

A közigazgatás szankciórendszere

Szerző: NAGY Marianna

Affiliáció: egyetemi tanár, ELTE ÁJK

Rovat: Közigazgatási jog

Rovatszerkesztő: BALÁZS István

Lezárás dátuma: 2019.02.11

Idézési javaslat: NAGY Marianna: „A közigazgatás szankciórendszere” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatas-szankciorendszer> (2019). Konkrét szöveghelyre való hivatkozáshoz javasoljuk a szövegbeli bekezdésszámok használatát, pl. [8] vagy [12]–[18].

A közigazgatási jogi szankciórendszert önálló közigazgatási jogi és a határterületén elhelyezkedő szankciók alkotják. A közigazgatási jogi szankció a közigazgatási jogi szervezetrendszeren kívülre irányul, mindig valamilyen állami céllal való szembehelyezkedésre, jogsértésre reagál, és hátrányt okoz a címzetteknek. A szabályozás tárgyától függően többféle funkciót tölthet be. A közigazgatási jogi szankciók alkotása és alkalmazása szigorúan joghoz kötött, erős garanciákkal körülbástyázott tevékenység. A szankciórendszerben egyaránt jelen vannak a felelősség alapú és a nem felelősség alapú szankciók. A közigazgatási jog mint önálló jogág szankciórendszere heterogén, sokféle szankció típussal éri el a szabályozási célját, a jogellenes magatartás abbahagyására kényszerítést és a jogszerű állapot helyreállítását.

Tartalomjegyzék

- 1. A közigazgatási szankciórendszer kialakulása**
- 2. A közigazgatási jogi szankcióra és a felelősség alapjaira vonatkozó elméletek**
- 3. A közigazgatási jog szankciófogalma**
 - 3.1. A közigazgatási jog szankció mint önálló norma
 - 3.2. A közigazgatási jogi szankció fogalmi elemei
 - 3.2.1. A jogellenesség
 - 3.2.1. A hátrány
 - 3.2.3. A kikényszeríthetőség
 - 3.2.4. A hatósági jogkör
 - 3.2.5. A hiányzó elem – a szubjektív oldal
 - 3.2.6. A közigazgatási jogi szankció fogalma a tételes jogban
- 4. A szankcióalkalmazás garanciarendszere**
- 5. A közigazgatási jogi szankció funkciói**
 - 5.1. A jogérvényesítés
 - 5.2. A speciális és a generális prevenció
 - 5.3. A represszió
 - 5.4. A kártérítési funkció
 - 5.5. A szankció mint a jogsértés ára

6. Az közigazgatási jogi szankciók néhány lehetséges csoportosítása

- 6.1. Anyagi és eljárásjogi szankciók
- 6.2. Szubjektív és objektív szankciók
- 6.3. Represszív és nem represszív szankciók

7. A közigazgatási jogi szankciórendszer főbb alkotóelemei

- 7.1. A közigazgatási bíróság
- 7.2. Az egyéb igazgatási szankciók
- 7.3. A szabálytalanság
- 7.4. A szabálysértési jog – határterületi szankció

8. JEGYZETEK

1. A közigazgatási szankciórendszer kialakulása

[1] Az önálló közigazgatási jogi szankciórendszer kialakulása a büntetőjog fejlődéséhez kapcsolható és a büntetőjogból eredeztethető.^[1] A közigazgatás által előírt kötelezettségek kikényszerítésére a feudális abszolutista közigazgatásban merült fel az igény. Az egyre bővülő közigazgatási jogalkotásban meghatározott közigazgatási kötelezettségekhez rendszerint kihágási szankciókat fűztek (->közigazgatási jogalkotás), ezért a XIX. századig a büntetőjogi trichotómia alsó szintjén elhelyezkedő kihágás nem csupán büntetőjogi szankciónak minősült, hanem egységes közjogi szankciónak funkcionált.

[2] A büntetőjogi kodifikációk előtt is találhatunk olyan közigazgatási szankciókat, melyek nem a büntetőjogi trichotómia részét képezték, hanem – önálló jogellenességi forma megjelenése nélkül – igazgatási szankciónak minősültek. Gyakran alkalmaztak intézmény bezárásokat, jogkorlátozásokat, felfüggesztéseket. A XIX. század második felében ezeket – elkülönítendő a kihágási jogellenességi formától – áthágásoknak^[2] nevezték, amely elnevezés azonban nem gyökeresedett meg a magyar közigazgatási jogdogmatikában. Áthágásként mindig rendészeti jogsértéseket definiáltak, és közigazgatási jogi szankciót, többnyire pénzbírságot kapcsoltak hozzá.

[3] Az önálló közigazgatási szankciórendszer a büntetőjogi szankciórendszerből vált le, és a szétválás kezdete az 1878–1879-es büntetőjogi kodifikációhoz köthető. Az *1878. évi V. tc. a Büntető Törvénykönyvről* (Csemegi-kódex) és az *1879. évi XL. tc. a kihágásokról* (Kbtk.) megteremtette a trichotómikus büntetőjog dogmatikáját és kijelölte annak határait. Nem minden kihágási tényállás került be a Kbtk.-ba. A kodifikált tényállások többsége olyan volt, amelynek volt a Csemegi-kódexben büntetőjogi párja (bagatell büntetőjogi tényállás), kisebb része pedig valamilyen igazgatási jogi kötelezettséget érvényesített, ritkán elzárás büntetéssel, gyakrabban pénzbüntetéssel. Az igazgatási jogsértést pönalizáló kihágások túlnyomó többsége – formailag kihágásnak minősítve, és ezzel a büntetőjogba sorolva ugyan, de – kívül maradt a Kbtk.-n, az alapkötelezettséget szabályozó jogszabályban statuálták. A kihágási büntetőjog területére eső tényállásokra az elmélet és a joggyakorlat is a „közigazgatási büntetőjogként” *terminus technicus* alkalmazta.

[4] Az igazgatási jogsértéseket kikényszerítő kihágások mellett egyre szélesebb körben jelentek meg az önálló jogellenességi forma nélküli igazgatási szankciók: közigazgatási bíróságok, egyéb korlátozások. Kiemelkedő volt az *1937. évi VI. tc.*, amely bevezette az első objektív alapú közigazgatási szankciót, az építésrendészeti bíróságot. A kihágási büntetőjog és a közigazgatási jogi szankciók egymás mellett élése jellemezte a közigazgatási jogérvényesítést 1953-ig.

[5] 1953-ban szovjet mintára bevezették a magyar jogba a szabálysértést mint önálló államigazgatási jogellenességi formát. 1955-ben pedig minden kihágási tényállást szabálysértésnek vagy büntetnek minősítettek át, és ezzel megszűnt a közigazgatási büntetőjog a magyar jogban. A szabálysértési tényállások nemcsak nevet, hanem jogágot is váltottak, a büntetőjogból az államigazgatási jog

részeivé váltak. Ezzel lényegében teljesen levált a közigazgatási jogi szankciórendszer a büntetőjogi gyökerekről. A szabálysértést azzal a céllal vezették be a magyar államigazgatási jogba, hogy generális államigazgatási jogi szankciótípussá váljék. Ez a törekvés eleve kudarcra volt ítélve, mert a szabálysértésekkel párhuzamosan megmaradtak a magyar államigazgatási jogban az egyéb igazgatási bíróságok, s különösen a szocialista nagyvállalatokkal szemben alkalmazható objektív alapú felügyeleti bíróságok, melyek jóval meghaladták a szabálysértés jogban kiszabható bíróságok összegét. A rendszerváltozás után egyre súlytalanabbá vált a szabálysértési szankció, és az önálló közigazgatási jogi szankciórendszerben robbanásszerűen szaporodtak és uralkodóvá váltak az objektív alapú bíróságok.

2. A közigazgatási jogi szankcióra és a felelősség alapjaira vonatkozó elméletek

[6] A közigazgatási szankcióra és felelősségre vonatkozó elméletek közül hosszú ideig a ->**szankció** büntetőjogi gyökereiből fakadóan a közigazgatási büntetőjogi elméletek voltak a meghatározóak. Az önálló ->**közigazgatási jog** a polgári forradalmak terméke, tehát viszonylag fiatal jogágnak számított, saját szankciórendszer híján a kihágási jog szerte Európában generális közjogi szankciónak minősült, ezért a nemzetközi és a hazai elméletek is a büntetőjogi dogmatikához képest határozták meg a közigazgatási szankcionálás elméleti alapjait. Csak a XX. században jutott el odáig az önálló közigazgatási jog, hogy saját, *sui generis* dogmatikát és alapokat teremtsen a szankciórendszerének. A közigazgatási büntetőjogi elméletek kiindulópontja a francia és főként a német dogmatikai gondolkodás volt.

[7] A francia jogban a Code pénal a trichotomikus felosztást fogadta el, de 1871-ig *contravention*okban a békebírák és a kantonszékhely polgármesterei bírálták el, tehát érvényesült a közigazgatás *quasi* büntetőbíráskodási funkciója. Ugyanakkor Haoriou már ekkor megfogalmazta, hogy

a francia jognak alapelve, hogy ha a törvény valamely parancs vagy tilalom megtartását büntető szankcióval nem biztosítja, akkor a közigazgatási kényszert kell szankciónak tekinteni, vagyis a törvényt közigazgatási úton kell végrehajtani.^[3]

[8] A német jogban a közigazgatási büntetőjogi elmélet kialakulását az 1871-es birodalmi büntető törvénykönyv elfogadása segítette elő. A birodalmi Btk. a mennyiségi különbségek elméletén alapult és abból indult ki, hogy nem elvi, minőségi, hanem mennyiségi különbség van a Btk.-ban szabályozott büntettek, vétségek és a közigazgatási jogellenességeket pönalizáló kihágások között. A mennyiségi különbségen alapuló megkülönböztetést támadta James Goldschmidt,^[4] aki szerint a kihágási jog a közigazgatási jog része, mert alapvető különbség van a büntetőjogban szabályozott vétségek és büntettek, valamint a – formailag ugyan a büntetőjogba tartozó, de a közigazgatási jog részének tekintett – kihágások között, mert eltérő a védett jogi tárgy. Különbözőnek vélte a büntetőjogi és a közigazgatási jogi jogellenességet, míg az előbbi „igazi jognak” minősül, a kihágásokat nem tekintette ilyennek. Goldschmidt szerint a közigazgatástól nem lehet elvonni a büntetőhatalmat, amelyet közigazgatási tevékenységnek tekintett. Ezt a tevékenységet nevezte közigazgatási büntetőjognak. Álláspontja szerint a büntetőjognak materiális és formális eleme van. A materiális elem az a jogilag védett érték, amit a jogsértő sért vagy veszélyeztet, a formális az az etikai rosszallás, ami a jogsértőt sújtja a társadalom részéről. A közigazgatási büntetőjogból ez a formális elem hiányzik. Goldschmidt közigazgatási büntetőjogi elmélete először ismerte el a közigazgatás jognak az igényét a saját szankciórendszerre.

[9] A közigazgatási büntetőjog elméletének első hazai képviselője Angyal Pál^[5] volt. Bár a büntetőjog oldaláról közelítette a kihágási jogot, nem a minőségi, hanem a mennyiségi különbségre alapozta a kihágási jog különállását. A bűncselekmények és a kihágások is a „jogvédelemszükségi vonal” fölé emelkednek, de míg a bűncselekmények a „közvetlen közérdeket” sértik, a kihágások csak a „közvetett közérdek” sérelemét jelentik. A kettő közötti különbséget a hozzájuk kapcsolódó etikai rosszallásban

vagy annak hiányában látta. Ezzel gyakorlatilag visszakanyarodott Goldschmidthoz. Angyal egy dologban mindenképpen meghaladta Goldschmidt elméletét: a kihágási jog létjogosultságát a végrehajtó, aktív közigazgatás szükségképpen elemének tekintette. Ő vezette be a „közigazgatás-ellenesség” fogalmát a magyar jogba, és a kihágási jogot a közigazgatási jog résznek tekintette.

[10] A szabálysértési jog bevezetésével ellentétes irányú tendencia volt megfigyelhető a magyar közigazgatási szankciós irodalomban. Szinte az összes szankcióval foglalkozó mű azt igyekezett igazolni, hogy a generális közigazgatási jogi szankciónak szánt szabálysértési jog miért tartozik az államigazgatási jog körébe és mi választja el a büntetőjogtól. Király Tibor,^[6] Szamel Lajos,^[7] Szatmári Lajos^[8] egyaránt keresték az abszolút elválasztó kritériumot, de a szabálysértés jellemzőjeként csak azt tudták megállapítani, hogy a szabálysértés „rendszerint” államigazgatási jogot sért, de számos olyan tényállással és elemmel rendelkezik, ami a büntetőjoghoz köti. Mindannyian megállapították, hogy relatív a határ a szabálysértési szankció büntetőjogi és államigazgatási jogi kapcsolódásait illetően.

[11] A közigazgatási büntetőjogi iskola az 1980-as években jelent meg újra markánsan a magyar jogirodalomban a szabálysértési jog elméletének és gyakorlatának kritikájaként. Bittó Márta,^[9] Papp László,^[10] Máthé Gábor^[11] és napjainkban Kis Norbert^[12] – a mennyiségi különbségek elméletén alapulva – arra kerestek választ, hogy ténylegesen mennyi a büntetőjogi elem a szabálysértési jogban.

[12] A közigazgatási jogi szankció- és felelősségelméletek másik vonulata a közigazgatási jogászok szempontrendszerét tükrözi. A szabálysértési jog kapcsán merőben újat hozott az államigazgatási szankcióról való gondolkodásba Szatmári Lajos, aki német mintára kidolgozta a magyar szabálysértési jog dogmatikáját, de a bírsággal foglalkozó művében nemcsak a szabálysértési bírság, hanem az egyéb – elsősorban felügyeleti – államigazgatási jogi bírságokkal kapcsolatban is átfogó kutatásokat végzett. Szatmári volt az első, aki lefektette az államigazgatási jog *sui generis* felelősség- és szankciórendszerének alapjait és megfogalmazta azok alaptételeit. Az ő felelősségi rendszerének középpontjában a szabálysértési jog állt, de helyet kapott benne más, csak az államigazgatási jog igényeinek megfelelő szankció is.

[13] Madarász Tibor^[13] funkcionális szankcióelméletének kiindulópontja gyökeresen eltér a korábbi büntetőjoghoz viszonyító megközelítésektől. Madarász az államigazgatási jog oldaláról közelítve kiindulópontnak tekintette, hogy a jogág önálló jogérvényesítési eszköztárral rendelkezik, ami azonban nem zárja ki, hogy más jogágak szankcióit is alkalmazza. Vizsgálatának alapkérdése az volt, hogy „mi a funkciója az államigazgatási jogi szankciónak”, és ennek kapcsán fogalmazta meg a szankció helyére, fogalmi elemeire, a jogérvényesülés módjára vonatkozó téziseit.

[14] A közigazgatási jogi szankciókat mint rendszert elemzi Nagy Marianna.^[14] A vizsgálatának fő iránya, hogy mi jellemzi a folyamatosan differenciálódó szankciótípusokat, és azok hogy alkotnak rendszert, hogyan kapcsolódnak más jogágakhoz és milyen funkciót töltenek be a közigazgatási jogérvényesítésben. A funkcionális elemzések elősorban az objektív alapú közigazgatási jogi bírságokra irányultak, és azok dogmatikai jellemzőinek, valamint az objektív szankciók diszfunkcióinak leírására irányultak. A dogmatikai szempontokon túl elemzéseiben megjelenik a közgazdaságtudományi és kognitív idegtudományi eredmények^[15] hasznosíthatóságának vizsgálata a jogérvényesítési mechanizmusban. Javaslatot tesz a közigazgatási jogi szankció- és felelősségi rendszer tágabb horizontú vizsgálatára, amelyben a legtágabb értelemben vett felelősségi rendszer elemeinek (a közszolgálati jogi felelősség és a közigazgatási kárfelelősség) belső struktúráját, valamint rendszerre gyakorolt hatását is elemezni kell.

3. A közigazgatási jog szankciófogalma

3.1. A közigazgatási jog szankció mint önálló norma

[15] A ->közigazgatási jogi norma mint legkisebb alapegység *differentia specificája*, hogy önmagában

is képes hatni a címzettre, olyan magatartási szabály, amely önmagában is képes érvényesülni, illetve érvényesíthető. Ezeket a közigazgatási jogi normákat nevezzük önálló jogi normáknak. A közigazgatási jogi norma szerkezetére vonatkozóan ma a közigazgatás jogtudományban leginkább elfogadott normatan Madarász Tibor nevéhez fűződik. Madarász önálló jogi normának minősít „minden olyan jogalkotói akaratkijelentést, amely egymagában is érvényesülhet, és képes valamely társadalmi hatás kiváltására”.^[16] Ebben a felfogásban egy-egy emberi magatartást, tevékenységet általában nem egy jogi norma szabályoz, mert a jogalkotó által elérni kívánt „szabályozási cél a legritkábban valósul meg egyetlen norma útján, ahhoz általában összefüggő normacsoport szükséges”,^[17] melyek többnyire többszintű szabályozásban (törvény, végrehajtási rendelkezések) és gyakran több jogágban helyezkednek el. Ezt a több normából álló normacsoportot nevezi Madarász szabályozási egységnek, amely valamely emberi magatartás komplex jogi szabályozását, az azonos szabályozási tárgyra vonatkozó jogi normák rendszerét jelenti. A szabályozási egység gyakran nemcsak több szinten elhelyezkedő jogforrásban, hanem sokszor több jogágban is elhelyezkedő normákat foglal magában.

[16] A jogi norma szerkezetét illetően általánosan elfogadott felfogás a háromelemű norma, ahol a norma hipotézis – diszpozíció – szankció szerkezetű. Ezt a hagyományos hármas felosztást pontosítja Asztalos és Peschka,^[18] amikor azt a megkülönböztetést teszik, hogy a szankció abban az esetben szerkezeti eleme a jogi normának, ha nem teljesül a diszpozíció előírása, vagyis a szankció negatív jogkövetkezmény. Ha teljesül a jogalkotói akarat, akkor a pozitív tartalmú joghatás képezi a norma harmadik elemét. A Madarász-normatanban a szankció legfeljebb kételemű lehet: hipotézisből és diszpozícióból áll (hipotetikus/kondicionális/feltételes norma), vagy egyelemű: kizárólag diszpozíciót tartalmazó norma (kategorikus norma). Ezért a szankció ebben a felfogásban nem a jogi norma, hanem a jogi szabályozás (szabályozási egység) elengedhetetlen része. Madarásznál a szankció önálló hipotetikus jogi norma, melynek a funkciója, a tartalma a szankcionálás, nem pedig a szerkezeti eleme. A szankció kizárólag hipotetikus jogi norma lehet: a hipotézis az időben korábban bekövetkezett jogellenességet tartalmazza, a diszpozíció pedig azt a hátrányt, amelyet a jogalkotó a jogsértés esetére kilátásba helyezett.

[17] A szankcionáló norma tehát önálló anyagi jogi normának minősül. A szankcionáló norma a közigazgatási jogérvényesítés eszköze. Szankcionáló norma hiányában *lex imperfecta* lenne bármely kötelezés vagy tiltás. Ezzel kényszeríti ki a közigazgatás valamely más, a szankcionáló jogi normától elkülönült jogi normában foglalt kötelezettség, tiltás, korlátozás betartását, mások jogainak tiszteletben tartását. A szankcionáló jogi norma többnyire nem ugyanabban a jogszabályban, gyakran nem is ugyanabban a jogágban helyezkedik el, ahol az alapkötelezettséget előírták. Előfordulnak olyan szankcionáló normák is, amelyek önmagukban, másik norma nélkül is jogellenesnek minősítenek bizonyos magatartásokat, s ezzel implicit módon tiltanak meg cselekvéseket. Ez a szabályozási technika jellemző például a szabálysértési jogra (és anyajogára, a büntetőjogra).

3.2. A közigazgatási jogi szankció fogalmi elemei

[15] A **->közigazgatási jogi norma** mint legkisebb alapegység *differentia specificája*, hogy önmagában is képes hatni a címzettre, olyan magatartási szabály, amely önmagában is képes érvényesülni, illetve érvényesíthető. Ezeket a közigazgatási jogi normákat nevezzük önálló jogi normáknak. A közigazgatási jogi norma szerkezetére vonatkozóan ma a közigazgatás jogtudományban leginkább elfogadott normatan Madarász Tibor nevéhez fűződik. Madarász önálló jogi normának minősít „minden olyan jogalkotói akaratkijelentést, amely egymagában is érvényesülhet, és képes valamely társadalmi hatás kiváltására”.^[16] Ebben a felfogásban egy-egy emberi magatartást, tevékenységet általában nem egy jogi norma szabályoz, mert a jogalkotó által elérni kívánt „szabályozási cél a legritkábban valósul meg egyetlen norma útján, ahhoz általában összefüggő normacsoport szükséges”,^[17] melyek többnyire többszintű szabályozásban (törvény, végrehajtási rendelkezések) és gyakran több jogágban helyezkednek el. Ezt a több normából álló normacsoportot nevezi

Madarász szabályozási egységnek, amely valamely emberi magatartás komplex jogi szabályozását, az azonos szabályozási tárgyra vonatkozó jogi normák rendszerét jelenti. A szabályozási egység gyakran nemcsak több szinten elhelyezkedő jogforrásban, hanem sokszor több jogágban is elhelyezkedő normákat foglal magában.

[16] A jogi norma szerkezetét illetően általánosan elfogadott felfogás a háromelemű norma, ahol a norma hipotézis – diszpozíció – szankció szerkezetű. Ezt a hagyományos hármast pontosítja Asztalos és Peschka,^[18] amikor azt a megkülönböztetést teszik, hogy a szankció abban az esetben szerkezeti eleme a jogi normának, ha nem teljesül a diszpozíció előírása, vagyis a szankció negatív jogkövetkezmény. Ha teljesül a jogalkotói akarat, akkor a pozitív tartalmú joghatás képezi a norma harmadik elemét. A Madarász-normatanban a szankció legfeljebb kételemű lehet: hipotézisből és diszpozícióból áll (hipotetikus/kondicionális/feltételes norma), vagy egyelemű: kizárólag diszpozíciót tartalmazó norma (kategorikus norma). Ezért a szankció ebben a felfogásban nem a jogi norma, hanem a jogi szabályozás (szabályozási egység) elengedhetetlen része. Madarásznál a szankció önálló hipotetikus jogi norma, melynek a funkciója, a tartalma a szankcionálás, nem pedig a szerkezeti eleme. A szankció kizárólag hipotetikus jogi norma lehet: a hipotézis az időben korábban bekövetkezett jogellenességet tartalmazza, a diszpozíció pedig azt a hátrányt, amelyet a jogalkotó a jogsértés esetére kilátásba helyezett.

[17] A szankcionáló norma tehát önálló anyagi jogi normának minősül. A szankcionáló norma a közigazgatási jogérvényesítés eszköze. Szankcionáló norma hiányában *lex imperfecta* lenne bármely kötelezés vagy tiltás. Ezzel kényszeríti ki a közigazgatás valamely más, a szankcionáló jogi normától elkülönült jogi normában foglalt kötelezettség, tiltás, korlátozás betartását, mások jogainak tiszteletben tartását. A szankcionáló jogi norma többnyire nem ugyanabban a jogszabályban, gyakran nem is ugyanabban a jogágban helyezkedik el, ahol az alapkötelezettséget előírták. Előfordulnak olyan szankcionáló normák is, amelyek önmagukban, másik norma nélkül is jogellenesnek minősítenek bizonyos magatartásokat, s ezzel implicit módon tiltanak meg cselekvéseket. Ez a szabályozási technika jellemző például a szabálysértési jogra (és anyajogára, a büntetőjogra.)

3.2.1. A jogellenesség

[21] A szankció alkalmazása mindig valamilyen jogsértéshez, jogellenességhez kapcsolódik. Jogsértés nélkül nem lehet szankciót alkalmazni senkivel szemben. A közigazgatási jogi norma szerkezete alapján a szankcionáló norma hipotézise minden esetben az(oka)t a jogsértő magatartás(oka)t tartalmazza, amelyek fennállása esetén alkalmazható a szankció.

[22] Jogsértésnek minősül mind az anyagi jogi, mind az eljárásjogi normák megsértése. Mindkét normatípus szabályozásában előfordulhat, hogy a norma címzettje önkéntes jogkövetéssel is eleget tehet a jogszabályi kötelezettségének. Ebben az esetben a jogsértés akkor következik be, ha a címzett nem tesz eleget a közigazgatási jog által előírt kötelezettségeknek. A jogsértést azonban csak akkor követi szankcionálás, ha a közigazgatás ellenőrzi a címzettek magatartását és az ellenőrzés során észleli a jogsértést.

[23] Gyakran nem önkéntes jogkövetéssel érvényesülő normákkal szabályoz a jogalkotó, hanem a jogérvényesüléshez a közigazgatás aktív közreműködésére van szükség, azaz hatósági aktusok (határozatok, egyéb jogérvényesítő cselekmények) konkretizálják az anyagi vagy eljárási normák által előírt kötelezettségeket (->közigazgatási aktus). Jogsértésnek minősül a hatósági határozatokban foglalt kötelezettségek megsértése vagy a hatósági határozatot helyettesítő hatósági szerződés vagy más közigazgatási szerződésben vállalt kötelezettség megsértése is, hiszen a hatósági határozat, szerződés az anyagi vagy eljárási normán alapul.

[24] Önmagában a jogellenesség azonban nem determinálja a szankció közigazgatási jogi voltát. Hosszú ideig tartotta magát az a nézet,^[23] hogy ehhez szükséges: a jogellenesség egyben

közigazgatás-ellenességet is jelentsen. Természetesen számos olyan közigazgatási jogi szankció létezik, amely olyan magatartást szankcionál, amely közvetlenül sérti valamely közigazgatási szerv érdekeit vagy a közigazgatási szerv érdekeit is sérti, de korántsem minden szankció ilyen. A közigazgatás akaratának megjelenítője rendszerint valamilyen közigazgatási jogszabály vagy egyedi aktus. A közigazgatás azonban nemcsak a saját maga által alkotott jogszabályok végrehajtásával foglalkozik, hanem tevékenysége nagy részében a parlament által alkotott törvények végrehajtását is végzi. Közigazgatás-ellenesnek tekinthető az a magatartás is, amely a törvényekben meghatározott, de a közigazgatási jog szabályozási tárgykörébe tartozó területen megfogalmazódó állami akarat, állami cél ellen irányul. A közigazgatás-ellenes magatartást tehát kiterjesztően kell értelmezni, idetartozik minden olyan jogsértés, amely a közigazgatási jogi norma megsértését jelenti, függetlenül attól, hogy milyen szinten alkották. A közigazgatási jogi szankció által érintett magatartás nem feltétlenül a közigazgatási szervet sérti, hanem az állam érdekeit.^[24] Ezek mögött lehetnek kisebb-nagyobb társadalmi csoportok érdekei is, melyeket a jogalkotó állami védelemre érdemesnek minősített.

3.2.1. A hátrány

[25] Csak olyan intézkedések minősülnek szankciónak, amelyek hátrányosak a címzettre. Ez a megállapítás azonban fordítva nem igaz, mert a közigazgatás számos esetben alkalmaz hátrányos intézkedéseket, amelyek nem minősülnek szankciónak.

[26] A közigazgatási aktusokat a címzettre gyakorolt hatásuk szerint feloszthatjuk favorábilis (a címzettre kedvező) és onerózus (a címzettre hátrányos) aktusokra (->közigazgatási aktus). A favorábilis aktusok értelemszerűen ki vannak zárva a szankciók köréből. Az onerózus aktusok közül pedig csak azok minősülnek szankciónak, amelyek őket időben megelőző jogellenes magatartásra reagálnak. Nem vitás, hogy a különböző kötelezettségek előírása (például bejelentési kötelezettség előírása, adófizetés, épület lebontására, átalakítására kötelezés) hátrányos, terhes a címzettre, magától sohasem tenne ilyet, de a jogszabály előírja számára. Ettől azonban még nem minősül szankciónak. Ha azonban azért ír elő a közigazgatási szerv hátrányos kötelezettséget a címzett számára, mert ezt megelőzően jogsértést követett el, akkor ez az aktus szankciónak minősül.

[27] Különösen fontos a két típus megkülönböztetése azokban az esetekben, amelyek a körülményektől függően lehetnek egyszerű onerózus aktusok vagy szankciók is. Ilyen például az épület lebontására kötelezés, amelyet ha életveszély elhárítása miatt rendelnek el, az hátrányos ugyan a tulajdonosra, de nem kíván semmilyen magatartást szankcionálni. Ha azonban az épület lebontásának elrendelésére azért kerül sor, mert a tulajdonos építési engedély nélkül vagy attól jelentősen eltérő mértékben építtette, akkor ugyanazon intézkedés szankciónak minősül.

[28] Megállapíthatjuk tehát, hogy minden szankció hátrány, de nem minden hátrány szankció. A megkülönböztetés igen lényeges következménye, hogy a címzettre hátrányos, ám szankciónak nem minősülő aktusokkal kapcsolatban felmerülhet (de nem mindig merül fel!) a közigazgatás kártalanítási kötelezettsége (például kisajátítás). A szankciótartalmú aktusoknál kártalanításról szó sem lehet.

[29] A hátrányokozás egyik leggyakoribb fajtája a vagyoni hátrány okozása. Ez igen gyakran pénzfizetési kötelezettséget (bírság) jelent, de vagyoni hátrány okozható például bizonyos gazdaságilag előnyös tevékenységektől való eltiltással, intézmények bezáratásával, elkobzással, tárgyak megsemmisítésével is. A mai közigazgatási jogalkotás a szükségesnél sokkal többször alkalmazza a vagyoni hátrányokozást. Sokszor olyan magatartásokat is bírság szankcióval sújtanak, amelyek vagyoni hátránnyal nem befolyásolhatók. A vagyoni hátrány előnye, hogy mind természetes személyekkel szemben, mind szervezetekkel szemben alkalmazható.

[30] A hátrányokozás másik fajtája, ha a címzett személyét érintő hátrányt okoz a szankció. A

természetes személyt érintő hátrányok skálája nagyon széles. A megrovás vagy a figyelmeztetés éppúgy ebbe a körbe tartozhat, mint a személyes szabadság korlátozása. Ma ezeknek a köre egyre szűkül, és csak nagyon szigorú feltételekkel alkalmazhatók. A legsúlyosabb, személyt érintő hátrányok alkalmazásának kereteit a rendőrségi és a szabálysértési törvény határozzák meg.

[31] Természetes személyt és szervezetet is érintő hátrány lehet viszont bizonyos tevékenységektől való eltiltás, korlátozás vagy éppen számára nem előnyös tevékenységekre való kötelezés stb., ez az úgynevezett jogi hátrány.

[32] A megfelelő szankció kiválasztásánál nagyon fontos, hogy a jogalkotó olyan hátrányt okozzon a jogsértőnek, amely súlyosabb a jogsértéssel elérhető előnyöknél. Jelenlegi szankciórendszerünk egyik legfontosabb problémája, hogy a jogsértő az okozott hátrányt eleve „beszámítja” a tevékenység árába. A hátrány kiválasztásánál a jogalkotónak mindig arra kell törekednie, hogy a megcélzott jogsértésre legjobban ható úgynevezett „adekvát hátrányt”^[25] válassza ki, azaz olyan hátránykiszárással éljen, ami a közigazgatástól a legkisebb erőfeszítést kívánja, de a címzettet arra kényszeríti, hogy hagyjon fel a jogsértéssel.

3.2.3. A kényszeríthetőség

[33] A közigazgatási jogi szankciót gyakran szokták azonosítani a kényszer, illetve a közigazgatási felelősség fogalmával. Ezek a fogalmak azonban csak részben fedik egymást. Szatmári Lajos^[26] a közigazgatási bírságot „teljesítési kényszerként” definiálta. A szankció egyik nagyon fontos eleme, hogy törvényes eszközökkel, akár állami közhatalom közreműködésével kényszerítheti a címzettet a jogszerű magatartásra.

[34] Az esetek zömében a kényszer alkalmazása csak lehetőség a közigazgatás számára, hiszen a társadalom nagy része önkéntes jogkövetéssel eleget tesz a jogszabályoknak. Az önkéntes jogkövetés egyik indoka lehet, hogy a címzett egyetért a jogi norma rendelkezéseivel. A jogszerű magatartás másik oka lehet, hogy a jogszabályokban kilátásba helyezett szankció – jogi szakkifejezéssel: tételezett szankció – tartja vissza a jogsértéstől. Ez a szankcionálás azonban még csak elméleti lehetőség, generális prevenció hatása van, nem kapcsolódik hozzá a tényleges kényszerítés.

[35] Az esetleges jogsértéshez sem járul feltétlenül effektív kényszerítés. A jogérvényesülés folyamatában ugyanis a leggyakrabban elegendő a tényleges jogsértést követően az adott címzettre konkretizálni a jogszabályban kilátásba helyezett szankciót – jogi szakkifejezéssel: realizált szankció – (például bírságot szabnak ki), és a jogsértő a szankcióval való fenyegetettség hatására, tényleges kényszerítés nélkül is eleget tesz a hatóság kötelezéseinek. A bírságoló határozat következményeit mérlegelve dönt úgy a jogsértő, hogy befizeti a bírságot vagy eleget tesz az elmulasztott kötelezéseinek.

[36] Természetesen előfordul olyan eset is, hogy a jogi norma vagy egyedi közigazgatási aktus címzettje megsérti a jogot, és a szankcióval való általános és konkrét fenyegetés sem tudja rábírni a jogszerű magatartás tanúsítására. Ilyenkor válik ténylegessé a közigazgatási jogi szankció kényszerleme, azaz a közigazgatásnak törvényes lehetősége van a jogsértő megbüntetésére és arra, hogy végső fokon akár fizikai eszközökkel kényszerítse a jogsértőt jogszerű magatartás tanúsítására. Az állami kényszer legerősebb eszköze a személyes szabadság korlátozása. A korlátozásnak több fokozata van, de a teljes megvonására csak rendkívül szigorú feltételek között kerülhet sor. Nem mindig van szükség azonban a fizikai kényszer alkalmazására, hanem gyakran más eszközei is vannak a közigazgatásnak. Ilyen például a bírság meg nem fizetése esetén a letiltás, a lefoglalás vagy bizonyos vagyontárgyak kényszerárverése. A jogállam egyik legfontosabb garanciális eleme, hogy a közigazgatás csak törvényben meghatározott kényszerítő eszközöket használhat és csak a törvényben meghatározott esetekben. A legfontosabb fizikai kényszerítő eszközök alkalmazásának feltételeit a rendőrségi törvény és a szabálysértési törvény tartalmazza.

[37] Fontos megjegyezni, hogy a közigazgatás nem csak szankcionálási célból alkalmaz kényszerítést. Bizonyos rendkívüli helyzetek, például árvíz, földrengés, egyéb természeti katasztrófák indokolhatják, hogy a közigazgatási szervek igénybe vegyék a rendőrség, a honvédség, a katasztrófavédelem közreműködését a kényszereszközök alkalmazásában. A kényszer alkalmazása csak akkor minősül szankcióhoz kapcsolódónak, ha jogellenes magatartásra reagál.

3.2.4. A hatósági jogkör

[38] A közigazgatási szervek közül nem mindegyik alkalmazhat szankciót. A szankció alkalmazása során a közigazgatási szerveknek meg kell felelniük a hatósági tevékenység feltételrendszerét jelentő garanciális követelményeknek. Szankció alkalmazására tehát csak jogszabályban feljogosított szerv, csak a jogszabályban meghatározott feltételek fennállása esetén jogosult és csak a jogszabály által meghatározott szankció kiszabására van lehetősége. Rendkívül fontos, hogy a szankcionálási eljárás során biztosítani kell az ügyfeleknek a megfelelő jogorvoslati lehetőségeket.

[39] A közigazgatási jogi szankció fogalmi elemeit vizsgálva megállapíthatjuk tehát, hogy a közigazgatási jogi szankció a jogszabályban arra feljogosított közigazgatási szerveknek, megfelelő eljárásban alkalmazott, hátrányt okozó aktusa, amely mindig a címzett jogellenes magatartására reagál és rendelkezik az állami közhatalommal való kikényszerítés lehetőségével.

3.2.5. A hiányzó elem – a szubjektív oldal

[40] A fenti definíció azonban csak a tényállás úgynevezett objektív elemeit tartalmazza, a közigazgatási jogi szankció fogalmi kritériumaként az elmélet nem követeli meg a szubjektív oldalt, azaz a szankció alkalmazásához nem kell, sőt bizonyos körben nem szabad vizsgálni a jogsértőnek a jogsértéshez való tudati viszonyát. Ez nem jelenti azt, hogy egyetlen közigazgatási jogi szankció sem rendelkezne szubjektív oldallal. Vannak olyan közigazgatási jogi bírságok, jogkorlátozások, melyeknél a jogalkotó megköveteli a szándékosságot, a gondatlanságot vagy a felróhatóság esetköreit, ez azonban nem dogmatikai követelmény. Egyedül a szabálysértési jog rendelkezik kiforrott dogmatikával, hiszen a büntetőjogi felelősségi dogmatikára épít, és ezért a szándékosság-gondatlanság fogalompáron alapuló bűnösséget megkívánja a szabálysértési felelősséghez. Az esetek túlnyomó többségében azonban vagy nincs szubjektív oldal, vagy nem tudható, hogy milyen felróhatósági/vétkeességi mércét alkalmaz a jogalkotó.

[41] A közigazgatási jogi szankció vétkességére vonatkozóan három álláspont kristályosodott ki a magyar szakirodalomban. Az első álláspont képviselői a közigazgatási büntetőjog képviselői, akik szerint a közigazgatás büntetőhatalma a büntetőjog büntetőhatalomból derogálható, és ezért a közigazgatási jogi szankciónak is meg kell felelnie a büntetőjogi szankcióval szemben támasztott feltételeknek, tehát minimálisan a gondatlanságot megköveteli a jogsértőtől. Ennek az álláspontnak a képviselői leginkább a büntetőjog kutatói közül kerülnek ki, legmarkánsabban Kis Norbert^[27] fogalmazta meg. Álláspontját erősíti, hogy az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (91) 1. sz. Ajánlása a közigazgatási szankcióról kizárólag szubjektív alapú szankcióként definiálja a közigazgatási jogi szankciót.

[42] A másik szélső pontot Madarász Tibor fogalmazta meg, mely szerint a közigazgatási jogi szankciónak nincs szüksége szubjektív oldalra, mert a célja a közérdek védelme. A közérdeket megtestesítő jogszabály mindig valamilyen kisebb-nagyobb társadalmi csoport érdekét védi, ezért mindegy, hogy milyen okból, motivációból sértették meg a közérdeket, azt mindenképpen helyre kell állítani. Mivel tehát a közigazgatási jogi szankció egyetlen célja a jogérvényesítés, lényegtelen az elkövető tudati viszonya a jogsértéshez. Ezzel Madarász elutasította a közigazgatási jogi szankció felelősségalapú felfogását, kizárólag jogérvényesítési eszközként

tekintett a szankcióra.

Az államigazgatási jogi szankciótanban – véleményem szerint – a szankció nem elsősorban mint a jogellenes magatartásért viselt felelősség következménye kell hogy szerepeljen, hanem elsősorban mint az állam eszköze, mégpedig a jog társadalmi hatásmechanizmusa elemeként.^[28]

[43] Madarász Tibor álláspontját kizárólag dogmatikai szempontok alapján fogalmazta meg, hiszen a szankciót tartalmazó norma funkciója alapján jutott arra a következtetésre, hogy a szankció egyetlen (vagy legalábbis elsődleges) funkciója a jogérvényesítés. Nem vizsgálta azonban, hogy a címzettre vonatkozóan milyen tudati mechanizmusokon keresztül hat közigazgatási jogi szankció, milyen tudati elemeket céloz meg, amikor hatást akar elérni a jogsértőnél.

[44] A harmadik közigazgatási jogi álláspont^[29] differenciál a közigazgatási jogi szankciók között a vétkességi mércét illetően. Eszerint ma már túlságosan komplex ahhoz a közigazgatási jogi szankciórendszer, hogy egyféle vétkességi mércével éljen. A komplexitása több területen is megmutatkozik. Egyrészt rendkívül sok társadalmi viszonyt szabályoz, és ezen viszonyok (viszonyrendszerek) száma exponenciálisan nő. Másrészt egyre bonyolultabb eszközrendszer áll a közigazgatási szervek rendelkezésére. Harmadrészt a címmel szemben heterogenitása okán szükséges differenciálni a vétkességi mércében. Ezért úgy véljük, hogy bizonyos szankciótípusok (elsősorban a szabálysértési jog) esetében át kell venni a büntetőjog által kidolgozott szándékosság-gondatlanság bűnösségi kategóriákat, azonban a modern idegtudományok legújabb kutatási eredményeit^[30] figyelembe véve elképzelhető, hogy tovább kell cizellálni azokat. Lehetnek olyan szankciótípusok, ahol a polgári jog korábban kikristályosodott felrőhatósági klauzuláit kell alkalmazni, és elsősorban a kimentési okok között az „úgy járt el, ahogy az adott helyzetben általában elvárható”, „úgy járt el, ahogy az adott helyzetben tőle elvárható” formulákat kell alkalmazni. Továbbra is fenntarthatónak és fenntartandónak tartjuk az objektív felelősségi alakzatot, de jóval szűkebb körben, jól definiált kimentési okokkal. Végül arra is szükség lehet, hogy bizonyos szankciótípusoknál a közigazgatási jog saját, önálló vétkességi mércéket dolgozzon ki, melyek ma még nem ismertek.

3.2.6. A közigazgatási jogi szankció fogalma a tételes jogban

[45] A 2020. január 1-jén hatályba lépő, a *közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény* (a továbbiakban: Szankciós tv.) nem definiálja a közigazgatási szankció fogalmát. A törvény által adott formális definíció sem a szankció fogalmát, sem pedig a közigazgatási jogi szankciórendszer fogalmát érdemben nem érinti.

[46] A preambulum szerint a közigazgatási hatósági eljárás során megállapított jogszabálysértések esetén a közigazgatási hatóság által kiszabható hátrányos jogkövetkezmények általános szabályainak egységes, átlátható és következő szabályozása volt a cél. Vagyis a preambulum szerint az a közigazgatási szankció, amit a Szankciós tv. a tárgyi hatálya alá von. Ennek ellentmond a tárgyi hatály szabályozása, amely már nem minden hatósági eljárásban kiszabott anyagi jogi szankciót tekint közigazgatási szankciónak, hanem csak az *általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény* (a továbbiakban Ákr.) hatálya alá tartozó eljárásban kiszabott érdemi döntéseket. Címével ellentétesen több oldalról is alaposan leszűkíti a közigazgatási szankció fogalmát. Ez a definíció nem a közigazgatási szankció tartalmi ismérvei alapján határozza meg a szankció fogalmát, hanem egy meglehetősen esetleges formális ismerv alá rendelte. A közigazgatási szankció elméleti ismérvei: jogszabálysértésre reagál, hátrányt okoz, kikényszeríthető, és hatósági jogkörrel rendelkező szervek hatósági eljárásban szabják ki. A tárgyi oldalból is csak az utóbbi elem jelenik meg a Szankciós tv.-ben, és az sem pontosan. A Szankciós

tv. kizárja a közigazgatási szankció fogalmából azokat a szankciókat, amelyek nem az Ákr. hatálya alá tartozó eljárásokban szabnak ki.

[47] A szabálysértések az általános eljárási törvények (jelenleg Ákr.) hatálya alól mindig is kivett eljárások voltak, de a szabálysértési jogalkalmazás a tényállások egyre csökkenő, ám még mindig jelentős részénél közigazgatási jogi normát érvényesít, úgynevezett „szakszabálysértési”, kriminálsan semleges közigazgatási előírást kényszerít ki. Bár a szabálysértési törvényben szabályozzák, de ezek a közigazgatási jogi norma érvényesítését szolgáló közigazgatási szankciók. Ilyenek például a közlekedési szabálysértések, a korlátozott robbanóanyag-prekurzorral kapcsolatos szabálysértés, a rendészeti igazgatás rendjét veszélyeztető szabálysértések, a járványügyi szabálysértések vagy az oktatási igazgatási szabálysértések. A Szankciós tv. úgy zárja ki a fogalomból, hogy a büntetőjog formálisan nem fogadta be ezt a jogintézményt, nem állították vissza a büntetőjogi trichotómiát, csak úgy viselkedik a szabálysértés, mintha kihágási jog lenne. A törvény azonban nemcsak a tárgyi hatály alól zárja ki, hanem a fogalmi bizonytalanság miatt a fogalom köréből is. A másik lehetőség, hogy a jogalkotó tudatosan nem tekinti a továbbiakban a szabálysértést közigazgatási jogi szankciónak, ez esetben viszont alkotmányos követelmény, hogy a büntetőjogi trichotómiát visszaállítsa.

[48] A Szankciós tv. ugyanúgy megkerülte a közigazgatási szankció hiányzó elemének, a szubjektív oldalnak a rendezését, mint eddig minden jogalkotó. Nem szól a jogellenességi formákról, amelyek megállapítása esetén közigazgatási bírságot lehet kiszabni. A törvény szerint a közigazgatási szabályszegésért való felelősség megállapítása esetén a közigazgatási hatóság közigazgatási szankciót alkalmaz. Közigazgatási szankciót azzal a természetes személlyel, jogi személlyel vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettel szemben lehet alkalmazni, akinek, illetve amelynek a közigazgatási szabályszegésért való felelősségét a közigazgatási hatóság megállapította. Az elkobzás akkor is alkalmazható, ha felelősségre vonásra nem került sor. Vagyis a felelősségi alakzatokról egy szót sem szól. A felelősséget a felelősséggel definiálja, s ezzel nem oldotta meg az alapproblémát, amely a szabályozást szükségessé tette. De éppen a felelősségi kérdések azok, amelyek a legtöbb bizonytalanságot okozzák a joggyakorlat számára. Ha valóban rendszerben tekintünk a közigazgatás szankcionálásra, akkor mindenképpen szükséges lett volna rögzíteni legalább az objektív felelősségen nyugvó szankciók alapvető kimentési okait.^[31]

4. A szankcióalkalmazás garanciarendszere

[49] Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának közigazgatási szankcionálásról szóló R (91) 1. számú Ajánlása elsősorban eljárásjogi követelményeket támasztott a tagországok jogalkotása és jogalkalmazása elé, amikor olyan elveket határozott meg, amelyek a közigazgatási szervek és az eljárás alá vont személyek vagy szervek jogi helyzetének kiegyenlítésére törekszenek. Az európai gyakorlat igyekszik kiterjeszteni a büntetőjogi és büntetőeljárásjogi elveket a közigazgatási szankcionálásra is, legalábbis a represszív célú szankcionálásra. Minthogy az R (91) 1. sz. Ajánlás kifejezetten erre a szankciócsoportra vonatkozik, ezért az eljárás szabályozásának alapelvei részben büntetőeljárás gyökerűek. A közigazgatási szankcionálás során azonban nemcsak a garanciális szabályok betartásához fűződik érdek, hanem legalább ilyen fontos, hogy a tömegesen előforduló ügyekben, gyors és olcsó eljárást kell biztosítani. A garanciák betartása, valamint a gyors és olcsó eljárás látszólag összeférhetetlen követelmények. Mivel azonban az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény 6. cikk (1) bekezdése rögzíti a büntető ügyekben a *fair* eljárás követelményét, minden tagállamnak meg kell próbálnia összeegyeztetni a két elvárást.

[50] Ez azokra a tagállamokra is igaz, amelyek egyértelműen a közigazgatási jogban helyezték el a közigazgatási büntető szankcionálást és tagadták vagy nem foglalkoztak a büntetőjoggal való kapcsolattal. Ennek az a magyarázata, hogy a megkövetelt elvek nemcsak a büntetőjog vagy a büntető eljárásjog elvei, hanem szinte minden tagállamban egy részüket az alkotmány rögzíti, és így a

jogállami működés alapelveivé váltak. Az R (91) 1. sz. Ajánlás által meghatározott eljárásjogi követelmények inkább a közigazgatási határozattal és a közigazgatási eljárással szemben támasztott követelmények, mint a klasszikus büntetőjog és büntető eljárásjog elveinek egyszerű átültetései. Ez alól csak az ártatlanság véelme és a *ne bis in idem* elvei tekinthetők a büntető szankciókra vonatkozó specifikumoknak.

[51] Az R (91) 1. sz. Ajánlás elveinek alkalmazásához előfeltételek az Emberi Jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményben (a továbbiakban: EJE) szabályozott alapelvek: a *fair* eljárás elve, az ártatlanság véelme, a védelemhez való jog.

[52] A *fair* eljárás elve vagy másként a tisztességes eljáráshoz való jog alkalmazásának követelménye egyértelmű a bűnügyek elbírálásában, azaz a büntetőjogi vádak megalapozottságának eldöntésében. A közigazgatási büntetőhatalom gyakorlásáról azonban nem szól az EJE. Ezért az alkalmazhatóságról, illetőleg az alkalmazandóságról nem az EJE, hanem az annak végrehajtását ellenőrző és azt biztosító strasbourgi székhelyű Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJE, Bíróság) joggyakorlatából következtethetünk. Akkor kell a *fair* eljárás elvét alkalmazni, ha az EJE a közigazgatási büntetőhatalomgyakorlást büntetőügynek tekinti. Az EJE büntetőügy fogalma meglehetősen flexibilis. Több ismérv alapján tekinthet valamely ügyet büntetőügynek. Tartalmi vizsgálat nélkül, mindenképpen annak tekint egy ügyet, ha az adott állam büntetőügynek tekinti. De ezen túl is annak tekinthető egy ügy, ha a jogsértés jellege indokolja. A jogsértés jellege alapján büntetőügynek minősül, ha a jogsértő olyan jogi normát sért meg, amely a társadalom egészének vagy nagyobb részének érdekeit védi. Ez alapján minősítette büntetőügynek az EJE az Öztürk-ügyet,^[32] amely a német szabálysértési jog büntetőüggé minősítését eredményezte. Nem minősül viszont büntetőügynek az ügy, ha a megsértett jogi norma egy szűkebb társadalmi csoport, például egy foglalkozási csoport érdekeit védi. Harmadsorban büntetőügynek tekinti az ügyet akkor is, ha az alkalmazható szankció személyi szabadságelvonással is fenyeget. Ezt a harmadik ismérvet kombinálhatja az EJE a jogsértés jellegével, és ennek alapján dönt a *fair* eljárás követelményének alkalmazhatóságáról.

[53] A *fair* eljárás alkalmazásának másik problematikus pontja, hogy mint jelent az EJE eljárása. A Bíróság gyakorlata alapján leszögezhető, hogy nem követelik meg már az alapeljárásban a bírói döntést, csupán a végső bírói döntés lehetőségét kell biztosítani. Ennek megfelelően a Bíróság elismeri annak a lehetőségét, hogy akár közigazgatási szervek is eljárhassanak első fokon a büntetőügyben, de a bírói felülvizsgálatnak teljes körűnek kell lenni, azaz teljes ténybeli és jogi felülvizsgálatot kell jogorvoslatként biztosítani.

[54] A bírói gyakorlat alapján minden európai állam köteles a *fair* eljárás elvét alkalmazni a korábban már közigazgatási büntetőjogként definiált jogterületeken, mert ezek részben a jogsértés jellege, részben az alkalmazható szankciók maximuma alapján megfelelnek a strasbourgi Bíróság büntetőügy fogalmának. Számos állam a tömegesen előforduló ügyek intézésére csak jogorvoslati fórumként biztosítja bíróság eljárást, mert ez olcsóbb és gyorsabb eljárást eredményez.

[55] A tényleges joggyakorlat azonban ennél szinte minden országban továbblépett. A klasszikus közigazgatási büntetőjogon túl minden más közigazgatási szankcionálásra is kiterjesztik részben vagy egészben a *fair* eljárás követelményét. A magyar jogban például a szabálysértési szankcionáláson kívüli anyagi jogi bírságok és egyéb közigazgatási szankciók esetében a közigazgatási hatósági eljárásról és szolgáltatásról szóló törvény mint alapelvet rögzíti a tisztességes eljáráshoz való jogot. A lényeges különbség abban rejlik, hogy míg a közigazgatási büntetőjog területén ténybeli és jogbeli felülvizsgálatot végez a bíróság, addig az egyéb közigazgatási szankcióknál megelégszenek a jogszerűségi bírósági kontrollal.

[56] Az Alkotmánybíróság 1997-ben rögzítette, hogy *->az ártatlanság véelme* eljárási alapelvként^[33] funkcionál. Az ártatlanság véelmével kapcsolatban két premisszát kell leszögeznünk: egyrészt annak alkalmazási területét, másrészt annak tartalmát. Alkalmazási területére vonatkozóan kétség nélkülnek tűnik a bűncselekményekre való alkalmazhatósága, de az Európa Tanács R (91) Ajánlása megköveteli a közigazgatási büntetőhatalom gyakorlása során is az ártatlanság véelmének

betartását. A tényleges tartalma pedig azzal írható le, hogy a kizárólag olyan személyre vonatkozhat, akit „bűncselekmény elkövetésével gyanúsítanak” és az ártatlanság védelme megköveteli, hogy „[...] a bíróság tagjai ne abból a feltételezésből induljanak ki, hogy a vádlott elkövette azt a cselekményt, amivel vádolják”.^[34] Az úgynevezett bűnösségtől független cselekmények esetében tehát megjelenik az objektív felelősség első fecskeje a büntetőhatalom gyakorlásában is, azonban ezt az objektív felelősséget az jellemzi, hogy kétség nélkül bizonyított: a jogsértő cselekményt a vádlott követte el, és a jogsértő cselekmény tulajdonképpen a bűncselekmény tárgyi oldalát valósítja meg, csupán a szubjektív oldalt nem kell bizonyítani.

[57] Az ártatlanság védelmének egyik sarkalatos pontja az önvád alóli mentesülés. A *nemo tenetur prodere seipsum* elv alapján senki nem kötelezhető arra, hogy önmagát bűncselekmény elkövetésével vádolja, és ez az EJB szerint a tisztességes eljárás fogalmának egyik sarokkövét jelenti. Az önvád alóli mentesülés célja a fegyverek egyenlőségének biztosítása, hiszen az államhatalom mindig több eszközzel rendelkezik a vád bizonyításához, mint a vádlott a védekezéshez. A bíróság jogértelmezése szerint a közbiztonság és közrend nem igazolhatja e jog megtagadását.^[35] A vádlott bármilyen kényszerítése arra, hogy önmaga ellen bizonyítékot szolgáltatson, sérti a hallgatáshoz való jogát.

[58] Szorosan kapcsolódik az önvád alóli mentesülés jogához a hallgatás joga. Ez elsősorban a természetes személyeket megillető jogosítvány (mint ahogyan bármely eljárásjogi és anyagi jogi garancia is elsősorban a természetes személyekre kialakított garancia), de a jogi személyek büntetőjogi felelősségének megjelenésével új dimenziót kapott. A hallgatás joga elsősorban azt jelenti, hogy önmagában abból, hogy a vádlott nem tesz vallomást, még nem lehet az elítélésének az alapja. A vallomástétel megtagadását azonban értékelheti a bíróság az egyéb bizonyítékok tükrében, amennyiben azok a vádlott bűnössége mellett szólnak. A jogi személyek esetében más a bíróság joggyakorlata. Kimondta, hogy a jogi személyek hallgatáshoz való joga nem abszolút. Ténykérdésre kötelesek válaszolni, de nem kötelezhetők arra, hogy jogsértést bevalljanak.

[59] A védelemhez való jog klasszikusan a büntetőeljárás sajátja, azonban a *fair* eljárás csak ennek tiszteletben tartásával biztosítható. A jogosítvány két részjogot foglal magában: egyrészt a védő közreműködését, másrészt pedig a nyelvhasználati jog szabályozását. A védelemhez való jogot a közigazgatási eljáráson belül is biztosítani kell. Szorosan összefügg, de nem azonos az ugyancsak itt megkövetelt képviseleti joggal. A magyar jogban a védelemhez való jogot az Alkotmánybíróság a büntetőjog sajátjaként értelmezte, azonban a szabálysértési jogban az új szabálysértési törvény önálló eljárásjogi garanciaként szabályozta. A védelemhez való jogot csak a közigazgatási büntetőjogban biztosítja a magyar szabályozás, más területeken csupán a képviselethez való jogon keresztül érvényesül. Hiszen az Ákr. értelmében jogi képviselő is igénybe vehető az eljárásban, ha az ügyfél személyes eljárását nem írja elő a jogszabály. A szervezetek esetében pedig csak a képviselőn keresztül történhet bármilyen hatósági eljárás.

[60] Az Európa Tanács R (91) 1 sz. Ajánlásában meghatározott elvek és követelmények:

- a) törvényesség elve,
- b) visszaható hatály tilalma,
- c) *ne bis in idem* elve,
- d) ésszerű határidő elve,
- e) határozathozatali kötelezettség,
- f) eljárási garanciák biztosítása,
- g) bizonyítási teher szabályozása,
- h) bírói felülvizsgálat biztosítása.

Nem az R (91) 1. által megkövetelt alapelv, de meghatározó a

- i) jogorvoslathoz való jog biztosítása és az
- j) arányosság elve.

[61] A törvényesség elve a klasszikus büntetőjogban a *nullum crimen sine lege*, a *nulla poena sine lege* illetve *nulla poena sine crimine* büntetőjogi elvek alkalmazását jelenti. Az Európa Tanács ezt a

közigazgatási szankciókra vonatkozóan összevonja és egyetlen követelményt támaszt: „Törvény határozza meg az alkalmazható közigazgatási szankciót, valamint az alkalmazás feltételeit.” ->A **legalitás elve** alapján a törvényalkotónak kell meghatározni az alkalmazható szankció fokozatait és mértékét, feljogosítania az eljáró szervet, meghatározni azokat a körülményeket, melyek fennállása esetén a szankció kiszabásával korlátozhatják az érintettek jogait. Az Európa Tanács ugyanakkor megengedi, hogy a szankcióalkalmazás részletszabályait rendeleti jogalkotás határozza meg. Az európai tagállamok gyakorlatában eltérő a törvény fogalmának értelmezése. A föderális államokban nemcsak a szövetségi parlament alkothat törvényt, hanem a tartományok parlamentjei is. Ráadásul államonként eltérő lehet a jogalkotási felhatalmazás. Általában attól függ a tartományi/tagállami parlamentek közigazgatási büncselekményekre vonatkozó jogalkotási hatásköre, hogy a büntetőjogot szabályozhatják-e, és ha igen, akkor milyen mélységig. Számos unitárius országban a regionális szerveket is megilleti a korlátozott jogalkotás joga, és ezek is alkothatnak olyan regionális törvényt, amely érintheti a közigazgatás büntetőhatalmát. Így nagyon gyakran előáll az a helyzet, hogy többszintű törvényi szabályozással állunk szemben, amikor az adott állam közigazgatási büntetőjogát vizsgáljuk. Ehhez még hozzájárulnak a rendeleti szintű kitöltő jogszabályok, s együtt egy igen differenciált szabályrendszert alkotnak, amelynek az elején valóban egy vagy több törvény áll, de több szinten elhelyezkedő végrehajtási jogszabályok követik. Vannak olyan államok, ahol eredeti módon rendeletben is lehet közigazgatási büncselekményt (vagy a magyar jogban inkább elfogadott terminológiával jogellenes cselekményt) statuálni. Ezért a törvényesség elve meglehetősen fellazult, és inkább úgy értelmezhető, hogy a jogellenességet publikus jogszabályban kell szabályozni.

[62] A visszaható hatály tilalma szintén klasszikus jogállami alapelv. A büntető szankciók területén különös jelentőséget kap, mégis kevés jogalkotó rendelkezik róla *expressis verbis*. A közigazgatási büntetőjogban (a magyar jogban a szabálysértési jogterületen) a kedvezőbb szabály visszaható hatályának kimondásával rendelkeznek róla. Az Ajánlás is felhívja a figyelmet az általános tilalomra, de kivételként lehetővé teszi a kedvezőbb szabály visszaható hatályát. Az Ajánláshoz fűzött kommentárok azonban minden esetben kiemelik, hogy erről mindig külön rendelkezni kell.

[63] A *ne bis in idem* elve, vagyis a kétszeres büntetés tilalma a legnehezebben értelmezhető alapelv a közigazgatási büntető szankcionálás területén. Az R (91) 1. szerint ugyanazon tény azonos jogi rezsimben nem lehet kétszer büntetni, csak akkor, ha szankcionáló szabályok eltérő társadalmi érdekek védelmére hivatottak. A védendő jogi tárgy határozza meg tehát, hogy van-e helye többszöri szankcionálásnak. Ezért nem érinti a magatartáshoz fűződő büntetőjogi és polgári jogi következményeket. A szabályozásban módot kell adni arra, hogy a jogellenes magatartás büntetőjogi, polgári jogi vagy más jogági következményeit a közigazgatási jogi szankciótól függetlenül kiszabhassák. Ha azonban közelebbről megvizsgáljuk az európai országok jogalkotási és főként bírói gyakorlatát, akkor azt tapasztaljuk, hogy komoly problémát okoz a párhuzamos büntetőjogi és közigazgatási szankcionálás. Vannak országok, ahol kifejezetten kizárják a párhuzamos szankcionálást, másutt csak a jogalkotóknak jelent értelmezési gondokat. Olyan megoldások is ismertek, ahol ágazatonként különböző a párhuzamos szankcionálás megítélése. Néhol kizárják, másutt pedig (például az európai támogatásokkal kapcsolatos visszaéléseknél) kifejezetten előírják a két szankcionáló eljárás lefolytatását.

[64] A kétszeres büntetés tilalma az R (91) 1. sz. Ajánlás szerint a közigazgatási jogon belül korlátozza a szankciókumulációt. Itt is lehetőség van azonban arra, hogy például közigazgatási anyagi jogi bírság mellett alkalmazzanak végrehajtási bírságot, mert a két bírság jogi tárgya más. A *ne bis in idem* elve alapján azonban következetesen fel kell számolni a közigazgatási büntetőjog (a szabálysértési jog) és az anyagi jogi bírságok közötti párhuzamosságokat. A közigazgatási jogi bírságok szabályozásánál kötelezően rendelkezni kell a szankció ismételtetéséről, az ismétlések gyakoriságáról és maximumáról. A maximálással ugyanis kiderülhet, hogy bizonyos jogsértő magatartások esetén például a bírságolás nem megfelelő közigazgatási szankció, helyette más hátrányokozást kell alkalmazni.

[65] Az ésszerű határidő elve a „fair eljárás elvének” egyik elemét ülteti át a szankciós jogba. Az Ajánlás

természetszerűleg nem fixálhatja az ésszerű határidőt. Csak annyit rögzít, hogy a határidő elhúzódnása az EJE szabályaiba ütközik, másrészt pedig értelemszerűen rövidebb határidőt jelent, mint a büntetőeljárás határideje. Az ügytípusonként szükséges ésszerű határidőt a magyar jogban a szabálysértési törvény, az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény és a speciális eljárási szabályok rögzítik.

[66] A határozathozatali kötelezettség a kodifikált közigazgatási eljárással nem rendelkező országok számára jelent nóvumot. Az Ajánlás megköveteli, hogy ha valaki ellen közigazgatási büntető szankció kiszabására irányuló eljárás indult, akkor bármi legyen is az eljárás eredménye, azt záró határozat formájában kell rögzíteni. Ennek az elvnek azért van jelentősége, mert a jogorvoslati jogot csak a formális határozatok ellen veheti igénybe az érintett.

[67] Az ajánlás számos eljárási garanciát megkövetel. Ezek a garanciális elemek részben a közigazgatási határozatokkal szemben általában követelményeket támaztó R (77) 31. sz. Ajánláson alapulnak, részben pedig azért fogalmazták meg ismételten, mert a szankciót tartalmazó határozattal szemben szigorúbb elvárásokat támazt az Európa Tanács. Az R (91) 1. sz. Ajánlás az általános tájékoztatási kötelezettséget specifikálja, amikor előírja, hogy a szankciót alkalmazó szerv az eljárás elején köteles tájékoztatni az eljárás alá vont személyt az ellene irányuló eljárásról és azokról a tényekről, amelyek az eljárás alapul. Az eljárási garanciák között tárgyalja az Ajánlás a védelemhez való jogot. Védő vagy képviselő részvétele esetén is biztosítani kell a nyilatkozattételi jogot, amely mind az eljárásban felmerülő tényekre, mind a jogi helyzetre irányulhat. Hasonlóképpen garanciális jelentőségű a közigazgatási büntető határozatok indokolási kötelezettsége.

[68] A bizonyítási teher szabályozására vonatkozóan az Ajánlás azt a kötelezettséget írja elő, hogy a bizonyítási teher a közigazgatási szervet terheli. A bizonyítási teher azonban csak egy része a tényállás tisztázásának. A magyar jogon kívül számos európai állam jogában ennél szélesebben fogják fel a - >közigazgatási szerv kötelezettségét, és eljárásjogi alapelvként szabályozzák, hogy a tényállás tisztázása a közigazgatási szerv feladata. Mivel repressziós célú eljárásokról van szó, amelyek még ha feljelentésre indulnak is, magukon viselik az officialitás jegyeit, a tényállás tisztázásán belül szükségképpen a közigazgatási szerveket terheli a bizonyítási kötelezettség.

[69] A bírói felülvizsgálatra vonatkozóan szűkszavú az Ajánlás. A tagállamokat az a kötelezettség terheli, hogy minden szankcionáló közigazgatási aktus legalább jogszerűségi bírói felülvizsgálat alá tartozzék.

[70] A jogorvoslatihoz való jog minden országban az alkotmányos alapjogok közé tartozik. A bírói felülvizsgálat jogánál szélesebb jogosítvány, hiszen elsősorban a közigazgatási jogorvoslatok igénybevételeként lehetőségét teremti meg, amely minden esetben gyorsabb és olcsóbb, mint a bírói felülvizsgálat. A bírói felülvizsgálat azonban nem váltható ki, a közigazgatási jogorvoslati jog biztosításával. Számos olyan európai állam van, amely a bírói felülvizsgálat előfeltételévé teszi a közigazgatási jogorvoslat kimerítését, más országokban rögtön bírósághoz lehet fordulni. A közigazgatási büntetőügyekben a strasbourgi székhelyű EJE nem zárja ki a közigazgatási jogorvoslatokat, de az EJE 6. cikke alapján a végső döntést a bíróságnak kell kimondani.

[71] Az arányosság vagy proporcionalitás követelménye a cselekmény tárgyi súlyára vonatkozó arányosságot jelenti. Általában nem kell, sőt gyakran nem is lehet a jogsértő személyének társadalomra veszélyességére vonatkozó bizonyítást felvenni, ha azonban a tényállás tisztázása során erre bármilyen adat felmerül, akkor azt a szankciót kiszabó szervek általában a szankció mértékében értékelik.

5. A közigazgatási jogi szankció funkciói

[72] A közigazgatási jogi szankció egyszerre több funkciót tölthet be. Nincs olyan közigazgatási jogi szankció, amely egyetlen funkció keretén belül gyakorolna hatást a címzetre. Ezek a funkciók felerősíthetők vagy éppen ellenkezőleg, gyengíthetők egymás hatását.^[36] A jogalkotás egyik

legfontosabb feladata, hogy a jogi norma szankciójának (szankcióinak) kiválasztásakor arról is döntsön, kikre és milyen módon akar hatni a szankcióval.

5.1. A jogérvényesítés

[73] A szankcióalkalmazás célja elsősorban a közigazgatási jog érvényesítése. A jogérvényesítést hosszú ideig szinte egyetlen funkcióként (498/D/2000. AB határozat, ABH 2003, 1202, 1207.) tartotta számon a közigazgatási jogtudomány. Önmagában csak jogérvényesítő funkcióval bíró szankció nem létezik. Ezt a rendeltetését a szankció mindig valamely más funkció mellett, azzal együtt valósítja meg. De csak akkor működik jól a jogi szabályozás, ha a szankciókkal a társadalom kisebb-nagyobb csoportjainak érdekeit kifejező, feltétlen érvényesülést kívánó közigazgatási jogi normákat sikerül kikényszeríteni.

[74] A közigazgatás-ellenesség fogalma viszonylag könnyen megérthető azoknál a jogszabályoknál, ahol a jogalkotó valamely köteleességet ír elő, tiltást, korlátozást alkalmaz. Ezekben az esetekben a szankció elsődleges célja, hogy a jogszabály címzettjét a jogszabálynak megfelelő magatartásra kényszerítse, függetlenül attól, hogy mennyire volt vétkes a jogsértésben. A közigazgatási jogi szankció egyik sajátossága, hogy – ellentétben például a büntetőjoggal –, nincs feltétlenül jelentősége, hogy a jogsértő szándékosan, gondatlanul, felróhatóan stb. követte-e el a jogsértést.

[75] Van néhány olyan szankciófajta, ahol közvetlenül tette érhető a jogérvényesítő funkció. Ilyen az úgynevezett kikényszerítő szankció, ahol a jogsértés abban áll, hogy a jogsértőnek meg kellene tennie valamit, de ezt elmulasztja. Ha a közigazgatási jogi szankcióval rá lehet kényszeríteni arra, hogy tegye, akkor működik a jogérvényesítő funkció. Ezek tipikus megjelenési formái a végrehajtási szankciók. Hasonló az úgynevezett eltiltó szankciók működési mechanizmusa. Ebben az esetben a jogsértés abbahagyásával áll helyre a jogszerű állapot. Madarász a jogérvényesítő szankciók közé sorolja az úgynevezett korrekciós célú szankciókat^[37] is, amikor a jogsértő magatartás kis korrekcióval jogszerűvé tehető.

5.2. A speciális és a generális prevenció

[76] A szankcióalkalmazás egyik legismertebb funkciója, a speciális és generális prevenció akkor értelmezhető, ha releváns az elkövető tudati viszonya a jogsértéshez (szándékosan vagy gondatlanul, felróhatóan vagy vétkesen követte el a cselekményt). A prevenció mindig szocializációra törekszik, azaz a helyes és a helytelen, a jogszerű és a jogszerűtlen közötti választást erősíti. A prevenció hatást többféleképpen érheti el a jogalkotó. Egyrészt a jogszabályban kilátásba helyezett szankciókkal, amelyek azzal érik el a generális prevenciót, hogy bárki számára megismerhető a jogsértés esetére kilátásba helyezett fenyegetés (úgynevezett tételezett szankció). A generális prevenciót segíti, ha a konkrét címzettekre kiszabott szankciók nyilvánosságot kapnak. A speciális prevenció minden esetben a kiszabott szankciókon keresztül az érintetteknek hat (realizált szankció).

5.3. A represszió

[77] A közigazgatási jogi szankció repressziós funkcióját hosszú ideig nem vizsgálta a jogdogmatika. Ma már egyértelmű, hogy még azokon a területeken is, ahol a szankcióalkalmazás nem kívánja meg a vétkességet, sokszor elsődleges funkcióvá lépett elő a represszió, a büntetési funkció. A represszió is elsősorban a címzett szocializálására törekszik, annak megerősítésére, hogy képes legyen választani a társadalmilag elfogadott és elutasított magatartás között. Mivel azonban a közigazgatási jogban a szabályozás célját gyakran nem értik a címzettek, a repressziót itt nehezebb elfogadtatni, mint a büntetőjogban. A szankció represszivitására vonatkozóan Szilágyi Péter végzett vizsgálatokat, és megállapította, hogy „a represszív szankció eleve nem alkalmas olyan mozzanatok befolyásolására, amelyek nem tudatosíthatóak”.^[38]

5.4. A kártérítési funkció

[78] Sajátos funkciója a közigazgatási jogi szankciónak a kártérítési funkció. Különösen a rendszerváltás után elterjedt anyagi jogi bírságok esetében mutatható ki, hogy a szankciót átalánykártérítésként használja a jogalkotó, azaz a jogsértés által okozott társadalmi károk megtérítését kívánja vele elérni. A közigazgatási jogban azonban sokszor nem számszerűsíthető a köznek okozott kár nagysága, így a kártérítés összege is sokszor spekulatív. Azokban az esetekben, amikor ténylegesen számszerűsíthető a kár, akkor sem a károkozás reparációjára fordítják a szankciót, hanem rendszerint a központi költségvetésbe kerül (->károkozás és kártérítés).

5.5. A szankció mint a jogsértés ára

[79] Inkább diszfunkciója, mint funkciója a szankciónak, hogy egyre gyakrabban szerepel a szankció úgy, mint a jogsértés ára. Azaz előfordulnak olyan szankciók, amelyek alkalmazásával az egyébként jogszerűtlen magatartások jogszerűvé tehetők (például építésügyi bírság, fennmaradási engedély).

[80] A közigazgatási jogi szankció egyik jellemzője, hogy nem feltétlenül járul hozzá a társadalom részéről etikai rosszallás. Míg a büntetőjog által értékelt jogsértések általában (nem mindig) az állampolgárok etikai rosszallását is kivívják, a közigazgatási jogsértések részben csak az állam „rosszallása” miatt minősülnek büntetendőnek. A vámszabályok vagy az adózási szabályok megsértőit szankcionálja ugyan a jog, de a társadalom részéről gyakran inkább szimpátia, mint ellenérzés kíséri őket. A jogsértés áráként kezelt szankció a teljes közigazgatási jog hatóképességének és társadalmi funkciójának derogációjához vezet, hiszen a jogsértés a gazdagok kiváltságává válik és megkérdőjelezi a szabályozás indokoltóságát.

6. Az közigazgatási jogi szankciók néhány lehetséges csoportosítása

6.1. Anyagi és eljárásjogi szankciók

[81] Attól függően, hogy a közigazgatási jogi szankció milyen jogi norma megsértésére reagál, megkülönböztetünk anyagi és eljárásjogi szankciókat. Az anyagi jogi szankció a kötelezettségeket, a korlátozásokat, a tiltásokat tartalmazó normák megsértőit szankcionálja, az eljárásjogi szankciók pedig a különféle közigazgatási eljárások rendjét zavarókkal szemben lépnek fel.

[82] Az anyagi jogi szankciók köre sokkal szélesebb az eljárásjoginál, hiszen sokkal többféle anyagi jogi normacsoport szabályozza az életünket. Igen gyakran alkalmaznak különböző bírságokat, jogok, kedvezmények elvesztését, intézmények működésének felfüggesztését, végleges bezárását, személyes szabadság korlátozását stb.

[83] Az eljárásjogi szankciók legfontosabb részét az Ákr. tartalmazza, de ezenkívül a különös eljárási jogszabályok is rendelkeznek eljárásjogi szankciókról. Az eljárásjogi szankciók között is kiemelkedő helyet foglalnak el az eljárásjogi bírságok, de itt is előfordulhat a személyes szabadság korlátozása, például az idézésre való ismételt meg nem jelenés esetén elrendelt elővezetéskor vagy a tárgyalásról való kiutasításkor.

[84] A hazai szabályozás sajátossága, hogy az Ákr. a közigazgatási eljárás harmadik szakaszaként szabályozza a végrehajtási eljárást, és ennek keretében számos végrehajtási szankciót szabályoz. Ezek a szankciók – ellentétben az eljárásjogi szankciókkal, melyek a határozat előtt alkalmazhatók – az eljárás célját jelentő határozat után születnek, s a határozatban foglalt anyagi jogok és kötelezettségek realizálását szolgálják. Ebből fakadóan a végrehajtási szankciók nem eljárási, hanem anyagi jogi szankciónak tekintendők. Ez független attól, hogy jogtechnikailag az Ákr.-ben szabályozta a jogalkotó, és mögöttes jogszabályként a Vht.-t jelölte meg.

6.2. Szubjektív és objektív szankciók

[85] A szankciók megkülönböztetésének itt az alapja, hogy milyen az elkövető tudati viszonya a jogsértéshez. Szubjektív a szankció akkor, ha a szankcionáláshoz legalább a gondatlanságot, felröhátóságot vagy a vétkesség valamilyen fokát megköveteli a jog. Az esetek többségében nemcsak a gondatlanság, hanem a szándékosság is megállapítható. Vannak olyan szankciók, ahol a főszabály a szándékos elkövetés szankcionálása és csak különleges feltételek fennállása esetén büntetendő a gondatlan elkövetés. Mindaddig ismertebbek voltak a szubjektív szankciók a közigazgatási jogban, ezért gyakori, hogy a közigazgatási jogi szankciót összekeverik a közigazgatási felelősség kifejezéssel (-> [a közigazgatás felelősségi rendszere](#)). Amennyiben a szankcionálás eleme a bűnösség vizsgálata és a célja a jogsértő megbüntetése, a represszió, akkor valóban egybeeshet a két fogalom. Tipikus szubjektív szankció például a szabálysértési szankció.

[86] Domináns és egyre bővülő kört képeznek az úgynevezett objektív szankciók. Az objektív szankciók kiszabásához elég a jogsértés megállapítása, nem szükséges, hogy a jogsértő akár minimális gondatlansággal járjon el. Eljárhat a legnagyobb gondossággal is, a jogsértés ténye önmagában megalapozza a szankció alkalmazásának lehetőségét. Az objektív szankciók (főként az objektív alapú bírságok) az 1960-as évek óta folyamatosan teret foglalnak a hazai közigazgatási jogban, és a rendszerváltás óta robbanásszerűen, egyre több területen terjedtek el.

[87] Az objektív közigazgatási szankciókhoz rendszerint olyan jogi szabályozás járul, amely nem enged mérlegelést a közigazgatási szerveknek a szankció alkalmazását illetően, hanem a jogsértés megállapításával egyidejűleg ki kell szabniuk a szankciót. Gyakran ezek a bírságok előre kiszámítható, jogszabályban rögzített módon az elkövetés gyakoriságával egyenes arányban nőnek. A jogalkotás objektív szankciók iránti vonzódását magyarázza, hogy objektív szankció esetén éppen a legnehezebben bizonyítható elemet, a tudati oldalt nem kell bizonyítani, így jelentősen leegyszerűsödik a jogalkalmazás. Az objektív szankciók mind természetes személyekkel, mind szervezetekkel szemben kiszabhatók. Mivel a jogsértések nagy részét szervezetek működése közben követik el, és gyakran nem lehet megállapítani az elkövető személyét vagy nem állapítható meg az illető személy felelőssége, a szervezetek szankcionálásában az objektív alapú szankciók tekinthetők a legelterjedtebb módszernek.

[88] Az objektív szankciók a jogalkotásban dominánsak, de a magyar közigazgatási jogi felelősség- és szankcióelméletben csak az 1990-es évektől vannak az érdeklődés középpontjában. Korábban érintőlegesen foglalkoztak vele, az első szabálysértési törvény, az *1968. évi I. törvény* kapcsán Szatmári az objektív szankciókat teljesítési kényszerként jellemezte, míg a szubjektív alapú szabálysértéseket büntető kényszerként^[39] definiálta. Madarász^[40] a szankció funkciójának vizsgálatakor már főszabálynak, sőt gyakorlatilag egyetlen funkciónak tekintette a jogérvényesítő funkciót, és ebből vezette le, hogy nincs is szüksége a közigazgatási jogi szankciónak szubjektív oldalra.

[89] A közigazgatási büntetőjogászok vagy egyértelműen elutasítják az objektív felelősséget, vagy nem tekintik a vizsgálatuk tárgyának. A büntetőjog oldaláról vizsgálva azonban az objektív felelősségre vonatkozóan egy másik álláspont kristályosodik ki, melynek a hazai irodalomban markáns képviselője Kis Norbert,^[41] aki az állam büntetőhatalom gyakorlását vizsgálva vetette kritika alá a közigazgatási objektív felelősséget. Ebben az álláspontban az a kiindulópont, hogy közös gyökerei vannak a klasszikus büntetőjogi és a közigazgatási büntetőhatalom gyakorlásnak, Kis Norbert a közigazgatásban általában jellemző objektív felelősséget a büntetőjogi felelősség deformálódásából vezeti el. Elemzi azokat az elméleteket, amelyek a közigazgatási szankcionálásra vonatkozóan kialakultak, és ezek alapján a közigazgatási objektív felelősségről a büntetőjogi megközelítés szerint úgy foglal állást, hogy a

felsorolt [...] felfogásokban a közigazgatási szankció represszív jellegtől, erkölcsi rosszallástól mentes, a jogsértés pusztá tényéből következő, egyéb felelősségi kritériumot nem követelő joghátrányként jelenik meg.^[42]

[90] A Kis Norbert által vizsgált büntetőjogi elméletek nem a közigazgatási objektív szankcióra vonatkozathatók, hanem általában a közigazgatási büntetőhatalomra reagáltak. Az etikai rosszallás hiánya, a csekély fokú társadalomra veszélyesség és a preventív célok kiemelése nem az objektív felelősségre adott válaszok voltak, hanem a kihágási jog sajátosságait magyarázták, tehát a szubjektív alapú közigazgatási szankció és a büntetőjogi büntetések közötti különbségek közötti elhatárolásra születtek.^[43] Ezek önmagukban nem magyarázzák sem a közigazgatási objektív felelősség kialakulását, sem a funkcióit, sem pedig az indokoltságukat vagy éppen az indokolatlanságukat.

[91] A közigazgatási jogi megközelítések kritizálják az objektív szankciók hegemoniáját, de nem vonják kétségbe annak alkotmányos, esetenként hatékony voltát. Nagy Marianna^[44] szerint a közigazgatási jogi objektív szankció (vagy ahogyan az irodalomban gyakran szerepel objektív felelősség) a polgári jogból került át a közigazgatási jogi szabályozásba, mégpedig a „veszélyes üzemi felelősség közjogiasítása” révén. A polgári jogi ->veszélyes üzemi felelősség eredetileg is és mai is az üzembentartói felelősség polgári jogi megnyilvánulása. Az objektív felelősség vagy másként a veszélyes üzemi felelősség a polgári jogban eredetileg kártelepítési megoldás volt, ahol a nagyüzemi termelés elterjedésével a gépek közbeiktatásával a viszonylag kis gondatlansággal is nagy károkat voltak képesek okozni. Az első magyar objektív alapú bírságot is ilyen kármentési és kártelepítési célból szabályozták. Az építésrendészeti bírságnak^[45] a bevallott célja volt, hogy a jogellenes építkezéssel okozható nagy károkat, és az ilyen módon elérhető jogellenes hasznot(!) valamilyen módon ellensúlyozza.

[92] Eörsi Gyula^[46] szerint eredetileg itt is volt vétkesség, csupán az a különbség a vétkességi alapú és a vétkesség nélküli felelősségben, hogy az objektív felelősségnél a vétkességet vélelmezik, mintegy beleolvad a jogellenességbe. A polgári jogi objektív felelősség óriási újítása abban rejlett, hogy a minimális vétkességet vélelmezték és megfordították a bizonyítási terhet. A vélelmezett vétkességhez azonban szigorúan szabályozott kimentési okokat szabályoztak, melyek csak a legfontosabb mentesülési lehetőségeket biztosították a jogellenes magatartás elkövetőinek (*vis maior*, károsult felróható közrehatása stb.) A közigazgatási jogi objektív felelősséget azonban már a kezdetektől az jellemezte, hogy ellentétben a polgári jogi veszélyes üzemi felelősséggel, nem alakultak ki a kimentési okok. Egyáltalán nem szabályozta a közjog sem a kimentést, sem a bizonyítási terhet, azaz a közigazgatási jogi objektív felelősség tulajdonképpen abszolút felelősséggé nőtte ki magát. Az objektív felelősségen alapuló szankciók jórészt spontán jogfejlődés eredményei, ezért a jogi dogmatika belső törvényszerűségei nem hatottak rá, a különböző jogszabályokban szabályozott tényállások igen nagy heterogenitást mutatnak.

[93] A hazai alkotmánybírói ítélezésben több határozat is érintette az objektív közigazgatási bírságot, és ezek kapcsán az Alkotmánybíróság az objektív felelősségre vonatkozóan elismerte annak alkotmányosságát. Az építésügyi bírsággal^[47] kapcsolatban az Alkotmánybíróság garanciális követelményként állapította meg: az objektív bírság mindig „közigazgatási jogi szankció, [...] a jogsértő magatartás szankciója, [...] a jogsértésért való felelősség érvényesítésének a módja”.

[94] Az erdőgazdálkodási bírság kapcsán az Alkotmánybíróság kimondta,^[48] hogy

önmagában az a tény, hogy a jogalkotó az általános felelősségi alakzat szerint szankcionál-e, avagy az általános szabályoktól eltérő, speciális rendelkezések megalkotását tartja szükségesnek, és már a szabályok vétlen megszegése – azaz lényegében a vétkességtől független objektív felelősség fennállása – esetén is lehetősége van bírság kiszabására, a jogbiztonságot nem érti, sőt erősíti.

[95] A 60/2009. (V. 28.) AB határozat^[49] utal az objektív szankciók európai jogba illeszkedésére. Az EJB joggyakorlatában az objektív felelősség értelmezésre elsősorban az ártatlanság vélelmével kapcsolatban került sor, és ennek kapcsán tették meg az első óvatos lépéseket az objektív

felelősség legitimálására a Salabiaku versus Franciaország ítéletben^[50] a bizonyítási teher szabályozásánál. Az objektív felelősség jogállami szabályozásának egyik alapkövetelménye kell hogy legyen a megalapozott kimentési okok szabályozása.

6.3. Represszív és nem represszív szankciók

[96] A szankció célját tekintve szinte mindenki elsőként a jogsértő megbüntetését, a repressziót határozza meg. A jogfejlődés hosszú évszázadai alatt finomodtak a szankció céljára vonatkozó álláspontok, és a represszió mellé felsorakozott a generális és speciális prevenció is. Az előző oldalakon láthattuk, hogy a közigazgatási jog jogági sajátosságaiból fakadóan a közigazgatási jogi szankció elsődleges célja a jogérvényesítés, de tagadhatatlan, hogy számos szankció hordoz másodlagosan speciális és generális prevenciók elemét is. Az elkövető személyét érintően azonban azt is meg kell állapítani, hogy a speciális prevenció gyakran az elkövetőt ért büntetésen keresztül valósul meg. Előfordulnak ugyanis olyan esetek, amikor a szankcionálás ellenére a jogsértés már nem javítható ki, nem tehető meg nem történtté, és az elmulasztott cselekményt sem lehet utólag pótolni. Ilyenkor a szankció alkalmazásával a közigazgatási szerv azt a célt kívánja elérni a jogsértő megbüntetésével, hogy sem ő, sem pedig – a példájából okulva – mások ne kövessenek el a jövőben hasonló jogsértést.

[97] A represszív szankciókkal rendszerint a reparatív szankciókat szokták szembeállítani. A reparatív szankciók célja az eredeti állapot helyreállítása, azaz olyan állapot megteremtése, mintha a jogsértés létre sem jött volna. Mivel a közigazgatási jog alapjában véve jogalakító, ezért a közigazgatási jogi normák túlnyomó többségében a reparáció nem elegendő a jogág céljainak eléréséhez. Az eredeti állapoton túl, valamely jogszabályban foglalt pluszkötelezettség teljesítésével érhető csak el a jogalkotói elképzelés teljesítése. Ezért tehát a magánjogi értelemben vett reparatív szankció a közigazgatási jogi szankcióval kapcsolatban rendszerint nem értelmezhető. Célszerűbb a represszív szankciókkal való szembeállításban a nem represszív szankciók elnevezést alkalmazni. Nem represszív szankcióknak nevezzük azokat a szankciókat, amelyek elsődleges célja nem az elkövetővel szembeni speciális prevenció és represszió, hanem a jogszabályban megjelenő állami cél megvalósítása.

[98] A nem represszív szankciók több csoportra oszthatók a jogsértés kiküszöbölhetősége szerint. Ott, ahol a jogsértés abban áll, hogy valamely jogi norma vagy egyedi aktus által előírt kötelezettséget nem teljesített a címzett, a szankció célja a jogszerű magatartás kikényszerítése. Vannak esetek, amikor a szankció a további jogsértéstől tiltja el a címzettet, de a korábbi jogsértést már nem lehet meg nem történtté tenni. Máskor bizonyos korrekciók előírásával jogszerűvé lehet tenni a magatartást. A teljességhez hozzátartozik, hogy például a földvédelemben vannak olyan szankciók, ahol a termőföld eredeti állapotának helyreállításával szüntethető meg a jogsértés.

7. A közigazgatási jogi szankciórendszer főbb alkotóelemei

7.1. A közigazgatási bírság

[99] A közigazgatási szankciók közül legnagyobb tömeget a közigazgatási jogi bírságok jelentik. A bírság már elnevezésében is a közigazgatási joghoz kötődik, mint ahogyan a büntetés kifejezés a büntetőjogot, a kártérítés a polgári jogot jellemzi. Nagyon sokfajta bírság működik a magyar jogban, és az napjaink ágazati törvényeiben domináns szankciótípusnak tekinthető. Az 1960-as évektől jelen vannak jogunkban az úgynevezett felügyeleti bírságok, amelyeket ágazati hatósági felügyeleti szervek szabhatnak ki. Hagyományosan idetartoznak például a közegészségügyi felügyelet, a fogyasztóvédelmi felügyelet, a munkavédelmi felügyelet, a bányafelügyelet stb. által kiszabható bírságok. Az utóbbi évtized jellemzője, hogy a felügyeleti bírságolási jogkört kiterjesztették a gazdasági élet, a pénzügy, a tőkepiac felügyeleti szerveire is, amelyek többmillió bírság kiszabására

is jogosultak (Gazdasági Versenyhivatal, pénzügyi felügyelet).

[100] Az anyagi jogi bírságok másik formáját képezik az úgynevezett ágazati bírságok, amelyek számbavétele úgyszólván lehetetlen. Szinte minden újonnan született ágazati törvény megalkotta a maga saját ágazati bírságfajtáját, és a kiszabás feltételeiben, mértékében, az eljárás rendjében alig találni két azonosat. A legismertebb ágazati bírságok közé tartoznak a környezetvédelmi bírságok, de statuál bírságot a villamosenergia törvény, a gáztörvény, a vasúti törvény, a távközlési törvény, a hírközlési törvény, a talajvédelemről és a földről szóló törvény stb.

[101] A közigazgatási jogi bírságok területén jellemző dogmatikai káoszban sikertelenül próbált rendet tenni a Szankciós tv.^[51] A Szankciós tv. szabályai megpróbálták a közigazgatási bírságolás közös szabályait megalkotni, de ezektől a szabályoktól bármely törvény eltérhet. A Szankciós tv. értelmében közigazgatási bírság minden, a közigazgatási hatóság által közigazgatási szabályszegésért kiszabott bírság. A közigazgatási bírság tehát – eltérően a korábbi ágazati elnevezésektől – általános, a jogágra jellemző szankciótípus lett. Közigazgatási bírság kiszabására a hatóságot törvény vagy törvény felhatalmazása alapján önkormányzati rendelet jogosíthatja fel. A szabályozás generális minimumot és maximumot ad meg, azzal a kitételrel, hogy törvény vagy kormányrendelet eltérően rendelkezhet.

[102] Sajátos és a gyakorlatban gyakran alkalmazott bírságfajta a helyszíni bírság. A hatóság közigazgatási bírság kiszabása feltételeinek teljesülése esetén – ha célszerűnek tartja – közigazgatási bírsággként helyszíni bírságot szabhat ki, ha a helyszíni intézkedés alkalmával az ügyfél a jogsértést teljes mértékben elismeri, és azt törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet lehetővé teszi. A jogsértés teljes mértékben való elismerésével az ügyfél lemond a helyszíni bírsággal szemben őt megillető jogorvoslati jogról.

[103] Új jogintézmény a közigazgatási szankciórendszerben a Szankciós tv. által bevezetendő közigazgatási ->óvadék. Az óvadék fogalma leginkább a büntetőeljárásból ismert, ahol az óvadék a távoltartás illetőleg a bűnügyi felügyelet magatartási szabályainak megtartását biztosító intézkedés. Ugyancsak ismeri az óvadék fogalmát a polgári jog is, ahol járulékos dologi hitelbiztosíték. A menekültügyi óvadék a büntetőeljárás óvadékhoz hasonlóan a menekültügyi őrizethez kapcsolódik. Bármelyik definíció szerint az óvadék nem szankció, hanem biztosítási intézkedés. Az eljárás rendjét vagy a kötelelem biztosítását szolgálja, de egyik jogágban sem szankció. Nem felel meg a szankció azon elemének, hogy előzetes jogellenességre reagál és hátrányt okoz. A büntetőeljárás óvadék esetében még nincs döntés a felelősség kérdéséről, a polgári jogi óvadék (kaució) pedig egy előzetesen letétbe helyezett összeg egy esetleges szerződésszegés okozta kár kompenzálására. A közigazgatási óvadék nem felel meg az óvadék fogalmának sem. Mivel erre a közigazgatási bírság szabályait kell alkalmazni, feltétele pedig egy előzetesen megállapított felelősség, ezért a közigazgatási óvadék nem más, mint egy közigazgatási bírság, amelynek felfüggesztették a végrehajtását, és a felfüggesztő feltétel teljesülése esetén a bírság végrehajtásától eltekint a büntetőhatalom jogosultja. Ezt erősíti meg a Szankciós tv. indokolása is, amely szerint a vissza nem fizetett óvadékot közigazgatási bírságnak kell tekinteni, és háttérszabályként is a közigazgatási bírság szabályait kell rá alkalmazni. Ez tételes jogilag igen, de dogmatikailag nem önálló szankciótípus, elegendő lett volna a végrehajtás körében szabályozni ezt a lehetőséget.

7.2. Az egyéb igazgatási szankciók

[104] A speciális anyagi jogi szankciók másik nagy csoportját az úgynevezett igazgatási korlátozások jelentik. Ezek közé tartoznak azok a döntési jogkörök, amikor különböző engedélyeket visszavonnak, szervezetek működését felfüggesztik, a tagsági viszonyt felfüggesztik, eltiltják a címzettet bizonyos tevékenységek gyakorlásától, szolgáltatókat, intézményeket ideiglenesen vagy véglegesen bezáratnak stb. A variációk száma itt is végtelen. A szankciórendszer fejlesztésének fő iránya éppen ezen a területen képzelhető el, mert ezek a szankciók képesek a leggyorsabban és a legpontosabban alkalmazkodni a közigazgatási jog és a társadalom változásaihoz. Bármely

szabályozott területen kialakulhatnak azok a szankciótípusok, amelyek képesek a leghatékonyabban befolyásolni a jogkövetést.

[105] A Szankciós tv. a tevékenység végzésétől való eltiltást emeli ki az igazgatási korlátozások közül. Tevékenység végzésétől történő eltiltásnak kell tekinteni minden olyan közigazgatási szankciót, amellyel a hatóság az ügyfél valamilyen jogosultsága gyakorlását meghatározott időre vagy jogszabályban meghatározott feltétel bekövetkezéséig megvonja vagy korlátozza.

[106] Az elkobzás önállóan vagy járulékosan korábban is alkalmazható volt egyes szabályszegéseknél, de a Szankciós tv. általános szankcióvá tette.

7.3. A szabálytalanság

[107] A közigazgatási jogi szankciórendszerben újonnan formálódó jogellenességként^[52] tűnnek fel az Európai Unió és a tagországok pénzügyi-költségvetési érdekeit védő szabálytalanságok. A szabálytalanságok alapját az önálló közösségi közigazgatási szankciórendszer alapjául szolgáló *2988/95/EK-EURATOM rendelet* adja. Ez a tényálláscsoport a közösségi vagy nemzeti közigazgatási jog vagy a támogatási szerződés, illetőleg az odaítélés szabályainak megszegésével szándékosan vagy gondatlanul elkövetett jogsértéseket szankcionálja. A kiszabható jogkövetkezmények lehetnek szankciók vagy egyéb közigazgatási intézkedések.

[108] A szabálytalanságok nem tartoznak Szankciós tv. hatálya alá, és a magyar szankciós irodalomban méltatlanul kevés figyelmet kapnak. Ez a szubjektív felelősségen alapuló jogellenességi forma ugyan közvetlenül hatályosuló európai rendeleten alapul, és ily módon a horizontális (nem szektorális) európai közigazgatási szankció közvetlenül is érvényesíthető, de a magyar jogban rengeteg problémát okoz. Egy közigazgatási szankciókról szóló törvényben feltétlenül szükséges lett volna elhelyezni ezt a szankciótípust a szankciórendszerben és a leginkább hiányzó eljárási szabályokat megalkotni rá. Annál is inkább így van ez, mert a szabálytalanságokat ma leggyakrabban nem hatósági eljárásban, hanem nem formalizált eljárásban, polgári jogi vagy közigazgatási szerződésszegés következményeként szabják ki. A Szankciós tv. nem tekinti ezeket közigazgatási szankcióknak, pedig minden fogalmi ismérvvvel rendelkeznek. A szabálytalanságok is több ponton kapcsolódnak a pénzügyi joghoz és a polgári joghoz, de alapvetően mégiscsak közigazgatási kötelezettségeket érvényesítenek.

7.4. A szabálysértési jog – határterületi szankció

[109] A szabálysértések csak részben tekinthetők közigazgatási jogi szankcióknak.^[53] A szabálysértés elméletét és gyakorlatát a jogintézmény kialakulása óta az a probléma jellemzi, hogyan tisztázza a viszonyát a büntetőjoghoz és a közigazgatási joghoz. A közigazgatási jogi szankció számos ismérvét hordozza, ugyanakkor szoros a kötődése a büntetőjog fogalomrendszeréhez is. Ezt a kapcsolatot a közigazgatási jogi szankció és a szabálysértés büntetőjogi gyökerei magyarázzák. Bár többször próbálták rendezni a szabálysértési jog jogági elhelyezkedését, kapcsolatuk a mai napig szoros. A szabálysértési jog nem homogén tényálláscsoport.

[110] A tényállások egyik nagy csoportját bagatell büntetőjognak nevezik, idetartoznak azok, amelyeknek megvan a párja a büntetőjogban is, de a társadalomra veszélyesség kisebb mértéke, az alacsonyabb elkövetési érték stb. alapján szabálysértési szankció is fűződhet hozzájuk (ilyen például a lopás, a csalás, a szándékos rongálás).

[111] A szabálysértések másik csoportját a közigazgatás-ellenes tényállások képezik. Ezek – funkciójukat tekintve – egyértelműen közigazgatási szankciónak minősülnek (például személyazonosság igazolásának megtagadásával kapcsolatos szabálysértés, fémjelzési szabályok megsértése).

[112] A szabálysértések között vannak olyan tényállások is, amelyek hovatartozása nem állapítható

meg egyértelműen, mivel mind büntetőjogi, mind közigazgatási relevanciával rendelkeznek. Ezért célszerűbb a szabálysértési tényállások kriminális és közigazgatás-ellenes jellemzőit úgy felfogni, hogy ezek egy skála két végpontját jelzik, amely skálán úgy helyezkednek el a tényállások, hogy erősebb vagy gyengébb „kriminális tartalmuk” van, és eközben számos tényállás a közigazgatási jog érvényesítését szolgálja.

[113] A bagatell büntetőjog és a közigazgatás-ellenes tényállások együttélése több elméleti problémát vetett fel. Ezek közül a legfontosabb a közigazgatás büntetőhatalom gyakorlása és a heterogén tényállásokra egyaránt megfelelő anyagi jogi és eljárásjogi garanciarendszer kialakítása. Az elméleti és gyakorlati problémákra válaszolva két szabályozási irány lehetséges.

[114] A jogterület szétválasztása elsősorban az elméleti problémákra adhatna választ. E megoldás szerint a bagatell büntetőjogba tartozó cselekményeket le kell választani a közigazgatás-ellenes cselekményekről és visszahelyezni a büntetőjogba. A megoldás pártolói szerint garanciális jelentőségű, hogy a közigazgatás csak az igazgatásellenes cselekményeket szankcionálja. Ez egyúttal megkívánná a büntetőjogi trichotómia visszaállítását, a büntetési tételek felülvizsgálatát és a bírósági szervezetrendszer további differenciálását is. Előnye, hogy a büntetőjogi felelősség konzekvensebben érvényesülne. E szabályozás legnagyobb akadályja, hogy nem választhatók szét egyértelműen a bagatell büntetőjogi és az igazgatásellenes tényállások, a kettő között van egy viszonylag széles mező, amely mindkettő jellemzőivel bír.

[115] Másik megoldási lehetőségként felmerül a szabálysértési jogterület egységének megőrzése, a közigazgatási büntetőjog legitimálása. Ez a kialakult helyzetnek jobban megfelelő rendezés a garanciák kiépítését szorgalmazza és praktikus megfontolásokból elismeri a közigazgatásnak azt a jogát, hogy büntetőhatalmat gyakoroljon. Előnye ennek a megoldásnak, hogy a szabálysértési jog revíziójával párhuzamosan nem kívánja a büntetőjog revízióját. Szükséges ugyanakkor közigazgatási jogi és büntetőjogi képzettséggel egyaránt rendelkező szakemberek (bírák) bevonása és a bírói felügyelet megeremtése. Másrészt viszont ez a szabályozás nem akadályozza meg az újabb dekriminalizációs törekvéseket.

[116] A szabálysértési kodifikáció legnagyobb feladata a jogterületre jellemző kettősség, a közigazgatási jogi és büntetőjogi logika összebékítése. A kodifikációs lehetőségek közül a jogalkotó – a jogterület egységének megóvásával – a közigazgatási büntetőjog elismerését választotta. Ennek keretében elismeri a szabálysértési jogról, hogy szorosan kötődik a büntetőjoghoz, ugyanakkor nem zárja ki a szabálysértési ügyintézésből a közigazgatási szerveket, és a különös részi tényállások többsége továbbra is a közigazgatás-ellenes magatartásokat szankcionálja.

[117] A szabálysértési jog büntetőjogi kapcsolódását számos jogintézmény jelezi. Így például továbbra is használnak olyan büntetőjogi fogalmakat, amelyek definíciója megegyezik a büntetőjogi definícióval (szándékosság, gondatlanság, felelősséget kizáró okok, tévedés stb.). A bíróság előtti eljárás szabályozása tulajdonképpen egyszerűsített büntetőeljárássá vált. A büntetőeljárás garanciák érvényesítésének indoka, hogy a szabálysértési eljárás során elbírált cselekmények nyomán ugyan a büntetőjoginál enyhébb, az egyénre vonatkozóan azonban igen súlyos szankciók szabhatók ki, és a jogállamiság alapelvei megkövetelik a megfelelő garanciák kiépítését.

[118] A közigazgatási jogi kötődés szintén kimutatható a szabálysértési jogban. Egyrészt a szabálysértési jog továbbra is jórészt a közigazgatási anyagi jog érvényesítését célozza, azaz a különös részi tényállások többségét valamely közigazgatási ágazat normái adják. Másrészt szinte valamennyi szabálysértési ügyben eljárnak közigazgatási szervek még akkor is, ha a *fair* eljárás elve alapján a bíróság hozza meg a végső határozatot. Ennek a megoldásnak előnye, hogy több évtizedes helyzethez igazodik, és amennyiben a szabálysértés elkövetője elfogadja a közigazgatási szerv határozatát, olcsóbb és gyorsabb ügyintézés tesz lehetővé, mint a tisztán bírósági hatáskörben végzett „kihágási” bírászkodás.

[119] A szabálysértési jog szabályozása olyan jogintézményt teremtett, amely: elismeri a

szabálysértési tényállások büntetőjogi gyökereit; elismeri a szabálysértési általános rész és az úgynevezett kriminális tényállások büntetőjogi dogmatikába való beágyazottságát; elfogadja, hogy a tényállások jelentős része a közigazgatási jog érvényesítését szolgálja; elfogadja a szabálysértési tényállások egy részének a strasbourgi büntetőügy-fogalom alá tartozását; az eljárás első szakaszában megadja a jogot a közigazgatásnak, hogy büntetőhatalmat gyakoroljon; teljes körű (ténybeli és jogbeli) bírói eljárásra ad lehetőséget.

[120] A fenti ismérvek alapján tehát a szabályozás legitimálja a közigazgatási büntetőjogot mint a közigazgatási jog és a büntetőjog határán álló jogterületet, amely kettős kötődése révén kizárólagosan egyiknek sem része.

[121] Ugyanakkor a 2012. évi II. törvény, a szabálysértési jog hatályos kodifikációja olyan fogalmi bizonytalanságokat, újabb büntetőjogi és büntető eljárásjogi elemeket épített be a jogterület szabályozásába, amelynek a következtében a szabálysértési jog egyre inkább átcsúszik a büntetőjog terrénumába, és – bár vannak közigazgatási jogérvényesítő funkciói – ma már egyre inkább látens kihágási büntetőjogként funkcionál, anélkül, hogy ennek szervezeti, anyagi jogi és eljárásjogi garanciáit a jogalkotó megteremtette volna.

8. JEGYZETEK

[1] Az önálló közigazgatási szankciórendszer kialakulásáról lásd bővebben NAGY Marianna: *Az államigazgatási szankció szabályozásának története*, Budapest, ELTE ÁJK, 1990; NAGY Marianna: *A közigazgatási jogi szankciórendszer*, Budapest, Osiris, 2000.

[2] NAGY (1. j., 2000) 20.

[3] Idézi EREKY István: *A közigazgatási jog kialakulása Franciaországban*, Pécs, Dunántúl Könyvkiadó és Nyomda Egyetemi Nyomdája, 1925, 25.

[4] James GOLDSCHMIDT: *Das Verwaltungsstrafrecht*, Berlin, 1902, értékeléséről lásd NAGY (1. j., 2000) 38–40.

[5] ANGYAL Pál: *A közigazgatásellenesség büntetőjogi értékelése*, Akadémiai székfoglaló értekezés 1930. december 9-én, Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1931.

[6] KIRÁLY Tibor: „Kihágások a magyar jogban” in MÓRA Mihály (szerk.): *Tanulmányok az állam és a jog kérdéseinek köréből*, Budapest, Jogi és Államigazgatási Könyv- és Folyóiratkiadó, 1953; KIRÁLY Tibor: „A kihágási bíráskodás kérdései” *Állam és Igazgatás* 1954/1, 38–46; KIRÁLY Tibor: A kisebb súlyú bűncselekmények büntetőjogi elbírálása, *Magyar Jog* 1959/5. 138–140.

[7] SZAMEL Lajos: „A szocialista kihágási bíráskodás felé” *Állam és Igazgatás* 1952/2, 92–98; SZAMEL Lajos: „A községi bíróság (bíráskodás) I-II.” *Állam és Igazgatás* 1989/1–2, 10–20, 114–124.

[8] SZATMÁRI Lajos: „Az államigazgatási jog szankciórendszerének alapkérdései” *Állam és Igazgatás* 1966/5, 396–410; SZATMÁRI Lajos: „A jogi felelősség – és szankciórendszer elméleti kérdései” in SZATMÁRI Lajos: *A bíróság a magyar államigazgatásban*, Kandidátusi értekezés, Budapest, ELTE ÁJK, 1990.

[9] BITTÓ Márta: „Kisebb súlyú bűncselekmények és a közigazgatási büntetőjog” *Állam és Igazgatás* 1982/9, 769–786; BITTÓ Márta: *Munkavédelem és büntetőjog*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1988.

[10] PAPP László: „A közigazgatás és a büntetőjog határán” *Rendészeti Szemle* 1992/8, 19–30; PAPP László: „Dekriminalizáció és a magyar szabálysértési jog” *Állam és Igazgatás* 1983/10, 903–911; PAPP László: „A »közigazgatási büntetőbíráskodás« problematikája” *Magyar Közigazgatás* 1992/6, 336–340.

[11] MÁTHÉ Gábor – SZABÓ András: „A szabálysértési jogterület összefoglaló elemzése” in NIGRINY Elemér (szerk.): *A szabálysértési jogterület*, Budapest, IM, 1986, 477–490; MÁTHÉ Gábor: „Megoldhatatlan-e a szabálysértési felelősség?” *Jogtudományi Közlöny* 1989/2, 88–94; MÁTHÉ Gábor: „A közigazgatási büntetőjog elméletétörténetéhez” in MÁTHÉ Gábor – ZLINSZKY János (szerk.): *Degré Alajos emlékkönyv*, Budapest, Unió, 1995, 149–159.

[12] 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; KIS Norbert – NAGY Marianna: *Európai közigazgatási büntetőjog*, Budapest, HVG–Orac, 2007.

[13] MADARÁSZ Tibor: *Az államigazgatási jogi szankció fogalma és fajtái*, Budapest, ELTE ÁJK, 1989.

[14] NAGY (1. j., 2000).

[15] NAGY (1. j., 2000).

[16] MADARÁSZ Tibor: „Gondolatok az államigazgatási jogi normáról” *Jogtudományi Közlöny* 1976/6, 300–309. 302.

[17] MADARÁSZ Tibor: *Közigazgatás és jog*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1987, 53.

[18] ASZTALOS László: *A polgári jogi szankció*, Budapest, Akadémiai, 1966, 45–46; PESCHKA Vilmos: *A jogszabályok elmélete*, Budapest, Akadémiai, 1979, 87–88.

[19] MADARÁSZ (13. j.).

[20] KIRÁLY (6. j.); PAPP (10. j.), MÁTHÉ (11. j.).

[21] NAGY (1. j., 2000) 33–37.

[22] MADARÁSZ (13. j.).

[23] ANGYAL (5. j.), hivatkozva BITTÓ (9. j., 1988) 24.

[24] MADARÁSZ (13. j.) 28.

[25] NAGY (1. j., 2000) 185.

[26] SZATMÁRI (8. j., 1990) 43.

[27] KIS (12. j.)

[28] MADARÁSZ (13. j.) 41.

[29] NAGY (1. j., 2000) 193–197.

[30] NAGY (1. j., 2000) 139–179.

[31] Lásd erről *60/2009. (V. 28.) AB határozat*, ABH 2009, 501.

[32] Emberi Jogok Európai Bírósága *Öztürk v. Germany ügyben* hozott ítélete (Judgment of 21 February 1984, no. 8544/79). Az ügyben arról (is) kellett döntenie a Bíróságnak, hogy a járművezetés során elkövetett szabálysértés bűncselekménynek tekinthető-e az Egyezmény értelmében – annak ellenére, hogy a német jogban a büntetőjogból a szabálysértések közé került a tényállás. A Bíróság megállapítása szerint a közlekedési szabálysértések azért kriminális jellegűek, mert az azokat tiltó szabályokat nem egy meghatározott státusszal rendelkező személyek csoportjára vonatkozóan alkotják meg (mint például a klasszikus fegyelmi eljárások esetén), hanem azok minden, az utakat használó polgárra vonatkoznak. A közlekedési szabályok mindenki számára meghatározott magatartásformát írnak elő és az attól való eltérést büntető szankcióval sújtják. Vagyis a szabály általános személyi hatálya és a megsértése esetén alkalmazott szankció célja (a reparáció, a represszió és a prevenció) – segít eldönteni azt a kérdést, hogy kriminális vagy egyéb természetű „vádval” állunk-e szemben.

- [33] 39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263.
- [34] *Barbera, Messegue és Jabardo versus Spanyolország ítélet*, Judgment of 6 December 1988, no. 10590/83, 77. §.
- [35] *Heaney és McGuinness versus Írország ítélet*, Judgment of 21 December 2000, no. 34720/97.
- [36] NAGY (1. j., 2000) 159.
- [37] MADARÁSZ (13. j.) 121.
- [38] SZILÁGYI Péter: *A szankcionálás és a szankció a jogi felelősségi rendszerben*, Budapest, ELTE ÁJK, 1988, 100.
- [39] SZATMÁRI (8. j., 1990) 61.
- [40] MADARÁSZ (13. j.) 41–42.
- [41] KIS–NAGY (12. j.) 73–81.
- [42] KIS–NAGY (12. j.) 77.
- [43] Goldschmidt közigazgatási büntetőjog elmélete 1902-ben született (4. j.) Angyalé 1931-ben (5. j.), később a magyar irodalomban a szabálysértéseket is ezen elvek alapján vizsgálták. Lásd BITTÓ 1988 (9. j.).
- [44] NAGY (1. j., 2000) 125–128; NAGY Marianna: *Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához*, Budapest, ELTE Eötvös, 2010, 39–75.
- [45] 1937. évi VI. tc.
- [46] EÖRSI Gyula: *Összehasonlító polgári jog*, Budapest, Akadémiai, 1975, 319.
- [47] 498/D/2000. AB határozat, ABH 2003, 1202, 1207.
- [48] 387/B/2007. AB határozat, ABH 2008, 2690. (kiemelés: N. M.).
- [49] Lásd erről 60/2009. (V. 28.) AB határozat, ABH 2009, 501.
- [50] *Salabiaku versus Franciaország ítélet*, Judgment of 7 October 1988, no. 10519/83, 28. §.
- [51] NAGY Marianna: „Dogmatikai alibi-megoldások – a közigazgatási szankciós törvényről” *Jogtudományi Közlöny* 2018/5, 252–259.
- [52] NAGY Marianna: „Az állami ellenőrzés kérdőjelei – szabályos és szabálytalan a közigazgatásban” *Pénzügyi Szemle* 2012/1, 88–97.
- [53] NAGY Marianna: „Quo vadis Domine? Elmélkedések a szabálysértés helyéről a 2012. évi szabálysértési törvény kapcsán” *Jogtudományi Közlöny* 2012/5, 217–226.