

## Kántás Péter, közigazgatási jogász

### Kifogás vagy perújítás?

A szabálysértési szankciórendszer 2000 óta tartó folyamatos szigorítása jegyében az új szabálysértési törvény a pénzbírság generális minimumát 3000 Ft-ról 5000 Ft-ra emelte, a generális maximumot pedig az elzárással nem sújtható csaknem valamennyi (!) szabálysértésnél<sup>1</sup> 150 000 Ft-ban, azzal sújthatóknál pedig 300 000 Ft-ban állapította meg. A törvényjavaslat indokolása avval magyarázza a szigorítást, hogy „Magyarországon a jelenleg kiszabható pénzbírság visszatartó hatása nem elégséges”.<sup>2</sup> A részletes indokolás szerint a pénzbírság megemlése széles mérlegelési keretet ad ahhoz, hogy a jogalkalmazó a tette és az egyénre szabottan állapíthassa meg a büntetés mértékét.<sup>3</sup> Bizony ide (is) illik a közigazgatás tudomány művelőjének manapság teljességgel költői kérdése:

„Hányszor kell még a jogalkotónak szembe-sülnie azzal, hogy ha nem magyarázza el a szabályozás indokát, sokkal rosszabb hatásokkal tudja érvényesíteni az általa képviselt jogpolitikai célokat, nem tudja meggyőzni a címzetteket, nem éri el a szabályozási célt?”<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Az egyes közlekedési szabálysértések miatt alkalmazandó szabálysértési pénzbírság, illetve helyszíni bírság kötelező mértékéről, valamint a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvénnyel összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 63/2012. (IV.2.) Korm. rendelet 10 szabálysértési tényállást, azokban 25 elkövetési magatartást szankcionál mérlegelés nélkül. Minden cselekmény legalább 15 000 legfeljebb 30 000 Ft helyszíni bírsággal sújtható, a szabálysértési eljárásban ugyanezekért a kötelezően kiszabandó összeg 30 000 és 60 000 Ft között mozog. A helyszíni bírság el nem fogadása tehát enyhén szólva ésszerűtlen lehetőség, hiszen a hatóság keze kötve van, minden esetben a dupláját kell kiszabnia a „rendes” eljárásban.

<sup>2</sup> A T/4863. számú törvényjavaslat a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről.

<sup>3</sup> T/4863. számú törvényjavaslat részletes indokolása.

<sup>4</sup> Nagy Marianna: Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához. ELTE Eötvös Kiadó, Bp., 2010. 76. o.

Mármost hogy kerül egy jogorvoslati elmélkedés élére a szabálysértési szankció szigorítás néhány markáns eleme? Csupán azért, hogy érzékeltesse: ha nem lesz a hatósági (bírói) jogalkalmazásban - ahogyan az elmúlt tizenkét év alatt volt - kellő „mértéktartás” az egek ostromló bírságmaximumok kiszabása tekintetében, ha elmarad a kellő egyéniesítő szándék, akkor a jelenlegi-nél jóval nagyobb arányban lehet számítani az eddig 10 % alatt maradó - és többségében már közigazgatási szakaszban orvosolt - kifogások és egyéb jogorvoslati kérelmek (panasz, méltányosság, perújítás) benyújtására. Ezáltal aztán nemcsak az eljárás bírói szakasza terhelődik meg garantáltan fél éven túli, „tárgyalásos” ügyek tömegével, de az egész jogterület társadalmi megítélése indulhat el olyan irányba, ahol a jogkövetés motívumrendszere már köszönőviszonyban sincs a társadalmi többség igazságossági elképzeléseivel, egyedül a szigorú szankciótól való félelem, pontosabban a közvetlen, reális lebukási veszély.

Ez volna az új Sztv. jogkövetkezmenyeinek társadalomlélektani kockázata, az alapjogi pedig a következőkben írható le: Magyarország Alaptörvénye XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírói, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Még azt a sokat bírált klauzulát sem tartalmazza, amit a korábbi Alkotmány 1997 óta ismert, nevezetesen a jogviták ésszerű időn belüli elbíráltóságának érdekében történő - kétharmados törvénnyel megvalósítható - korlátozás lehetőségét. Az Sztv. 35. §-a ugyancsak rögzíti a szabálysértési eljárásban az általános jogorvoslati jogot. Tudjuk, hogy jogorvoslat sokféle létezik, és valamennyi tartalmaz jogszabályi korlátozásokat, annak alanya, tárgya, a felülbírálat terjedelme, az elbírálás fóruma, a benyújtás határideje, stb. tekintetében. Alapjogi státusza emeli ki ebből a kollekcióból a fellebbezési típusú jogorvoslatokat, amelyek legfontosabb jellemzője, hogy a kérelem se tartalomhoz, se formához nem kötődik:

„Az ügyfél érdekét elvileg a hatóság döntésének bármely eleme, rendelkezése sértheti, ami az ő szándékával, várakozásával ellentétes, ami számára 'méltánytalan', neki 'indokolatlan' terhet jelent, vagy szükségtelenül hátrányt okoz"<sup>5</sup>

2000 márciusa óta nincs közigazgatási másodfok a szabálysértési eljárásban, hanem az érdemi határozattal szemben az eljárás alá vont személy vagy képviselője, a kár megtérítésére kötelezés esetén a sértett is, az érdemi határozatot hozó szabálysértési hatóságnál kifogást nyújthat be. A kodifikáció során komoly dilemmát okozott annak idején, hogy a bírói út megnyitásának áráként a jogalkotó „feláldozza”-e a másodfokú hatósági eljárást. Mivel az eljárás alá vont személynek alanyi joga lett a bírósági tárgyalásra a fair eljárás követelményének megfelelően, győzött a másodfokot „eltüntető” álláspont. A döntő érv az volt, hogy itt nem jogszerűségi revízióról van szó, mint egy közigazgatási perben, hiszen a bíró – az ingyenes és gyakorlatilag a súlyosítási tilalmat is magában foglaló eljárásban - valamennyi tény- és jogkérdésben szabadon dönthet.<sup>6</sup>

A kifogás a korábbi Sztv. alapján a szabálysértési felelősséget megállapító döntést érintő valamennyi tény- és jogkérdés megtámadására alkalmas, halasztó hatályú, a teljes körű felülvizsgálatra hatósági és bírói szinten is lehetőséget adó rendes jogorvoslati eszköz. Ebből következően kettős funkciója van:

a) betölti a rendes jogorvoslat (fellebbezés) funkcióját,

b) megnyitja az elkövető számára a bírói utat, amely - az Európai Emberi Jogi Egyezmény 6. cikke alapján - tisztességes eljárás elvéből következő tárgyaláshoz való alanyi jog érvényesítésének eszköze.

Az új Sztv. jogorvoslati szabályait tanulmányozva azonban meglehetősen drámai megállapítást tehetünk: megmaradt ugyan a bírói út,<sup>7</sup> a kifogás fellebbezési státuszát a törvény beszűkítette, lényegében perújítási jellegűvé változtatta a kifogás hatósági újraelbírálásának jogalapját. Az Sztv. 105. §-ának (3) bekezdése szerint ugyanis ha a kifogásban olyan új tényt állítanak vagy olyan új bizonyítékra hivatkoznak, amelyet a szabálysértési hatóság a kifogással támadott határozat meghozatala során nem ismert, a szabálysértési hatóság ezen új tényre, illetve bizonyítékra figyelemmel a kifogás alapján a határozatát visszavonhatja, vagy az eljárás alá vont személy javára megváltoztathatja.

Amire a törvény utal, az a bírói szakaszt megelőző „önrevíziós” eljárás (megváltoztatás, visszavonás<sup>8</sup>) amely az Áe. mintájára, a

<sup>7</sup> Az időszerepét szolgáló újdonság, hogy a kifogásnak tartalmaznia kell a tárgyalás kérését. Korábban a bíróság három stádiumban döntött, és csak az iratok alapján történt bírói végzéssel szemben lehetett – a büntetőparancs mintája alapján - tárgyalást kérni. Jelenleg tehát elvben azonnal kitűzhetőek a „tárgyalásos” ügyek, de azt is tudni kell, hogy az ügyek döntő többségében korábban nem kellett tárgyalást tartani, az iratok alapján hozott végzések többségét ilyen módon az eljárás alá vont személyek már nem támadták meg. A sikeres jogérvényesítés érdekében tehát fontos, hogy az érintett ezzel a jogával időben tisztában legyen, tehát a határozatban – illetve meghallgatás esetén szóban is – erre a jogára mindenképpen utalni kell. A gyakorlat, vagy a végrehajtási szabályok alakításuk majd ki nyilván annak a módját, hogy mi a helyzet akkor, ha az elkövető nem nyilatkozik erről. Szerintem ilyenkor egy gyors „hiánypótlási” felhívás látszik célszerűnek, amire akár telefonos, e-mailes válasz is adható, miközben mindez nem érinti az időben benyújtott kifogás joghatályos voltát.

<sup>8</sup> A gyakorlatban a visszavonás igen ritka, akkor állt fenn, ha a határozatot teljes egészében hatályon kívül kellett volna helyezni. Olyan esetekben fordult elő, amikor a hatóság olyan szabálysértést bírált el, melynek elbírálására hatáskörrel vagy illetékességgel nem rendelkezett, vagy véletlenül (pl. igazolvány eltulajdonítása és azzal való visszaélés esetén) nem a szabálysértési elkövetővel szemben hoz felelősséget megállapító határozatot, vagy a kifogás alapján újabb bizonyítási cselekményeket kell lefolytatni, mely alapján a határozat megváltoztatása várható. Ha az eljárás alá

<sup>5</sup> Józsa Fábián: KET – Kérdezz-Felelek. Opten Informatikai Kft. Bp., 2008. 279. o.

<sup>6</sup> Megbízható statisztikai adatok jelenleg nem állnak rendelkezésre, hogy évente hány esetben tárgyaltak a bíróságok, és hányszor döntöttek iratok alapján, milyen minősítési és büntetés-kiszabási gyakorlat alakult ki az elmúlt tizenkét évben és mindez mennyire hatott vissza a közigazgatási gyakorlatra. Annyi azonban bizonyos, hogy a másodfokú hatóságok kiesése nagyon fontos szakmai „iránytűtől”, sok évtizedes szakmai tapasztalatát felhalmozó orientációs bázistól fosztotta meg a fiatal, kevés gyakorlattal rendelkező és gyakran cserélődő első fokú ügyintézői állományt.

gyakorlatban bevált, tömegesen alkalmazott intézményt épített a régi Sztv.-be avval a nyilvánvaló szándékkal, hogy gyorsabban szülessen az elkövető javára jogorvoslati döntés, emellett mentesíteni lehessen a bíróságokat azoktól az ügyektől, melyeket a szabálysértési hatóság is orvosolhat. Évtizedes tapasztalat, hogy a kifogások több mint fele ilyen úton nyer orvoslást. Ugyanakkor ez a „közbeiktatás” azonban nem veszi el az érintettektől a bírói eljárás jogát, hiszen lehetőség van ismételt kifogás benyújtására, amihez már a hatóság nem nyúlhat, azt továbbítania kell a jogorvoslati fórumhoz.

Az „önrevízió” tehát csak akkor érvényesülhet, ha a kifogásban új tény, vagy új bizonyítékot hoznak fel. Ebből következően a szabálysértési hatóság sem a jogszabálysértő, sem pedig az érdeksérelemmel járó határozatát nem vizsgálhatja felül, ha a kifogásban megjelölt indokokkal, bizonyítékokkal már találkozott az eljárás során. Mondhatnánk erre, hogy – bár jelentősen beszűkíti egy sikeres „előzetes jogorvoslat” lehetőségeit - nem érinti a bírósági felülbírálat terjedelmét, azon a fórumon bármely sérelmesnek tartott ok felhozható, függetlenül attól, hogy melyik mikor jutott a hatóság tudomására. Csak-hogy a jogalkotó ezúttal következetes: az Sztv. 116. §-ának (1) bekezdése szerint ugyanis a bíróság a szabálysértési hatóság határozatát

- a) hatályban tartja, ha a kifogás alaptalan,
- b) az eljárás alá vont személy javára megváltoztathatja, ha a kifogásban olyan új tény állítanak vagy olyan új bizonyítékra hivatkoznak, amelyet a szabálysértési hatóság a kifogással támadott határozat meghozatala során nem ismert,
- c) megváltoztatja, ha a szabálysértési hatóság jogszabályt helytelenül alkalmazott.<sup>9</sup>

---

vont személyt felelősségre vonták, és a kifogásban állítottak alapján vele szemben megszüntető határozatot kellett hozni (pl. egyértelmű, hogy más követte el a cselekményt), akkor a határozatot szintén vissza kell vonni.

<sup>9</sup> Ebből következően jogszabálysértés esetén a korábbi Sztv.-ben szereplő súlyosítási tilalomnak is búcsút lehet mondani, ha a bíróság hivatalból állapítja meg, hogy a cselekmény pl. súlyosabban minősül, nincs akadálya a büntetés vagy intézkedés súlyosításának. Korábban erre csak akkor volt lehetőség, ha a tárgya-  
2012/1

Nehéz máshogy olvasni az itt leírtakat: az elkövető javára a bíróság - hasonlóan a szabálysértési hatósághoz - csak „perújítási típusú” indokok alapján dönthet. Ilyen indokok azonban a gyakorlatban csak akkor fordulnak elő, ha a hatóság nem találkozik az elkövetővel, nem küld adatlapot sem, illetve azt nem kapja kitöltötten vissza, ha tehát az érdemi védekezésre, vagy méltányossági jellegű kérelem előterjesztésére az érintettnek csak a határozat kézhezvétele után van lehetősége. Hiába teszi hát át a szabálysértési hatóság az iratokat és a kifogást, a legtömegesebben előforduló „mértékes” ügyekben – szemben a korábbi szabályozással – nem lesz a bíróságoknak felülmérlegelési joguk.

Pedig a jogalkotói szándék éppen az volt, hogy a korábbinál jóval nagyobb arányban kerüljön az elkövető meghallgatására a hatósági szakaszban. A Régi Sztv. a tényállás tisztázása körében megadta a hatóságnak a mérlegelési lehetőséget, hogy a rendelkezésre álló harminc napon belül milyen bizonyítási eszközzel kíván élni, szükségesnek látja-e meghallgatni az eljárás alá vont személyt, vagy sem. Nem utolsósorban a feljelentések megalapozottsági szintjének javulása és az igen elterjedt, de törvényi szabályozást mégsem nyert adatlapozási módszer következtében az ügyek döntő többsége tehát ügyintézési határidőn belül, meghallgatás nélkül fejeződött be.<sup>10</sup>

Az Sztv. – bár nem vette el a mérlegelési lehetőséget, hogy „első körben” is történjen bizonyítás – a közigazgatási szakban bevezette a „büntetőparancsot”, azaz a meghallgatás nélküli eljárást, ha a hatóság úgy ítéli meg, hogy a tényállás tisztázott, ilyenkor azonban tizenöt napon belül kell az érdemi határozatot meghozni. Így tehát a meghallga-

---

lás során merült fel új, a minősítésre és ezzel együtt a jogkövetkezményekre kiható súlyosítást megalapozó bizonyíték. Tekintettel azonban arra, hogy az eljárás nélkülözötte a köz- és magánvádlói funkciót, erre gyakorlatilag soha nem került sor.

<sup>10</sup> Az egyik megyei rendőrkapitányság nem publikus statisztikája szerint a 2011. évben született érdemi határozatoknak mindössze 17,3 %-ában volt szükség meghallgatás tartására, a többi ügyben meghallgatás nélkül döntött a hatóság.

tás alanyi joggá vált, ami annyit jelent, hogy ha az eljárás alá vont személy él ezzel a jogával, akkor a hatóság egy eljárásban akár három határozatot is hozhat: egyet meghallgatás nélkül, egyet a meghallgatás után, egyet pedig a kifogás benyújtása után, amennyiben megváltoztatja korábbi döntését.<sup>11</sup> Ilyen szakaszolás mellett nehéz elképzelni, hogy az elkövető javára szolgáló bármely tény vagy bizonyíték a hatóság előtt rejtve marad. Ha pedig nincs újdonság, akkor a fentiek szerint nincs tartalmi értelemben vett rendes jogorvoslati lehetőség sem, s az jár jól, aki a legkisebb mértékben sem működött együtt a hatósággal, védekezést nem terjesztett elő, meghallgatására nem került sor, a hatóságnak gyakorlatilag a feljelentésből és az eljárás során hivatalból megszerzett adatokból kell érdemi döntésre jutnia.

Álláspontom szerint tehát ez a szabály

a) diszkriminatív, hiszen azonos státuszba tartozó csoport tagjai között tesz önkényes, hátrányt okozó különbséget, tehát nem felel meg az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében meghatározott egyenlő bánásmód követelményének,

b) nem felel meg az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében meghatározott jogorvoslati jognak sem, hiszen az érintettek egy része számára ésszerű indok nélkül olyan feltételt támaszt az érdemi határozatnak a javukra való megváltoztatása érdekében, amelynek ők – éppen mert eljárási helyzetük okán a fair eljárás követelményéből eredő jogukat gyakorolják, azaz érdemi védekezést, illetve „méltányossági” kérelmet terjesztenek elő! – nem tudnak megfelelni.

---

<sup>11</sup> Ha végiggondoljuk ennek a döntéshozatali folyamatnak az átlagos időtartamát, akkor – és ez még csak az eljárás közigazgatási szakasza! – sok mindenről lehet beszélni, éppen csak az időszersőségről nem. Nemhogy harminc, de a hatvan napos (tehát meghosszabbított) ügyintézési határidő sem lesz tartható! Mindez – a sok ostoba, ügyfélbarátságról papoló politikusi lözunggal szemben - csak azt a régi evidenciát erősíti, hogy a hatósági, igazságszolgáltatási eljárásokban nincsenek „csodafegyverek”, a „valamiért valamit” elve itt is érvényesül, tehát esetünkben az időszersőség esik áldozatul az anyagi igazság és a személyre szabott igazságosság követelményének.

Az irodalom gyakran helyezi a szabálysértési jogot két jogág, a büntető- és a közigazgatási jog határához, mondván, hogy dogmatikája és tételes jogi szabályai mindkettőből táplálkoznak. Amikor azt kell eldönteni, hogy mi tesz egy cselekményt szabálysértéssé, hogyan alakulnak a felelősségi és jogkövetkezmenyi szabályok, akkor a büntető anyagi jog fogalmai és intézményei érvényesülnek (társadalomra veszélyesség, szándékosság, gondatlanság, kísérlet, büntethetőséget kizáró és megszüntető okok stb.), amikor viszont az alkalmazott joganyagra, az eljárás rendjére vagy az eljáró szervek államszervezeti státuszára, feladatkörére kérdezzük rá, akkor már a közigazgatási jog jellegzetességei dominálnak. Témánkra vetítve elmondható, hogy sem a Be., sem a Ket. hírből sem ismeri ezt az újfajta, perújítási típusú jogorvoslatot.

A Ket. szerint az ügyfél az elsőfokú határozat ellen fellebbezhet, s az nincs meghatározott jogcímhez kötve. Fellebbezni bármely okból lehet - jogsértés, érdeksérelem - amelyre tekintettel az érintett a döntést visszászáznak tartja.

A Be. szerint a fellebbezőnek meg kell jelölnie, hogy a határozat mely rendelkezését sérelmezi, és a fellebbezés mire irányul. A fellebbezési ok téves megjelölése, vagy a fellebbezés egyébként téves volta miatt a fellebbezés érdemi elbírálását nem lehet megtagadni. A fellebbezésben olyan új tény is lehet állítani és olyan új bizonyítékra is lehet hivatkozni, amelyről a fellebbező a határozat kihirdetése után szerzett tudomást. Olyan bizonyítást is lehet indítványozni, amelyet az első fokon eljárt bíróság mellőzött.

Látható tehát, hogy a rendes jogorvoslat lehetősége a két kódexben - a jogalap és a felülbírálat terjedelmének korlátlansága okán - köszönőviszonyban sincs az Sztv. „jogorvoslati” rendszerével.

Az igazi veszély persze nem alkotmányossági, vagy dogmatikai, bár jogállamban ezeket sem szabad lebecsülni. Gondoljuk végig, hogy itt egy több mint félmillió „ügyfélkör-

ről” van szó évente, emellett romló életkörülményekről és egekbe szökő szankcionálási lehetőségekről. Idáig a leggyakoribb kifogásolási ok a szankció nemének és mértékének súlyossága volt, ennek gyakorisága csak nőhet, hiszen bármely szabálysértésre kiszabható a generális maximum (százötvenezer Ft), továbbá a büntetések és intézkedések néhány kivételtől eltekintve egymás mellett is alkalmazhatóak. Az esetek egy kisebb részében a tényállás megalapozatlanságát, annak jogi minősítését kifogásolják, de persze itt is a legtöbbször ugyanazon érvanyag alapján, amit már az eljárás folyamán előterjesztettek. Az ügyintézők körében általános tapasztalat volt tehát, hogy a kifogások legnagyobb tömegét a „mértékes”, méltányossági jellegű kérelmek képezték, ahol az elkövető – személyi, vagyoni körülményeire tekintettel – nem az elkövetés tényét, vagy a minősítést vitatta, „csupán” a bíróság mérséklését kérte a hatóságtól. Már említettük, hogy az ügyek több mint ötven százaléka így módon – tehát a hatóság önrevíziója révén – le is zárult, és nem került sor sem bírói, sem pedig végrehajtási eljárásra.

Semmiféle különleges előrelátás nem kell ahhoz hogy állíthassuk: a jövőben is ezek a fajta orvoslási törekvések lesznek túlsúlyban, ha pedig az ilyen tömeges igények nem kap-

nak – márpedig az Sztv. szerint nem kapnak – tisztességes felülbírálati lehetőséget a közigazgatási eljárás keretei között, akkor az eddigieknél jóval nagyobb számban jelennek meg majd a bíróságokon, másrészt – mivel láttuk, hogy a bírósági felülbírálat is hasonló módon beszűkül – a végrehajtási eljárásban, ahol testet öltenek majd a méltányossági kérelmek tömegében, illetve a közérdekű munka – valódi, vagy komolytalan szándékkal történő – vállalásában, legvégül pedig a költségvetésnek igen drága elzárások számának növekedésében. Amit tehát a jogalkotó az alapeljárásban, annak tehermentesítése, gyorsítása révén „nyerni” akart, azt bizonyosan elveszíti az eljárás későbbi, és jóval drágább és költségesebb fázisaiban.

De az „ellopott” rendes jogorvoslati jog okán széles körben a szó társadalomlélektani értelmében még valami nagyon fontosat elveszíthet a jogalkotó, bár lehet, hogy mindezt már jóval korábban elveszítette: az abban való hitet, „közbizalmat”, hogy a szankcionálásra irányuló hatósági eljárásokban az államnak a közösség számára méltányolható büntetéspolitikai céljai is vannak és nemcsak – a költségvetés „betervezett” elemeként - a polgárok zsebében kíván turkálni, illetve a kriminális jegyekkel egyébként nem rendelkező elkövetői kört megfélemlíteni.