

KÖZIGAZGATÁSI SZANKCIONÁLÁS COVID IDEJÉN*

Árva Zsuzsanna¹

A közigazgatási szankciók között és a szabálysértési jogban az utóbbi időszakban egy erőteljes átrendeződés volt megfigyelhető az objektív szankciók javára. Ennek az okait már több tanulmány is vizsgálta.² Az indokok között említhető az objektív szankciók könnyebb érvényesítése, a szabálysértési jog tényállásai számának és egyben jelentőségének a zsugorodása, valamint az ún. Szankciós törvény hatálybalépése, amellyel a szabálysértési jog de iure elszakadt a közigazgatási szankcióktól. Mivel a közigazgatási jogban a jogérvényesítés szorosan összefügg a közigazgatási szankciórendszerrel, így annak folyamatai nehezen hagyhatók figyelmen kívül a jogérvényesítés vizsgálatakor.

1. Bevezetés

A COVID-19 által előidézett veszélyhelyzet olyan változásokat okozott, amely a közigazgatási szankciórendszer eddigi folyamatait több ponton is megakasztotta, illetve egyes esetekben meg is fordította. A járványhelyzetben a jogalkotó több új szankciót alkotott, miközben a meglévőket súlyosította, amely által egy olyan veszélyhelyzeti szankciórendszer jött létre, amelynek elemei és folyamatai tudományos szempontból is vizsgálhatók. Különösen a tekintetben, hogy mennyire feleltethetők meg a közigazgatási szankcionálás eddigi elemeinek, mennyiben érvényesülnek a szankciós, illetve szabálysértési logika és a jogérvényesítés általános közigazgatási szabályai.

A blog a 2020 tavaszától 2021 nyaráig érvényesülő folyamatokat tekinti át röviden, így kitér mindkét veszélyhelyzeti időszak, így a 2020. március 4. és 2020. június 18. közötti (a továbbiakban: I. veszélyhelyzet) és a 2020. november 4-én kezdődő időszak (a továbbiakban: II. veszélyhelyzet), valamint a járványügyi készütség elemeire.

2. Az I. veszélyhelyzet időszaka

Az első időszakban a jogalkotó elsősorban a szabálysértési törvény rendelkezéseit igazította a megváltozott szabályokhoz a járványügyi szabályok érvényesítése érdekében. Új tényállás helyett főként a szabálysértés fogalmának kormányrendelet útján történő módosításával határoztak meg új tényállásokat, amelyek között volt, amelyik egyedi szabály megszegését szankcionálta, míg más új tényállást határozott

* DOI 10.21867/KjK/2021.2.2.

¹ Prof. Dr. Árva Zsuzsanna, egyetemi tanár, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék, arva.zsuzsanna@law.unideb.hu
A blogbejegyzés az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

² Lásd: Nagy Marianna (2011): *Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához*. Budapest: ELTE Eötvös Kiadó, 30–40. vagy Árva Zsuzsanna (2021): *In memoriam szabálysértési jog?* In: Peres Zsuzsanna – Pál Gábor (szerk.): *Ünnepi Tanulmánykötet Tamás András 80. születésnapja alkalmából*. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó.

meg.³ A jogalkotási technika rendszeresen a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabstv.) 1. §-ának módosítása volt, hiszen a szabálysértés fogalmát a Szabstv. még törvény általi meghatározottsághoz kötötte, így a kormányrendeleteknek szükségszerűen ezt a rendelkezést kellett módosítaniuk. Kizárólag a Btk. 361. §-ának dekriminalizálásánál nem volt erre szükség, hiszen ott eleve törvény határozta meg a tényállást.⁴

A veszélyhelyzeti szabálysértések esetén a tételezett szankciók jelentősen magasabbak voltak, mint bármely más szabálysértés esetén a pénzbírság és a helyszíni bírság kapcsán, amelytől vélhetően kellő visszatartó erőt remélhettek, míg a hatásköri szabályok módosítása az operatív fellépést tette lehetővé a rendőrség bevonásával. A szabálysértések esetén azonban a kötelezően érvényesítendő ártatlanság véelme a hatóság számára nehezítő tényező volt, miközben a megváltozott általános hatóság, a rendőrség gyors alkalmazkodásra képes, operatív és hatékony eljárást tesz lehetővé, amely egyértelmű előnyt jelentett.

3. A járványügyi készültség időszaka

2020. június 18-ától megszűnt a veszélyhelyzet és kezdetét vette a járványügyi készültség, amely az Alaptörvény alapján nem tekinthető különleges jogrendnek. A jogalkotó ekkor módosította a Szabstv.-t, egy új kerettényállást illesztve a jogszabályba,⁵ amelynek tartalmát rendeleti szintű szabályok tölthetik ki tartalommal. A 193/A. cím szerinti védelmi intézkedés megszegését 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 nyitvatartásának önkormányzati rendeletben meghatározott szabályait megszegi.

Ugyancsak módosult a kedvezőbb hatálytól eltérést engedő rendelkezés az új tényállás kapcsán, amely 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. Mindez különös jelentőséget kapott a gyakran változó járványügyi szabályok esetén, amelyek a tényállás tartalmi részét adják és az elkövető a rendelkezés hiányában arra is hivatkozhatna, hogy az elbíráláskor a szabály már nincsen hatályban.

Ugyancsak dekriminalizálták immár törvény útján is a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 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. És ugyanezen szabály volt az is, amely objektív bírságot is meghatározott a stratégiai társaságokra vonatkozó bejelentési kötelezettséggel kapcsolatban.⁶ Ez utóbbi a

³ Lásd: 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.

⁴ Hollán Miklós (2020): A járványügyi szabályszegés „dekriminalizációja”: felemás büntetőpolitikai félfordulat járvány idején. *MTA Law Working Papers*. 24. sz. 1–37.

⁵ Lásd: 2020. évi LVIII. törvény.

⁶ Lásd 2020. évi LVIII. törvény 277. §.

bejelentéssel összefüggő kötelezettséget megszegőkkel szemben volt kiszabható, ahol a hatáskört a belgazdaságért felelős miniszter gyakorolta.⁷ Ezen szankció már egyértelműen a közigazgatási szankciók közé tartozik, amelynek kiszabására az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény⁸ alkalmazandó.

Ezen időszakban tehát jelentős részben ismét a szabálysértés maradt a szankcionálás fő eszköze, hiszen a fent említett objektív bírság egy igen korlátozott, speciális körre és cselekményre vonatkozott, ahol az eljáró hatóság is eleve – éppen a speciális érintetti kör miatt – miniszteri szintű volt.

Az időszak eredményei az alábbiakban foglalható össze: A Szabstv. módosítása lehetővé tette, hogy ne kizárólag a fogalom meghatározástól való eltéréssel lehessen új tényállást megállapítani, ugyanis az új tényállás egy keretjellegű diszpozícióval alkalmassá vált arra, hogy annak tartalmát változó rendeletek töltsék ki, ezzel reagálva a járvány változásai miatti új helyzetekre. A hatály módosításával a jogalkotó egy garanciális szabályt tört át. Bár a rendkívüli jogrendek idején speciális szabályok léptethetők életbe, a 2020. évi LVIII. törvény már a veszélyhelyzet megszűnésekor lépett hatályba. Végbement egy dekriminalizációs fordulat, amelynek lehetséges anyagi és eljárási okait *Hollán Miklós* megvizsgálta a tanulmányában.⁹ A szabálysértési jogalkotás jogpolitikai indokait figyelembe véve az állapítható meg, hogy az eljárások gyorsítása mellett nagyobb súllyal az a jogalkotói indokolásban is szereplő érv eshetett latba, hogy az eljárás gyorsítsa és egyszerűsítse mellett egyben a bűncselekményi statisztikákat könnyítsék. Mindez különösen igazolható a II. veszélyhelyzet idején elérhető szabálysértési statisztikai adatok alapján.

4. A II. veszélyhelyzet

A 2020 novemberében kezdődő időszakban a jogalkotó objektív és szubjektív szankciókat egyaránt igyekezett alkotni a jogszabályok betartatása érdekében. A Szabstv. 2020 nyarán történt, említett módosítása azonban nem nyújtott elegendő lehetőséget, így ismét az Szabstv. 1. §-ának a módosítását alkalmazták az új tényállások megállapításánál,¹⁰ ugyanis a beiktatott szabály nem rendelkezett a helyszíni bírság emelt összegéről. Ez utóbbit a jogalkotó 2020 decemberében pótolta,¹¹ azonban a kormányrendeleti szintű jogalkotásra továbbra is szükség volt a szankció mértékének emelése miatt, amelyhez ismét azt a technikát választották, hogy a Szabstv. 1. §-át módosítják.

A veszélyhelyzeti szabályozás jelentősen megváltoztatta a szabálysértési statisztikát. Míg 2020-ig a szabálysértések száma, bár kisebb mértékben, de folyamatosan csökkent, a veszélyhelyzeti jogalkotás ezt a tendenciát egyértelműen megfordította. A bűnügyi statisztikai adatok alapján 2020-ban mindösszesen 730.662 szabálysértési eljárás indult meg, amelyből a veszélyhelyzetre figyelemmel alkotott szankciók miatti eljárások száma 54.947 volt, így a különbség alapján (675 ezer szabálysértés eljárás) a csökkenés

⁷ 2020. évi LVIII. törvény 287. §.

⁸ 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról.

⁹ Hollán (2020): *i.m.*, 10–15.

¹⁰ 479/2020. (IX. 3.) Korm. rendelet.

¹¹ 2020. évi CIV. törvény 23. §.

tovább folytatódott volna.¹² 2020-ban már elkezdett nőni a szabálysértési eljárások száma, ami egyértelműen azoknak a szabálysértési tényállásoknak volt köszönhető, amelyeket a veszélyhelyzet miatt hoztak létre. Majd 2021-ben az első négy hónapban az eljárások több, mint a negyedét képezte a veszélyhelyzeti szabálysértési tényállások miatti eljárások száma. Így 2021-ben, január-április hónapban összesen 257.823 szabálysértési eljárás indult, amelyből 70.208 eljárás volt veszélyhelyzeti tényállás miatti. Ennél is jelentősebb volt a pénzbírságok számának a növekedése, amely 2020-ban volt a legnagyobb volumenű a 2016–2020 közötti időszakban.

A konkrét veszélyhelyzeti tényállásokat tekintve megállapítható, hogy az objektív és szubjektív szankciók elhatárolása a járványhelyzetben kevésbé maradt egyértelmű. Az egységesítés a fórumrendszer változásában is tükröződött, mivel a fő eljáró hatósággá a rendőrség vált mindkét szankciótípus esetén. Bár az objektív szankciók eljárására az 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról irányadó, azonban a fellebbezést a jogalkotó már nem biztosította az eljárás gyorsítása érdekében, miközben a kimentési lehetőségek köre nem volt egyértelmű. A szabálysértések esetén, bár az ártatlanság vélelmének továbbra is érvényesülnie kellett, azonban a büntetési tételek igen jelentős mértékben emelkedtek, amelytől a jogalkotó a visszatartó erő növelését remélhette és ezáltal a hatékonyabb jogérvényesítést. A szabálysértési eljárások száma a statisztikai adatok alapján erőteljesen növekedett, és különösen nagyszámú eljárás indult a járványügyi szabályok be nem tartása miatt. Önmagában a Szabstv. 239/A. §-a szerinti védelmi intézkedés megszegése miatt félévente tízezer körüli eljárás indult, míg összességében más tényállásokkal együtt a járványhelyzet miatt pedig ötvenezer, illetve hetvenezer eljárás keletkezett.

A fentiek alapján a járvány egyértelmű hozadéka a szabálysértés jogintézményének erősödése volt. A veszélyhelyzet tehát ismét igazolta, hogy továbbra is szükség van egy olyan kisbűncselekményi – igazgatási jellegű kategóriára, amely alkalmas egyrészt a dekriminalizált cselekmények befogadására, másrészt a közigazgatási szabályok érvényesítésének növelésére. A további előnyök között jelentkezett most is a gyors elbírálás és a dekriminalizáció miatt a bűnügyi statisztikák javítása. A rendőrség, mint általános szabálysértési hatóság eljárása a kellő operativitást egyértelműen biztosítja, amely rendkívüli jogrendben különösen jelentős tényező volt. Így, bár a közigazgatási büntetőbíráskodás területe több évszázada ingadozó jellegű, a veszélyhelyzet igazolta, hogy továbbra is szükséges annak továbbélése.

Források jegyzéke

- 168/2020. (IV. 30.) Korm. rendelet
- 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről
- 2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről (Szabstv.)

¹² Bűnügyi Statisztikai Rendszer, szabálysértés miatt megindított eljárások száma. <https://bsr.bm.hu/Document> (letöltés dátuma: 2021. május 19.)

- 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról (Ákr.)
- 2020. évi CIV. törvény
- 2020. évi LVIII. törvény
- 211/2020. (V. 16.) Korm. rendelet
- 46/2020. (III. 16.) Korm. rendelet
- 479/2020. (IX. 3.) Korm. rendelet
- 81/2020. (IV. 1.) Korm. rendelet
- 85/2020. (IV. 5.) Korm. rendelet
- Árva Zsuzsanna (2021): In memoriam szabálysértési jog? In: Peres Zsuzsanna – Pál Gábor (szerk.): *Ünnepi Tanulmánykötet Tamás András 80. születésnapja alkalmából*. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó
- Árva Zsuzsanna (2021): Közigazgatási szankcionálás veszélyhelyzetben. *Közigazgatás Tudomány*. 1. sz. 6–18.
- Árva Zsuzsanna: In memoriam szabálysértési jog? In *Ünnepi Tanulmánykötet Tamás András 80. születésnapja alkalmából*, Ludovika, Budapest, 2021.
- Bűnügyi Statisztikai Rendszer <https://bsr.bm.hu/Document> (letöltés dátuma: 2021. május 19.)
- Hollán Miklós (2020): A járványügyi szabályszegés „dekriminalizációja”: felemás büntetőpolitikai félfordulat járvány idején. *MTA Law Working Papers*. 24. sz. 1–37.
- Nagy Marianna (2011): *Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához*. Budapest: ELTE Eötvös Kiadó