

## **A bírságkiszabás jogállami garanciáinak hiányáról**

**Belcsák Róbert Ferenc**

Témavezető: Dr. Patyi András dékánhelyettes, tanszékvezető, egyetemi docens

*„Az államigazgatási szankciót a rendeltetése alapján kell elhelyezniünk a jog világában, mégpedig a jogalkotásban és a jogérvényesítés folyamatában.”*

Madarász Tibor

### **Bevezetés**

A mai közigazgatási szankciók nagyon mélyen beavatkozhatnak az érintettek magánszférájába, ennek ellenére kevésbé, vagy olykor egyáltalán nem kötik valódi eljárási garanciák a közigazgatási jogalkalmazást. A közigazgatási-jogtudományban nem kristályosodtak ki azok a jogelvek és bírságkiszabási szempontok, amelyek a jogterület sajátosságaihoz igazodva keretet adnának a közigazgatási büntetőhatalomnak. Nagy Marianna kiemeli, hogy a jogelvek és az eljárási garanciák rögzítése azért lenne kiemelten fontos, mert ezekkel megadná a jogalkotó a közigazgatási szervek működésének jogállami kereteit.<sup>1</sup> A közigazgatási szankciók közül az anyagi jogi bírság az a szankció, amely jellemzően a legbehatóbban érinti a jogsértőket és mivel ez a szankció a legelterjedtebb a közigazgatás szankciórendszerében a jogállami garanciákat elsősorban ezen a szankciófaján kell számon kérni.

A közigazgatási anyagi jogi bírság jogi jellegét tekintve büntetés. A dolgozat a bírságok funkcióin és érvényesülésének módján keresztül megfelelteti azt a büntetőjogi büntetés tartalmának. A munka felhívja a figyelmet arra a jelenleg megoldatlan jogi problémára, hogy az állam a közhatalmi szankcionálás keretében a jogállami szankcióalkalmazás kritériumait figyelmen kívül hagyva jár el a közigazgatási bírságolási eljárás során. A közigazgatási szervek a hatósági eljárás eredményeként olyan bírságot szabhatnak ki, amely ugyanúgy represszív tartalmú, mint a büntetőjogi büntetés. A jogi probléma az, hogy azonos tartalmú szankciót alkalmazhat a hatóság, mint a büntetőbíró, viszont a közigazgatási szerv bírságolási eljárása során nem mindenben érvényesülnek a tisztességes eljáráshoz való alkotmányos alapjogból levezetett büntetőeljárási garanciák, amelyek érvényesülnek a bíróság előtti eljárásban. Ez azért aggályos, mert az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) szerint a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút, sérthetetlen emberi jog és nincsen olyan szükségesség, amely alkotmányosan indokolná a korlátozását.<sup>2</sup> Mindezt alátámasztja az Európai Unió (a továbbiakban: EU) szabályanyaga is, amely abba az irányba mutat,

---

<sup>1</sup> Nagy, 2000, 187.

<sup>2</sup> 6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 99.

hogy a büntetőeljárás garanciákat adaptálni kell a közigazgatás büntetőhatalmának gyakorlására is. A dolgozat utolsó fejezetében pedig igyekszem javaslatot tenni egy olyan szabályozási konstrukcióra, amely megoldhatja a munkám alapjául szolgáló jogi problémát.

## **I. A közigazgatási bírság jogi jellege**

### **1. A bírság fogalma és funkciói**

A közigazgatási anyagi jogi bírság<sup>3</sup> a közigazgatási büntetőszankció alaptípusa (tehát meg kell különböztetni a nem szankció-típusú bírságoktól, azaz a rendbírságtól, a mulasztási bírságtól, illetve a végrehajtási bírságoktól).<sup>4</sup> Nagy Marianna<sup>5</sup> szerint nem léteznek ún. egyfunkciós bírságok, amelyet a tételes jog alapján is igazolhatónak vél. Állítása szerint a funkciók egymásra épülnek és esetenként erősítik, máskor pedig gyengítik egymás hatását. Elméletében az anyagi jogi bírság öt funkcióval rendelkezhet: 1) jogérvényesítés, 2) speciális és generális prevenció, 3) kártérítés, 4) a bírság, mint a jogsértés ára, 5) a represszió.<sup>6</sup> A téma tárgyalása során igyekszik bizonyítani azt, hogy ideális esetben a jogérvényesítő funkció lenne a bírság immanens tartalma, de ez nem lehetséges, hiszen a közigazgatási jog a társadalmi együttélés annyira széles rétegét szabályozza, hogy a csupán jogérvényesítő funkciót betöltő bírság nem lenne képes megvalósítani a jogalkotó által kijelölt célt és nem tudná oltalmazni a védett jogi tárgyakat.<sup>7</sup>

A bírságnak tehát a jogérvényesítés csupán az egyik jellemzője lehet, amellyel nem is rendelkezik minden bírság, azonban amelyiknél ki is mutatható a jogérvényesítő funkció az mindig valamely másik funkcióval párban, esetleg a másik funkció mögé rejtve valósul meg. A bírságok között csak kevés olyat találunk, amely tisztán a jogszabályok által előírt magatartást szankcionálná, inkább arról van szó, hogy a jogszerű magatartás elmulasztása mellett valamely más, jogellenesnek minősülő aktív cselekvést is végez az elkövető. Ebben az esetben pedig nehéz lenne azt állítani, hogy a kiszabott bírság elsősorban a passzív mulasztást szankcionálja, hiszen sokkal nyilvánvalóbb a külvilágnak a jogsértő cselekvésre reagálása, azaz a büntetés. Léteznek olyan bírságok is, amelyeknél a jogérvényesítő és a represszív funkció összeolvad. Nagy M. ilyennek tartja azokat a bírságokat, amelyeknél a jogszerű magatartás kikényszerítése csak úgy valósulhat meg, hogy a jogsértő abbahagyja a jogellenes magatartás tanúsítását.<sup>8</sup>

---

<sup>3</sup> Kis Norbert szinonimaként használja a következő szakkifejezéseket: közigazgatási bírság – felügyeleti bírság – anyagi jogi bírság. Kis, 2006, 294.

<sup>4</sup> Nagy – Kis, 2006, 95.

<sup>5</sup> A továbbiakban: Nagy M.-ként utalok a szerzőre.

<sup>6</sup> Az elméletet részletesen lásd Nagy, 2000, 147-159.

<sup>7</sup> Nagy M. megjegyzi, hogy mivel a bírság nem minden esetben alkalmas a kívánt cél elérésére, ezért van létalapja a közigazgatási intézkedéseknek is. Nagy, 2000, 149.

<sup>8</sup> Példaként említi a reklámfelügyeleti (1997. évi LVIII. törvény, 18. §), vagy a versenyfelügyeleti bírságot (1996. évi LVII. törvény, 78-79. §).

Áttérve a második funkcióra elmondhatjuk, hogy bármely jogág szankciórendszerét vizsgáljuk, a szankció egyik célja mindig az egyéni és az általános megelőzés. A generális prevenció elsősorban a kilátásba helyezett bírság hatása, míg a tényleges alkalmazás csak akkor lehet elrettentő hatású általánosan, ha megfelelő nyilvánosságot kap és eléggé ijesztő ahhoz, hogy visszatartó erővel rendelkezzen. A speciál preventív hatás pedig a ténylegesen kiszabott bírság sajátja.<sup>9</sup> Beccaria tételét alkalmazva a jogsértés megelőzésének nem a magas összegű bírság kilátásba helyezése vagy más közigazgatási szankció alkalmazása a leghatékonyabb fegyvere, hanem annak a biztos tudata, hogy a jogellenes cselekményt mindig szankció fogja követni. Nagy M. fontosnak tartja megjegyezni, hogy a prevenció esélyei nagyban függenek a szankcionált szabály társadalmi legitimitásától is, hiszen minden szankció akkor jól szabályozott, ha olyan normák megsértésére statuáltak, amelyek valódi szabályozási szükségletre adnak választ.<sup>10</sup> Ezek pedig azok a szabályok amelyek feltétlen érvényesülést kívánnak, így a közérdeket vagy valamilyen kisebb-nagyobb csoport érdekeit védő rendelkezések.

A harmadik funkció a kártérítés, amely a legszembetűnőbbben a szervezetekre vonatkozó objektív alapú bírságok területén jelentkezik.<sup>11</sup> Nagy M. szerint kimutatható a kártérítési jelleg azokban a bírságokban is, amelyek különbséget tesznek a bírságösszeg tekintetében aszerint, hogy veszélyhelyzet kialakulását vagy tényleges kár bekövetkeztét szankcionálják.<sup>12</sup> Nagy M. felhívja a figyelmet arra, hogy több bírságfajta<sup>13</sup> előírja, a kiszabása nem mentesít a kártérítési felelősség alól. Viszont a közigazgatás rendszerint nem él az általános szabályok szerinti kártérítési igényével, holott ez a lehetőség adott lenne a számára. Ehelyett inkább a nagyobb összegű bírság kiszabását választja, még akkor is, ha ezt sohasem a tényleges kár kiküszöbölésére fordítja. Nagy M. kiemeli, hogy a fenti, a tételes jogból levezethető kártérítésen kívül van egy sokkal általánosabb vonatkozása is ennek a funkciónak. Ezek a bírságok hivatottak megfizettetni a köznek okozott olyan károkat, amelyek nem téríthetők meg a polgári jog általános kártérítési szabályai szerint.<sup>14</sup>

A bírság értelmezhető úgy is, mint a jogsértés ára, mert a közigazgatási jogellenesség esetenként a bírság megfizetésével kiváltható, ezzel mintegy jogszerűvé tehető.<sup>15</sup>

A felügyeleti bírságok ötödik — és a dolgozatom szempontjából a legfontosabb — funkciója a represszió. A represszió a múltban elkövetett jogsértésre kiszabott arányos

<sup>9</sup> Különös jelentőségre tesz szert az ismételt elkövetésnél, mert amikor a jogalkotó eleve bekalkulálja a folyamatos vagy ismétlődő elkövetést a bírságösszeg meghatározásába, akkor valószínűleg nem az egyéni megelőzés funkcióját helyezi előtérbe. Nagy, 2000, 151.

<sup>10</sup> Nagy, 2000, 149.

<sup>11</sup> Például erdővédelmi bírság, amelynek átalány-kártérítési funkciója van. (1996. évi LIV. törvény, 103. §).

<sup>12</sup> Például atomenergia bírság (114/2003. (VII.29.) Korm. rendelet, 17-18. §).

<sup>13</sup> Például környezetvédelmi bírság (1995. évi LIII. törvény, 106-107. §).

<sup>14</sup> Amikor a közigazgatás nem él a polgári jogi kártérítési igényével elrejtja a reparatív funkciót a bírság mértékében. Nagy – Kis, 2006, 95.

<sup>15</sup> Például azok, amelyeket fennmaradási engedély mellett kötelezően kell kiszabni és megfizetésével mentesül a jogsértő a további következményektől. Ilyen az építészeti bírság, lásd 1997. évi LXXVIII. törvény, 49. § (1) bekezdés.

joghátrány.<sup>16</sup> Fontos megjegyezni, hogy a repressziós igény kimutatható valamennyi bírság konstrukciójában, ezért annak ellenére, hogy a közigazgatási jog általános társadalmi rendeltetéséből a jogérvényesítő funkció dominanciáját kellene kiemelni, a jogszabályok és a jogalkalmazás alapján az anyagi jogi bírság legjellemzőbb vonása a megtorló jelleg. A jogtudomány az állami kényszernek két fő csoportját különíti el: a teljesítési és a büntető kényszert.<sup>17</sup> A bírság a büntető kényszer kategóriájába tartozik, amely a múltban elkövetett jogellenes cselekmény miatt, a jövőbeni ismételt elkövetés megelőzését célzó szankció.<sup>18</sup> A szakirodalomban viták alakultak ki a represszió célját illetően.<sup>19</sup> Szabó András a 23/1990. (X.31.) AB határozathoz fűzött különvéleményében kimondta, hogy a represszió nem cél, mert a büntetés célja önmagában van: a jogépség helyreállításában és a célra nem tekintő megtorlásban. Madarász Tibor szerint a szankció a jogérvényesítés eszköze, a teljesítésre és nem a megtorlásra irányul. Véleménye szerint a bírság büntet, de mindezt a teljesítés érdekében. Magyary Zoltán álláspontja az, hogy a közigazgatási bírságot nem az elkövető bűnössége miatt alkalmazzák, hanem az ellenállás letörése érdekében. Angyal Pál szerint az anyagi jogi bírság egyáltalán nem represszív, hanem inkább preventív jellegű eszköz, melynek célja nem lesújtani, hanem a rendre szorítani. Nagy Marianna és Kis Norbert<sup>20</sup> azzal oldja fel a vitát, hogy kimondják — egyrészt a fenti elméletek kritikájaként — a következő tény: a bírság a jogszerű helyzet helyreállítását meghaladó jogkövetkezmény, azaz büntető hátrány, másrészt rögzítik, hogy az anyagi jogi bírság büntető célzatával egyidejűleg egyéni és általános megelőző hatást is gyakorol.<sup>21</sup> Ezzel elismerik a represszió általi prevenció legitimitását a közigazgatási szankcionálásban. Tehát a represszió és a prevenció nem zárják ki egymást, melyet bizonyít a büntetőjog kérélt büntetéstana, amelyben a fentieket a Büntető Törvénykönyv (a továbbiakban: Btk.) is kimondja.<sup>22</sup>

A bírság funkcióinak számbavételére azért volt szükség, hogy igazoljam, a közigazgatás büntetőhatalmának gyakorlása során rendkívül sokféle tevékenységet végez. A bírság minden elemzett konstrukciójában megtalálható a represszív funkció, amelyet alátámaszt, hogy az állami büntető kényszer a közigazgatás területén csak akkor lehet hatékony, ha minden szankciójához (főleg a közigazgatási represszió alapeszközeként elismert bírsághoz) punitív jellemzőt, büntetést kapcsol. A bírságok jogi szabályozása is alátámasztja az elméleti fejtegetést, hiszen a legtöbb felügyeleti bírság a magas összegével rendkívüli hátrányokat képes okozni az állampolgároknak. Továbbá a bírság a külvilágban is büntetésként jelenik meg, hiszen a szankció címzettje, illetve környezete is büntetésként éli át. Ezekből pedig levezethető, hogy a

<sup>16</sup> Kis, 2006, 295.

<sup>17</sup> Szatmári szerint büntető kényszer az a kényszer, amelyet valamely jogellenes, a társadalomra kisebb vagy nagyobb mértékben veszélyes magatartás elkövetése miatt nem reparatív jelleggel szabnak ki, míg a teljesítési kényszer célja valamely megkövetelt, de el nem végzett cselekményre vagy egyéb magatartásra való közvetlen rábírás. Szatmári, 1990, 94.

<sup>18</sup> Nagy – Kis, 2006, 89.

<sup>19</sup> A jogtudományi álláspontokat, lásd Nagy – Kis, 2006, 91–92.

<sup>20</sup> A továbbiakban szerzőpárként utalok a szerzőkre.

<sup>21</sup> Nagy – Kis, 2006, 92.

<sup>22</sup> 1978. évi IV. törvény, Btk. 37. §.

bírság immanens tartalma a büntetés, függetlenül attól, hogy ezzel együtt vagy e mellett más rendeltetése is van.

A következő alcím tárgyalása azért fontos, hogy a bírság esszenciális tartalmának jellegét a bírság és a büntetőjogi büntetések összehasonlításával is alátámassza.

## **2. A büntetés fogalma**

A büntetőjogi dogmatikában rengeteg nézet és felfogás alakult ki az idők során a büntetés fogalmával, tartalmával, jogalapjával és céljával kapcsolatban. Emiatt a büntetés jogintézményének jogi jellege a büntető-jogtudományban letisztult. Az alábbiakban 9 pontban foglalom össze a szakirodalom eredményeit, s ezzel meghatározom a büntetés legtágabb büntetőjogi fogalmát.<sup>23</sup> 1) a büntetésnek fájdalmasnak, elrettentőnek és szigorúnak kell lennie. 2) a múltban elkövetett 3) jogellenes cselekmény miatt alkalmazták 4) érvényesülnie kell a törvényesség kritériumainak 5) a tényleges vagy a feltételezett tettes ellen kell irányulnia 6) az államnak kell alkalmaznia, előre megtervezett és nyilvános eljárásban, az e célból felállított állami hatóságok által 7) stigmatizációval jár 8) kiváltja a társadalom rosszállását 9) a bűnösség megállapítása előfeltétel. A büntetőjogi megközelítés túlságosan tág a bírsággal való összehasonlításhoz. Az AB gyakorlata kialakított egy szűkebb büntetés fogalmat. Ez azért fontos, mert ha az AB is büntetésnek tekinti a bírságot, akkor felmerül a kérdés, hogy a jogalkotó miért nem ismeri el a közigazgatási represszió alapeszközét olyan jogintézménynek, amelynek kiszabása során kötelezően alkalmazni kell a büntetőeljárás garanciáit? Az AB igyekezett a jogtudományban kialakult represszív szankcióra vonatkozó fogalom immanens elemeinek megragadására és a következő 5 pontban foglalta össze a büntetés fogalmi elemeit: a) bűnösség b) az állam helytelenítésének a kifejezése c) elrettentés d) megtorlás és e) jogi tilalom megszegése miatti elrendelés.<sup>24</sup>

Mielőtt válaszolnék az imént feltett kérdésre meg kell határozni az anyagi jogi bírság fogalmát. A represszív szankció a múltban elkövetett jogsértésért való felelősség érvényesítése a jogsértésért kiszabott arányos büntetéssel.<sup>25</sup> Hosszas összehasonlítási elemzés nélkül is úgy tűnik, az AB is büntetésnek tekinti a bírságot, mivel a közigazgatási bírság definíciója megfeleltethető az AB által használt fogalomnak. Fontosnak tartom a represszív szankció vizsgálatánál az Európai Emberi Jogi Bíróság (a továbbiakban: EEJB) szankciós testjét, amely még jobban megszilárdítja azt az állítást, hogy a bírság immanens tartalma a büntetés és megerősít abban, hogy a jövőben létalapja lesz a büntetőeljárás garanciák alkalmazásának a hatóságok szankcionáló eljárásai során.<sup>26</sup> Az EEJB tézise, hogy a büntetőhatalom korlátait nem a védett jogi tárgy vagy annak súlya, esetleg az eljáró fórum alapján kell meghatározni, hanem a kiszabható szankció jellemzőivel. Ezzel azonosulok én is, mert a dolgozatomban a bírság punitív jellegéből (tehát a szankció oldaláról vizsgálva)

---

<sup>23</sup> Belovics–Békés–Busch–Gellér–Margitán–Molnár–Sinku, 2006, 218–225.

<sup>24</sup> Gyurita – Hulkó – Kis – Lapsánszky – Mudráné – Váczi, 2008, 34.

<sup>25</sup> Nagy – Kis, 2006, 90.

<sup>26</sup> A testet az Öztürk v. Németország ügyben alakította ki az EEJB. Gyurita – Hulkó – Kis – Lapsánszky – Mudráné – Váczi, 2008, 30.

igyekszem levezetni a büntetőügyek garanciáinak a tisztességes eljáráshoz való alapjog érvényesüléséhez szükséges alkalmazandóságát a hatósági eljárásban. Az EEJB szerint a szankció büntető jellegét nem a jogági besorolás határozza meg, hiszen minden állam szuverenitásának része az, hogy meghatározza, mely cselekményeket kriminalizál és melyet hagy a közigazgatásnak. Így államonként eltérő lehet ugyanazon cselekmény elhelyezése a jogrendszerben, ezért az EEJB azt mondja, hogy jogági besorolástól függetlenül a szankció mindig punitív, amikor az adott állam által bűncselekménnyé nyilvánított cselekményre alkalmazza a repressziót.<sup>27</sup> Ha pedig az állam nem tekinti bűncselekménynek, az EEJB szerint büntetésnek minősülhet egy szankció az ügy jogi természetétől (mindig ilyen, ha az elkövető olyan jogi normát sért, amely a társadalom egészének vagy nagyobb részének érdekeit védi), a szankció nemétől és mértékétől függően (mindig ilyen, ha a szankció szabadságelvonással is fenyeget).<sup>28</sup> Az EEJB gyakorlata alapján is állítható, hogy a bírság egy büntető jellegű közigazgatási szankció.

### **3. A bírság érvényesülése a represszív funkción keresztül**

A represszív funkció azt jelenti, hogy a jog a szankcióval tudatosítja, a jogsértő magatartásért a bírság alanya felelős, és ezáltal neveli őt a jövőbeni jogkövető magatartásra. Ez azt jelenti, hogy a represszív szankció egyáltalán nem alkalmas a magatartás olyan mozzanatainak a befolyásolására, amelyek nem tudatosíthatók.<sup>29</sup> Tehát a büntetés a felelősségi viszonyokon keresztül tud hatni, mert a szankció felelős alanya nagyobb gondosságot fog tanúsítani, ha tudja, hogy felelős volt a korábbi jogsértésért. Ha felelősségi viszony nem érvényesül a szankcióban (lásd objektív felelősségen alapuló bírságok), az elkövető elkerülhetetlenek és tőle függetlenek fogja tartani a szankciót, ami így nem befolyásolhatja őt a jövőbeni jogkövető magatartás felé.<sup>30</sup> A bírságnak tehát immanens tartalma a szubjektív elem, ezzel pedig hasonlóan képes hatni a jogsértő tudatára, mint a büntetőjogi büntetés, így az elkövető és az alkalmazott szankció viszonyában is megfeleltethetők egymásnak. Ez pedig megalapozza azt a jogtételt is, hogy a bírság célja a represszió általi prevenció.

### **4. Összegzés: a bírság helye a jogrendszerben**

A represszív szankciónak (azaz a büntetésnek, amellyel a fentiekben rokonítottuk a bírságot) jogágakon átívelő fogalma és immanens tartalma van. A közigazgatási büntetőjog kialakulásával már megszűnt a punitív szankcionálás büntetőjogi monopóliuma, tehát már nem kötődhet a jogintézmény kizárólagosan a büntetőjoghoz. A fenti fejtegetések alapján állítható, hogy a bírság primér jogi természetét tekintve büntetés.<sup>31</sup> Az Európai Közösség is büntetésként azonosítja az anyagi jogi bírságot (lásd az Európai kitekintés című fejezetben). A bírság tehát az

<sup>27</sup> Az EEJB csak akkor alkalmazza a szankciós tesztjét, ha az adott állam nem tekinti az ügyet büntető ügynek. Nagy, 1999.

<sup>28</sup> Nagy – Kis, 2006, 136.

<sup>29</sup> Lásd Szilágyi Péter, Nagy, 2000, 154.

<sup>30</sup> Kis, 2006, 299.

<sup>31</sup> Nagy – Kis, 2006, 92.

állami büntetőhatalom eszköze, amely a büntetőeljárás eredményeként kiszabott büntetéssel azonos (sőt esetenként súlyosabb) behatást gyakorol az egyén magánszférájába. Ez pedig felveti a kérdést, ha különböző állami szervek ugyanolyan jellegű szankciókat jogosultak alkalmazni, akkor miért engedi meg a jogalkotó, hogy a hatósági eljárásban megbírságolt személy hátrányosabb helyzetbe kerüljön a bírságkiszabási eljárás során, mint az a társa akinek az ügyében büntetőbíróság jár el és rendel vele szemben ugyanolyan jellegű büntetést? E kérdésre a választ már Madarász Tibor is megadta, mikor kijelentette, hogy „az államigazgatási szankciót a rendeltetése alapján kell elhelyeznünk a jog világában, mégpedig a jogalkotásban és a jogérvényesítés — folyamatában egyaránt.”<sup>32</sup> Ebből következően — ha a bírság rendeltetése a represszió általi jogérvényesítés a speciális és generális prevenció szem előtt tartásával nem lehet kérdéses, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog alapján különbséget tehetne a jogalkotó jogsértő és jogsértő között aszerint, hogy az ügyet milyen eljárás keretében bírálják el, és milyen eljárási garanciák érvényesülnek az állam és a jogsértő közötti jogviszonyban az állami büntetőhatalom gyakorlása során.

## **II. A tisztességes eljáráshoz való jog**

### **1. Az alapjog fogalma, részjogai, sérthetlensége**

A tisztességes (fair) eljárás elve kiemelt helyet foglal el az Európai Emberi Jogi Egyezményben<sup>33</sup> (a továbbiakban: EEJE), illetve a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában<sup>34</sup> (a továbbiakban: Egyezségokmány), és elengedhetetlen feltétel a megvalósítása egy jogállamban. Az EEJE 6. cikkének, illetve az Egyezségokmány 14. cikkének alkalmazása a Magyar Köztársaságra, mint az egyezményekben részes félre, kötelező.

Az AB szerint nincs olyan szükségesség, amely miatt a tárgyalás tisztességes voltát arányosan ugyan, de korlátozni lehetne.<sup>35</sup> Fontosnak tartom kiemelni, hogy ez az a mondat, amellyel eldöntött tényként kellene kezelni azt, hogy a bírságolási eljárás során elengedhetetlenek a büntetőeljárási garanciák, mert a legjellemzőbb ellenérv az eljárási garanciákkal szemben az, hogy ezzel a közigazgatási eljárás a sajátosságát (nevezetesen a gyorsaság és egyszerűség) vesztené el. Az AB álláspontja pedig egyértelmű, hiszen „nincs olyan szükségesség”, amely miatt az alapjog korlátozható lenne, így a hatósági eljárás jellege sem lehet az. Az AB alkotmányértelmezése pedig mindenkre kötelező.<sup>36</sup> A jogalkotónak meg kellene próbálnia összeegyeztetni a kettőt. Ez alapján mondhatjuk, annak ellenére, hogy az emberi jogok többsége nem korlátozhatatlan jog, az AB a fair eljárást abszolút sérthetetlen jognak tartja. Az alapjog érvényesülése olyan alkotmányos princípium, amely nélkül nem létezhet állami szankcióalkalmazás.

A fair eljárás kereteit garanciák sokasága tölti ki, aminek az eredményeként általában nem az egyikük betartása vagy be nem tartása fogja eldönteni, hogy az eljáró hatóságok

---

<sup>32</sup> Lásd Madarász, 1989. Lábjegyzetben hivatkozva: Nagy, 1999.

<sup>33</sup> Kihirdette: 1993. évi XXXI. törvény.

<sup>34</sup> Kihirdette: 1976. évi 8. törvényerejű rendelet.

<sup>35</sup> 6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 99.

<sup>36</sup> Kukorelli, 2007, 16.7.8.

tisztességesen jártak-e el vagy sem. Az AB kifejtette, hogy a tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembe vételével lehet csupán megítélni. Ezért az eljárás egyes részletek hiánya ellenére lehet tisztességes, éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára „nem tisztességes”.<sup>37</sup> Ebből pedig azt a következtetést is levonhatjuk, hogy az AB szerint a tisztességes eljáráshoz való jog elemeit nem lehet taxatív felsorolni.<sup>38</sup>

Ennek ellenére az AB az alapjog fogalmát a következőképpen határozta meg: „A tisztességes eljáráshoz való jog az Alkotmányban explicit módon nem nevesített, de az alkotmánybírói gyakorlatban a független és pártatlan bírósághoz való jog és az eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alapjog, amely komplex védelmet nyújt a terhelt számára.”<sup>39</sup>

Halmi kísérletet tesz a fair eljárás elemeinek taxációjára. Véleménye szerint az alapjog elemei két nagy csoportra oszthatók.<sup>40</sup> Az egyikbe az általános, a másikba pedig a speciálisan büntetőeljárás garanciák tartoznak. Általános garanciának tekinti a bírói döntéshez, a törvény által felállított bírósághoz, a független és pártatlan bírósághoz, a nyilvános tárgyaláshoz, az ésszerű időn belüli tárgyaláshoz és a jogorvoslathoz való jogot. A büntetőügyek garanciái közé sorolta az ártatlanság védelmét, a hallgatás jogát, a védelemhez való jogot, a fegyverek egyenlőségét, illetve a visszaható hatály tilalmát. Halmi csoportosítása azért fontos, mert az általa általánosnak vett garanciák érvényesülnek a bírságkiszabás során, viszont a büntetőeljárás specifikumai nem.

A magyar jogrendszerben témám szempontjából a következő jogszabályok rendelkeznek a fair eljárásról: mindenekelőtt az Alkotmány (a továbbiakban: Alk.)<sup>41</sup> valamint a Büntetőeljárás törvény<sup>42</sup> (a továbbiakban: Be.), illetve a Közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény<sup>43</sup> (a továbbiakban: Ket). Az Alk. 57. § (1) bekezdése a nemzetközi kötelezettségeinknek is megfelelően deklarálja a tisztességes eljárás követelményét. A Ket. az alapjognak csupán néhány elemét nevesíti,<sup>44</sup> de általánosságban nem mondja ki az alkalmazását, ahhoz az alábbiakban kifejtett kiterjesztő jogértelmezésre van szükség.<sup>45</sup> A Be. szintén nem nevesíti tételesen a tisztességes eljárás követelményét, de a törvény rendelkezéseit áthatja az alkotmányos alapelv és sem a jogtudományban, sem a jogalkalmazásban nem merül fel kérdés az érvényesülésével kapcsolatban a büntetőeljárás során.

<sup>37</sup> 6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 95.

<sup>38</sup> Sári – Somody, 2008, 118.

<sup>39</sup> 14/2004. (V. 7.) AB határozat, ABH 2004, 241, 256.

<sup>40</sup> Halmi – Tóth, 2003, 703-735.

<sup>41</sup> 1949. évi XX. törvény.

<sup>42</sup> 1998. évi XIX. törvény.

<sup>43</sup> 2004. évi CXL. törvény.

<sup>44</sup> Lásd Ket. 1-2. §, 4-5. §, 7. §.

<sup>45</sup> Lőrincz Lajos a tisztességes eljáráshoz való jog tartalmát a következőkben határozza meg: megtestesül az ügyféli jogok biztosításában, az eljárási cselekmények megfelelő megválasztásában, az ügyintézés elhúzásának tilalmában és az ésszerű határidőn belüli döntéshozatalban. Lőrincz, 2005, 117.



## 2. Az alapjog alkalmazási köre

A jogtudományban heves viták zajlanak arról, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog posztulátumait kizárólag a büntetőeljárásra, vagy esetleg más jogágak eljárási jogaira is alkalmazni kell. Általánosságban elmondható, hogy azok a szerzők,<sup>46</sup> akik szigorúan ragaszkodnak a tisztességes eljáráshoz való jog egyrésztől csak a bíróságokra, másrésztől csak a büntetőeljárásra való alkalmazásához, a nemzetközi dokumentumok és az Alk. szó szerinti értelmezését veszik figyelembe és nem engednek semmiféle logikai következtetést.<sup>47</sup>

Nézzük a kiterjesztő értelmezést, amely szerintem a helyes irányt mutatja. Az AB kimondja, hogy „a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények.”<sup>48</sup> Tehát a jogbiztonság követelményéből levezethető a tisztességes eljárásnak eredetileg csak a bíróságokat kötő szabálya. A fair eljárás közvetlenül az Alk. alapján kötelező minden eljárásra.

A szakirodalomban e tény megállapítása után még mindig kérdéses, hogy pontosan mely eljárásokra kell alkalmazni az alapjog követelményeit. Sári János és Somody Bernadette szerint e jog azért nem korlátozható csupán a büntető hatalmi ágra, mert az alapjog hatóköre kiterjed az állami tevékenységnek mindazon a területeire, ahol az állampolgárok az állami szervekkel, mint hatóságokkal találkoznak.<sup>49</sup>

Az AB szerint az Alk. 57. § (1) bekezdésében megfogalmazott követelményeknek érvényesülniük kell az olyan eljárások során is, amelyek kimenetele az eljárás alá vont személy számára a büntetőjogi marasztaláshoz hasonló hátrányokkal járhat.<sup>50</sup>

Az EEJB akkor kéri számon a jogalkalmazón a tisztességes eljárás követelményeinek betartását, amikor a büntetőhatalom gyakorlását büntetőügynek tekinti.<sup>51</sup> Ennek indoka az, hogy a közigazgatási versus büntetőjogi minősítés esetleges. Az EEJB kifejtette, hogy az államok tetszés szerint nyilváníthatnak igazgatásellenesnek egy cselekményt, ezzel azonban nem zárják ki a 6. cikkben foglalt elvek érvényesülését.<sup>52</sup>

A Nemzetközi Büntetőjogi Társaság szerint a közigazgatási büntetőjog közelít a büntetőjoghoz a represszív szankciók alkalmazásával, ez a közeledés pedig szükségessé

---

<sup>46</sup> Például Király, 2003, 133. és Blutman, 1996.

<sup>47</sup> A területi korlátok miatt ennek részletes tárgyalásától eltekintek.

<sup>48</sup> 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

<sup>49</sup> Sári – Somody, 2008, 118.

<sup>50</sup> 8/2004. (III. 25.) AB határozat, ABH 2004, 144, 156.

<sup>51</sup> Szankciós teszt, lásd a büntetés fogalma alcímnél.

<sup>52</sup> Kis, 2005, 192.

teszi, hogy a közigazgatási büntetőjogban is alkalmazzuk az anyagi büntetőjog és a fair eljárás elveit.<sup>53</sup>

Halmi álláspontja az, hogy az alapjog garanciáit érvényesíteni kell minden, a polgári jogokat érintő, vagy a büntetőjogi vád jellegzetességeivel bíró kérdés elbírálásánál.<sup>54</sup>

Én arra az álláspontra helyezkedem, hogy igyekszem az eljárási garanciák legitimitását az alkalmazott szankció oldaláról levezetni, így elfogadom az AB, az EEJB valamint a Nemzetközi Büntetőjogi Társaság teóriáját is. A lényeg, hogy a közigazgatási hatóság bírságolási eljárása során alkotmányos követelmény lenne a büntetőeljárási garanciák alkalmazása.

### **3. Az érdemi bírói felülvizsgálat és az eljárási garanciák kapcsolata a jogállamiság elvén keresztül**

Az AB szerint „a közigazgatási határozatok törvényessége bírósági ellenőrzésének szabályozásánál alkotmányos követelmény, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket az Alk. 57. § (1) bekezdésében meghatározott feltételeknek megfelelően érdemben elbírálhassa.<sup>55</sup> „Az Alk. 50. § (2) bekezdésének az 57. § (1) bekezdésre tekintettel történő értelmezése kapcsán az AB hangsúlyozta, hogy nem csupán az a jogszabály lehet alkotmányellenes, amely kizárja a jogkérdésen túlmenő bírói felülvizsgálatot vagy annak a közigazgatási mérlegeléssel szemben olyan kevés teret hagy, hogy az ügy érdemi elbírálásáról nem beszélhetünk, hanem az olyan jogszabály is, amely az igazgatásnak korlátlan mérlegelési jogot adván semmilyen jogszerűségi mércét nem tartalmaz a bírói döntés számára.”<sup>56</sup>

Az érdemi bírói felülvizsgálat hiányát az AB összekapcsolta a jogállamisággal, mikor kimondta, hogy a vizsgált szabályok akadályozzák a bíróságot a perbe vitt jogok és kötelezettségek érdemi elbírálásában és alkalmazásuk sérti az igazságszolgáltatás tekintélyének elvét is.<sup>57</sup> E rendelkezések ellentétesek a jogállamiság elvével, mert „az Alk. valóban nem azt garantálja, hogy a bírói eljárás eredménye minden esetben helyes lesz, de azt igen, hogy ne szülessen olyan szabály, amely ezt elve kizárja. Így az anyagi igazság érvényre juttatását ellehetetlenítő szabályozás éppúgy sérti a jogállamiság elvét, mint az eljárási garanciák hiánya.”<sup>58</sup>

Tehát az érdemi bírói felülvizsgálat hiánya a jogállamiság elvén keresztül összekapcsolható a tisztességes eljáráshoz való jogból levezetett eljárási garanciákkal. Ez pedig azt jelenti, hogy nem lehet tisztességes az eljárás, ha a közigazgatási szerv döntését érdemben nem bírálhatja felül a bíróság.

<sup>53</sup> Kis, 2005, 191.

<sup>54</sup> Halmi – Tóth, 2003, 706.

<sup>55</sup> 39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263.

<sup>56</sup> 39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263, 272. Megerősítette például: 67/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 411, 416. és 17/2008. (III. 12.) AB határozat, ABK 2008. március, 261, 265.

<sup>57</sup> 4/1998. (III. 1.) AB határozat, ABH 1998, 71, 77.

<sup>58</sup> 4/1998. (III. 1.) AB határozat, ABH 1998, 71, 77. Megerősítette: 109/2008. (IX. 26.) AB határozat, ABK 2008. szeptember, 1179, 1193.

### III. A jogállami szankcionálás kritériumai (az eljárási garanciák)

Az alábbiakban tárgyalt elvek elsősorban a büntető és a szabálysértési jogban érvényesülnek, azonban az eddigiek alapján valamennyi közhatalmi szankcionáló eljárás kereteit képezik.<sup>59</sup> Az analógia fontos lenne egyrészt azért, mert a közigazgatási-jogtudományban még nem kristályosodtak ki azok a jogelvek és büntetés-kiszabási szempontok, amelyek a jogterület sajátosságaihoz igazodva zsinórmértékül szolgálhatnának a közigazgatás büntetőhatalmának gyakorlása során, másrészt a jogelvek és az eljárási garanciák rögzítése kiemelten fontos kérdés, mert azok egyben a közigazgatási szervek működésének jogállami korlátait is meghatározzák. Az AB kimondja, hogy az olyan eljárás, amelyben a rá vonatkozó egyik alapelv nem jut érvényre, a jogállamiság szempontjából nem tekinthető alkotmányosnak.<sup>60</sup> Tehát egy jogállamban szankciót csak a következő elvek tiszteletben tartásával lehet alkalmazni:<sup>61</sup>

#### 1. A törvényesség

Minden bírságfajtának meg kell felelnie bizonyos minimum követelményeknek, hiszen enélkül nem tehetnek eleget a jogállami közigazgatás kritériumainak. Nagy M. szerint ezek a következők: a) a bírság minimum és maximum értékének a meghatározása b) a bírság jogalapjának (tényállás) megfelelő körülírása c) bírságkiszabási szempontok lefektetése d) pontosan behatárolható legyen a norma címzettjeinek a köre. A követelményeknek maradéktalanul megfelelő „minta bírságot” a jelenlegi magyar jogrendszerben keveset találunk.<sup>62</sup> Nincsenek meghatározva a bírság kiszabásának szempontjai pl. a közúti közlekedési bírság esetében.

A fenti kritériumok mellett érvényesülnie kell a büntetőjogból ismert és az EEJE (7. cikk), illetve az Egyezségokmány (15. cikk) által is deklarált alkotmányos *nullum crimen/nulla poena sine lege* elveknek. Ezek sem érvényesülnek minden bírságnál — annak ellenére sem, hogy a közigazgatási jog terénében kell értelmezni. Ez pedig azzal jár, hogy nem lehet szigorúan számon kérni a törvényi szintű szabályozást, mert a törvényalkotó már nem közigazgatás, emiatt a közigazgatástól csupán a jogszabályi szintű normaalkotás kérhető számon — hiszen az elvek a büntetendő cselekmény (ez esetben) legalább jogszabályi meghatározottságát kívánják meg, és ennek a jogi szabályozás sok helyen nem tesz eleget.<sup>63</sup>

<sup>59</sup> Fontos, hogy „a büntetőeljárásban érvényesülő elveket a bírságolási eljárás képéhez kell alakítanunk.” Szatmári, 1990, 262.

<sup>60</sup> 63/1997. (XII. 11.) AB határozat, ABH 1997, 365, 372.

<sup>61</sup> Részletesen lásd Nagy, 2000, 187-200.

<sup>62</sup> A legutóbbi módosítása óta ilyen a fogyasztóvédelmi bírság. A törvény 47/C. § meghatározza a bírság kereteit, a 45/A. § körülírja a jogsértő magatartásokat, a 47. § meghatározza a büntetés-kiszabási szempontokat valamint ugyanezen szakasz rendelkezésének értelmezéséből kitűnik, hogy a benne foglalt norma mindenkire vonatkozik. (1997. évi CLV. törvény A fogyasztóvédelemről – a továbbiakban: Fgyvtv.)

<sup>63</sup> Például 1995. évi LIII. törvény 106. § (1) bekezdés: „Aki jogszabályban, illetve hatósági határozatban foglalt...”

## 2. Az ártatlanság véelme

Nagy M. szerint a büntetőjogászok a fogalmat két értelemben használják. Az egyik kimondja, hogy az ártatlanság véelme egy eljárásjogi alapelv, ebből következően kizárólag a büntetőeljárásban lehet rá hivatkozni. A másik aspektus viszont általános büntetőjogi elvnek tekinti és kimondja, hogy a büntetőeljáráson kívül is lehet rá hivatkozni, de csak kriminális kérdésekben.<sup>64</sup> Utóbbi álláspontot tartom elfogadhatónak.

Herke Csongor szerint az ártatlanság véelme<sup>65</sup> a Be. alapján három elemből áll, melyek a szűk értelemben vett ártatlanság véelme,<sup>66</sup> a bizonyítási teher és az *in dubio pro reo*.<sup>67</sup> Halmai jól megragadja a három elem kapcsolatát, amikor lejegyzí, hogy az ártatlanság véelme kedvező helyzetet teremt a terhelt számára, mert nem kötelezhető ártatlanságának bizonyítására, hiszen azt vélelmezni kell, s amennyiben ezt nem sikerül megdönteni, úgy a vádlott számára kedvező döntéshez vezet. A vélelem megdöntése pedig az eljáró hatóság feladata a bűnösség bizonyítása során.<sup>68</sup>

A jogirodalomban vita alakult ki az elv alkalmazási körével kapcsolatban. Érdemes megvizsgálni a Szikinger–Blutman vitát. Szikinger szerint „az ártatlanság véelme nem jogági, hanem alkotmányos alapelv, amelyet az alaptörvényben úgy kell megfogalmazni, hogy minden olyan eljárásban érvényesüljön, ahol az egyéni felróhatóság megállapítása a tét.”<sup>69</sup> Álláspontja szerint ez azért fontos, mert „nem engedhető meg, hogy a szigorúbb szabályokat tartalmazó büntetőeljárásból más jogterületre átsúszva érvényesítsenek szankciót azokkal szemben, akik az előbbi során nem marasztalhatók el.”<sup>70</sup> Ezzel szemben Blutman a következőket mondja: „Alkotmányos szabályozás esetén is, az elv — éppen a megfogalmazása miatt — büntetőjogi elv marad, mert büntetőjogi összefüggésekben és kategóriákkal értelmezhető. Önmagában az alkotmányos szabályozás nem jelenti azt, hogy az elv nem büntetőjogi kérdésekkel kapcsolatban is alkalmazható.”<sup>71</sup>

Eleinte sem a gyakorlat,<sup>72</sup> sem az AB nem fogadta el az ártatlanság véelmeinek kiterjesztését a közigazgatási jogra. Azonban az AB elutasító álláspontja az évek során jelentősen változott.<sup>73</sup> Az AB először kimondta, hogy „nem kezelhetők a szabálysértések ugyanolyan igénymércével mint a bűncselekmények, illetve a büntetőeljárás során érvényesülő garanciális szabályok.” (1990)<sup>74</sup> Nagy áttörés volt, amikor deklarálták, hogy megengedhető a kiterjesztő értelmezés egyéb olyan eljárásra is, amelyben az eljárás alá vont ügyfél vallomástétele esetén önmagát bűncselekmény

<sup>64</sup> Nagy, 2000, 187-200.

<sup>65</sup> Herke, 2007, 22.

<sup>66</sup> Be. 7. §.

<sup>67</sup> Be. 4. §.

<sup>68</sup> Halmai–Tóth, 2003, 720.

<sup>69</sup> Szikinger, 1989.

<sup>70</sup> Szikinger, 1989.

<sup>71</sup> Blutman, 1996.

<sup>72</sup> A Legfelsőbb Bíróság nem terjeszti ki a vélelem hatókörét. LB Kf. II. 25.074/1994. sz. határozat.

<sup>73</sup> A folyamatot lásd Nagy, 2000, 187-200.

<sup>74</sup> 1284/B/1990/5 AB határozat.

elkövetésével vádolná (1991).<sup>75</sup> Ezután már leszögezi egy konkrét ügy vizsgálata kapcsán, hogy az nem sérti az Alk. 57. § (2) bekezdését, mert az ártatlanság védelme — amennyiben az államigazgatási eljárásban szóba jöhet — érvényesül (1994).<sup>76</sup> Végül eljut addig a következtetésig, hogy az ártatlanság védelme, bár elsősorban büntetőjogi elv, az egyéb (különösen a kriminális jellegű) eljárásokban is alkalmazható (1997).<sup>77</sup> Ezt erősíti meg, amikor kimondja, hogy „a jogállam által védett élet és jogviszonyok körében a fejlődés általános iránya az ártatlanság védelmének mind szélesebb körben való érvényesülése felé mutat”, de hozzáteszi, hogy nem terjeszthető ki korlátlanul az alkotmányos védelem (2008).<sup>78</sup>

A jogtudomány ingázó álláspontját igyekszik eldönteni az idézett szerzőpáros, amikor kimondja, hogy az ártatlanság védelmének a közigazgatási eljárás során alkalmazandó kereteit jelöli ki az EEJE 6. cikkének EEJB általi értelmezése.<sup>79</sup> Ebből pedig az következik, hogy az ártatlanság védelmét alkalmazni kell a közigazgatási bírság kiszabása során.

### **3. A bűnfelelősség elve<sup>80</sup>**

A bírság csak akkor tudja betölteni a rendeltetését, ha felelősségi alapon alkalmazzák.<sup>81</sup> Szükség lenne arra, hogy a közigazgatási egyéni felelősség tartalmát meghatározza a jogalkotó. A természetes személyekre kiszabható szankciók felelősségi szempontú osztályozásában megkülönböztetünk objektív és szubjektív szankciókat. Szubjektív felelősség esetén a jog értékeli a jogsértő tudati helyzetét, illetve cselekménye felróhatóságát, míg az objektív felelősség esetén a jogsértés ténye megalapozza a szankció kiszabását a kötelezettség címzettjével szemben.

A bírságnak a felróhatóságon alapuló szankciók között lenne a helye, azonban a hatályos magyar jogrendszerben túlnyomó többségben az objektív bírságok foglalnak helyet. A dogmatika szerint olyan vétkességi mérce kell, amely a polgári joginál szigorúbb, de a büntetőjogi felelősséget még nem éri el. Ennek indoka, hogy a bírság funkciói részben eltérnek mind a büntetőjogi, mind a polgári jogi szankcióktól.<sup>82</sup> Emellett „az államigazgatás a magatartásoknak a büntetőjognál szélesebb körét szabályozza és a veszély lehetőségének a kiküszöbölésére, elsősorban prevencióra törekszik és már a legkisebb veszélyre is reagál.”<sup>83</sup>

Az elméletben a közigazgatási felelősség alapja az ún. objektív gondosságsértés. A felelősség differenciálásakor a tudatos felelősségi alakzatot a büntetőjog szándékosság fogalmából, az enyhébbet, mint felelősségi minimumot, a polgári jogi vétkesség

<sup>75</sup> 41/1991. (VII. 3.) AB határozat, ABH 1991, 169, 170.

<sup>76</sup> 60/1994. (XII. 24.) AB határozat, ABH 1994, 342, 368.

<sup>77</sup> 63/1997. (XII. 11.) AB határozat, ABH 1997, 365, 372.

<sup>78</sup> 1/2008. (I. 11.) AB határozat, ABK január.

<sup>79</sup> Nagy – Kis, 2006, 138.

<sup>80</sup> A közigazgatási bírságok tárgyalásánál, elkerülendő a terminológiai vitákat, célszerűbb a vétkesség vagy a felróhatóság szakkifejezések használata. Nagy, 2000, 187-200.

<sup>81</sup> Lásd a bírság érvényesülése a represszív funkción keresztül alcímben.

<sup>82</sup> Lásd a bírság fogalma, funkciói alcímben.

<sup>83</sup> Szatmári, 1990, 92.

fogalmából kell adaptálni. A szándékosság fogalmát meghatározza a Btk.,<sup>84</sup> ez külön magyarázatot nem igényel. A vétkesség az adott helyzetben általában elvárható magatartás hiányát jelenti.<sup>85</sup> Az idézett szerzőpáros az alábbiak szerint magyarázza az enyhébb felelősséget: „Az általános magatartási követelmény azt jelenti, hogy a kötelezettség címzettjével azonos helyzetben lévő személytől elvárható magatartás a zsinórmérték. Azonos helyzetben a kötelezettség címzettjével azonos objektív jellemzőkkel (pl. foglalkozás, szakképzettség, életkor) rendelkező modell-személyt tekintjük (pl. az adott szakember modelljét). Ez a vétkesség abban az esetben is megalapozza a felelősséget, ha a kötelezettség címzettjének a modell-személytől elmaradó személyes képességei, ügyetlensége vagy egyéb szubjektív gyengeségei okán nem volt képes az objektív kötelezést teljesíteni. Tehát a felelősség megállapításánál nem kell vizsgálni a szubjektív gondossági képességet (pl. lelki-fizikai állapot). Ezek alapján a vétkesség abban különbözik a gondatlanságtól, hogy utóbbinál a gondossági képesség egyéniesített, az elkövető személyes kvalitásait is magában foglaló felelősségi vizsgálat történik.”<sup>86</sup>

A polgári jogi objektív felelősség és az objektív alapú közigazgatási bírság közötti különbség, hogy a magánjogi objektív felelősség egy felelősségi alakzat,<sup>87</sup> még akkor is ha nem mérlegelik, de van felróhatóság, míg a közigazgatási jogi objektivitás nem szabja feltételül a minimális vétkességet sem, másrészt abszolút lett, hiszen jellemzően nem ismer kimentési okokat.<sup>88</sup> Az imént leírtak a közigazgatási felelősség pozitív oldalát jelentik. Fontos az id. szerzőpáros gondolata, hogy amennyiben hiányzik a negatív oldal, vagyis a felelősséget kizáró és megszüntető okok, akkor a közigazgatási represszió nem rendelkezik felelősségi alappal, emiatt ezeket is szabályozni kellene minden bírságra kiterjedő hatállyal.<sup>89</sup>

#### **4. Proporcionalitás**

Elsősorban a büntetőjogban érvényesülő alapelv.<sup>90</sup> Sajátossága, hogy az Alk. nem rendelkezik róla, de a jogbiztonság követelményéből levezethető, amikor az AB hangsúlyozza, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretekben és működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.<sup>91</sup>

A büntető és a szabálysértési jogban viszont a törvény kimondja, hogy a büntetésnek a cselekmény súlyához kell igazodnia.<sup>92</sup> Az aránytalan büntetés ebből

<sup>84</sup> Btk. 13. §.

<sup>85</sup> Nagy – Kis, 2006, 81.

<sup>86</sup> Nagy – Kis, 2006, 81-82.

<sup>87</sup> Alátámasztja Nagy M. gondolatát Eörsi Gyula, aki szerint a vétkesség nélküli felelősségben is eredetileg ott volt a vétkesség és az objektív felelősségnél jelenleg a vétkességet vélelmezik, az mintegy beleolvad a jogellenességbe. Nagy, 2008.

<sup>88</sup> Nagy, 2000, 121-128.

<sup>89</sup> Nagy – Kis, 2006, 82.

<sup>90</sup> Nagy F. szerint eredetileg a közigazgatási jogban alakult ki. Nagy, 2004, 71.

<sup>91</sup> 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 392, 393.

<sup>92</sup> Btk. 83. § és a Szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény, 23. §.

kifolyólag e jogterületeken törvénytelenséget is jelent. Az EU szintén megköveteli az arányosság elvének töretlen alkalmazását (lásd az Európai kitekintés című fejezetben). A hatósági eljárásban történő alkalmazása az AB értelmezése alapján oldható meg.

A jogalkotó adós a proporcionalitás megfelelő szabályozásával a közigazgatási jogban. Megjegyzendő, hogy a tetтарыos büntetés az államigazgatás területén csak ott válhat be maradéktalanul, ahol mérhető a jogsértéssel okozott kár, illetve kifejezhető a létrehozott veszélyhelyzet súlyossága.<sup>93</sup> Nagy M. szerint a tetтарыos büntetések nem alkalmazhatók minden elkövetővel szemben, de a büntetőjog is kialakított korrekciós mechanizmusokat, amelyekkel a legveszélyesebb elkövetőkkel szemben is felléphetett.

Az arányosság elvét nem érvényesítő jogi szabályozás egyaránt veszélyt jelent a jogbiztonságra és a jogegységre, emiatt a proporcionalitásnak két szinten kell érvényesülnie: a jogalkotói és a jogalkalmazói egyéniesítés szintjén.

A jogalkotói individualizáció azt jelenti, hogy a jogszabályban meghatározott bírságtételnek arányban kell állnia a büntetni rendelt jogsértés absztrakt tárgyi súlyával.<sup>94</sup> A jogszabály a jogalkotói egyéniesítés követelményének a bírság mértékének meghatározásával és a bírságkiszabás körülményeinek a szabályozásával tud eleget tenni.<sup>95</sup> A jogalkotói individualizáció alkotmányossági szempontból fontos, mert az AB szerint „a büntetés-kiszabás normatív előírásainak az a rendeltetése, hogy lehetővé tegyék az elkövetőkre az arányos és a bűnösségi körülményekkel összhangban álló büntetés kiszabását. A büntetéssel történő jogkorlátozásnak — a mértékét tekintve is — meg kell felelnie az arányosság, szükségesség és *ultima ratio* elvének.”<sup>96</sup> Ezeket a közigazgatási szankciókat szabályozó jogalkotáson is számon kell kérni.<sup>97</sup> Ez szerintem nem valósul meg a hatályos bírságok esetében, hiszen abszurd állapotot feltételez, hogy egy közigazgatási szerv magasabb összegű bírságot szabhat ki pénzbüntetésként, mint a büntetőügyekben eljáró bíróság.<sup>98</sup>

A jogalkotói egyéniesítés fajsúlyának nyomatékosságaként elengedhetetlen az AB szükségességi-arányossági tesztjének megemlítése. Az AB szerint „az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog vagy szabadság, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához szükséges, hogy a korlátozás megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.”<sup>99</sup> A bírságok hatályos szabályozásának legitim célja és alkalmassága nem vitatott (értsd: a szükségesség). A teszt arányossági kritériumainak — ezek bővebb kifejtését mellőzve — nem felel meg a jelenlegi szabályozás.

---

<sup>93</sup> Nagy, 2000, 187-200.

<sup>94</sup> Gyurita – Hulkó – Kis – Lapsánszky – Mudráné – Váczi, 2008, 41.

<sup>95</sup> Gyurita – Hulkó – Kis – Lapsánszky – Mudráné – Váczi, 2008, 41.

<sup>96</sup> 1214/B/1990. AB határozat, ABH 1995, 571, 576.

<sup>97</sup> Gyurita – Hulkó – Kis – Lapsánszky – Mudráné – Váczi, 2008, 41.

<sup>98</sup> Például a fogyasztóvédelmi bírság maximuma 2 milliárd Ft (Fgyvtv. 47/C. §). A Btk pénzbüntetésének maximuma pedig csak 10 800 000 Ft (Btk. 51. §).

<sup>99</sup> 879/B/1992. AB határozat, ABH 1996, 401.

Az alkotmányjogilag aggályos helyzet kiküszöbölését véleményem szerint a jogalkotó úgy tudná megoldani, hogy azokat a tényállásokat, amelyeket a pénzbüntetésnél jóval nagyobb bírságösszeg kilátásba helyezésével fenyeget, kriminalizálni kellene (ha a jogalkotó akkora értéknek tartja a védett jogtárgyat) és a Btk-ba iktatni. Nagy M. is leszögezi, hogy „a jogalkotó társadalomra veszélyességre vonatkozó mérlegelése legpontosabban az általa statuált szankció mértékében fejeződik ki.”<sup>100</sup>

Egy másik megoldás lehetne, ha a jogalkotó közelítené egymáshoz a két szankciót. Ez lehetne pl. egy olyan konstrukció, amelyben a pénzbüntetés maximális összegét megemeli, és ezzel egyidejűleg egy másik jogszabályban a pénzbüntetés felső értéke alatti összegben határozza meg a közigazgatási szervek bírságolási jogkörének határát.

A jogalkalmazói egyéniesítés során a hatóság a jogszabályi keretek között a cselekmény konkrét tárgyi súlyához igazodva, az egyéni és az általános prevenció célját szem előtt tartva határozza meg a bírság mértékét.<sup>101</sup> Itt a mérlegelési jogkör rendkívül tág terjedelme okoz problémát. A jogalkotó azzal, hogy nagy teret enged a mérlegelés során, a differenciálás követelményének kívánt megfelelni, amely védhető cél, de ha ezt jogszerűen akarja elérni, akkor szükség lenne a mérlegelés szempontjainak a szabályozására.<sup>102</sup> Ezt az AB a jogalkotó jogi köteletségévé teszi, amikor kimondja, hogy „a jogalkotónak az Alkotmányból eredő kötelezése, hogy a közigazgatási hatóságok anyagi mérlegelésének szempontjait jogszabályban rögzítse, míg a hatóságok kötelezése, hogy a Ket. 1. § (1) bekezdésében foglalt alapelvvel összhangban azokat alkalmazva hozzák meg döntésüket.”<sup>103</sup> Hazánkban ennek ellenére jellemzően elmulasztja a bírságkiszabási szempontok szabályozását a jogalkotó, ha pedig nem, akkor határozatlan jogfogalmakat használ.<sup>104</sup>

Az AB kimondja, hogy az Alk. nem tartalmaz rendelkezéseket a közigazgatási jogi szankcióra vonatkozóan. Az AB elismeri, hogy a jogalkotó széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik a szankció alkalmazási feltételeinek, mértékének szabályozását illetően. A jogalkotó döntési szabadságának csak az Alk. rendelkezései szabnak korlátot.<sup>105</sup> Márpedig többek között ilyen korlát a jogállamiság követelménye és az emberi méltósághoz való jog, amelyek a tisztességes eljáráshoz való jog alapjai.

---

<sup>100</sup> Nagy, 1999.

<sup>101</sup> Gyurita – Hulkó – Kis – Lapsánszky – Mudráné – Váczi, 2008, 41.

<sup>102</sup> Lásd az érdemi bírói felülvizsgálat és az eljárási garanciák kapcsolata a jogállamiság elvén keresztül alcímmel.

<sup>103</sup> 60/B/2007. AB határozat.

<sup>104</sup> Például nincsenek meghatározva a szempontok a közúti közlekedési bírság esetében (1988. évi I. törvény).

<sup>105</sup> 498/D/2000. AB határozat.



## 5. Bizonyítottság

A hatósági eljárás során hozott döntés közhatalmi aktusnak minősül. A jogtudomány az aktusokkal szemben jogi és célszerűségi követelményeket támaszt.<sup>106</sup> A jogi kritériumok egyike, hogy a hatóság döntése legyen megalapozott, vagyis az aktus alapjául szolgáló tényállás legyen tisztázott és bizonyított, valamint illeszkedjen abba a jogszabályi tényállásba, amely alapján a döntés meghozatalára lehetőség van. Amennyiben ez a feltétel nem valósul meg az aktus hibás, azaz jogszabálysértő és emiatt megsemmisítendő.

A Legfelsőbb Bíróság is osztja a tudományos álláspontot, mert „az államigazgatási eljárás egyik legsúlyosabb eljárási szabálysértésének kell tekinteni, ha a közigazgatási szervek eljárást gyakorlatilag nem folytatnak le, tényállás-tisztázási kötelezettségüknek nem tesznek eleget és a közigazgatási eljárásban az ügyfelet megillető jogok gyakorlását nem biztosítják.”<sup>107</sup> A Legfelsőbb Bíróság annak ellenére, hogy elfogadja a megalapozatlanság aktustani következményét, korlátozza annak szigorú alkalmazását azokra az esetekre, ahol „a tényállás oly mértékben tisztázatlan, hogy arra döntést alapítani nem lehet.”<sup>108</sup> Tehát a részleges megalapozatlanságot s saját hatáskörben való orvoslás terebélyébe utalja. A bizonyítottság a fentiek alapján a közhatalmi szankcionálás egyik alappillére, hiányában nem beszélhetünk jogállami szankcióalkalmazásról. A hatósági eljárásban a megalapozatlanság kiküszöbölésének jól kiépített rendszere van (pl. a döntés saját hatáskörben való módosítása).

Véleményem szerint a bizonyítási eljárás nem rendelkezik minden esetben a kellő garanciákkal, amelyek büntetés kiszabása esetén elengedhetetlenek lennének. Vegyünk néhány példát. Miután elfogadtuk, hogy az ártatlanság vélelmét a közigazgatási eljárásban is érvényesíteni kellene, a bizonyítási teher a hatóságot terheli. Ezzel nem fér össze a Ket 50. § (1) bekezdése: „A hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni. Ha ehhez nem elegendők a rendelkezésre álló adatok, hivatalból vagy kérelemre bizonyítási eljárást folytat le.” Ezzel a probléma az, hogy ha a meglévő információk alapján a hatóság nem tud megalapozott döntést hozni, akkor a bizonyítási teherből eredő kötelessége a bizonyítási eljárás lefolytatása. A jogalkotó nem adhat lehetőséget arra, hogy ha a hatóság mulaszt és hivatalból nem egészíti ki a tényállást és azt az ügyfél sem kéri, „jogszerűen” hozhasson megalapozatlan döntést. A Ket 51. § (6) bekezdése szerintem korlátozza az ügyfélnek a védekezéshez való jogát azzal, hogy a valótlan tény állítása vagy a valóság elhallgatása esetén eljárási bírsággal sújtható. A büntetőeljárásban a vádlottnak nincsen igazmondási kötelezettsége, saját védelme érdekében akár hazudhat is. Ezt kellene érvényesíteni a bírságolási eljárás során is. Érdemes elgondolkodni a bírság kiszabásra vezető eljárás során Miranda-elv alkalmazásán, mert a Ket arról már nem rendelkezik, hogy az ügyfél a vallomást egyes kérdésekben is megtagadhatja, ha már megtagadta bármikor dönthet úgy, hogy mégis vallomást tesz, továbbá, hogy amit mond, illetve rendelkezésre bocsát, bizonyítékként felhasználható.

---

<sup>106</sup> Részletesen lásd Patyi – Varga, 2008, 231-235.

<sup>107</sup> BH 2002.335.

<sup>108</sup> EBH 2001.584.

## 6. *Ne bis in idem*

Minden büntetőszankció közös eredője a büntetőjog, amelynek a viszonya a közigazgatás büntetőhatalmához, továbbá ezek együttes viszonya más pl. a szabálysértési vagy magánjogias büntetőszankciókhoz, a jogrendszer represszív eszközrendszerének komplexitását eredményezi.<sup>109</sup> Ebben a komplex rendszerben a párhuzamos represszió vet fel alkotmányossági aggályokat.

A tudomány a párhuzamos szankcionálásnak két síkját különbözteti meg: horizontális (az egy jogrendszeren belüli, jogágak közötti párhuzam), illetve vertikális (az igazgatási represszió nemzeti és szupranacionális dimenziója közötti párhuzamosság).<sup>110</sup> A mennyiségi korlátok miatt bővebben csak a magyar jogrendszeren belüli párhuzamossággal foglalkozom, alkotmányos problémát ez vet fel. A témával kapcsolatban alapkövetelményeket állít fel az Európa Tanács (a továbbiakban: ET) Miniszteri Bizottsága, melynek kifejtésére az Európai kitekintés című fejezetben kerül sor.

Először a különböző jogterületek büntetőszankcióinak halmozódását (heterogén kumuláció) vizsgálom.<sup>111</sup> A kétszeres értékelés tilalmát a legszigorúbban kell megvizsgálni a közigazgatási és a szabálysértési büntetés párhuzamában.<sup>112</sup> A közigazgatás kétszeresen büntet, amikor párhuzamosan szabja ki ezeket a bírságokat, mert az anyagi jogi és a szabálysértési bírságok célja egyaránt a múltban elkövetett jogsértés arányos megtorlása és ezáltal a jövőbeni jogsértés megelőzése, illetve a védett általános jogi tárgy egyaránt a közigazgatás működésének védelme a szankcionálás útján.<sup>113</sup> Ez alkotmányellenes állapot. *De lege ferenda* javaslatot tesz az id. szerzőpáros a jogi probléma feloldására, amikor olyan jogszabályi rendelkezést javasol, amely a hatósági eljárást megszünteti, ha azonos tényállás miatt ugyanazon személlyel szemben korábban szabálysértési eljárás indult, vagy jogerősen szabálysértési büntetést szabtak ki és fordítva.<sup>114</sup>

További problémát vet fel egyrészt az a helyzet, amikor a közigazgatáson belül a különböző ágazatok bírságai kumulálódnak (homogén anyagi kumuláció), másrészt amikor ugyanaz a bírság ismételten is kiszabható (homogén alaki kumuláció). Az ET ajánlása által is megengedett eset a homogén anyagi kumuláció akkor, ha közigazgatási büntetés különböző társadalmi, illetve ágazati érdekek védelmében történik, azzal a korláttal, hogy a később szankcionáló hatóság köteles figyelembe venni a korábbi bírságot ugyanazon személy vonatkozásában.<sup>115</sup> A homogén alaki kumuláció kizárólag abban az esetben alkalmazható ha az elkövetés a bírság kiszabása után is folyamatos, a

<sup>109</sup> Nagy – Kis, 2006, 120.

<sup>110</sup> Nagy – Kis, 2006, 120.

<sup>111</sup> A terjedelmi korlátok miatt a büntetőjoggal, illetve a polgári joggal való párhuzamosságot nem tárgyalom.

<sup>112</sup> Jellemzően halmozódik a szabálysértési és a közigazgatási szankcionálás a következő ágazatokban, például: építésigazgatás, munkabiztonság, vízügy, szennyvíz, csatornaügy stb. Nagy – Kis, 2006, 125-126.

<sup>113</sup> Nagy – Kis, 2006, 123.

<sup>114</sup> Nagy – Kis, 2006, 129.

<sup>115</sup> Az idézett szerzőpáros példája: a fogyasztóvédelmi bírság halmozódhat az egészségvédelmi bírsággal. Nagy – Kis, 2006, 124.

jogsértő állapot továbbra is fennáll. Ezt a tudomány azzal indokolja,<sup>116</sup> hogy az ismételt kiszabás esetén nem a korábban már bírságolt jogsértés ismételt bírságolásáról van szó, hanem az azzal összefüggő folytatódó jogsértés büntetéséről (tehát a jogsértés stádiumának egy későbbi szakaszáról). Ilyen értelemben pedig az ismételt bírságolás is önálló egyszeri büntetés. Tehát a bírság ismétlését más ténybeli alapra kell helyezni, mint a korábbi bírságot, mert jogsértő, ha az elkövetővel szemben ugyanazon cselekmény miatt több bírságot szabnak ki.

## **7. Védelemhez való jog**

Az AB kimondta, hogy a védelemhez való jog csak a büntetőeljárásban értelmezhető.<sup>117</sup> A jogtudomány viszont más álláspontra helyezkedik, amikor kimondja, hogy a védelemhez való jog nélkül a tisztességes eljárás értelmezhetetlen, mert utóbbi alapjog az előbbi nélkül nem biztosítható.<sup>118</sup>

Az ellentét feloldására véleményem szerint alkalmas Szikinger elmélete, miszerint ha egy alapjog az Alkotmányban kifejezetten nevesítve van, akkor minden bizonnyal az egész jogrendszerre vonatkozik. Márpedig az Alk. 57. § (3) bekezdése szól a védelemhez való jogról. Természetesen ezt az eljárási garanciát is csupán a közigazgatás bírságolási eljárásában kellene alkalmazni, hiszen az egyéb hatósági eljárásokban szükségtelen az ügyfél ilyen szintű védelme. A védelemhez való jog alapvetően két részjogot foglal magában: a védő közreműködését, illetve a nyelvhasználati jog szabályozását.

Halmi az EEJE és az Egyezségokmány alapján<sup>119</sup> összefoglalta az alapjog minimum követelményeit, melyek: tájékoztatás, védekezés előkészítése, tárgyaláson való személyes jelenlét, védőhöz való jog, fegyverek egyenlősége, ingyenes tolmács.<sup>120</sup>

Szatmári szerint az elkövető meghallgatásának elvét valamennyi bírságolási eljárás általános elvévé kellene emelni, hiszen ez garancia arra, hogy az illető a védekezését maximálisan igénybe vehesse.<sup>121</sup>

A Ket. az alkotmányos követelményeknek megfelelően szabályozza a nyelvhasználati jogot, mert a vonatkozó rendelkezések ténylegesen biztosítják az ügyfél védelemhez való jogát.<sup>122</sup> A védő közreműködése és az ebből eredő garanciák viszont hiányoznak a törvényből. A védő személyéről a Ket. nem is szól, helyette a képviselőről rendelkezik,<sup>123</sup> amelyek rokon jogintézmények, de közel sem azonosak.

---

<sup>116</sup> Részletesen lásd Nagy – Kis, 2006, 131.

<sup>117</sup> 25/1991. (V. 18.) AB határozat, ABH 1991, 357, 358. (megerősítette: 1/2008. (I. 11.) AB határozat, ABK január.

<sup>118</sup> Nagy – Kis, 2006, 139.

<sup>119</sup> EEJE 6. cikke és az Egyezségokmány 14. cikke.

<sup>120</sup> Halmi – Tóth, 2003, 724.

<sup>121</sup> Szatmári, 1990, 268.

<sup>122</sup> Ket. 9-11. §.

<sup>123</sup> Ket. 40. §.

## IV. Európai kitekintés

### 1. A jogharmonizáció igénye

A közösségi jog kialakította azokat a szupranacionális védett jogi tárgyakat,<sup>124</sup> amelyeket igazgatási szabályokkal is védeni kell. Az EU érdeke, hogy igazgatási normáit egységes elvi alapokon működő igazgatási szankciórendszer védelmezze, amely az Unió egész területén érvényesül. Az EU szankciórendszerében is megtaláljuk a represszív eszközöket.<sup>125</sup> Harding a közösségi repressziót a következő fogalmi elemekkel határozza meg: reaktív és vádoló jellegű, megtorló és elrettentő, ezért büntető szankció.<sup>126</sup> Hasonlóan a nemzeti jogok szabályozási struktúrájához az EU igazgatásában is ágazatonként eltérő szempontok szerint épül fel a szankciós rendszer. Minden ágazat szabályanyaga ennek megfelelően külön közösségi jogi normában nyert elhelyezést. Ezek közül a legfontosabb az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló 2988/95 Tanácsi rendelet.<sup>127</sup>

### 2. Miért fontos a közösségi szabályok tárgyalása?

Az alábbiakban bemutatandó 2988/95 tanácsi rendelet a dolgozatom által vizsgált jogi problémák nagy részét megoldja. Meghatározza a közigazgatási szankcionálás célját és módjait; deklarálja a *nullum crimen/nulla poena sine lege* elveket; a közösségi jog kötelességévé teszi, hogy meghatározza a közigazgatási szankciók jogi természetét; alkalmazásuk hatókörét; alapkövetelményként állítja, hogy büntetést csak akkor lehet alkalmazni ha az feltétlenül szükséges; a szükségesség vizsgálatához szempontokat sorol fel, felelősségi alapon szabályozza az igazgatási büntetéseket; alkotmányosan megfelelő konstrukciót állít fel a közigazgatás és a büntetőeljárás párhuzamának szabályozására. Ez pedig azért kezelendő kiemelt kérdésként, mert az EK szerződés 5. cikke megköveteli a tagállamoktól a közösségi jog átültetését és a szerződésben foglalt kötelezettségek teljesítésének biztosítását.<sup>128</sup> Ennek ellenére az ET rendelet által lefektetett értékek recipiálása hazánkban a mai napig nem történt meg.<sup>129</sup>

<sup>124</sup> Például a közösség pénzügyi érdekei.

<sup>125</sup> A közösségi szintű büntető jellegű igazgatási szankciók általában a bírságokat, időszakos büntető kifizetéseket és a kizárást foglalják magukba. Nagy – Kis, 2006, 262.

<sup>126</sup> Nagy – Kis, 2006, 256.

<sup>127</sup> Halász Zsolt feldolgozta a 2988/95 tanácsi rendeletet és kifejtette annak gyakorlati alkalmazását. Halász, 2006.

<sup>128</sup> Nagy – Kis, 2006, 260.

<sup>129</sup> Fontos megállapítást tesz ezzel kapcsolatban Fábíán Adrián, amikor kimondja, hogy „Ezeket a garanciákat az eljáró hatóság az uniós jog végrehajtása során nem hagyhatja figyelmen kívül, még abban az esetben sem, ha a vonatkozó hazai jog ilyen princípiumokat nem ismer.” Fábíán, 2006.

### 3. A 2988/95 tanácsi rendelet<sup>130</sup>

A rendeletet a közösségi represszió mintanormájaként kell kezelnünk, mert a közösség igazgatásával kapcsolatban olyan elveket fektet le, amely a közigazgatás büntetőhatalmának gyakorlása szempontjából elengedhetetlenek. A rendelet egy keretszabályozási rendszert statuál, tehát részben meghagyja a tagállamok szabadságát a részletszabályok kialakításában.

A hatálya az ún. szabálytalanságokra terjed ki, amely a közösségi jog valamely rendelkezésének egy gazdasági szereplő általi, annak cselekménye vagy mulasztása útján történő megsértése, amelynek eredményeként a Közösség költségvetése kárt szenved.<sup>131</sup>

A 2. cikk (1) bekezdése deklarálja, hogy szükség esetén ellenőrzések, közigazgatási intézkedések és szankciók kerülnek bevezetésre a közösségi jog megfelelő alkalmazása érdekében. Kiemeli, hogy ezeknek hatékonynak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lenniük.

Szabályozza a *nullum crimen/nulla poena sine lege* elveket, amikor kimondja, hogy semmilyen közigazgatási szankció nem alkalmazható, ha a szabálytalanságot megelőzően közösségi jogi rendelkezés nem rendelkezett arról. Emellett rögzíti, hogy a közösségi jogszabályba foglalt, közigazgatási szankciót tartalmazó rendelkezések későbbi módosítása esetén a kevésbé szigorú rendelkezéseket kell alkalmazni, visszaható hatállyal.<sup>132</sup>

Rendkívül fontos, hogy a közösségi jog meghatározza azon közigazgatási intézkedések és szankciók természetét és alkalmazási körét, amelyek a szóban forgó szabályok megfelelő alkalmazásához szükségesek, figyelembe véve a szabálytalanság jellegét és súlyát, a nyújtott vagy szerzett előnyt és a felelősség mértékét.<sup>133</sup>

Az 5. cikk felelősségi feltételt szab az igazgatási szankciók alkalmazásának, amikor kimondja, hogy a szándékosan elkövetett vagy gondatlanságból okozott szabálytalanságok vonhatják maguk után a rendelet által szabályozott szankciókat.

Az ET rendelet 6. cikke feloldja a közigazgatási és a büntetőeljárás közötti párhuzamot azzal, hogy a közigazgatási bírságok kiszabása a hatáskörrel rendelkező hatóság határozatával felfüggeszthető, amennyiben büntetőeljárást indítottak az érintett személlyel szemben ugyanazon tények vonatkozásában. Ha a büntetőeljárás nem folytatódik, a felfüggesztett közigazgatási eljárás folytatódik. Amikor a büntetőeljárás lezárul a felfüggesztett közigazgatási eljárás folytatódik, hacsak ezt az általános jogelvek ki nem zárják (pl. *ne bis in idem*). Ahol a közigazgatási eljárás folytatódik, a hatóság biztosítja, hogy olyan szankciót szabjanak ki, amely figyelembe veheti az igazságszolgáltatási hatóság által kiszabott bármely büntetést ugyanazon személlyel szemben és ugyanazon tényállás vonatkozásában. És bezárja a kört azzal, hogy a 6. cikk rendelkezései nem vonatkoznak azokra a pénzbeli szankciókra, amelyek szerves részét képezik a pénzügyi támogatási rendszereknek és minden büntetőjogi

<sup>130</sup> Nagy – Kis, 2006, 2. sz. melléklet.

<sup>131</sup> 2988/95 ET rendelet (a továbbiakban: ET rendelet) 1. cikk (2) bekezdés.

<sup>132</sup> ET rendelet 2. cikk (2) bekezdés.

<sup>133</sup> ET rendelet 2. cikk (3) bekezdés.

szankciótól függetlenül alkalmazhatók, ha és amennyiben nem egyenértékűek az ilyen büntetésekkel.

A rendelet az igazgatási szankció fogalmán belül megkülönbözteti az igazgatási intézkedés és az igazgatási büntetés fogalmát.<sup>134</sup> Az ET rendelet az alkalmazás elveiben világosan kimondja az igazgatási intézkedések és büntetések közötti különbséget, deklarálva, hogy az intézkedéseket nem lehet büntetéseknek tekinteni.<sup>135</sup> Utóbbi terrénumába sorolja a bírságot.

A büntetéseknek felelősségi feltételt szab, tehát az EU igyekszik kizárni az objektív felelősség intézményét a büntetések területéről, azzal, hogy ezt a felelősségi formát az intézkedéseknek hagyja meg. Nem tartozik közvetlenül a rendelethez, — viszont a közösségi represszióhoz igen — az Európai Bíróság azon döntése, amely kimondja, hogy egy igazgatási szankció csak akkor lehet büntetés, ha alkalmazásakor nem sérül a büntetőjog elvi rendszere (pl. bizonyítási teher, ártatlanság vélelme, védelemhez való jog).<sup>136</sup>

#### **4. Az ET R (91) 1 ajánlás<sup>137</sup>**

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága az Ajánlásban meghatározza azokat az eljárási garanciákat, amelyeknek a közigazgatási szankcionáló eljárásban érvényesülniük kell.<sup>138</sup> Az Ajánlásban meghatározott alapelvek nagy részét korábban is alkalmazták a tagállamok, legfeljebb nem mindig azzal a tartalommal, amit az ET dokumentuma megkíván.<sup>139</sup> Ennek a magyarázata, hogy a megkövetelt elvek nem csak a büntetőjog és a büntető-eljárásjog elvei, hanem a tagállamok alkotmányai is tartalmazzák, ennek köszönhetően pedig a tagállamok jogállami működésének részévé váltak.<sup>140</sup> Az id. szerzőpáros fontosnak tartja kiemelni, hogy az Ajánlás által megkövetelt elvek elsősorban a közigazgatási határozattal és a közigazgatási eljárással szemben támasztott követelmények, nem pedig a büntetőjogi és büntető-eljárásjogi elvek egyszerű átültetési.<sup>141</sup> Mindenekelőtt a törvényesség elvét deklarálja az Ajánlás. Miszerint „Törvény határozza meg az alkalmazható közigazgatási szankciót, valamint az alkalmazás feltételeit.”<sup>142</sup> Az Ajánlás hat pontban foglalja össze a követelményeket:

1) Az ésszerű határidő elve. Nem határozza meg a jogintézmény fogalmát, ellenben rögzíti, hogy az elv megsértése az EEJE-be ütközik (tudniillik a fair eljárás egyik elemét ülteti át a közigazgatási eljárásba) és mindig rövidebb határidőt jelent, mint a büntetőeljárás határideje. Ezt a követelményt teljesíti a Ket.<sup>143</sup>

<sup>134</sup> Nagy – Kis, 2005, 217.

<sup>135</sup> Nagy – Kis, 2006, 262.

<sup>136</sup> Airposol Fiskano AB v. Commission-ügy. Kis, 2005, 218.

<sup>137</sup> ET Miniszteri Bizottságának Ajánlása (ET Rec) /Nr.R./91/1. (a továbbiakban: Ajánlás).

<sup>138</sup> A közigazgatási szankciók kiemelkedő jelentőségét mutatja, hogy az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága már 1991-ben ajánlást fogadott el a tagállamok számára az egységes szabályozás kialakítása érdekében. Hajdú, 2000.

<sup>139</sup> Nagy – Kis, 2006, 135.

<sup>140</sup> Nagy – Kis, 2006, 135.

<sup>141</sup> Nagy – Kis, 2006, 135.

<sup>142</sup> Nagy – Kis, 2006, 89.

<sup>143</sup> A Ket. az alapelvek között is nevesíti. (Ket. 4. §).

2) A határozathozatali kötelezettség. Ha valaki ellen közigazgatási büntető szankció kiszabására irányuló eljárás indult, akkor bármi legyen is az eljárás eredménye, azt formális záró határozatban kell rögzíteni. Ez azért fontos, mert a jogorvoslati jogot csak a formális határozatok ellen veheti igénybe az érintett.<sup>144</sup>

3) Az eljárási garanciák biztosítása. Az Ajánlás itt három dolgot követel meg: az egyik, 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. A másik a védelemhez való jog, harmadik pedig a közigazgatási büntetőhatározat indokolási kötelezettsége.

4) A bizonyítási teher, amellyel kapcsolatban az Ajánlás kimondja, hogy az a közigazgatási szervet terheli.

5) A bírói felülvizsgálat. Ezzel kapcsolatban csupán annyit mond az Ajánlás, hogy minden szankcionáló közigazgatási aktus legalább jogszerűségi bírósági felülvizsgálat alá tartozzék.

6) *Ne bis in idem*. Az Ajánlás kimondja, hogy a közösségi igazgatási szankció és a nemzeti igazgatási szankció eltérő jogi tárgyakat védenek, ezért azonos cselekmény miatt párhuzamosan is kiszabhatók. Az Ajánlás azonban kimondja azt is, hogy mindegyik eljáró hatóságnak figyelembe kell vennie a korábban ugyanazon cselekményért azonos személlyel szemben kiszabott más szankciót.<sup>145</sup> Ezt az arányos büntetés elve követeli meg.

## **5. Az EU néhány tagállamának vonatkozó szabályai<sup>146</sup>**

Az EU tagállamait a közigazgatási szankcionálás szempontjából három csoportra oszthatjuk.<sup>147</sup> Az első csoportba tartoznak azok az országok, amelyekben törvényben szabályozott alapja és rendszere van a közigazgatás büntetőhatalmának (ezek: Németország, Olaszország, Portugália). A második típusba azokat soroljuk, amelyek alkalmazzák a közigazgatás büntetőhatalmát, de nincsen egységes törvényi alapja az államigazgatási szankcionálásnak (idetartozik: Belgium, Spanyolország, Görögország, Franciaország, Hollandia). Végül a harmadik csoportot azok az államok alkotják, amelyek teljes mértékben elutasítják a közigazgatás büntetőhatalmát (idesoroljuk: Nagy-Britannia, Írország, Dánia).

Mielőtt belemerülnék a részletekbe, le kell szögezni a vizsgált országok többségében a közigazgatási büntetőjog leginkább a mi szabálysértési jogunkkal rokonítható, viszont azokban az országokban, ahol ismerik a közigazgatási büntetőjogot és az attól különböző speciális közigazgatási szankciókat, általában az adott ország Alkotmánybírósága terjesztette ki a közigazgatási büntetőjog alapelveit a speciális szankcionálásra is (pl. Franciaország, Spanyolország).<sup>148</sup> Tehát az EU tagállamaiban is megtalálható az a tendencia, amely a büntetőjogi elveket a

---

<sup>144</sup> Az idézett szerzőpáros szerint annak ellenére, hogy az Ajánlás kifejezetten nem nevesíti alapvető fontosságú garancia a jogorvoslati jog is. Nagy – Kis, 2006, 140-141.

<sup>145</sup> Ez összhangban van a 2988/95 ET rendelettel.

<sup>146</sup> Az alcímbe foglaltakat Nagy 2004. alapján fogom kifejteni.

<sup>147</sup> Nagy, 2004.

<sup>148</sup> Nagy, 2004.

közigazgatási szankcionálásba át kívánja ültetni. A mennyiségi korlátok miatt az egyes országok bemutatásánál csak a legfontosabb elveket, illetve a sajátosságokat fogom leírni.

Olaszországban<sup>149</sup> a közigazgatási represszió alaptörvényének a tárgyi hatálya minden olyan büntetendő cselekményre kiterjed, amely bírsággal büntetendő, ha a törvény eltérően nem rendelkezik. A törvényesség elve sajátosan érvényesül, mert bár az olasz Alkotmány deklarálja a *nullum crimen/nulla poena sine lege* elveket, az Alkotmánybíróság értelmezésében azok kizárólag a büntetőjogban alkalmazandók. Ezért az olasz jogtudomány szerint a legalitás elve azt jelenti, hogy a közigazgatási bűncselekménynek törvényi alapja van, amelynek további lényeges tartalmi eleme a visszaható hatály tilalma. A törvény szerint minden olyan bűncselekmény esetén, amelyben közigazgatási szankciót alkalmaznak, az a személy felelős, aki a cselekvést vagy mulasztást szándékosan vagy gondatlanul elkövetette. A legfontosabb szankció a pénzfizetési kötelezettség, amelyet nem neveznek bírságnak, mert ezt a terminust a büntetőjognak tartják fenn. A szankcióalkalmazás során érvényesítik a proporcionalitás elvét. A közigazgatási eljárásban megvalósul a kontradiktórium elve és az érintettek védelemhez való jogát is tiszteletben tartják.

Portugáliában<sup>150</sup> 1886-ban létrejött egy rendkívül differenciált repressziós rendszer, amelyet egyrészt a trichotom rendszerű büntetőjog, másrészt az ún. coimákból<sup>151</sup> álló közigazgatási büntetőjog alkotott. 1982-ben alakult ki a mai rendszere a portugál közhatalmi szankcionálásnak, akként, hogy a Btk. szabályozza a trichotom rendszerű bűncselekményeket a külön törvény pedig az ún. contra-ordenacaokat, amelynek a büntetése továbbra is a coima. A portugál jog is deklarálja a törvényesség elvét, méghozzá a közigazgatási büntetőjogra transzformálva.

A belga jog<sup>152</sup> több jogszabály alapján ismeri a közigazgatás büntetőhatalmát, de ez nem felel meg mindenben a közigazgatási büntetőjog kritériumainak. A belga jog sajátossága az ún. tranzakció intézménye: olyan bírság, amelyet a közigazgatás mintegy felajánl a jogsértőnek. Tehát a kihágás jogkövetkezménye egy a hatóság által megállapított bírságösszeg, amelyet ha befizet a jogsértő, akkor lezárul az ellene folyó eljárás. Joga van azonban elutasítani az ajánlatot és ekkor az ügy átkerül az ügyészhez és büntetőjogi jelleget kap. Fontos, hogy ezen kívül szigorú értelemben vett közigazgatási szankció csak elvétve található Belgiumban, továbbá az igazi közigazgatási bűncselekmény sem létezik. Ennek ellenére alapelveként rögzíti a belga jogtudomány, hogy a törvényesség elvének a közigazgatási szankcionálás során is a büntetőjogi kritériumoknak kell megfelelnie.

Spanyolország<sup>153</sup> 1978-as alkotmánya a törvényesség elvét kiterjeszti a közigazgatási jogellenességekre is, amikor deklarálja, hogy „senkit sem lehet megvádolni, illetve megbüntetni csak olyan cselekményért, illetve mulasztásért, amely már az elkövetéskor bűncselekményként vagy vétségként, illetve közigazgatási jogellenességként volt

<sup>149</sup> Nagy, 2004.

<sup>150</sup> Nagy, 2004.

<sup>151</sup> A coima az a pénzfizetési kötelezettség, amelyet a bűncselekmény elkövetőjének az egyébként kiszabott büntetésen felül kellett fizetnie. Nagy, 2004.

<sup>152</sup> Nagy, 2004.

<sup>153</sup> Nagy, 2004.



szabályozva”.<sup>154</sup> Szintén az alkotmány<sup>155</sup> tiltja meg a közigazgatásnak, hogy bármilyen bíráskodási tevékenységet végezzen. Az alkotmány kifejezetten nem szabályozza ennek ellenére a közigazgatási büntetőjogot, a spanyol Alkotmánybíróság több határozatában is kifejtette, hogy „az elvek, amelyek meghatározzák a büntetőjogi rendet, bizonyos eltérésekkel magyarázzák a közigazgatás szankcióalkalmazási jogát is, mert mindkettő az állam büntetőhatalmának kifejeződése.”<sup>156</sup> A spanyol jog szigorúan megköveteli a bűnösségen alapuló felelősséget és az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek nyilvánít minden vétkesség nélküli felelősséget. A spanyol taláros testület kimondta, hogy „az ártatlanság vélelme minden büntetőeljárásban alkalmazandó, legyen az akár büntetőjogi vagy közigazgatási eljárás.”<sup>157</sup>

A görög jog<sup>158</sup> unikumnak számít, mert szembe fordul több tekintetben a többi tagállam és az EU felfogásával. A közigazgatási bűncselekmények központi kategóriája nem a jogellenesség, hanem a közigazgatás-ellenesség. A büntetőjogi szankcionálásra a görög jog szerint bírósági monopólium van, míg a közigazgatási szankcionálást mindig közigazgatási szerv végzi. A görög jog szerint a közigazgatási büntetőhatalom tisztán a közigazgatási hatáskör gyakorlása és semmi köze a büntetőjoghoz, tehát a jogtudomány nem a büntetőjogból vezeti le a közigazgatás büntetőhatalmát, hanem azt *sui generis* jogként fogja fel! Közigazgatási szankciót nemcsak törvény írhat elő. Az EU jogával szembe fordulva ez az egyetlen olyan rendszer, amelyben a szubjektív felelősséget figyelmen kívül hagyva az objektív felelősség a meghatározó, azonban szűk körben ismeri a kimentési okokat. A szankció öröklődhet az elkövető jogutódjára. A védelemhez való jogot alkalmazzák a hatósági eljárás során is, ugyanígy érvényesítik a jogorvoslati jogot, az arányosság követelményét, az indokolási kötelezettséget és betartják az ésszerű határidő elvét.

A francia<sup>159</sup> Alkotmánytanács határozataival kijelöli a közigazgatási szervek szankciós jogkörének határait. A leginkább vizsgált kérdések közé tartozott, hogy a közigazgatási szankcionálás nem sérti-e a hatalommegosztás elvét, másrészt nem hoz-e létre hatalom-kumulációt? Az Alkotmánytanács szerint a „hatalommegosztás elmélete és egyetlen alkotmányos elv vagy szabály sem akadályozza meg a közigazgatási szervet abban, hogy közhatalmi jogkörében foglalt előírásainak keretei között közigazgatási szankciót alkalmazzon.”<sup>160</sup> A francia közigazgatási bíráskodás az Alkotmánytanács joggyakorlatával párhuzamosan alakította ki a közigazgatási szankcionálás elveit. Az Államtanács viszont kimondta, hogy a büntetőjog és az érintettek érdekeit védő garanciák nem alkalmazhatók automatikusan a közigazgatási szankciót kiszabó határozatban, mert a közigazgatási szankció speciális szabályok alkalmazását kívánja meg. A francia jogtudomány egynemű a tekintetben, hogy a közigazgatási szankció központi kategóriája a szankció repressziós célja. A francia közigazgatási büntetőjog alkalmazza a bűnösség elvét, a kontradiktórius eljárás elvét és a védelemhez való jogot.

<sup>154</sup> Spanyol Alkotmány 25. cikk 1. §.

<sup>155</sup> Spanyol Alkotmány 9. cikk 3. §.

<sup>156</sup> 18/81. és 2/87. AB határozat.

<sup>157</sup> 138/1990. AB határozat.

<sup>158</sup> Nagy, 2004.

<sup>159</sup> Nagy, 2004.

<sup>160</sup> Nagy, 2004.

Biztosított a bíróság előtti megtámadás lehetősége. A francia jog a közigazgatási szankció alkalmazásához nem egyszerűen az előzetes jogszabályt kívánja meg, hanem a szabályaik szerint csak törvény határozhat meg közigazgatási bűncselekményt.

A harmadik nagy csoport államainak szabályait a terjedelmi korlátokra tekintettel nem tárgyalom.

Nagyon fontos generális jellemzője a tagállamok közigazgatási büntetőjogának, hogy valamennyi tagállam tiltja a személyes szabadságot korlátozó vagy elvonó intézkedések alkalmazását. Ez nem jelenti azt, hogy ilyen következményei ne lehetnének a közigazgatási jogellenesség elkövetésének, csak a személyes szabadság korlátozását a közigazgatási szervek nem írhatják elő és nem alkalmazhatják.<sup>161</sup>

## **V. Záró gondolatok**

A közigazgatási anyagi jogi bírság jogi természetét tekintve büntetés. A büntetésnek jogágakon átívelő fogalma van, mert olyan immanens tartalommal rendelkezik, amely komoly eljárási garanciákat igényel minden jogi szabályozástól, függetlenül attól, hogy a punitív szankciót milyen típusú eljárás keretében alkalmazzák. A büntetés immanens tartalma pedig a megtorlás és az elrettentés, azaz a súlyos hátrány okozása, akként, hogy másokat elijesszen a jogsértés jövőbeni elkövetésétől. Az állam a közhatalmi tevékenysége során represszív szankciókat alkalmaz a büntetőeljárás, a szabálysértési eljárás, valamint a közigazgatási szerv előtt lezajló hatósági eljárás során. A szabálysértési jogban vitathatatlanul érvényesülnek azok az eljárási garanciák, amelyek a büntetőeljárásban. Ezzel szemben a közigazgatási szerv eljárása során annak ellenére nem érvényesülnek a jogállami szankcionálás kritériumai, hogy ugyanolyan jellegű (sőt gyakran súlyosabb) szankciót szabhat ki a jogsértőre, mint a büntetőügyekben eljáró bíróság. A ma fennálló helyzet ezért alkotmányossági aggályokat vet fel. Az AB leszögezte, hogy a nemzetközi dokumentumokban is védett tisztességes eljáráshoz való alkotmányos alapjog olyan emberi jog, amely abszolút és sérthetetlen. Kimondta, hogy nem létezik olyan szükségesség, amely alkotmányos értelemben megengedhető módon korlátozhatja a fair eljárás érvényesülését.<sup>162</sup> Ebből pedig az következik, hogy a jogállami szankcionálás jogbiztonságból levezetett követelményeinek és a közigazgatási eljárás gyors, egyszerű és a bíróságokat tehermentesítő jellegének szembeállításakor utóbbi soha nem élvezhet elsőbbséget az előbbivel szemben. Márpedig az AB alkotmányértelmezése mindenkire kötelező, ebből kifolyólag már jogi kötelessége a jogalkotónak, hogy a problémát orvosolja. Ezt a jogi kötelességet nyomatékosítja az EEJB gyakorlata, továbbá az EK szerződés azon passzusa, miszerint a tagállamoknak a közösségi joggal összhangban kell kialakítaniuk jogrendszerüket. A jogalkotónak arra kell törekednie, hogy a két szembenálló érdeket összeegyeztetve szabályozza újra a közigazgatási szervek büntetőhatalmának gyakorlását. Az EU tagállamai is igyekeznek a közösségi jognak, illetve az ET Ajánlásának megfelelően kialakítani a közigazgatási represszió gyakorlásának módját, amelyet Európa-szerte a büntetőeljárási garanciáknak a hatóságok bírságolási eljárásába átültetése jellemez.

<sup>161</sup> Nagy, 2004.

<sup>162</sup> 6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 99.

## **VI. De lege ferenda javaslatok**

### **1. Helyezzük el a jogrendszerben újra a jogsértéseket!**

Véleményem szerint a hatályos magyar jogrendszerben léteznek olyan jogellenes cselekmények, amelyeket nem a jellegüknek és társadalomra veszélyességüknek megfelelő jogterület szabályoz. Ez azért okoz problémát, mert a jogalkotó igyekszik a védett értékek jogi környezetét úgy kialakítani, hogy azok a rendszeridegen jogági elhelyezés ellenére megfelelő oltalmat élvezzenek. Ez pedig azzal a hátrányos következménnyel jár, hogy a problematikus cselekményeket szabályozó jogterületek szankciórendszerében funkcionális zavarok keletkeznek, miközben az adott jogág igyekszik megteremteni a megfelelő jogvédelem lehetőségét.

A nem megfelelő besorolás problémája legszembetűnőbben a büntetőjog és a közigazgatási jog párhuzamában fedezhető fel. A közigazgatási jog térrénumában találunk néhány olyan tényállást, amelyet társadalomra veszélyessége, illetve a védett jogtárgy jellege alapján a büntetőjogban kellene szabályozni. Emiatt a közigazgatási jogi szankciórendszerben napjainkban tömkelegével fordulnak elő a represszív jellegű büntetőszankciók, a bírságok. A probléma nem is azzal van, hogy a közigazgatás gyakorolja a büntetőhatalmát, hanem azzal, hogy ezt sok esetben olyan mértékű szankcióval teszi, amely még a súlyosabb elbírálást lehetővé tevő büntetőjogtól is idegen. A rendkívül magas összegű bírságok láttán felmerül a kérdés, hogyha a jogalkotó a büntetés súlya alapján ennyire fontosnak tartja a bírság által védett értéket, akkor miért nem a büntetőjogban szabályozza, ahelyett, hogy alkotmányos aggályokat felvetve erősebb eszközt ad a közigazgatási szervek kezébe, mint az ezzel párhuzamba állítható pénzbüntetéssel a bíróságoknak? Nagy M. is kimondja, hogy „a jogalkotó társadalomra veszélyességre vonatkozó mérlegelése legpontosabban az általa statuált szankció mértékében fejeződik ki.”<sup>163</sup>

A véleményem szerint jelenleg a közigazgatási szankciórendszerben funkcionális zavar uralkodik, mert a jogterület igyekszik oltalmazni a jelenlegi jogpolitika alapján olyan fajsúlyos értékeket, amelyekkel története során eddig nem találkozott. Szükségesnek tartanám a fenti két jogterület (és a közöttük elhelyezkedő szabálysértési jog) által szabályozott jogellenes cselekmények törvényi elhelyezésének vizsgálatát és az eredmények ismeretében újraszabályozását.

A témába vágó kutatást végzett Franciaországban a Delmas–Marty–Teitgen–Colly jogászokból álló csoport, amely kutatómunka eredményeként kialakítottak egy olyan szempontrendszert, amely az egyes jogsértések jövőbeni jogrendszerbeli elhelyezésének újragondolásában a jogalkotó segítségére lehet. Az elmélet igyekszik egzakt módon elhatárolni egymástól a büntetőjogi bűncselekmény – közigazgatási bűncselekmény – civiljogi jogellenesség kategóriákat. Két táblázatba (az egyik a büntetőjogi és a közigazgatási jogi bűncselekmény, míg a másik a közigazgatási bűncselekmény és a magánjogi jogellenesség elkülönítésére szolgál) gyűjtve egy pontrendszert alkalmazva igyekeznek megoldást kínálni a fennálló problémára.

---

<sup>163</sup> Nagy, 1999.

Szorosan az alcím témájába az első táblázat illeszkedik, így a másik elhatárolás részletesebb tárgyalásától eltekintek.<sup>164</sup>

<b>A vizsgált szempont</b>	<b>A feltételek</b>	<b>Pontozás</b>
<b>A jogsértés mértéke</b>	Szándékos jogsértés	3
	Gondatlan jogsértés	2
	Objektív hiba	1
<b>A védett érdek</b>	Abszolút vagy quasi abszolút értékek	3
	Olyan jogok és szabadságok, amelyek egy demokratikus társadalomban kivételesen oltalmazhatók	2
	A társadalmi együttélés szabályainak megsértése	1
<b>Az okozott kár</b>	Az okozott kár mértéke nagy	3
	Az okozott kár mértéke kicsi	2
	A cselekmény csak veszélyeztetés	1

**1. táblázat**

Az elmélet úgy működik, hogy ha az adott jogsértés legalább a 7 pontot eléri, akkor a büntetőjogban, ha nem akkor a közigazgatási jogban kell elhelyezni. Nézzük meg példával.<sup>165</sup> A fogyasztóvédelmi bírság<sup>166</sup> objektív alapú szankció, de mivel a bírság büntetés, ezért csak bűnösen lehet elkövetni, így az újraszabályozás szempontjából legalább a gondatlanságot kell számításba venni (2 pont), a fogyasztók széles körének lehet nagy kárt okozni a fogyasztóvédelmi szabályok súlyos megszegésével (3 pont), végül a bírság a fogyasztók érdekeit és a gazdaság szabadságát oltalmazza (2 pont). Ez összesen 7 pont, emiatt a fogyasztóvédelmi bírság súlyosabb eseteit az elmélet szerint a büntetőjogban kellene szabályozni.<sup>167</sup>

<sup>164</sup> Nagy, 2004.

<sup>165</sup> Az alábbi eredmények csupán az általam első ránézésre megállapított pontokat jelentik, céljuk a rendszer működésének bemutatása; a pontos meghatározásukhoz rendkívül részletes vizsgálatra lenne szükség, például a szabályozás célja, jogpolitikai indokai, a védett jogi tárgyak, a bírság hatékonysága stb.

<sup>166</sup> Fgyvtv. 47. §.

<sup>167</sup> A lehetséges kriminalizáció esetén célszerű lenne a fogyasztóvédelmi bírságot az okozott kár vagy a cselekmény veszélyessége alapján megosztani a jogterületek között. Az enyhébb jogsértések elbírálását meghagyni a közigazgatásnak (hiszen például egy bolti mérleg nem megfelelő beállítása nem indokolható a kriminalizálást), viszont bizonyos értékhatár, illetve veszélyesség felett már a büntetőjogban kellene elhelyezni. Így lehetne a fogyasztóvédelmi jogsértéseknek az értékhez igazodóan büntetői, vétségi és „kiahágási” alakzata.

## 2. Alakítsuk ki a közigazgatási jogi felelősség rendszerét!

A közigazgatási jog tudománya még nem határozta meg pontosan a közigazgatási felelősség fogalmát. Az id. szerzőpáros szerint ez az ún. objektív gondosságsértés kategóriájában ragadható meg, amely — véleményem szerint ha jogszabályba foglalnák — a gyakorlatban is megállná a helyét.<sup>168</sup>

Azonban a közigazgatási jogi felelősség meghatározása még nem ad választ arra a kérdésre, hogy megtartsa-e a szabályanyagában a közigazgatás az objektív felelősséget, ha igen mely jogsértésekre és arra sem, hogy a közigazgatási jogi felelősség enyhébb, illetve súlyosabb kategóriáját mely esetekben kell számon kérni a jogalkotótól. E cím alatt a Bresson Bizottságnak a felelősség franciaországi újraszabályozására tett javaslatát ismertetem. A rendszert két dimenzióban kell értelmezni az alábbi táblázat szerint:<sup>169</sup>

<b>A Bresson Bizottság javaslata</b>	<b>szándékosság</b>	<b>gondatlanság</b>	<b>Objektív felelősség</b>
Magánérdeket sértő cselekmény			X
Közérdeket sértő cselekmény		X	
A közigazgatás érdekét sértő cselekmény	X		
<i>Kárt okozó cselekmény</i>			X
<i>Kárveszélyt okozó cselekmény</i>		X	
<i>Kárral nem járó cselekmény</i>	X		

2. táblázat

A javaslat kritikája, hogy csupán a főszabályokat adja meg, tehát a határesetekről és a keverék tényállásokról nem szól, de már a fő vonalak felvázolásával is előbbre járnak, mint mi. A táblázat alapján megállapítható, hogy a magánérdeket sértő cselekményt általában az objektív felelősség alapján kívánja szankcionálni, minden kárt okozó cselekménynél. A közérdeket sértő és a főszabály szerint csak kárveszélyt okozó cselekményeknél a gondatlanságot kívánja meg a javaslat, míg a szándékosságot fenntartja a közigazgatás érdekét sértő, illetve a kárral nem járó cselekményeknek.

<sup>168</sup> Lásd a jogállami szankcionálás kritériumai című fejezetben.

<sup>169</sup> Kis, 2005, 207.

### **3. Állítsuk fel újra az önálló közigazgatási bíróságot!**

A hatályos szabályozás szerint a közigazgatási szervek bírságolási eljárása során nem mindenben érvényesülnek azok a jogállami garanciák, amelyek elengedhetetlenek lennének az alkotmányos represszió gyakorlásához. A magyar jogtörténetben már volt példa arra, hogy a közigazgatási ügyekben önálló közigazgatási bíróság járt el.<sup>170</sup>

Véleményem szerint megoldaná az alkotmányos problémát, ha újra felállítanák és betagoznák a bírósági szervezetrendszerbe a független közigazgatási bíróságot. Ez garancia lenne arra nézve, hogy minden esetben a közigazgatási jogban jártas, szakmabeli személy járjon el az adott hatósági ügy bírósági szakaszában. Gyógyírt jelentene a Szamel Lajos által felvetett azon problémára is, hogy a bírói függetlenség nem érvényesül teljes egészében a jelenlegi „közigazgatási bíráskodás” során, hiszen a csak a jogszabályoknak való alárendeltség nehezen tud megvalósulni, ha a közigazgatási ügyeket hivatali függőségben bíráskodó személyek végzik.<sup>171</sup>

Álláspontom szerint elképzelhető lenne egy olyan szabályozási konstrukció, amelyben a felállítandó közigazgatási bíróságot ruházná fel a jogalkotó a bírsággal is sújtható hatósági ügyek elintézésével már első fokon is. Ezzel szervezeti kereteket lehetne adni a büntetőeljárás garanciák érvényesülésének. Ha a közigazgatási bíróság ismét felállításra kerülne, a Magyar Köztársaság maradéktalanul eleget tudna tenni a nemzetközi dokumentumok és az EU joganyag által támasztott követelményeknek, illetve csatlakozna ahhoz az európai tendenciához, amely jelenleg elterjedőben van a kontinensen.

Európában a közigazgatási bíráskodásnak négy alaprendszere van:<sup>172</sup> 1) a rendes bíróságok által végzett közigazgatási bíráskodás (angolszász államok); 2) a közigazgatás szervezetétől el nem választott szervek ítélkezése (Franciaország); 3) mind a rendes bíróságoktól, mind a közigazgatási szervektől elválasztott önálló és független közigazgatási bíróság (német-osztrák rendszer) 4) és a vegyes rendszerek (Olaszország, Spanyolország). Az utóbbi évek tapasztalatai alapján a 3. rendszer válik uralkodóvá Európában.<sup>173</sup>

A bíróság felállításával tehermentesíteni lehetne a közigazgatási ügyekben eljáró rendes bíróságokat azzal, hogy azokban az ügyekben, amelyekben nem a közigazgatási bíróság járna el elsőfokon (tehát a bírságolási eljáráson kívüli hatósági ügyek) a bírósági felülvizsgálatot is a hatáskörébe utalná a szabályozás.

A bírság kiszabására irányuló eljárásokban a fellebbezés elbírálására pedig két lehetőség közül lehetne választani: az egyik, hogy nem egyszintű, hanem kétszintű közigazgatási bíróságot statuálunk, a másik pedig az, hogy a Legfelsőbb Bíróság kapna hatáskört a „közigazgatási határozatok” bírósági felülvizsgálatára. Tehát a közigazgatási bíróságokat az egyszintű konstrukció szerint a mai szabályozással azonosan, a megyei bíróságok mellett kellene felállítani. A kétszintű szabályozás esetén

<sup>170</sup> Királyi Közigazgatási Bíróság 1897–1949. Patyi – Varga, 2008, 57.

<sup>171</sup> Szamel, 1988. Lábjegyzetként hivatkozva: Nagy, 1999.

<sup>172</sup> Patyi – Varga, 2008, 59.

<sup>173</sup> Lásd Németország, Ausztria, Svájc, Csehország, EU. Patyi – Varga, 2008, 60.

az első fok a megyei rendes bíróságok mellett működne és az ítéletábrák illetékessége szerint lehetne megszervezni a fellebbviteli fórumot.

Annak érdekében, hogy a közigazgatási eljárás gyorsabb és egyszerűbb jellege megmaradjon az eljárási garanciák érvényesülése mellett, egyrészt megfelelő mennyiségű szakképzett apparátussal kellene ellátni a bíróságokat, másrészt a munkájukat a Ket.-ben meghatározott szigorú határidőkhöz kellene kötni. A határidők elmulasztásához a közigazgatási bíróság tagjaival szemben hátrányos jogkövetkezményeket lehetne fűzni (természetesen az ezekhez kapcsolt megfelelő kimentési okokkal), pl. az alábbi sorrendben: figyelmeztetés, megrovás, pénzbírság, juttatások csökkentése vagy megvonása, próbaidő és felfüggesztés, végül a munkaviszony megszüntetése. Az íménti szankciókat akkor kellene alkalmazni a bíróval szemben, ha neki felróhatóan nem zajlik le az előtte folyó eljárás határidőben.

A közigazgatási bíróságok felállításával ellenőrizhetővé válna a közigazgatás büntetőhatalmának az a része, amely a bíróságokkal kapcsolatos. Az általam vázolt szabályozási mód nem jelenti azt, hogy a szabálysértési eljárásnak is helye lenne a közigazgatási bíróság előtt. A szabálysértési jog a nemzetközi egyezményeknek megfelelő szabályozással rendelkezik, ezért véleményem szerint a szabályozási rendszeréhez nem kell hozzájárulni.

A bírságolási eljárásokban való döntési hatáskört a felállítandó bíróság természetesen csak akkor tudná megfelelően ellátni, ha az újraszabályozás előtt a jogalkotó szűkítené a bíróságokkal fenyegetett igazgatásellenes cselekmények körét. Ezt pedig úgy tudná megtenni, hogy megvizsgálja a jogsértések jellegét, súlyát, társadalomra veszélyességét és a bírsággal, mint szankcióval való fenyegetés szükségességét és arányosságát. Ennek eredményeként pedig a legsúlyosabb igazgatásellenes cselekményeket kriminalizálnia kellene a jogalkotónak, de legalább a szabálysértési jog garanciákkal teletűzdelt terepnumába áthelyezni. Másrészt azokkal a tényállásokkal kapcsolatban, amelyekkel szemben szükségtelen és aránytalan a bírság alkalmazása, más közigazgatási szankciót rendelne a jogalkotó és ezzel csökkentené azon eljárások körét, amelyekben a közigazgatási bíróságnak kellene eljárnia. Ezekkel a szűkítésekkel pedig kialakulna a bíróságok tiszta, önálló a közigazgatási jog terepnumába eső jellege, és nem jelentene túlzott megerőltetést az ügyek vitele a bíróság számára.

#### **4. Alakítsuk ki az alapelvek koherens rendszerét!**

Véleményem szerint egy kódex a szabályozásának és alkalmazásának alapjául szolgáló alapelvek egységes, áttekinthető, érthető és annak minden szabályát visszavezethető alapvető rendelkezések nélkül nem töltheti be a jogalkotó által meghatározott rendeltetését. A bírságkiszabásnak jelenleg nincsenek meg az alapelvei, sem a Ket.-ben, sem pedig az egyes bírságokat szabályozó ágazati törvényekben. Érdeemes az alapelvek tekintetében megvizsgálni Verebélyi Imre gondolatait.<sup>174</sup> Verebélyi egy 25 pontból álló alapelv-csokor szabályozását ajánlotta a 2004-es Ket. hatályba lépése előtt.

---

<sup>174</sup> Verebélyi, 2003.

Az alapelvek érdekessége, hogy a szerzője alapvetően két csoportra osztotta őket. Az egyik oszlopba az ügyfelek alapvető jogai és kötelezettségei, a másikba a közigazgatási szerv hatásköri jogai és kötelezettségei kerültek. A bírságok szempontjából a Verebélyi-féle elvek közül több is relevanciával bír, mert közülük több a Ket. eljárási garanciájaként is megállta volna a helyét.

Elsőként a meghallgatás joga. Verebélyi szerint „nyilatkozattételhez és a meghallgatáshoz való jog elve alapján az ügyfél az eljárás során bármikor nyilatkozatot tehet vagy ezt megtagadhatja. A hatóságnak a bizonyítási eljárás befejezése után és a határozathozatal előtt kellő időben értesíteni kell az ügyfeleket, hogy azok nyilatkozhassanak, illetve a további bizonyítási indítványaitak előterjeszthessék.”

A második — a témával kapcsolatban — érdemleges elv szerint „az ügyfél köteles jóhiszeműen és tisztességesen eljárni. A hatóság ellenkező bizonyításig feltételezi az ügyfél jóhiszeműségét.”

A következő, amelyet kiemelt a szerző: az arányosság, amely „magában foglalja, hogy a hatóság döntésében csak a jogszabályban kitűzött célokkal arányos eszközöket alkalmazhat, az ügyfél jogát és jogos érdekét csak a közérdek védelméhez szükséges mértékben korlátozhatja és a korlátozásnak összhangban kell állnia a jogszabályban megjelölt közérdekű céllal.”

Az utolsó releváns elv a következő: „Az ügyfél javára való mérlegelési kötelezettség: a) a hatóság a bizonyításban megmaradt kétségét kizárólag az ügyfél javára értékelheti b) másodfokon csak az ügyfél javára lehet megváltoztatni a döntést c) a végrehajtás során először a legenyhébb intézkedést kell választani.”

Ezek alapján állíthatom, hogy Verebélyi is elismeri a büntetőeljárási garanciák egy részének létjogosultságát a hatósági eljárás során. Fontosak a gondolatai, mert bizonyítják, hogy már a Ket előtt is foglalkoztatta a jogtudományt a közhatalmi szankcionálás keretek közé szorítása a hatósági eljárás során is.

## **5. Szabályozzuk speciálisan a bírságot az eljárást!**

A magyar eljárásjogoktól nem idegen, hogy egy-egy valamilyen különleges sajátosságokkal rendelkező eljárási formát az egységes és általános kódexen belül önálló fejezetben speciális rendelkezésekkel szabályozza a jogalkotó (pl. a Polgári Perrendtartás és a Be). Véleményem szerint tényként kell kezelni, hogy a közigazgatási eljárások közül a bírság kiszabása a legspeciálisabb területe a Ket. által összefogott joganyagoknak. Megvalósíthatónak tartom a Ket. olyan módosítását, amely külön fejezetben szabályozza a bírságok kiszabására vonatkozó eltérő szabályokat. Ezzel a szerkezettel be lehetne építeni a Ket.-be a jogállami szankcióalkalmazás garanciáit anélkül, hogy a többi rendelkezés koherenciáját megbontaná a jogalkotó, vagy esetleg további eljárást venne ki a törvény tárgyi hatálya alól. Sokkal radikálisabb, de megoldás lehetne a jelenlegi problémákra az is, ha a bírságokra vonatkozóan külön törvényben



foglalná össze a jogalkotó a bírságokra vonatkozó legfőbb anyagi és eljárásjogi szabályokat, mintegy kodifikálva egy Közigazgatási büntetőtörvénykönyvet.<sup>175</sup>

## Felhasznált irodalom

- Baraczka Róbertné – Gyurita Erzsébet Rita – Lapsánszky András – Mudráné Láng Erzsébet – Patyi András – Varga Zs. András (2007): *Közigazgatási jog II. (Közigazgatási hatósági eljárásjog)* Dialóg-Campus, Budapest-Pécs.
- Belovics Ervin – Békés Imre – Busch Béla – Gellér Balázs – Margitán Éva – Molnár Gábor – Sinku Pál (2006): *Büntetőjog, Általános rész.* HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest.
- Blutman László (1996): Az ártatlanság védelme – a büntetőjogon kívül is? In: *Bírák Lapja* 1–2. szám, 71–88.
- Fábíán Adrián (2006): Az EU jog és a tagállami közigazgatási eljárás kapcsolódási pontjai, In: *Magyar Közigazgatás*, 10. szám, 615–619.
- Gyurita Erzsébet Rita – Hulkó Gábor – Kis Norbert – Lapsánszky András – Mudráné Láng Erzsébet – Váczi Péter (2008): *Közigazgatási jog III.* Universitas-Győr, Győr.
- Hajdú Mária (2000): A bírság, mint közigazgatási szankció, In: *Magyar Közigazgatás*, 5. szám, 282–288.
- Halász Zsolt (2006): Az EU pénzügyi érdekei védelmének jogi eszközei – a közösségi intézmények és a magyar szabályozás összefüggései, In: *Magyar Közigazgatás*, 10. szám, 620–634.
- Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila (2003): *Emberi jogok.* Osiris, Budapest.
- Herke Csongor (2007): *Büntetőeljárásjog.* Dialóg-Campus, Budapest-Pécs.
- Király Tibor (2003): *Büntetőeljárásjog.* Osiris, Budapest.
- Kis Norbert (2005): *A bűnösségi elv hanyatlása a büntetőjogban.* Unió, Budapest.
- Kis Norbert (2006): „Megérett az idő arra, hogy a közigazgatási büntetőjogot megcsináljuk!” In: Mezey Barna – Révész T. Mihály (szerk): *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor 65. születésnapja tiszteletére.* Gondolat, Budapest, 288–308.
- Kukorelli István (2007): *Alkotmánytan I.* Osiris, Budapest.
- Lőrincz Lajos (2005): *Közigazgatási eljárásjog.* HVG-ORAC, Budapest.
- Máthé Gábor (2001): Közigazgatási büntetőjog vagy „Janus-arcú” büntetőjog? In: *Magyar Közigazgatás*, 6. szám, 321–330.

---

<sup>175</sup> A véleményemmel azonos álláspontot képvisel Hajdú Mária, aki szintén szükségesnek tartja a közigazgatási szankcionálás valamennyi eljárásban közös (vagy azzá tehető) szabályainak az eljárási törvény módosításával történő megállapítását vagy azokról külön törvény alkotását. Hajdú, 2005.

- Nagy Ferenc (2004): *A magyar büntetőjog általános része*. Korona, Budapest.
- Nagy Marianna (1999): Az államigazgatási jogi szankció elméletétörténetéről, In: *Jogtudományi Közöny*, 12. szám, 517–528.
- Nagy Marianna (1996): A közigazgatási jogi szankciórendszer néhány elméleti és gyakorlati problémája, In: *Magyar Közigazgatás*, 1. szám, 1–10.
- Nagy Marianna (1999): A közigazgatási jogi szankciórendszer és az új szabálysértési törvény, In: *Jogtudományi Közöny*, 10. szám, 443–453.
- Nagy Marianna (2000): *A közigazgatási jogi szankciórendszer*. Osiris, Budapest.
- Nagy Marianna (2004): Közigazgatási szankcionálás az Európai Unió tagállamaiban I–II. rész, In: *Magyar Közigazgatás*, 2. szám, 65–78.; 3. szám 129–140.
- Nagy Marianna (2008): Objektíven a közigazgatási objektív felelősségről – az üzembentartó objektív felelőssége apropóján, In: *Közigazgatási Szemle*, 2. szám, 2–15.
- Nagy Marianna – Kis Norbert (2007): *Európai közigazgatási büntetőjog*. HVG-ORAC, Budapest.
- Patyi András – Varga Zs. András (2008): *Általános közigazgatási jog*. Mandamus Publishing Kft., Győr.
- Sári János – Somody Bernadette (2008): *Alapjogok*. Osiris, Budapest.
- Szatmári Lajos (1990): *A bírság a magyar államigazgatásban*. ELTE, Budapest.
- Szikinger István (1989): Az ártatlanság vélelme – alkotmányos alapelv! In: *Belügyi Szemle*, 3. szám, 8.
- Verebélyi Imre (2003): A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak radikálisabb reformja, In: *Magyar Közigazgatás*, 12. szám, 710–722.