

KÁNTÁS PÉTER

Szabálysértés – rendes jogorvoslat nélkül?

„A kifogás funkcióját tekintve a tény- és jogkérdés megtámadására egyaránt alkalmas, halasztó hatályú rendes jogorvoslati eszköz, amely lehetőséget ad a szabálysértési hatóságnak arra, hogy »önrevíziót« gyakoroljon: határozatát visszavonhatja, vagy módosíthatja.”

Így szól a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (Sztv.) 105. §-ához készült „hivatalos” indokolás. A szöveg gyakorlatilag megismétli a korábbi Sztv. indoklásának szövegét, ami tükrözi az akkori jogalkotói szándékot, azt nevezetesen, hogy a bírói út megnyitása a szabálysértési eljárásban – miközben alanyi joggá teszi azt, hogy végső soron bíróság döntsön, végső soron tárgyalás útján az eljárás alá vont személy felelősségéről – ne okozza a rendes jogorvoslat lehetőségének szűkítését.

Az volt tehát a senki által meg nem kérdőjelezett cél, hogy *a kifogás a felelősséget megállapító közigazgatási döntés esetén – ellentétben a közigazgatási hatósági eljárásban biztosított bírói felülvizsgálattal – legyen a fellebbezéssel egyenrangú jogorvoslati eszköz, amely – indoklási kötelezettség nélkül – nemcsak jogsértés, hanem érdeksérelem esetében is adjon lehetőséget a hatóságnak döntésrevízióra, majd ennek – az elkövető szempontjából való – sikertelensége esetén a bírói út megnyitására.*

Magyarország Alaptörvénye XXVIII. cikkének (7) bekezdése rögzíti, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Sztv. 35. szakasza ugyancsak rögzíti a szabálysértési eljárásban az általános jogorvoslati jogot. A kifogás részletes szabályainak jelenlegi megfogalmazása ugyanakkor alkotmányos aggályt vet fel amiatt, hogy az Sztv. elveszi a jogos érdek okán történő megtámadás lehetőségét, ezért csak formailag felel meg a rendes jogorvoslati eszköz fogalmának.

Az Sztv. 105. § (3) bekezdése így szól: *„Ha a kifogásban olyan új tény állítanak vagy olyan új bizonyítékra hivatkoznak, amelyet a szabálysértési hatóság a kifogással támadott határozat meghozatala során nem ismert, a szabálysértési hatóság ezen új tényre, illetve bizonyítékra figyelemmel a kifo-*

gás alapján a határozatát visszavonhatja, vagy az eljárás alá vont személy javára megváltoztathatja.”

Mielőtt a kifogás valós jogorvoslati funkcióját szemügyre vennénk, utalni szeretnék arra, hogy 2012 áprilisában, az Sztv. hatálybalépésével a szabálysértés jogági státusa alapvetően megváltozott, nevezetesen – egy általánosabb büntetőpolitikai fordulat részeként – erős fordulatot tett a büntető anyagi és -eljárásjog irányába.¹ Megemelkedtek a bírságtételek, eltűntek a különös részből az úgynevezett közigazgatás-ellenes tényállások, megszűnt a kormány és az önkormányzatok statuálási jogköre, bővült az „elzárásos” cselekményi kör, lehetővé vált a büntetések egymás melletti kiszabhatósága, a generális bírságmaximumot – egy kivétellel – bármely tényállás mellett ki lehet szabni, a helyszíni bírság maximuma a korábbi összeg két és félszeresére emelkedett, stb.

A látványos „büntetőjogiasodás” elvben korrelációt kellene hogy mutasson az eljárás alá vontak számára biztosítandó eljárási garanciák növekedésével. Annál érthetlenebb, ha mindezt a kifogás alapján történő hatósági és bírsági felülbírálat enyhén szólva szűkített terjedelméhez mérjük. Továbbra is jelen van ugyan az önrevízió (megváltoztatás, visszavonás) lehetősége, de az idézett törvényhely szerint csak akkor, ha nóvum kerül a hatóság asztalára. Csakhogy ezzel megszűnik a kifogás korábbi, fellebbezési státusa, merthogy a jogalkotó mintegy perújítási jellegűvé változtatja az eljárás tárgyát képező cselekmény újraelbírálásának jogalapját.²

Jó volna tudni, mi vezette a törvényhozót egy alkotmányos alapjog ilyen mértékű korlátozásában, de indokolást nem találunk ehhez a szabályozáshoz. Ha az alapeljárás egészének átalakulását nézzük, néhány következtetés levonható. Az Sztv. egyik eljárási újdonsága, hogy bevezette a meghallgatás nélküli eljárást: ha tehát a hatóság úgy ítéli meg, hogy a tényállás tisztázott, nincs szükség bizonyításra, tizenöt napon belül kell az érdemi határozatot meghozni. A gyakorlat korábban is ez volt, de annak idején a hatóság mérlegelésére volt bízva, hogy az iratok alapján dönt érdemben, vagy pedig az eljárás alá vont személy meghallgatását követően.

Már a régi Sztv. tizenkét éves időszakában is jól tetten érhető volt a tendencia – amit a feljelentések megalapozottsági szintjének lassú javulása és az igen elterjedt, de törvényi szabályozást a mai napig nem kapó adatlapozási módszer³ is elősegített –, hogy az ügyek döntő többsége meghallgatás nélkül fejeződött be. Az újraszabályozott alapeljárásban a meghallgatás alanyi joggá vált, ami annyit jelent, hogy az eljárás alá vont személy vagy képviselője a felelősségre vonást tartalmazó határozat kézbesítésétől számított nyolc napon belül kérheti, hogy a szabálysértési hatóság hallgassa meg.⁴

A meghallgatás iránti kérelem tehát átszármaztató hatállyal nem rendelkező jogorvoslatként funkcionál, hiszen a hatóságnak a meghallgatást követően új határozatot kell hoznia, azzal a korlátozással, hogy csak új bizonyíték felmerülése esetén lehet a megállapítottnál hátrányosabb rendelkezéseket hozni.

Az eljárás alá vont személy tehát első alkalommal – kivéve, ha a feljelentéshez már csatolt a hatóság érdemi védekezést tartalmazó nyilatkozatot, vagy ennek tartalmát jelentésben rögzítette – ebben a kérelemben jelzi, illetve fejt ki, hogy nem ért egyet a felelősségre vonást tartalmazó döntéssel, vitatja annak megalapozottságát, jogi értékelését, az alkalmazott szankció nemét, mértékét. Lényeg, hogy derüljön ki belőle, mit sérelmez az elkövető, és milyen tartalmú döntést vár a hatóságtól, illetve a bíróságtól. Innentől kezdve azonban a kifogás benyújtásáig gyakorlatilag nincs a hatóság számára nóvum, hiszen nagyon ritka az az esetkör, amikor az eljárás tartama alatt születik új bizonyíték, vagy merül fel új, bizonyítást érdemlő körülmény. Minderre ráerősít, hogy – szemben a büntetőeljárással – hiányzik a közigazgatási és a bírói eljárásból a „vád” és a „védelem” vitája, a közigazgatási szakasz pedig még a tárgyalást sem ismeri.⁵

Leggyakrabban azért nyújtottak be kifogást, mert sokallták a pénzbírság összegét, illetve az adott intézkedés (kitiltás, járművezetéstől eltiltás) mértékét. Mindezek alapján a régi Sztv. szerint a hatóság *az indokok jellegére való tekintet nélkül* a határozatát visszavonhatta⁶, vagy – a kifogást tevő javára – módosíthatta. A régi Sztv. idejében a kifogások legnagyobb tömegét alkotó úgynevezett „mértékes”, méltányossági jellegű kérelmek a hatóságok önrevíziója révén le is zárultak, és csak kisebb arányban (átlagban tíz százalék alatt) került sor bírói, illetve végrehajtási eljárásra. A jelentős szankciószigorodás és az életkörülmények romlásának tükrében alappal állítható, hogy jelenleg is ezek a fajta orvoslási törekvések vannak túlsúlyban.

Jogos a kérdés: ha a hatóság által már ismert tartalmú kifogások a törvény szerint nem kaphatnak felülbírálati lehetőséget a közigazgatási eljárás keretei között, akkor miért nem jelennek meg a korábbaknál jóval nagyobb számban a bíróságokon, illetve – mivel a bírósági felülbírálat is hasonló módon beszükül – a végrehajtási eljárásban?

Eddig senki nem készített joggyakorlat-elemzést a kifogások közigazgatási szakaszban történő sorsát illetően, de a válasz kidolgozásához egy hipotézis mégis megkockáztatható. Egyszerűen arról lehet szó, hogy a hatóságok fenntartják a korábbi önrevíziós gyakorlatot, azaz a kifogásokat – az Sztv. 105. § (3) bekezdésének figyelmen kívül hagyásával – továbbra is az elkövető javára bírálják el még azokban az esetekben is, ahol már ismert számukra az eljárás korábbi szakaszában már előadott védekező argumentum.

A szabálysértési hatóságok ugyanis pontosan tudják, hogy merev elutasítási gyakorlat esetén reálisan számolni kell a méltányossági kérelmek, illetve a végrehajtási eljárások tömegével, tehát az „ügyforgalmi teher” nem lesz kisebb, csak áttolódik az alaki jogerő utáni szakaszra. A legkevésbé sem megnyugtató persze egy ilyenfajta – *contra legem* típusú – „méltányossági” gyakorlat, hiszen normatív utasítással, vagy más belső szabályozó eszközzel bármikor elrendelhető a törvény idézett rendelkezéséhez való visszatérés.

Az önrevíziós jogkör előbbieken elemzett beszűkítése formailag nem zárja el a bírói utat, hiszen a hatóságnak – bármi legyen is az álláspontja a kifogásról – az ügynevezett ismételt kifogást át kell tennie a bírósághoz. De mit mond az Sztv. 116. § (1) bekezdése?

„A bíróság a szabálysértési hatóság határozatát végzésében

- a) hatályban tartja, ha a kifogás alaptalan,
- b) *az eljárás alá vont személy javára megváltoztathatja, ha a kifogásban olyan új tényt állítanak vagy olyan új bizonyítékra hivatkoznak, amelyet a szabálysértési hatóság a kifogással támadott határozat meghozatala során nem ismert,*
- c) megváltoztatja, ha a szabálysértési hatóság jogszabályt helytelenül alkalmazott.”

A kör itt bezárul, tehát érdeksérelem okán gyakorlatilag kizárt az eljárás alá vont személy javára történő bírói döntés.⁷ Hiába kerül az ügy bírói szakaszba, az újdonságnak nem minősülő érdeksérelem okán a bírónak sincs felülbírálati jogköre. Itt is fenntartható a közigazgatási szakra elmondott hipotézis: a 116. § (1) bekezdés b) pontja ellenére feltehetően érvényesül – a kifogásban foglaltak keretei között – az érdeksérelem okán történő felülbírálat, függetlenül a kifogás tartalmának „újdonságától”.

A döntés érdemére irányuló egyedi, vagy normatív utasításról a bíróságok vonatkozásában nem beszélhetünk, de a vitatott törvényhely tartalmát az elkövetők számára hátrányosan értelmező kúriai jogegységi határozat megszületését nem lehet kizárni.

Előrelépés a közigazgatási szakaszhoz képest, hogy a c) pont megengedi a jogsértés okán történő változtatást, csak hogy így

- a) a kifogás „visszasüllyed” a hatósági döntések bírói felülvizsgálatának Ket. szerinti szintjére, ezért nem felel meg a rendes jogorvoslat funkciójának;
- b) mivel a kifogások döntő többsége nem a jogalapot (tényállás, minősítés, szankció neve), hanem a szankció mértékét támadja, tartalmi értelemben a

törvény egy nagyon széles elkövetői kör elől vonja el a fair eljárás szerinti bírói felülvizsgálat lehetőségét.

Összefoglalva az összefoglalandókat: *az Sztv. szerint a tisztességes eljárás attribútumát adó bírósági felülbírálat terjedelme attól függ, hogy az adott tény, vagy bizonyíték (a kettő ismeretelméleti értelemben nehezen választható szét egymástól) az eljárás mely szakaszában válik a szabálysértési hatóság számára ismertté. A törvény tehát nemcsak a rendes jogorvoslatot korlátozza anélkül, hogy valamely másik alapjog érvényesülése ezt indokolná, ezáltal gyakorlatilag elvonja a bíró jogát ahhoz, hogy a „védelem” érv- és bizonyítékkészletét – anélkül, hogy jogszerű mérlegelés esettípusairól lenne szó, ahol tilos a felülmérlegelés – a szabálysértési hatóságétól eltérő módon ítélje meg.*

JEGYZETEK

- 1 „A Szabs. tv. alapvetően változtatta meg a szabálysértés intézményének funkcióját, helyét a jogrendszerben. A korábbi jogi szabályozás – amint arra az Alkotmánybíróság 63/1997. (XII. 12.) AB határozatában rámutatott – „Janus-arcú” jogintézménynek tekintette a szabálysértést. „A szabálysértés »kétarcú« jogintézmény: a szabálysértések egy része ún. közigazgatás-ellenes cselekmény (pl. engedélyköteles tevékenység engedély nélküli végzése), másik része pedig az emberi együttélés általános szabályait sértő magatartás, ún. kriminális cselekmény (pl. tulajdon elleni bűncselekmények értékháttárral elválasztott alakzatai)” (ABH, 1997, 365., 367–368.). Ehhez képest a Szabs. tv. kizárólag a „kriminális cselekmények” elleni fellépés eszközeként szabályozza a szabálysértést. A törvény preambuluma „[a] társadalmi együttélés általánosan elfogadott szabályait sértő vagy veszélyeztető, a bűncselekményként történő büntetni rendeléshez szükséges kockázatokkal és veszélyességgel azonban nem rendelkező kriminális cselekmények elleni hatékony fellépés” biztosításában határozza meg a törvényi szabályozás célját [38/2012. (XI. 14.) AB határozat].
- 2 „Alappal állíthatjuk, hogy a jövőben is ezek a fajta orvoslási törekvések lesznek túlsúlyban, hiszen az életkörülmények romlanak, miközben a szankciók szigorodnak. Ha pedig az ilyen tömeges igények nem kapnak – márpedig az Sztv. szerint nem kapnak – felülbírálati lehetőséget a közigazgatási eljárás keretei között, akkor az eddigieknél jóval nagyobb számban jelennek meg a bíróságokon, majd – mivel a bírósági felülbírálat is hasonló módon beszűkül – a végrehajtási eljárásban, ahol tettenek majd a méltányossági kérelmek tömegében, illetve a közérdekű munka – valódi vagy komolytalan szándékkal történő – vállalásában, legvégül pedig a költségvetésnek igen drága elzárások számának növekedésében. Amit tehát a jogalkotó az alapeljárásban, annak tehermentesítése, gyorsítása révén »nyerni« akart, azt nagy valószínűséggel elveszíti az eljárás későbbi, drága és időrabló fázisaiban.” Bisztriczki László – Kántás Péter: Az új szabálysértési törvény magyarázata. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2014.
- 3 Az adatlap a régi Sztv. tizenkét éves fennállása alatt tulajdonképpen a Ket. szerinti ügyfélértesítés funkcióját látta el, ahol a szabálysértési hatóság az eljárás alá vont személy vagyoni, jövedelmi helyzetét, személyi körülményeit tudakolta. Az adatlappal kiküldött kísérelével (megkeresés) tájékoztatta az eljárás alá vont személyt, hogy mely hatóság mely tények alapján milyen szabálysértés miatt indított eljárást ellene. Az adatlap jelentősége tehát abban állt, hogy a hatóság felvette a kapcsolatot az eljárás alá vont személlyel, és a kb. ötven százalékban visszaküldött adatlapokból információt szerzett a hatóság – nemcsak az eljárás alá vont személy jövedelmi, vagyoni és személyi körülményeiről, ha-

nem – az egész eljárásához való hozzáállásáról (beismerés, tagadás), a tényállás releváns körülményeiről, ami adott esetben azt is előidézhette, hogy további eljárási cselekményre (meghallgatásra, bizonyítási eljárásra) nem volt szükség. Az adatlap kiküldése egyebekben arra is jó volt, hogy kiderüljön, az eljárás alá vont személy a feljelentésben szereplő címen lakik-e. Ha a küldemény „címett ismeretlen” jelzéssel érkezett vissza a hatósághoz, akkor a lakcímnnyilvántartó rendszerből kellett megállapítani a tartózkodási helyet, hogy a kézbesítés sikeres lehessen. A régi Sztv. szerint ilyenkor a rendőrség nem kutatta fel ugyan az elkövetőt, de legalább ellenőrizte a tartózkodási helyet, és ha nem találta, az eljárást meg lehetett szüntetni. Az adatlapokat visszaküldők – a tapasztalatok alapján – számos esetben gyakorolták is jogaikat, például indítványozzák bizonyíték beszerzését, meghallgatás megtartását, megtették azokat az észrevételeiket, amelyek gyakran eltértek a feljelentésben szereplő adatoktól, állításoktól. A meghallgatás alanyi joggá tétele feleslegessé tette ugyan az adatlapozást, de a személyes megjelenés időigénye részben elhúzta az eljárást, részben megduplázta a hatóság határozathozatali kötelezettségét.

- 4 Ha az eljárás alá vont személy él ezzel a jogával, akkor a hatóság egy eljárásban akár négy (!) határozatot is hozhat: egyet meghallgatás nélkül, egyet a meghallgatás után, egyet a kifogás benyújtása után, egyet pedig ismételt kifogás esetén, amennyiben az ismételt kifogás a megváltoztatással érintett rendelkezések megváltoztatására irányul.
- 5 A kifogás elbírálásának rendje nem változott a korábbi szabályozáshoz képest, ha a szabálysértési hatóságnak van lehetősége helyt adni a kérelemnek, akkor ezt saját hatáskörben megteheti, ha a kifogás elkésett, vagy nem a jogosult terjesztette elő, akkor elutasító határozatot hoz. Ha a hatóság a kifogásnak nem ad helyt, vagyis határozatát nem változtatja meg, vagy nem vonja vissza, és annak elutasítására sincs ok, akkor felterjeszti a bírósághoz. A régi Sztv. alapján a bíróság érdemi döntése négyféle lehetett: 1) hatályban tarthatta a tárgyalás mellőzésével hozott végzését; 2) a szabálysértési hatóság határozatát hatályban tarthatta; 3) azt megváltoztathatta; 4) hatályon kívül helyezhette, és az eljárást megszüntethette.
- 6 A gyakorlatban a visszavonás akkor állt fenn, ha a határozatot teljes egészében hatályon kívül kellett volna helyezni. Olyan esetekben fordult elő, amikor a hatóság olyan szabálysértést bírált el, amelynek elbírálására hatásköre vagy illetékessége nem volt, vagy véletlenül (például igazolvány eltulajdonítása és azzal való visszaélés esetén) nem a szabálysértést elkövetővel szemben hoz felelősséget megállapító határozatot, vagy a kifogás alapján újabb bizonyítási cselekményeket kell lefolytatni, amely alapján a határozat megváltoztatása várható. Ha az eljárás alá vont személyt felelősségre vonták, és a kifogásban állítottak alapján vele szemben megszüntető határozatot kellett hozni (például egyértelmű, hogy más követte el a cselekményt), akkor a határozatot szintén vissza kellett vonni.
- 7 Igaz ugyan, hogy az alaphatározathoz képest a terhére sem lehet dönteni, mert az Sztv. megtartotta a korábbi Sztv. „súlyosítási tilalmát”. E szerint a bíróság az eljárás alá vont személy terhére a szabálysértési hatóság határozatában megállapított rendelkezéseknél hátrányosabb rendelkezést akkor hozhat, ha a tárgyaláson új bizonyíték merül fel és ennek alapján a bíróság olyan új tényt állapít meg, amelynek folytán súlyosabb minősítést kell alkalmazni, vagy jelentős mértékben súlyosabb büntetést kell kiszabni. Egyrészt csodával határos elvárni, hogy ilyen közigazgatási előzmények után bírói szakban merül fel bizonyítási értelemben vett újdonság, másrészt nincs „vádoló” a rendszerben (szemben az elzárásokban folytatott bírói eljárással, ahol a rendőrhatalóság képviselője látja el a korlátozott jogállású „ügyész” szerepét), tehát – mondhatni rendszerszerűen – nincs, aki produkáljon terhelő tartalmú adatokat, bizonyítékokat.