

DOI: 10.54200/kt.v1i1.2

# Közigazgatási szankcionálás veszélyhelyzetben<sup>1</sup>

Á R V A Z S U Z S A N N A \*

**Absztrakt:** A tanulmány azt vizsgálja, hogy a közigazgatási szankciórendszert miképpen befolyásolta a COVID-19 által okozott járványügyi veszélyhelyzet. A vizsgálat kiindulási pontját az képezi, hogy a közigazgatási szankciórendszer az utóbbi években erőteljesen átalakult, amely egyrészt az objektív és szubjektív szankciók közötti átrendeződésben érhető tetten, másrészt abban, hogy a 2021. január 1-jén hatályba lépett Szankciós törvény alapján a szabálysértések – de iure – már nem minősülnek közigazgatási szankcióknak. Ezzel párhuzamosan a szabálysértések 2012-től a büntetőjog felé tolódtak és az eljárások száma az utóbbi években kis mértékben, de folyamatosan csökkent. A járványügyi veszélyhelyzet ezen tendenciákat is érintette, azokat mintegy megtörte és visszafordította, hiszen a jogalkotó a hatékonyabb jogérvényesítés érdekében elsősorban a szabálysértési jogalkalmazást vette igénybe a járványügyi szabályok érvényesítéséhez és csak kisebb részben az objektív szankciókat. A tanulmány ezen folyamatok elemeit és elméleti hátterét mutatja be.

**Kulcsszavak:** közigazgatási szankciórendszer, szabálysértés, objektív közigazgatási szankciók, pandémia, jogérvényesítés

## 1. BEVEZETÉS

A közigazgatási szankciók és a szabálysértési jog területén az utóbbi évtizedekben egy erőteljes átrendeződés volt megfigyelhető az objektív szankciók javára. Ennek okai között – melyeket már több tanulmány is elemzés tárgyává tett<sup>2</sup> – kétség kívül jelentős szerepet játszott az objektív szankciók könnyebb érvényesítése, miközben a szabálysértési jog területe és egyben jelentősége is jelentősen összezsugorodott

és a közigazgatási szabályszerződések szankcióiról szóló 2017. évi CXV. törvény (a továbbiakban: Szankciós törvény) hatályba lépése óta de iure még jobban el is szakadt a közigazgatási szankcióktól. A közigazgatási jogban a jogérvényesítés témája elválaszthatatlan a közigazgatási szankciórendszertől, így a szankciórendszer folyamatai nehezen hagyhatók figyelmen kívül a jogérvényesítés vizsgálatakor.

A COVID-19 járvány által okozott veszélyhelyzet a közigazgatási szankciórendszerben olyan változásokat idézett elő, amely az eddigi folyamatokat több ponton is megakasztotta, bizonyos tekintetben megfordította. A járványhelyzetben a jogalkotó nemcsak új szankciókat alkotott vagy a meglévőket súlyosította, hanem olyan veszélyhelyzeti szankciórendszert alkotott, amelynek elemei és folyamatai tudományos és dogmatikai szempontból is vizsgálatra érdemesek abból a szempontból, hogy mennyire feleltethetők meg a közigazgatási szankcionálás eddigi szabályozásának, mennyiben érvényesül a szabálysértési és a szankciós logika és a jogérvényesítés általános közigazgatási szabályrendszere.

A tanulmány a 2020 tavaszától 2021 nyaráig érvényesülő folyamatokat tekinti át, így kitér mindkét veszélyhelyzeti időszak elemeire. A jelen tanulmány lezárásakor<sup>3</sup> a veszélyhelyzet továbbra is hatályban van, így nem ítéhető meg a járványkezelés egészének szankciórendszere, hiszen az eddigi jogalkotásból is kitűnik, hogy a járványhelyzet alakulásának függvényében esetlegesen új szabályok és szankciók léphetnek életbe, azonban a szabályozás egyes sajátosságai így is feltárhatók.

## 2. A SZUBJEKTÍV ÉS OBJEKTÍV SZANKCIÓK KÖZÖTTI ÁLTALÁNOS FOLYAMATOK

A közigazgatási szankciók alapvető csoportképző ismérve, hogy szankciókiszabás során figyelembe kell-e venni, hogy a jogalanyt a jogsértéshez milyen pszichés viszony fűzi. Amennyiben csupán a jogsértés ténye alapján is kiszabható a szankció, akkor objektív alapú szankcióról beszélhetünk, míg ha legalább gondatlanság szükséges a szankcionáláshoz, akkor szubjektív alapú a szankció. Az objektív szankciók esetén tehát önmagában a jogsértés megvalósulása alapozza meg a szankció alkalmazását. Ebben az esetben nem is vehető figyelembe a jogsértő tudati viszonyulása a cselekményéhez,<sup>4</sup> így lényegében a bűnösségi vélelemhez hasonlítható a tényállás logikája azzal, hogy itt bűnösségről nem beszélhetünk, hiszen az előbb említettek miatt a pszichikus viszony nem vizsgálható, illetve irreleváns és éppen ezért nem érvényesül az ártatlanság vélelme sem. A jogalkotó azonban megállapíthat egyes kimentési okokat, amelyek segítségével a jogsértő mentesülhet a büntetés alól. Ezek azonban kizárólag előre, a jogalkotó által meghatározott esetek lehetnek és a jogalany szabadon nem hivatkozhat ilyen kimentési okra még akkor sem, ha azok életszerűek. Tipikus példa erre a gyorsított eljárás miatti objektív bírság, amely alól az üzemeltető által érvényesíthető kimentési okokat jogszabály sorolja fel.<sup>5</sup> A fentiek mellett azonban további különbségek is érvényesülnek a két csoport között, így szabálysértés elkövetője csak természetes személy lehet, míg objektív bírsággal természetes és jogi személy vagy más szervezet egyaránt sújtható, hiszen az eljárási szabályok alapján nem csak természetes személyek vehetnek részt ügyfélként az eljárásban. A szabálysértési szankciók emellett a szabálysértési törvény szerinti eljárás szerint bírálhatók el, amelyek az általános közigazgatási eljáráshoz képest mindig is kivett eljárást képeztek<sup>6</sup> és már önmagában ezen eljárás is meghatározza a szabálysértés esetén érvényesítendő sajátos garanciákat, amelyek közül e helyütt kettőt érdemes

kiemelni: az ártatlanság vélelmét és a fair eljárás elvét. Mindkettővel foglalkozott az alkotmánybírói gyakorlat is és ezen elvek szorosan összefüggenek azzal, hogy az elkövető természetes személy. Az objektív szankciók esetében az eljárás az általános közigazgatási hatósági eljárás alapján folyhat, ahol nem érvényesül az ártatlanság vélelme, bár ahhoz hasonló garanciális kérdések itt is felmerülhetnek.<sup>7</sup> Tényként rögzíthető tehát, hogy a kimentési okokat az ügyfél nem szabadon határozhatja meg, hanem kizárólag azokra hivatkozhat, amelyeket a jogszabály lehetővé tesz és azok fennállását az ügyfélnek kell igazolnia a hatósági eljárás során.

Ez a csoportosítás jelentős gyakorlati jelentőséggel is bír, hiszen a közigazgatási szankcionáláson belül a szubjektív szankciók körébe hosszabb idő óta csak a szabálysértések tartoztak, amelyek saját eljárásjoggal és garanciákkal rendelkeznek, míg a legtöbb anyagi jogi és eljárási jogi szankció az objektív szankciók körébe sorolható, amelyek esetében az általános közigazgatási eljárás szabályai érvényesülnek, így a két típus külön logikai rendszer szerint működik. Ezt a különbségtételt erősítette fel a Szankciós törvény, amely a közigazgatási anyagi jogi szankciók jogszabály által meghatározott körét eleve az objektív szankciókra szűkíti le, hiszen a törvény hatályát akként határozza meg, hogy kizárólag az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági eljárás során megállapított jogszabálysértések minősülnek közigazgatási szabályszerződéseknek és az azok esetén a közigazgatási hatósági ügyben érdemi döntéssel kiszabható jogkövetkezmények pedig közigazgatási szankciónak. Nagy Marianna ugyan ezt egyrészt bírálja, azonban álláspontom szerint az, hogy egy jogszabály (mint a Szankciós törvény) alkalmazása tekintetében mi minősül közigazgatási szankciónak, nem jelenti, hogy a közigazgatási szankció elméleti fogalma is megváltozott volna. Az elválasztás ugyancsak nem jelenti azt, hogy ne lehetne átjárhatóság a két terület között, amely több ízben is megtörtént már, azonban a legnagyobb hatással a közvélekedésre kétség kívül a 2007-ben történt közlekedési cselekményeket érintő átrendeződés volt, amely kapcsán az Alkotmánybíróság a 60/2009. (V. 28.) AB határozatában

\* Egyetemi tanár, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék.

megerősítette egyrészt a közigazgatási objektív felelősség Alkotmánnyal való összeegyeztethetőségét, amelynek kapcsán kimondta, hogy az nem ütközik a jogállamiság elvébe. Rögzítette továbbá, hogy a jogalkotó szabad mérlegelési joggal bír a tekintetben, hogy milyen felelősségi alakzatot hoz létre az adott jogágon belül és ezzel összefüggésben új társadalmi jelenségekre reagálva a már meglévő jogágak mellett új jogterületet is kialakíthat. A konkrét esetben a jogalkotó és az Alkotmánybíróság ilyen társadalmi helyzetnek tekintette a közlekedés során bekövetkező veszélyhelyzeteket, amelyek csökkentése kapcsán jelentős szerephez jutnak a csaknem elkerülhetetlen szankciók, amelyek éppen ezért a hatékonyságot is növelik és ezen keresztül a jogbiztonságot is elősegítik.<sup>8</sup> E tekintetben az Alkotmánybíróság a korábbi döntésekkel konzekvens gyakorlatot folytatott, hiszen a 498/D/2000. AB határozat és az 540/D/2002. AB határozat ugyancsak a jogalkotó szabad mérlegelési jogkörét deklarálta a közigazgatási szankciók vonatkozásában.

Mindeközben a szabálysértési jog területén a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabstv.) több tekintetben is egy karakterváltást hajtott végre a jogterületet a büntetőjog felé közelítve és a „bagatell büntetőjogi” jelleget erősítve,<sup>9</sup> amely tendenciát az Alkotmánybíróság is megerősítette.<sup>10</sup> Bár a Szabstv. de iure nem hozta vissza a trichotóm bűncselekményi rendszert, a szabálysértéseket egyre inkább elszakította a közigazgatási hagyományoktól. Ezzel egyben fenntartotta a szabálysértési jogterület egyre növekvő önállóságát, amelyet a fentiek alapján a Szankciós törvény tovább erősített.

Mindez megmutatkozott a Szabstv. preambulumban is, amely a szabályozási célok körében már nem utalt az igazgatásellenességre mint elméleti célra,<sup>11</sup> helyette egy, a kihágási törvénykönyvekre jellemző megfogalmazást alkalmazott – hasonlóan az 1879. évi XL. tc.-hez (magyar büntető törvénykönyv a kihágásokról) – a szabálysértési szankciók preventív jellegét és a szabálysértések társadalomra veszélyességének kisebb fokát kiemelve.<sup>12</sup> Mindez egyben a korábbi dekriminalizációs törekvések elismerését is jelentette, ame-

lyet egyes közigazgatási szerzők, így Madarász Tibor is, idegennek tekintettek a közigazgatási jogi szankciótól.<sup>13</sup> A szabálysértés Szabstv.-ben történő fogalom meghatározása ugyanezen elemeket hangsúlyozza, amikor a társadalomra veszélyességre és a törvény által történő büntetni rendeltségre helyezi a hangsúlyt. A közigazgatási büntetőbíráskodás területén a nullum crimen sine lege megjelenése olyan új elem, amellyel a jogalkotó közel 200 éves hagyományokat tört meg éppen a jogterület közigazgatási büntetőjogi jellegét elvetve.<sup>14</sup> A társadalomra veszélyesség kisebb foka ugyancsak közigazgatási büntetőbíráskodás egyik vitára okot adó eleme, amelyet egyes szerzők kizárólag a büntetőjoghoz kötnek, míg más szerzők éppen a veszély kiküszöbölésében látják a közigazgatási jog célját.<sup>15</sup> Ugyancsak a büntetőjog irányába terelte a jogterületet a szankciórendszer erőteljes szigorodása is, míg ezzel párhuzamosan egy dekriminalizáció is zajlott a kriminális jellegű cselekmények kapcsán az értékhatár húszezer forintról ötvenezer forintra történő emelésével, amely jótékony hatást gyakorolhatott a büntetőjogi statisztikákra.<sup>16</sup> Eközben a szabálysértési tényállások száma erőteljesen lecsökkent, hiszen a korábbi többszintű szabályozás (törvény, kormányrendelet és számos önkormányzati rendelet) helyett immár csak az a néhány szabálysértés maradt, amelyet a Szabstv. tartalmazott.

A közterületen életvitelszerű tartózkodás (közkeletű nevén: hajléktalanság) szabályozásának módosulása pedig további változásokat idézett elő, hiszen egy olyan tényállás is került a Szabstv.-be, ahol immár nem vagylagos elzárás a büntetés. Az Alkotmánybíróság a 19/2019. (VI. 18.) AB határozatban ennek kapcsán kiemelte, hogy a szabálysértések „logikájához igazodóan” a kizárólagos elzárás csak visszaesőként – háromszori figyelmeztetés után – alkalmazható. További változást jelzett, hogy a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésének egyszerűsítése érdekében egyes törvények módosításáról szóló 2019. évi CX. törvény 80. §-a alapján 2020. március 1-től a járási hivatalok helyett általános szabálysértési hatóságként a rendőrség általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervének szabálysértési hatósági feladatok ellátására kijelölt szervei (a

továbbiakban: rendőrség) járnak el. A törvényhez fűzött indokolás mindezt az állam eljárásának nagyobb súlyával magyarázta a fair eljárás elvének változatlanul tartása mellett. A megoldással azonban a jogalkotó ahhoz az átmeneti állapothoz tért vissza, amely az 1950-es évek elején érvényesült a kihágások kategóriaváltása előtt.<sup>17</sup>

A fentiek nyomán a szabálysértési jogban érvényesülő általános tendenciák alapján a klasszikus és tudományos értelemben vett közigazgatási büntetőjogról már aligha beszélhetünk a jogterület kapcsán, helyette azonban egy olyan jogterület alakult ki, amely quasi kihágásként funkcionálva, ugyan bizonyos garanciákkal övezetten, de egyes kisbűncselekmények gyors elbírálását teszi lehetővé. Ez a funkció bár általános jelleggel, de egyre inkább elsorvasztja a szabálysértési területet, a veszélyhelyzeti jogalkotás és jogalkalmazás során azonban számos előnnyel bírt ahhoz, hogy a jogterület új lendületet kapjon. Ezt a lendületet egy sajnálatos apropó, a járványhelyzet hozta el.

### 3. A JÁRVÁNYHELYZET JOGI KERETEI

A COVID-19 járvány kihívás elé állította a jogrendszereket, hiszen szinte minden területen érezte a hatását. Figyelemmel arra, hogy a közigazgatási szankciók alapvető és általános célja a közigazgatási jog érvényre juttatása, a járványügyi intézkedéseknek mint közigazgatási szabályoknak a betartatása, ebben az időszakban kiemelt jelentőséget nyert. Bár járványügyi szabályokat korábban is tartalmazott a jogrendszer,<sup>18</sup> hiszen a járványokkal szembeni védekezés a társadalom érdekében mindig is fontos kérdés volt, azonban a rendszerváltás utáni időszakban nem volt olyan helyzet mindeddig, amikor ezek a szabályok humánjárvány miatt valóban tömeges jelentőséget nyertek volna. Ez a helyzet változott meg 2020 tavaszán, amikor a járványhelyzet alakulása olyan fordulatot vett, hogy 2020. március 4-vel veszélyhelyzetet hirdettek ki, ami egy gyökeresen új állapot volt a magyar jogrendszerben a tekintetben, hogy annak a hatálya az egész ország területére kiterjedt.

A veszélyhelyzet a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Kattv.) alapján lehetővé tette egyes szabályok módosítását és az Alaptörvény 54. cikke alapján egyes alapvető jogok korlátozását. A konkrét lehetőségeket a Kattv. 21-24. címei tartalmazták. A komplex járványügyi helyzet kezelése pusztán a közigazgatási, gazdasági szabályok módosítása által nehezen volt megoldható, ezért szükség volt a jogkövetkezmények meghatározására is, ugyanakkor a Szabstv. fertőző betegségekkel kapcsolatos tényállása nem nyújtott segítséget a gyorsan változó rendszabályok szankcionálásához. Éppen ezért 2020. június 18-i hatállyal a járványügyi készütséget bevezető, a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készütségről szóló 2020. évi LVIII. törvény (a továbbiakban: Járv. tv.) további általános jellegű felhatalmazást illesztett a Kattv.-be,<sup>19</sup> továbbá módosította a Szabstv.-t is, ugyanis kiegészítette azt a 193/A. alcímmel, mellyel a védelmi intézkedés megszegése tényállását beillesztette a szabálysértések közé. A járványügyi közigazgatási szankciók alakulása szempontjából lényeges körülmény továbbá, hogy a veszélyhelyzet először 2020. március 4. és 2020. június 18. között (a továbbiakban: I. veszélyhelyzet) volt hatályban, majd járványügyi készütség időszaka következett, amely alkotmányjogi szempontból nem minősül kiemelt jogrendnek, majd 2020. november 3-án november 4-i hatállyal ismét veszélyhelyzetet hirdettek ki (a továbbiakban: II. veszélyhelyzet), amelynek hatálya jelenleg is tart. A tanulmány ezen keretek között és főszabály szerint kronologikus sorrendben dolgozza fel a járványügyi új közigazgatási szankciókat.

### 4. AZ I. VESZÉLYHELYZET IDŐSZAKA

A jogalkotó az I. veszélyhelyzet idején részben a büntetőjogi szankcionálásra és annak a súlyosítására helyezte a hangsúlyt, ami kívül esik a tanulmány vizsgálódási körén. A Szabstv.-t először az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges

megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről (III.) sz. 46/2020. (III. 16.) Korm. rendelet 7. § (1) bekezdése érintette oly módon, hogy a Szabstv. 1. §-át módosítva hozott létre a jogalkotó új szabálysértést. Az új szabályok szerint szabálysértésnek minősült, ha valaki vendéglátó üzletben, üzletben, rendezvény helyszínén, valamint más előadó-művészeti eseményen, közgyűjteményben, közművelődési intézményben és közösségi színtérben meg nem engedett időpontban vagy meg nem engedett módon tartózkodott. Az új cselekmény szankciója pénzbírság, amelynek legalacsonyabb mértékét ötezer forintban, míg legmagasabb mértékét ötszázezer forintban állapították meg.

Alig két héttel később megint új tényállás született. Az egészség és élet megóvása, valamint a nemzetgazdaság helyreállítása érdekében elrendelt veszélyhelyzettel kapcsolatos rendkívüli intézkedésekről szóló 81/2020. (IV. 1.) Korm. rendelet a Szabstv. 239. § (1) bekezdés a) pontja szerinti fertőző betegség elleni védekezés elmulasztása szabálysértés esetén alkalmazható pénzbírság és helyszíni bírság összegét emelte meg ötszázezer, illetve helyszíni bírság esetén százezer forintra, ismételt elkövetés esetén pedig százötvenezer forintra. Módosultak továbbá a hatásköri szabályok is. 2020. március 1-től eleve a kormányhivatali átszervezés folytán az egészségügyi államigazgatási szerv járhatott el speciális hatóságként (ez a módosítás tehát még nem a járvánnyal hozható összefüggésbe), miközben a rendőrség volt már ekkor az általános szabálysértési hatóság, helyszíni bírságot továbbra is kiszabhatott katasztrófavédelmi szerv ügyintézője az eredeti szabályok szerint. 2020. áprilisától azonban a rendőrség is jogosulttá vált az eljárás lefolytatására és a határozat meghozatalára, ha a szabálysértés elkövetését a rendőrség észlelte. Emellett ugyanazon jogalkotói technikával ismét módosult továbbá a szabálysértés fogalma is, ugyanis a törvény által történő meghatározottság mellé bekerült, hogy szabálysértésnek minősül a 81/2020. (IV. 1.) Korm. rendelet 4. § (1) bekezdése alapján meghatározott egyedi magatartási szabály vagy a 4. § (2) bekez-

dése alapján kiadott határozatban foglalt más szabály megszegése. A kiszabható pénzbírság összege ismét ötezer forinttól ötszázezer forintra, míg helyszíni bírság esetén ötezertől százezer forintra és ismételt elkövetés esetén százötvenezer forintra terjedhetett. Ezen értékhatárok a későbbiek során általánossá váltak.

Néhány nappal később a veszélyhelyzet során alkalmazandó egyes belügyi és közigazgatási tárgyú szabályokról szóló 85/2020. (IV. 5.) Korm. rendelet ugyancsak módosította a szabálysértési szabályokat és ekkor is a Szabstv. 1. § (1) bekezdését módosítva fogalmazták meg a tényállást. Az új rendelkezések szerint szabálysértést követ el, aki veszélyhelyzetben az intézkedésre jogosult szerv vagy személy veszélyhelyzettel kapcsolatos megkeresésére lényeges adat tekintetében a valóságnak meg nem felelő statisztikai adatot szolgáltat, vagy az adatszolgáltatással kapcsolatban a valóságnak meg nem felelő felvilágosítást ad. A büntetési tételek a fentiek szerint alakultak, a további módosítások pedig az eljárások lebonyolításának járványügyi specialitásait határozták meg.

A védelmi intézkedésekről szóló 168/2020. (IV. 30.) Korm. rendelet 10. § (4) bekezdése ismét az 1. § módosításával minősítette szabálysértéssé az új rendeletben meghatározott védelmi intézkedés, valamint a védőtávolság megtartásához szükséges feltételek biztosítására vonatkozó szabályok megszegését. A fővárosi védelmi intézkedésekről szóló 211/2020. (V. 16.) Korm. rendelet 10. § (3) bekezdése pedig lényében ugyanezen tényállást ismételte meg egy új rendeletben.

Az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány vonatkozásában elrendelt hatósági házi karantén elektronikus ellenőrzéséről szóló 181/2020. (V. 4.) Korm. rendelet azonban megint új szabályokat tartalmazott. Egyrészt a Btk. 361. §-a szerinti tényállást szabálysértéssé minősítette, másrészt a Szabstv. 1. §-ának módosításával megint új tényállásokat alkotott és a határátlépési, illetve egyes egyedi szabályok megszegését is szabálysértésnek minősítette.<sup>20</sup>

A közigazgatási szankcionálás szempontjából tehát az alábbiakban foglalkozhatunk össze az I. veszélyhelyzet. A jogalkotó a közigazgatási szankciók tekintetében ekkor főként a Szabstv. rendelkezé-

seit igazította a megváltozott szabályokhoz. Kifejezetten új tényállást a különös részben ekkor még nem határoztak meg, helyette a szabálysértés fogalmát terjesztették ki a kormányrendeletek az új tényállásokkal. Ez utóbbiak közül volt, amely egyedi szabály megszegését szankcionálta, volt, amely teljesen új tényállást határozott meg. A jogalkotási technika visszatérően a Szabstv. 1. §-ának módosítása volt. Ennek oka az lehetett, hogy a Szabstv. 1. §-a a szabálysértés fogalmát törvény által történő meghatározáshoz kötötte, így a kormányrendeleteknek szükségszerűen ezen szabályt kellett módosítani. Nem volt ez utóbbira szükség a Btk. 361. §-ának dekriminalizálásánál, hiszen ott eleve érvényesült a törvény által történő meghatározottság, azonban ezen cselekménynél hiányzott a szabálysértési tényállás nevének megállapítása.<sup>21</sup>

A büntetési tételek generálisan jelentősen magasabbak voltak, mint bármely más szabálysértés esetében mind a pénzbírság, mind a helyszíni bírság vonatkozásában. Az elzárás büntetés ugyanakkor még eshetőlegesen sem jelent meg a szankciók között. A büntetési tételek emelésével a jogalkotó vélhetően a visszatartó erő növelését remélte, a hatásköri szabályok módosítása pedig az operatív fellépést tette lehetővé a rendőrség bevonásával.

Kérdéses azonban, hogy a jogalkotó vajon miért nem objektív szankciók megalkotásában gondolkodott. Ebben talán a következő szempontok játszhattak közre. A szabálysértés esetén bár az ártatlanság vélelme az eljárás során a hatóság számára nehezítő tényező, a cselekmények kisbűncselekményi jellege talán még mindig nyilvánvaló a társadalom számára is. 2020. március 1-től egyébként is a rendőrség vált az általános eljáró hatósággá, míg az objektív szankciókat különböző közigazgatási szervek alkalmazhatják és a rendőrség több szempontból is alkalmasabbnak mutatkozott a megváltozott helyzethez történő gyors alkalmazkodásra. A cselekmények esetén azonban a gondatlan elkövetést a hatóságnak kell bizonyítania, holott a jogalkotó szándéka bizonyára nem arra irányult, hogy egy hosszadalmas bizonyítást kelljen lefolytatni. Így minden bizonnyal az operatív és hatékony fellépés lehetősége vált elsődlegessé a jogsértés karaktere helyett. Mivel azon-

ban a szabálysértés egyéb eljárási szabályai nem változtak, így az eljárás könnyen áthúzódhatott a járványügyi készülség időszakába.

## 5. A JÁRVÁNYÜGYI KÉSZÜLSÉG IDŐSZAKA

2020. június 18-tól megszűnt a veszélyhelyzet és egy új időszak, a járványügyi készülség vette kezdetét, amely nem minősült különleges jogrendnek. Ekkor történt meg a korábbi szabályok korrigálása, így a Kattv.-be bekerült az általános felhatalmazás humánjárvány esetére és ugyancsak ekkor módosult a Szabstv. is, amelybe immár egy teljesen új kerettényállást illesztett a jogalkotó, amelynek tartalmát eleve is rendeleti szintű szabályok tölthetik ki tartalommal. Az új tényállás a 193/A. cím szerinti védelmi intézkedés megszegése volt, amelyet az követheti el, aki az egészségügyi válsághelyzet során a kormányrendeletben meghatározott védelmi intézkedést, illetve települési önkormányzat területén működő piac, vásár, illetve a piac, vásár területén működő üzletek nyitva tartásának önkormányzati rendeletben meghatározott szabályait megszegi. Az egészségügyi válsághelyzet fogalmát az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 228. §-a határozta meg, amely ugyan módosult, azonban már egy korábban is létező fogalom volt. Az új szabályok szerint a járványügyi készülség eleve együtt jár az egészségügyi válsághelyzettel.

A jogalkotó lényeges és mondhatni hiánypótló szabálya volt a kedvezőbb hatálytól eltérést engedő rendelkezés, amelyet az új tényállás kapcsán a Szabstv. különös rendelkezései között kifejezetten is rögzített a 239/A. § (2) bekezdésében. Az új szabály szerint a védelmi intézkedés megszüntetését követően az általános szabályoktól eltérően a folyamatban lévő szabálysértési eljárást továbbra is az elkövetés idején hatályban lévő szabályok szerint kell elbírálni. Ez különösen azért volt fontos, mivel az egyes részletszabályok, amelyek a tényállást kitöltik tartalommal, viszonylag rövid ideig maradhatnak hatályban a járványhelyzet alakulása függvényében, így az elkövető könnyen hivatkozhatna arra, hogy az elbírálásakor a szabály

már nincsen hatályban, amely viszont tömeges mértékben üresítené ki a szankcionálás lehetőségét, ezzel is gátolva a szabályok érvényesülését. A jogalkotó emellett az átmeneti szabályok között a veszélyhelyzetet megszüntető, a Járv. tv. hatálybalépése előtt elkövetett egyes cselekmények<sup>22</sup> miatt indított szabálysértési eljárásokra ugyancsak kiterjesztette a fenti hatállyal kapcsolatos eltérést a Szabstv. 4. §-ában foglalt szabályokat áttörve. Ezzel azonban a folyamatban lévő eljárásokat módosítva felvetődik a visszaható hatályú jogalkotás kérdése, hiszen az elkövető a cselekmény elkövetésekor még a Szabstv. 4. §-ából indulhatott ki.

Ugyancsak ez a jogszabály volt, amely törvény útján is dekriminalizálta a Btk. 361. §-ában meghatározott bűncselekményt, ha a cselekményt a COVID-19 fertőzőtség vagy annak gyanúja miatt elrendelt járványügyi elkülönítés, megfigyelés, zárlat vagy ellenőrzés szabályainak megszegésével követik el. A cselekmény büntetési tételei a már megszokottak szerint ötezer forinttól ötszáz ezer forintig terjedő pénzbírság, illetve ötezer forinttól százezer forintig, a szabálysértés ismételt elkövetése esetén pedig százötvenezer forintig terjedő helyszíni bírság lehetett, míg az alkalmazható intézkedések közül a jogalkotó a figyelmeztetést kizárta.<sup>23</sup>

A járványügyi készültség alatt a szabálysértési tényállást új tartalommal töltötte meg a járványügyi készültségi időszak utazási korlátozásairól szóló 408/2020. (VIII. 30.) Korm. rendelet több rendelkezése is, majd 2020 szeptemberétől a járványügyi készültségi időszak védelmi intézkedéseiről szóló 431/2020. (IX. 18.) Korm. rendelet is. Ezen jogszabályok egységesen rögzítették,<sup>24</sup> hogy mely szabályok megsértése minősül a Szabstv. 239/A. § szerinti cselekménynek.

A Járv. tv. már objektív bírságot is meghatározott a stratégiai társaságokra vonatkozó bejelentési kötelezettséggel kapcsolatban.<sup>25</sup> A bejelentéssel összefüggő kötelezettséget megszegőkkel szemben – ha a cselekmény bűncselekményt nem válósít meg –, a miniszter közigazgatási bírságot szabhatott ki, amelynek maximális mértéke természetes személy és jogi személy vagy egyéb szervezet esetén külön-külön volt meghatározott.<sup>26</sup> Ez utóbbi szankció már egyértelműen a közigazgatási szankciók közé sorolható, amelynek kiszabásá-

ra az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) alkalmazandó, bár az eljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező hatóság speciális: a belgazdaságért felelős miniszter.

Az egészségügyi válsághelyzet időszakában tehát jelentős részben megmaradt a szankcionálás fő eszközének a szabálysértés, hiszen a fent említett objektív bírság egy igen korlátozott és speciális körre és cselekményre vonatkozott, ahol az eljáró hatóság is eleve – éppen a speciális érintetti kör miatt – miniszteri szintű volt.

A szabálysértési jog kapcsán a következők állapíthatók meg:

ad a) A jogalkotó korrigálta azt a hiátust, hogy megfelelő szabálysértési tényállás hiányában a veszélyhelyzeti kormányrendeleteknek a Szabstv. 1. §-ától való eltéréssel kellett új tényállást megállapítani, hiszen a Szabstv. 1. §-a alapján csak törvény határozhatott meg szabálysértést. Az új tényállás egy keretjellegű diszpozíciót határozott meg, amelynek kitöltése már rendeleti úton is lehetséges volt, így alkalmas adhatott arra, hogy a jogalkotó a járványhelyzet változásaira gyorsan reagáljon. Ez főként a II. veszélyhelyzet idején nyújthatott volna nagyobb könnyebbséget. A keretdiszpozíció alkalmazása nem újkeletű a szabálysértési jogban, ugyanakkor a fentiek alapján nem csupán más jogforrási szint határozhatja meg a diszpozíció tartalmát, de egyedi határozatok megszegése is ide tartozhat. A jogszabályhoz fűzött indoklás ugyancsak kerettényállásként nevesíti azt, hiszen a vonatkozó kormányrendeletek, amelyek védelmi intézkedést tartalmaznak, már a címükben erre utalnak, továbbá valamilyen ilyen kormányrendelet külön §-ban sorolja fel, hogy a kormányrendelet mely §-ai védelmi intézkedések. Emellett a tényállás alapján a diszpozíció tartalmát a települési önkormányzat képviselő-testülete által rendeletben meghatározott védelmi intézkedések is kitölthetik.

ad b) Ennél problematikusabb változás a hatály módosítása, amely valójában egy garanciális szabály áttörése. A beiktatott tényállás esetén is szokatlanul tekinthető, azonban a korábban elkövetett cselekményekre történő kiterjesztése átmeneti szabályként már aggályos. Ugyan rend-

kívüli jogrendek idején speciális szabályok léptethetők életbe, azonban a Járv. tv. éppen a veszélyhelyzet megszűnésekor lépett hatályba, így a garanciális követelményektől való eltérés bár racionálisan indokolható, ezen körülményekre legalább az előterjesztői indokolásban ki lehetett volna térni, amely azonban elmaradt.

ad c) Kifejezett fordulatot jelentett a jogalkotó által megerősített dekriminalizáció, amelynek lehetséges anyagi és eljárási okait Hollán Miklós ugyancsak vizsgálta a tanulmányában.<sup>27</sup> A szabálysértési jogalkotás jogpolitikai indokait figyelembe véve úgy vélem, az eljárások gyorsítása és könnyebb lefolytatása mellett a legnagyobb súlyllyal valóban az a jogalkotói indokolásban is szereplő érv eshetett latba, hogy az eljárást gyorsítsák és egyszerűsítsék és egyben a bűncselekményi statisztikákat könnyítsék. Mindez különösen igaz, ha megvizsgáljuk a II. veszélyhelyzet idején elérhető szabálysértési statisztikákat.

## 6. A II. VESZÉLYHELYZET

A Kormány a 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelettel 2020. november 4-től ismét veszélyhelyzetet hirdetett. Bár az előbbiek fényében úgy tűnhetett volna, hogy a járványügyi szankcionálás helyzete megnyugtatóan rendeződött, hiszen csak a Szabstv. új tényállását kell újabb és újabb tartalommal megtölteni, erre rögtön az első újabb védelmi intézkedéseket megállapító, a veszélyhelyzet idején alkalmazandó további védelmi intézkedésekről szóló 479/2020. (IX. 3.) Korm. rendelet rációlt, amely ismét visszatért ahhoz a jogalkotói technikához, hogy a Szabstv. 1. §-át módosította az új védelmi intézkedés megszegése tényállással. Az ok vélhetően kezdetben az lehetett, hogy a Szabstv. a 239/A. § szerinti új tényállás kapcsán nem tartalmazott speciális szabályt a helyszíni bírsággal kapcsolatban, így arra az általános szabályokat kellett volna alkalmazni a mérték tekintetében, ezért a jogalkotó inkább visszatért a már „bevált” megoldáshoz.

A II. veszélyhelyzet védelmi intézkedéseinek második ütemét bevezető, a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet

azonban további sajátosságokat is tartalmazott, ugyanis ezen jogszabály jogkövetkezmények címet viselő fejezete már általános objektív és szubjektív szankciókat egyaránt meghatározott a közös cím alatt. A jogkövetkezmények alkalmazása kapcsán pedig generális jelleggel rögzítette, hogy az e rendeletben meghatározott védelmi intézkedések betartását a rendőrség a 20. § (2) bekezdés b) pontjára figyelemmel a Magyar Honvédség közreműködésével ellenőrzi.

Az objektív szankciók főként a kereskedelmi egységekkel szemben voltak kiszabhatóak és a szankció bírság (közigazgatási jelző nélkül) és a helyiség/terület/intézmény ideiglenes bezáratása lehetett. Az eljáró hatóság a rendőrség<sup>28</sup> és a döntés ellen nincs helye fellebbezésnek. Ennek rögzítésére azért volt szükség, mivel az eljárás az Ákr. alapján folyhat, viszont az Ákr. 116. § (2) bekezdés b) pontja alapján éppen a rendvédelmi szerv helyi szerve határozatával szemben megengedett a fellebbezés. A jogszabály rögzítette továbbá a kimenetési okokat is<sup>29</sup> azzal a sajátos megoldással, hogy azokat nem taxatív módon, hanem példálózó jelleggel sorolta fel,<sup>30</sup> amely megoldás viszont alapjaiban kérdőjelezi meg a szankció objektív jellegét. A jogszabály szabálysértést is megállapított a már említett fenti technikával, tehát újra a Szabstv. 1. §-át módosítva és helyszíni bírságot is kiszabhatóvá tette.

A 2020. év végén a járványügyi intézkedésekkel kapcsolatos egyes szabályok megállapításáról és a járványügyi intézkedésekkel kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2020. évi CIV. törvény ismét módosította a Szabstv.-t<sup>31</sup> és a védelmi intézkedés megszegése esetén a helyszíni bírság összegét a pénzbírság általános összegével tette azonos mértékűvé.

A rendelkezések a II. veszélyhelyzet alatt több ízben is módosultak. Ezek közül említést érdemel a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet és más kormányrendeletek veszélyhelyzeti módosításáról szóló 28/2021. (I. 29.) Korm. rendelet, amely az objektív és a szubjektív szankciókat is szigorította és a szabálysértések közül pedig kiemelte a vendéglátóhelyen tartózkodókra vonatkozó szabályokat és az azokat megsértőkkel szemben százötvenezer forinttól egymillió

forintig terjedő pénzbírság, illetve százötvenezer forinttól ötszázezer forintig, és a szabálysértés ismételt elkövetése esetén hatszázezer forintig terjedő helyszíni bírság kiszabását tett lehetővé. A módosítással gyakorlatilag az az elhatárolási elv érvényesült a jogalkotás során, hogy ha természetes személy lehet az elkövető, akkor szabálysértés a szankció, míg ha a jogi személy vagy más szervezet is lehet az elkövető, akkor anyagi jogi bírság alkalmazható. A tartózkodással kapcsolatos szabályok jelzik talán a leginkább azt az anomáliát, hogy a szabálysértés ártatlanság véelmén alapuló karaktere mennyire háttérbe szorult, hiszen a fenti szabályok alapján voltaképpen mindegyé válhatott a tartózkodás oka, csak annak ténye számított, amely viszont már az objektív szankciókra jellemző.

A veszélyhelyzet idején közintézmények területén alkalmazandó védelmi intézkedésekről szóló 553/2020. (XII. 2.) Korm. rendelet egy további szabálysértést állapított meg a Szabstv. 1. §-ának ismételt módosításával, amelyet az követ el, aki a járványügyi intézkedések végrehajtását közvetlen és súlyos veszélynek teszi ki azzal, hogy a közintézmény rendeltetésszerű működését megzavarja, vagy a közintézményben foglalkoztatottak, ellátottak vagy jogszerűen tartózkodók jogainak érvényesülését vagy kötelezettségeinek teljesítését akadályozza. A cselekmény tehát nem védelmi intézkedés megszegésére vonatkozik konkrétan, ugyanakkor kifejezett szankciót ez a kormányrendelet nem is határozott meg az új tényálláshoz.

A védelmi intézkedések ideiglenes szigorításáról szóló 104/2021. (III. 5.) Korm. rendelet a jogkövetkezmények között ugyancsak objektív cselekményeket határozott meg a fentiekkel lényegileg egyező módon és a Szabstv. 1. §-át is módosította szintén a fentiekkel egybevágoan.<sup>32</sup> A veszélyhelyzet idején az egyes közigazgatási perekben alkalmazandó illetékességi szabályokról szóló 144/2021. (III. 27.) Korm. rendelet is hasonló megoldást alkalmazott azzal a változással, hogy az objektív szankciók esetén az eljáró szervek közé már beemelte a kormányhivatalt is, azonban a hatáskör gyakorlójaként továbbra is a rendőrkapitányságot (illetve a repülőtérén a Repülőtéri Rendőr Igazgatóságot) nevezte meg.<sup>33</sup> Ezt a szabályozási megoldást alkalmazta a védelmi intézkedések lép-

csőzetes feloldásának harmadik fokozata kapcsán a sportrendezvényekre vonatkozó egyes szabályokról szóló 202/2021. (IV. 29.) Korm. rendelet is, amely azonban az objektív szankciók esetén már ismét mellőzte a kormányhivatalt az eljáró hatóságok közül.

Összességében tehát a II. veszélyhelyzet időszakára az állapítható meg, hogy a jogalkotó objektív és szubjektív szankciókat is igyekezett alkotni a jogszabályok betartatása érdekében. Bár 2020 nyarán megtörtént a Szabstv. módosítása, az új tényállás nem volt elegendő ahhoz, hogy ne kelljen állandóan az Szabstv. 1. §-ának a módosításával új tényállásokat alkotni. Ennek részben az volt az akadálya, hogy a jogalkotó nem rendelkezett a helyszíni bírság emelt összegéről, amelyet csak 2020 decemberében pótol, majd később a szankció mértékét kívánta megemelni, amely miatt egyszerűbbnek tűnt a kormányrendeletekben a jogkövetkezményeket megállapítani. Ez részben logikus és átlátható szabályozást is eredményezhetett volna, azonban párhuzamosságok is fennálltak.<sup>34</sup>

Ugyanakkor a jogalkalmazók a közzétett statisztikai adatok alapján szép számmal éltek a szankcionálási lehetőséggel: a szabálysértések miatt indított eljárások éves száma ugyan általánosságban jelentős volt, de évről évre egy folyamatos csökkenés volt megfigyelhető egészen 2020-ig. A járványhelyzet mintegy új lendületet adott a szabálysértési jogalkalmazásnak, amelynek köszönhetően a 2020-as évben a bűnügyi statisztikai adatok alapján<sup>35</sup> a csökkenés trendje megtört és növekedésnek indult az eljárások száma, ami egyértelműen a veszélyhelyzettel kapcsolatos szabályoknak köszönhető. 2021-ben pedig a január-április közötti időszakban az eljárások több mint a negyedét tette ki a veszélyhelyzeti tényállások miatti szabálysértések száma.<sup>36</sup> Ennél is egyértelműbb volt a pénzbírságok számának a növekedése, amely 2020-ban volt a legmagasabb a 2016-2020 éveket tekintve.<sup>37</sup>

## 7. JOGÉRVÉNYESÍTÉS

A fenti adatok alapján felmerül, hogy a gyakori szankcióalkalmazás mennyiben hatott közre a jogérvényesítésben. A jogérvényesítés kapcsán

érdemes abból az alaptételből kiindulni, amelyet Nagy Marianna is megállapított és amely szerint a közigazgatási szankciórendszer eleve a közigazgatási jogérvényesítéssel azonosítható, ha önkéntes jogkövetéssel nem teljesül a norma.<sup>38</sup> Így valamennyi veszélyhelyzeti szabályba beiktatott jogkövetkezményi rész is közvetlenül a jogérvényesítést szolgálta. Kérdés, hogy mennyire hatékonyan. Nagy Marianna 2011-ben kiadott munkájában többféle felmérés alapján is vizsgálta a társadalom normákkal kapcsolatos hozzáállását, illetve a normaszegés elfogadottságát és idézte Kerezsi Klára ezzel kapcsolatos 2006-os felmérését is,<sup>39</sup> amely szerint a 18-29 évesek 30%-a, míg a 60 év felettiek 50%-a normakövető csupán és a fő visszatartó erő a büntetéstől való félelem. Bár Gajduschek György alapvetően más kiindulási pontot alkalmazott, amikor a szankció jogi megközelítése mellett más szempontokat is figyelembe vett,<sup>40</sup> ám szintén arra a következtetésre jutott, hogy a jogszabályokat az egyének vagy racionális okból követik vagy morális okból, azonban az előbbinél előfordulhat az is, hogy a jogkövetés előnyös az egyénnek vagy egyszerűen a szankció előnytelenebb, ugyanis annak mértéke a jogkövetés irányába hat.<sup>41</sup>

Az eltelt 10-15 év alatt vélhetően a társadalmi rend nem igazán változhatott meg, ugyanakkor a koronavírus idején ennél élesebben jelentkeztek a konfliktusok a normaszegők és a norma betartását hangsúlyozottan igénylők között, amelyet mindenki a saját bőrén is tapasztalhatott. E körben nemcsak a vírustagadók jelentek meg, de a II. veszélyhelyzet idején többen komolyan megkérdőjelezték bizonyos szabályok célszerűségét, így hangsúlyozottan jelentkezett a norma betartatásának és a jogérvényesítésnek az igénye.

A norma érvényesüléséhez kétség kívül egyrészt szükséges a betartandó szabályok ismerete.<sup>42</sup> Ez alapvetően biztosított volt, hiszen a jogkövetkezmények pontos szövegét a Magyar Közlönyben kihirdetett jogszabály tartalmazta, a sajtó viszonylag jól artikulálta a legfontosabb védelmi intézkedéseket és a kereskedelmi egységeket érintő szabályok betartatásában az objektív szankciók révén ezek a szervezetek is érdekelték voltak, így a szabályok mindenkire könnyen eljutottak. A jogkövetés már sokkal kérdésesebb volt, hiszen egyesek valóban belső meggyőződés alapján is kö-

vették a szabályokat, míg másokat csak a szankció tarthatott (volna) vissza. Kérdés, hogy ezek a szankciók elégségesek voltak-e. A járvány elleni védekezés megítélése összességében nyilván nem ezen tanulmányban lehetséges, így kizárólag a közigazgatási szankciórendszerre támaszkodva az alábbiak állapíthatók meg.

A közigazgatási szankciórendszer szempontjából érdekes tendencia, hogy a rendkívüli helyzetben és rendkívüli jogalkotás idején az objektív, szubjektív szankciók közötti határvonal oldódni látszott. Ennek oka valószínűleg inkább praktikus, semmint tendencia. Így az objektív szankcióknál a fentiek alapján a kimentési lehetőségek határozatlan köre miatt kérdőjelezhető meg a szankció objektív jellege, míg a szabálysértések esetében kérdéses, hogy a legalább gondatlan elkövetést mennyiben vették figyelembe például a maszkviselési szabályok megszegésénél, hiszen maga a tényállás itt is objektív jellegűnek tűnt, ahol az ártatlanság véelme csak kevéssé vehető figyelembe. Más kérdés, hogy mennyiben mérlegelt a jogalkalmazó. Ha abból indulunk ki, hogy hányan dohányoztak az utcákon, akkor mondhatni a szabályozás meglehetősen rugalmas volt, de lehet inkább csak kevés volt a rendőr a szabályok betartásához. A jogalkotó szempontjából sokkal inkább érvényesült az az elhatárolás, hogy természetes személynél szabálysértést határozott meg, míg nem természetes személynél pedig objektívet. Vélhetően a kezdeti időszakban talán annyi lehetett a kiindulási pont, hogy a szabálysértésnek mint kisbűncselekménynek már a nevéből fakadóan is van egyfajta súlya, másrészt az eljáró hatóság 2020 márciusa után eleve a rendőrség volt, így kézenfekvőnek tűnt, hogy ezzel a szankciónemmel éljenek, bár egyes szakírók ezt a jogalkotó részéről egyfajta lemondásként értékelték a büntetőjog oldaláról nézve.<sup>43</sup> Holott a közigazgatási szankciók oldaláról tekintve éppen a gyors és hatékony elbírálást tette lehetővé külön költségnövelés nélkül, éppen bevételt generálva. Ugyanakkor az ártatlanság elvéből kiindulva ez a szankciótípus (szabálysértés) akár sok nehézséget is okozhatott volna. Az objektív szankciók esetén pedig hamarosan ugyancsak a rendőrség lett az eljáró szerv a fellebbezés lehetőségének kiiktatásával, ami szintén közelítette a két eljárást egymáshoz.

## 8. ÖSSZEGRZÉS

Az objektív és szubjektív szankciók közötti határvonal a fentiek szerint a járványhelyzetben elmosódott. Az egységes hatóság is jelentősebb részben a rendőrség lett mindkét szankciótípusnál. Bár az objektív szankciók kiszabására irányuló eljárás az Ákr. szerint zajlott, de a fellebbezést a jogalkotó nem biztosította így gyorsítva az eljárást, ugyanakkor a kimentési lehetőségeket nyitottá tette. A szabálysértések esetén bár az ártatlanság védelme alól nem tett a jogalkotó kivételt, azonban a büntetési tételeket igen jelentős mértékben emelte kellő visszatartó erőt remélve ettől. A szabálysértési eljárások száma a statisztikák alapján jelentősen megnövekedett, a járványügyi szabályok be nem tartása miatt nagyszámú szabálysértési eljárás indult: kifejezetten a Szabstv. 239/A. §-a szerinti védelmi intézkedés megszegése miatt csak hozzávetőlegesen évente (valójában félévente) tízezer, míg összességében a járványhelyzet miatt pedig ötvenezer, illetve hetvenezer.<sup>44</sup> A két szám közötti jelentős különbséget az is indokolja, hogy a fentiek alapján már nem a Szabstv. 239/A. § megsértését szankcionálták, hanem újra a kormányrendelet állapított meg a Szabstv. 1. §-át módosítva új tényállásokat, amelyek egyedileg nem szerepelnek a statisztikában.

A fentiek alapján az bizonyosan megállapítható, hogy a szabálysértés a jogalkotó számára ezután is megőrzendő terület kell, hogy maradjon több szempontból is. Egyrészt mindig szükség

lehet egy olyan kisbűncselekményi jellegű kategóriára, ahová a dekriminalizált cselekmények kerülhetnek részben a gyors elbírálás, részben a bünyügyi statisztikák javítása érdekében is. Erre példa a Járv. tv.-vel végrehajtott dekriminalizáció. Ugyanakkor a szabálysértés olyan szempontból is helytállt, hogy éppen a kisbűncselekményi jellegéből fakadóan kellő pszichés visszatartó erőt is tudott jelenteni komolyabb büntetőjogi és büntetőeljárás garanciák nélkül. A rendőrség eljárása kétség kívül a kellő operativitást biztosítja, amely rendkívüli helyzetekben különösen nagy súllyal esik a latba. Ugyanakkor annak ellenére, hogy a fentiek alapján az objektív és szubjektív szankciók kissé közeledtek egymáshoz, álláspontom szerint egyáltalán nem tört meg az az irány, hogy a szabálysértés egyre inkább elszakad a közigazgatási jogtól és a kisbűncselekményi jelleg érvényesül. Különösen igaz ez akkor, ha a büntetési tételek igen jelentős emelkedését is figyelembe vesszük.

Összességében azonban megállapítható, hogy a közigazgatási büntetőbíráskodás területe nemhiába egyidős a jogágak kialakulásával, várhatóan mindig is szükség lesz egy olyan cselekménytípusra, amely a büntetőjogból dekriminalizált cselekményeket fogja össze, ugyanakkor alkalmas egyes közigazgatási szabályok betartásának elősegítésére, de biztosítja a gyors és operatív elbírálást is. A hatáskör rendőrséghez való telepítése pedig ezt a folyamatot különösen elősegíti és bár a jogterület több szempontból is ingadozó, láthatóan szükséges annak továbbélése.

### Jegyzetek

- 1 A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.
- 2 Nagy Marianna (2011) *Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó), 30-40., vagy Árva Zsuzsanna (megjelenés alatt) In memoriam szabálysértési jog?, In: *Ünnepi Tanulmánykötet Tamás András 80. születésnapja alkalmából*.
- 3 A tanulmány lezárásának időpontja 2021. május 25.
- 4 Lásd Nagy Marianna (2008) Objektíven a közigazgatási objektív felelősségről – az üzembentartó objektív felelőssége apropóján, *Közigazgatási Szemle*, 2(2), 2-14.
- 5 Lásd az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény módosításáról szóló 1988. évi I. törvény 21/A. §.
- 6 Lásd az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény 3. § (7) bekezdés, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 13. § (1) bekezdés és az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 8. § (1) bekezdés a) pont.

- 7 Lásd erről még Blutman László (1996) Az ártatlanság védelme - a büntetőjogon kívül is?, *Bírák Lapja*, 6(1-2), 71-88.
- 8 60/2009. (V. 28.) AB határozat, ABH 2009, 501.
- 9 Nagy Marianna (2012) Quo vadis Domine?, *Jogtudományi Közöny*, 67(5), 217-226., vagy Árva Zsuzsanna (2012) Merre tovább szabálysértési jog?, *Új Magyar Közigazgatás*, 5(9), 46-53.
- 10 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2012, 185, 196.
- 11 Lásd Madarász Tibor (1989) *Az államigazgatási jogi szankció fogalma és fajtái* (Budapest: ELTE ÁJK), 37-42.
- 12 Lásd a magyar büntető törvénykönyv a kihágásokról szóló 1879. évi XL. törvénycikk indokolása és Szatmári Lajos (1990) Bíróság a magyar államigazgatásban, In: Madarász Tibor – ifj. Szatmári Lajos (szerk.) *A jogi felelősség és szankciórendszer elméleti alapjai*. 12. (Budapest: ELTE ÁJK), 81-84., és erről Árva Zsuzsanna (2008) *Fejezetek a közigazgatási büntetőbíráskodás elméletörténete köréből* (Debrecen: DELA), 46-47.
- 13 Madarász Tibor (1989) *Az államigazgatási jogi szankció fogalma és fajtái* (Budapest: ELTE ÁJK), 9-10.
- 14 A közigazgatási büntetőjog és közigazgatási büntetőbíráskodás fogalmairól lásd Árva Zsuzsanna (2008) *Fejezetek a közigazgatási büntetőbíráskodás elméletörténete köréből* (Debrecen: DELA), 5-22.
- 15 Szatmári Lajos (1990) Bíróság a magyar államigazgatásban, In: Madarász Tibor – ifj. Szatmári Lajos (szerk.) *A jogi felelősség és szankciórendszer elméleti alapjai*. 12. (Budapest: ELTE ÁJK), 90.
- 16 A törvényjavaslat benyújtása előtti évben a 2010-ben elkövetett 273.613 vagyron elleni bűncselekményből 63.019 volt azoknak a száma, amelyek 20 ezer és 50 ezer forint közötti értékhatárra követtek el. Lásd T/4863 törvényjavaslat általános indokolása.
- 17 Árva Zsuzsanna (2008) *Fejezetek a közigazgatási büntetőbíráskodás elméletörténete köréből* (Debrecen: DELA), 166-167.
- 18 Így különösen az egészségügyről szóló törvény egy teljes fejezete, de a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) és a Szabstv. is tartalmazott ilyen szabályokat. A Btk. 361. §-a szerinti járványügyi szabályszegés, míg a Szabstv. 239. § (1) bekezdés a) pontja szerinti fertőző betegség elleni védekezés elmulasztása.
- 19 A Kattv. 24/A. alcíme: A Kormány rendkívüli intézkedései tömeges megbetegedést okozó humánjárvánnyal összefüggő veszélyhelyzetben.
- 20 181/2020. (V. 4.) Korm. rendelet 7. §.
- 21 Lásd még Hollán Miklós (2020) A járványügyi szabályszegés „dekriminalizációja”: felemás büntetőpolitikai félfordulat járvány idején, *MTA Law Working Papers*, 24/2020, 8.
- 22 Ezek a már hivatkozottak, tehát a 46/2020. (III. 16.) Korm. rendelet 7. § (1) bekezdése, a 81/2020. (IV. 1.) Korm. rendelet 5. § (2) és (6) bekezdése, a 85/2020. (IV. 5.) Korm. rendelet 10. § (1) bekezdése, a 168/2020. (IV. 30.) Korm. rendelet 10. § (4) bekezdése, valamint a 211/2020. (V. 16.) Korm. rendelet 10. § (3) bekezdése.
- 23 Ennél alacsonyabb büntetési tételek alkalmazhatók azzal szemben, aki az egészségügyről szóló törvény szerinti karantén szoftver telepítésére kötelezett és úgy követi el a fenti szabálysértést. A büntetési tételek ekkor háromezer és háromszázezer forint között alakulnak, de ekkor pénzbírság kiszabása helyett - figyelmeztetés is alkalmazható, amelyet a rendőrség a Szabstv. 100/A. §-ától eltérően helyszíni intézkedés hiányában is alkalmazhat, valamint írásban és rövid úton is közölhet.
- 24 431/2020. (IX. 18.) Korm. rendelet 9. §.
- 25 Lásd a Járv. tv. 277. §.
- 26 Járv. tv. 287. §.
- 27 Hollán Miklós (2020) A járványügyi szabályszegés „dekriminalizációja”: felemás büntetőpolitikai félfordulat járvány idején, *MTA Law Working Papers*, 24/2020, 10-15.
- 28 Az ellenőrzés helye szerint illetékes rendőrkapitányság, illetve a Budapest Liszt Ferenc Nemzetközi Repülőtéren a Repülőtéri Rendőr Igazgatóság.
- 29 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet 22. § (5) bekezdése.
- 30 A jogkövetkezmény nem alkalmazható, ha a szükséges intézkedéseket megtette a jogellenes helyzet felszámolása érdekében, így *különösen...* (kiemelés a szerzőtől).
- 31 2020. évi CIV. törvény 23. §.
- 32 104/2021. (III. 5.) Korm. rendelet 8-10. §.
- 33 144/2021. (III. 27.) Korm. rendelet 9. § (1) és (9) bekezdés.
- 34 Így például a 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet többszöri módosításon ment át és mellette más kormányrendeletek is hatályba léptek.
- 35 2020-ban mindösszesen 730662 szabálysértési eljárás indult meg, amelyből a veszélyhelyzet figyelemmel alkotott szankciók miatti eljárások száma 54947 volt, így a különbség alapján (675 ezer szabálysértés eljárás) a csökkenés tovább folytatódott volna.

Forrás: Bűnügyi Statisztikai Rendszer, szabálysértés miatt megindított eljárások száma, <https://bsr.bm.hu/Document> (2021. 05. 19.).

36 2021-ben január-április hónapban összesen 257823 szabálysértési eljárás indult, amelyből 70208 eljárás volt veszélyhelyzeti tényállás miatti. Forrás Uo.

37 Forrás: Bűnügyi Statisztikai Rendszer, <https://bsr-sp.bm.hu/SitePages/ExcelMegtekinto.aspx?ExcelName=https%3a%2f%2fbsr-sp.bm.hu%2fSzabalsertesek%2fSzankci%3%b3k+r%3%a9szletezve.xlsx> (2021. 05. 25.).

38 Nagy Marianna (2011) *Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó), 5.

39 Kerecsi Klára (2006) A közvélemény és a szakemberek a helyreállító igazágszolgáltatásról, *Büntetőjogi kodifikáció*, 6(2), 10-11.

40 Gajduscsek György (2008) *Rendnek lennie kell* (Budapest, KSH ROP Programigazgatóság), 46-47.

41 Uo., 38-39.

42 Lásd még Nagy Marianna (2011) *Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó), 12.

43 Hollán Miklós (2020) A járványügyi szabályszegés „dekriminalizációja”: felemás büntetőpolitikai félfordulat járvány idején, *MTA Law Working Papers*, 24/2020, 13.

44 Forrás: Bűnügyi Statisztikai Rendszer, <https://bsr.bm.hu/Document> (2021. 05. 19.).