

A SZABÁLYSÉRTÉSI ELJÁRÁS JOGORVOSLATI RENDSZERÉNEK VÁLTOZÁSA 1989-TŐL NAPJAINKIG

I. Bevezetés

A sokszor módosított és kiegészített szabálysértésekről szóló 1968. évi I. törvény és a hozzá kapcsolódó, az egyes szabálysértéseket szabályozó 17/1968. (IV. 14.) Korm. rendelet több mint harminc évig volt hatályban. A rendszerváltozás előtti igazgatási gyakorlatra épülő, több helyen hiányos szabályozás jogalkalmazói oldalról tekintve kellő módon érvényesült. A garanciális jogok - a határozatok bírósági felülvizsgálatának hiányát kivéve - általában biztosítottak voltak, a jogorvoslati fórumrendszere viszonylag egyszerű és általában mindenki számára igénybe vehető volt.¹ A szabálysértésekről szóló 1968. évi I. törvény újraszabályozását főként a rohamosan változó társadalmi viszonyok, másrészt Magyarország európai uniós csatlakozása indokolta. A csatlakozással kapcsolatban hazánknak nemcsak politikai és gazdasági, hanem jogharmonizációs követelményeknek is meg kellett felelnie. Fontos volt tehát, hogy a szabálysértési jog összhangba kerüljön a Magyarország által aláírt nemzetközi szerződésekkel, illetve egyezményekkel. Ezek között kiemelendő az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény), amelynek ratifikálása kiemelt szerepet játszott az új szabálysértési kódex megalkotásában. Az 1999. évi LXIX. törvény (a továbbiakban: Sztv.) létrehozása során a legfontosabb szempont a jogorvoslati rendszer átalakítása volt akként, hogy megfeleljen az Egyezmény 6. cikkének és biztosítottá váljon a bírói út igénybevételének lehetősége, már az alapeljárás során is. A rendszerváltozás szabálysértési eljárást érintő legfontosabb vívmánya a jogorvoslati rendjének megváltoztatása, azon belül is a bírói út biztosításának megteremtése volt. Érdemes tehát az elmúlt húsz év távlatában áttekinteni szabálysértésekről szóló 1968. évi I. törvény jogorvoslati rendszerét, azokat a tényezőket, amelyek hatottak az új szabálysértési törvény megalkotására, a jogorvoslati kapcsolatos szabályozás rendjére, majd végezetül megvizsgálni a hatályos Sztv. jogorvoslati rendszerének főbb elemeit.

II. A szabálysértésekről szóló 1968. évi I. törvény jogorvoslati rendszerének összefoglalása

A szabálysértésekről szóló 1968. évi I. törvény jogorvoslati rendszerének áttekintése érdekében röviden tisztázni szükséges, hogy e törvény szabályozása szerint mely szervek rendelkeztek első- és másodfokon szabálysértési hatáskörrel.

Az 1968. évi I. törvény a szabálysértési hatóságok szervezetét a tanácsi szervekre - mint az államigazgatási szervek általános hatáskörű szerveire - alapozta. Különös szabálysértési hatósági jogkörrel felruházott szervek a rendőrség és a vám- és pénzügyőrség voltak. Meghatározott ügyekre kiterjedő hatáskörrel pedig az ügynevezett felügyeltek rendelkeztek. A szabálysértési hatóságok hatáskörét, jogkörét az egyes szabálysértési tényállásokat megállapító jogszabályok minden esetben megjelölték. Ilyen rendelkezés hiányában a szabálysértés elbírálására az általános tanácsi szabálysértési hatóság volt jogosult és köteles.²

Másodfokon a községi tanács hatáskörébe utalt ügyekben a városi, városi jogú nagyközségi igazgatási feladatot ellátó szakigazgatási szerv járt el. A városi és fővárosi kerületi tanács vb. igazgatási feladatot

¹ Hajdú Mária: *A szabálysértési jogalkalmazás gondjai*. In: *Magyar jog*, 2002. 4. sz. 241-244. o.

² Bartus Imre - Donáth Róbert - Madarász Gabriella - Mészáros József - Moldoványi György - Vida István: *A szabálysértési jogszabályok magyarázata*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1986. 76. o.

ellátó szervének, valamint a megyei városi kerületi hivatalnak hatáskörébe utalt ügyben másodfokon a megyei, a fővárosi, illetőleg a megyei városi tanács vb. igazgatási feladatot ellátó szakigazgatási szerve döntött. Ezen a szabályozáson módosított a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény, amely szerint szabálysértés miatt elsőfokon - ha a jogszabály másként nem rendelkezik - a községi, városi, megyei jogú városi, fővárosi kerületi jegyző járt el. Ezeknek a szervezeteknek a hatáskörébe utalt ügyekben az eljárásra másodfokon a köztársasági megbízott rendelkezett hatáskörrel.

Az általános hatáskörű tanácsi-jegyzői szervek mellett az egyes szabálysértési ügyek legnagyobb része a rendőrség hatáskörébe tartozott, amelyek körében elsőfokon a városi és a fővárosi kerületi rendőrkapitányság, másodfokon a megyei és budapesti rendőr-főkapitányság járt el. A korábbi szabályozást leegyszerűsítve elmondhatjuk, hogy a vám- és pénzügyőrség és a felügyelet hatáskörébe tartozó szabálysértési ügyekben másodfokon e hatóságok megyei (fővárosi) szervei voltak jogosultak eljárni.

A jogorvoslathoz való jogot a szabálysértésekről szóló 1968. évi I. törvény is biztosította. Rendes jogorvoslati eszköz a szabálysértési hatóságnak az ügy érdemében hozott első fokú határozata ellen benyújtható fellebbezés volt, amellyel az elkövető és a sértett, valamint a szabálysértési határozat őt érintő része ellen az élhetett, aki kártérítést kért vagy kárigényét bejelentette, illetve akire nézve a határozat rendelkezést tartalmazott. A szabálysértési hatóságnak nem az ügy érdemében, hanem az eljárás során hozott egyéb határozata ellen az érintett akkor fellebbezhetett, ha a szabálysértési hatóság bírságot szabott ki, eljárási költséget állapított meg, vagy ha a szabálysértési törvény ezt külön megengedte. A halasztó hatályú fellebbezés előterjesztésére a határozat kihirdetésekor vagy a kézbesítéstől számított tizenöt napon belül volt mód.

A másodfokú hatóság főszabály szerint az iratok alapján döntött a megfellebbezett ügyben. Szükség esetén az érdekelteket meghallgathatta, illetve az egyéb beszerzett bizonyítékok alapján határozhatott, de a fellebbezés elbírálása során bizonyítás felvételére is utasíthatta az elsőfokú hatóságot. A másodfokú hatóság helybenhagyó vagy megváltoztató döntést hozhatott, de lehetősége volt a hatályon kívül helyezés mellett az eljárást megszüntetésére, új eljárás elrendelésére vagy más megfelelő intézkedés megtételére.

Az 1968. évi I. törvény jogorvoslati rendszerében lényegében a rendkívüli jogorvoslat szerepét töltötte be a felügyeleti intézkedés, valamint az ügyészi óvás jogintézménye. Felügyeleti intézkedésnek - a jogszabályban meghatározott feltételek esetén - a szabálysértési hatóság bármely határozatával és intézkedésével kapcsolatban helye lehetett, ideértve a jogerős határozatokat is. A felettes szervek felügyeleti joguk gyakorlása révén befolyásolhatták a szabálysértési hatóságok jogalkalmazói tevékenységét. Emellett az ügyész az Alkotmányban előírt kötelezettsége alapján felügyelt a szabálysértési ügyekben eljáró szervek határozatainak és intézkedéseinek törvényességére, amelynek során a törvényt sértő határozat vagy intézkedés esetén óvással, törvényt sértő gyakorlat vagy a mulasztásban megnyilvánuló törvényt sértés észlelésekor felszólalással, jövőben bekövetkező törvényt sértés veszélye esetén pedig figyelmeztetéssel élhetett.

A szabálysértésekről szóló 1968. évi I. törvény a tárgyalás nélkül hozott határozat ellen biztosította a kifogást, mint sajátos jogorvoslati eszközt. A kifogás igénybevételével az arra jogosult azt kívánta elérni, hogy a szabálysértési hatóság a határozatát vonja vissza (az eljárást szüntesse meg), vagy módosítsa (váltottassa meg). Célját tekintve tehát a kifogás hasonlított a fellebbezéshez. Eltért azonban tőle abban, hogy míg a fellebbezés esetén a másodfokú szabálysértési hatóság bírálta felül a határozatot, a kifogás alapján maga az első fokú határozatot hozó szerv volt jogosult a határozat visszavonására, módosítására; ha pedig ezt nem tartotta indokoltnak, tárgyalásra került sor.³ Tárgyalás nélkül a szabálysértési hatóság az elkövetővel szemben akkor alkalmazhatott figyelmeztetést vagy elkobzást, szabhatott ki pénzbírságot, illetve állapíthatott meg kártérítést, ha a tényállás kellően tisztázott volt. A tárgyalás nélkül hozott határozat ellen kifogást az emelhetett, akire nézve a határozat rendelkezést tartalmazott. Amennyiben a

³ Bartus - Donáth - Madarász - Mészáros - Moldoványi - Vida: i. m. 146. o.

szabálysértési hatóság a kifogásnak nem adott helyet, harminc napon belül tárgyalást volt köteles tartani. A kifogásnak tárgyalás nélkül történő elutasítására abban az esetben volt lehetőség, ha az elkövető a szabálysértés beismerése mellett csak a pénzbírság elengedését vagy mérséklését kérte és a meghallgatásra nem tartott igényt.

Az 1968. évi I. törvény a jogorvoslati jogot csak államigazgatási hatáskörben biztosította, a szabálysértési határozatok bíróság előtt történő megtámadására vagy bíróság általi felülvizsgálatára 1990-ig nem volt lehetőség.

Az egyes törvények és törvényerejű rendeletek hatályon kívül helyezéséről és módosításáról szóló 1990. évi XXII. törvény a szabálysértés miatt kiszabható büntetések közül az elzárás alkalmazásának lehetőségét megszüntette és az 1968. évi I. törvényt a bírósági felülvizsgálat jogával egészítette ki. Az ekként módosított szabálysértési törvény megtartotta a jogorvoslat addigi rendszerét és a pénzbírság végrehajtására vonatkozó azt a szabályozást, hogy önkéntes teljesítés hiányában és a közvetlen letiltás eredménytelensége esetén a kiszabott pénzbírság elzárásra átváltoztatására került sor. A módosítással a bírósági felülvizsgálat joga azonban csak szűk körben, a szabálysértési hatóság pénzbírságot elzárásra átváltoztató határozata esetében volt biztosított az elkövető részére, aki ekkor is csak az átváltoztatásról szóló határozat törvényességének felülvizsgálatát kérhette a helyi bíróságtól. A bíróság törvénysértés észlelése esetén a szabálysértési határozatát hatályon kívül helyezhette, szűkség esetén a szabálysértési hatóságot a végrehajtási eljárás folytatására utasíthatta, ellenkező esetben az elkövető kérelmét elutasította. A kérelem tárgyában hozott bírósági határozat ellen fellebbezésnek nem volt helye. A bírósági felülvizsgálatnak ez a rendkívül szűk körű, csak végrehajtási fokon történő biztosítása azonban nem volt összeegyeztethető az Egyezmény 6. cikkében rögzített bírósághoz fordulás jogának követelményével.

III. Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezményről

A bírósághoz fordulás jogát az Egyezmény 6. cikkének 1. pontja rögzíti, amely szerint mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően. Az Egyezmény a szabálysértési jogot konkrétan nem nevesíti, de a strasbourgi gyakorlat szerint a 6. cikk rendelkezései olyan magatartások megítélésénél is alkalmazást nyernek, amelyek a nemzeti jog szerint akár fegyelmi, akár szabálysértési eljárás alapjául szolgálnak. A minősítés szempontjából a strasbourgi szervek azt vizsgálják, hogy a cselekmény kriminális jellegű-e, mi a funkciója a kilátásba helyezett és ténylegesen alkalmazott szankciónak és az milyen mértékű.

Az Alkotmány 57. § (1) bekezdése alapvető jogként rögzíti, hogy a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelezéseit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el. A nemzetközi egyezményekben is rögzített jogorvoslati jogosultság jogáról az Alkotmány ugyanezen szakaszának (5) bekezdése rendelkezik akként, hogy a Magyar Köztársaságban a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslással élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Alaptörvényünk 50. § (2) bekezdése szerint a bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét. Végül a 70/K. § rendelkezése kimondja, hogy az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igények, továbbá a kötelezések teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntések elleni kifogások bíróság előtt érvényesíthetők.

Magyarország az Európa Tanácshoz 1990. november 6-án történt csatlakozásával egyidejűen írta alá az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezményt. Az Európa Tanács ugyanis elvárja az újonnan csatlakozott tagállamoktól az Egyezmény aláírását. Az aláírást követően a kormány elrendelte a magyar jogrendszer átvizsgálását az Egyezményben biztosított emberi jogok alapján. Egyetlen területet

tárt fel a vizsgálat, ahol a magyar jogrendszer nem hozható összhangba az Egyezményvel, ez a szabálysértési eljárás volt, így az ott biztosított lehetőséggel élve Magyarország fenntartással zárta ki az Egyezmény alkalmazását a szabálysértési ügyekre (64. cikkely 1. bekezdés). Az Egyezmény megerősítése ugyanis alapvetően új helyzetet teremtett a szabálysértések területén, tekintettel arra, hogy az elfogadásakor hatályos 1968. évi I. törvény az Egyezmény 6. cikkében biztosított bírói út igénybevételének lehetőségét nem biztosította. Ez a követelmény nem volt kielégíthető a bírói felülvizsgálat jogorvoslati, végrehajtási fokon történő biztosításával, ennek a lehetőségnek már érvényesülnie kell az alapeljárásban is.⁴ Az Egyezmény Magyarországon az 1993. évi XXXI. törvénnyel került kihirdetésre és fontos lépést jelentett a szabálysértési törvény újrakodifikálása irányába. A bírósághoz forduláshoz való jog miként történő biztosításával kapcsolatos több éven át tartó elméleti és szakmai konzultációk felerősítették a szabálysértési jogterület besorolásával kapcsolatos vitákat is. Általánosak voltak a szabálysértési jog kettős kötődésével - a közigazgatás-ellenes cselekmények vonatkozásában a közigazgatási joghoz, míg a kriminális cselekmények vonatkozásában a büntetőjoghoz - kapcsolatos elméletek.

Csak a legfontosabb és legmarkánsabb álláspontokat kiemelve két nézőpont körvonalazódott: az elterelési és a visszaterelési elmélet. Az utóbbi szerint ismét trichotomikus módon kellene felosztani a bűncselekményeket, ezáltal a bagatell büntetőjogi tényállások visszakerülnének a büntetőjogba. Így biztosítanák a bírói út igénybevételét, és a rekriminalizáció végrehajtásával az igazgatási szervek csupán az igazgatásellenes cselekményeket bírálják el. Az elterelési elmélet szerint az előbbi szétválasztás nem lehetséges, mindig léteznek ugyanis ún. úszóhatáros cselekmények, amelyek a két jogág között helyezkednek el. Ennél fogva megőrzendőnek tartják a jogterület egységét, így az egységes elbírálást is.⁵

IV. A kihágások jogorvoslati rendszere Németországban és Franciaországban

A trichotomikus elméletek alátámasztására a franciaországi megoldás – ahol szabálysértési jog a büntetőjog része – szolgált, a jogterület egységét megőrizni kívánó elméletek számára pedig a németországi szabályozás jelentette a mintát.

A német modellben a pénzbírságot kiszabó határozat (büntetőparancs) ellen az érintett két héten belül halasztó hatályú kifogást (Einspruch) nyújthat be annál a közigazgatási szervnél, amely a büntetőparancsot kiszabta. Amennyiben az elkövető nem él kifogással, úgy a büntetőparancs jogerőssé és végrehajthatóvá válik. A szabálysértési hatóság a kifogás alapján dönt arról, hogy a büntetőparancsot fenntartja-e vagy sem. Ha a hatóság változatlanul fenntartja határozatát, úgy a közbenső eljárás (Zwischenverfahren) következhet és határozatát az államügyészségre küldi meg. A közbenső eljárás alapfeladata a tárgyalás előkészítése is. Az ügyész megalapozatlanság esetén további nyomozásra visszaadja az ügyet a bírságoló határozatot kibocsátó hatóságnak, de kisebb hiányosság esetén maga is végezhet nyomozási cselekményeket.⁶ Az eljárás folytatásának jogi akadálya esetén vagy célszerűségi okból megszünteti az eljárást, ezek hiányában pedig továbbítja az ügyet a bírósághoz, amely megvizsgálja a kifogás megengedhetőségét, illetve a gyanú meglétét. Ha nem találja megengedhetőnek, akkor elutasítja a kifogást és megnyitja az elkövető számára az azonnali panasz lehetőségét.⁷ Ha a kifogás érdemi döntésre alkalmas, úgy a bíróság előkészíti az ügyet határozathozatalra. Ebben az esetben vagy főtárgyalást tartanak, vagy főtárgyalás nélkül, az iratok alapján történő döntésre kerülhet sor. A bíróság főtárgyalás nélkül dönthet, ha erre vonatkozóan az ügyész vagy az eljárás alá vont személy nem mondott ellent, de ebben az esetben súlyosítási tilalom érvényesül. A tárgyalás nélküli eljárás az ítélettel azonos hatályú végzéssel zárul. Az ítélet illetve a tárgyalás nélküli hozott bírói végzés ellen az OWiG a rendes

⁴ Balla Zoltán – Paulovics Mihály: *A Magyar szabálysértési jog kodifikációja az európai uniós csatlakozás tükrében*. In: *Magyar Közigazgatás*, 1999. 4. sz. 198-202. o.

⁵ Árva Zsuzsanna: *Alkotmányos jogok garantálása a szabálysértési eljárásban*. In: *Collega*, 2005. 2. sz. 10-14. o.

⁶ Kis Norbert – Nagy Marianna: *Európai Közigazgatási Jog*. HVG-ORAC, Budapest, 2007. 171. o.

⁷ Kis – Nagy: i. m. 172. o.

jogorvoslatot nem teszi lehetővé. Az első fokon eljáró bíró érdemi határozata ellen kizárólag rendkívüli jogorvoslat, a felülvizsgálati panasz vehető igénybe, amely megengedhetőségének azonban szigorú szabályai vannak, és amelyet a tartományi főtörvényszék három bíróból álló tanácsban bírál el. A panasz benyújtására az ügyész és az elkövető jogosult, a közigazgatási hatóság legfeljebb az ügyészénél kezdeményezheti annak benyújtását.⁸

A Franciaországban a mi szabálysértési jogunkhoz hasonló jogi rezsim létezik ugyan, de nem tartozik a közigazgatási szervek hatáskörébe. A francia jogban ma is él a trichotómia (a bűncselekmények súlyuk szerint büntettek, vétségek és kihágások), és a csekély fokban veszélyes, a társadalmi együttélés normáit fenyegető jogsértéseket kihágásként (contravention) a bíróság bírálja el.⁹ Szabálysértési ügyben tehát a Büntetőeljárás Kódex szerint a rendes bíróság előtt folyik az eljárás már az alapügyben is. A francia büntetőeljárás kétfokú, elsőfokú és fellebbviteli bíróságokból áll. A legfelső bírói fórum a Semmitőszék (Cour de Cassation) amelynek nem tartozik hatáskörébe az érdemi ítélezés, hanem a jogerős határozatok ellen bejelentett semmisségi panaszok elbírálása, jogelvek kimunkálása és a jogegység feletti őrökösés a feladata. Kihágás esetén első fokon általában a rendőrbíróság (tribunal de police) jár el, amely az első fokon eljáró helyi bíróság. Az ügyész döntésétől függ, hogy egyszerűsített eljárásra vagy rendes eljárásra kerül-e sor. Az egyszerűsített eljárás során az ügyész az iratokat és tárgyi bizonyítékokat megküldi a bíróságnak, amely tárgyalás nélkül, büntető határozattal dönt az ügyben. A bíróság az ilyen eljárásban csak felmentő vagy pénzbírságra ítélő döntést hozhat. A határozat meghozatalától számított tíz napon belül az ügyész kifogással élhet a végrehajtás ellen. Ha az ügyész e jogával nem él, akkor közlik a határozatot a terhelttel. Ha a terhelt harminc napon belül a pénzbüntetést megfizeti, úgy az eljárás befejeződik, azonban a terhelt is élhet kifogással a határozat végrehajtása ellen. Kifogás vagy a pénzbüntetés megfizetése hiányában sor kerülhet a rendelkezés végrehajtására. Amennyiben az ügyész vagy a terhelt kifogással élt az egyszerűsített eljárás során hozott rendelkezés ellen, úgy az ügyet a bíróság rendes eljárás keretében tárgyalja. A vádat súlyosabb megítélésű ügyekben az ügyész képviseli, enyhébb megítélésű ügyben azonban az ügyészséget általában a rendőrtanácsos képviseli. Ha a bíróság megállapítja, hogy az elkövetett cselekmény kihágás, büntetést szab ki. Az első fokú rendőrbírósági határozat elleni fellebbezést a fellebbviteli bíróság egy szaktanácsa bírálja el a vétségi eljárás szabályai szerint. A kihágási ügyben folytatott rendőrbírósági eljárásban történt törvénysértés esetén lehetősége van az ügyésznek, vagy akinek a törvénysértés érdeksérelmet okozott, a legfelső bírói fórumhoz, a Semmitőszékhez fordulni semmisségi panasszal, mint rendkívüli perorvoslati eszközzel. A francia jog tehát az Egyezmény 6. cikk (1) bekezdésében foglaltaknak akként tesz eleget, hogy a szabálysértéseket a büntetőeljárás keretében bírálja el.¹⁰

V. Az Alkotmánybíróság határozata a szabálysértési törvény jogorvoslati rendszerével kapcsolatban

A fenntartás mielőbbi visszavonása érdekében a kormány több határozatban - 1040/1996. (V.3.) Korm. h., 1078/1996. (VII.19.) Korm. h. – vizsgálta a jogterület újraszabályozásának kérdését. A kodifikációs folyamatnak a végső lökést az Alkotmánybíróság 63/1997. (XII.12.) számú határozata adta, amelyben többek között megállapította, hogy az Országgyűlés a szabálysértési jogban a bírósághoz fordulás jogának biztosítása kapcsán a jogalkotói kötelezettségét elmulasztotta. Alkotmányellenesnek minősítette és megsemmisítette továbbá a szabálysértésekről szóló 1968. évi I. törvény 18. §-ában és 71/A. §-ában foglalt rendelkezéseket. Az Alkotmánybíróság maga is rámutatott a szabálysértés jogintézményének kétarcú - közigazgatás-ellenes és kriminális - voltára. Megállapította, hogy az 1968. évi I. törvény részletesen szabályozza a szabálysértési büntetés ellen igénybe vehető jogorvoslatokat, azonban a bírói utat - az Alkotmány 50. § (2) és az 57. § (1) bekezdéseiben foglalt követelményekkel ellentétesen - csak igen szűk körben biztosítja. Megoldásként az Alkotmánybíróság sajátos lehetőséget körvonalazott. Mivel a

⁸ Kis – Nagy: i. m. 173. o.

⁹ Kis – Nagy: i. m. 213. o.

¹⁰ Nagy Gábor: *Kiseb súlyú bűncselekmények elbírálása a francia jogrendszerben*. In: *Bírák Lapja*, 1995. 1. sz. 78-104. o.

szabálysértési hatóságok közigazgatási hatóságok, így határozataik is közigazgatási határozatnak minősülnek. Ezért az Alkotmánybíróság javaslata szerint amennyiben a szabálysértési hatóság közigazgatás-ellenes magatartást rendelt volna büntetni, úgy a határozat törvényességének ellenőrzésére a közigazgatási bíráskodás szabályai szerint kellett volna lehetőséget biztosítani. Az ún. kriminális szabálysértések esetében - mivel ezek a cselekmények tartalmukban büntetőjoggal rokoníthatók - az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében foglaltak szerint az elkövető részére a teljes körű bírósági felülvizsgálat lehetőségét kellett volna nyújtani. Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában megsemmisítette az 1968. évi I. törvény 18. §-ában foglalt rendelkezést, amely szerint a pénzbírságot meg nem fizetés esetén elzárásra kell átválttatni és ilyen módon a szabálysértési hatóság feltételes szabadságelvonást eredményező szankció alkalmazására volt jogosult. Ez a rendelkezés nem egyeztethető össze az Alkotmány 55. § (1), illetve az 57. § (1) bekezdésével, figyelemmel arra, hogy az elzárás tárgyában a bíróság - nem pedig az igazgatási szervek - feladata az érdemi döntéshozatal. Ezzel együtt az 1968. évi I. törvény 71/A. §-a is megsemmisítésre került, hiszen eszerint a szabály szerint a bírói felülvizsgálat lehetősége csak végrehajtási szakban, a szabálysértési hatóság pénzbírságot elzárásra átváltoztató határozatának törvényességi felülvizsgálata kapcsán volt biztosítva, amely rendelkezés ellentétes az Alkotmány 50. § (2) és 57. § (1) bekezdésével.

Az Alkotmánybíróságnak a bírósághoz fordulás jogával kapcsolatos iránymutatása szerint történő kétirányú bírósági út biztosítása nem lett volna indokolt, emellett gyakorlati nehézséget is jelentett volna, hogy a szabálysértési határozat ellen – a megvalósított tényállástól függően – közigazgatási vagy büntető bírósági útra kellett volna vinni az ügyet. A szabálysértési tényállások ugyanis nem homogén természetűek, egyszerre mutatnak büntetőjogi, illetve közigazgatási vonásokat.

Az Alkotmánybíróság 63/1997. (XII.12.) számú határozatát azzal az elvárással hozta meg, hogy 1998. december 31. napjáig lépjenek hatályba a hatályon kívül helyezett rendelkezéseket felváltó, alkotmányos, és az Egyezménynek megfelelő jogszabályok.¹¹ Erre azonban a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény 2000. március 1.-i hatályba lépéséig nem került sor. Kialakult tehát mintegy fél évig tartó folytonossági hiány, amelynek ideje alatt a szabálysértési hatóság által kiszabott pénzbírság önkéntes teljesítés hiányában vagy a közvetlen letiltás eredménytelensége esetén behajthatatlan volt. Ezt a folytonossági hiányt csupán az 1999. július 14.-én hatályba lépett, a szervezett bűnözés, valamint az azzal összefüggő jelenségek elleni fellépés szabályairól és az ehhez kapcsolódó törvénymódosításokról szóló 1999. évi LXXV. törvény igyekezett kitölteni. Ez a törvény lehetővé tette a meg nem fizetett és másként be nem hajtható pénzbírságnak a helyi bíróság által történő elzárásra átváltoztatását, azonban az 1968. évi I. törvény jogorvoslati rendszerén nem változtatott.

VI. A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény jogorvoslati rendszere

A 2000. március 1-én hatályba lépett 1999. évi LXIX. törvény megalkotásának középpontjában tehát az Egyezmény 6. cikkének történő megfelelés állt, amely bevezette a kifogást, mint rendes jogorvoslati eszközt. Ezzel olyan eljárási rend került kialakításra, amelynek során az érintettek a szabálysértési hatóság határozatát bíróság előtt vitathatják.

Az általános hatáskörű szabálysértési hatóság az új törvény szerint is a helyi önkormányzat jegyzője. Különös szabálysértési hatósági jogkörrel a rendőrség és a vámhatóság rendelkezik, meghatározott ügyekre kiterjedő szabálysértési hatásköre pedig az ún. felügyeleteknek van.

Az Sztv. 88. §-a szerint a szabálysértési hatóság pénzbírságot kiszabó vagy intézkedést megállapító határozatával szemben az eljárás alá vont személy, törvényes képviselője vagy védője, az okozott kár megtérítésére kötelezés esetén, kizárólag e rendelkezéssel szemben a sértett is, a közlésétől számított nyolc napon belül kifogást nyújthat be. Ha a szabálysértési hatóság határozatát nem vonja vissza, illetve nem módosítja, a kifogást a szabálysértési hatóság székhelye szerint illetékes helyi bíróság bírálja el az iratok

¹¹ Károlyiné dr. Müller Erzsébet – Kovalik Pál – Mészáros József – Papp László: *Új szabálysértési jogszabályok magyarázatokkal*. HVG-ORAC, Budapest, 2002. 16. o.

alapján, tárgyalás mellőzésével. Ennek során a bíróság a szabálysértési hatóság határozatát a kifogás alaptalansága esetén hatályban tartja, vagy ha a szabálysértési hatóság jogszabályt helytelenül alkalmazott, azt megváltoztatja.

A gyakorlatban a megváltoztatásnak két tipikus formája van: a bíróság az eljárást megszünteti, vagy enyhíti a szabálysértési hatóság által alkalmazott szankciót. A szabálysértési hatóság határozatának bíróság általi hatályon kívül helyezésére és az eljárás megszüntetésére olyan esetben szokott sor kerülni, ha a szabálysértés elkövetése vagy az eljárás alá vont személy felelőssége nem bizonyított. Célszerű lenne, hogy a megalapozatlan határozatok hatályon kívül helyezése mellett bizonyítási eljárás is elrendelhető legyen, amelynek során a tényállás tisztázható lenne, az Sztv. jelenleg hatályos rendelkezései szerint ugyanis a bíróság ilyen döntést nem hozhat. További kérdést vet fel a szabálysértési hatóság határozatának megváltoztatása, amelyre az Sztv. következetes alkalmazása esetén csak akkor kerülhetne sor, ha a szabálysértési hatóság jogszabályt nem megfelelően alkalmazott. A bíróság azonban a kifogás alapján többször enyhíti a pénzbírságot vagy az alkalmazott intézkedést, még akkor is, ha a szabálysértési hatóság által megállapított büntetés vagy intézkedés törvényesen, az Sztv. 23. §-ának megfelelően került kiszabásra a cselekmény súlyára illetve az eljárás alá vont személy körülményeire figyelemmel.¹²

A bíróság tárgyalás mellőzésével hozott végzése ellen fellebbezésnek nincs helye, de az eljárás alá vont személy, a védő és a sértett - a végzés végrehajtására halasztó hatályú kérelmében - tárgyalás tartását kérheti. A bíróság a tárgyalás mellőzésével hozott végzést a tárgyalás eredményétől függően hatályban tartja, vagy határozatot hoz, amelyben a szabálysértési hatóság határozatát hatályban tartja, megváltoztatja vagy hatályon kívül helyezi és az eljárást megszünteti. Ez ellen a döntés ellen az 1999. évi LXIX. törvény további jogorvoslatot nem biztosít. Új jogintézményként vezeti be az Sztv. a perújítás jogintézményét, amelynek igénybevételére a törvényben meghatározott feltételek fennállása mellett a bíróság jogerős határozatával elbírált cselekmény esetén van helye.

Az elzárással is sújtható szabálysértések elbírálása a helyi bíróság hatáskörébe tartozik. A bíróság büntetést kiszabó vagy intézkedést alkalmazó valamint az okozott kár megtérítésére kötelező döntése ellen az Sztv.-ben meghatározott személyek halasztó hatályú fellebbezéssel élhetnek. A fellebbezést a megyei bíróság bírálja el, amelynek során a helyi bíróság döntését hatályában tartja, megváltoztatja, vagy hatályon kívül helyezi és az eljárást megszünteti, illetőleg az eljárást új eljárásra utasítja. Megjegyzendő azonban, hogy az Sztv. a 120. § (2) bekezdésében meghatározott, helyi bíróság által alkalmazott eljárást megszüntető, továbbá az eljárást felfüggesztő, illetve áttételről szóló döntés ellen jogorvoslati lehetőséget nem biztosít, jóllehet az Alkotmány 57. § (5) bekezdésére figyelemmel ez kívánatos lenne.

Az 1999. évi LXIX. törvény új jogintézményként a kifogással meg nem támadható, az ügy érdemében hozott határozatok ellen panasz előterjesztését tette lehetővé. A szabálysértési kodifikáció során az ügyész szűrő szerepének átvétele a német vagy a francia szabályozásnak megfelelően nem valósult meg, de a panasz elbírálása az ügyész hatáskörébe került.¹³ Panasszal az eljárás alá vont személy és jogi képviselője a szabálysértési hatóság ruházat, csomag és jármű átvizsgálásával, emellett a lefoglalással valamint a rendbíróság kiszabásával kapcsolatban hozott határozatával, intézkedésével szemben élhet. A sértett panaszt tehet továbbá a szabálysértési eljárás Sztv. 84. §-ában meghatározott okokból történő megszüntetése ellen is. A panasznak a szabálysértési hatóság helyt adhat és az eljárás folytatása mellett dönthet. Ha a szabálysértési hatóság ezzel a lehetőséggel nem él, úgy a panaszt az illetékes ügyészség bírálja el. Ennek során az ügyész az alaptalan panaszt elutasíthatja, vagy megalapozott panasz esetén a határozatot hatályon kívül helyezheti, indokolt esetben a szabálysértési hatóságot az eljárás folytatására utasíthatja. Mindezek mellett az ügyészség törvényességi felügyeletet gyakorol a szabálysértési hatóságok felett. Az ügyész vizsgálja a hozzá benyújtott törvényességi kérelmeket, közérdekű bejelentéseket, törvénysértésre utaló jelzéseket, felügyel a szabálysértési hatóság eljárásának, az eljárások során hozott határozatainak és

¹² Károlyiné dr. Müller Erzsébet: *Az új szabálysértési törvény a gyakorlatban*. In: Kriminológiai Közlemények. (szerk. Sárk Eszter). Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 2002. 27-39. o.

¹³ Borsodiné Nagy Erika: *Az ügyészi törvényességi felügyelet tapasztalatai az új szabálysértési törvény tükrében*. In: *Jogtudományi Közöny*, 2001. 7-8. sz. o.

intézkedéseinek, valamint azok végrehajtásának törvényességére. Eljárása során a Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvényben meghatározott jogosítványok illetik meg, a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvényben meghatározott eltérésekkel. Ennek megfelelően törvénysértés esetén óvással, törvénysértő gyakorlat vagy mulasztásban megnyilvánuló törvénysértés megszüntetése végett felszólalással, valamint jövőbeni törvénysértés veszélye esetén, a törvénysértés megelőzése érdekében figyelmeztetéssel élhet. Az ügyészi intézkedések közül óvás benyújtására azonban csak korlátok között van lehetőség. A törvényességi felügyelet nem terjedhet ki a szabálysértési hatóság bíróság által felülvizsgált döntéseire, az elkövető terhére óvásnak csak a határozat jogerőre emelkedésétől számított hat hónapon belül van helye, valamint az óvásról egyet nem értés esetén nem a felettes szerv, hanem a bíróság dönt.

VII. Zárzó

Összefoglalásként elmondható, hogy a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény megtartotta a jogág egységét, egy kódexen belül szabályoz anyagi, eljárásjogi és végrehajtási rendelkezéseket. A kodifikáció során merített a német és francia modellekből egyaránt. Eljárásjogi szempontból azonban a német szabályozáshoz áll közelebb, jóllehet a kialakított jogorvoslati rendszer az ügyész jogosítványait a német mintánál szűkebb körben vonta meg. A jogállam beköszönte óta folyamatban volt kodifikációs munkálatok elérték céljukat. Az Sztv. jogorvoslati rendszere megfelel az Egyezményben foglalt követelményeknek, kiállja az alkotmányosság próbáját. Ezt támasztja alá az a körülmény is, hogy az Sztv. hatályba lépése óta a jogorvoslati rendszerre vonatkozó szabályok számtalan kritika ellenére lényegi módosításra nem szorultak.