

Pécsi Tudományegyetem
Állam-és Jogtudományi Kar
Doktori Iskola

Erdődy Gyula



**A magyar szabálysértési jog alakulása és fejlődési lehetőségei
jogállami környezetben**

PhD értekezés tézisei

Témavezető:
Dr. Kiss László professor emeritus

Pécs

2017

I. A kitűzött kutatási feladat rövid összefoglalása

Az 1990-ben bekövetkezett rendszerváltás komoly próbatétel elé állította a jog művelőit (is), és pedig mind a jogalkotókat, mind pedig a jogalkalmazókat. A jogalkotók (kodifikátorok) hamar rádöbrentek arra, hogy az 1990 előtti (régi) jog az új jogállami kihívásoknak és követelményeknek nem felel meg, ahhoz tehát, hogy Európához felzárkózhassunk, mélyreható jogalkotási reformot kell hazánkban is végrehajtani. Így volt ez a jog minden területén, függetlenül attól, hogy a meglévő szabályozás a közjog vagy éppen a magánjog területére esett-e. Akkor, az 1990-es évek elején a jogharmonizációs kötelezettségek teljesítése jelentette tehát az elsődleges feladatot. Szükségképpen együtt élt azonban a „régii” jog az „új” joggal, ennek minden nehézségével és ellentmondásával együtt. Nem volt ez másként a szabálysértési jog esetében sem, amelynek bár 1968 óta kódexben rögzített szabályai voltak, azonban azoknak rokoni viszonyuk sem volt az új jogállami követelményekkel.

Értekezésemben azt a gyötrelmes átalakulási folyamatot törekszem bemutatni, amely az etatista állam szabálysértési jogát az európai jogállami elvárások és követelmények recipiálásáig eljuttatta. Mindenekelőtt felállította a „tükört”, amely az Európa Tanács Emberi Jogok Európai Bíróságának irányadó gyakorlatának, néhány európai állam szabálysértési jogának és a Magyar Alkotmánybíróság tárgykört érintő határozatainak a bemutatásából állt össze. E „tükör” célja az volt, hogy gyűjthetők legyenek azok az elvek és elvárások, amelyek meghatározó zsinórmértékei lehetnek a szabálysértési jog magyarországi újrakodifikálásának. Mindezt szervesen egészítették ki a hazai történelmi múlt hagyatékai - ha tetszik, történelmi vívmányai - amelyeknek célja a megszüntetve - megőrzés szempontjainak érvényre juttatása volt. Ezt követően került vizsgálat alá az adott (de lege lata) hazai szabályozás, amelynek a tételeit igyekeztem rávetíteni a jogállami követelményekre és elvárásokra. Nyilvánvalóan itt kerültek elő a jogalkotás és a jogalkalmazás mindennapi fogyatékosai és nehézségei is, amelyekről ugyancsak nem mellőzhettem az állásfoglalást. Ahol csak lehetett, „átkötöttem” a mai (jogalkotási és jogalkalmazási) gyakorlatot az európai elvárásokkal. Végkifejletében pedig de lege ferenda javaslatok tételes és konkrét megfogalmazásáig jutottam el.

Szerzőként éveken keresztül a szabálysértési jogalkalmazásban dolgoztam, így ismerem annak hangulatát, gyakorlatát. „Alulról” láttam az életidegen, életszerűtlen jogszabályi megoldásokat, de ismertem e reguláció hasznos előremutató elemeit is. A jó és rossz tapasztalatokat egyaránt mérlegre téve törekedtem arra az értekezésemben is, hogy pontosan

megjelöljem: mi az, ami a „jogállami” szabálysértési jog kialakulásához hozzájárulást jelenthet, és mi az, ami akadályozza annak létrejöttét.

II. Elvégzett vizsgálatok, elemzések rövid leírása, a feldolgozás módszerei

1. Négy részből álló értekezésem első részében áttekintettem azokat a követelményeket, amelyeknek a jogállami szabálysértési jognak meg kell felelnie. Vizsgálat alá vettem azt az „európai környezetet”, amelyben a magyar szabálysértési jog elhelyezkedik. Ennek során vizsgáltam az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának szabálysértési jogot érintő ajánlásai közül az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 1991. február 13. napján elfogadott, a közigazgatási szankciókról szóló (91) 1. számú és a 2004. május 12. napján elfogadott - a hazai jogorvoslatok fejlesztéséről szóló (2004) - 6. számú ajánlásait. Az Európai Unió tagállamainak együttműködésére vonatkozó egyezmények közül feldolgoztam az Európai Unió Tanácsának a tagállamok közötti, büntetőügyekben kölcsönös segítségnyújtásáról szóló 2000. május 29-én elfogadott Egyezményét, a Schengeni Végrehajtó Bizottság 1999. április 28-i döntését és a Tanácsnak a kölcsönös elismerés elvének a pénzbüntetésekre alkalmazásáról szóló 2005. február 24-ei Kerethatározatát. Vizsgálatom kiterjedt az Emberi Jogok Európai Bíróságának irányadó eseti döntéseire és az azokban lefektetett jogelvekre is. A szabálysértésnek minősülő cselekményeket a Bíróság autonóm jogértelmezési gyakorlata számos esetben a büntetőjog körébe sorolta. Erre is tekintettel az Egyezménynek szinte valamennyi cikke vonatkozásában található kapcsolódási pontot a szabálysértések területével. Vizsgálatomat ezért az Egyezménynek a szabálysértési jogterületet leginkább érintő és legfontosabb cikkeire szűkítettem. Ennek alapján az Emberi Jogok Európai Bíróságának szabadsághoz és biztonsághoz való jogot, a tisztességes eljáráshoz való jogot és annak immanens elemeit, a törvényi rendelkezés nélküli büntetés kiszabásának elvét és a hatékony jogorvoslatához való jogot érintő irányadó eseti döntéseit elemeztem. Kigyűjtöttem azokat a főbb jogállami elveket és követelményeket, amelyek a magyar jogalkotás számára a rendszerváltás óta követendők. Az „európai környezet” vizsgálatának nélkülözhetetlen részét képezte néhány európai ország szabálysértési jogának elemzése is. Ezt a vizsgálatot Ausztria, Németország, Franciaország és Szlovákia szabálysértési törvényeinek főbb anyagi és eljárásjogi szabályain keresztül végeztem el. Az osztrák szabályozás elemzése a közös történeti múlt miatt volt szükséges, a német és a francia szabályozás pedig mintául szolgáltak a hazai szabálysértési jog kodifikációjánál. A szlovák szabálysértési jog elemzése a magyar joghoz hasonló szabályozás és a jogrendszerbeli elhelyezkedése miatt volt indokolt. A hazai,

rendszerváltás utáni szabálysértési jog alakulását meghatározták az Alkotmánybíróság döntései és az azokban lefektetett jogelvek is, ezért a dolgozatom I. részében ezek vizsgálatát is elvégeztem, de nem időrendi sorrendben, hanem az egyes jogelvek és eseti döntések által adott zsinórmértéket követve.

2. A disszertáció második részében - a közös történeti múltra tekintettel - röviden áttekintettem a német és osztrák szabálysértési jogterület alakulásának lényegesebb elemeit a XVIII. századi rendőri büntetőjogtól a német 1952. és 1968. évi szabálysértési törvényekig, míg Ausztriában a közigazgatási büntetőjog kialakulásáig terjedő időszakot. A magyar kihágási (szabálysértési) jog alakulását öt jól elkülöníthető időszakra bontottam. Az 1879. évi XL. törvénycikk (Kbtk.) megalkotását megelőző korszakra, az első büntetőjogi kodifikációtól az 1950-ig terjedő időszakra, majd a szabálysértési jog kialakulásától az első szabálysértési kódex megjelenéséig terjedő szakaszra, az 1968-tól 2000-ig, az első jogállami szabálysértési törvényig, végül az ezt követő - napjainkat is magában foglaló - időszakra. A kihágási (szabálysértési) jog alakulását az első írott jogforrásától, kiindulva az egyes időszakok legfontosabb jogi normáinak elemzésén keresztül végeztem el. Vizsgáltam a mezei rendőrségről szóló 1840. évi IX. törvénycikk és a 1843.évi büntetőjogi javaslatokhoz csatolt, a közfenyíték alá tartozó rendőrségi kihágásokról, s azoknak büntetéséről szóló „Toldalék” fontosabb rendelkezéseit. Elemeztem a kihágásokról szóló 1879. évi XL. és a büntető törvénykönyvek életbe léptetéséről szóló 1880. évi XXXVII. törvénycikkek főbb jogintézményeit, valamint a közigazgatási büntetőbíráskodást és a járásbíróóság előtti eljárást szabályozó eljárási normákat. A századforduló időszakából a bűnvádi perrendtartásról szóló 1896. évi XXXIII. törvénycikk és a rendőri büntető eljárás egységes szabályozása tárgyában kiadott 65000/1909. BM rendelet jelentették kutatásaim fontosabb csomópontjait. Ezt követően a helyszíni bírásgolás kezdeti szabályozását is vizsgálat alá vettem. Az 1950-től 1968-ig terjedő időszak jogi normái közül a rendőrségi kihágási bíráskodás megszüntetéséről és a kihágási eljárásra vonatkozó egyes rendelkezések módosításáról szóló 1953. évi 16. tvr.-t és a kihágás intézményének és a kihágási bíráskodásnak a megszüntetéséről szóló 1955. évi 17. tvr.-t tartottam szükségesnek kiemelni, de több más jogszabályt is vizsgáltam a kihágási jog lebontása és a szabálysértési jog felépítése folyamatának, illetve az új jogterületet érintő dekriminalizáció bemutatására. Elemeztem a szabálysértésekről szóló 1968. évi I. törvény célkitűzéseit, főbb rendelkezéseit, a jogterületet érintő dekriminalizációs hullámokat, majd az 1980-as években a jogágot érintő jelentősebb kodifikációs elképzeléseket is. A szabálysértési jog alakulásában az 1990 utáni időszak az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez és a

jogállami európai elvárások és követelmények recipiálási törekvéseihez köthető. A történeti áttekintéskor törekedtem a jogág kiemelkedő szakíróinak elméletei és a jogterületet érintő kodifikációs javaslatainak bemutatására is. A jogterület alakulásának vizsgálatánál az eljáró hatóságok, a szankciórendszer, a jogorvoslatok rendjének, a végrehajtásra vonatkozó szabályok és a helyszíni bírságolás szabályai alakulásának elemzésére fordítottam még nagyobb figyelmet.

3. Ezek voltak a főbb csomópontjai doktori disszertációm harmadik fejezetének is. Ebben a hatályos, a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv.) és a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (a továbbiakban: Sztv.) egyes rendelkezéseit elemeztem, egységben szemlélve a jogalkotást és a jogalkalmazást. Vizsgálatomat összehasonlító módszerrel, valamint az elmélet és a gyakorlat együttes kezelésének módszerével végeztem. Az Emberi Jogok Európai Bírósága által lefektetett követelményeket és jogelveket a hazai szabályozásra „visszavetítve” vizsgáltam, hogy ezekben a kódexekben mennyiben érvényesülnek, vagy helyenként hiányoznak a jogállami európai elvárások. Összehasonlító módszerrel vizsgáltam azt is, hogy a disszertációm első részében részletesen elemzett európai államok szabálysértési jogához viszonyítva melyek a hazai szabályozás „erényei” és fordítva, melyek azok a jogintézmények, megoldások, amelyeknek a hazai jogba „átültetése” megfontolandó lehetne a jogalkotó számára is. Az összehasonlító vizsgálatkor „tükröt” jelentettek a magyar Alkotmánybíróság részletesen elemzett releváns jogelvei és a jogterület alakulásának „történelmi vívmányai” is. Kutatásomat részben az általánostól a speciális felé haladó, az elméletet a konkrét esetre alkalmazó módszer, de jogalkalmazóként inkább az egyes részletekből az általános elvek felé haladó módszer jellemezte.

4. Az értekezés negyedik részében a harmadik rész megállapításait kiinduló pontnak tekintve de lege ferenda tettem konkrét javaslatokat a jogalkotás, a jogalkalmazás számára a szabályozás mikénti alakítására, a jogalkalmazás szervezeti rendszerére, de a jogalkalmazók képesítési, továbbképzési követelményeire is.

III. A tudományos eredmények rövid összefoglalása, azok hasznosítása, illetve a hasznosítás lehetőségei

1. Megszámlálhatatlanul sok szerző vizsgálta már az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatát, eseti döntéseit és az azokban lefektetett jogelveket.¹ Közülük néhányan érintették a szabálysértésekkel kapcsolatos eseti döntések egy némelyikét is. Kifejezetten a szabálysértésekre fókuszálva viszont a szerzők nem vizsgálták az Emberi Jogok Európai Bíróságának az esetjogát és a szabálysértések vonatkozásában releváns jogelveket sem. Szintén számos könyvben és tanulmányban elemezték már előttem az Alkotmánybíróságnak a szabálysértési jogterület szempontjából meghatározó döntéseit, az azokban lefektetett jogelvek zöme a jogállami szabálysértési jog „záróköveivé” vált. A szabálysértési jogot érintő Alkotmánybírósági döntéseknek a testület működésének kezdeteitől napjainkig terjedő átfogó elemzésére eddig még nem került sor, különösen nem abból a szempontból, hogy az azokban lefektetett jogelvek az Emberi Jogok Európai Bírósága azonos tárgykörben született jogelvéivel és elvi megállapításaival összhangban állnak-e. Az Emberi Jogok Európai Bírósága és az Alkotmánybíróság a *személyes szabadsághoz és biztonsághoz való jogot* érintő elvi döntéseiben egyezően állapították meg, hogy szabadságelvonásról csak bíróság vagy annak jellemzőivel rendelkező szerv jogosult dönteni. A *tisztességes eljárás követelményéről* mindkét testület elvi élel rögzítette, hogy ez a követelmény olyan minőséget jelent, amelynek az eljárás egészében kell érvényesülnie és amelyet csak az eljárás egésze körülményeinek figyelembe vételével lehet megítélni. A *tisztességes eljáráshoz való jogot* olyan abszolút jognak minősítették, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. A *bírósághoz való jog* szabálysértési ügyekben alkalmazandósága szükségességét az Emberi Jogok Európai Bírósága és az Alkotmánybíróság is rögzítette. A *bírósági pártatlansághoz való jog* „főbb sarokpontjairól” mindkét testület hasonlóan foglalt állást, de abban is, hogy a közigazgatási szervek a végrehajtó hatalomtól nem függetlenek, ezért az attól független - pártatlan - bírósághoz való jogot a szabálysértési ügyekben biztosítani kell. Az Emberi Jogok Európai Bírósága és az Alkotmánybíróság is az *ártatlanság védelme* és az *önvédelem tilalma* büntetőjogi elveinek más eljárásokban, így a szabálysértési eljárásban alkalmazhatósága mellett foglalt állást. Ugyancsak azonos állásponton volt mindkét testület a hatékony jogorvoslati jogról, amikor kimondták, hogy a jogorvoslat akkor hatékony, ha a felülvizsgálatot végző szerv jogkérdésben és a megalapozottságról is jogosult az érdemi

¹ A disszertációmban felhasználtak közül kiemelendők: Bárd Károly, *Emberi Jogok és büntető igazságszolgáltatás Európában* (Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest 2007); Berger Vincent, *Az Emberi Jogok Európai Bíróságának Joggyakorlata* (hvgorac, Budapest 1999); Grád András-Weller Mónika, *A Strasbourgi emberi jogi bíraskodás kézikönyve* (hvgorac, Budapest 2011)

vizsgálatra. Nem elegendő a jogorvoslat elvi lehetősége, annak ténylegesen gyakorolhatónak is kell lennie és nem függhet a hatóság döntési jogától.

2. A szabálysértési jog történeti alakulását - az eddigi szerzőktől eltérően - a szabálysértések (kihágások) miatt eljáró hatóságok, a jogterület szankciórendszere, a bírósághoz fordulás és a jogorvoslati jog alakulása, az ügyészség szabálysértési (kihágási) jogban betöltött szerepe és a helyszíni bírságolás, illetve a végrehajtás szabályait szem előtt tartva elemeztem. A jogterület alakulása vizsgálatának ezzel a szűkítésével a szabálysértési jogterületnek ezek a meghatározó intézményei korszakonként jól összehasonlíthatóvá váltak.

3. A jogalkalmazás számára hasznosítható lehet az egyes szabálysértések és büntetőjogi kapcsolataknak, illetve a büntetőjogi alakzatuktól elhatárolásuk legfontosabb elemeinek rögzítése. Az elhatárolás ismérveinek elemzése a különböző kommentárokból ugyan megtörtént, de kizárólag a kettős alakzatú szabálysértéseknek a hatályos szabálysértési kódex szerkezeti rendjét követő összegyűjtésére, büntetőjogi alakzatuktól elhatárolásuk főbb ismérveinek elemzésére eddig még nem került sor. Ez a vizsgálat pedig - többek között - azért is szükséges, hogy a jogalkalmazás során a szabálysértési eljárásban ne bíráljanak el bűncselekményt. A kettős alakzatú szabálysértések elemzése továbbá a jogalkalmazás számára azért is hasznos lehet, hogy a „ne bis in idem” büntetőjogi alapelv megsértése ne történhessen meg például olyan esetben, amikor a feljelenő hatóság az elkövető cselekménye miatt büntető és szabálysértési eljárást is kezdeményez.

4. A szabálysértések vonatkozásában, illetve a szabálysértési eljárás keretében megvalósuló igazságszolgáltatás elleni bűncselekmények a jogalkalmazás szűk területét jelentik. Vizsgálatokra - néhány kivételtől eltekintve² - főként büntetőjogi kommentárokból került sor. A hatályos Btk. azonban az igazságszolgáltatás elleni bűncselekmények szabályozásakor a büntetőjogi védelmet több tényállás esetében kiterjesztette a szabálysértésekre, a közigazgatási bírsággal sújtandó szabályszegésekre, az egyéb hatósági eljárásokra, illetve az ilyen eljárásokban előforduló elkövetési magatartásokra. Ez a büntető jogalkalmazás feladatává teszi ezeknek a büntetőügyeknek a körültekintőbb vizsgálatát, valamint a szabálysértési eljárásra vonatkozó szabályok alaposabb ismeretét, de az lényegesebb, hogy a szabálysértési hatóságoktól az egyes garanciális eljárási szabályok fokozott megtartását igénylik. Ezek a garanciális szabályok az önvádra kötelezés tilalmának jogával és a

² Például: Földvári József, Az igazságszolgáltatás elleni büntettek (Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1965)

hallgatáshoz való joggal, végső soron a tisztességes eljáráshoz való joggal vannak szoros összefüggésben.

Értekezésem első három fejezetében elvégzett vizsgálataim és megállapításaim eredményeként a negyedik fejezetben - de lege ferenda - az alábbi röviden összefoglalt főbb eredményekre jutottam, amelyek lényegében a szabálysértési kódex egészét érintő szabályozási alternatívát is jelenthetnek.

5. Disszertációmban vizsgált külhoni szabályozási megoldásoknak, a történeti előzményeknek, a jogalkalmazás tapasztalatainak és a jogállami követelményeknek megfelelő megoldás lenne a jelenleg bírói hatáskörbe tartozó szabálysértések elbírálásának jogkörével megerősített központi közigazgatási szabálysértési hatóság létrehozása. Ez akár a kormányhivatalok kereteiben, járási szinten szerveződve is megvalósítható lenne, de ekkor is csak önálló szervezeti egységként. A rendőrség szabálysértési hatáskörei - a bíróság előtti jogköreit kivéve - megtartandóak lennének, a jogorvoslatok elbírálása pedig az Emberi Jogok Európai Bírósága és az Alkotmánybíróság jogállami elveinek és elvárásainak megfelelően változatlanul a bíróság hatáskörébe tartozna. Vezetőiknek sok éves szabálysértési jogalkalmazói szakmai tapasztalattal rendelkező jogászoknak kellene lenniük. Az egyes ügyintézők részére alkalmazási előfeltételként szintén az állam- és jogtudományi végzettség előírását tartanám indokoltnak. Évente több alkalommal megtartandó továbbképzésükbe a bíróságok és az ügyészségek bevonása elengedhetetlen lenne, mivel az életviszonyok változása megköveteli a jogalkalmazók ismereteinek formálását is. Az egyes továbbképzések számonkéréssel, vizsgáztatással kellene, hogy záruljanak. Emellett elképzelhetőnek tartanám az állam- és jogtudományi karok keretein belül szabálysértési szakjogász képzés indítását, amelynek meghatározott időn belüli elvégzése a szabálysértési ügyintézők képesítési követelményeként kerülhetne meghatározásra.

A jogalkotás folyamatában nézetem szerint alapvető elvárásnak, sőt követelménynek kellene lennie annak, hogy a szabálysértési jog kodifikációjában csak olyan személyek vegyenek részt, akik sokéves szakirányú - lehetőleg a jogalkalmazás legalsó szintjén is szerzett - jogalkalmazói tapasztalattal rendelkeznek. A fentebb javasolt szabálysértési szakjogász képzésnek ezért része lehetne a szabálysértési kodifikációval kapcsolatos kurzus is.

6. A helyi szabályszegések szankcionálása - ahogyan ezt a jogalkotó a várhatóan 2018. január 1. napjától hatályba lépő, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) indoklásában lényegében maga is elismerte - nem állja ki a jogalkotás terjedelmére és

korlátaira vonatkozó garanciális követelménynek a próbáját. Amennyiben a jogalkotó megmarad annál az elvnel, hogy kizárólag csak törvény statuálhat szabálysértési tényállást, úgy a helyi szinten jellemzően előforduló szabályszegések szankcionálása szabálysértésként - az önkormányzatokkal, az önkormányzati érdekszövetségek útján rendszeresen egyeztetve - a Szabs. tv.-ben történhetne. E szabálysértések igazgatásellenes jellege álláspontom szerint nem jelentene akadályt, hiszen a Szabs. tv.-ben jelenleg is nagy számban találhatóak igazgatásellenes szabálysértések. A szabályozásnak a helyi viszonyokhoz igazítása szempontjából és a jogterület szabályozásának történeti előzményeit is figyelembe véve ugyanakkor előnyösebb lenne az önkormányzatoknak az Sztv. szerinti szabálysértés statuálási jogkörének visszaállítása, amely egyúttal ezeknek a cselekményeknek az önkormányzatok általi elbírálását is jelentené. Ez utóbbit azonban a fent írtakra tekintettel csak az önkormányzati rendeletben meghatározott szabálysértések esetében tartanám bevezethetőnek, bár még így is problémát jelentene az ezen ügyekre vonatkozó speciális szakértelem hiánya.

7. A társadalmi együttélési normákat enyhébb fokban sértő vagy veszélyeztető cselekmények tárgyi súlya nem indokolja, és nem is teszi szükségessé azt, hogy a Szabs. tv. 23. §-a szerinti ismétlődő elkövetés esetén - a mérlegelés szempontjainak meghatározása nélkül - szinte bármely tényálláshoz kapcsolódóan, önálló elzárás büntetés legyen kiszabható. Ez ellentétes az Egyezmény 7. cikkében is deklarált és az Alkotmánybíróság által a szabálysértési jogban is irányadónak tekintett alkotmányos alapelvvel, a nulla poena sine lege elvével. Az osztrák kódexen kívül a korszerű és a hazai szabálysértési jog számára példaként szolgáló vizsgált európai államok (már) nem alkalmazzák büntetésként a szabadságelvonást és valamennyi országban a pénzbírság az elsődleges szankció. Az elzárás büntetés kilátásba helyezése és alkalmazása különösen indokolatlan a fiatalok elkövetőkkel szemben, amely szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a szabadsághoz és személyi biztonsághoz való, az Egyezmény 5. és az Alaptörvény IV. cikkében biztosított jogot is. A társadalomra kisebb fokban veszélyes cselekmények esetén a 3142/2013. (VII. 16.) AB határozat különvéleményében javasolt bármelyik preventív, nevelő hatású szankció alkalmasabb a fiatalok törvények iránti tiszteletének erősítésére, fejlődésük helyes irányba mozdítására az elzárásnál. A valóban súlyos cselekmények esetére pedig a büntetőjog differenciált eszközei még mindig rendelkezésre állnak. Ezt támasztja alá a mintaként szolgáló német szabályozási modell, de az elzárás büntetés fiatalokkal szembeni alkalmazása ellen szólnak a rendszerváltástól a szabálysértési kódex 2010. évi szigorításáig terjedő hazai szabálysértési normák is.

Nem nélkülözhető a szabálysértési kódexből - álláspontom szerint - az egyes tényállások esetén a speciális pénzbírság-minimumok és maximumok meghatározása sem. Ezt indokolja a közigazgatási szankciókról szóló ajánlás 6. alapelvében is rögzített tetterányos büntetéskiszabás jogállami elve, a hazai szabálysértési jog „történeti vívmányai”, illetve a vizsgált külföldi szabálysértési törvények megoldási módozatai, valamint a jogalkalmazás tapasztalatai is. Szintén a tetterányos büntetéskiszabással van összefüggésben az, hogy a fix összegű szabálysértési bírságolás esetén indokolt lenne a német pénzbírság-katalógus mintájára az előre meghatározott bírságösszegetől való eltérés az enyhítő vagy súlyosító körülményekre figyelemmel, azaz az egyéniesítés biztosítása.

A közérdekű munka, mint a szabálysértési kódex egyetlen új szankciója és a pénzbírság viszonyában a jogalkalmazás tapasztalatainak vizsgálatát követően megállapítható, hogy az elkövető számára előnyösebb, ha pénzbírság kiszabására kerül sor, mivel annak nem teljesítése esetén az még mindig megváltható közérdekű munkával, a közérdekű munka büntetés azonban nem teljesítése esetén csak elzárásra változtatható át.

A szabálysértési szankciórendszer korszerű megoldását jelentené az Alkotmánybíróság által a fiatalok szankcionálására javasolt felfüggesztett elzárás, próbára bocsátás, családi elhelyezés, általános és szakmai programokban való részvétel. Egy árnyaltabb szankciórendszer kialakítása felé mutatna a korábban alkalmazott, a szakirodalmi álláspontokban megjelenő és a külföldi szabályozás alapulvétele. Prevenációs hatása miatt lehetséges lenne például a nagyobb összegű, próbaidőre felfüggesztett pénzbírság bevezetése. Emellett a foglalkozás gyakorlásával összefüggő szabálysértések esetén vagy a foglalkozás szabályainak megszegésével, illetve a foglalkozás felhasználásával elkövetés esetében alkalmazható lenne a foglalkozástól eltiltás büntetés, amelyekhez hasonló szankciót - a tevékenységtől való eltiltást - a szomszédos szlovák szabálysértési jogban is találhatunk. Nevelő hatásuk is lenne az olyan a reparatív jellegű büntetéseknél, mint az engedély nélküli hirdetések eltávolítására kötelezés, a vagyoni kár kijavítására vagy helyreállítására kötelezés, illetve az igazgatási szankciók - mint például az engedélyek felfüggesztése - szélesebb körű alkalmazása, de a reparatív jellegű szankciók is bekapcsolhatók lennének a végrehajtási eljárásba.³

³ Papp László, A szabálysértési jog felelősségi és szankciórendszere, a szabálysértések rendszere, a továbbfejlesztés irányai, 227-268. In.: A szabálysértési jog továbbfejlesztésének elméleti megalapozása. Szerk. Máthé Gábor – Szabó András, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest 1987, 258, 264.; Nagy Marianna, A közigazgatási jogi szankciórendszer. Osiris, Budapest 2000, 89-90.; Kántás Péter, A bagatelkriminalitás természetéhez, Magyar Jog 1995. 7, 385-394.

8. A kihágási jogban a helyszíni bírságolás a múlt század első fele óta ismert sommás eljárás volt, de azt a szabálysértési jog is alkalmazta a kezdetektől fogva. Lényege mindig is az eljáró hatóság és az elkövető közötti „alku” volt, amely szerint a szabálysértés elkövetése és megfizetése esetén az eljárás minden további nélkül befejeződött. Értekezésemben elemzett országok mindegyikében ez valamilyen formában létező intézmény. Az osztrák jogban a rövidített eljárások egyike, a német jogban a figyelmeztetési pénzbírság részben hasonló a magyar szabályozáshoz, de a francia és a szlovák jogban is alkalmazzák ezt az intézményt.

A szabálysértési törvény jövőben is megtartandó rendelkezése, hogy a törvényben meghatározott jogszabálysértés esetén a helyszíni bírságot kiszabó szerv vagy személy hivatalból vagy kérelemre a helyszíni bírságot módosítsa vagy visszavonja. A jogalkalmazást könnyíti meg az - az álláspontom szerint helyes - rendelkezés is, amely távollétes helyszíni bírság megfizetésének elmaradása esetén a szabálysértési feljelentés megtételét követően megfizetett helyszíni bírság visszatérítéséről külön rendelkezik. Ugyanakkor a jogállami követelményekkel, így különösen az önvádra kötelezés tilalmának az Egyezményben, az Alaptörvényben és a Szabs. tv. alapvető rendelkezéseiben is deklarált elvével összeegyeztethetetlen jogalkalmazói megoldásokkal találkozhattunk akkor, amikor korábban a gépjármű tulajdonosát vagy üzemben tartóját az adatszolgáltatás nem teljesítése miatt vontak szabálysértési felelősségre, de akkor is, amikor napjainkban a gazdálkodó szervezet vezetőjét sújtják rendbírsággal a megkeresés teljesítésének elmulasztása miatt. Álláspontom szerint korszerű megoldás lenne az osztrák közigazgatási büntetőjogban alkalmazott, az elkövető azonosítása nélküli bírságolás (Anonymverfügung) hazai adaptálása, amely sok tekintetben már jelenleg is hasonlít a hazai „távollétes” helyszíni bírságolási eljáráshoz. Az osztrák minta szerinti alku során a „feltételezett elkövető” a pénzbírság megfizetése esetén a jelentősen alacsonyabb bírságösszeg megfizetésével lezárható az ügy. Ellenkező esetben a rendes eljárás szabályai szerint jóval szigorúbb pénzbírság kiszabására kerülhetne sor.

A gyakorlati tapasztalatok szerint nem az a jellemző, hogy a fiatalok a törvényes képviselője jelenlétében követ el szabálysértést és legtöbbször önálló jövedelem hiányában a pénzbírság megfizetése - még annak vállalása esetén sem - várható tőle, ezért a fiatalok elkövetők helyszíni bírságolása jogintézményének a fenntartása nem indokolt.

A helyszíni bírságolás törvényessége és szakszerűsége érdekében a halászlé „ellenőr” és a mezőőr helyszíni bírságolási jogának megszüntetését tartanám indokoltnak.

A jogbiztonság követelménye indokolja a rendőrség általános helyszíni bírságolási jogkörének megszüntetését és a szabálysértési kódexbe annak bevezetését, hogy helyszíni bírságolásra a jogszabályban meghatározott esetben legyen lehetőség. Az elzárással is sújtható szabálysértések esetében pedig - álláspontom szerint - a helyszíni bírságolás mielőbbi megszüntetése szükséges, ugyancsak a törvényesség és a jogbiztonság jogállami követelményeinek érvényesülése érdekében.

A helyszíni bírság elutasítása esetén induló szabálysértési eljárásban a korábban felajánlottnál súlyosabb pénzbírság kiszabási gyakorlat megszüntetése érdekében súlyosítási tilalom bevezetése lenne - álláspontom szerint- indokolt.

9. Dolgozatomban vizsgált európai államok szabályozási példái, a hazai szabálysértési jog történeti hagyományai és a jogalkalmazási tapasztalatok is indokolják az eventuais elzárás intézményének jövőbeni megtartását. Szintén pozitív rendelkezés, hogy a végrehajtási eljárásban az elővezetés sikertelensége esetén lehetővé vált az elkövetőnek a büntetés-végrehajtási intézetbe elővezetése céljából a körözése. Indokolt lenne azonban az egyes szabálysértések súly szerinti megkülönböztetése a végrehajtási eljárásban és az alacsony összegű pénzbírságok esetén az adók módjára végrehajtásra áttérés, mivel e szabálysértések elkövetése esetén kiszabott alacsony összegű pénzbírság végrehajtása sok esetben jóval többbe kerül, mint az abból ténylegesen befolyó összeg.

A szabálysértési költség, rendbírság, elővezetési költség és az elzárásra át nem változtatható, közérdekű munkával meg nem váltott pénzbírságok jelentős számára tekintettel a jogalkalmazás tapasztalatai szerint az adók módjára végrehajtás hatékonyságának növelése érdekében szükséges lenne e végrehajtási módnak az önkormányzati adóhatóság helyett a Nemzeti- Adó és Vámhivatalhoz áttelepítése.

Szintén a jogalkalmazás igényei, de a jogbiztonság és kiszámíthatóság jogállami követelményei is annak bevezetése mellett szólnak, hogy az elzárásra átváltoztató végzést a bíróság szükség esetén saját hatáskörében hatályon kívül helyezhesse. Ez abban az esetben különösen indokolt, amikor a Szabs. tv. 10. §-ában meghatározott elzárást kizáró ok az átváltoztató végzés meghozatala után jut a bíróság tudomására. Emellett szükséges lenne a fogyatékos személyként figyelembe vehető betegségekkel rendelkező személyek körére vonatkozó világos szabályozás a jogalkalmazás megkönnyítése is annak érdekében, hogy ezzel a jogállami rendelkezéssel ne élhessenek jogosulatlanul vissza. Indokolt lenne ezért, ha

a leggyakrabban előforduló betegségekről tételes jogszabályi felsorolás készülne vagy orvosi szakvéleménnyel igazolás előírására kerülne sor.

10. Szükséges - álláspontom szerint - annak a rendelkezésnek a megszüntetése, amely - a hatékony jogorvoslathoz való joggal, valamint a jogorvoslathoz való jognak az Emberi Jogok Európai Bírósága és az Alkotmánybíróság által deklarált jogelveivel - ellentétesen a szabálysértési hatóság saját hatáskörében hozott határozata felülvizsgálati jogát csak akkor teszi lehetővé kifogás előterjesztése esetén, ha a kifogásban olyan új tényt állítanak vagy olyan új bizonyítékra hivatkoznak, amelyet a szabálysértési hatóság a kifogással támadott határozat meghozatala során nem ismert. A határozat megváltoztatására a bíróságnak is ekkor van lehetősége. Emellett mindez az eljárási funkciók „keveredését” okozza, ezért indokolatlan az előkészítő eljárást folytató szerv fellebbezési jogának fenntartása is a bíróság hatáskörébe tartozó szabálysértések esetén.

Álláspontom szerint a magas ügyszámmal dolgozó szabálysértési hatóság törvényes eljárásának elősegítése céljából szükséges a meghallgatás nélküli eljárás lefolytatására nyitva álló tizenöt napos határidő egyszeri meghosszabbításának lehetővé tétele, indokolt esetben.

A bíróság hatáskörébe tartozó szabálysértések esetén a bíróság megszüntető végzése elleni jogorvoslathoz való jogról szóló rendelkezés hiányára tekintettel kívánatos lenne - a jogorvoslathoz való jog maradéktalan érvényesülése miatt is - a megszüntető végzések elleni fellebbezési jog kifejezett szabályozása.

A jogbiztonság és kiszámíthatóság követelményeinek érvényesülése érdekében indokolt - a szabálysértési hatóság általi bűncselekmény elbírálása esetén kívül is - az eljárás alá vont személy terhére benyújtható felhívás határidejéről rendelkezni azért, hogy ne jogalkalmazói mérlegelés tárgya legyen az eljárás alá vont személy helyzetét érintő döntés felülvizsgálhatósága.

A jogalkalmazás egysége érdekében lenne lényeges, hogy az ügyészi felhívást követően az ügyész ne csak a szabálysértési hatóságnak a felhívás alapján meghozott határozatáról értesüljön, hanem az ügyben meghozott jogerős döntésről is.

A szabálysértési kódex pozitívuma, hogy külön rendelkezik arról, hogy a szabálysértési hatóság a határozata ellen előterjesztett panasznak saját hatáskörben helyt is adhat, a határozatot visszavonhatja, módosíthatja, illetve a szükséges intézkedéseket megteheti. Ugyanakkor szükséges lenne a jogorvoslati rendszer bíróság és ügyészség előtti szakaszának

összhangja érdekében a panasz első fokú ügyészi elutasítása elleni további jogorvoslat biztosítása - a kifogásolási eljárás mintájára - a felettes ügyészség számára, még akkor is, ha ezzel feltehetően csak ritkán élnének az arra jogosultak. Ugyancsak szükséges lenne - az eljárás esetenként egyszerűbb lezárása érdekében - annak biztosítása, hogy az ügyész a panasz elbírálásakor szükség esetén a szabálysértési határozat módosításának lehetőségével is élhessen.

Az elzárásra átváltoztató esetleges jogszabálysértő bírói végzés elleni, az elkövető javára benyújtható perújítás vonatkozásában - álláspontom szerint - a fő szabályként érvényesülő egy éves jogvesztő határidő tartamának a bővítése indokolt az olyan - nem ritkán előforduló - esetekben, amikor a perújítás alapjául szolgáló jogszabálysértés tényének megállapítása (például büntetőeljárás keretében) is egy évnél hosszabb időt vesz igénybe.

Az ügyészség kontrollt gyakorol az elzárás végrehajtását megalapozó végrehajtási eljárási szabályok megtartása felett. Törvényi rendelkezés hiányában nem tisztázott azonban, hogy e jogkörében az alapeljárás megalapozottságát is ellenőrizheti-e. Világos törvényi szabályozás, esetleg a jogorvoslati rendszer átalakítása indokolt, amely rendezze a bíróság elzárásra átváltoztató döntése esetleges visszavonásának lehetőségét és a kifogás tárgyában vagy az átváltoztatásról határozó bíróság és a törvényességi kontrollt gyakorló ügyészség viszonyát is.

Álláspontom szerint a jogalkotó elmulasztja annak lehetőségét, hogy a jogállami követelményeknek megfelelő, megalapozottabb döntés érdekében az ügyészséget, - annak szélesebb hatáskört biztosítva - bevonja a szabálysértési jogalkalmazásba, a jelenlegi jogkörök megtartása mellett. Erre több ponton is lehetőséget látnék. Amennyiben - az általam fentebb javasoltak szerint - a szabálysértési hatósági jogkört a közigazgatás szervezetrendszerén belül egy hatásköreiben megerősített központi szabálysértési hatóság gyakorolná a rendőrség szabálysértési hatásköreinek a megtartásával, úgy a német megoldás szerint a közigazgatási szervek és a jogorvoslati kérelmekről döntő bíróság között az ügyész közbenső, szűrő funkciót kaphatna. Ennek előnye lenne az, hogy a bíróság elé valóban megalapozott, érdemi vizsgálatra alkalmas kifogások kerüljenek. Ekként már nemcsak a megszüntető határozatok, hanem az elmarasztaló döntések felett is az ügyész gyakorolna kontrollt, a szabálysértési jogalkalmazás egészének törvényessége felett őrködne, de a szabálysértési hatóságoknak állandó szakmai segítséget is nyújthatna. Javaslatom tehát a német szabályozást alapul véve az, hogy az ügyész az eléje felterjesztett kifogás tárgyában az ügyet további bizonyítás felvétele céljából adja vissza a közigazgatási hatóságnak, de maga is végezhesen nyomozati

cselekményeket, például a kifogás megalapozatlansága esetén a helyi bíróságnak továbbbíthatná az ügyet.

Az ügyész a Szabs. tv. jelenlegi rendelkezései között is lényegesen nagyobb szerepet kaphatna, amelynek indokoltsága a jogalkalmazás részéről is felmerült. Ennek lényege szerint az ügyészi hatáskörök az elzárásra is átváltoztatható szabálysértések esetén az előkészítő eljárást lefolytató szabálysértési hatóság és a bíróság közé kerülnének beiktatásra. A bírósági tapasztalatok szerint a rendőrség az előkészítő eljárás alapos és kimerítő elvégzése helyett sok esetben a szükséges meghallgatások és bizonyítási cselekmények elvégzése nélkül terjeszti az iratokat a bíróság elé. A bíróság számtalan esetben felhívta a figyelmet arra, hogy az elzárással is sújtható szabálysértések vonatkozásában törvényes feladata a döntéshozatal, nem pedig a bizonyítás. A nem megfelelően vizsgált és a bíróság elé terjesztett ügyeket a bíróság tehát visszaküldi a rendőrségnek az előkészítő eljárás lefolytatása céljából. Ennek elkerülése érdekében merült fel, hogy e szabálysértések esetében az iratok az ügyészi kontrollt követően kerüljenek a bíróság elé. Álláspontom szerint az eljárásnak ettől a szakaszától kezdődően az ügyész gyakorolhatná mindazokat a jogokat, amelyeket jelenleg a jogalkotó az előkészítő eljárást lefolytató rendőrség hatáskörébe utalt. Az ügyész döntene tehát a tárgyaláson részvételről és az esetleg szükséges jogorvoslatról is.

Külön szót kell ejteni a bíróság elé állítás jogintézményéről. Ennek az eljárásnak a szabályai általában véve megfelelnek a jogállami követelményeknek. Mivel azonban a jogintézmény az egyik legfontosabb jogot, a személyi szabadsághoz való jogot érinti, az európai elveknek és követelményeknek még inkább megfelelés érdekében - álláspontom szerint - több változtatás is szükséges. Indokolt lenne tehát a személyi szabadság korlátozásának jogával és jogi ismeretekkel nem rendelkező személyek bíróság elé állítási jogának megszüntetése. Kifejezett törvényi rendelkezés szükséges arra az esetre, ha nem lennének elegendőek a rendelkezésre bocsátott bizonyítékok. Emellett a szabálysértési kódex régi hiányossága az, hogy - amíg a Be. taxatív módon megjelöli az előzetes letartóztatás általános és különös feltételeit - a Szabs. tv. az adott cselekmény szabálysértési elzárással büntethetőségén kívül semmilyen további feltételét nem határozza meg a szabálysértési őrizetnek, illetve a bíróság elé állításnak. Ez annak ellenére így van, hogy a jogintézmény az eljárás alá vont személyi szabadságát korlátozza. A jelenlegi szabályok között kizárólag a rendőr szubjektív döntésétől függ, hogy milyen cselekmény esetén dönt a szabálysértési őrizet mellett. Ez a gyakorlat egyébként rendőrségenként változik is. A jogalkalmazók részéről a rendőrség bíróság elé állítási gyakorlatáról szakmai hiányosságok is megfogalmazódnak. Számos esetben a rendőrség

olyan cselekmény miatt is bíróság elé állít, amely - például a minősítő körülményre tekintettel - nyilvánvalóan bűncselekménynek minősül, ezért az eljáró bíróságnak a szabálysértési ügynek az ügyészséghez áttételéről kell intézkednie. A szabálysértési őrizet és bíróság elé állítás minimális feltételeinek meghatározása lenne tehát mielőbb szükséges. Ilyen feltétel lehetne például meghatározott elkövetési értékhatár, vagy a visszaesői minőség előírása. Emellett indokolt lenne a szabálysértési őrizet ügyészi jóváhagyáshoz, a bíróság elé állítás pedig ügyészi indítványhoz kötése is. A jelenlegi szabályok megtartása esetén a bíróság elé állítás jogkörének kizárólagos ügyészi hatáskörbe utalását tartanám tehát indokoltnak.

A Szabs. tv-ben rendezésre szorulna a perújítás jogintézménye is. A jelenlegi szabályok szerint az ügyész - korlátozott - perújítási jogkörén kívül csak az eljárás alá vont személyek élhetnek perújítással, akik azonban a legtöbb esetben nem is tudnak erről a jogosultságukról. Ez különösen egy esetleges törvénysértő bírói döntéskor lehet különösen hangsúlyos. Az ilyen - szerencsére ritkán - előforduló esetben a hatályos szabályozás szerint az a szintén abszurd helyzet áll elő, hogy a bíróságnak az ügyészhez kell fordulnia, hogy a törvénysértés kiküszöbölése érdekében perújítással éljen. Contra legem persze előfordul az is, hogy a szabálysértési ügyben eljáró egyik bírói tanács hatályon kívül helyezi a másik, ugyanazon bírósághoz tartozó tanács által hozott végzését. Ezekre a helyzetekre szolgálhatna megoldásul a bíróság perújítási hatáskörének a biztosítása.

IV. A szerzőnek munka témaköréből készült publikációk jegyzéke

Erdődy Gyula, Alapvető jogok és kötelességek a szabálysértési törvényben, 157-187. In: PhD Tanulmányok 8. Szerk. Ádám Antal, PTE ÁJK, Pécs 2009

Erdődy Gyula, A pénzbírság végrehajtásának nehézségei a szabálysértési eljárásban, 146-165. In: Miskolci Jogi Szemle. Szerk. Dr. Angyal Zoltán, Bíbor Kiadó, Miskolc 2009

Erdődy Gyula, A bíróság által kiszabott pénzbírság jegyzői végrehajtásáról, Jegyző és Közigazgatás 2010. 1-2, 52-53.

Erdődy Gyula, A helyszíni bírságotól és végrehajtásáról, Új Magyar Közigazgatás 2009. 4, 33-43.

Erdődy Gyula, A szabálysértési eljárás jogorvoslati rendszerének változása 1989-től napjainkig. A tanulmány a Széchenyi István Egyetem Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola által 2009. május 8-án „A jogállamiság 20 éve” címmel megrendezett konferencián hangzott el. A konferencia anyagáról készült utókiadvány: „A jogállamiság 20 éve,” című tanulmánykötet, amely a Jog-Állam-Politika 2009/3 című folyóirat mellékleteként jelent meg.

Erdődy Gyula, A szabálysértési jog Németországban és Magyarországon, 227-257. In: PhD Tanulmányok 9. Szerk. Ádám Antal, PTE ÁJK, Pécs 2010

Erdődy Gyula, A jegyzői hatáskörbe tartozó kettős alakzatú szabálysértésekről, Új Magyar Közigazgatás 2009. 10-11, 56-66.

Erdődy Gyula Igazolatlan iskolai hiányzások szabálysértési jogkövetkezményeiről, Új Magyar Közigazgatás 2010. 12, 41-50.

Erdődy Gyula, Az ügyészség szerepe a szabálysértési eljárásban I., Ügyészek Lapja 2011. 1, 71-79.

Erdődy Gyula, Az ügyészség szerepe a szabálysértési eljárásban II., Ügyészek Lapja 2011. 2, 41-53.

Erdődy Gyula, A szabálysértés jogintézményének alakulása Magyarországon. 203-230. In: PhD Tanulmányok 10. Szerk. Ádám Antal, PTE ÁJK, Pécs 2011

Erdődy Gyula, Gondolatok a 2012. évi új szabálysértési törvényről az általános hatáskörű szabálysértési hatóságok szemszögéből, Új Magyar Közigazgatás 2012. 3, 37-48.

Erdődy Gyula, A szabálysértési jog szankciórendszerének változásai a jogintézmény kialakulásától napjainkig. 241-270. In: PhD Tanulmányok 11. Szerk. Ádám Antal, PTE ÁJK, Pécs 2012

Erdődy Gyula, A védő szerepe a büntetőeljárásban- a védő, mint bűnpártoló? 81-122. In: PhD Tanulmányok 13. Szerk. Ádám Antal, PTE ÁJK, Pécs 2014

Erdődy Gyula, A szabálysértési jog és az igazságszolgáltatás elleni bűncselekmények kapcsolatáról a magyar és a német jogfejlődés tükrében, Ügyészek Lapja 2015. 3-4, 61-82.

Erdődy Gyula, A szabálysértési jog az Emberi Jogok Európai Bírósága joggyakorlata és az Alkotmánybíróság jogelvei tükrében, Új Magyar Közigazgatás 2016. 3. 12-25.

Erdődy Gyula, A bíróság jogorvoslati rendszerben betöltött szerepének alakulása a szabálysértési (kihágási jogban), Jura 2016. 2. 37-49.

Erdődy Gyula, Az Alkotmánybíróság szabálysértési jogot érintő döntéseinek vázlatos áttekintése, Új Magyar Közigazgatás 2017 - megjelenés alatt -