

A DEBRECENI EGYETEM HABILITÁCIÓS FÜZETEI
TUDOMÁNYEGYETEMI KAROK
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR



HABILITÁCIÓS TÉZISEK

**A közigazgatás quasi bírászkodási tevékenysége a közigazgatási
szervezetrendszer változása tükrében**

ÍRTA:

Dr. Árva Zsuzsanna

aki

ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYOK TUDOMÁNYÁGBAN
habilitáció elnyerésére pályázik

DEBRECEN

2013

I. Alapvetés – a közigazgatás quasi bíraskodási tevékenysége

Több mint 140 évvel ezelőtt született meg az alkotmányos jelentőségű 1869. évi IV. tc., amely hazánkban is kettéválasztotta a végrehajtást és az igazságszolgáltatást. Ennek ellenére tényként rögzíthetjük, hogy az állam töretlenül - és a jogtudományban mondhatni bevett módon - utalja egyes jogviták eldöntését közigazgatási hatáskörbe. Bár a teljes szétválasztás hazánkban soha nem ment végbe, napjainkban a quasi bíraskodás erőteljes térnyerésével találkozhatunk. Ennek útjába az Alkotmánybíróság sem gördített eddig elvi akadályt.

Kezdetben az alsó fokú szervek esetében, később más szinteken is megjelent, illetve visszatért a közigazgatás az igazságszolgáltatási jellegű tevékenységhez, amely mind mai napig létezik büntető és polgári jellegű jogterületen egyaránt. A közigazgatási szervek e tevékenységét szükségszerűen értékelte mind a közigazgatási, mind az alkotmányjogi irodalom, hiszen az elv megjelenik egyrészt az igazságszolgáltatás bírói monopóliumának elve alóli kivételként, másrészt a hatalommegosztás egyik zavaraként – már amennyiben zavarként értékelhetjük azt –, valamint a közigazgatási szervek által végzett atipikus feladatként. Ez utóbbi a közigazgatási és bírósági jogalkalmazás elhatárolása kapcsán merül fel, mint a jogalkalmazás egyik olyan válfaja, amely tipikus attribútumaiban megegyezik az igazságszolgáltatással. A közigazgatás quasi bíraskodási tevékenysége emellett sajátos módon olyan közigazgatási tevékenységként is értelmezhető, amely jellemzően nem kapcsolódik össze más – felügyeleti jellegű – közigazgatási tevékenységgel, és ezért tiszta jogalkalmazásnak tekinthető.¹

A közelmúlt szervezeti változásai eredményeként a közigazgatás quasi bíraskodási tevékenységének egy merőben új területe megszületésének lehetünk tanúi, amely tartalmilag a közigazgatási büntetőjog tényleges megjelenéseként értelmezhető. Ennek közvetlen előzménye az új szabálysértési törvény, a helyi önkormányzatok újraszabályozott rendszere, valamint a hazánkban újonnan bevezetett törvényességi felügyelet eszközrendszerének tényleges gyakorlata, amely hatások együttesen azt eredményezték, hogy jelenleg a helyi önkormányzatok közvetlenül az Alaptörvény alapján eredeti jogalkotó hatáskörben alkothatnak szankcionáló rendeleteket.

A témaválasztás indokoltsága és aktualitása

Az Alaptörvény 2011-ben történt elfogadása újraszabályozta hazánk alkotmányos rendszerét. Az egyik legjelentősebb változás az volt, hogy az 1949 óta létező írott alkotmányt felváltotta az Alaptörvény, amely mint az alkotmány írott és egységes megjelenési formája létezik, miközben az Alaptörvény több rendelkezés alapján igazolható a történeti alkotmány továbbélése is.

A másik jelentős tényező a közigazgatási szervezetrendszer jelenleg is zajló változása, amely mind az államigazgatási, mind a helyi önkormányzati alrendszerben külön-külön is érzékelhető, továbbá ezek egymáshoz való viszonyában is. A területi államigazgatás átalakítását már az 1191/2010. (IX.14.) Korm. határozat elhatározta, amely felsorolta azon dekoncentrált államigazgatási szerveket, amelyeket az integráció érintett. A deklarált célok között főként a „*hatékonyabb, takarékosabb, átláthatóbb és ellenőrizhetőbb államigazgatási működés feltételeinek megteremtése*” szerepelt. Az integráció eredményeként létrejövő

¹ Fazekas Marianna – Ficzer Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész.* Budapest, Osiris, 2003, 326-330. és 337. o.

fővárosi, megyei kormányhivatalokat a 2010. évi CXXVI. törvény hozta létre, míg a feladat- és hatáskörrel, valamint működéssel kapcsolatos szabályokat a 288/2010. (XII. 21.) Kormányrendelet tartalmazta. Az államigazgatás jelenlegi legalsó szintjét képező járási hivatalok felállításáról az 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozat határozott, amelyek létrehozása szervezeti szinten is hozzájárult ahhoz, hogy szétválasszák az önkormányzati és államigazgatási feladatok megvalósítását. A Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési program (MP 12.0.)² alapján a területi államigazgatás további integrációja várható.

Az Alaptörvény alapján a korábbi törvényességi ellenőrzést felváltotta a törvényességi felügyelet, amelynek alapjait az Alaptörvény, majd a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.), továbbá a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Kormányrendelet és az önkormányzati rendeleteknek és jegyzőkönyveknek a fővárosi és megyei kormányhivatalok részére történő megküldésének rendjéről szóló 23/2012. (IV. 25.) KIM rendelet rakta le. A törvényességi felügyelet intézménye jelen téziszűtet lezárásig³ mindössze egyetlen lezárt évvel rendelkezik, amely időszak alatt a fenti jogszabályok teljessége – így a részletszabályokat meghatározó kormányrendelet és a KIM rendelet – nem a teljes időszak alatt volt hatályban, amely főképpen azért probléma, mivel az új intézményekkel kapcsolatos előzmények és tapasztalatok hiánya egyébként is meglehetősen óvatossá tette a területi kormányhivatalokat, amely helyzetet nehezítette, hogy kezdetben nyilvánvaló jogszabályi hiátusok is léteztek. Így a 2013-as esztendő az első olyan év, amely immáron nem pusztán a tapasztalatgyűjtés évének tekinthető a felügyelet vonatkozásában.

Mindeközben a közigazgatás quasi bíraskodási tevékenysége két klasszikus területének a jogszabályi alapjai kicserélődtek. Így 2013. február 11-én elfogadta az Országgyűlés a Polgári Törvénykönyvről szóló 2014. március 15-én hatályba lépő 2013. évi V. törvényt, amely a jegyző birtokvédelmi jogkörének új, illetve újra-szabályozott tartalmát határozta meg. E vonatkozásában különös figyelmet érdemel, hogy míg a szabálysértési jogalkalmazás kikerült a jegyzői hatáskörből, addig a birtokvédelem az immáron önkormányzati szervvé változó jegyzőnél maradt. A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Sztv.) pedig alapjaiban változtatta meg a hazai joganyagot azáltal, hogy a továbbiakban kizárólag törvény állapíthat meg szabálysértést és ezzel egyidejűleg a jogalkotó a büntetőjog irányába tolt el a jogterületet. Ezzel párhuzamosan a jogalkalmazás általános hatásköre a jegyzőtől előbb a területi kormányhivatalokhoz, majd a járási hivatalokhoz került át.

Eközben a Mötv. 143. § (4) bekezdése e) pontja a helyi önkormányzatok számára felhatalmazást adott a kirívóan közösségellenes cselekmények szankcionálására, amely pénzbírság, illetve helyszíni bírság lehetett. Ezt a felhatalmazást a 38/2012. (XI. 14.) AB határozat később megsemmisítette, így a helyi önkormányzatok látszólag elveszítették azon klasszikus és történetileg létező jogkörüket, hogy helyi rendszabályokat állapítsanak meg és azok megsértését szankcionálják.

² „Az ágazati hivatali rendszer kiépülésével együtt, az általános hatáskörű kormányhivatali struktúra, a rendvédelem, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal révén a területi közigazgatás egyszerűsítésének optimuma érhető el.” Lásd

<http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyary%20kozig%20fejlesztési%20program%202012%20A4.pdf> [2013. 11.21.] 21. o.

³ 2013. november 30.

A szabálysértés-statuálási jogkört ugyan a helyi önkormányzatok azóta sem kapták vissza, azonban az Alaptörvény negyedik módosítása által alkotmányosan lehetővé vált, hogy a – köznyelvi kifejezéssel - hajléktalanság szankcionálásának részesei legyenek oly módon, hogy meghatározhatják azon területeket, ahol a közrendre, közbiztonságra, közegészségügyre és kulturális érdekek védelmére tekintettel az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodás jogellenesnek minősül.

A helyi önkormányzatok az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdés első fordulata alapján azonban eredeti jogalkotó hatáskörrel is bírnak, amely alapot adhat arra, hogy az Mötv-ben fogalt és megsemmisített felhatalmazás hiányában is alkossanak szankcionáló szabályokat, amelyek által bár nem statuálhatnak szabálysértéseket, azonban a közigazgatási büntetőjog körébe tartozó szabályokat viszont igen. Ezen rendeletekre szintén kiterjed a területi kormányhivatalok törvényességi felügyeleti jogköre, azonban a felülvizsgálat alapja - más jogszabályba ütközés hiányában – kizárólag az Alaptörvény lehet, amely miatt az Alkotmánybíróság előtt lehet kezdeményezni a normakontrollt. Ezen szankcionáló rendeletek megalkotása jelenleg is folyamatos, amelyek felülvizsgálata, illetve a területi kormányhivatalok, valamint az Alkotmánybíróság reflektálása ezen rendeletekre, a közeljövőben várható. A helyi önkormányzatok részéről egyelőre csupán néhány ilyen jellegű kezdeményezéssel találkozni, holott a történeti alkotmány szabályait is felhívva, álláspontom szerint minden alapjuk meglehet ilyen rendszabályok alkotására. A kormányhivatalok azonban egyelőre – amennyire csak lehetséges – általánosságban is tartózkodnak az alkotmánybírói eljárás kezdeményezéstől. A fentiek alapján az elkövetkező időszak alapján dől el, hogy ezen szervezeti és intézményi változások talaján létrejön-e a valódi közigazgatási büntetőjog, így az Alkotmánybíróság teret ad-e annak a folyamatnak, hogy a helyi önkormányzatok felhatalmazás hiányában eredeti jogalkotó hatáskörben alkossanak ilyen rendeleteket és ha igen, akkor kialakítsa, hogy ezeknek milyen elveknek kell megfelelniük.

A kutatás lefolytatásához a végső érvet az a dogmatikai tisztázatlanság adta, amely a közigazgatási büntetőbíráskodás területén jelenleg is tetten érhető, beleértve a szubjektív és objektív szankciók egymáshoz való viszonyát, az új szabálysértési törvény által generált problémákat és az ezen törvénnyel kialakított szabálysértések helyzetét a jogrendszerben, valamint az önkormányzatok új, eredetileg felhatalmazás alapján történő, majd látenszen továbblétező eredeti jogalkotó hatáskörben alkotott szabályait tekintve.

II. A kutatás célja

Jelen kutatás elsősorban azon kérdésre kívánt választ keresni, hogy mennyiben hatnak ki a szervezeti változások a közigazgatás quasi bíráskodási tevékenységére. Mindehhez szükséges elsőként feltárni a quasi bíráskodás fogalmát, illetve azon szempontokat, amelyek segítségével meghatározható, hogy mely közigazgatási tevékenységek tartoznak e körbe, különös tekintettel a bírósági jogalkalmazástól történő elhatárolásra. Ezzel kapcsolatban feltételeztem, hogy a jogtudomány nem határozza meg egyértelműen sem a quasi bíráskodás fogalmát, sem azon ismérveket, amelyek alapján megfogalmazható, hogy milyen tevékenységek tartoznak a quasi bíráskodás körébe, illetve a megjelent szakirodalom ellentmondó a tekintetben, hogy pontosan mely tevékenységek sorolhatók ide. Figyelemmel arra, hogy a közigazgatás quasi bíráskodási funkciója szükségszerűen érinti a hatalommegosztás elvét, hiszen a terület egyben az igazságszolgáltatás bírósági monopóliuma

alóli kivételek egy részével azonosítható, így fel kell tárnunk azt is, hogy a jelenlegi alkotmányos környezetben miképpen érvényesül ezen elv.

A kutatás célja e körben a vonatkozó szakirodalom feldolgozása, illetve az, hogy megkísérelje az egyes elméleti hiányosságokat pótolni. Az Alaptörvény 2011-ben történt elfogadása óta már születtek tanulmányok, azonban az olyan témakörökkel, mint a fent említett igazságszolgáltatás bírói monopóliuma, a helyi önkormányzatok rendeletalkotási jogkörének sajátosságai és a törvényességi felügyelet terjedelme, csak sporadikusan foglalkozott a jogirodalom. A kutatás célja e tekintetben az volt, hogy feltárja az Alaptörvény történeti alkotmányhoz fűződő viszonya alapján azt, hogy a 2012 előtti időszakban létezett-e a quasi bírászkodás és ha igen, akkor a jogtudomány miképpen viszonyult ahhoz. Mennyiben kezelték egyfajta funkcionális zavarként avagy tartották szükségszerűnek a bírósági rendszer tehermentesítése miatt, vagy esetleg egyenesen kívánatosnak, a közigazgatás előnyeként említhető gyors és hatékony ügyintézésre tekintettel. Jelen kutatás egyik feltevése, hogy az igazságszolgáltatás bírósági monopóliumának elve valójában nem monopólium, hanem az ügyek csak egy részében érvényesül, míg más ügyek esetében már nem is kivételként, hanem mintegy főszabályként létezik. Ilyen terület a közigazgatási büntetőjog is, amely tiszta formájában mindeddig nem érvényesült hazánkban.⁴

Jelen kutatás fő tézise, hogy a fenti szervezeti és intézményi változások eredményeképpen kialakulhat a valódi közigazgatási büntetőjog, így a közigazgatásban történt fent említett szervezeti változások arra vezethetnek, hogy a közigazgatás quasi bírászkodási tevékenysége keretében létrejön egy olyan terület, amelynek mindeddig csupán az elméletben létezett hazánkban. Mindennek igazolásához szükséges bemutatni a közigazgatási büntetőjog fogalmát és az azzal kapcsolatos dogmatikai rendszert, valamint a közigazgatási szankciók rendszerében végbemenő változásokat, amelyek alapján igazolható, hogy egyes szubjektív szankciók az objektív szankciók irányába mozdultak el. Szükséges elhelyezni ezen rendszerben az új önkormányzati rendeletekben szereplő szankciókat, amelyek mivel nem szabálysértések, ezért nem tartoznak a szabálysértési eljárás hatálya alá sem, így kizárólag a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) rendelkezései alapján bírálhatók el - összhangban a Magyar-program rendelkezéseivel⁵. A Ket. 2011-ben elhatározott módosítása megteremtette az anyagi közigazgatási szankciók egységes alapjait, amelyek között kifejezetten is található olyan rendelkezések, amelyek az önkormányzatok által alkotott rendeletekre vonatkoznak. Ugyanakkor a Ket. alapvetően az objektív anyagi jogi szankciók eljárási szabályait tartalmazza, ám véleményem szerint ez nem jelenti azt, hogy ez a rendszer megtörhetetlen lenne, mivel az önkormányzati rendszabályok a természetükből fakadóan felvethetik a cselekmények szubjektív jellegét is. Ez azonban további kérdéseket generál, így például azt, hogy a Ket. alkalmassá válhat-e arra, hogy szubjektív és objektív szankciók egységes eljárási alapjait tartalmazza, figyelemmel arra, hogy a szubjektív szankciók hagyományosan más garanciákkal kell, hogy rendelkezzenek.

⁴ A közigazgatási büntetőjog elméleti értelemben a kihágások – Goldschmidt fent idézett felfogásának megfelelően - a kriminális jellegű cselekményeken kívül álló igazgatásellenes részét jelentette. A közigazgatási büntetőjogot a szabálysértési jogtól is szükséges elhatárolni, mivel az eredetileg államigazgatási jogba tartozó szabálysértési jogba a dekriminalizációs hullámoknak köszönhetően erősen kriminális cselekmények is kerültek, amelyek a közigazgatási büntetőjog fogalomba már nem illeszkedhettek.

⁵ Lásd Magyar-program 15. o.

<http://magyary-program.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyary%20kozig%20fejlesztési%20program%202012%20A4.pdf> [2013. 11. 21.]

A közigazgatási büntetőjog területe tehát a fentiek alapján a helyi önkormányzatok által alkotható rendszabályokkal azonosítható. A kutatás előfeltevése, hogy a jelenlegi szervezeti változások kifejezetten elősegítették a közigazgatási büntetőbíráskodás rendszerének újraalakulását, ideértve a helyi önkormányzatok új szervezeti rendszerét, valamint a helyi önkormányzatok felett gyakorolt törvényességi felügyelet és az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatának új szabályait. A helyi önkormányzatok esetén ezért szükséges végigkövetni, hogy milyen folyamatok vezettek arra, hogy felmerülhessen a közigazgatási büntetőjog gondolata. Ennek egyik eleme az új szabálysértési törvény, amely elszakította a szabálysértéseket eddig jelentésüktől és egy köztes – a büntetőjog és az eddigi szabálysértések között álló - jogterületet hozott létre. A másik lépés a helyi önkormányzatok jogállásának és szervezetének újraszabályozása, valamint a törvényességi felügyelet megteremtése volt, amelyen belül megváltozott a rendeletek felülvizsgálatának a szabályrendszere.

A fenti kérdéskörökben a célom, hogy olyan megalapozott következtetéseket vonjak le, amelyek alkalmasak arra, hogy a közigazgatás quasi bíráskodó tevékenységének a lényege meghatározható legyen, rámutassak a közigazgatási büntetőjog kialakulásának a lehetőségére, valamint szempontokat adjak az így létrejövő terület más jogszabályokhoz való viszonyának a megítélésére, valamint az elbírálással kapcsolatos szervezeti problémák megválaszolására. Az elméleti kérdések tisztázása körében cél a vonatkozó alkotmányjogi és közigazgatási szakirodalom tudományos és kritikai feldolgozása, amely ugyanakkor a jogalkalmazás egységesítését is elősegíti.

Jelen kutatás alkalmat adott a közigazgatási büntetőbíráskodás rendszerének az újragondolásához is, hiszen egyszerre érinti a szabálysértéseket, amelyeknek a kialakításában a helyi önkormányzatok továbbra is részt vállalhatnak, valamint a helyi önkormányzatok által alkotott új rendeleteket, amelyek viszonya tisztázásra szorul mind a szabálysértésekhez, mind más közigazgatási szankciókhoz képest.

III. A kutatás hasznosíthatósága

A kutatás eredményei a jogirodalom mellett a gyakorlat számára is hasznosíthatók. Elsősorban az elmélet számára jelenthet adalékot a quasi bíráskodás fogalmának a meghatározása, valamint azon szempontok kimunkálása, amelyek alapján a közigazgatási és az igazságszolgáltatási tevékenység elválasztható egymástól. Szintén elméleti jellegű eredmény a közigazgatási büntetőbíráskodás rendszerének újragondolása, illetve elhelyezése a közigazgatási szankciók rendszerében.

Jelenleg komoly problémát jelent mind a helyi önkormányzatok, mind a területi kormányhivatalok számára az említett szankcionáló rendeletek megalkotása, illetve léte. A helyi önkormányzatok esetében kérdésként jelentkezik, hogy mely területeket, illetve milyen eszközökkel szabályozzanak, mely szervezethez telepítsék az elbírálás lehetőségét, továbbá milyen eljárást alkalmazzanak. Szintén probléma a már említettek tükrében az is, hogy lehetséges-e szubjektív szankcióként megfogalmazni ezen szabályokat. E körben elméleti eredményt jelent annak feltárása, hogy a közigazgatási büntetőbíráskodás jelenlegi rendszere hogyan viszonyul a közigazgatási büntetőjoghoz, különös tekintettel a fent említett önkormányzati szabályrendeletekre.

A területi kormányhivatalok jelenleg inkább segítő eszközöket alkalmaznak és tartózkodnak attól, hogy ezen rendeletek felülvizsgálatát kérjék. Jelen kutatás szempontokat kívánt nyújtani egy esetleges alkotmánybírószági felülvizsgálat kezdeményezéséhez is, figyelembe véve nemcsak az eddigi alkotmánybírószági gyakorlatot, hanem az Alaptörvény alapján a történeti alkotmány rendelkezéseit is. Így a helyi önkormányzatok történetileg létező jogát a közigazgatási büntetőjog megalkotására, ezen jogszabályok és az így létrehozott jogintézmények viszonyát a szabálysértésekhez, valamint a közigazgatási szankciókhoz.

Szervezeti problémaként jelentkezett, hogy a fentiekben vázolt rendszer alapján a közigazgatás legalsó szintjén a jegyző, illetve a járási hivatal gyakorol quasi bírászkodási jogkört. Az említett eredeti jogalkotó hatáskörben megalkotott szankcionáló önkormányzati rendeletek vonatkozásban viszont nem tisztázott, hogy ki lehet a hatáskör címzettje. Annyi bizonyos, hogy mivel önkormányzati hatósági ügyről van szó, így a képviselő-testület lehet mind a jogszabály megalkotója, mind a hatáskör címzettje - ahogyan ezt a megsemmisített Mötv. 51. § (4) bekezdése is tartalmazta -, amely testület azonban az Mötv. 41. § (4) bekezdése alapján átruházhatja hatáskörét a polgármesterre, a bizottságra, a jegyzőre, illetve a társulásra. A részönkormányzat testülete viszont a Mötv. 62. § (2) bekezdése alapján önkormányzati hatósági hatáskörben nem járhat el átruházott hatáskörben.

A kutatás következtetései tehát a konkrét jogalkalmazó munkában is hasznosíthatóak a közigazgatás mindkét alrendszere vonatkozásában és elősegíthetik az egységes jogértelmezést is. Céлом olyan javaslatok megfogalmazása, amelyek ténylegesen segíthetik mind a helyi önkormányzatok rendeletalkotási jogát, mind a területi kormányhivatalok törvényességi felügyeleti tevékenységét.

IV. A kutatás módszere

A kutatás módszere a feldolgozott terület jellegéhez, illetve természetéhez igazodott. A kutatás kiemelten a téma elméleti és gyakorlati szempontú áttekintését vállalta, amely eredmény komplex módszerek alkalmazásával volt elérhető.

Szükség volt tehát a téma, így a quasi bírászkodás, valamint a közigazgatási büntetőbíráskodás és a közigazgatási büntetőjog elméleti irodalmának áttekintésére, amely – a téma kettős érintettsége okán - egyszerre feltételezte a közigazgatás és az alkotmányjogi irodalom áttekintését. Az Alaptörvényben foglalt történeti alkotmányra történő utalások, illetve azoknak a hatályos alkotmányjogi kérdéseknél alkalmazható megítélése miatt szintén nem volt mellőzhető egyes elméleti- történeti munkák feldolgozása, amely alkalmat adott a téma minél teljesebb körű feldolgozására.

Az empirikus kutatás körében igyekeztem felkutatni azon már megszületett rendeleteket, amelyeket ilyen eredeti jogalkotó hatáskörben alkottak, vizsgáltam az alapvető jogok biztos közösségellenes rendeleteket vizsgáló jelentését⁶, illetve személyes konzultációt folytattam a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal és a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal törvényességi felügyeleti tevékenységében közreműködő munkatársaival annak érdekében, hogy betekintést nyerjek a törvényességi felügyelet gyakorlatába, valamint egyeztettem az ugyanezen megyékben tevékenykedő egyes jegyzőkkel is.

⁶ Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-6727/2012. számú ügyben

A személyes konzultáció különösen azért nem volt mellőzhető, mivel a kutatás jelenlegi szakaszát nehezítette a helyi önkormányzatok és a területi kormányhivatalok óvatos hozzáállása a mindezülig bevett módszertani megoldások hiánya miatt, amelynek nyomán sok esetben a készítés alatt álló helyi önkormányzati rendeletek ismerhetők csak meg és nem a már közzétettek. A területi kormányhivatalok ugyanis az említett segítő helyreigazító eszközökkel élve inkább a meggyőzés eszközeit alkalmazva próbálnak gátat vetni ezen önkormányzati rendeletek megalkotásának és a rendeletek által generált további problémák – mint például a dogmatikai vagy szervezeti kérdések - megelőzése érdekében.

Az elméleti háttér kialakításához egyaránt alkalmazott módszer volt a könyvtárkutatás, illetve a hatályos jogszabályi anyag feldolgozása az alkotmánybírósági határozatok tükrében. A történeti alkotmány időszakát tekintve feldolgoztam a korszak hazai közjogi irodalmát, másrészt az említett elvek alaposabb kifejtéséhez és értelmezéséhez segítségül hívtam a közjogtörténeti irodalmat is. A közigazgatási büntetőbíráskodás mellett a közigazgatási büntetőjog hazai és külföldi irodalma is szükségszerűen tárgyalandó volt. A jelenkori irodalom kapcsán szintén főként a quasi bíráskodás megítélése, valamint a helyi önkormányzatok eredeti jogalkotó hatáskörének a vizsgálata, illetve a közigazgatási szankciók közötti átrendeződés jogtudományi reflexiói jelentették a fő kiindulási alapot.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata több szempontból is vizsgálendő volt. Az egyik szempont a quasi bíráskodás fogalmának a meghatározása, illetve a közigazgatási és igazságszolgáltatási tevékenység elhatárolása, amelyhez szükségszerűen az igazságszolgáltatás fogalmát is segítségül kellett hívni. Figyelemmel arra, hogy a közigazgatási büntetőjog esetleges megjelenése a közigazgatási szankciórendszer is érinti, ezért szükséges volt foglalkozni a szankciórendszer körében az utóbbi időszakban érzékelhető átrendeződés megítélésével, különös tekintettel a szubjektív és objektív szankciók közötti változásokra és jogalkotói átsorolásokra. A hatályos rendszer vonatkozásában külön szempontot jelentett továbbá a jelenlegi szabálysértési törvény által meghatározott rendszer megítélése.

V. A kutatás eredményei

V. 1. A quasi bíráskodás fogalma

A közigazgatási jogi irodalom a közigazgatás quasi bíráskodási tevékenységével elsősorban a közigazgatási jogalkalmazás körében foglalkozik, mint olyan tevékenység, amely egyrészt ún. tiszta jogalkalmazásnak tekinthető, amely más tevékenységekkel jellemzően nem keveredik, másrészt a közigazgatási szervek azon tevékenysége, amely attribútumait tekintve a bírósági jogalkalmazásnak feleltethető meg. A quasi bíráskodás fogalmát tehát a közigazgatási tankönyvek, illetve szakirodalom egy sajátos szervi-tartalmi meghatározással adják meg, amelynek egyik ismérve, hogy a közigazgatás tevékenysége, a másik pedig, hogy az tartalmilag a bíráskodással egyezik meg.⁷

Ezen kötetek azonban abból az alapfeltevésekből indulnak ki, hogy mind a közigazgatás, mind a bíráskodás tartalma egyértelműen meghatározható, illetve egymástól elhatárolható. Ehhez képest sem a bíróságok, sem a közigazgatás tevékenységének a különbségei nem ragadhatók meg olyan egyértelműen, mint az várható lenne. Közismert, hogy mindkét szervezetrendszer

⁷ Szabó Imre (főszerk.): *Állam- és jogtudományi enciklopédia*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1980, 410. o.

végez jogalkalmazó tevékenységet, hiszen jogszabályokat alkalmaznak egyedi esetre,⁸ ugyanakkor a kétfajta tevékenység között jelentős különbségeket fedezhetünk fel. Ezeket a közigazgatási tankönyvek⁹ általában számba veszik, ám a legtöbbhez azt a megjegyzést fűzik, hogy csupán általánosságban érvényesül az elhatárolás, hiszen mindkét vonatkozásban találhatunk eltéréseket. A tudományos feldolgozásokból összeálló kép viszont már korántsem ennyire egységes: egyes szerzők eltérő elhatárolási szempontokat sorakoztatnak fel, más szerzők pedig rendre megcáfolják azokat.

A quasi bírászkodás mint fogalom viszont nem köthető kizárólag a közigazgatáshoz. A Jogtudományi enciklopédia egyfajta negatív tartalmi megközelítés alapján akként vélekedik, hogy quasi igazságszolgáltatásnak tekinthető valamennyi olyan, tartalmát tekintve bírászkodási tevékenység, amelyet nem bíróság végez. A meghatározás e körbe sorolja a választottbírászkodást,¹⁰ viszont az előbbieik alapján nem köti a tevékenységet a közigazgatáshoz, annak ellenére, hogy a quasi bírászkodás kapcsán a legtöbbet emlegetett példa a szabálysértés, illetve a jegyző birtokvédelmi eljárása.

Somody Bernadette az alapjogvédelem lehetőségeiről írott munkájában¹¹ szintén ezen negatív meghatározásból kiindulva határozta meg akként a quasi bírászkodást, hogy az a nem bírósági szerveknek a bíróságokéhoz hasonló tevékenysége, amelynek fontos ismérve, hogy a döntéssel szemben bírósági jogorvoslat igénybe vehető. Ilyen tevékenységet végeznek például a következő szervek: az Egyenlő Bánásmód Hatóság vagy a Független Rendészeti Panasztestület. Ezen tanulmány azonban a bíróságokéhoz hasonló tevékenységet megszorítóan értelmezi és az ugyanazon szerv által végzett más kapcsolódó tevékenységet nem tekinti a quasi bírászkodás körébe tartozónak. Ennek nyomán például az ombudsman által kiadott ajánlásokat, illetve állásfoglalásokat, valamint a hivatalból végzettség tevékenységeket már nem sorolja ide. Így bár a tanulmány erre nem tér ki, e vonatkozásban a szerző quasi bírászkodásnak csak azokat a kérelemre induló cselekményeket tekinti, amelyek egyedi ügyben, múltban megtörtént eseményeket bírálnak el. Abban az esetben, ha az eljárás például hivatalból indul meg, akkor ezt már ugyanazon szerv esetében sem tekinti quasi bírászkodásnak. Ez a fajta meghatározás ugyanakkor azt feltételezi, hogy a bírászkodás említett ismérvei állandóak - így a kérelemre indult jelleg, valamint a múltban megtörtént esemény elbírálása - holott a tevékenységek elemzésekor is észlelhető, hogy ezen ismérvek sem állandóak.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor nem követ ennyire megszorító értelmezést és a quasi bírászkodás, illetve az ún. non-judiciális tevékenység fogalmát az egyes tevékenység-típusok felől közelítette meg, amely által valójában mellőzte a fogalmi elemek meghatározását. A testület a következőket sorolta e körbe: az állandó és eseti választottbíróságok eljárása, a jegyző birtokvédelmi eljárása, a szabálysértési „bírászkodás”, a közjegyzői jogszolgáltatás, illetve a fogyasztóvédelem területén a békéltető testület eljárása,¹² amelyhez egy másik döntés az egyes gyámhatósági eljárásokat is hozzá sorolta.¹³ Egy későbbi határozat pedig a

⁸ A fogalomról lásd Szabó Imre (főszerk.): *Állam- és jogtudományi enciklopédia*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1980, 796. o.

⁹ Pl. Fazekas-Ficzere: *i. m.*, 326-330. o.

¹⁰ Szabó Imre (főszerk.): *Állam- és jogtudományi enciklopédia*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1980, 410. o.

¹¹ Somody Bernadette: Alapjogvédelem a bírászkodáson túl *Fundamentum* 2010. 2. 5-19. o.

¹² 1208/B/2010. AB határozat és 1245/B/2011. AB határozat

¹³ Lásd 71 /2012 (XII. 17.) AB határozat

közigazgatás által kibocsátott fizetési kötelezettséget megállapító egyes fizetési meghagyásos eljárásokat is ilyenek tekintette.¹⁴

A fogalom-meghatározásnak aligha tekinthető példálózó felsorolásból kiderül, hogy a quasi bírászkodásnak nincs egységes és bevett meghatározása és felleltározható tartalma, hiszen az igazságszolgáltatás ismérveinek a meghatározásától függ, hogy milyen tevékenységeket sorolunk ide. Ennek alapján leszögezhetjük a 7/2001. (III. 14.) alkotmánybírósági határozat nyomán, hogy a bíróságon kívüli jogvitát kötelező érvénnyel eldöntő szerv¹⁵ kifejezés tartalma egyenesen „homályos”-nak tekinthető. A másik fontos megállapítás, hogy a quasi bírászkodás nem köthető kizárólag a közigazgatáshoz, és nem pusztán a hatalmi ágak összefolyásról van szó, bár a quasi judiciális tevékenység igen jelentős része a közigazgatás körébe vonható és talán csak a választottbíróságok működése nem tekinthető kifejezetten a közigazgatáshoz tartozónak.¹⁶ A meghatározások közös eleme ugyanakkor, hogy a quasi bírászkodás fogalmát a *közigazgatás és a bírászkodás elhatárolása* alapján lehet meghatározni, amely ugyanakkor feltételezi az igazságszolgáltatás fogalmának a meghatározását.

V. 2. Az igazságszolgáltatás alkotmányjogi fogalma

Az Alaptörvényben kifejezetten is deklarált hatalommegosztás elve alapján leszögezhető, hogy igazságszolgáltatási tevékenységet kizárólag a bíróságok végezhetnek, azt sem a törvényhozó, sem a végrehajtó hatalom nem gyakorolhatja. Ám míg mindezt a korábbi Alkotmány akként fejezte ki, hogy felsorolta, hogy mely szervek az igazságszolgáltató szervek, addig az Alaptörvény szakított ezzel megoldással, és csupán azt az elvet tartalmazza, amely az igazságszolgáltatási tevékenység kizárólagosságát jelöli. Az Alaptörvény emellett csupán egyetlen bíróságot, nevezetesen a legfőbb bírósági szervet nevezi meg. A megfogalmazás alapján azonban továbbra is alapelveként érvényesül az igazságszolgáltatás bírósági monopóliumának elve, amelynek alapján igazságszolgáltatási tevékenységet alapvetően a bíróságok láthatnak el. Ezen elv alól az állam csak kivételesen és meghatározott esetekben enged kivételt.

Az igazságszolgáltatási tevékenység elemei

A bírói tevékenység meghatározó elemeit ugyan az Alaptörvény kifejezetten is tartalmazza, ám e tekintetben jelentősebb eltérés tapasztalható a korábbi Alkotmány szövegéhez képest. Így a korábbi Alkotmány részben generális jelleggel írta körül a feladatokat, míg az Alaptörvény a különböző ügytípusokat sorolja fel. A két módszer között más különbség is van, mivel míg a korábbi Alkotmány alapján a tevékenységek közé tartozott az alkotmányos rend, valamint a jogok és kötelezettségek védelme, addig ezek a megfogalmazások *expressis verbis* már nem találhatók meg a hatályos normaszövegben.

Az Alaptörvény szerint az igazságszolgáltatás elsősorban az alábbiakat jelenti:

- jogalkalmazási tevékenység végzése, polgári jogviták elbírálása;
- joghátrány alkalmazása, azaz büntetőügyekben történő döntés és a bűncselekmények elkövetőinek megbüntetése;

¹⁴ 1208/B/2010. AB határozat

¹⁵ az ombudsman tevékenységének a vizsgálata kapcsán az Obtv. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 29. § (1) bekezdés h) pontjának 2001. december 15-én hatályos rendelkezése.

¹⁶ Megjegyzendő, hogy a közigazgatásban is több választottbíróság működik. Ide sorolható például az Energetikai Választottbíróság, illetve a Sport Állandó Választottbíróság.

- a jogszerű állapot helyreállítása;
- a közigazgatási határozatok törvényességének felülvizsgálata, amely az egyedi döntések vizsgálatát jelenti;
- a helyi önkormányzati jogalkotó tevékenységének a vizsgálata, amely jelenti egyrészt a rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatát, másrészt a jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítását.

A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) átvette azt a korábban az Alkotmánybíróság döntésében is megjelenő elvet, amely szerint az igazságszolgáltatási tevékenység a bíró ítélkezésénél szélesebb tartalmat fog át. A sarkalatos törvény akként rendelkezik, hogy Magyarországon a bíróságok igazságszolgáltatási és más törvény által meghatározott tevékenységet látnak el. Az Alkotmánybíróság ugyanis már 1993-ban rámutatott, hogy az alkotmányi szabályozás nem zárja ki, hogy a bíróságok a bírói útra tartozó ügyekben a konkrét eljárásokon kívül, akár az eljárás megindítása előtt vagy után az alapvető jogok érvényre juttatását elősegítő tevékenységet végezzenek, és ezen a lehetőségen az Alaptörvény sem változtatott. [1481/B/1992. AB határozat]

Az igazságszolgáltatás bírói monopólium elve alól kivételek egyike a közigazgatási szervek által végzett ún. *quasi* bíraskodás, amely alatt hagyományosan a közigazgatási szervek által végzett azon tevékenység értendő, amely jellegében az igazságszolgáltatás jegyeit viseli magán. Az igazságszolgáltatás bírósági monopóliumát kezdetektől – tehát a közigazgatást és az igazságszolgáltatást szétválasztó 1869. évi IV. törvénycikktől – jellemzik ezek a kivételek. Az immáron hagyományossá váló területek közé tartozik a szabálysértési ügyek intézése, amennyiben az ügyet közigazgatási hatóság bírálja el, vagy a jegyző által végzett birtokvédelmi eljárás. Ezen eljárások mindegyikére jellemző a kontradiktórius jelleg, az egyedi jellegű jogvita elbírálása, illetve az, hogy a döntés deklaratív jellegű, tehát múltban megtörtént eseményt bírál el. A másik kivétel a választott-bíróságok tevékenysége, amelynek alkalmazására csak egyes törvényben meghatározott jogviták esetében van lehetőség és kizárólag a felek kikötése alapján. Az Alkotmánybíróság döntése emellett elismeri, hogy az igazságszolgáltatás bírói monopóliumának elve elsősorban akkor érvényesül, ha az elbírálás helye Magyarország, de még ezekben az esetekben sem mindig. Lehetőség van ugyanis különbíróságok felállítására és az sem minősül alkotmányellenesnek, ha törvény lehetőséget ad arra, hogy a felek külföldi rendes vagy választottbíróság hatáskörét kikössék. (1180/B/1990. AB határozat)

A nem bírósági szervek igazságszolgáltatási jellegű tevékenységét azonban mégsem tekinthetjük a bíróságokéval azonosnak, hiszen a bírósági szervezetnek olyan jellemzői és alkotmányosan garantált feladatai vannak, amelyek elhatárolják más szervezettől. Ilyen a bírói szervezet speciális alkotmányjogi státusza, a bírói függetlenség alkotmányosan is deklarált garanciája, valamint az, hogy a fent említett más szervek döntése felett bírói kontroll érvényesül. Más értelemben szintén a kivételek közé tartoznak az alkotmányos felhatalmazás alapján létrehozott különbíróságok, amelyek létesítésére a korábbi Alkotmány és a jelenlegi Alaptörvény egyaránt lehetőséget ad.

V. 3. A bírósági és közigazgatási jogalkalmazás elhatárolása

A közigazgatási és a bírósági jogalkalmazás összehasonlítása vonatkozásában szükséges azon ismérveket meghatározni, amelynek segítségével a két tevékenység elhatárolható. Ennek alapja a közigazgatási szakirodalomban bevett ismérvek összessége lehet, amely

szempontrendszer természetesen saját magát sem tekinti megfellebbezhetetlen ismérvek gyűjteményének, hiszen csak egyfajta – oktatásban használt – általános irányvonalként kezelendők, és azok cáfolatát maga a közigazgatási irodalom is elvégzi. A közigazgatási irodalom az elhatárolást jellemzően az alábbi szempontok szerint gondolja újra:

Deklaratív döntés

Jellemző attribútum a döntés deklaratív jellege, amely a bírósági ítéletek esetében általánosan érvényesül, míg a közigazgatási döntések egyaránt lehetnek konstitutív és deklaratív jellegűek is. Nem tekinthető azonban valamennyi deklaratív közigazgatási döntés quasi bíraskodási jogkörben hozottnak, hiszen ennek alapján valamennyi szankcionáló döntés a quasi bíraskodás körében történő eljárások közé lenne sorolható. A deklaratív jelleg tehát egyik szükséges, de nem elégséges ismérv.

Bírósági felülvizsgálat lehetősége

Bár a közigazgatási irodalom nem emeli ki, de mégis talán a legfontosabb ismérve a közigazgatás által gyakorolt quasi bíraskodási tevékenységnek, hogy a döntés nem végleges, illetve a döntéssel szemben vagy esetleg annak kapcsán, igénybe vehető a bírósági felülvizsgálat. Mindez persze nem feltétlenül a közvetlen, illetve direkt bírósági felülvizsgálatot jelenti, vagy akár az indirektet, hanem a bírósághoz fordulás jogának érvényesítését anélkül, hogy a közigazgatás fórumrendszerében folytatódna az eljárás.

Kérelemhez kötöttség – officialitás

Nem jelenthet kizárólagos megkülönböztetési szempontot az a bevett ismérv sem, amely szerint a közigazgatás saját kezdeményezésére is cselekedhet, míg az igazságszolgáltatás csak kérelemre, hiszen a cégbírósági eljárások között is található olyan - mint a törvényességi felügyeleti intézkedés -, amely hivatalból is elrendelhető¹⁷. A közigazgatás quasi bíraskodási jogköre körében pedig találkozhatunk az ún. közvetlen kérelemre induló eljárásokkal, ahol a hivatalból történő eljárás-kezdeményezések igen jelentős részében az eljárás közvetlen kiváltója valamilyen ügyféli kezdeményezés. E tekintetben ugyan lényeges különbség tehető a kétfajta jogalkalmazás között, mivel ilyen ügyekben a közigazgatási szervekre nem irányadó a *ne ultra petitem* elve, mint a bíróságokra,¹⁸ hiszen az eljárás több esetben a kérelem visszavonása esetén hivatalból is folytatható, illetve a közvetlen kérelemre induló eljárások esetén eleve hivatalból indul meg.

Mérlegelési jog – törvényhez kötöttség

Szintén nem tekinthető egyedül meghatározónak a közigazgatás mérlegelési jogköre az igazságszolgáltatás törvényhez kötöttségéhez képest, mivel egyrészt mindkét jogalkalmazó szerv rendelkezik bizonyos fokú, a jogalkalmazáshoz szükséges mérlegelési joggal, másrészt a bíróságok törvényhez kötöttsége valójában a bírói függetlenség egy alkotmányi biztosítója. A mérlegelés tehát mindkét szervtípus esetében lehetséges, ám a *szabad mérlegelés* joga főként a közigazgatás sajátja, mivel a bíróságok és a közigazgatási szervek jogalkalmazó tevékenysége közötti egyik fő különbség, hogy a bíróságok jogalkalmazása két fő területre terjed ki. Az egyik a tényállás megállapítása, a másik az így meghatározott történeti

¹⁷ Lásd 2006. évi V. tv. 76. §

¹⁸ SZAMEL Lajos: Törvényhozás – bíraskodás – közigazgatás – kísérlet a bíraskodás fogalmának megközelítésére a törvényhozástól, illetve a közigazgatástól való elhatárolással, *Allam és Igazgatás*, 38 (1988. 8.), 706. o.

tényállásnak a jogi minősítése. A közigazgatás ezzel szemben az előbbieken túl célszerűségi szempontokat is figyelembe vesz, amely nem jellemző a bíróságokra.¹⁹

A hatóság pozíciója – a bírói függetlenség

A bíróság helyzete a függetlenség elvéből is következően mindig semleges kell, hogy legyen, míg a közigazgatási ügytípusokban már nem ilyen egyértelmű a helyzet. Egyes jogvitás jellegűnek tekinthető ügyekben – mint például a szabálysértési jogalkalmazás – talán megengedhető, hogy csaknem semleges jellegűnek tekintsük a szervet. Ám ez sem teljesen egyértelmű, hiszen egyrészt a *közigazgatás egy hierarchikus rendszer*, ahol a felettes szerv érdemi befolyást gyakorolhat a döntéshozásra a hatáskörelvonás tilalma elvének tiszteletben tartása mellett, másrészt egyes bírságtételek bevétele - főként az objektív bírságoknál²⁰ - az adott ágazatot gazdagítja. Más eljárásoknál pedig még ennél is közvetlenebb az összefüggés, hiszen a szociális igazgatás terén a mérlegelési jogkörben adható támogatásokról az önkormányzati szerv dönt, mint ahogyan a finanszírozás is az önkormányzat feladata.²¹

A quasi bírászkodás komplex fogalma

A közigazgatás quasi bírászkodási tevékenységének a fogalma kapcsán tehát álláspontom szerint az emelhető ki, hogy az olyan közigazgatás által végzett tevékenység, amely rendszerint kérelemre vagy közvetetten kérelemre indul, az eljárás jellemzően kontradiktórium jellegű vagy célja a jogvédelem, az eljárás valamely múltban megtörtént eseményt elbírálása érdekében zajlik, a meghozott döntés pedig deklaratív jellegű és a közigazgatás döntése kapcsán általában közvetlenül igénybe vehető a bírósági felülvizsgálat lehetősége.

A *szempontrendszert összegezve* ugyanakkor az állapítható meg, hogy a közigazgatás quasi bírászkodási tevékenysége során a fentiek mellett egyszerre érvényesülnek olyan ismérvek mint a mérlegelési jogkör megléte, illetve a bírói függetlenség hiánya, ugyanakkor olyan többletjellemzők járulnak a tevékenységhez, mint a speciális szakértelem, a gyors és egyszerű elbírálás elve és az ügyfélbarát eljárás. Szintén megőrzi a közigazgatás azt a jellemzőjét is, hogy a döntés meghozatala mellett más tevékenységet is gyakoroljon, így adott esetben egyszerre érvényesülhet a jogalkotás és a jogalkalmazás - például éppen a helyi önkormányzatok esetében -, valamint a bíróságokkal szemben a közigazgatás élhet olyan más eszközökkel, mint a tanácsadás vagy a figyelmeztetés. Ezen ismérvek mintegy hozzáadódnak a quasi bírászkodási tevékenységhez nem lerontva azt, hanem éppen gazdagítva.

V. 4. Az alkotmányjogi megközelítés – a történeti alkotmány tükrében

Külön elméleti kérdés, hogy az egyes korszakokban az alkotmányjogi vagy ilyen megközelítést is tartalmazó munkák miképpen viszonyultak a hatalmi ágak összefolyásához. E körben egy igen elnéző szemléletmóddal találkozhatunk annak ellenére, hogy a hatalommegosztás elve a jogállamiság egyik alapköve. A dualizmuskori munkáktól kezdve mind a mai napig szinte kivétel nélkül tényként említették a szakírók a bíróságokkal kapcsolatban, hogy ítélezési tevékenységet más, főként közigazgatási szervek is végeznek.

¹⁹ MARTONYI János: A diszkrecionális mérlegelés kérdései. *Acta Jur. et Pol.*, Szeged, Tom. XIV, Fasc. 5, 1967, 8.

²⁰ NAGY Marianna: *A közigazgatási jogi szankciórendszer*, Osiris, Budapest, 2000.

²¹ SZAMEL: *i. m.*, 706. o.

A közigazgatás és az igazságszolgáltatás különválasztását deklaráló 1869. évi IV. tc. elfogadására eredetileg egy igazságügyi reform részeként került sor, mintegy a kiegyezésről szóló törvény folytatásaként, hiszen az osztrák alaptörvény már 1867-ben arról rendelkezett, hogy a két hatalmi ágat valamennyi fokon el kell különíteni egymástól.²² A törvénycikket kidolgozó Csemegi Károly már korábban is a közigazgatás és az igazságszolgáltatás szétválasztása mellett szállt síkra,²³ mind a bírói függetlenség, mind a szervezeti elkülönítés vonatkozásában. Felismerte azonban azt is, hogy a két hatalmi ág között némi együttműködést a polgárok jogai védelme érdekében biztosítani kell, így a jogegyenlőség fenntartása érdekében javasolta a közigazgatás által hozott döntések bírói felülvizsgálatát. Ez messze előremutató gondolat volt, hiszen a hatalommegosztás elméletének, és azon belül a bírói és végrehajtói hatalmi ág elhatárolásának egyik legneuralgikusabb pontja a közigazgatás döntéseinek bírói ellenőrzése, amely miatt a teljes függetlenítés nem lehetséges. Ennek kidolgozására különféle válaszokat adott a jogtudomány.

Kivételek a főszabály alól

A közigazgatási szervek bírói jogosítványainak megőrzésére már a törvényjavaslat vitája során törekvések mutatkoztak, de a szigorú elválasztás lehetetlensége viszont egészen hamar és magától értetődően jelentkezett nemcsak a jogalkotás, hanem a jogtudomány terén is. Több közjogász - így például Nagy Ernő - amellet érvelt, hogy az államhatalom egysége miatt a hatalommegosztás elmélete túl mereven nem értelmezhető, hiszen ez az egyes funkciók mintegy „gépies” elválasztását jelentené, ezért szükség esetén - az állam érdekében - az egyes hatalmi ágak egymás tevékenységébe is avatkozhatnak.²⁴ Hasonlóan vélekedett Kmety Károly²⁵, Tomcsányi Móric²⁶ és Csekey István²⁷ is, akik általában célszerűségi okokra hivatkoztak az összefolyás megengedhetősége kapcsán.

Ennek köszönhetően a közjogászok általában csupán néhány szó erejéig emlékeztek meg a bírói hatalom kapcsán arról, hogy egyes területeken a közigazgatási szervek is végeznek ítélezési tevékenységet. Ez utóbbiak felsorolása általában nem is teljes körű, így adott esetben két-három kivételt említenek a munkákban. Az általában felmerülő területek között megtalálhatjuk a kihágási ügyeket, a kisebb perértékű polgári peres ügyeket, az iparos és cselédügyeket, valamint a fegyelmi ügyeket, de szintén elismert kivétel volt a községi bíráskodás és a gyámhatóságok vagy árvaszékek eljárása is.

A kihágási ügyek elbírálása már ekkor is komoly aggályokat keltett a közjogászokban. Kmety Károly 1905-ben megjelent művében amellet érvelt, hogy valamennyi kihágást bírói szerv bíráljon el, hiszen e cselekmények természetüknél fogva inkább a büntető

²² Mindez az osztrákok számára is kötelezettséget jelentett, hiszen a vegyes járási hivatalok megszüntetésével járt Máthé Gábor: *Die Problematik der Gewaltentrennung*, Budapest, Gondolat, 2004, 132. o.; *uő*: A közigazgatási büntetőjog elméletétörténetéhez. In: *Degré emlékkönyv*. Budapest, 1995. 149-159. o.; Wilhelm Brauner: *Osztrák alkotmánytörténet napjainkig*. [Ford.. Kajtár István]. Pécs, 1994. 195. o.

²³ Csemegi Károly: A büntető törvények és a bíróság, in: *Csemegi Károly művei* (Edvi Illés Károly – Gyomai Zsigmond szerk.), Budapest, Franklin, 1904, 58–81. o. és Csemegi Károly: *Közigazgatás és törvénykezés*. In: *Csemegi Károly művei* (Edvi Illés Károly – Gyomai Zsigmond szerk.), Budapest, Franklin, 1904, 82–101. o.; Stipta István: A pénzügyi közigazgatási bíráskodás hazai előtörténete. In: *Acta juridica et politica*; Tom. 52. Fasc. 9. Szeged, 1997. 5-10. o.

²⁴ Nagy Ernő: *Magyarország közjoga: államjog*, Budapest, Eggenberger, 1897, 195. o.

²⁵ Kmety Károly: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*, Budapest, Polizer, 1905, VI. o.

²⁶ Tomcsányi Móric: *Magyarország közjoga*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1940, 15. o.

²⁷ Csekey István: *Magyarország alkotmánya*, Budapest, Renaissance, 1943, 191-192. o.

igazságszolgáltatáshoz tartoznak, így e körben a rendőrség eljárása ellentétes a jogállamiság elvével.²⁸ Márffy Ede szintén a jogterület büntető jellegét emelte ki, hangsúlyozva a törvényben történő megállapítás szükségességét és a közigazgatási hatóságok hatáskörének szűkítését.²⁹ Ellenpélda is volt: így Tusnádi Élthes Gyula a diszkrecionális jog bővítése mellett tette le a voksát, a közigazgatási szervek kapcsán pedig a bírói függetlenség szegmenseit látta érvényesülni.³⁰ Tóth József kevés kivételtől eltekintve úgy vélte, hogy a közigazgatási tisztviselők függetlensége biztosított,³¹ egyedül az önkormányzati köztisztviselőkkel kapcsolatban fogalmazott meg kétségeket arra hivatkozással, hogy ezek a személyek választással kerülnek a tisztségükbe, amely álláspontja szerint függőséget eredményez a választó testülettől.

Később Martonyi János a közigazgatás és az igazságszolgáltatás elválasztásának gyakorlati megvalósulásának tárgyalása kapcsán nem kevés példával támasztotta alá, hogy a hazai jogfejlődésben az elhatárolás csak töredékesen valósult meg. Így a quasi iurisdictio megvalósulásaként hivatkozott a közigazgatási tisztviselők fegyelmi ügyeiben felállított bíróságra, a kényszernyugdíjazási ügyekben eljáró szervekre, azokra az esetekre, amikor a közigazgatás előkérdést dönt el, és nem utolsó sorban a rendőri büntetőbíráskodásra, valamint a községi bíráskodásra. Mindebből azt a következtetést vonta le, hogy a két hatalmi ág szervezeti megkülönböztetethetősége szintén tökéletlen, ehelyett a tevékenység jellege és célja lehet az az ismérv, amely mentén az elhatárolás végrehajtható.³² Martonyi azonban bemutatta azt is, hogy a quasi bíráskodás nem egyedülálló a jogrendszerben, hiszen a hatalmi ágak között más típusú összefonódások is tapasztalhatók.³³

Bibó István szintén megengedő volt az összefolyások kapcsán, ugyanis ebben nem ellentmondást látott, hanem annak igazolását, hogy a montesquieu-i triász lényege nem feltétlenül a hatalmi ágak teljeskörű és mindenfeletti elválasztása, hanem az, hogy a hatalomkoncentráció helyett több hatalmi centrum létezik, amelyek mindegyike megfelelő garanciákkal bír más hatalom beavatkozásával szemben.³⁴ Így Bibó számára a közigazgatás quasi-bíráskodó tevékenysége nem feltétlenül jelenthetett problémát, hiszen a hangsúly egy megfelelően felépített rendszeren van, amelyben mindkét ágazat kellő garanciákkal rendelkezik, így az állam egyes jogviták eldöntését bizonyos szempontokra tekintettel – mint például a fent említett gyorsaság vagy gyakorlatiasság – a bíróság helyett a közigazgatásra bízta.

Általánosságban megállapítható, hogy az 1869. évi IV. tc-től való eltérés a történeti alkotmány időszakában a célszerűségi, takarékosági szempontok miatt nem esett szigorú megítélés alá. A szakirodalom alapján kimondható, hogy a quasi bíráskodást a korszak elismerte, igaz, ezen elnevezéssel nem illette. A jogállamiság elvével való szigorú ütközés inkább csupán a német jogirodalomban körvonalazódott, ahol az igazságszolgáltatás bírói monopólium elve alóli kivételek alátámasztására vagy legalábbis megengedhetőségére több teóriát is kidolgoztak.

²⁸ Kmety: i. m. 292-294. o.

²⁹ Márffy Ede: *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog*, I. kötet, Budapest, Athenaeum, 1926, 263. o.

³⁰ Élthes: i. m. 574-575. o.

³¹ Tóth József: *A rendészeti ténykedés alakjai*, Eger, Szent János Nyomda, 1939, 188-190. o.

³² MARTONYI: i. m., 19 és 21. o.

³³ Lásd részletesen MARTONYI: i. m., 14-21. o.

³⁴ BIBÓ István: *Válogatott tanulmányok*. II. kötet 1945-1949., Magvető Kiadó, Budapest, 1986, 369-392. o.

V. 5. A quasi bíraskodás új területe: a közigazgatási büntetőjog

Az új szabálysértési törvény – elmozdulás a büntetőjog irányába

Az új szabálysértési törvény megalkotásával a jogalkotó amellett tette le a voksát, hogy szükséges fenntartani azon cselekmények kategóriáját, és az erre vonatkozó külön elbírálási rendszert, amelyek társadalomra veszélyessége csekélyebb a büntetőjognál. Ez egyben azt is jelenti, hogy a szabálysértések bár elméletileg a közigazgatási szankciókhoz tartoznak, mégis elbírálásuk során külön, a klasszikus közigazgatási szankciónálásnál erősebb, mintegy a büntetőjoghoz közelítő elvek érvényesülnek, mint az ártatlanság védelme. Különösen fontos ez a nemrégiben bekövetkezett Ket. módosítás tükrében, amikor az igazgatási szankciók alkalmazásának közös szabályait a jogalkotó a Ket-be utalta. Bár az objektív szankciókra alkalmazandó szabályok eddig is közösek voltak, ez annak rögzítését jelenti, hogy az állam nem kíván olyan egységes alapokon nyugvó szankcionálást, amelybe a szabálysértések is beletartoznának, hanem az megmarad önálló létalappal bíró területként.

Jelen esetben ugyan karakterváltásról nem beszélhetünk, de a reform igen nagymértékű. Egy olyan önállósuló jogterület alakult ki, amely (még) nem része a büntetőjognak, de eltávolodott a közigazgatási jogtól. A büntetőjog irányába történő elmozdulás az alábbiakból alapján következtethető:

Preambulum

Az Sztv. preambulumban megfogalmazott szabályozási célok közül szinte teljes egészében kimaradt az igazgatásellenességre történő utalás, amely helyett inkább a közigazgatási szankciónak az elméleti céltól tágabb gyakorlati, tehát jogszabályokban megjelenő célja köszön vissza, amely az elméleti célt két irányba is tágítja: egyrészt a társadalmi normák irányába, másrészt a büntetőjog irányába. Az új törvény preambulumban azonban éppen ez a két cél nyilvánul meg, és a közigazgatási szankció általános elméleti célja, tehát éppen a közigazgatási jog érvényre juttatása nem található meg benne. A preambulum szövege akár egy klasszikus kihágási törvénykönyvé is lehetne, amely jelen formájában erőteljesen emlékeztet az 1879. évi XL. tc., azaz a Kihágási törvénykönyv kapcsán kialakult kodifikációs állaspontra a kihágások jellegét illetően, amely a preventív vonást emelte ki a kihágások legfőbb karaktereként.³⁵ A preambulum által így egyre inkább elismeri a jogalkotó azokat a dekriminalizációs törekvéseket, amelyeket a klasszikus közigazgatási szerzők - mint Madarász Tibor is - idegennek tekintettek a közigazgatási jogi szankciótól.

Újszerű fogalom-meghatározás

A közigazgatási jogtól való eltávolodás tükröződik az újszerű fogalom-meghatározásban, amelynek két fő kiindulópontja a törvény által történő büntetni rendeltség, másrészt a társadalomra veszélyesség. A kizárólag törvény által történő meghatározottság a releváció erejével hat a szabálysértési jogban, hiszen közel 200 éve nem volt példa arra, hogy a jogalkotó kizárólag a törvény általi meghatározottságot írja elő és ezáltal a közigazgatási büntetőbíraskodásra is a nullum crimen sine lege elvet érvényesítse. Ezáltal a közigazgatási büntetőjog klasszikus értelmezésének egyik alapköve már nem érvényesül immáron, nevezetesen a közigazgatás általi meghatározottság.

A társadalomra veszélyesség kisebb foka ugyanakkor hagyományosan a közigazgatási büntetőbíraskodáshoz köthető fogalom, amely hosszabb idő óta vita tárgyát képezi a

³⁵ Lásd 1879. évi XL. tc. indokolása

jogirodalomban: nevezetesen, hogy lehet-e a szabálysértés veszélyes a társadalomra, illetve mit jelent a kisebb fok. Az ismérv törvénybe foglalása az eddigieknél szorosabb kapcsolatot jelent a büntetőjoghoz, hiszen a társadalomra veszélyesség kérdése akár elméleti síkon felvetheti a mennyiségi elhatárolás kérdését is.

Terminológiai váltás

Lényeges és a szabálysértés fogalmához tartozó kérdés az a terminológiai váltás is, amely a felróhatóság kifejezést a vétkességgel váltotta fel, ugyanis a „felróhatóság” a szabálysértés mint kezdetben államigazgatási, illetve később közigazgatási jogi kategória ismérve volt, mintegy elhatárolandó a jogintézményt a büntetőjogtól.

Mennyiségi dekriminalizáció

Az új törvény egyben egy mennyiségi dekriminalizáció hajtott végre azzal, hogy a szabálysértés és a büntetőjog közötti határvonalat húszezer forintról ötvenezer forintra emelte. Ez a törvényjavaslathoz fűzött általános indokolás szerint mintegy negyedével csökkentette a vagyon elleni cselekmények számát.

Szankciórendszer szigorodása

A büntetőjoghoz történő közelítést jelzi a szankciórendszer erőteljes szigorodása. Ez nem csupán a mértékben fejezőik ki, hanem új büntetési nemek bevezetésében, valamint az alkalmazási feltételek megváltozásában.

A változást hasonlóan értékelte az Alkotmánybíróság 38/2012. (XI. 14.) határozata is. Mindezek a szempontok a szabálysértési jog esetén egyszerre jelzik a jogterület esetleges ideiglenes fenntartásának a szükségességét, valamint a megszűnés, illetve az átalakulás lehetőségét, amely által a kriminális cselekmények visszaolvadnak a büntetőjogba, míg az igazgatásellenes cselekmények pedig vagy szabálysértésként vagy a jogalkotás irányát tekintve objektív alapú szankciókként léteznek tovább. A szabálysértési törvény ekként meglehetősen messze került a közigazgatási jog hagyományos goldschmidti fogalmától.

V. 6. A közigazgatási büntetőjog megjelenése

6. 1. Átrendeződés a szankciórendszerben – az önkormányzati jogalkotás

A fentiek alapján tehát a szabálysértési jog 2012. évi II. törvénnyel létrehozott rendszere egyértelműen a büntetőjog irányába mozdult el, miközben a helyi önkormányzatok a 2011. évi CLXXXIX. törvénnyel 2012-ben új lehetőséget kaptak. A Mötv. 143. § (4) bekezdés e) pontja ugyanis arra adott felhatalmazást, hogy a helyi önkormányzat rendeletben tiltott, közösségellenes magatartásokat határozzon meg. A szabályozás alapján a Mötv. 51. § (4) bekezdése értelmében a helyi önkormányzat képviselő-testülete a magatartás elkövetőjével szemben az önkormányzati rendeletben legfeljebb ötvenezer forintig terjedő helyszíni bírság, illetve százötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírság kiszabását rendelheti el, amely az önkormányzat saját bevételét képezi.

A szabály szoros összefüggésben állt az új szabálysértési törvény hatályba lépésével, amely szerint szabálysértést kizárólag törvény állapíthat meg. Megszűnt tehát a helyi önkormányzatoknak az az évszázadok óta fennálló és tradicionális jogköre, hogy ténylegesen részt vegyenek a közigazgatási büntetőbíráskodás alakításában. Sőt az új törvény nyomán a szabálysértések vonatkozásában közigazgatási büntetőjogról abban a klasszikus értelemben

nem is igazán beszélhetünk, ami megfelelne a hagyományos goldschmidti értelemnek. A helyi önkormányzatok mintegy ezt pótlandó kaptak arra lehetőséget, hogy pénzbírságot vagy helyszíni bírságot szabjanak ki a közösségellenes magatartások kapcsán, amelynek eljárási szabályait a Ket-be épített új szabályok biztosítják.

Ezen jogkörrel a helyi önkormányzatok szép számmal el is kezdtek élni: az ombudsman megkeresésére a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium azt a választ adta, hogy 2012. szeptember 1-ig mindösszesen 699 ilyen önkormányzati rendeletet alkottak, amelyek főként olyan - alkotmányjogi szempontból neuralgikus - témaköröket érintettek, mint a guberálás, a koldulás, illetve a kéregetés és mindösszesen a rendeletek nyolcada tartalmazott más tényállást mint az előbbieket.

Az Alkotmánybíróság a 38/2012 (XI. 14.) AB határozatával azonban a Mötv. 143. § (4) bekezdés e) pontját és az 51. § (4) bekezdését megsemmisítette mintegy bianco jellegűnek minősítve a felhatalmazást és megszüntette ezen jogalap alapján a szankcionáló helyi önkormányzati rendeletek alkotásának a lehetőségét. Az alkotmányos testület a jogállamiság elvéből kiindulva megerősítette azon állandó gyakorlatát, amely szerint a jogalkotási felhatalmazásnak meg kell határoznia a jogalkotási hatáskör terjedelmét és korlátait. A grémium azt is vizsgálta, hogy van-e olyan más törvény, amely kereteket szabna a helyi önkormányzat szankció statuálási jogkörének, de a Ket-en kívül más szabály nem érintette a jogkört. A Ket. pedig e vonatkozásban szubszidiárius jellegű szabályokat tartalmaz más anyagi szabályokhoz képest (elévülés, bírság kiszabására vonatkozó mérlegelési szempontok stb.) egyes eljárási szabályok mellett, amelyek bár az eljárási garanciákat biztosítják, de nem alkalmasak arra, hogy a felhatalmazás hiányosságait orvosolják. Aggályosnak tartotta továbbá a testület a helyi önkormányzatok gazdasági érdekeltiségét is, mindamelllett, hogy a felhatalmazás a normavilágosság követelményének sem felelt meg. Így nem csak a garázdasággal kapcsolatos szoros közösség volt problémásnak tekinthető, de az sem állapítható meg, hogy a szankció megállapítása milyen jogalanyokra – csak természetes személyek vagy szervezetek is – vonatkozik.

A határozat jelentősége abban is állt, hogy elsőként értékelte az új szabálysértési törvényt, kimondva annak büntetőjoghoz közelítő jellegét, valamint ugyanez a határozat semmisítette meg az új szabálysértési törvény hajléktalanokkal kapcsolatos tényállását [közterületen életvitelszerű lakhatás tilalmának megszegése]. Az Alaptörvény negyedik módosítása a hajléktalanokkal kapcsolatos szabályozást közismerten újr szabályozta a XXII. cikkében oly módon, hogy lehetővé tette, hogy törvény vagy helyi önkormányzat rendelete a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében, a közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellenessé minősítse az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást. Az Alaptörvény XXII. cikkét is érintő negyedik Alaptörvény-módosítás és az annak nyomán megtörtént szabálysértési törvény módosítása következtében a szabálysértési törvény ad felhatalmazást a helyi önkormányzatoknak azon közterületi zónák kijelölésére.³⁶ Mindez azonban nem jelenti azt, hogy a helyi önkormányzat ismét szabálysértési rendeletet alkothatna, mivel a tekintetben változatlan a törvényhozói szándék, hogy szabálysértést csak törvény állapíthat meg. A negyedik Alaptörvény-módosítás nyomán bekövetkezett módosítás tehát nem rehabilitálta a helyi önkormányzatnak a rendeletben szankciót megállapító jogkörét.

³⁶ <http://www.parlament.hu/irom39/10749/10749.pdf> [2013. 04. 18.]

6. 2. Önkormányzati szankcionálás felhatalmazás nélkül – Közigazgatási büntetőjog?

A gyakorlatban már az Alkotmánybíróság 2012 novemberében született határozata után problémaként merült fel, hogy a helyi önkormányzatok bírságoló rendeleteinek alkotása az alkotmánybírósági döntés nyomán nem szűnt meg teljesen. A Möt. megsemmisített szakaszai ugyan valóban tartalmaztak konkrét felhatalmazást a bírság megalkotására, azonban a helyi önkormányzatok rendeletalkotási jogkörének az alapjait nem a Möt. hanem maga az Alaptörvény tartalmazza. A helyi önkormányzat a törvényi felhatalmazás alapján történő jogalkotás mellett eredeti jogalkotó hatáskörrel is rendelkezik a feladatkörében, amely alapján felmerülhet, hogy vajon minősíthet-e magatartást jogellenessé önkormányzati rendelet és ezzel kapcsolatban állapíthat-e meg pénzbírságot. A Ket. pedig továbbra is külön kitér az anyagi bírságok kapcsán a helyi önkormányzatok által alkotható bírságokra, valamint tartalmaz eltérő szabályokat a végrehajtásra nézve: így például a helyi önkormányzati rendelet alapján kiszabott pénzbírság meg nem fizetése esetén megváltható közérdekű munkával³⁷.

A kormányhivatalok az alkotmánybírósági döntést akként kommunikálták a helyi önkormányzatok felé, hogy a megsemmisítés miatt már nincs lehetőség ilyen rendelet megalkotására, amelyet a helyi önkormányzatok döntő többsége – de nem mindegyik - el is fogadott. Ennek ellenére azonban álláspontom szerint továbbra is kérdés, hogy vajon valóban alkothat-e a helyi önkormányzat felhatalmazás nélkül ilyen rendelet eredeti jogalkotó hatáskörében, hiszen az Alaptörvény arra lehetőséget ad, hogy a magasabb szintű jogszabály által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyt a helyi önkormányzat feladatkörében önállóan szabályozza. Bizonyos esetekben pedig a bírságolás is lehet ilyen.

6. 3. A közigazgatási büntetőbíráskodás egyes fogalmai

A közigazgatási büntetőbíráskodás

A közigazgatási büntetőbíráskodás mint műkifejezés, egy létező joganyag leírására szolgál, és amelyet éppen azért alkottak meg, hogy az egymástól igen eltérő karakterrel bíró kihágások, illetve szabálysértések egységes megnevezéséül szolgáljon. A jogterület változó jellege, illetve elnevezése ugyanakkor nem tekinthető pusztán terminológiai problémának, hanem egyben elméleti kérdés is. Főképpen azért, mivel a kihágások a trichotomikus büntetőjog részét képezték, ergo a büntetőjoghoz, vagy legalábbis ahhoz is tartoztak, addig a szabálysértésekről mindez már nem mondható el, hiszen azokat éppen azért hozták létre, hogy a közigazgatás, illetve korábban az államigazgatás, is gyakorolhasson büntetőhatalmat.

A cselekménytípusok egységes megnevezésére ismeretes még az ún. kisebb súlyú cselekmények kategóriája, amellyel több közigazgatási és büntetőjogi munkában találkozhatunk³⁸. Igaz, a tekintetben már jelentős eltérések vannak az egyes szerzők álláspontjai között, hogy ez a kisebb súly mihez képest, és főképpen mennyivel kisebb. A közigazgatási büntetőbíráskodás terminusz technikusza így tehát részben a közigazgatási büntetőjog egyfajta processzuális felfogására utal és egyben összekötő kapcsot jelent a közigazgatási büntetőjog elmélete és a közigazgatási büntetőbíráskodás mint valóság között.

³⁷ Ket. 131. § (1a) bekezdés

³⁸ Lásd Bittó Márta: A közigazgatási büntetőjog kialakulása. *Állam- és Jogtudomány*, 1982/2. 247. o., Kántás Péter: Kis bűnök és büntetések. *Belügyi Szemle*, 2001/6. 15. o., Máthé Gábor: A kihágás intézménye. *Állam és Igazgatás*, 1980/8. 673. o., Papp László: A "közigazgatási büntetőbíráskodás" problematikája. *Magyar Közigazgatás*, 1992/6. 336. o., Rác Attila: *Az igazságszolgáltatási szervezet egysége és differenciálódása*. Akad.

A közigazgatási büntetőjog

A közigazgatási büntetőjog ezzel szemben sem a kihágásokkal, sem a szabálysértések egészével nem azonosítható, hiszen míg az utóbbi kategóriák a tételes jogban is megjelennek, addig az előbbi hazánkban – egyelőre - kizárólag az elmélet produktuma volt. A terminológiát a jogtudomány azonban már több mint száz éve használja, hiszen a kihágások elméleti megalapozása érdekében alkotott elméletek - amelyeket Angyal Pál is összefoglalt³⁹ - már ennek termékei voltak.

A közigazgatási büntetőjog fogalma hagyományosan James Goldschmidt nevéhez kötődik, és a jogtudományban töretlenül jelen levő igazságügyi és közigazgatási büntetőjog megosztottságra vezethető vissza, amely elhatárolás a büntetőjog fogalmából eredeztethető. Goldschmidt a közigazgatási büntetőjogot a következőképpen definiálta: „a közigazgatási büntetőjog azoknak a szabályoknak az összessége, melyeknek alapján a közjólét megteremtésére hivatott állami közigazgatás a közigazgatási rendszabály áthágására mint tényálladéokra államjogi felhatalmazás keretében és jogtétel formájában közigazgatási következményként büntetést szab”⁴⁰. A klasszikus büntetőjognak ezzel szemben egy materiális és egy formális elemét különbözteti meg. Materiális jellegű a jogtárgy-csorbitás, amely valamely jogilag védett érdek megsértése vagy veszélyeztetése lehet és amely egyben közvetíti a társadalom etikai értékelését. A formális elem pedig a tiltó norma áthágása. Goldschmidt elmélete szerint a közigazgatási büntetőjogban ezek közül a materiális elem hiányzik. Más korabeli elméletek azonban másból eredeztetik ezeket, ahogyan ezt Angyal Pál is összefoglalta 1931-es székfoglalójában. Ezen elméletek között van, amelyik minőségi, míg mások csak mennyiségi különbséget találtak a büntetőjog között. A közigazgatási büntetőjog és létező jogszabályok különbség leginkább Nagy Marianna ragadta meg, aki mind a kihágások, mind a szabálysértések elhatárolását elvégezte ezen fogalomtól.⁴¹

6. 4. A szankciórendszer körében eddig történt átrendeződések

A szankciórendszer tekintetében történt átrendeződések közül a legismertebb az ún. objektív közlekedési bírságok 2007-ben történt létrehozása azáltal, hogy a jogalkotó az addig a szabálysértések körbe tartozó és szabálysértési garanciákkal körülbástyázott egyes olyan cselekményeket, mint például a gyorsajtás az objektív szankciók körébe (is) sorolt. Az átsorolás kezdetben csupán részleges volt, majd teljessé vált. Az Alkotmánybíróság ennek folyamatát is értékelte még a korábbi alkotmány alapján. Mivel az előző Alkotmány *expressis verbis* nem tartalmazott rendelkezéseket a szankciórendszerről, és ezt az Alaptörvény is átvette, így irányadónak tekinthetők az Alkotmánybíróság határozataiban megfogalmazottak.

Kiadó, Budapest, 1972. 141. o., Szilbereky Jenő: A szabálysértések új szabályozása [1968. évi I. sz. tv.] *Magyar Jog* 1968/4. 194. o.

³⁹ Lásd Angyal Pál: *A közigazgatás-ellenesség büntetőjogi értékelése*. MTA, Budapest, 1931.

⁴⁰ Goldschmidt, James: *Das Verwaltungsstrafrecht. Eine Untersuchung der Grenzgebiete zwischen Strafrecht und Verwaltungsrecht auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage*. Carl Heymanns Verlag, Berlin, 1902. 577. o. magyarul Angyal Pál: *A közigazgatás-ellenesség büntetőjogi értékelése*. MTA, Budapest, 1931. 32. o.

⁴¹ Nagy Marianna: *A közigazgatási jogi szankciórendszer*. Osiris, Budapest, 2000. 23. o.

Kifejezetten az Alkotmány és a szankciók viszonyát vizsgálta a 498/D/2000 határozat, amely már ekkor elismerte a jogalkotó szabad mérlegelési jogkörét a szankció alkalmazási feltételeinek és mértékének szabályozása kapcsán azzal, hogy ennek a döntési szabadságnak az Alkotmány rendelkezései szabnak határt. Ilyen elv főképpen a jogállamiság elve, a személyes szabadság vagy az emberi méltóság.

Az objektív közlekedési bírságok alkotmányosságát megítélő 60/2009. (V. 28.) AB határozat a közigazgatási szankciók közös alapjából kiindulva ismerte el a törvényi alapokon nyugvó objektív alapú szankciókat. Az Alkotmánybíróság ebben a döntésében kimondta, hogy önmagában az objektív felelősség nem alkotmányellenes és nem ütközik a jogállamiság elvébe. A közlekedés során ugyanis olyan súlyos vészhelyzetek következhetnek be, amelyek miatt nyomós közérdek fűződik a közlekedési szabályok betartásához. Ez utóbbi érvényesítését az állam szankciókkal biztosíthatja, ami éppen azt teszi lehetővé, hogy a szabályszegő viselje a magatartásáért a felelősséget. Az alkotmányos fórum álláspontja szerint az objektív szankciók - amelyek adott esetben a közvélemény szerint vétkes elkövetőt sújtják büntetéssel - éppen hogy nem sértik a jogbiztonságot, hanem mintegy ösztönzik és elősegítik azt. A jogalkotó szabadon mérlegelheti, hogy milyen felelősségi alakzatot hoz létre az adott jogág keretei között, így arra is lehetősége van, hogy a már meglévő jogágak mellett új jogterületet alakítson ki, ezáltal is reflektálva az új társadalmi jelenségekre. E körben fontos tényező a hatékonyság, amelyet a csaknem elkerülhetetlen szankciók előmozdítanak.

Az objektív, vétkességtől független üzembentartói felelősség sem alkotmányellenes, abban az esetben, ha teljesíti a következő kritériumokat. A szankciót, illetve a felelősségi vélelmet tartalmazó norma világos és igazságos tartalommal kell, hogy bírjon, és a vélelemnek megdönthetőnek kell lennie. Abban az esetben, ha a szankció teljesíti ezeket a követelményeket, akkor nem állapítható meg a jogállamiság sérelme.

A szabálysértések kapcsán érvényesíthető a joggal való visszaélés problémája is felmerülhet, figyelemmel a 31/1998. (VI. 25.) AB határozatban foglaltakra. Emiatt az Alkotmánybíróság megítélése alapján „*alkotmányellenes az olyan rendelkezés is, amely amiatt ütközik az említett tilalomba, mert a jogalkotó valamely jogintézményt nem annak jogrendszeren belüli rendeltetése szerinti célra használt fel.*” A szabálysértések objektív szankciókká történő átminősítése kapcsán a közigazgatási szankció célja volt a kiindulópont, amely nem más, mint a közigazgatási jog érvényre juttatása, míg a közigazgatási szankciók egyik általánosan érvényesülő funkciója pedig a prevenció. A közigazgatási bírság a testület álláspontja szerint hangsúlyozottan is betölti ezt a funkciót, míg a büntethetőséget kizáró okok egy másik jogágnak, a büntetőjognak a sajátosságai, amelyek alkalmazása nem alkotmányos köztelezettség. Nem jelent tehát joggal való visszaélést a határozat szerint a jogalkotó részéről, ha a közigazgatási bírságok esetén nem rendeli alkalmazni az ártatlanság vélelmét, illetve a büntethetőséget kizáró okokat.

Az említett döntésből azonban annak az elismerése is következik, hogy szabálysértési szankciók sok szempontból önállósulnak és különállnak más közigazgatási szankcióktól. A szabálysértések bár jelenleg a közigazgatási joghoz tartoznak, mint jogág, azonban működésük során olyan büntetőjogi elvek is érvényesülnek, mint az ártatlanság vélelme vagy a büntethetőséget kizáró okok. Ezek az elvek azonban nem képezik alkotmányos akadályát annak, hogy a jogalkotó preventív szempontok, illetve a közigazgatási jog mint cél érvényre juttatása érdekében a szabálysértéseket átminősítse objektív szankcióvá. Mindez vélhetően nem vonatkozik a klasszikusan kriminális jellegű szabálysértésekre, amelyek célja nem is a

közigazgatási jog érvényre juttatása. Ezek kapcsán és éppen ezért állapította meg Madarász Tibor már 1989-ben, hogy ezek példázzák azt, hogy a jogszabály által meghatározott közigazgatási szankciók célja tágabb mint az elméleti cél, ami a közigazgatási jog érvényre juttatása. Ezek a cselekmények kétség kívül a dekriminalizáció szükségessége miatt kerültek a szabálysértési jogba, ám karakterük kihat a szabálysértések egészére és mintegy magával vonja a magasabb szintű garanciák igényét.

6. 5. Az Alkotmánybírósági vizsgálat lehetséges szempontjai

A kibocsátás jogalapja

Figyelemmel arra, hogy az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése kifejezetten akként rendelkezik, hogy a helyi önkormányzatok – feladatkörükben eljárva - önállóan szabályozhatnak olyan életviszonyt, amelyet más jogszabály nem szabályoz, így nem tekinthető Alaptörvénybe-ütközőnek a szankcionáló rendelet megalkotása. A helyi önkormányzatok alapvető feladatait és rendeltetését ugyanis egyrészt az Alaptörvény, másrészt az Möt. határozza meg és az Möt. 4. §-a alapján a helyi közügy fogalma kapcsán a lakossággal történő együttműködés feltételeinek meghatározása körébe beletartozhat ezen jogszabályok megalkotása. Az Möt. 143. § (4) bekezdése d) pontjában pedig a törvényalkotó kifejezetten is felhatalmazta a helyi önkormányzatokat arra, hogy meghatározzák a „*közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit*”.

A feladatkör igazolásaként felhívható továbbá az Möt. 8. § (1) bekezdés b) pontja is, amely alapján a helyi közösség tagjai a helyi önkormányzás alanyaként kötelesek betartani és betartatni a közösségi együttélés alapvető szabályait, a (2) bekezdés szerint pedig a helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletében meghatározhatja az (1) bekezdésben foglalt kötelezettségek tartalmát, elmulasztásuk jogkövetkezményeit. Az Möt. -hez fűzött indokolásból szintén a szankcionálási lehetőség következik, hiszen a jogalkotó az indokolásban egyértelműen kifejezte azon szándékot, hogy a helyi önkormányzatok képviselő-testületei rendeletben – az indokolás szerint széleskörű társadalmi támogatottsággal - ilyen szankcionáló szabályokat alkossanak.

Ezen szabályok alapján tehát igazolható a helyi önkormányzatok arra vonatkozó lehetősége, hogy a képviselő-testület minősített többségével olyan rendeletet alkossanak, amelyek a helyi társadalmi együttélést szabályozzák és ezen rendeletek megsértőivel szemben szankciókat helyezzenek kilátásba. Lényeges azonban, hogy az így megalkotott rendelet valóban olyan tárgykört szabályozzon, amelyre vonatkozóan nem létezik más szabályozás és a szabályozott életviszony nem tartozik sem a büntetőjog, sem a szabálysértési jog, sem a közigazgatási jog országos jogszabályokkal lefedett területére. Megjegyzendő, hogy az ombudsmani jelentés szintén akként foglalt állást, hogy önmagában az ilyen jellegű önkormányzati rendeletalkotás nem jogellenes.

A tárgykör

Bár az Möt. 143. § (4) bekezdés e) pontját az Alkotmánybíróság az említett határozatával megsemmisítette, alapvetően az új szabályozás célja is a korábbiakhoz hasonlóan az lehet, hogy preventív jellegű szabályokat hozzon létre a közösség védelme érdekében. E tekintetben a szabályozás célja teljesen egybevág a Kbt. időszakában létező közigazgatási jellegű szabályrendeletekkel, amelyeket az önkormányzatok alkothattak meg. Itt érdemes megjegyezni azt is, hogy a közigazgatási büntetőjog egyik fő ismérveként megjelenő

preventív jelleget eddig éppen a büntetőjogból átkerült cselekmények törték meg, míg jelen rendszerben mindez tiszta formájában érvényesülhet.

A helyi önkormányzatok által így szabályozott cselekmények lehetnek akár a korábbi olyan helyi önkormányzat által statuált szabálysértések, amelyek olyan tárgykört szabályoznak, amelyek nem ütköznek más szabályba. Hiszen az Alkotmánybíróság említett döntései nyomán, amelyek a szubjektív és objektív szankciók közötti átrendeződést értékelték, - az alkotmányos elvek betartása mellett – megengedhető, hogy a szabálysértéseket mintegy átstrukturálják önkormányzati szankcióvá. Nyilvánvalóan ezen új szabályozásban nem statuálhatók fogalmilag szabálysértések, és a helyes jogalkotói megoldás is csak a hatályon kívül helyezés és új rendeletben történő elfogadás lehet.

A tárgykör kapcsán nem mellőzhető a konkrétan szabályozott életviszonyra vonatkozó szabályok részletes vizsgálata azzal kapcsolatban, hogy valóban nem áll-e fenn ütközés. Ez vonatkozik tehát a büntetőjog szabályok ismeretére, arra, hogy az új szabálysértési törvény nem vont-e szankcionálás alá az adott életviszonyt, illetve más jellegű közigazgatási szankcióval nem fenyegetett-e a terület, értve ez alatt a speciális szakigazgatási szabályokat is.

A tipikusan szabályozott tárgykörök közé tartoznak a városnév, illetve házszám-táblák elnevezése, a közterület-használat rendje, a parkok és más zöld területek védelme, illetve a korábbiakhoz hasonlóan a guberálás vagy a koldulás szabályozása. A szabályozott tárgykör szorosan összefügg azzal, hogy a szankcionáló rendeletek, mivel olyan szabályokat állapítanak meg, amelyek az önkormányzati rendelet nélkül nem léteznének és azok megsértését szankcionálják, ezért alkotmányos jogokat is érintenek.

Az Alkotmánybíróság ezen témakörök egy részének a szabályozásával kapcsolatban már konkrétan is véleményt nyilvánított. Így a 176/2011. (XII. 29.) AB határozat a guberálás szabálysértéssé nyilvánítását mondta ki az előző Alkotmányba ütközőnek a szabályozással megvalósított közvetett hátrányos megkülönböztetés miatt. Hiszen a szankcionálás bár látszólag semleges rendelkezésnek minősül, azonban a tiltás és a büntetés kilátásba helyezése a testület megállapítása szerint *„egyértelműen egy bizonyos élethelyzetben lévő társadalmi csoport ellen irányul. A szemét összegyűjtésére és a guberálásra kényszerülők ugyanis tipikusan a kilátástalan anyagi helyzetben lévő, a társadalom legszegényebb és legkiszolgáltatottabb rétegéhez tartozó személyek, akiknek megélhetését végső soron a szeméttárolókból kieszedett dolgok hasznosítása és a kidobott élelem biztosítja.”* A testület álláspontja szerint tehát a guberálás stigmatizáló jellegű. A néma koldulás vonatkozásában még nem született ilyen döntés, de az alapvető jogok biztosának a jelentése szerinti is az előbbi határozat analógiájára megállapítható lehet az Alaptörvénybe ütköző jelleg.

Az önkormányzati szabályozás kapcsán érvényesítendő alkotmányos elvek közé tartozik tehát, hogy a szabályozás ne tartalmazzon sem közvetlen, sem közvetett hátrányos megkülönböztetést⁴² és megfeleljen a jogállamiság követelményének, a szabályozás ne sértse a jogállamiság elvét, a jogbiztonságot és a normavilágosság követelményét. Szükséges

⁴² Ennek kapcsán irányadó az Alkotmánybíróság 63/2008. (IV. 30.) AB határozata, amely kimondta, hogy *„[a]z elfogadott jogszabálynak nemcsak látszólag kell semleges előírásokat tartalmaznia. Azt is biztosítania kell, hogy a minden[kire] egyformán érvényes jogi norma végül a [személyek] egy jól körülhatárolható csoportja esetében de facto ne eredményezzen alkotmányos indok nélküli hátrányos megkülönböztetést.”*

pontosan megjelölni a területi és személyi hatályt, a szabályozandó magatartásnak egyértelműnek kell lennie, a fogalmak egyértelműsítését adott esetben fogalomalkotással – értelmező rendelkezések beiktatásával - kell elősegíteni. Szükséges az is, hogy a jogalkalmazó mérlegelési lehetőségét lehetőség szerint minimálisra szorítsák, így nem alkalmazhatóak olyan generálklauzulák a szankcionáló normában, mint például „az elvárt magatartási szabályok megsértése”. Mivel a megalkotott rendelet kétség kívül érint alapjogokat, ezért meg kell felelnie az esetleges korlátozásnak a szükségességi arányossági követelményeknek is, ám az alapjog lényeges tartalma az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján nem korlátozható, valamint különös figyelemmel érvényesítendőek az általános jogszabály-szerkesztési elvek és a tartalmi követelmények.

Szervezeti, eljárási szabályok

A megsemmisített Mötv. 51. § (4) bekezdése egyértelműen a képviselő-testület hatáskörébe utalta a szankcionáló jogalkalmazást. Álláspontom szerint azonban ennek hiányában is egyértelmű, hogy a szankció alkalmazása a képviselő-testület hatáskörébe tartozhat, amely ezt átruházhatja az Mötv. 41. § (4) bekezdése alapján a polgármesterre, a jegyzőre, a bizottságra és a társulásra ruházhatja. Ugyanis figyelemmel arra, hogy önkormányzati rendelet államigazgatási hatósági hatáskört nem alapíthat, kizárólag az önkormányzati hatósági jogalkalmazás szabályrendszere alkalmazható. E vonatkozásban megjegyzendő, hogy az Mötv. 62. § (2) bekezdése alapján részönkormányzat testületére hatósági hatáskör nem ruházható. Célszerűségi alapon természetesen a jogbiztonság szempontjából legkevésbé aggályos az a megoldás, ha a jegyzőre telepítik az elbírálási jogosítványokat, hiszen az önkormányzati szervek közül a jegyző az egyetlen, aki kellő szakértelemmel rendelkezik ahhoz, hogy szankciót alkalmazzon.

Figyelemmel a Ket. 100. § (1) bekezdés f) pontjában foglalt rendelkezésre és a quasi bírászkodás jellegére, a döntés ellen szükséges jogorvoslati lehetőséget biztosítani. Ez elsősorban bírósági felülvizsgálat lehet a bírósághoz fordulás jogának érvényesítése érdekében, arra is tekintettel, hogy a képviselő-testület döntése ellen a Ket. 100. § (1) bekezdés f) pontja alapján nincs helye fellebbezésnek. Kérdéses azonban, hogy amennyiben átruházott hatáskörben valamely más önkormányzati szerv járt le, például az előbb említettek alapján a jegyző, akkor megengedhető-e a fellebbezés az önkormányzati hatósági ügyek mintájára vagy a quasi bírászkodás jellegéből fakadóan a bírósághoz történő közvetlen fordulás ebben az esetben is megengedhető. Véleményem szerint addig, amíg nincs ezen közigazgatási büntetőjognak saját eljárási joga és ekként a Ket. általános szabályai alá tartozik, addig a Ket. alapján egyértelmű, hogy a döntés ellen a képviselő-testülethez lehet fordulni, amely másodfokú döntéssel szemben már a bírósághoz fordulást kell biztosítani. Ezen rendszer megváltoztatására csak akkor van lehetőség, ha az Mötv. vagy a Ket. – a Ptk-ban szabályozott birtokvédelmi eljáráshoz hasonlóan – kifejezetten is kimondaná, hogy a döntéssel szemben közigazgatási úton nincs helye jogorvoslatnak. Ez a megoldás bár meglehetősen nagy terhet róhatna a bíróságokra, mégis megfontolandó lehet, semmint az, hogy a laikus képviselő-testület eljárásával egy újabb – álláspontom szerint felesleges és az eljárást meghosszabbító - szakasz iktatódjon közbe.

A felülvizsgálatra a közigazgatási és munkaügyi bíróságok lehetnek jogosultak ellentétben a szabálysértési kifogások elbírálásával, ahol a járásbíróságok járnak el. Ez a megoldás szintén egyértelműen igazolja a szabálysértések és a valódi közigazgatási büntetőjogként megjelenő önkormányzati szankciók közötti különbséget, amely szerint a szabálysértések egyre inkább a

büntetőjog részei lehetnek, míg az önkormányzati szankciók valódi közigazgatási jellegű szankcióként megvalósíthatják a közigazgatási büntetőjogot.

Kérdéses azonban, hogy a megalkotott önkormányzati rendelet szubjektív, avagy objektív szankciót keletkeztet-e és ezzel összefüggésben az is, hogy csak természetes személy cselekménye szankcionálható-e vagy jogi személyé, illetve más szervezete is. Álláspontom szerint dogmatikailag helyesebb lehet a szubjektív szankciók alkotása, amelyek kizárólag a természetes személy által elkövetett cselekményeket szankcionálják, figyelemmel a kialakuló kategória jellegére, a történeti hagyományokra, és különösen arra, hogy a társadalmi együttélés szabályainak a megsértéséről van szó. A Ket-ben foglalt rendelkezések és közös szabályok alapján, valamint a szabálysértéseken túli más közigazgatási szankciók rendszerére tekintettel azonban az objektív szankció sem elképzelhetetlen, hiszen objektív szankció esetén sem lehetetlen kimentési lehetőségeket beiktatni. Mindkét megoldás felvet további problémákat, hiszen az objektív szankció esetén kérdéses, hogy jogi személy szankcionálható-e, míg a szubjektív esetben pedig az ártatlanság vélelmének érvényesülése hívható fel.

Közös szabályok hiányában ennek egyértelmű kimondását a helyi önkormányzatok minden bizonnyal kerülni fogják, amelyre tekintettel a helyzet az 1950-es évek végi szabályozási rendszeréhez lehet hasonlatos, amely időszakban a közigazgatási szerzők azon vitatkoztak, hogy a szabálysértések objektív vagy szubjektív jellegűek-e.⁴³

Az eljárás megindítása kérelemre vagy legalább közvetetten kérelemre történhet, amely a szabálysértésekhez hasonlóan lehet feljelentés/panasz vagy a hatóság észlelése.

Szankció mértéke

A jelenlegi rendszerben közös szabályok hiányában meglehetősen problémás terület a szankció jellege, illetve mértéke. Az Möt-ben foglalt felhatalmazás hiányában elvileg bármekkora összegű pénzbírság, illetve bármilyen – nem büntetőjogi – szankció megállapítható, azonban az alkotmányos elvek érvényesítésének kötelezettsége miatt a tételezett szankció nem lehet olyan súlyos, hogy az adott esetben már büntetőjogi fenyegetettségről beszéljünk. Álláspontom szerint azonban a pénzbírságon kívül más szankció is bevezethető, de e körben igen körültekintően kell eljárnia a testületnek, hiszen a tételezett szankció nem sérthet emberi méltóságot és más alapvető jogokat. Ilyen történt például Edelenyben, ahol a feddést írta elő a képviselő-testület, amely jellegében a szabálysértési figyelmeztetéshez lehet hasonlatos.⁴⁴ E körben azonban figyelemmel kell lenni álláspontom szerint nem csupán a szankció tartalmára, hanem az elnevezésére is, hiszen adott esetben önmagában a szankció elnevezése is lehet hátrányos jellegű.⁴⁵

Szintén nem alkalmazható olyan már létező szankció, amely más jogág sajátja, hiszen ebben az esetben akár a jogbiztonság elvének a sérelme, akár a hatáskörön történő túlterjeszkedés is felmerülhet. A pénzbírság esetében mindez azért nem lehet releváns, mivel az általános

⁴³ Lásd Szatmári Lajos: Bírság a magyar államigazgatásban. In Madarász Tibor – ifj. Szatmári Lajos szerk.: A jogi felelősség és szankciórendszer elméleti alapjai. 12. ELTE ÁJK, Budapest, 1990. 148. o.

⁴⁴ Ombudsman állásfoglalása: „a feddással az önkormányzat nevében hatáskört gyakorló szerv kioktatta a tiltott, kirívóan közösségellenes magatartás elkövetőjét és felhívta a figyelmét arra, hogy a jövőben tartózkodjon a tiltott, kirívóan közösségellenes magatartás elkövetésétől.”

⁴⁵ Lásd 1999. évi LXIX. törvényhez fűzött indokolást az eljárás alá vont személy elnevezésére tekintettel, bár 1284/B/1990. AB határozat alapján nem az egyes jogintézmények elnevezésében keresendők az eljárási garanciák.

közigazgatási szankciónak minősül. Nem vehetők át továbbá szó szerint más jogszabályok szankcionáló rendelkezései sem, hiszen ez is sértené a jogbiztonság követelményét, valamint a jogintézmények bevett természetét is célszerű megőrizni.

A büntetés kiszabásakor mindenképpen célszerű a következő szempontok figyelembe vételét előírni: a magatartás súlya, ismétlődése, felróhatóság – ha van - mértéke, illetve az érintett vagyoni helyzete és jövedelmi viszonyai. Ez utóbbiak persze – az Sztv-hez hasonlóan⁴⁶ - csak akkor vehetők tekintetbe, ha a hatóság erre vonatkozó tájékoztatására az illető ezeket önként igazolta és azokra hivatkozott. Szintén szabályozható az elévülés is, ám ennek elmulasztása esetén nem áll fenn a jogbiztonság sérelme, hiszen a Ket. közös szabályai között található erre vonatkozó szubszidiárius rendelkezés. Szintén eshetőleges elem lehet a méltányossági szempontok érvényesítése, amely méltányosság alkalmazására kizárólag jogszabályi felhatalmazás alapján kerülhet sor.

6. 6. A kormányhivatalok tevékenysége

A kormányhivatalok törvényességi felügyeleti tevékenysége az előbb említett szankcionáló szabályok vonatkozásában – néhány kivételtől eltekintve - egyelőre a kölcsönös tartózkodás elve alapján valósul meg. Ennek okai között a bevezetőben már említettek folytán az említhető, hogy a törvényességi felügyelet önmagában is meglehetősen új intézmény, a közigazgatási büntetőjog fentiek alapján történő megszületése pedig példa és modern előzmények nélküli. Ráadásul a konkrét felhatalmazó rendelkezések hiányában alkotott önkormányzati rendeletek megtámadása kizárólag az Alkotmánybíróság előtt történhet meg, amely eljárást nem szívesen kezdeményezik a kormányhivatalok. Ezek miatt a területi kormányhivatalok tevékenysége az említett önkormányzati szabályrendeletekkel összefüggésben általában a segítő, meggyőző és sok esetben jogon kívüli eszközök alkalmazásában merül ki.⁴⁷

Törvényességi felhívások kibocsátására ezért csak végső esetben kerülhet sor, akkor, ha a konzultáció, illetve szakmai segítségnyújtás eszközei elégtelennek bizonyulnak és a kormányhivatal nem ér célt ezek alkalmazásával. Mivel tehát az adott terület megfelelő szabályozása egyelőre meglehetősen sok kérdést vet fel, ezért általában csak a nyilvánvalóan egyértelmű esetekben kerül sor törvényességi felhívás kibocsátására. Az ok a legtöbb esetben az volt, mert az önkormányzatok a hatályon kívül helyezett – más ágazati rendeletekben szereplő - szabálysértési tényállásokat emelték át tiltott, közösségellenes magatartás tényállásaként. Törvényességi felhívásra adhat alapot az is, ha a helyi önkormányzatok az Möt. megsemmisített 143. § (4) bekezdés e) pontjában felhatalmazás alapján alkotott rendeleteket nem helyezték hatályon kívül és egyszerűen „átstrukturálták” azokat felhatalmazás hiányában alkotottá. Itt abban áll a jogsérelem, hogy az önkormányzati rendelet – mint jogszabály – kibocsátásának a jogalapja nem módosítható, így nem helyes eljárás az,

⁴⁶ Lásd Sztv. 21. § (1) bekezdése

⁴⁷ Így például a segítségnyújtás keretében a Tolna Megyei Kormányhivatal 2012. június 14-én az ún. jegyzőklub keretén belül tematikus előadást szervezett a tiltott közösségellenes magatartások önkormányzati rendeletben való szabályozásáról, amelyen a kormányhivatal főosztályvezetője tájékoztatta a jegyzőket a jogszabályváltozásokról. Zala megyében pedig a kormányhivatal által működtetett önkormányzati levelezőrendszeren keresztül juttattak el körlevél formájú tájékoztató anyagokat a jegyzőknek, majd jegyzői értekezleten vitatták meg az Möt. rendelkezéseivel összefüggő változásokat, és hangsúlyozták a helyi rendeleti szabályozás mielőbbi áttekintésének és szükség szerinti módosításának szükségességét. Lásd Alapvető jogok biztosa AJB-6727/2012. számú ügyben készült jelentése

ha a meglévő önkormányzati rendelet felhatalmazásra vonatkozó részét módosítják és mintegy „átalakítják” azt eredeti jogalkotó hatáskörben alkotottá, figyelemmel az Abtv. 45. § (1) bekezdésére. Megjegyzendő, hogy elfogadható ugyanakkor az a megoldás, amely szerint a meglévő rendeletet hatályon kívül helyezik és a rendelet szövegét a felhatalmazásra vonatkozó részben megváltoztatva terjesztik elő, és azt új rendeletként elfogadja a képviselő-testület.

VI. Összegzés

A fentiek alapján megállapítható, hogy az Mötv-ben foglalt „parttalan” felhatalmazásnak az Alkotmánybíróság által történő megsemmisítése nem oldotta meg a problémát, ugyanakkor lehetőséget adott arra, hogy a helyi önkormányzatok mintegy felhatalmazás hiányában eredeti jogalkotó hatáskörben alkossanak szankcionáló rendeleteket, amelyek által a közigazgatási quasi bíraskodási tevékenysége keretében mintegy megvalósítható a közigazgatási büntetőjog. Ez az új szabályalkotási terület viszont meglehetősen sok tartalmi, eljárási, szervezeti problémát vet fel, amelyek megoldása részben a jogalkotóra vár, részben az Alkotmánybíróságra, részben pedig a területi kormányhivatalok összehangolt tevékenységére.

A jogalkotói megoldás kapcsán az ombudsman ajánlásában foglaltakkal ellentétben, én nem az Mötv-ben foglalandó új felhatalmazás beiktatásában látom a megoldást, hanem a Ket-ben szereplő szabályok bővítésében. Ilyen szabályozandó terület elsősorban a jogorvoslathoz való jog és a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesítése, a bírságok maximumának meghatározása, illetve az elévülés speciális szabályainak megalkotása. Álláspontom szerint ezeken az alkotmányos kérdéskörökön túl felmerülő más problémák – különös tekintettel a szabályozott életviszonyokra - megoldása főként a felügyelet körében lehetséges és javasolt, hiszen kizárólag ekként biztosítható, hogy a közigazgatási büntetőjog területe szabadon és spontán alakuljon.

Nem értek egyet az ombudsmani ajánlásban szereplő azon javaslattal sem, amely a KIM-et és a területi kormányhivatalokat kéri fel erőteljesebb fellépésére, mivel az előbbieken alapján álláspontom szerint a Ket. módosításával lenne a probléma orvosolható. Ezzel valósulhatna meg egy ahhoz hasonló rendszer, mint ami a Kbt. után volt, ahol a fórumrendszert és az eljárás kereteit szabályozták csupán a közös törvényi rendelkezések.

Ezen új rendszer lehet az, amely valóban megvalósítaná a közigazgatási büntetőjog goldschmidti értelmét, amely egy olyan lehetőség, amellyel a jogalkotó a jelenlegi rendszerben élhet. Ezen rendszer keretét adta egyrészt az az új szabálysértési törvény, amely az eddig vegyes – közigazgatás és büntetőjogi jellemzőkkel bíró - területként létező szabálysértéseket elmozdította a büntetőjog irányába, másrészt a helyi önkormányzatok új szabályozási rendszere. Harmadrészt kihatott a törvényességi felügyelet új szisztémája, amely meglehetősen óvatossá tette a területi kormányhivatalokat főként az eredeti jogalkotó hatáskörben alkotott önkormányzati rendeletekkel szemben.

Ez a közigazgatási büntetőjog dogmatikailag tisztább és tökéletesebb formában jöhet létre, mint a Kbt. idején, hiszen a Kbt. idejében a szabályrendeletek szintén kihágások voltak, amelyek keveredtek a büntetőjogi elemekkel (lásd Máthé Gábor több kiváló tanulmányát), míg most elhatárolódhatnak a szabálysértésektől és ezáltal egy új jogterületet jöhet létre mintegy önkormányzati közigazgatási büntetőjogként.

A szerzőnek a habilitáció témakörében megjelent publikációi

Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez. KJK. Budapest, 2013, 549. p.

A quasi bírászkodás megközelítési lehetőségei Pro Futuro 2013. 2. (megjelenés alatt)

Önkormányzati anomáliák régen és most. Nagy Marianna – Hoffmann István (szerk.): Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata c. kommentár apropóján Közjogi Szemle 2013. 4. (megjelenés alatt)

The Recent Changes in the Law on Misdemeanors. Universitatea din Oradea, Bucharest, Universul Juridic, 2013. (megjelenés alatt)

Közigazgatási jog Általános rész II. kötet. (szerk.: Balázs István) Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen (megjelenés alatt) Társszerzők: Balázs István, Barta Attila, Veszprémi Bernadett Fejezetek: VII. fejezet és X-XII. fejezet

A közigazgatás quasi bírászkodási tevékenységének változásai In Szöllősi László (szerk.): Pro Scientia Aranyérmesek Társasága XI. Konferenciája Budapest, 2013, 292-296.

A szabálysértési jog irányváltásai Collegium Doctorum Miskolc, 2012, 1-7.

Merre tovább, szabálysértési jog? Új Magyar Közigazgatás 2012. 9. 46-53.

Közigazgatás az államhatalmi ágak és funkciók rendszerében In Balázs István szerk.: Közigazgatás-elmélet, Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2012, (2. átdolgozott kiadás) 53-67. p.

A helyi önkormányzati döntéshozatal In Balázs István szerk.: Helyi önkormányzatok, Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2012, (2. átdolgozott kiadás) 136-147.

A törvényességi ellenőrzés és felügyelet egyes elméleti kérdései. In Madai Sándor (szerk.): Generatio Regenerationis. Ünnepi tanulmányok a debreceni jogi kar újraalapításának 15. évfordulójára, Debrecen University Press 2011. 9-21.

Az igazságszolgáltatás és a végrehajtás elválasztásának 140 éve -A közigazgatási szervek által végzett quasi bírászkodó tevékenység egyes területei Magyarországon. Miskolci Jogi Szemle, 2010. 2. 31-49. p.

Gondolatok a közigazgatás és az igazságszolgáltatás összefüggéseiről a magyar Alkotmánybíróság esetjoga tükrében. In A köztársasági alkotmány 20 éve, PAMA Könyvek, Pécs, 2009, 563-580. p.

Széljegyzetek egy ombudsmani jelentés margójára - Szabálysértési és/vagy objektív felelősség? Collectio Iuridica Universitatis Debreceniensis VIII. 2009. 7-24. p.

Einige rechtsgeschichtliche Dimensionen der Trennung von Verwaltung und Justiz. Louis Pahlow: Justiz und Verwaltung. Zur Theorie der Gewaltenteilung im 18. und 19. Jahrhundert, Keip Verlag, 1999, Debreceni Jogi Műhely, www.jogimuhely.hu, 2009. 2.

Thoughts on the Changes of Definitions of Administrative Penal Jurisdiction with Regards to the Introduction of Liability without Fault. International Journal of Public Administration in Central and Eastern Europe, no. 2008/2. 32-41. p.

Gondolatok a közigazgatási büntetőbíráskodás fogalomváltásairól az objektív felelősség bevezetése kapcsán. Nemzetközi Közlöny, 2008. 2. 32-41. p.