

DISSERTATIONES

LASSÚ EVEZŐCSAPÁSOKKAL A KIHÁGÁSI BÜNTETŐJOG
FELÉ, AVAGY GONDOLATOK AZ ÚJ SZABÁLYSÉRTÉSI
TÖRVÉNYHEZBELCSÁK Róbert Ferenc
ügyvédjelölt

A magyar Országgyűlés 2011. december 23. napján fogadta el a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvényt (a továbbiakban: Sztv.), amely alapjaiban változtatta meg a magyar szabálysértési jogot. Az Sztv. 2012. április 15. napján történt hatályba lépésével a szabálysértési jog 1955 óta tartó töretlen fejlődése és a jogterület folyamatos letisztulása jogalkotói és jogalkalmazói szempontból egyaránt jelentős csorbát szenvedett. Az új törvény számos előremutató és támogatható rendelkezése ellenére sajnos hemzseg az egymásnak ellentmondó, illogikus normáktól, az indokolatlan és már-már a jogállami szabálysértési jog alkotmányos határait feszegető módosításoktól, dogmatikai és kodifikáció-technikai hibáktól. Tanulmányomban rá kívánok világítani arra, hogy a szabálysértési jog az Sztv. elfogadásával elvesztette a jogtudomány által évtizedek alatt kimunkált dogmatikai alapjait és az új szabályozással a magyar jogrendszer egy olyan területe felé halad, amelyből az 1955. évi 17. törvényerejű rendelet szakította ki. A magyar jogalkotás legújabb „gyöngyszeme” a következetlenségeivel több gyakorlati, sőt alkotmányossági problémát is felvet.

1. A szabálysértési jog elhelyezkedése a jogrendszerben

Az Sztv. módosításáról általánosságban elmondható, hogy a szabálysértési jog szankciórendszere radikális módon szigorodott az új törvény hatálybalépésével. Emelkedett a hatóságok által kiszabható pénz- és helyszíni bírságok összege, jelentősen bővült az elzárással is sújtható szabálysértések köre, megjelent az ún. fixbírság jogintézménye, valamint a kiszabott pénzbírság végrehajtására vonatkozó szabályok módosításával a pénzbírság adók módjára már nem hajtható be, ehelyett közérdekű munkára vagy elzárásra változtatható át.

Az Sztv. 1. § (1) bekezdése alapján szabálysértést kizárólag törvény állapíthat meg. Az Sztv. egyetlen jogalkotói aktussal hatályon kívül helyezte a szabálysértésekről

szóló 1999. évi LXIX. törvényt (a továbbiakban: régi Sztv.), a 218/1999. (XII.28.) Kormányrendeletet, valamint az összes szabálysértési tényállást statuáló helyi önkormányzati rendeletet.

Felmerülhet a kérdés az olvasóban, hogy mi történik azzal a több száz szabálysértéssel, illetve az általa védett jogi tárgyakkal, amelyeket egyetlen tollvonással kitöröltek a szabálysértési jogból. A válasz egyszerű: a jogalkotó a szóban forgó szabálysértéseket a közigazgatási szankciórendszer jogállami garanciákkal kevésbé körülbástyázott területének adja át. Ez a jogterület a közigazgatási büntetőhatalomnak az a része, amelyet a közigazgatási anyagi jogi bírságok és intézkedések uralnak.

A kettős szerkezetű közigazgatási szankciók előbbi szegmense alapjaiban különbözik az egységesen kodifikált szabálysértési jogtól, különösen az eljárási szabályaiival (ti. ezekben az eljárásokban a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) rendelkezéseit kell alkalmazni),¹ a jogrendszerben szétszórtan megtalálható anyagi jogi rendelkezéseivel, objektív alapú szankcióival, kezdetleges eljárási garanciáival, a bírósági felülvizsgálat részbeni hiányával, stb. Hab a tortán, hogy maga az Sztv. is kevesebb, mint felére csökkentette a szabálysértési tényállásokat a törvényben.

Véleményem szerint a fenti tények sajnos igazolják, hogy a szabálysértési jog ideje lassacskán lejár. Egyre inkább bizonyosodik, hogy a létrehozását kiváltó jogpolitikai célt – a közigazgatási büntetőhatalom egységes szerkezetbe foglalását – nem képes betölteni. Tényállásai átkerülnek a közigazgatási anyagi jogi szankciók terebélyesedésébe, büntetési rendszere pedig szigorodik. Feltétel nélkül egyetértek Nagy Mariannával, amikor kijelenti, hogy „A 2012. évi új Sztv. átpozicionálja a szabálysértési jog szankciórendszerben való elhelyezkedését”.² Joggal merül fel a kérdés, hogy az új törvényi rendelkezések bevezetésével tekintethető-e egyáltalán a szabálysértési jog a közigazgatási szankciórendszer részének, valamint alkalmas-e a közigazgatási szervezetrendszer a „kihágási büntetőjog” működtetésére? Szilárd meggyőződésem, hogy a felvetett kérdésekre a válasz nemleges. Mindezek alapján pironkodás nélkül állíthatom, hogy *a jogalkotó által az Sztv. hatálybalépésével meghatározott irány a büntetőjogi trichotómia visszatéréséhez és a szabálysértési jog államigazgatási szankciórendszerben történő asszimilálódásához vezet.*³

¹ Az új szabálysértési törvény változatlanul nem rendezi a háttérjogszabály kérdését, mert ugyan több helyen utal a Büntetőeljárás törvényre, de kiegészítő alkalmazását nem teszi lehetővé. Így a törvénynek háttérjogszabálya nincs, csak az Sztv. értelmezésével lehet feloldani a felmerülő jogalkalmazási problémákat. Vámosiné Marunák Ágnes szerint „az elfogadott javaslat tovább fogja erősíteni ezt a dilemmát, mivel már a preambulumban is, valamint az 1. § -ban is egyértelműen közelíti a szabálysértés jogát a büntetőjoghoz.” (VÁMOSINÉ MARUNÁK ÁGNES: Az új szabálysértési törvény és a joggyakorlat problémái. www.jogiforum.hu/hirek/27230, 2012.06.05.)

² NAGY Marianna: *A szabálysértési szankciórendszer elméleti kérdései* c. előadás a 2012. február 09. napján megrendezésre került Dr. Papp László emlékkonferenciáról, http://www.nki.gov.hu/images/akademia/konferencia/ujszab/dr_nagy_marianna_diasor.pdf, 2012.06.04.

³ Kántás Péter a régi Sztv. hatálybalépését megelőző kodifikációs tendenciák tárgyalásakor az általam felvetett irányt a „C” változat cím alatt a következők szerint írta le: „A szakirodalomban a »visszate-relés« címszóval szokták illetni azt a megoldási javaslatot, amely az egységes szabálysértési joganya-

2. A szabálysértés fogalma

A régi Sztv. a preambulumban határozta meg a szabálysértés fogalmát a következőképpen: „E törvény célja, hogy gyors és eredményes fellépést biztosítson azokkal a jogsértő magatartásokkal szemben, melyek a bűncselekményekhez képest enyhébb fokban sértik vagy veszélyeztetik a társadalom általánosan elfogadott együttélési normáit, akadályozzák vagy zavarják a közigazgatás működését illetve meghatározott tevékenység vagy foglalkozás gyakorlására vonatkozó jogszabályokba ütköznek.”⁴ Ez a meghatározás szinte szóról szóra megegyezik az első szabálysértési törvényünk (a szabálysértésekről szóló 1968. évi I. törvény) definíciójával.

A mai magyar szabálysértési jog alapjait lefektető 63/1997. Alkotmánybírósági határozat egyszer s mindenkorra rögzítette, hogy a szabálysértés „kétarcú” jogintézmény, amely közigazgatás-ellenes és kriminális jellegű tényállásokat egyaránt tartalmaz.⁵ *Ennek ellenére az Sztv. preambuluma már csak az ún. kis bűncselekményeket tekinti szabálysértésnek.* Ez a meghatározás is alátámasztja az előbbieken már kifejtett álláspontomat, hogy *végző soron a szabálysértési jog jelenlegi fejlődési tendenciája a bagatell büntetőjogba kihágásként történő visszakerülését fogja eredményezni.*

Megjegyzendő, hogy a definíció megváltoztatása a helyi szintű jogalkotásra is hatással lesz. A meghatározás a saját hiányosságai miatt elveszti normatív jelentőségét; nevezetesen azt, hogy a települési önkormányzatok számára tartalmi keretet adjon a helyi önkormányzatokról szóló törvény alapján a hatályon kívül helyezett szabálysértések pótlására 2012. június 1. napját követően megalkotandó ún. tiltott, közösségellenes magatartások rendeleti szintű konstituálásához.⁶ Röder Richárdhoz

got szétválasztva, a kriminális jellegű cselekményeket a büntetőjogba integrálná (tulajdonképpen a dekriminalizáció folytán létrejött szabálysértések visszatételét elvégezve), az igazságszolgáltatási garanciákat a büntetőbíráskodás keretében biztosítva. Nehéz, de megoldhatónak tűnik a kriminális jellegű szabálysértési tényállások leválasztása a cselekmény társadalomra veszélyes jellege és nem súlya alapján, valamint a kilátásba helyezett szankció súlya szerint. A megmaradt – még mindig heterogén – igazgatásellenes és az ún. szak-szabálysértések maradnának a közigazgatás keretében, ez a cselekményi kör már nem igényli az eddigi garanciális feltételeket és büntetőeljárásjogi elemeket, tehát az államigazgatási eljáráshoz közelítése megtörténhet.” (FARKAS Imre –KÁNTÁS Péter: Merre tovább szabálysértés? *Magyar Közigazgatás*, 1994/3. 166.) Megjegyzem, az idézet utolsó mondatával csak részben értek egyet, mert napjaink közigazgatási büntetőjogában, a jelenleg a Ket. eljárási szabályai szerint az ágazati törvények alapján kiszabott közigazgatási szankciók igénylik az igazságügyi büntetőjogban is érvényesülő eljárási garanciákat.

⁴ A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény Preambuluma.

⁵ 63/1997. (XII.11.) AB határozat, ABH 1997.

⁶ Érdekes helyzetet teremtett az Alkotmánybíróság azzal, hogy a 38/2012. (XI.14.) AB határozatában alkotmányellenesnek nyilvánította és megsemmisítette a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXI. törvény 143. § (4) bekezdés e) pontját, amelyben a törvényhozó hatalom felhatalmazta a helyi önkormányzatok képviselő-testületeit, hogy rendeletben szabályozzák a kirívóan közösségellenes magatartásokat, valamint a magatartás elkövetőjével szembeni pénzbírság kiszabásának szabályait, tekintettel arra, hogy a támasztott rendelkezés a jogállamiság illetve a közigazgatás törvény alá rendeltsége elvébe ütközött.

csatlakozva egyetértek azzal, hogy a jogalkotó komoly hibát követett el, amikor a helyi önkormányzati rendeletekben szabályozott tényállásokat kivezette a szabálysértési jogból.⁷

Az Sztv. definíciója problematikus továbbá azért is, mert a törvény az Egyes szabálysértésekről szóló fejezetében változatlanul megtalálhatóak mind a kriminális jellegű (pl. magánlaksértés, tulajdon elleni szabálysértés, garázdaság, tiltott kéjelgés), mind pedig a közigazgatás-ellenes (pl. vadászati tilalom megszegése, árdragítás, fertőző betegség elleni védekezés elmulasztása, oktatási tevékenység folytatására irányuló szabályok megszegése) cselekmények.

Az előbbi dogmatikai inkonzisztencia mellett sokkal nagyobb gyakorlati jelentőséggel bír az Sztv. 1. § (2) bekezdés b) pontja, amely nem egyeztethető össze egyetlen a jogalkotásra vonatkozó normával sem.⁸

Az Sztv. idézett rendelkezése fordítva alkot jogot, ugyanis két meghatározott szabálysértési büntetéshez rendeli a társadalomra veszélyesség vélelmét. Ezzel a magyar jogtörténetben régóta nem tapasztalt visszaélések melegágya lehet, mert megteremti annak a lehetőségét, hogy a törvényhozó hatalom az általa önkényesen kiválasztott szankcióhoz alkosson tényállást. Megkérdőjelezhetetlen tény, miszerint abból, hogy a törvényhozó adott korszakban egy magatartás veszélyességi fokát milyennek ítéli, nem lehet annak közbiztonságot vagy közrendet veszélyeztető mivoltára következtetni, az ilyen ítélet elméleti elhatárolásra alapnak nem alkalmas (bár természetesen tételes joginak igen).⁹

*Az Sztv. 1. § (2) bekezdés b) pontja véleményem szerint azt mondja ki, hogy ami elzárással illetve járművezetéstől eltiltással büntethető a törvény szerint, az veszélyes a társadalomra. Márpedig a törvény 1. § (1) bekezdése szerint szabálysértés az a törvény által büntetni rendelt tevékenység vagy mulasztás, amely veszélyes a társadalomra.*¹⁰

A szabálysértés meghatározása kapcsán nem mehetek el szó nélkül amellett sem, hogy kikerült a definícióból a „jogellenes cselekmény vagy mulasztás” elem, és en-

⁷ RÖDER Richárd: A szabálysértési törvény hatálya alá tartozó szabálysértési eljárások az eddigi gyakorlati tapasztalataim tükrében. *Kodifikáció és közigazgatás*, 2012/2. 82. [a továbbiakban: RÖDER (2012a)]

⁸ Dr. Hollán Miklós véleménye szerint az Sztv. 1. § (2) bekezdés b) pontja egyenesen nem értelmezhető. Kiforratlannak tartja az Sztv. szabálysértés-fogalmát továbbá azért is, mert egyrészt szabályt nem lehet veszélyeztetni, másrészt a kockázat tulajdonképpen azonos a veszélyességgel, végül harmadrészt a kriminális kifejezést hazánkban kizárólag a büntetőjog alkalmazhatja. (HOLLÁN Miklós: *A szabálysértési jog büntetőjogi kötöttsége* c. előadás a 2012. február 09. napján megrendezésre került Dr. Papp László emlékkonferenciáról, http://www.nki.gov.hu/images/akademia/konferencia/ujszab/dr_hollan_miklos_diasor.pdf, 2012.06.04.)

⁹ KÁNTÁS Péter: A szabálysértési joganyag reformja a német modell tükrében. *Magyar Jog*, 1994/10. 583.

¹⁰ Egy kisarkított gyakorlati példán keresztül a rendelkezés a következőképpen érvényesülhet. Például az Országgyűlés úgy dönt, hogy túl sok fiatalnak van jogosítványa és e tendencia visszaszorítása érdekében – kétséget kizáróan hatékony eszköz lehet a járművezetéstől eltiltás – a parlament kimondja, hogy július 1. napjától az a 16. életévét betöltött fiatalok, aki gépjárművet közúton vezet – annak társadalomra veszélyességére való tekintettel – szabálysértést követ el és járművezetéstől eltiltás büntetéssel sújtható.

nek a helyére iktatták törvénybe a „társadalomra veszélyességet”, amely szemben a jogellenességgel – egyben a bűncselekmény fogalmi eleme is.¹¹

Nyilvánvaló, hogy a jogalkotó a szóban forgó rendelkezés beiktatásával túllépte hatáskörét és a jogállamiság határait feszegeti.¹² Az Alkotmánybíróság is leszögezi, hogy olyan eljárás, amelyben a reá vonatkozó egyik alapelv (jelen esetben a nullum crimen/nulla poena sine lege elve) nem jut érvényre, nem tekinthető a jogállamiság (jogbiztonság) szempontjából alkotmányosnak.¹³

3. A szabálysértési felelősség

A 63/1997. AB határozat egyik tézise, hogy a szabálysértési eljárás rendje inkább közelít az államigazgatási eljárás általános szabályaihoz, de a büntetőeljárás egyes elemeiből is építkezik, így például a felelősségi szabályok terén.¹⁴ Szabálysértés miatt az elkövető akkor vonható felelősségre, ha cselekménye szándékos vagy gondatlan, a bizonyítási teher – a büntetőeljáráshoz hasonlóan – a hatóságokat terheli.¹⁵

¹¹ VAMOSINÉ MARUNÁK i. m.

¹² Álláspontom szerint a jogi norma címzettjei számára az Sztv. 1. § (2) bekezdés b) pontja nem világos, nem egyértelmű, és érvényesülését tekintve sem kiszámíthatónak, sem pedig előre láthatónak nem tekinthető. Véleményem szerint azzal, hogy a jogalkotónak lehetősége van arra, hogy meghatározott szankciókhoz alkosson tényállást alkotmányellenes helyzet áll fenn. Az Alkotmánybíróság kimondta ugyanis, hogy „A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.” (vö. 9/1992. (I.30.) AB határozat) A jogbiztonság pedig a jogállamiság egyik nélkülözhetetlen eleme. (vö. 14/1993. (III.9.) AB határozat) Az Alaptörvény a B) cikk (1) bekezdésében rendelkezik a jogállamiságról, amikor deklarálja, hogy „Magyarország független, demokratikus jogállam.” Az Alkotmánybíróság szerint a jogállamiság elve az alkotmány konkrét rendelkezéseinek képest nem kiegészítő, másodlagos szabály, s nem pusztán deklaráció, hanem önálló alkotmányjogi norma, aminek sérelme önmagában is megalapozza valamely jogszabály alkotmányellenességét. (vö. 11/1992. (III.5.) AB határozat) Jelen esetben azonban nem csak a jogállamiság elve sérül. Véleményem szerint az Sztv. vitatott rendelkezése – többek között – nem elégíti ki a jogalkotásról szóló 2010. évi CXIII. Törvény 2. § (1) és (4) bekezdéseiben meghatározott alapvető jogalkotási követelményeket.

¹³ 63/1997. (XII.11.) AB határozat, ABH 1997.

¹⁴ Figyelemre méltó újítása a törvénynek a 29. § (1) bekezdésébe foglalt rendelkezés, amely megteremti a valós kapcsolatot a Büntető törvénykönyv meghatározott részeivel, amikor kimondja, hogy a szándékos és a gondatlanság, a kísérlet, a felbujtó, a bűnszervező, a hozzátartozó, a csoportos elkövetés, a nagy nyilvánosság fogalmára, valamint a büntethetőséget kizáró okokra a Büntető Törvénykönyvről szóló törvény által meghatározottakat a szabálysértésekre is alkalmazni kell.

¹⁵ A bizonyítási teherre vonatkozó szabály gyakorlati érvényesülése tárgyában sajnálatos esetnek volt szemtanúja 2012. június 29. napján. A Komáromi Rendőrkapitányság járőrei lakossági bejelentésre kivonultak a város egyik lakótelepére, ahol egy garázsban zárt ajtók mögött fiatalok szórakoztak. Az eljáró rendőr a gépkocsijából kiszállva azonnal kérte a helyszínen tartózkodók személyi igazolványait és egyúttal közölte, hogy csendháborítás miatt minden jelenlévőt 5.000,- Ft összegű helyszíni bírsággal sújt. Ezt követően az egyik eljárás alá vont személy megkérdezte az intézkedő rendőrtől, hogy mivel kívánja bizonyítani a csendháborítás tényét, mire az a következő választ adta:

A hivatkozott alkotmánybíróági döntésnek megfelelő ugyan az Sztv. 2. § (1) bekezdése, azonban ez semmiféleképpen nem egyeztethető össze a 11. § (3) bekezdésével. Utóbbi rendelkezés egyes közlekedési szabálysértések elkövetése esetére lehetővé teszi a hatóság számára, hogy a Kormányrendeletben meghatározott kötelező mértékű bírságot szabja ki a felelősség bárminemű vizsgálata nélkül.¹⁶ Ezt három szempontból is aggályosnak tartom.

Egyrészt ellentétes a 2. § (1), másrészt az 1. § (1), harmadrészt pedig a 32. § (1) bekezdésével. A törvény ugyanis a XXVII. és XXVIII. fejezeteiben büntetni rendelt szabálysértések esetén a büntetés kiszabása során a hatóság nem vizsgálja/vizsgálhatja a jogsértő felelősségét, továbbá az új szabályok szerint csak törvény nyilváníthat egy cselekményt szabálysértéssé, és csak a törvényben meghatározott büntetés szabható ki, ezért *a fixbírság intézménye beleütközik a nullum crimen/nulla poena sine lege évszázadok óta elismert és napjainkra alkotmányos szintre emelt elvébe, végül mindez összeférhetetlen az ártatlanság vélelmével.*

Súlyosbítja a helyzetet az Sztv. 23. § (3) bekezdése, amely a hivatkozott fejezetekben szereplő közlekedési szabálysértések ismételt elkövetése esetére kötelezővé teszi a járművezetői engedély bevonását.

*Sajnálatosnak tartom, hogy a közigazgatási anyagi jogi szankciórendszerben gyakran alkalmazott objektív felelősség begyűrűzik a szabálysértési jog területére is. Márpedig az egyre erősebb objektív bírságolás önmagában nem biztosítja az igazgatási érdekek védelmét.*¹⁷

A felelősség kérdéskörében további bizonytalanságot rejt magában a 37. §, amely kifejezetten megengedi a jogalkalmazónak, hogy az előtte folyamatban lévő szabálysértési eljárásban a büntetés kiszabása során tekintettel legyen a büntetőeljárásban megállapított tényállásra és az ott meghozott határozatra. Mindezt annak ellenére, hogy büntetőeljárás törvényünk megteremti azt a lehetőséget, hogy szükség esetén a büntetőeljárás keretében bírálja el a bíróság az elkövető terhére rótt, az adott büncselekménnyel összefüggésbe hozható szabálysértést is.

4. A szabálysértési hatóságok

Komoly változást hozott az Sztv. hatályba lépése a szabálysértési ügyekben eljáró hatóságok rendszerében is. Alapvető különbség a korábbi szabályokhoz képest, hogy a jogalkotó általános hatáskörű szabálysértési hatóságként már nem a települési ön-

„Uram! Nekem nincs bizonyítási kötelezettségem!” (sic!) A szabálysértési hatóságok ilyen és hasonló gyakorlata pedig komoly aggodalomra ad okot az új Sztv. érvényesülését illetően.

¹⁶ A fixbírság „teljességgel megfosztja a mérlegelés lehetőségétől a bíróságokat a büntetés kiszabása körében.” (HEGEDŰS Péter: *A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. és a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvények összevetése, különös tekintettel a szabálysértési jog általános rendelkezéseire, a büntetésekre és intézkedésekre, valamint a szabálysértési eljárás szabályaira.* [www.jogiforum.hu/files/publikaciok/hegedus_peter_szabalysertes_1999_lxix_2012_ii\[jogiforum\].pdf](http://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/hegedus_peter_szabalysertes_1999_lxix_2012_ii[jogiforum].pdf), 2012. 06. 05.)

¹⁷ Vö. NAGY (2012) i. m.

kormányzat jegyzőjét, hanem a fővárosi és a megyei kormányhivatalokat jelöli meg. *Ezzel a szabálysértési ügyek elbírálásának jogát a közigazgatás helyi szervétől az államigazgatás központi szervezetrendszerének adta át. A kormányhivatalok beta-gozódnak a Kormány törvényben szabályozott irányítási és felügyeleti jogkörével érintett közigazgatási szervezetbe, amely a jegyző autonóm jogállásával szemben nyilvánvalóan sérti az eljárás alá vont személyek ügyére vonatkozó független és pártatlan elbíráláshoz való jogot.*¹⁸

Álláspontom szerint a hatásköri változtatásoknak azonban nem ez a legneuralkikusabb pontja. Sokkal nagyobb problémát jelent a felügyelet (a régi Sztv.-ben pl. Nemzeti Hírközlési Hatóság, APEH, munkavédelmi felügyelőség, fogyasztóvédelmi hatóság) felváltása az ún. helyszíni bírság kiszabására jogosult személyekkel.

Joggal merülhet fel a kérdés, hogy azok a személyek, akik az Sztv.-ben meghatározott feltételek fennállása esetén helyszíni bírságot szabhatnak ki, észlelésük alapján szabálysértési eljárás indulhat (hivatalból), kényszerintézkedésként lefoglalhatják a tárgyi bizonyítási eszközt és egyéb elkobozható dolgokat, a helyszínen idézhetik az eljárás alá vont személyt, stb. milyen szervek, ha nem szabálysértési hatóságok?

Az Sztv. egyértelműen felruházza a helyszíni bírság kiszabására jogosult személyeket a szabálysértési hatóság jogaival. A korábbi felügyelet csak azokban az ügyekben gyakorolhatták – a törvényalkotó által is expressis verbis kimondott – szabálysértési hatóság jogkörét, ha a jogszabály hatáskörükbe utalta az adott szabálysértés elbírálását.

Ilyen vagy ehhez hasonló rendelkezést sajnos az Sztv. VII. fejezete nem tartalmaz, így a helyszíni bírság kiszabására jogosult személyek státusza és eljárása komoly jogbizonytalanságot teremt, valamint hivatali visszaélésekre adhat okot. Nem is beszélve arról, hogy a büntetés kiszabása során egy rendkívül felelősségteljes mérlegelési, kvázi ítélkezési tevékenységet kell a jogalkalmazás során egy – a jog világában járatlan – vadőrnek, mezőőrnek vagy közterület-felügyelőnek elvégeznie.¹⁹ Rendkívül érdekes problémára hívja fel a figyelmet Röder Richárd, amikor a jogalkalmazói munka degradálásaként azonosítja az Sztv. 39. § (1) bekezdését, miszerint a rendőr bármilyen szabálysértés esetén helyszíni bírságot szabhat ki. Álláspontja szerint ennél nagyobb ellentmondás annak bizonyítására, hogy felesleges volt elvenni a hatáskört az általános hatáskört gyakorló szabálysértési hatóságtól, nem is kell. Példaként említi, hogy egy szupermarketben elkövetett lopás tetten ért elkövetőjéhez rendőrt hívnak. Az intézkedő rendőr ezután felvilágosítja az eljárás alá vont személyt a lehetőségeiről: bíróság elé állítás vagy helyszíni bírság. Nem kérdés, hogy

¹⁸ A központi államigazgatási szervek, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (2) bekezdés f) pont

¹⁹ „A közhatalom legitimitása erodálódik akkor, ha „szabadjára eresztik” az opportunista gyakorlatot, amikor a jogalkalmazás elszakad a közérdek feltétlen és részrehajlásmentes szolgálatától és a hatóság kényelme, vagyoni érdekek, társadalmi előítéletek, presztízszempontok, a politikai erőtényezők vagy a közhangulat nyomása eltorzítja a jogsértések üldözésének és szankcionálásának igazságos, tárgyyszerű és mindenkor a jogalkotói akarat keretein belül mozgó szempontjait.” KÁNTÁS Péter: Adalékok a közigazgatás szankciórendszeréhez. *Belügyi Szemle*, 2003/5. 57.

mi lesz a választás, és a huszonéves, középfokú végzettségű rendőr ezzel elbírálja a helyszínen a bíróság hatáskörébe tartozó, elzárással is büntethető szabálysértést. Ez abszurdum! Röder a probléma megoldására azt javasolja, hogy a hatáskört telepítsék vissza az általános hatáskörű szabálysértési hatóságokhoz, ezzel egyidejűleg pedig szüntessék meg a rendőrök helyszíni bírságolási jogát az elzárással is sújtható szabálysértések vonatkozásában.²⁰

5. A szabálysértési szankciók

Az Sztv. megtartotta korábbi dualista büntetési rendszerét, így változatlanul megkülönbözteti a szabálysértési büntetéseket és intézkedéseket.²¹ Új büntetési nemként bevezette azonban az elzárás és a pénzbírság mellé – a Büntető Törvénykönyvből már régóta ismert – közérdekű munkát. Utóbbi szankció büntetésként való beiktatása véleményem szerint az egyik oldalról védhető, de egy másik szempontból vizsgálva támadható módosítása a törvénynek.

A közérdekű munka önálló büntetési nem szintjére emelésével szabadságelvonás nélkül közvetlenül is megfelelő szankcióval sújthatók azok a szociálisan hátrányos helyzetű elkövetők, akik vagyoni-jövedelmi helyzetük alapján a legcsekélyebb összegű pénzbírság kifizetésére is képtelenek, továbbá az önálló jövedelemmel, vagyonnal nem rendelkező, illetve a pénzbírság megfizetését nem vállaló fiatalok elkövetők.²² Az előbbi tények maradéktalan elfogadása mellett azonban, ha az eljárás alá vont személy nem tudja befizetni a bírságot, komoly probléma, hogy amikor a hatóságtól megkapja a felhívást, hogy a közérdekű munkához hozzájárul-e, addigra már annyi idő telik el a szabálysértés elkövetésétől és a felelősségre vonástól, hogy sok esetben az eljárás alá vont személy nem tudja összekapcsolni a felhívást a szabálysértéssel, amelynek következtében a pénzbírság mégiscsak elzárásra kerül átváltoztatásra. Problematikus továbbá, hogy az állami foglalkoztatási szerv nem tud minden településen a közérdekű munka elvégzésére alkalmas munkahelyet biztosítani, amely két komoly következménnyel járhat. Egyrészt a kiszabott szabálysértési határozat nem hajtható végre és emiatt a közérdekű munkát elzárásra kell átváltoztatni, másrészt a jogalkalmazók egyszerűen nem alkalmazzák.²³ A közérdekű munkával kapcsolatban – legyen szó főbüntetésként vagy végrehajtási fokozatként való alkalmazásáról – komoly gyakorlati problémát jelent, hogy az elmarasztaltat terheli az orvosi munkaalkalmassági vizsgálat költsége, ami sajnos nem elhanyagolható összeg. Egy konkrét esetben a szóban forgó szabály alkalmazása a következőképpen alakulhat. A feljelentett személy kisebb súlyú köztisztasági szabálysértést követett

²⁰ RÓDER (2012a) i. m. 86–87.

²¹ BARTÓKNÉ KERESKES Krisztina: *Új rendelkezések a szabálysértési jog területén, különös tekintettel a szankciórendszer változásaira.* [www.jogiforum.hu/files/publikaciok/bartokne_kerekes_krisztina_uj_rendelkezesek_a_szabalysertesi_jog_teruleten_szankciorendszer_valtozasok\[jogi_forum\].pdf](http://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/bartokne_kerekes_krisztina_uj_rendelkezesek_a_szabalysertesi_jog_teruleten_szankciorendszer_valtozasok[jogi_forum].pdf) (2012.06.05.)

²² HEGEDŰS i. m. 5.

²³ VAMOSINÉ MARUNÁK i. m.

el. Az ügyintéző ötezer forintos pénzbírságot szabott ki. Az eljárás alá vont személy törvényes határidőn belül jelentkezett közérdekű munkára. Közölték vele, hogy saját költségén el kell végezni a munkaalkalmassági vizsgálatot, majd utána a Hortobágyon tudnak számára közérdekű munkavégzést biztosítani, mert Debrecenben nincs ilyen lehetőség (!), amelynek az utazással kapcsolatos költségeit is meg kell fizetnie. Ekkor kért az ügyfél haladékot a bírság befizetésére, hiszen kiderült, hogy a kiszabott bírság többszörösébe kerülne, ha közérdekű munkával váltaná meg.²⁴ Mindebből pedig levonhatjuk azt a következtetést, hogy az orvosi vizsgálat költségéről másképpen kellene rendelkeznie az irányadó szabályoknak, ugyanis a vizsgálat és az esetleges utazás költségeinek viselése a közérdekű munka jogintézményének gyakorlati alkalmazását számottevően megnehezíti, illetve tényleges érvényesülését a magasabb összegű bírságok kiszabásának eseteire szűkíti.

A régi szabályozással ellentétben az Sztv. már explicit módon kimondja, hogy – a törvényben szabályozott kivételekkel – a büntetések és az intézkedések kiszabhatóak önállóan és egymás mellett is.

Bővítette a jogalkotó a kitiltás alkalmazhatósági körét is, ugyanis az eddigiektől eltérően az Sztv. 19. § (2) bekezdése kimondja, hogy – a sportrendezvénnel összefüggő szabálysértés elkövetőjén kívül – a kereskedelmi tevékenységgel összefüggő szabálysértés miatt, e tevékenysége folytatásának megakadályozása érdekében az eljárás alá vont személy kitiltható a kereskedelmi létesítményből vagy kereskedelmi tevékenység helyéül szolgáló egyéb helyszínről.

Utóbbi rendelkezéssel nem feltétlenül értek egyet. A jogalkotó ugyanis rögzíti, hogy a kereskedelmi tevékenységgel kapcsolatos szabálysértés elkövetése folytatásának megakadályozása érdekében alkalmazható az intézkedés. Véleményem szerint azonban vagy a megfogalmazás elhibázott vagy pedig a jogpolitikai cél.²⁵

Nem jelenthet visszatartó erőt a jövőbeni tulajdon elleni szabálysértés elkövetésétől az, ha valakit kitiltanak pl. a CBA üzletekből, mert egyrészt ellenőrizhetetlen a szankció betartása (így elveszik a szabályozás célja), másrészt egy adott kereskedelmi egységből történő kitiltás kétséget kizáróan nem tarthatja vissza az elkövetőt attól, hogy a következő alkalommal egy másik üzletlánc polcairól emeljen el csekélyebb értékű dolgokat. Indokolatlan lehet továbbá a kitiltás, ha olyan kisebb településről van szó ahol adott esetben csak egy bolt működik, hiszen ezzel a megélhetése, tisztálkodása, étkezése foroghat veszélyben. Magában hordozza annak a veszélyét is, hogy a következő célpont már nem egy üzletlánc lesz, hanem egy magánszemély családi háza vagy annak „éléskamrája”. Sportrendezvények esetén ellenben – főleg a terjedőben lévő térfigyelő-, beléptető-, és szurkolói kártyarendszerek segítségével – hatékonyan és kellő visszatartó erővel alkalmazható a szankció.

²⁴ RÖDER (2012a) i. m. 84.

²⁵ Röder Richárd is érdekesnek tartja a rendelkezést, mert nem indokolható kellőképpen a bevezetése. Kiemeli továbbá, hogy a kitiltás szabályainak megváltoztatására a törvényhez fűzött részletes indokolásban sem találunk magyarázatot. RÖDER Richárd: A szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény egy jogalkalmazó szemszögéből. *Kodifikáció és közgazdagság*, 2012/1. 94. [a továbbiakban: RÖDER (2012b)]

Az új szabálysértési szankciórendszer legnagyobb problémáját azonban az elzárás szabályozásában látom, mert ugyan tudomásul kell vennünk a magyar Országgyűlés által meghatározott szigorodó és a büntetőjog felé haladó kodifikációs tendenciát, azonban az elzárás büntetés szabálysértési jogban betöltött ultima ratio funkcióját, illetve a szabadságelvonással együtt járó jogállami követelmények következetes megsértését rendkívül aggályosnak tartom.

El kell fogadnunk, hogy a korábbi szabályozással ellentétben az Sztv. 13 szabálysértés elkövetése esetén helyez kilátásba elzárást, azonban azt, hogy a pénzbírság végrehajtásának fokozatosságát egyszerűen eltörölve – még az objektív alapon kiszabott helyszíni bírság esetén is – az adók módjára történő végrehajtást kizárva a törvényből, az Sztv. 12. § (1) bekezdése közvetlenül további mérlegelés és intézkedés nélkül az elzárásra történő átváltoztatás kötelezettségét (!) rója a bíróságokra, nem szabadna a magyar jogrendszer részévé tenni.

Az elzárás tárgyában a 63/1997-es AB határozat szerint a bíróság feladata az érdemi ún. „jogkérdésre” és „ténykérdésre” egyaránt kiterjedő döntés meghozatala és magának a szankciónak az alkalmazása.²⁶

Miért is problematikus ez? A jogalkotó társadalomra veszélyességre vonatkozó mérlegelése legpontosabban az általa statuált szankció mértékében fejeződik ki.²⁷ A törvényhozók csak 13 törvényi tényállás megvalósulása esetén helyezik kilátásba az elzárás büntetést. Ennek ellenére, mivel az Sztv. a pénzbírság, a helyszíni bírság (!) és a közérdekű munka meg nem fizetése, illetőleg a munkakötelezettség nem teljesítése esetén imperatív rendelkezéssel kötelezővé teszi az elzárásra történő átváltoztatást, szilárd álláspontom szerint minden egyes szabálysértés esetén alkalmazhatóvá válik a jogterület legsúlyosabb szankciója. Ez alapján *tulajdonképpen bármely szabálysértés esetén – végső soron – elzárás is kiszabható.*

Ezt támasztja alá az Sztv. 23. § (1) bekezdése, amely mintegy „három csapásként” úgy rendelkezik, hogy a bíróság akkor is kiszabhat elzárást, ha az eljárás alá vont személyt a szabálysértés elkövetésének időpontját megelőző 6 hónapban szabálysértés elkövetése miatt legalább két ízben jogerősen elmarasztalták.²⁸ Kivételt csupán a helyszíni bírságot, valamint a törvény XXVIII. fejezetében foglalt, közlekedéssel kapcsolatos egyéb szabálysértések miatt kiszabott szankciók képeznek.²⁹

²⁶ 63/1997. (XII.11.) AB határozat, ABH 1997.

²⁷ NAGY Marianna: A közigazgatási jogi szankciórendszer és az új szabálysértési törvény. *Jogtudományi Közöny*, 1999/10. 443–453.

²⁸ Az Sztv. 23. § (1) bekezdését Dr. Hegedűs Péter „három csapásnak” nevezi. Ld. HEGEDŰS i. m. 4.

²⁹ Az Sztv. a bűnismétlésre, valamint a halmazati szabálysértések szigorú elbírálására és a szabálysértési felelősség kapcsolatára vonatkozó rendelkezéseit Dr. Kántás Péter szavait idézve kívánom véleményezni: „Ha tehát az elkövetett szabálysértések struktúráját valóban a jogon kívüli társadalmi kontrolltényezők tükrében vizsgáljuk, akkor továbbra is állítható, hogy a bagatell jogsértők zöme sohasem fog a bűn útjára lépni, legnagyobb részüknél valószínűleg nincsenek nagyobb értékrendbeli vagy szocializációs hiányosságok, mint azoknál, akik sohasem követtek el, illetve nem is akartak elkövetni ilyen jellegű cselekményeket.” KÁNTÁS Péter: Előszoba vagy végállomás? A szabálysértések kriminológiájához. *Belügyi Szemle*, 2003/9. 197.

Kizártnak tartom, hogy a jogalkotó minden szabálysértési tényállást olyan társadalmi veszélyességgel rendelkező cselekménynek tart, hogy arra szabadságelvonással járó szankció kiszabását helyezi kilátásba. A büntetés-végrehajtási intézetek leterheltségéről nem is beszélve.

Az új Sztv. nyilvánvalóan szükségtelen és aránytalan módon korlátozza az állampolgárok személyi szabadsághoz való jogát, amikor ezt az indokolatlan/indokolhatatlan és következetlen rendelkezést beilleszti a büntetési rendszerébe.

Jogállami keretek között nem alkalmazható ilyen büntetés, kvázi objektív alapon kötelező jelleggel a társadalomra csekély fokban veszélyes cselekmények elkövetése esetén. *Az Alkotmánybíróság már több határozatában is kimondta, hogy a tisztességes (fair) eljárás a jogállamiság olyan eleme, amelynek minden eljárásban érvényesülnie kell és nincsen olyan szükségszerűség (így az Sztv. indokolásában rögzített: a közvetlen átváltoztathatóság bevezetésével kiváltható a fizetni nem tudókkal szembeni hosszadalmas végrehajtási eljárás sem lehet az), amely alkotmányosan indokolná korlátozását.³⁰*

Az Sztv. általam vitatott rendelkezései továbbá összeegyeztethetetlenek a 21. § (1) bekezdéssel, amely kimondja, hogy a szankciót úgy kell megállapítani, hogy az igazodjék a cselekmény súlyához. A fentiek tükrében pedig értelmezhetetlen a törvény 21. § (4) bekezdése, miszerint ha az Sztv. elzárás kiszabását nem teszi lehetővé – a szabálysértési hatóság – az elzárás kivételével – az e törvényben meghatározottak szerint bármely szankciót alkalmazhat. *A 27. § (2) bekezdése teszi teljessé az elzárás új szabályozásának elhibázottságát, amikor nemzetközi és közösségi jogi kötelezettségeinknek ellentmondva lehetővé teszi az elzárás alkalmazását a fiatalkorú elkövetőkkel szemben is (kiemelendő inkoherenciára utal továbbá, hogy közérdekű munkára csak a 16. életévét már betöltött fiatalkorút ítélheti a jogalkalmazó; elzárás esetében azonban ilyen korlátozás nincs).*

A hatályos törvény 12. § (1) bekezdése, 15. §, 99. § (5) bekezdése valamint a 27. § (2) bekezdése így komoly alkotmányossági aggályokat vetnek fel.

6. A szabálysértési eljárás

A szűk értelemben vett eljárási szabályozás értékelését az alapelvekkel kell kezdenünk. Az Sztv. újítása, hogy – a büntetőeljárás alapelvek mintájára – külön fejezetben rögzíti a szabálysértési eljárás alapelveit, ezek közül is kifejezetten a büntetőjoghoz való hasonlóságot erősíti az ártatlanság vélelmének (általam támogatott) bevezetése a szabálysértési jogba.

Jó megoldásnak tartom, hogy az Sztv. a 78. § (3) bekezdésében rögzíti a feljelentés esszenciális tartalmi elemeit, azonban a rendelkezés szinte értelmet veszti, amikor a feljelentés elutasításáról szóló 80. §-ban kihagyja az elutasítási okok közül azt a pontot, hogy a feljelentést akkor is hivatalból el kell utasítani, ha az nem tartalmazza

³⁰ 6/1998. (III.11.) AB határozat, ABH 1998.

a 78. § (3) bekezdésében írt kötelező elemeket. A vitatott rendelkezés így csak irányadó szerepet tölthet be.

Véleményem szerint azonban az a feljelentés, amely nem részletezi az elkövetés situációs elemeit, továbbá nem jelöli meg az elkövetőt és a bizonyítási eszközöket, érdemi elbírálás tárgya nem lehet.

A jelenlegi szabályok alapján tehát azokat a beadványokat, amelyek a felsorolt elemeket nem tartalmazzák nem lehet „nem feljelentésnek” minősítve elutasítani.³¹ Megoldást jelenthetne a problémára, ha a jogalkotó előírná, hogy a feljelentést kizárólag az erre a célra rendszeresített formanyomtatványon lehet benyújtani a szabálysértési hatósághoz.

Nyilvánvalóan a büntetőeljárásból szivárgott át a szabálysértési eljárásba a törvény 117. §-ban rögzített ún. előkészítő eljárás intézménye.³² Az Sztv. ezzel a rendelkezéssel véglegesen intézményesítette a nyomozati szakaszt az elzárással is büntethető szabálysértések esetén.³³ A szabályozás céljával azonosulhatunk, hiszen az eljárás minden résztvevőjének érdeke, hogy a bíróság csak azokban az ügyekben járjon el érdemben, amelyek kellően felderítettek és megalapozott „vádron” alapulnak.

Felmerül a kérdés azonban, hogy azokat az ügyeket, amelyek eljárási határidőkhöz kötött komoly nyomozati szakaszt igényelnek, nem lett volna-e célszerűbb a tradicionális büntető anyagi és eljárási jog szabályai között elhelyezni.³⁴ A szabálysértési eljárás célja, hogy gyors és eredményes eljárás keretében hatékony fellépést biztosítson a társadalmi együttélési normákat csekély fokban sértő személyekkel szemben.

A felettes rendőri szerv által meghosszabbítható 30 napos előkészítő eljárás biztos, hogy nem szolgálja ezt a törvényi célt.

A szabálysértési eljárás ilyen irányú közelítése a büntetőeljáráshoz valamint a szabálysértési szankciórendszer szigorítása már-már elérheti a kvázi rekriminalizáció szintjét. A jogalkotási dömping folyamatában így egyre komolyabban merül fel a Dr. Papp László által már egy évtizeddel ezelőtt felvetett kérdés: „Az elzárással büntendő szabálysértés akkor mitől szabálysértés és nem bűncselekmény?” Azonosulnom kell Dr. Hollán Miklós szavaival is, amikor kimondja, hogy ha a szabálysértési szankciórendszer szigorítása eléri a kvázi rekriminalizációt, és a szigorított szabálysértési jog egy bizonyos határon túl nem alkalmas a bíróságok tehermentesítésére (és

³¹ GYURITA Erzsébet Rita – HULKÓ Gábor – KIS Norbert – LAPSÁNSZKY András – MUDRÁNÉ LÁNG Erzsébet – VÁCI PÉTER: *Közigazgatási jog III.* Győr, Universitas Győr, 2008. 89.

³² Az előkészítő eljárás kifejezés az első szabálysértési törvényünkől származik, mert az 1968. évi I. törvényben meghatározott előzetes intézkedéseket a gyakorlat „előkészítő eljárásnak” nevezte, amelyek részletes szabályait egy BM utasítás határozta meg. HAJDU Mária: Az előkészítő eljárások hiánya a szabálysértési jogalkalmazásban. *Belügyi Szemle*, 2003/5. 24.

³³ A régi Sztv. a 83/A. § keretei között már rendelkezett az ún. előkészítő eljárásról, azonban lefolytatását csak a tulajdon elleni szabálysértések rendőrség általi felderítése érdekében alkalmazta.

³⁴ Ezek az érvek egyértelműen a kihágási jog híveit erősítik, és konokul feszegetik az alapkérdést: ha egy magatartás minden porcikájában – dogmatikai értelemben – a bűncselekmény karaktervonásait viseli, akkor miért egy másik, tőle részben idegen jogág törvényszerűségei szerint kell bánnunk vele? KÁNTÁS (1994) i. m. 584.

az eljárás egyszerűsítésére), akkor az elterelés mellett (egyúttal a rekriminalizáció ellen) az egyetlen érv a statisztika marad.³⁵

Az előzőek után apró következetlenségnek tűnik az, hogy az Sztv. a 121. § (1), a 122. § (1) valamint a 128. § (4) bekezdéseiben többször használja az „előkészítő eljárást lefolytató szerv” feleslegesnek tűnő fogalmát, amikor a 117. §-ából egyértelműen kiolvasható, hogy az előkészítő eljárásban kizárólag a rendőrség jogosult eljárni.³⁶

Komoly problémát vet fel a 44. § (3) bekezdése, amikor nyíltan kimondja, hogy a kormányhivatal, a rendőrség, valamint a bíróság – néhány kivétellel – célszerűségi okokra hivatkozva olyan ügyeket is a saját fóruma előtt egyesíthet, amelyek elbírálása egyébként nem tartozik a hatáskörébe. Ezzel a rendelkezéssel megsérti a hatáskör elvonásának tilalmát, amely jogállami keretek között az eljárási garanciákkal együttesen hivatott biztosítani a jogbiztonság követelményét egy eljárásban.

Némiképp oldja a problémát az Sztv. 108. § (2) bekezdésének b) pontja, amely arról rendelkezik, hogy hatáskörtúllépés miatt benyújtott kifogás alapján a bíróság hatályon kívül helyezi a szabálysértési hatóság határozatát és az iratok visszaküldésével együtt új eljárás lefolytatására kötelezi azt a hatóságot, amely az ügyre hatáskörrel és illetékességgel is rendelkezik.

Hasonló rendelkezést tartalmaz a 41. § (1) bekezdése, ott azonban a törvényes bíróhoz való jog nem sérül, mert csak az illetékességi szabályok alkalmazása alól enged kivételt a törvényszék elnöke számára.

Érdekes szabályt találunk az Sztv. 72. § (3) bekezdésében is, amely explicit módon kimondja, hogy mentesül az elővezetés foganatosítása alól az, aki maga, vagy helyette más az elővezetés megkezdésekor a kiszabott pénzbírságot megfizeti. Utóbbi fordulat beiktatását nem tartom szerencsésnek, mert a szabálysértési szankciók represszív tartalommal bírnak, amelyek a tett és a felelősség megállapítását követően kiszabott szankció közötti pszichológiai folyamaton keresztül fejtik ki visszatartó hatásukat (az eljárás alá vont személy gondolatai az okozatosságon keresztül összekapcsolják őket).³⁷ Ezzel szemben, *ha egy harmadik személy fizeti meg a pénzbírságot, a szankció biztosan nem fejt ki visszatartó hatást.*

Kodifikáció-technikai hibának tartom a perújítás szabályai között elhelyezett 127. § (1) bekezdés e) pontját. Az idézett rendelkezés kimondja, hogy perújítási oknak

³⁵ Vö. HOLLÁN i. m.

³⁶ Fontosnak tartom kiemelni, hogy szinte minden szabálysértési ügyben folytatnak valamilyen előkészítő eljárást – a legtöbb esetben a rendőrség segítségével –, de ezeket a jogon kívül teszik, ugyanis az ezekre vonatkozó szabályokat nem jogszabályok, hanem egyéb belső normák határozzák meg (pl. ORFK utasítás a közlekedési balesetekkel kapcsolatos intézkedésekről). Komoly probléma, hogy pozitív jogi szabályozás hiányában a hatóságok sok esetben alaptalan jogszabályi hivatkozásokkal kívánják igazolni eljárásukat (pl. utalnak az Sztv., Be. vagy éppen a Ket. rendelkezéseire), holott szabálysértési eljárás még nem is indult. A fentiekre tekintettel komoly igény mutatkozik az előkészítő eljárás részletes, törvényi szintű szabályozására. HAJDU i. m. 23–28.

³⁷ NAGY Marianna: *A közigazgatási jogi szankciórendszer*. Budapest, Osiris, 2000. 154.; KIS Norbert: „Megérett az idő arra, hogy a közigazgatási büntetőjogot megcsináljuk!” In: MEZEY Barna – RÉVÉSZ T. Mihály (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor 65. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Gondolat, 2006. 288–308.

minősül az, ha egy bűncselekményt szabálysértési eljárásban bíráltak el szabálysértés-ként. Megmozdul bennem a kisördög, amikor azt súgja, hogy ez az eset rendkívül ritkán fordulhat elő (véleményem szerint csak akkor, ha egy kriminális jellegű cselekménynek van szabálysértési és bűncselekményi alakzata is). Ha a szóban forgó helyzet mégis előáll, álláspontom szerint nehezen érvelhetünk amellett, hogy a jogalkotó miért nem a büntetőeljárásban szabályozta perújítási okként, hiszen az új perben nem szabálysértési, hanem büntetőeljárás fog indulni?

Az Sztv. 101. § (5) bekezdésének tartalma már régóta foglalkoztat, ugyanis véleményem szerint az intézkedő személyt – a „hivatalból” elfoglaltsága miatt – nem szabadna tanúként meghallgatni. Azokban az esetekben, amikor egyéb bizonyítási eszköz nem áll az eljárás alá vont személy rendelkezésére, sérülhet az ártatlanság védelme és a védekezéshez való jog azzal, hogy adott esetben két-három rendőr tényállítása áll szemben egyetlen személy vallomásával.³⁸ Hajdu Mária gondolatai a hatályos Sztv. rendelkezéseinek elemzéséhez ma is kiválóan használhatóak, amikor rögzíti, hogy az új Sztv. valamennyi szabálysértés tekintetében az „ügy urává” a szabálysértési hatóságot tette, amely egy személyben lett felderítő, felelősséget megállapító és büntetést végrehajtó „közeg”.³⁹

7. Az Sztv. új, előremutató rendelkezései

Korábbi tanulmányomban már foglalkoztam a közigazgatási büntetőjogban érvényesülő represszív szankciók párhuzamos alkalmazhatóságából eredő visszasságokkal.⁴⁰ Valódi problémát az ún. heterogén kumuláció (különböző jogterületek büntető szankcióinak halmozódása) hordozott magában.

A szabálysértési jog és a büntetőjog relációjában a szabályozás megnyugtatóan rendezte a kollíziót, kiforratlan volt azonban a szabálysértési és a közigazgatási anyagi jogi szankciók párhuzamos alkalmazásával kapcsolatban.

Az Európa Tanács R. 91./1. számú ajánlásának 3. cikke tartalmazza a heterogén kumuláció megszüntetésére vonatkozó kötelezettséget.⁴¹ Az Ajánlás alapján készült az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló 2988/95 Tanácsi rendelet, amely a közigazgatási szankciókra vonatkozó jogalkotás mintájául szolgál(hat).⁴²

Az Sztv. 2. § (4) bekezdése – a nemzetközi tendenciáknak és a jogállami kötelezettségeinknek megfelelően – kimondja, hogy már nemcsak a bűncselekmény megállapítása, hanem a közigazgatási bírsággal fenyegetett jogsértés elkövetése és

³⁸ Például: vasárnap éjszaka a telekről hazafelé menet elkövetett köztisztasági szabálysértés esetén.

³⁹ HAJDU i. m. 23.

⁴⁰ BELCSÁK Róbert Ferenc: A bírságkiszabás jogállami garanciáinak hiányáról. In: SÜLYOK Gábor (szerk.): *Optimi nostri*. Győr, Universitas Győr, 2009. 8–41.

⁴¹ ET Miniszteri Bizottságának Ajánlása (ET Rec) /Nr.R./91/1.

⁴² Az EK rendelet részletes elemzését lásd: HALÁSZ Zsolt: Az EU pénzügyi érdekei védelmének jogi eszközei – a közösségi intézmények és a magyar szabályozás összefüggései. *Magyar Közigazgatás*, 2006/5. 282–288.

a szükséges büntetés alkalmazása esetén sem lehet szabálysértés elkövetése miatt az eljárás alá vont személy felelősségét megállapítani.

A 2. § (4) bekezdés véleményem szerint az új törvény legüdvözleendőbb rendelkezése, mert – részben – feloldja a heterogén kumulációból származó visszasságokat. Részben oldja fel csupán, mert a jogszabályhely kizárólag a törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott közigazgatási bírság alkalmazása esetére deklarálja a felelősséget kizáró okot. A szabályozás a szabálysértési szankció közigazgatási intézkedésekkel kapcsolatos viszonyáról sajnos hallgat.

A szóban forgó rendelkezés gyakorlati alkalmazását a 80. § d) pontja teszi lehetővé, amikor a feljelentés elutasításának okai között felsorolja a büntetőeljárásban vagy közigazgatási eljárásban történt jogerős elbírálás tényét is.

A törvény céljának megfelelő, előremutató rendelkezést tartalmaz továbbá az Sztv. 81. § (2) bekezdése. Az Sztv. meghatározza a szabálysértési eljárás lefolytatására a hatóság részére nyitva álló ügyintézési határidőt, amely – összhangban a közigazgatási hatósági eljárással – 30 nap. Az eljárás befejezésének határidőhöz kötése gyorsabbá és reményeim szerint hatékonyabbá teszi a jogalkalmazó szervek munkáját.⁴³

Szintén az eljárási határidőkkel kapcsolatos a 82. § (4) bekezdés, amely szerint a felfüggesztett szabálysértési eljárás esetén legkésőbb a cselekmény elkövetésétől számított 2 éven belül, a rendelkezésre álló adatok alapján be kell fejezni az eljárást. Ezzel egy objektív alapú, jogvesztő típusú határidő került bevezetésre a törvényben.

A releváns tárgyi és személyi körülmények értékelése komoly és felelősségteljes jogalkalmazói feladat. Rendkívül örvendetes számomra, hogy az Sztv. a 21. §-ban a büntetés kiszabása során értékelendő enyhítő és súlyosító körülményeket feltünteti. Olyan tényezők figyelembevételét teszi kötelezővé a hatóságok számára, amelyek a kiszabott szabálysértési szankció súlyára meghatározó befolyással bírnak (pl. személyi körülmények, együttműködés, az okozott kár megtérítése).⁴⁴

Az új törvényben már van hatásköri rendelkezés az elzárással is sújtható szabálysértés ügyében a bíróság által kiszabott pénzbírság méltányosságára. A 147. § (4) bekezdése szerint ilyen esetekben a méltányossági jogkört a köztársasági elnök gyakorolja. Agyályos azonban, hogy a bíróság által kiszabott elkobzásra vonatkozóan változatlanul nem találunk hatásköri szabályt.

További kiemelendő nívuma az Sztv.-nek, hogy a korábbi joggyakorlatot törvényerőre emelve meghatározza magának a méltányosság gyakorlásának a feltételeit. Eszerint a méltányosság az elmarasztaló határozat jogerőre emelkedését követően felmerült, olyan körülmény esetén gyakorolható, ami miatt a szankció végrehajtása a törvény szellemével összeegyeztethetetlen hátrányt okozna.⁴⁵

⁴³ Csak halkan merem megjegyezni, hogy a jogalkotó a Pp. és a Be. által szabályozott eljárásokban is bevezethetne egy bizonyos objektív alapokon pontosan kiszámítható határidőt az ügyek tisztességes eljárásban történő ésszerű határidőn belüli döntésre vonatkozó rendelkezése helyére.

⁴⁴ Mindezt természetesen azzal, hogy az Sztv. büntetés kiszabási felfüggesztés, így az elkövető személyi körülményeire csak kisebb mértékben lehet tekintettel. KÁNTÁS (2003) i. m. 200–201.

⁴⁵ HEGEDŰS i. m. 22.

Végül követendő rendelkezésnek tartom, hogy a törvény akkor teszi lehetővé pénzbírság kiszabását eljárás alá vont fiatalok személy esetében, ha a fiatalok vállalja a büntetés megfizetését. Mindenképpen üdvözlendő, hogy már nem a vagyoni-jövedelmi viszonyok a meghatározóak a fiatalokúakkal szembeni büntetések kiszabása során.

8. Záró gondolatok

A szabálysértési jog a közigazgatási szankciórendszerben a közigazgatási tevékenységfajták szerinti osztályozás alapján a hatósági szankciók családjába tartozik. Legalapvetőbb jellemzője, hogy – őrizve a kihágási múltat – a büntető jellegű, represszív szankciókkal operáló jogterületek közé tartozik, mert elsődleges célja nem a jóvátétel, hanem az elrettentés. Évszázados múltra tekint vissza az a vita a jogtudományban, amely azzal kapcsolatban robbant ki, hogy a jelenleg szabálysértésnek nevezett jogsértéseket a jogalkalmazás igazságügyi vagy közigazgatási büntetőjogi ága keretében üldözzék. A jelenlegi magyar társadalom értékrendjét reprezentatív formában tükröző kormányzat büntetőpolitikája a radikális szigorodás irányába mutat. Borúlátó vagyok az Sztv. hatálybalépését követően a szabálysértési jog jövőjét illetően. *Véleményem szerint a lassú rekriminalizáció, a törvény büntetési rendszerének szigorodása és a büntető törvény rendelkezéseivel történő harmonizálása,⁴⁶ a szabálysértések döntő többségének átadása az igazgatási büntetőhatalom bírságcentrikus terepébe, a bűncselekmény fogalmi elemei közül a társadalomra veszélyesség kritériumának megjelenítése a szabálysértés meghatározásában, a „nyomozati” szakasz intézményesítése, az eljáró szervek betagozódása a közigazgatási szervezetrendszerbe mind-mind azt a tendenciát mutatják, hogy a vonatkozó joganyag lassan elveszíti jogági önállóságát.* A kihágási büntetőjog felé a következő lépés az lehet, ha a 2013. évben kialakításra kerülő munkaügyi és közigazgatási bíróságok államigazgatási kollégiumai hatáskört kapnának a szabálysértések elbírálására elsőfokon.⁴⁷ Meggyőződésem szerint a 2012. évi II. törvény csöppet sem szerencsés koncepcióváltása és a fent hivatkozott rendelkezései nem oldották meg a szabálysértési jogalkalmazás gyakorlati problémáit, sőt – előremutató és változatlanul hagyott szabályai ellenére – több helyen alkotmányossági aggályokat vetnek fel. Az új szabálysértési törvény hatálybalépésével a bíróságokra és a hatóságokra nehezedő ügyszerkezet

⁴⁶ A szabálysértési büntetési rendszer szigorodása nyomon követhető pl. az elzárás szabályozásán: a) 1999–2000.: az önálló elzárás bevezetése és hatókörének kibővítése; b) 2010.: az elzárással büntetendő cselekmények számának drasztikus növelése; c) 2012.: az elzárás megjelenése amúgy pénzbírsággal büntetendő cselekmények ismételt elkövetése esetén. Vö. HOLLÁN i. m.

⁴⁷ A magyar büntetőjogi kodifikáció is ezt az utat járta be a XIX. században, s két kódexével a Btk.-val (1878. évi V. tc.) és a Kbt.-val (1879. évi XL. tc.) anyagi jogi egységet képezett. Az eljárási jogi megosztottságot a törvényben megfogalmazott kihágásokra a bírósági hatáskör, míg a rendeletben statuált közigazgatásellenességre az igazgatási szerv képviselte. A jogelveknek megfelelés érdekében pedig a Kbt. biztosította, hogy az igazgatási szerv határozatát a járásbíróság előtt meg lehetett fellebbezni. MÁTHÉ Gábor: Közigazgatási büntetőjog vagy „Janus-arcú” büntetőjog? *Magyar Közigazgatás*, 2001/6. 321.

san nem csökken, amely a jogalkotó céljával ellentétben nem fog gyors és hatékony szabálysértési eljárást eredményezni. Azonosulva Róder Richárd gondolataival „Álláspontom szerint a közigazgatási jog [...] szankciórendszere nem lesz képes hatékonyan kiváltani a szabálysértési jogot, ezért a szabálysértési jogot nem kivezetni kell a jogrendből, hanem tovább korszerűsíteni!”⁴⁸ Tanulmányomat az Alkotmánybíróság szavaival zárom: „*a szabálysértési jog reformja nélkül a magyar jogrendszer nem felel meg a jogállamiság követelményének.*”⁴⁹

⁴⁸ RÓDER (2012b) i. m. 102.

⁴⁹ 63/1997. (XII.11.) AB határozat, ABH 1997.

