

## **Árva Zsuzsanna<sup>1</sup>: Die innere Differenzierung der Bagatelhandlungen als Charakteristikum**

Debreceni Jogi Műhely, 2008. évi (V. évfolyam) 1. szám, Különszám (2008. január)

### **Die Natur des sog. Bagatellhandlungen, also das Wahrzeichen der Verwaltungsgerichtsbarkeit**

Nach der meistverbreiteten Ansicht ist das Regelgebiet der Verwaltungsgerichtsbarkeit ein doppelte Rechtgebiet, was setzt sich aus Bagatelldelikten und Verwaltungsfeindlichkeiten zusammen. Diese Meinung stützt sich auf der Regelung des geltenden Kodexes und dem Beschluß des Verfassungsgerichtshofes von 1997. Diese Vortrag stellt die Hintergrund dieser Aspekt, weil es weder neu, noch unbestreitbar ist. Die innere Differenzierung charakterisiert die Rechtsgebiet von seiner Entstehung. Die Diversität aber ist nicht gleichwertig mit der Zweiheit. Der Sammelcharakter der Ordnungswidrigkeiten ist unstreitig für Fachliteratur der Gegenwart, aber in dem vorstehenden Methode der Abgrenzung sind wenige Experten einverstanden.

### **Die Differenzierung in Zeit der Kodifizierung im 19. Jahrhundert**

#### 1. Die Schwierigkeiten der Begriffsbestimmung vor dem Zeit des Kodifikations

Die Übertretungen und die sog. Zuwiderhandlungen (áthágások) hatten vor dem strafrechtliche Kodifizierung keine dogmatische Gründung, und meistens ihre Bedeutungen waren von einander nicht gut abgegrenzbar. Diese Begriffen waren gewöhnlich Synonimen, und in den Gesetzen waren die Begriffanwendung inkonsequent. Aber auch problematisch war die genau Definierung der Übertretungen. Nach der Meinung des Theoretikers der Übertretungen, Gyula Élthes sind die Übertretungen auch zu Sankt Stephans (Szent István) Zeiten<sup>2</sup>, aber die Beurteilung dieses Epoches ist sehr widersprüchlich in der Rechtsliteratur.

Die größte Teil der Fachliteratur übernehmt nicht die Beurteilung dieses Epoches. Tibor Király bestrietet die Begriffrückverweisung im ganzen<sup>3</sup>. Nach Meinung von Marianna Nagy ist die Abgrenzung die Übertretungen von Zuwiderhandlungen dogmatische ausgeschlossen, weil die Begriffsanwendung in der Rechtsnormen hinsichtlich des Formes derZuwiderhandlung, der Strafe oder der Funktion – Geldbuße oder Geldstrafe -, inkonsequent war<sup>4</sup>.

#### 2. Übertretung Polizeiübertretung und Monopolübertretungen im Spiegel der Rechtsnormen

Durch das Csemegi-Kódex (Gesetzartikel Nr. V von 1878) wurde die Dreiteilung in unser heimisches Recht eingeführt, aber die zwei Gesetzbücher, also das Strafgesetzbuch und das Übertretungsstrafgesetzbuch haben eine materiell-rechtliche Einheit gebildete, weil die Übertretungen der Teil des Strafrechts waren. Dieser Zusammenhang zeigte sich auch auf positvies- rechtlicher und theoretischer Ebene. Die meist wesentliche Frage war die

Bestimmung des Gesichtspunktes der Abgrenzung. Nach der Begründung<sup>5</sup> der Strafgesetzbücher beruhte auf der Methode der sog. Gefährtheorie.

Die materiell-rechtliche Einheit des Strafrechts war aber auf ersten Blick restlos richtig. Die Rechtsnormen bestimmten nicht den Begriff der Übertretung, aber die Begründung des Gesetzbuches erklärte den Gegenstand der Regelungen. Der Gegenstand war auch der Bereich der Bagatelldelikten und der Verwaltungsdelikten. Mit dieser quasi Begriffbestimmung hängte die Streichung des polizeilich Attributes von dem Titel des Gesetzentwurfes zusammen<sup>6</sup>.

Nach der Regelung des Übertretungsstrafrechtsgesetzbuchs konnten Verordnungen – Ministerialverordnungen und lokalen Statuten - kriminalische Unrechten für Übertretung nicht erklären, also die Exekutivegewalt konnte nicht Strafrecht setzen. Nach dem letzten Satz des 1 § ÜbertretungsstrafrechtsGB konnte die Verordnungen ohne die Polizeiverboten oder polizeiliche Regelungen für Übertretung erklären<sup>7</sup>. Also das Übertretungsstrafrechtsgesetzbuch versuchte das Prinzip nullum crimen sine lege et nulla poena sine lege restlos erfüllen.

Nach dem vorangehenden unterscheidete das Übertretungsstrafrechtsgesetzbuchs die Übertretungen nach Gewicht. Diese Differenzierung zeigte sich in der Hierarchie der Strafverordnungen. Von der inneren, impliciten Differenzierung des Übertretungsrecht, und die Pönalisierung der Verwaltungsfeindlichkeiten kann man die Legalisierung des selbständigen Verwaltungsstrafrechts ableiten. Also das selbständige Verwaltungsstrafrecht kam zustande in den Übertretungen, folglich im Strafrecht, und nach dieser Bedeutung gehörten dazu die eindeutigen kriminalistischen Handlungen nicht<sup>8</sup>.

Die herkömmlich abgrenzbare dritte Kategorie der Übertretungen, die Monopolübertretungen trennten sich materiell- und formell rechtlichen von anderen Übertretungen und auch von Straftaten. Die Polizeiübertretungen schützten das Interesse des Staates und besonders der Verwaltung. Das Monopolstrafrecht schützte das Staatseinkommen und das Interesse des König- oder Staatsfiskus. Das rechtsverletzende Verhalten dieser Handlungen bestand in der Verletzung einer finanziellen Verfügung. Dazu passte auch die Funktion der Bestrafung, beziehungsweise des Prozesses<sup>9</sup>.

### 3. Übertretung -Polizeiübertretung

Es wurde schon offenbar auf Grund des Übertretungsstrafrechtsgesetzbuches und der vorherigen Regelungen, daß auch die Polizeiübertretungen den sog. Übertretungen nach der Begründung und dem Allgemeine Teil des Csemegi-Kodexes gehörten. Aber die Polizeiübertretungen sanktionierten nur die Verwaltungsfeindlichkeiten, und sie hatten außer der Straffälligkeit kein andere Attribut der Straftaten. Nach dem Verhandlungsstoff der Internationale Kriminalistische Vereinigung ist es eindeutig, daß die Übertretungen und die Polizeiübertretungen gleichen sind.<sup>10</sup> Nach der ungarischen Regelung des Epoches und der Wissenschaftsliteratur können wir das sagen, daß die Polizeiübertretungen, also das Verwaltungsstrafrecht ist der Teil der Übertretungen.

Aber gab es in der Wissenschaft verschiedene Ansichte davon, was ist Verwaltungsstrafrecht. Es gibt zwei Auslegungen. Nach formeller Ansicht gehörten durch Polizeibehörden, also

durch Verwaltungsbehörden beurteilten Verhalten zum Rechtsbereich. Nach materieller Ansicht gehörten die besondere Arten der Straftaten zum diesen Bereich, aber die Auswahl des Ordnungsprinzip der Teilung nach der Schwere der Straftaten war sehr problematisch.<sup>11</sup> Für die Verwaltungsliteratur war es aber tatsächlich, daß auch die Verwaltung in Strafsachen urteilen konnte, demzufolge kam formelles Verwaltungsrecht zustande.<sup>12</sup> Im deutschen Rechtswissenschaft arbeitete Adolf Merkl auch den materiellen Begriff des Polizeistrafrechts auf Grund dieser Auslegung aus. Entsprechend gehört die Gesamtheit der durch die Polizeibehörden anzuwendende Regelungen zum Bereich.

Nach verwaltungswissenschaftlichen zusammenfassenden Werken des Epochen sind die Polizeiübertretungen im Strafrecht als eine getrennte Kategorie. Also Ede Márfy teilte die Übertretungen in zwei Gruppen nach den Rechtsnormen, und er unterscheidete die Übertretungen an ihrer verwaltungsrechtlichen oder strafrechtlichen Natur. Aber die Abgrenzung nahm er teilweise als theoretisch-gründig, statt suchte er die Erklärung in der praktischen, zweckmäßigen Standpunkte.<sup>13</sup>

#### 4. Zuwiderhandlungen- Polizeiübertretungen?

Die Trennung der Übertretungen von der Zuwiderhandlungen war auch problematisch. Die Zuwiderhandlungen waren gewöhnlich die Verwaltungsunrechten, aber einerseits die Trennung war inkonsequent, andererseits die Terminologie der Übertretung war allgemein verbreitet. Marianna Nagy stellte den Unterschied des Begriffsgebrauch durch das Bereich der Forstpolizei vor<sup>14</sup>, und Márta Bittó lag die verwaltungsrechtliche Natur des Rechtsinstitutes durch die Entwicklung der arbeitsrechtlichen Übertretungen dar.<sup>15</sup> Nach ihrer Meinung funktionierten die Übertretungen als allgemeine Verwaltungssanktion, so sie ersetzen zum Beispiel die Sanktionen der Vollstreckung.

Nach der Kodifikation wurde der Begriffsgebrauch geregelt, weil die Geldstrafe die Sanktion der Übertretung wurde und die Geldbuße war im Verwaltungsrecht gebraucht. Aber dieses Prinzip kam auch nicht zur Geltung ungebrochen. Wenn der Zweck der zwei materiellrechtlichen Sanktionen anderes war, die Rechtsliteratur hielt die Kombination der zwei Sanktionsarten für vollstehbar.<sup>16</sup>

## **II. Die Abschaffung der Übertretungen und die Ordnungswidrigkeiten als Rechtsinstitutes von Staatsverwaltungsrechts**

In 1953 wurden die Ordnungswidrigkeiten mit gesetzkraftigen Verordnung Nr. 16 von 1953 abgeschafft, aber diese Rechtsnorm löste die verfassungsrechtlichen Problemen nicht. Der Grad der Gesellschaftsfährlichkeit war das hauptsächliche Abgrenzungskriterium zwischen Straftaten und Übertretungen, darum abschaffte die gesetzkraftigen Verordnung Nr. 17 von 1955 die Institution der Übertretungen, und eine Zeitlang waren keine Ordnungswidrigkeiten mit Freiheitsstrafe bedroht. Aber in 1960 wurde der Arrest als ordnungsstrafrechtliche Sanktion neben der Geldbusse wieder eingeführt.

Die Ordnungswidrigkeiten waren Staatverwaltungsrechtliche Rechtsinstitut nach den Rechtsnormen, aber die Tehorteiker mußten bekennen, daß die Ordnungswidrigkeiten die Nachfolgere der Übertretungen waren, darum existierte die innere Differenzierung weiterhin.

Lajos Szatmári bearbeitete die staatsverwaltungsrechtliche Verantwortung in 1961, und er erklärte, daß der Bereich der mit verwaltungsrechtlicher Sanktion oder mit Ordnungswidrigkeiten geschützten Verhaltens sehr weit ist, darum führt die Bestimmung des geschützte Themenbereich nicht zum Erfolg. Die Ordnungswidrigkeit ist ein Sammelbegriff, wie die Übertretung, also Szatmári sieht die Bedeutung der Systematisierung in der Organisierungsgesichts. Neben dem Gemischtcharakter der Übertretungen giben die Bagatelldelikten, was Szatmári kritisierte sehr besonders von dogmatischer Hinsicht. Nach Meinung von Szatmári führt die Entfernung der nicht verwaltungswidrigen Verhalten nur zur dogmatischen Einhiet der Ordnungswidrigkeiten, aber es ist nicht durchführbar wegen den Praktikstandpunkte. Der Fachbereich der Kategorie der Finanz- oder Monopolordnungswidrigkeiten ist immer getrennt von den allgemeinen Ornungswidrigkeiten.<sup>17</sup>

Die Differenzierung des Strafgesetzbuchs in 1971 und Dekriminalisation flammten die Diskussion wieder auf. Márta Bittó und László Papp bekennnten in den Publikationen die Bindung des Rechtsinstitutes zum Strafrecht, und sie versuchten die Kategorisierung der Übertretungen nach der traditionellen Grenzlinie zwischen Bagatell und Verwaltungsdelikten.

### **III. Der Beschluss Nr. 63/1997 (XII. 12.) des Verfassungsgerichtshofes und die Legalisierung der Diversität**

Das Verfassungsgerichtshof erklärt in 1997 den Janus-Charakter der Übertretungen, die setzen sich aus Bagatelldelikten und aus Verwaltungsdelikten zusammen. Das Gremium erklärte auch, daß der Gesetzgeber bei beiden Arten der Ordnungswidrigkeiten das richterliche Rechtsmittel garantieren muß, aber diese Prinzip war bei den zwei Typen auf andere Weise abgeleitet.

Die Rechtsliteratur tadelt den Beschluß von vielen Aspekt.

Gábor Máthé (im Artikel von 2001) machte sich aufmerksam auf die Selbstwidersprüche der Begründung des Beschlusses des Verfassungsgerichtshofes, was vermischt die materiell und formellrectliche Näherung.<sup>18</sup>

Péter Kántás bestreite die Trennung bezuhgnemend auf ungarische und deutsche Fachliteratur. Nach seinem Standpunkt kann man keine Demarkationslinie zwischen den Übertretungen auf Grund von qualitativen Kriterien ziehen, weil der Unterschied nur quantitative ist, also er zeigt sich in der Intänsität des Angriffs gegen das rechtsgeschützten Interesse, aber Kántás bestreite auch nicht die obene Kategorisierung.<sup>19</sup>

### **IV. Die mögliche Kategorisierung der Übertretungen in dem Speigel des geltende Recht**

Das geltende Recht enthält die Doppelheit in der Präambel nach dem Beschluß des Verfassungsgerichtshofes.

Nach der einheitlichen Ansicht des Wissenschaftes ist das Rechtsinstitut der Übertretung eine Sammelkategorie, aber die einzelne Wissenschaftler setzen die Akzente verschieden fest. Aber nur wenige Experten übernehmen konkrete Kategorisierung wegen dem

Schwierigkeiten, zwar die gewöhnliche Dividierung – Bagatelldelikten und Verwaltungsdelikten – halten Vielen überholt. Die letzte Klassifizierung stammt aus dem 19. Jahrhundert. Allgemein bekannt, daß die Übertretungen binden sich sehr zur regelten Lebensverhältnisse, was induzierte die Entstehung der neuen Typen des Sachverhaltens. Zur diesen Gruppe gehörten die Verkehrs- oder die Arbeitsschutzübertretungen, die sind kategorisierbar sehr schwierig entlang den letzten Parameters. Nach meiner Meinung ist die doppelte Bindung aber nicht gleichwertig mit der Dualität des Rechtsgebietes. Darüber sprachte Marianna Nagy, daß die Arten der Bagatelldelikten und der Verwaltungsdelikten die zwei Endpunkte der Kategorie sind, und zwischen der Endpunkte gibt es unzählbare Übergänge oder Variations der Handlungen.<sup>20</sup>

## Összefoglaló

A közigazgatási büntetőbíráskodás szabályozási tárgykörét általában mint vegyes természetű, igazgatás-ellenes és bagatell büntetőjogi cselekményeket egyaránt magába foglaló jogterületet határozzák meg. Ezen álláspont egyfelől a hatályos kódex szabályozására, másfelől az Alkotmánybíróság 63/1997. (XII. 12.) határozatára támaszkodik.

Jelen tanulmány azt mutatja be, hogy ezen megosztottság sem nem újkeletű, sem nem megfellebbezhetetlen tézis. A belső differenciáltság a jogterületnek már kialakulásától kezdve alapvető jellemvonása volt. A megosztottság azonban nem feltétlenül azonos a kettéosztottsággal. A jelenkor irodalma számára már vitathatatlan a szabálysértések gyűjtőjellege, azonban az elhatárolás fenti módjával csak kevesen értenek egyet.

A kihágások már a büntetőjogi kodifikációk előtt sem képeztek egységet, amely megosztottságot a Kbt. is fenntartotta, így elkülönülten léteztek a rendőri, a kriminális, valamint az ún. jövedéki kihágások, amelyekre mind-mind külön szabályok vonatkoztak. A kettős - közigazgatási, illetve büntetőjogi - kötődés a kihágások megszüntetése és az immáron államigazgatási, illetve közigazgatási jogba tartozó jogintézmény, a szabálysértések létrehozása után is fennmaradt. A hatályos jog pedig az Alkotmánybíróság határozatának megfelelően a preambulumban tartalmazza a megosztást.

A szakirodalom a tekintetben egységes, hogy a szabálysértés jelenleg is gyűjtőkategória, azonban az egyes szerzők a hangsúlyokat eltérően határozzák meg. Konkrét kategorizálásra a nehézségek miatt azonban csupán kevés szerző vállalkozik, bár a bagatell-büntetőjogi és igazgatás-ellenes megosztást többen meghaladottnak tartják, hiszen ez utóbbi osztályozás a 19. századból eredeztethető. Álláspontom szerint a kettős közigazgatási és büntetőjogi kötődés nem azonosítható a jogterület kettéosztottságával, ugyanis ahogyan ezt Nagy Marianna is megfogalmazta, ez csupán a kategória két végpontját képezi, amely között számtalan variáció, átmenet képzelhető el. Ezért véleményem szerint ezen felosztások önkényesek és a jogtörténeti hagyományokból fakadnak, amely azonban már akkor sem volt teljesen vitathatatlan, ma pedig az életviszonyok változását tekintve egyáltalán nem védhető.

<sup>1</sup> Dr. Árva Zsuzsanna, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék, Alkotmányjogi Tanszék, egyetemi tanársegéd, témavezetők: Prof. Dr. Stipta István egyetemi tanár, Dr. Balázs István egyetemi docens

<sup>2</sup> Tusnádi Élthes Gyula: A rendőri és jövedéki büntetőjog. Az ezeréves magyar kihágási jog története és a mai állapota, Budapest, Fővárosi Nyomda, 1935, 417-419.

- 
- <sup>3</sup> Király Tibor: Kihágások a magyar jogban in: Móra Mihály: Tanulmányok az állam és jog kérdései köréből, Budapest, Jogi és Közgazdasági Könyvkiadó, 1953, 87-92.
- <sup>4</sup> Nagy Marianna: Az államigazgatási jogi szankciórendszer szabályozásának története, Budapest, ELTE ÁJK, 1990, 14-16.
- <sup>5</sup> A Magyar büntető törvénykönyv a rendőri kihágásokról. Törvényjavaslat és Indokolás in: Magyar Igazságügy 1879, 2., 236.
- <sup>6</sup> Emmer Kornél: A képviselőház igazságügyi bizottságának tárgyalásai in: Magyar Igazságügy 1879, 3., 309.
- <sup>7</sup> Emmer: i. m. 311.
- <sup>8</sup> Máthé Gábor: A kihágás intézménye in: Állam és Igazgatás 1980, 9., 806-810.
- <sup>9</sup> Tusnádi Élthes: i. m. 541-545. p., Székely József: A jövedéki büntető eljárásról, tekintettel a monarchia mindkét felére in: Magyar Igazságügy, 1882. 4. 262.
- <sup>10</sup> Kitzinger, Friedrich: Die Internationale Kriminallitische Vereinigung. Betrachtung über ihr Wesen und ihre bisherige Wirksamkeit, München, C. H. Beck Verlag, 1905, 31-42.
- <sup>11</sup> Bittó Márta: A közigazgatási büntetőjog kialakulása in: Állam és Jogtudomány 1982, 2., 238. p
- <sup>12</sup> Tóth József: A rendészeti ténykedés alakjai, Eger, Szent János Nyomda, 1939, 179.
- <sup>13</sup> Márffy Ede: Magyar közigazgatási és pénzügyi jog. 1. köt. Budapest, Athenaeum, 1926, 260-261.
- <sup>14</sup> Nagy Marianna: i. m. 12-17.
- <sup>15</sup> Bittó Márta: A munkavédelmi szabályok megszegésének szankciói a kihágási jogban in: Állam és Jogtudomány, 1983, 2., 233-235.
- <sup>16</sup> Tusnádi Élthes Gyula: i. m. 564.
- <sup>17</sup> Szatmári Lajos: Bíróság a magyar államigazgatásban in: Madarász Tibor – ifj. Szatmári Lajos: A jogi felelősség és szankciórendszer elméleti alapjai. 12, Budapest, ELTE ÁJK, 1990, 62-64.
- <sup>18</sup> Máthé Gábor: Közigazgatási büntetőjog vagy "Janus-arcú" büntetőjog? in: Magyar Közigazgatás, 2001. 6., 323-324.
- <sup>19</sup> Kántás Péter: Egy alkotmánybírói határozat margójára in: Belügyi Szemle, 1998. 6., 88-97.
- <sup>20</sup> Nagy Marianna: A közigazgatási jogi szankciórendszer, Budapest, Osiris, 2000, 73.