

Szabálysértési ügyek bírói gyakorlata Összefoglaló vélemény

A Kúria elnöke 2015 évre a „Szabálysértési ügyek bírói gyakorlata” vizsgálati tárgykört határozta meg.

A Kúria elnöke kijelölte a joggyakorlat-elemző csoport vezetőjét¹ és további négy kúriai bírót² tagját, valamint bevonásra került két ítélőtáblai³, két törvényszéki⁴ és egy járásbírói⁵ bírót, egy ügyész⁶ és egy rendőr⁷.

A csoport munkáját segítette egy kúriai gyakornok⁸.

VIZSGÁLAT⁹

A vizsgálat az eljárási kérdésekre összpontosít. Feladatunk elsődlegesen nem a hatályos jog kritikája, hanem az azt alkalmazó bírósági joggyakorlat elemzése. A bírósági eljáráson kívül eső kérdések nem tárgyai a vizsgálatnak.

A vizsgálat tárgyköre

Az ügyiratok áttekintése kiterjed mindazokra az ügycsoportokra, amelyek alapján – legalább – a megjelölt kérdéseket meg kell válaszolni.

A vizsgálat ügyköre

A 2014. I. félévében jogerősen befejezett ügyek véletlenszerű kiválasztásával vizsgálandóak. A szabálysértési ügyek törvényszékenként különféle ügykategóriákat felölelő koncentrációjára figyelemmel a törvényszékek választják ki a jogerősen első fokon befejezett járásbírói ügyeket. Az ítélőtáblák a törvényszékek lajstromai alapján választják ki a másodfokon jogerősen befejezett, valamint a kizárásos és/vagy tisztán kijelöléses ügyeket, valamint vizsgálják a saját lajstromuk alapján a kizárásos és/vagy tisztán kijelöléses ügyeket. A Kúria a saját lajstroma alapján választja ki a kizárásos

¹ Dr. Feleky István bírót (Kúria)

² Dr. Kiss Sándor bírót (Kúria), Dr. Csák Zsolt bírót (Kúria), Dr. Somogyi Gábor bírót (Kúria), Dr. Rabóczki Ede nyugalmazott bírót (Kúria)

³ Dr. Balla Lajos elnök (Debreceni Ítéltábla), Dr. Mezőlaki Erik tanácselnök (Szegedi Ítéltábla)

⁴ Dr. Kahler Ilona elnök (Debreceni Törvényszék), Dr. Nagy Antal kollégiumvezető (Debreceni Törvényszék)

⁵ Dr. Szurdi Béla elnök (Debreceni Járásbíróság)

⁶ Dr. Zsolnai Andrea csoportvezető (Legfőbb Ügyészség)

⁷ Dr. Brunáczki Margit osztályvezető (Országos Rendőr-főkapitányság)

⁸ Dr. Tóth Andrea Noémi egyetemi tanársegéd (Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar)

⁹ Átfogalmazatlan formában a közreadott szempontok

és/vagy tisztán kijelöléses ügyeket. Valamennyi vizsgáló bíróság legfeljebb annyi ügyet válasszon ki, amennyi a továbbiakban kerül meghatározásra.

Iratbeszerzés

Az ügyiratokat a vizsgálatot végző bíróság szerzi be, hivatkozva a vizsgálat tényére.

A vizsgálat kérdésköre

A megjelölt kérdések példálózó jellegűek, azokon túl más, a gyakorlat számára fontos - elsődlegesen eljárási - kérdések is felvethetők.

A vizsgálat végzője és a vizsgálandó ügyek száma

- A jogerősen első fokon befejezett járásbíróági ügyet az illetékes törvényszék,
- a kizárásos és kijelöléses törvényszéki és ítélőtáblai ügyeket az ítélőtábla, a kúriai ügyeket a Kúria vizsgálja.

Vizsgáljon a törvényszék jogerősen első fokon befejezett 20 kifogásos (fele-fele arányban tárgyalás tartása nélkül és tárgyaláson befejezett), 20 ügyészi fellépéses, 20 perújításos és 20 elzárásra átváltotatásos (fele arányban helyszíni bíróságos) járásbíróági ügyet.

Vizsgáljon az ítélőtábla jogerősen másodfokon befejezett 20 elzárással is büntethető (fele arányban bíróság elé állításos) és 20 kizárásos és/vagy tisztán kijelöléses (fele-fele arányban) ügyet, valamint általa intézett 20 kizárásos és/vagy tisztán kijelöléses ügyet (fele-fele arányban).

Vizsgáljon a Kúria 20 kizárásos és/vagy tisztán kijelöléses (fele-fele arányban) ügyet.

Adatolás

A vizsgálatról – miután a 2014. I. félévi O. és NII. minta szabálysértési tételes kimutatása rendelkezésre áll – számszerű adatolást nem várunk. Amennyiben valamely bíróság ennek szükségét látná, közölhet adatokat (lehetőleg a jelentésbe foglaltan).

A vizsgálat határideje

2015. szeptember 1. A törvényszékek a vizsgálatot végezzék el, jelentésüket elektronikusan odt. formátumban küldjék meg az illetékes ítélőtábla kollégiumvezetője részére.

2015. november 1. Az ítélőtáblák a saját vizsgálatukat és a törvényszékek jelentéseit egybefoglaló összegező jelentésüket elektronikusan odt. formátumban küldjék meg a csoportvezető részére.

A jelentésekhez mellékelhetőek alaposan kidolgozott, jelentősnek talált, elvi tartalmú határozatok.

A vizsgálatot a törvényszékek az előírt 2015. szeptember 1-i határidőre elvégezték, jelentésüket megküldték az illetékes ítélőtábla részére. Az ítélőtáblák a vizsgálatot ugyancsak elvégezték a 2015. november 1-i határidőre, és a törvényszékek anyagait is összegező jelentésüket megküldték a csoport részére.

A bevontakkal kibővített csoport a 2015. április 23., július 17., 2016. január 15. és 29. napjain tartott ülésein, és azon kívül a feladatát elvégezte.

A magyar szabálysértési jog rövid története¹⁰

A magyar szabálysértési jog a jogintézmény első elemeinek megjelenése az 1800-as évek közepe óta folyamatosan igyekszik tisztázni azt a kérdést, hogy a szabálysértési jog hogyan viszonyul a büntető joghoz és a közigazgatási joghoz.

Az 1800-as évek közepétől megjelenő kihágási, szabálysértési kódexek vegyes szabályrendszert tartalmaznak abból a szempontból, hogy mind az eljárás, mind pedig a szankciórendszer hordozza a

¹⁰ Dr. Balla Lajos

közigazgatási jog számos jellemzőit, azonban az alkalmazandó eljárási szabályok jórészt a büntető eljáráshoz, illetőleg a bűnvádi perrendtartáshoz kapcsolódó szabályokat is tartalmazzák, illetőleg a szabálysértési anyagi jog a kezdetektől ismer büntető általános részi anyagi jogi fogalmakat és normákat.

Az említett kérdéssel kapcsolatosan nem mellékes Angyal Pál definíciója, miszerint a kihágás formailag a büntető jogba, tartalmilag a közigazgatási jogba ütköző cselekmény.¹¹

Az említett nehezen megoldható kérdés miatt az egyes kódexek eltérően vélekedtek a szabálysértés fogalmáról, s csupán a jelenkori szabályozás kísérelte meghatározni a szabálysértés egzakt fogalmát.

A magyar szabálysértési jog előzményeként, első írott formájaként jelent meg az 1840. évi IX. törvénycikk „A mezei rendőrségről” szóló szabályokat foglalta törvényi rendelkezésekbe.

A mezei rendőrségről szóló szabályok megkülönböztették a szándékos, illetőleg gondatlan magatartást. A törvénycikk 1. §-a szerint „Ezen törvény rendelése alá esnek a kertekben, szőlőkben, mindennemű ültetvényekben és erdőkben, vetésekben, növényekben, réteken, nádlásokban, legelőmezőkön, méhesekben, nem különben országos, dülő- s vasutakon, hidakon és kőszénbányákon, turfa-téteken, valamint a temetőkben is elkövetett károsítások, szóval: a gazdálkodás s iparnak kívül fekvő tárgyait veszélyeztető cselekvések.”.

Az eljárás lefolytatására az 1836. évi XX. törvénycikkben elrendelt sommás eljárás szolgált.

A törvénycikk 1. §-a szerinti kisebb súlyú ügyekkel kapcsolatosan lényeges volt az ügyek gyors megoldására törekvés.

A szabálysértési jog történetét illetően a következő említésre méltó előzmény a „Toldalék” című norma. A „Toldalék” az 1843-as büntetőjogi javaslatnak volt a csatolmánya. Korához képest részletesen kidolgozott szabályrendszer volt, mely a közfenyítés alá tartozó rendőrségi kihágásokról és azok büntetéséről tartalmazott rendelkezéseket. A „Toldalék”-ban általános és különös rész egyaránt elhelyezésre került.

Részletes és előremutató szabályrendszert tartalmazott az említett anyag, ugyanis igyekezett különbséget tenni kriminális jellegű cselekmények és kisebb fokú szabálytalanságok között. A kihágást kormányrendelet, törvény vagy szabályrendelet határozhatta meg, ilyen kihágásként került leírásra például a tűz és vízrendészeti kihágás, továbbá a veszélyt okozó sebes nyargalás is.

A kihágások elkövetőit fogsággal, pénzbüntetéssel és bírói dorgálással marasztalták el. A szabályozás egyébiránt előremutatóan ismerte a fogság pénzbüntetéssé való átváltoztatását. Az eljáráshoz egyébként bírói utat kapcsolt.

A szabálysértési jogalkotásra is igen nagy hatással volt az 1878. évi V. törvénycikk meghozatala. A kódex mellé a kihágások kodifikálására alkották meg az 1879. évi XL. törvénycikket „A kihágásokról”. Végezetül e két törvény szinergiája hozta létre az első magyar kodifikált büntető jogot, és alkották egységesen a büntett, vétség, kihágás rendszert. „A kihágásokról” szóló törvény szerint kihágást képez azon cselekmény, melyet törvény, miniszteri rendelet, a törvényhatóság vagy törvényhatósági joggal fel nem ruházott szabad királyi város vagy rendezett tanáccsal bíró város által kiadott szabályrendelet kihágásnak nyilvánít.¹²

¹¹ Kántás Péter, Kincses Ildikó, Kovalik Pál, Mészáros József, Papp László Szabálysértési szabályok rövid magyarzatokkal. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest 1998. 9. oldal

¹² 1879. évi XL. törvénycikk, A magyar büntető törvénykönyv a kihágásokról, I. rész, általános határozatok 1. §.

A törvény 2. és 3. §-a szerint lehetőséget biztosított arra, hogy a törvényi szintű szabályozáson kívül kihágást határozzon meg miniszteri rendelet, törvényhatósági rendelet, illetőleg a város által kiadott szabályrendelet is azzal, hogy „A város által kiadott szabályrendelet csak az azt kibocsátó város területén bír hatállyal”. Az 1880. évi hatálybalépéstől kezdve a fent utalt norma csaknem 60 éven keresztül volt érvényben, s mind a Csemegi-kódex, mind pedig „A kihágásokról” szóló törvénycikk alapjaiban határozta meg a jelen korig a szabálysértésekkel kapcsolatos kodifikációs gondolkodást.

Lényeges változást jelentett az 1950. évi II. törvény (Bta.) megjelenése. A Büntető Törvénykönyv általános részéről szóló jogszabály a Csemegi-kódex általános részét váltotta fel, kiiktatta a vétség kategóriáját, s a későbbiekben büntettről és kihágásról tartalmazott rendelkezéseket. Az említettekkel együtt hatályon kívül helyezte az 1879. évi XL. számú törvénycikk még hatályban maradt részét.

További lényeges módosítást eredményezett az 1953. évi 16. számú törvényerejű rendelet megjelenése, e jogszabály bevezette a szabálysértés jogintézményét, s egészen 1955-ig egymással párhuzamosan élt a kihágás és a szabálysértés, vagy legalábbis, ami a kihágással kapcsolatos joganyagból megmaradt.

Az 1955. évi 17. tvr. szüntette meg a kihágás jogintézményét és a kihágási bíráskodást. A jogalkotó a kihágások egy részét a bűncselekményekhez, más részét pedig a szabálysértésekhez sorolta.

Az 1955. évi 17. számú törvényerejű rendelet azt is eredményezte, hogy a szabálysértés a közigazgatás tárgykörébe került.

A következő állomást az 1968. évi I. törvény képezte, valamint az egyes szabálysértésekről szóló 17/1968. (IV.14.) Korm. rendelet, mely az első kódex jellegű komplex szabályozásként lépett hatályba.

Az 1968. évi I. törvény rövid jellemzéseként szükséges utalni arra, hogy e jogszabály fenntartotta a vegyes közigazgatási fórumrendszert, amelyben a községi tanácsok és szabálysértési jogkört kaptak. A törvény a rendőrségi és törvényhatósági bíráskodás rendszerét vitte tovább, azonban nem biztosította a bírói út alkalmazását. Ebből az is következett, hogy ugyanazon szerv látta el a nyomozati cselekményeket, a váddal kapcsolatos feladatokat és a döntéshozatalt is, mindezt bírósági felügyelet nélkül. Az utóbb említett probléma a későbbiek során jogállami kifogás célpontjává vált.¹³

Az 1968. évi I. törvényben meglévő előbbi anomália megjelent a 63/1997. (XII. 12.) AB határozatban is. Az alkotmánybírósági határozat lényegesen meggyorsította az 1968. évi I. törvény felülvizsgálatát. Az alkotmánybírósági határozat tartalmából adódóan a jogalkotónak olyan szabálysértési törvényt kellett alkotnia, amely teljes körűen kimeríti a tisztességes eljáráshoz fűződő elkövetői jogosítványt és megteremti a bírósághoz fordulás lehetőségét. Az alkotmánybírósági határozat kapcsán a kodifikáció lényeges elemévé vált az az elv, miszerint elzárást közigazgatási szerv ne mondhasson ki, erről csak bíróság döntsön.

Az előbbieket követően került sor az 1999. évi LXIX. törvény megalkotására. A 2000. március 1. napján hatályba lépő „Az egyes szabálysértésekről” szóló törvény mellett megjelent „Az egyes szabálysértésekről” szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet, mely a szabálysértések különös részi tényállásainak túlnyomó többségét tartalmazta.

Ha röviden visszatekintünk az 1968 és 2000 között eltelt időszakra, az 1968. évi I. törvény történetére, szembetűnő volt a szabálysértési jogterület egységének megőrzése, s ezzel együtt az

¹³ Határrendészeti tanulmányok 2013. évi I. szám, Budapest, 1. szám tudományos diákköri dolgozat Hegedűs Dániel, Az új szabálysértési törvény bemutatása, változások az előzőekhez képest, aktualitások, 2012. 14. oldal.

úgynevezett közigazgatási büntetőjog legitimálása. A szabálysértési kódex módosításai több alkalommal a dekriminalizációt szolgálták. Az 1971. évi majd az 1974. évi módosítás kapcsán a büntethetőségi akadályok körébe beépült a jogos védelem és a végszükség, emelkedett a kiszabható pénzbírság generális minimuma és maximuma, s abban az esetben, ha az elkövetőt több elzárással sújtható szabálysértés miatt vonták felelősségre, a halmazati büntetésként kiszabott elzárás 60 napra emelkedett. Az 1978. évi IV. törvény hatálybalépése további dekriminalizációs hatást eredményezett, ugyanis a Btk. kihirdetésekor a vagyoni elleni bűncselekmények értékhatára 500 Ft-ról 1000 Ft-ra emelkedett, s megjelent a jármű önkényes elvétele szabálysértési alakzata. Szintén a régi Btk. becikkelyezésével egy időben történt meg az, hogy a közúti baleset okozása már akkor is csak szabálysértést képezett, ha a cselekmény könnyű testi sértést okozott. További dekriminalizációs jellegű módosítás következett be 1983. szeptember 1. napjával, amikor a bűncselekményt a szabálysértéstől elválasztó értékhatár tovább emelkedett.

Azonban az említett módosítások nem érintették az 1968. évi I. törvény jelentős kérdését, a jogorvoslati rendszer problémáját, illetőleg nem teremtettek kellő bírósági utat a szabálysértéshez kapcsolódó közigazgatási határozatok normakontrollját illetően.

Több szerző szerint az 1999. évi LXIX. törvény megalkotását jelentősen meghatározta az, hogy meg kell szüntetni a szabálysértési jogterületre jellemző kettősséget, s a közigazgatási jogi és a büntető jogi logika alapján egységes szabályozást kell készíteni. Az említettek mellett megjegyzendő, hogy az 1999. évi LXIX. törvény szerkezetét tekintve az 1968. évi törvény szerkezetével megegyezően 4 részből állt:

Az 1. részben a szabálysértésekre vonatkozó általános szabályok kerültek elhelyezésre.

A 2. rész a szabálysértési eljárással kapcsolatos szabályokat tartalmazta.

A 3. rész az egyes szabálysértésekről rendelkezett.

A 4. rész a záró rendelkezéseket tartalmazta.

A törvény preambuluma szerint: „E törvény célja, hogy gyors és eredményes fellépést biztosítson azokkal a jogsértő magatartásokkal szemben, melyek a bűncselekményekhez képest enyhébb fokban sértik vagy veszélyeztetik a társadalom általánosan elfogadott együttélési normáit, akadályozzák vagy zavarják a közigazgatás működését, illetve meghatározott tevékenység vagy foglalkozás gyakorlására vonatkozó szabályokba ütköznek. E célok megvalósítása érdekében a törvény meghatározza a szabálysértések elkövetése miatt alkalmazható joghátrányokat, e cselekmények elbírálásnak rendjét, s ennek keretében azt a jogot, hogy az érintettek az e törvényben meghatározott feltételek mellett bírósághoz fordulhatnak.”

A szabálysértés fogalmát a törvény 1. § (1) bekezdése az alábbiak szerint rögzíti: „Szabálysértés az a jogellenes, tevékenységben vagy mulasztásban megnyilvánuló cselekmény, melyet törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet szabálysértésnek nyilvánít, s amelynek elkövetőit az e törvényben meghatározott joghátrány fenyeget.”

„A szabálysértésekről” szóló 1999. LXIX. törvény több módosításon ment keresztül, e módosítások sorában jelentős a 2008. május 1. napján bevezetésre került objektív alapú felelősség.

„A közúti közlekedésről” szóló 1988. évi I. törvény 21/B § (2) bekezdése értelmében nem csak a közigazgatási bírság tényleges kiszabása, hanem már pusztán a kiszabásának a lehetősége kizárja a szabálysértési eljárásban a pénzbírság alkalmazását, ugyanis pénzbírság nem szabható ki azzal szemben, akivel szemben közigazgatási bírság kiszabásának van helye. Közigazgatási bírság alkalmazásával kapcsolatosan az alkotmánybírósági normakontroll sem talált alkotmányellenességet.

Az említett rendelkezés mellett a szabálysértési jogszabállyal kapcsolatosan több módosítás jelent meg, mely lényegesen kitágította az elzárással sújtható szabálysértések körét. További változást eredményezett az, hogy 2010. augusztus 19-től az igen erőteljesen kriminális jellegű cselekményeket, mint például a tulajdon elleni szabálysértések vagy magánlaksértés, a jogalkotó ezután elzárással is fenyegette, amely hatásköri szempontból azzal a változással járt, hogy ezen cselekmények elbírálása már első fokon bírói hatáskörbe tartozott, ám a feljelentést a rendőrségnél kellett megtenni. A változásra a közbiztonság javítása érdekében szükséges egyes törvénymódosításokról szóló 2010. évi LXXXVI. törvény által került sor, mely jogszabály indokolása kiemelte, hogy erre elsősorban azért volt szükség, hogy a tulajdon elleni szabálysértésekben tapasztalattal nem rendelkező jegyzők helyett a rendőrséghez tartozzon nyomozás, amely javaslattal bővíthet a tárgyi bizonyítási eszközök felkutatásának a lehetősége. Az elzárás büntetéssel történő fenyegetés egyben a gyorsított eljárás lefolytatásának lehetőségét is megteremtette.¹⁴

Az új szabálysértési kódex megalkotását megelőző időszakban tehát a korábbi 1999. évi LXIX. számú törvényt többféle hatás érte, e hatások közül kétségtelenül igen jelentős volt a már említett objektív felelősséget tartalmazó jogszabály-módosítás.

Az említett kérdéskörrel az Alkotmánybíróság 60/2009. (V. 28.) határozata foglalkozott megállapítva, hogy a közigazgatási szankciók közös alapokkal bírnak és az objektív felelősség önmagában nem minősül alkotmányellenesnek és nem sérti a jogállamiság elvét. Az alkotmánybírósági határozat egyébként utalt arra is, hogy ahhoz, hogy az objektív felelősség alkotmányosnak minősüljön, többféle kritériumot kell teljesíteni a jogalkotónak:

- meg kell felelni a normavilágosság követelményeinek,
- igazságos tartalommal kell bírnia,
- a felelősségi vélelemnek megdönthetőnek kell lennie.

Az Alaptörvény elfogadását követően a szabálysértési törvény - tekintettel a már korábban utalt hiányosságokra is - kétségtelenül módosításra szorult. Az új szabálysértési törvény a 2012. évi II. törvény egyes megoldásai a törvény hatályba lépése óta is különböző, részben egymással ellentétes gondolatokat vetnek fel.

Az új szabálysértési szabályozás - szakítva az eddigi elméleti megközelítésekkel - megerősíti a büntetőjogi és büntető eljárásjogi elemeket a jogterületen. A szabálysértési felelősségi rendszer és különösen a szabálysértési szankciórendszer olyan „kriminális elemeket” tartalmaz, amely megkérdőjelezi a jogterület közigazgatási büntetőjogként való aposztrofálását. Az új szabálysértési szabályozás sokkal inkább egy látens kihágási jog jellemzőit hordozza, mint a közigazgatási büntetőhatalom gyakorlás követelményeinek felel meg. Az eljárási szabályok az eljárás gyorsításának jegyében olyan megoldásokat alkalmaznak, melyek nem voltak jellemzőek a korábbi szabályozásra. Mindent összevetve a szabályozás következtében a szabálysértési jogon belüli átpozicionálás figyelhető meg, magukban és együttesen is kérdéseket felvető megoldásokkal.¹⁵

A 2012. évi II. törvény egyéb rendelkezése mellett további dekriminalizációs hatást eredményezett. A vagyon ellen bűncselekmények körében a szabálysértési értékhatár 20 000 Ft-ról 50 000 Ft-ra történő emelése azzal a hatással járt, hogy a vagyon elleni bűncselekmények jelentős részéből a 2012. évi C. tv. hatályba lépését követően szabálysértés lett.

A szabálysértési jog általános részével kapcsolatosan a jelenleg hatályos szabálysértési törvény több módosítást is bevezetett. Lényegesen változott a jogszabály alapján az 1999. évi LXIX. számú

¹⁴ Debreceni Jogi Műhely, A közigazgatás szervezeti változásai a szabálysértési jog fórum rendszere tükrében, Szerző: Árva Zsuzsanna, 2014. évi 11. folyam 1-2. szám, 2014. június 30., <http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum>

¹⁵ Nagy Marianna Quo vadis Domine? Elmélekedések a szabálysértések helyéről a 2012. évi szabálysértési törvény kapcsán, Jogtudományi Közlöny 2012. május 217. oldal.

törvényben deklarált szabálysértési fogalom. A törvény 1. § (1) bekezdése szerint szabálysértés az az e törvény által büntetni rendelt tevékenység vagy mulasztás, amely veszélyes a társadalomra. A (2) bekezdés szerint e törvény alkalmazásában az a tevékenység vagy mulasztás veszélyes a társadalomra, amely bűncselekményként történő büntetni rendeléshez szükségesnél kisebb fokban sérti vagy veszélyezteti az alaptörvény szerinti állami-, társadalmi vagy gazdasági rendet, a természetes és jogi személyek, valamint a jogi személyiség nélküli szervezetek személyi jogait.

Az új törvényben több esetben észrevehetően erősödik a kriminális jelleg, erre utal az önálló elzárás büntetés kiszélesítése akként, hogy egyrészt megnőtt az önálló elzárással fenyegetett tényállások száma, illetőleg a törvény bevezeti annak a lehetőségét, hogy szinte bármely tényálláshoz kapcsolódóan ki lehessen szabni önálló elzárást abban az esetben, ha a cselekményt ismétlődően követik el.¹⁶

A szabálysértési törvény III. Fejezetében a büntetések körében lényeges szerephez jut a 7. § a) pontjában rögzített szabálysértési elzárás. Az említettek önmagában erősítik a kriminális jelleget. A szabálysértési elzárással kapcsolatos részletszabályokat egyébként a 9 és 10. § tartalmazza.

Jelentősen megnő a hatályos törvényben a helyszíni bírság alkalmazásának lehetősége, megjelenik a körérdekű munka önálló büntetésként való alkalmazása, s a korábbi szabályozáshoz képest kétségtelenül új elem a büntetések egymás melletti kiszabását lehetővé tevő szabály.¹⁷

Az előbbi rövid intézménytörténeti összefoglaló alapján is szükséges a joggyakorlat elemző csoport vizsgálata során kitérni a szabálysértési jog önállóságának kérdésére.

Az intézménytörténeti összefoglalóból jól látszik, hogy folyamatosan kérdéses volt a jogorvoslati jogosultság problémája, mellyel kapcsolatosan korábban alkotmánybírói határozat is jelent meg; fontos kérdésként jelentkezik az elzárással is büntethető szabálysértés esetén a bíróság célszerűségi alapú illetékességének problémája; s általában az elzárással büntethető szabálysértés az eddigi kodifikáció során az 1968. évi I. törvénytől kezdődően számtalan kérdést vetett fel. Jelentős kérdésként jelentkezik a szabálysértési hatóság határozatának felülvizsgálatával kapcsolatos szabályrendszer, s ezzel együtt az ügyészi fellépés kérdése. A jogorvoslati kérdésekhez tartozik a kizárás iránti indítvány elbírálása esetén a jogorvoslat problémája, valamint az eljáró bíróság kijelölése. Garanciális elemeket tartalmazó kérdés - melynek intézménytörténeti előzményei is vannak - az eljárás alá vont személy ügyvédi képviselőjének problémája, illetőleg lényeges kérdésként jelentkezik a tárgyalás nyilvánossága a szabálysértési eljárásban. Általában a kifogásos eljárás helye és a kifogásos eljárás során az a kérdés, hogy a bíróság a kifogásos eljárásban hatályon kívül helyezheti-e a szabálysértési hatóság határozatát. Van-e lehetőség arra, hogy megalapozatlanság miatt is új eljárásra utasítsa.

A joggyakorlat elemző csoport által felhívott kérdések kétségtelenül a hatályos szabálysértési

¹⁶ 2012. évi II. törvény 23. § (1) bekezdés „Ha az eljárás alá vont személyt - a (4) bekezdésben foglaltak kivételével - a szabálysértés elkövetésének időpontját megelőző hat hónapon belül

a) szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértés miatt legalább két ízben jogerősen felelősségre vonták, az újabb szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértési ügyben a szabálysértési elzárás leghosszabb tartamára és a pénzbírság felső határára a 22. § (1) bekezdésben írt szabály az irányadó,

b) szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértés miatt legalább két ízben jogerősen felelősségre vonták, az újabb pénzbírsággal büntethető szabálysértés miatt hetvenöt napig terjedő szabálysértési elzárás büntetés szabható ki,

c) pénzbírsággal sújtható szabálysértés miatt legalább két ízben jogerősen felelősségre vonták, az újabb szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértés miatt hetvenöt napig terjedő szabálysértési elzárás büntetés szabható ki,

d) pénzbírsággal sújtható szabálysértés miatt legalább két ízben jogerősen felelősségre vonták, az újabb pénzbírsággal büntethető szabálysértés miatt hatvan napig terjedő szabálysértési elzárás büntetés szabható ki.”

¹⁷ 2012. évi II. törvény 7. § (2) bekezdés.

törvény rendelkezéseihez kapcsolódnak. A vizsgált időszak 2014. I. féléve. Azonban ezen kérdéseknek az előbbiekből is következően lényeges és jelentős intézménytörténeti előzménye van.

Alapvetés a szabálysértés (változó) fogalmáról

A helyes válasz megtalálása a lehetséges alapja annak, hogy a – valós, vagy legalábbis annak vélt – szabályozási hiányosságok esetében a jog melyik területéről merítsünk segítséget a probléma megoldásához.

1. Sajátos módon célszerű az 1878. évi Btk.¹⁸ miniszteri indokolásából kiindulni.

A miniszteri indokolás hangsúlyosan foglalkozik azzal a kérdéssel, hogy a bűncselekményeket egy törvénykönyvben célszerű-e szabályozni. Ugyanis „A felosztás és a beosztás” alcím alatt egyértelművé teszi: a kihágás is bűncselekmény¹⁹. Vagyis bűncselekményt a büntett, vétség, kihágás hármasa alkotja. Innen a miniszteri indokolásban a hármass felosztás, a jogirodalomban a trichotomia megjelölés.

A miniszteri indokolás „A törvényjavaslat tartalma” alcím keretében jórészt a kihágások külön szabályozása mellett érvel.²⁰ Az elkülönülő, vagy együttes szabályozás differenciálása körében értékes szempontokat fogalmaz meg arra nézve, hogy a büntető törvénykönyv általános része egy az egyben miért nem alkalmazható a kihágásokra.²¹ Az érvelés persze nem örök érvényű, hiszen azt is fölhozza, hogy a kihágás kísérlete nem büntetendő, amit azóta a bölcs törvényalkotó már másként lát, ráadásul elindult a kísérlet büntetendőségét szélesítő úton.²²

¹⁸ 1878. évi V. törvénycikk a magyar büntető törvénykönyv a büntettekről és vétségekről – megjegyzés: mindvégig a szöveghű forma használtatik.

¹⁹ „A törvényjavaslat a büntettekről és vétségekről rendelkezvén, a rendőri kihágások pedig külön törvényjavaslat tárgyaiul lévén fentartva, e szerint a hármass felosztás fogadtatott el. Minthogy ennek ellenében az 1843-diki javaslat csupán büntetteket és kihágásokat ismer, és így a kettős felosztás rendszerén alapul, szükségesnek látszik azon okokat megjelölni, melyek a most követett rendszer elfogadására befolyással voltak. Alig van kérdés, mely világosan bizonyítékot nyujtana arra nézve, hogy egy törvényhozás sem áldozza fel a gyakorlati célszerűséget, a pusztán theoretikai következetességnek, mint épen a büntető törvénykönyv felosztásának kérdése. Különösen a németországi tudósok között sokan támadták meg a hármass felosztást, azt elvtelennek, ferdének és tulszigorra vezetőnek állítván. És mégis a tapasztalás azt igazolja, hogy az irányul szolgálható államok új büntető törvénykönyvei s törvényjavaslatai, minden elméleti megtámadás, minden elvtelenségi vád daczára, a hármass rendszert voltak kénytelenek elfogadni. Az 1867. évi október hó 15-kén hatályba lépett belga törvénykönyv, a németországi büntető törvénykönyv, az olaszországi s az ausztriai törvényjavaslatok, mind a hármass rendszert fogadták el. Ez már magában is elég erős bizonyítéka a rendszer fölényének s gyakorlati célszerűségének; mert nem lehet megtagadni már magának azon egyetlen ténynek nagy fontosságát, mely Európa legkiválóbb nemzetei egyező felfogásában nyilvánul; s egyébként alig lehetne érteni, hogy ennyi nagy állam kitünő jogászaival, jeles államférfiaival, a kiknek elég képességük és alkalmuk is volt mind elméleti mind gyakorlati szempontból tüzetes figyelem tárgyává tenni a kérdést és annak horderejét, legújabb törvényhozási műveikben is, nem az annyira kiemelt kettős, hanem a sok oldalról megtámadott hármass felosztási rendszert állapította meg.”

²⁰ „A kihágásokat illetőleg mindinkább keresztülhatol annak felismerése, hogy azok természetüknél fogva nem tartoznak a büntető törvénykönyvbe, s hogy ennek általános része a kihágásokra csak csekély részben alkalmazható... Az elősorolt s tagadhatatlanul igen nyomatékos okok és példák birták reá az alulirt igazságügyministert, hogy a kihágásokat az általános büntető törvénykönyvben mellőzve, azokról külön törvényjavaslatot készítsen, melynek megállapításánál figyelemmel lehet annak egész materiájára, s nem lesz kitéve azon veszélynek, hogy az általános intézkedések némely esetben igen szűkeknek, más esetekben pedig föltötte tágaknak bizonyuljanak. Ezen törvényjavaslat szintén munka alatt van, s azon alapos reményét fejezi ki az igazságügyminister, hogy még a jelen előterjesztés föltötti tárgyalások befejezte előtt bocsáthatja azt a törvényhozás intézkedése alá.”

²¹ „Mellőzve a részleteket, a következő két alaptétel is eléggé mutatja a büntető törvénykönyv általános rendelkezéseinek alkalmazhatlanságát a kihágásokra; 1. a kihágás kísérlete nem büntetendő; 2. a büntettnél mindig, a vétségnél rendszerint a szándék képezvén a büntethetőség alapföltételét, a kihágások természete ezzel épen ellentétes szabály felállítását követeli, t. i. hogy „a mennyiben a törvény, vagy rendelet, vagy statutum valamely kihágás büntethetőségére nem kívánja, hogy az szándékosan követtessék el, a gondatlanságból elkövetett kihágás is büntetendő.”

²² Szabs.tv. 177. § (1) bekezdés a)-c) pont a tulajdon elleni szabálysértések zöme (lopás, sikkasztás, jogtalan elsajátítás,

Fontosabb, hogy miként tekintett a miniszteri indokolás a kihágásra. Eszerint „A legtöbb kihágás nem képez valóságos jogsértést, hanem bizonyos cselekményből vagy mulasztásból könnyen származható jogsértés megelőzése végett alkotott törvénynek megszegését²³... A kihágásról szóló törvények rendszerint praeventivek, s a nagyobb büntettek, vagy veszélyek megelőzésére számítvák; a büntettekről és vétségekről intézkedő törvények pedig rendszerint repressívek, s csak a legritkább eset, hogy az utóbbiak között oly cselekmény vagy mulasztás is foglaltassék, melynek önmagában véve nem lévén bűnjellege, csupán a nagyobb veszély megelőzése végett minősítetik vétségnek, s büntetetik az ezekre nézve megállapított súlyosabb büntetéssel.”

2. Az 1879. évi Kbt.²⁴ – mutatis mutandis kopírozva az 1878. évi Btk. bűncselekmény fogalmát²⁵ – a kihágásra formális fogalmat ad.²⁶

A miniszteri indokolás meglepő őszinteséggel fogalmazza meg, hogy rendkívül nehéz a kihágások fogalmi egység alá terelése,²⁷ de megmarad amellett, hogy „a praeventiv justitiában található fel a kapocs, mely az egyes kihágásokat egy közös keretben egyesíti”²⁸, s amelyeket – osztályozási nehézség ide vagy oda – „büntetlenül hagyni nem lehet”.

A kihágási ügyek elbírálása elsődlegesen a közigazgatási hatóságok, és részben a járásbírók hatáskörébe került²⁹.

orgazdaság, csalást, szándékos rongálás, hűtlen kezelés); 204. § (1) bekezdés a tiltott határátlépés, útiokmánnal kapcsolatos szabálysértés; 206. § (1) bekezdés e) pont szerinti minősített adat biztonságának megsértése; 209. § (1) bekezdés a vámszabálysértés.

²³ „A koldulás által például nem sértetik meg sem a magán-, sem a közjog, de azon veszélyek megelőzése végett, melyek a tapasztalás szerint abból származnak, hogy gonosztevők gyakran szánalmat gerjesztő alakot fölvéve, a magánlakba behatolnak, vagy egy később kiviendő merénylet céljából fürkészik ki a viszonyokat: ezen tapasztalás szükségessé teszi, hogy a koldulás vagy egészen eltiltassék, vagy pedig külön rendőri szabályoknak vetessék alá, mely tilalomnak vagy szabályoknak megsértői büntetés alá vonatnak; nem azért, mert valakin jogsértést követek volna el, hanem azért, mert a törvény tilalmát szegték meg. Ugyanez áll a kóborlókra nézve, valamint a legtöbb rendőri kihágásra nézve is.”

²⁴ 1879. évi XL. törvénycikk a magyar büntető törvénykönyv a kihágásokról.

²⁵ 1878. évi V. törvénycikk 1. § Büntettet vagy vétséget csak azon cselekmény képez, melyet a törvény annak nyilvánít.

²⁶ 1879. évi XL. törvénycikk 1. § Kihágást képez azon cselekmény, melyet: 1. a törvény, 2. ministeri rendelet, 3. a törvényhatóság, vagy 4. törvényhatósági joggal fel nem ruházott szabad királyi város, vagy rendezett tanácsos bíró város által kiadott szabályrendelet, kihágásnak nyilvánít. Ugy a ministeri rendelet, mint a szabályrendeletek csupán valamely rendőri tilalomnak vagy rendelkezésnek megszegését minősíthetik kihágásnak.

²⁷ „Változatos és tarka vegyülete a szándékosan, vagy gondatlanságból elkövetett, illetőleg elmulasztott - a jogsértő vagy csupán jogot veszélyeztető cselekményeknek és mulasztásoknak az, a melyet a rendőri kihágások elnevezése alatt összefoglal a jogtudomány, és összefoglalnak a törvények a nélkül, hogy az ide foglalt cselekmények említett tarkaságánál fogva, a rendőri kihágások lényegét egy általános és characteristicus fogalom-meghatározással megjelölni, s ez által az elvi különbséget ezen, és a büntetendő cselekmények másik csoportjai közt megállapítani sikerült volna.”

²⁸ „A rendőri kihágások nevezete alatt előforduló, s mint ilyenek büntetendő cselekményeknek túlnyomó többsége mindazonáltal vagy a büntettek, vagy pedig a nagyobb veszélyek megelőzésére lévén irányozva, az uralkodó szempontot a reatumok ezen természete képezi, s ennek megfelelőleg a praeventiv justitiában található fel a kapocs, mely az egyes kihágásokat egy közös keretben egyesíti. Ámbár tagadni nem lehet, hogy a mint a kihágások közt is fordulnak elő egyes cselekmények, melyek e szempont alá nem foglalhatók, úgy másrészt, a büntető törvénykönyvben - habár csak kivételesen, előfordulnak oly vétségek is, melyeknek lényege és természete kétségtelenné teszi, hogy büntetendő voltuk szintén a praeventiv justitia érdekeiben találja alapját és igazoltságát.”

²⁹ Árva Zsuzsanna: A közigazgatás szervezeti változásai a szabálysértési jog fórumrendszerében, Debreceni Jogi Műhely, 2014. évi (XI. évfolyam) 1–2. szám (2014. június 30.): „A hatásköri elosztást ekkor a büntető törvénykönyvek életbeléptetéséről szóló 1880. évi XXXVII. törvénycikk (a továbbiakban: Btk.) 41. §-a tartalmazta, amely szerint a törvényben megállapított kihágások esetében tételesen meghatározták az eljáró szerveket, míg a miniszteri rendeletek esetében külön jogszabály rendelkezhetett arról, hogy a kihágás elbírálása bírói hatáskörbe tartozzék. Mivel ilyen külön jogszabállyal alig lehetett találkozni, így a rendeletekben megállapított kihágások esetén – néhány kivételtől eltekintve - szinte minden esetben közigazgatási szerv járt el. A törvényben megállapított kihágásokat tekintve szintén túlnyomó részt – hozzávetőlegesen kétharmados arányban - közigazgatási szervek jártak el, amely arány azonban nem esett egybe a rendőri kihágásoknak az arányával a törvényben megállapított kihágásokat tekintve.”

A büntetőjogi értelemben vett reformkori szemlélet (1878. évi Btk.; 1879. évi Kbt.) kurta összegezése: - a törvényhozó bűncselekménynek a büntettet, a vétséget és a kihágást tekintette (háromas felosztás); - egyfelől a büntetettre és a vétségre, másfelől a kihágásra egyaránt alaki fogalmat adott; - a törvények miniszteri indokolásai szerint a differenciálás alapja elsődleges az, hogy a büntett és vétség esetében a represszió, míg a kihágás esetében a prevenció a karakteres fogalmi ismérv; - a büntetett és a vétséget, illetőleg a kihágást külön törvényben szabályozta.

A történeti áttekintésben már említésre került, hogy a kihágás formailag a büntető jogba, tartalmilag a közigazgatási jogba ütköző cselekmény (Angyal Pál), amihez egyenesen kívánkozik egy másik citátum: a rendészeti kihágások tana reformra szorul, „mai tételesjogunk szerint a kihágási törvénykönyv (1879:XL. Tc.) a büntetőjog és a közigazgatási jog határvillongása közben két szék között a pad alá került (Finkey Ferenc).

3. Az 1950. évi Btá.³⁰ jelentős változást hozott mind a büntetőjogban, mind a kihágási jogban.

Az 1950. évi Btá. – a vétség elhagyása mellett egyedül – büntetettre szűkített bűncselekmény fogalmába³¹ és a kihágás fogalmába³² egyidejűleg emelte be a társadalomra veszélyességet. Az általános indokolást és a törvény 1. §-ához fűzött indokolást szinte szétfeszíti a büszkeség, hogy a büntetőjog immár fogalmilag is a társadalmat védő intézmény.³³

A miniszteri indokolás látszólagosan nem változtatott a kihágás megítélésén, ugyanis – a forrást nem említve – szinte szó szerint megismételte a büntetőjogi értelemben vett reformkori konzervatív-liberális megközelítést: „A kihágás a legtöbb esetben - ha nem is mindig - egyszerű közigazgatási szabálysértés, amely rendszerint nem jelent közvetlen jogsértést, sőt veszélyeztetést sem, hanem inkább csak valamely jogsértés vagy veszélyeztetés lehetőségét veti fel. Ellenkeznek a nép jogi meggyőződésével és igazságérzetével, ha pl. a szabálytalan utcai közlekedést a törvény ugyanazzal a megnevezéssel illetné, mint pl. a gyilkosságot vagy a gyújtogatást.”

Az 1950. évi Btá. tehát tartalmilag egyaránt a társadalomra veszélyességgel határozza meg mind a bűncselekményt (büntetett), mind a kihágást, s a kihágást – ámbár a miniszteri indokolás döntően közigazgatási szabálysértésnek látja – továbbra is bűncselekménynek tekinti.

A cselekmény bűncselekménnyé nyilvánításának feltételül támasztott társadalomra veszélyesség megfogalmazása kétségtelenül a szocialista tételes büntetőjog terméke – azzal, hogy polgári előképeket „értékesített”.

A Földvári József által említetteken³⁴ túl elkerülhetetlenül utalnunk kell rá, hogy találhatunk más

³⁰ 1950. évi II. törvény a büntető törvénykönyv általános részéről.

³¹ 1950. évi II. törvény 1. § (1) A büntetőtörvények feladata, hogy védelmet biztosítsanak a társadalomra veszélyes cselekményekkel szemben. (2) A társadalomra veszélyes cselekmény minden olyan tevékenység, vagy mulasztás, amely a Magyar Népköztársaság állami, társadalmi vagy gazdasági rendjét, az állampolgárok személyét vagy jogait sérti vagy veszélyezteti. (3) Büntett az a társadalomra veszélyes cselekmény, amelyre a törvény büntetés kiszabását rendeli.

³² 1950. évi II. törvény 72. § Kihágás az a társadalomra veszélyes tevékenység vagy mulasztás, amelyet jogszabály, rendőrségi rendelkezés vagy a törvénnyel, az Elnöki Tanács törvényerejű rendeletével, vagy a minisztertanács rendeletével erre felhatalmazott hatóság kihágássá nyilvánít.

³³ 1950. évi II. törvény javaslatának indokolása: „A korábbi büntetőtörvénykönyvek a büntett fogalmát kizárólag formális ismertetőjel alapulvételével határozzák meg, kimondván, hogy büntett az olyan cselekmény, amelyet a törvény annak nyilvánít. A meghatározásnak ez a módja is jelentős haladást képviselt a feudális büntetőjogokhoz képest, amelyek a legtágabb teret engedtek a fejedelmi és hatósági önkénynek. A szocialista törvényesség követelményeit azonban ez a merőben formális meghatározás nem elégíti ki többé. Az a büntetőjog, amely a társadalom védelmét tekinti hivatásának, olyan büntettfogalomra tart igényt, amely a büntetett nem csupán formális, hanem tartalmi szempontból is meghatározza. Ez a tartalmi szempont nem más, mint a társadalomra nézve fennálló veszélyesség.”

³⁴ Földvári József: Az egység és a halmazat határesetei a büntetőjogban, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó 1962: „A

gyökereket is: „Láttuk, mi a bűncselekmények helyes mértéke, vagyis, hogy a társadalomnak okozott kár”³⁵; „A törvény csak a társadalom szempontjából káros eseményeket tilthatja”³⁶; „a törvény pedig minden a társadalomra, a közbiztonságra vagy mások jogaira nézve sérelmes magatartás megbüntetését elrendelheti”³⁷.

4. Az 1953. évi 16. törvényerejű rendelet megszüntette a rendőrségi kihágási bíraskodást, ezután a kihágási ügyekben továbbra is a járásbíró, és újólapon a nem járásbírói kihágási ügyekben a (települési) tanács (1. §); a rendőrség pedig egyes új kategóriájú szabálysértések miatt [12. § (1) bekezdés] járt el. Ekként kihágás és szabálysértés átmenetileg párhuzamos jogintézményként funkcionáltak.

5. A kihágás és szabálysértés kettősségét az 1955. évi 17. törvényerejű rendelet úgy számolta föl, hogy megszüntette a kihágás jogintézményét és a (területi) tanács kihágási bíraskodási jogkörét (1. §). A kihágásokból részben büntetés, részben szabálysértés lett, és kivette a szankciók köréből az elzárást.

Az 1955. évi 17. törvényerejű rendelet 9. §-a szerint szabálysértést törvény, törvényerejű rendelet, minisztertanácsi rendelet, valamint a tanács rendelete állapíthat meg. Ezáltal a tartalmi meghatározást adó társadalomra veszélyesség időlegesen eltűnt. Szabálysértés miatt a (területi) tanács, a rendőrség és más (tűzrendészeti, folyamrendészeti) hatóságok járhattak el (11. §). Vagyis a szabálysértés egészében a közigazgatás területére került, úgy, hogy még a szabálysértési ügyek intézését (az eljárást) is a 32/1955. (VI. 8.) MT rendelet szabályozta.

6. A szabálysértésekről szóló 1968. évi I. törvény (Sztv.) 1. §-a szerint valamely tevékenységet vagy mulasztást (a továbbiakban: cselekmény) törvény, törvényerejű rendelet, kormányrendelet vagy tanácsrendelet nyilváníthat szabálysértéssé. A szabálysértés fogalma direkt meghatározás nélkül részben a preambulumban bújik meg: „Ez a törvény azoknak a jogellenes cselekményeknek a szabályait határozza meg, amelyek a társadalomra csekély fokban veszélyesek”.

Az elzárást visszahozó törvény maga is meghatározott szabálysértéseket, de a szabályozást az egyes szabálysértésekről szóló 17/1968. (IV. 14.) Korm. rendelet egészítette ki.

A szabálysértési jog egészében megmaradt a közigazgatás hatáskörében. Aztán az 1990. évi XXII. törvénnyel módosítva a szabálysértési törvényből 1990. március 15-én ismét kikerült az elzárás, mint büntetés, ellenben bevezetésre került a pénzbírságot elzárásra átváltoztató határozattal szembeni bírósági – törvényességi alapú, a Be. különleges eljárási szabályai szerint lefolytatandó – felülvizsgálat.

7. A 63/1997. (XII. 12.) AB határozat 1998. december 31-i hatállyal megszüntette a pénzbírság elzárásra átváltoztathatóságát és ezzel összefüggésben annak a bírósági felülvizsgálatát. Ennél

társadalomra veszélyesség fogalmának a büntetőjogban történő értékesítése a szocialista büntetőjog sajátossága. Az első büntető törvénykönyv, amely a bűncselekmény fogalmát a társadalomra veszélyesség bevonásával határozta meg, az OSZSZSZK 1922. évi büntető törvénykönyve volt” (i.m. 59. oldal). A kapcsolódó lábjegyzetben utalt rá, hogy a társadalomra veszélyesség fogalmi elemként már megjelent az OSZSZSZK 1919-ben kiadott Vezérelveiben (i.m. uo.). A szerző összefoglalásában viszont olvasható, hogy a polgári büntető törvények nem, de a polgári jogtudósok a bűncselekmények tartalmi elemét a cselekmények erkölcsellenességében (angolok), társadalomellenességében, társadalomra veszélyességében (a kontinensen) vélték megtalálni, Franz Liszt meghatározásában is a bűncselekmény antiszociális cselekmény (i.m. 60-61. oldal).

³⁵ Cesare Beccaria: Büntetés és büntetés 1764, Akadémia Kiadó Budapest 1967, 106. oldal.

³⁶ Az ember és polgár jogainak deklarációja (1789. augusztus 26.) Ötödik cikk – in: Az emberi jogok dokumentumokban, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Budapest 1976, 118. oldal. Más fordításban: „A törvénynek csak a társadalomra ártalmas cselekedetek megtiltására van joga”.

³⁷ Franciaország 1791. szeptember 3-án kelt Alkotmánya I. Cím – in: Az emberi jogok dokumentumokban, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Budapest 1976, 123. oldal.

fontosabb, hogy határozatának 1. pontjában az Alkotmánybíróság megállapította: az Országgyűlés elmulasztotta a szabálysértési jognak az Alkotmány 50. § (2) bekezdése, illetőleg az Alkotmány 57. § (1) bekezdése követelményeinek megfelelő újraszabályozására vonatkozó jogalkotói feladatát; ezért felhívta az Országgyűlést, hogy a szükséges törvényalkotást legkésőbb 1998. december 31-ig végezze el.

Az Alkotmánybíróság emlékeztetett rá: Magyarország az 1993. évi XXXI. törvénnyel hirdette ki az „Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről” szóló, ún. Római Egyezményt, s annak a 6. Cikk 1. bekezdésében biztosított „bíróshoz fordulás jogával” kapcsolatban a következő fenntartást tette: „A közigazgatási hatóságok előtt szabálysértés miatt folyó eljárásokban Magyarország ez idő szerint nem tudja biztosítani a bírósághoz fordulás jogát, minthogy a hatályos magyar jogszabályok nem tesznek ilyen jogot lehetővé a közigazgatási hatóságok szabálysértési ügyekben hozott jogerős határozataival szemben.” (1993. évi XXXI. tv. 4. §).

A fenntartás mielőbbi visszavonásának lehetővé tétele érdekében a Kormány már korábban határozatot hozott arról, hogy javaslatot kell tenni a szabálysértési jog reformjára [3255/1992. (VII. 4.) Korm. h.]. Bár a Kormány azóta is több határozatában foglalkozott a jogterület újraszabályozásának kérdéseivel [pl. 1040/1996. (V. 3.) Korm. h., 1078/1996. (VII. 19.) Korm. h.], arra mind ez ideig nem került sor. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a szabálysértési jog reformja nélkül a magyar jogrendszer nem felel meg a jogállamiság követelményének.

Az Alkotmánybíróság értékelésében a szabálysértés „kétarcú” jogintézmény: a szabálysértések egy része ún. közigazgatás-ellenes cselekmény (pl. engedélyköteles tevékenység engedély nélküli végzése), másik része pedig az emberi együttélés általános szabályait sértő magatartás, ún. kriminális cselekmény (pl. tulajdon elleni bűncselekmények értékhatárral elválasztott alakzatai). A szabálysértési büntetés egy múltban elkövetett jogsértést represszív módon szankcionál.

Az Alkotmánybíróság szabálysértési eljárásról is értekezett: A szabálysértési eljárás rendje inkább közelít az államigazgatási eljárás általános szabályaihoz, de a büntetőeljárás egyes elemeiből is építkezik: így például a felelősségi szabályok terén. Szabálysértés elkövetője csak meghatározott életkort elért és megfelelő felismerési, akaratképző képességgel rendelkező természetes személy lehet, a büntetőjogi értelemben vett felróhatóság alapján. Szabálysértés miatt az elkövető akkor vonható felelősségre, ha cselekménye szándékos vagy gondatlan (Sztv. 5. §), a bizonyítási teher - a büntetőeljáráshoz hasonlóan - a hatóságokat terheli. A szabálysértési felelősségre vonás pedig a jogsértés természete, az elbírálás rendje és a szankció jellege tekintetében a büntetőigazságszolgáltatáshoz áll közel, azzal rokon. A szabálysértési felelősség - legyenek bár az elkövetett jogsértések igazgatásellenesek vagy kriminális jellegűek - alapvetően "bűnfelelősség", azaz természetes személy múltban elkövetett jogsértésére válaszol, s a felróhatóság alapján meghatározott - represszív jellegű - joghátrányt helyez kilátásba.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Sztv. ugyan részletesen szabályozza a szabálysértési büntetés ellen igénybe vehető jogorvoslati eszközöket, a bírói utat azonban csak szűk körben nyitja meg. Ez a helyzet alkotmányellenes, a bírói út igénybevételének lehetőségét ugyanis mind a közigazgatás-ellenes, mind a kriminális jellegű szabálysértések miatt kiszabott büntetés tekintetében biztosítani szükséges.

Az Alkotmánybíróság arra hivatkozott, hogy az alkotmány általánossá tette a bíróságnak a közigazgatási határozatok törvényessége ellenőrzésére vonatkozó jogát. („A bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét.”) E rendelkezés tartalmát az Alkotmánybíróság a 32/1990. (XII. 22.) AB határozatban értelmezte (ABH 1990, 145-148.), amelynek alapján a törvényhozó megalkotta a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának kiterjesztéséről szóló 1991. évi XXVI. törvényt. A szabálysértési hatóságok közigazgatási hatóságok, a szabálysértési határozatok közigazgatási határozatnak minősülnek. Amennyiben a szabálysértési

hatóság döntésének tartalma, illetve a törvényi tényállás jellege szerint közigazgatás-ellenes magatartást rendel büntetni, a határozat törvényességének ellenőrzésére a közigazgatási bíraskodás szabályai szerint kell lehetőséget biztosítani. A szabálysértési tényállások másik nagy csoportja a kriminális jellegű magatartásokat szankcionálja, ez tartalmában a büntetőjoggal rokon. Az Alkotmánybíróság állásfoglalása szerint e szabálysértések megvalósítása esetén is irányadó az Alkotmány 57. § (1) bekezdésének az a rendelkezése, amely szerint: „A Magyar Köztársaságban ... mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt vádat, ... a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el.” Az ún. kriminális szabálysértések esetében tehát a bírósághoz fordulás joga, mint alkotmányos alapjog teremt alapot az elkövetők számára a bírósági úthoz. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem alkotmányellenes szabályozási mód az, ha az ún. kriminális szabálysértéseket a szabálysértési hatóság bírálja el, azonban lehetőséget kell biztosítani a teljes körű, érdemi bírósági felülvizsgálatra.

Az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet arra, hogy a strasbourgi Emberi Jogi Bíróság eddig rendelkezésre álló gyakorlata is abba az irányba mutat, hogy az ún. kriminális szabálysértések tekintetében az Egyezmény 6. Cikk 1. bekezdés első mondata szerinti tisztességes (ún. „fair”) eljárás valamennyi követelményének megfelelő bírói utat szükséges biztosítani. A Bíróság több, immár klasszikusnak számító ítéletéből (pl. a Belilos ügyből - Eur. Court HR, Belilos v. Switzerland) kirajzolódik, hogy az Egyezmény 6. Cikkének rendelkezései a strasbourgi gyakorlat szerint olyan magatartások megítélésénél is alkalmazást nyernek, amelyek a nemzeti jog szerint akár fegyelmi, akár szabálysértési eljárás alapjául szolgálnak. A „minősítés” szempontjából ugyanis a strasbourgi szervek azt vizsgálják, hogy a cselekmény kriminális jellegű-e (ennek során figyelemmel vannak arra is, hogy az adott magatartást a többi tagállamban milyen felelősségi alakzaton belül helyezik el), mi a funkciója a kilátásba helyezett és ténylegesen alkalmazott szankciónak (a büntetőjoghoz hasonlatos-e és a megtorlást-elrettentést szolgálja-e), valamint az milyen mértékű. Az Egyezményhez fűzött magyar fenntartásra tekintettel a Bíróság Magyarországot konkrét ügyben elmarasztaló döntésére jelenleg nem lehet számítani, az Sztv. azonban az Alkotmány követelményeinek sem felel meg.

A törvényhozó reagálása a szabálysértési jogban mérföldkövet jelentő – mondhatni legendás – 63/1997. (XII. 12.) AB határozatra megkésett, és részleges volt: az 1999. évi LXXV. törvény 1999. július 13-tól hatályosan akként módosította a szabálysértési törvényt, hogy visszaállította a pénzbírság elzárásra átváltoztatását, és azt a helyi bíróság hatáskörébe utalta.

A változással kapcsolatosan a megyei bíróságok büntető kollégiumainak vezetői és a Legfelsőbb Bíróság Büntető Kollégiumának vezetője az 1999. július 16-án tartott konzultatív tanácskozáson közös bírósági álláspontot alakítottak ki. Az állásfoglalásnak nem képezte részét, ám a tanácskozáson informálisan felmerült, hogy az elzárásra átváltoztatás büntetőbírói feladat-e; és a résztvevők abban maradtak, hogy: igen.

8. A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (Sztv.) 2000. március 1-jén lépett hatályba.

Az 1999. évi Sztv. a szabálysértés fogalmában alig különbözött az 1968. évi Sztv.-től.³⁸ A törvény mellett az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet szabályozta a szabálysértések törvényi tényállásainak zömét.

³⁸ Az Sztv. 1. §-ának (1) bekezdése meghatározta a szabálysértés fogalmát, miszerint: szabálysértés az a jogellenes (átelve korábbi preambulumból), tevékenységben vagy mulasztásban megnyilvánuló cselekmény, melyet törvény (elhagyva: törvényerejű rendelet), kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet (korábban: tanácsrendelet) szabálysértésnek nyilvánít, s amelynek elkövetőit az e törvényben meghatározott joghátrány fenyeget. Másfelől továbbra is a preambulumban tartalmazta, hogy a szabálysértés társadalomra veszélyes cselekmény (pontosan: a bűncselekményekhez képest enyhébb fokban sértik vagy veszélyeztetik a társadalom általánosan elfogadott együttélési normáit, akadályozzák vagy zavarják a közigazgatás működését, illetve meghatározott tevékenység vagy foglalkozás gyakorlására vonatkozó jogszabályokba ütköznek).

Az 1999. évi Sztv. alapvetően eleget tett a 63/1997. (XII. 12.) AB határozatban hiányolt bírói út megnyitása követelményének, de mégsem követte az Alkotmánybíróság határozatában felvázoltakat, mert azok elsőfokú elbírálását nem hagyta egészében a szabálysértési hatóságra, a szabálysértések felosztásának hiányában pedig nem differenciált úgy, hogy a szabálysértési hatóság határozatának bírói kontrollja a közigazgatás-ellenesek tekintetében a törvényesség ellenőrzésére közigazgatási bírászkodás, míg a kriminálisak vonatkozásában teljes körű, érdemi bírósági felülvizsgálat legyen. Ezzel szemben az elzárással is sújtható szabálysértéseket eleve bírósági hatáskörbe utalta, míg az elzárással nem sújtható szabálysértéseket azzal hagyta meg a közigazgatás hatáskörében, hogy határozataikkal szemben rendes jogorvoslattal (kifogással) lehetett élni a bírósághoz.

Ezen szabályozás következményének tudható be, hogy az 1999. évi Sztv. a bíróságokat érintően nem biztosíthatta a bevezetőjében kitűzött célt, a „gyors és eredményes fellépést”, valamint a bíróságra túlzott terhet rótt. Az utóbbit jól példázza, hogy az 1999. évi Sztv. miniszteri indokolása – előre kalkulálva a kifogások számának várható növekedését is – évente „mintegy 40 ezer” bírósági ügyet tételezett fel. A prognózis tévesnek bizonyult. Az érkezés növekedése tíz év után odáig jutott, hogy a 2010. évben már 120.469 ügyre, a 2014. évben pedig 362.984 ügyre rúgott.³⁹

A bíróságok időben észlelték az 1999. évi Sztv. alkalmazhatóságának hiányosságait.

A hatálybalépés előtt kollégiumvezetői értekezlet tárgyalta, majd a Legfelsőbb Bíróság Büntető Kollégiuma és a megyei bíróságok (a Fővárosi Bíróság) büntető kollégiumai vezetőinek az Sztv. értelmezésével kapcsolatban 2000. április 3-án kialakított álláspontja közreadásra került (BH 2000/11. Fórum).

A bírósági állásfoglalás az „Általános kérdések” körében leszögezte:

1. A szabálysértési jog anyagi jogi és eljárási szabályok egységes és önálló rendszere, de a szabálysértési felelősség „büntetőjogi” jellegű, a szabálysértési eljárás pedig - a gyorsaság és az egyszerűsítés követelményeinek - érvényesítése mellett leginkább a büntetőeljárásra jellemző vonásokat mutat.

2. A szabálysértések elbírálása során alkalmazni kell azokat a büntető anyagi jogi és eljárási fogalmakat (szabályokat), amelyekről az Sztv. kifejezetten így rendelkezik [pl. a 31. § (1)-(2) bekezdése]. „Értelemszerűen” figyelembe lehet venni azokat is, amelyekre az Sztv. utal, de részletes szabályozás nélkül, illetve amelyek az Sztv. szabályozását kiegészítik. Ennek az a feltétele, hogy a kiegészítőleg figyelembe vett büntető anyagi jogi vagy eljárási fogalom (szabály) nem ellentétes az Sztv. rendelkezéseivel és általános elveivel. A kiegészítő jelleggel, értelemszerűen alkalmazott jogszabályi rendelkezéseknek általában csak a tartalmára indokolt utalni, a pontos hivatkozás rendszerint szükségtelen.

Ez a bírósági állásfoglalás jól segítette a szabályozás hiányosságai miatt helyenként elbizonytalanodó gyakorlatot.

Helytállónak mutatkozik jelenleg is. A tudományos súllyal megszólalók is úgy látják, hogy a szabálysértési jog és a büntető anyagi jog kapcsolata különösen a jogkövetkezmények folytán szükségszerű, és a szabálysértési eljárás közelebb áll a büntetőeljáráshoz, mint a közigazgatási eljáráshoz.⁴⁰

³⁹ Szabálysértési ügyérkezés a helyi-/járásbíróságokhoz: 2006-ban 180.294; 2007-ben 180.553; 2008-ban 124.572; 2009-ben 119.075; 2010-ben 120.469; 2011-ben 133.823; 2012-ben 200.114; 2013-ban 374.430; 2014-ben 362.984.

⁴⁰ Erdei Árpád: Kodifikációs kölcsönhatások a tág értelemben vett büntetőjog területei között – szükségszerűek-e, s ha igen, akkor miért nem című előadása 2015. szeptember 25-én az Eötvös Lóránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának a 95 éves Király Tibor akadémikus tiszteletére tartott konferenciáján

A 6-R-151/2000. BM-IM előterjesztéshez fűzve a bíróságok átfogó javaslatainak összegzése 2001. február 16-án elkészült, de számottevő előrelépés nem történt. Így volt ez a 6-R-234/2001. BM-IM előterjesztés, majd a 6-1053/2004. BM előterjesztés esetében is.

A bíróságok számára jelentősebb problémákat okozó kérdések közül emlékeztetünk arra, hogy szabályozatlan volt az elzárással is sújtható szabálysértés miatt a bíróság pénzbírságot kiszabó határozatának végrehajtása. Ebben a kérdésben az Alkotmánybíróság a 2001. december 21-én kelt indítvány ellenére sem döntött. A megoldást csak az Sztv. 2008. évi LXXIX. törvénnyel történt 2009. február 1. napjától hatályos módosítása hozta meg.

A másik nehézséget az 1/2008. (I.11.) AB határozat 1. pontja támasztotta azzal, hogy alkotmányellenesnek mondta ki, és 2008. június 30. napjával megsemmisítette az elzárásra átváltatás tárgyalás tartása nélküli lehetőségét.

Megemlíthető még a 86/2009. (IX. 24.) AB határozat is, melyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jogot sérti, hogy az Sztv. nem biztosított jogorvoslati lehetőséget arra az esetre, ha a szabálysértési hatóság az eljárást a felelősségre vonás mellőzésével fejezi be (1. pont); a rendbírósággal sújtott személy számára arra az esetre, ha a bírósági eljárás során kerül sor rendbíróság kiszabására (2. pont).

9. A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (Szabs.tv.) 2012. április 15. napjától hatályos.

A Szabs.tv. preambuluma radikális szemléletváltást mutat: valamennyi szabálysértést a társadalmi együttélés általánosan elfogadott szabályait sértő vagy veszélyeztető kriminális cselekménynek nyilvánította. Meglepőnek mégsem mondható azután, hogy az 1999. évi Sztv. nem fogadta el a közigazgatás-ellenesség és a kriminális jelleg differenciáját.

A Szabs.tv. 1. §-ának (1) bekezdésében adott fogalom szerint szabálysértés az az e törvény által büntetni rendelt tevékenység vagy mulasztás (vagyis: cselekmény), amely veszélyes a társadalomra. Tehát a társadalomra veszélyesség a korábbi preambulumból fogalmi elem lett azzal, hogy a jelenlegi preambulum megtartotta: a szabálysértés „a bűncselekményként történő büntetni rendeléshez szükséges kockázatokkal és veszélyességgel” nem rendelkezik.

Röviden: A társadalomra veszélyesség az 1950. évi Btá. óta a bűncselekmény fogalom alkotórésze, s azzal, hogy a 2012. évi Szabs.tv. által bekerült a szabálysértés fogalmi elemei közé is, és maga a Szabs.tv. fogalmazza meg, hogy minden szabálysértés kriminális cselekmény, aligha képezheti vita tárgyát, miszerint a szabálysértési jog gyakorlatilag kriminalizálódott.

Van, aki szerint 2012-ben visszajutottunk az 1879. évi Kbt.-ig, vagyis a kihágástól a kihágásig, és rendpárti társadalmi igényt szolgáló látens kihágási jogról beszél.⁴¹ Más másként fogalmazva mondja ugyanazt: a szabálysértés büntetőjogosodásáról szól.⁴²

Az Alkotmánybíróság a 38/2012. (XI.12.) AB határozatában leszögezte, hogy a Szabs.tv. mind felelősségi dogmatikájában, mind az eljárás szabályozásában büntetőjogi és büntető eljárásjogi megoldásokat alkalmaz, és mivel a Szabs.tv. a szabálysértést kriminális cselekményként értékeli, szabályozását a „bagatell” büntetőjog irányába tolta el. Az Alkotmánybíróság utalt a 2012. évi XXXI. törvény indoklására is, miszerint a Szabs.tv. preambuluma és 1. §-a egyaránt kriminális, törvény által büntetni rendelt, társadalomra veszélyes cselekményként definiálja a

⁴¹ Nagy Marianna: A kihágástól a kihágásig című előadása 2015. szeptember 25-én az Eötvös Lóránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának a 95 éves Király Tibor tiszteletére tartott konferenciáján

⁴² Dr. Fekecs Beáta: Korreferátum 2015. szeptember 25-én az Eötvös Lóránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának a 95 éves Király Tibor tiszteletére tartott konferenciáján

szabálysértéseket. Ezzel a megközelítéssel kvázi-trichotom rendszer jött létre, a szabálysértési jogot egyértelműen a büntetőjog felé közelítve.

Az Alkotmánybíróság összegzése: a szabálysértés elvesztette a közigazgatás-ellenes magatartások szankcionálásában betöltött szerepét, és a „bagatell büntetőjogi” jellege vált dominánssá. A szabálysértés a Szabs.tv.-nyel lényegében a trichotom büntetőjogi rendszer harmadik, legenyhébb szintjévé vált. Hasonló szerepet tölt be a jogrendszerben, mint „A magyar büntető törvénykönyv a kihágásokról” címet viselő 1879. évi XL. törvénycikkkel bevezetett és a kihágás intézményének és a kihágási bíraskodásnak megszüntetéséről szóló 1955. évi 17. törvényerejű rendelettel megszüntetett kihágás intézménye.

Az Országgyűlés sem látja ezt másként, hiszen 2015/43 infojegyzetében az áll, hogy megváltozott a szabálysértés fogalma, az új definíció kriminális cselekménynek tekinti a szabálysértéseket, ezáltal elmozdulás történt a büntetőjog irányába.⁴³

10. Az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) és a magyar Alkotmánybíróság gyakorlata⁴⁴

Az Alkotmánybíróság szerint⁴⁵ a szabálysértési törvény úgy kezeli a szabálysértést, mint a kriminális cselekmények elleni fellépés eszköze. Határozatában hangsúlyozza továbbá, hogy a strasbourgi gyakorlat abba az irányba mutat, hogy ezek tekintetében is a 6. cikk szerinti bírói utat kell biztosítani, azaz a tisztességes eljárás elvének megfelelően kell eljárni. Ebből következik, hogy a 6. cikk olyan magatartások megítélésénél is alkalmazást nyer, amelyek a nemzeti jog alapján akár fegyelmi, akár szabálysértési eljárás alapjául szolgálnak. A minősítés szempontjából a strasbourgi szervek azt vizsgálják, hogy: a cselekmény kriminális jellegű-e, mi a funkciója a kilátásba helyezett szankciónak, illetőleg milyen mértékű a szankció.

Az EJEB az Egyezmény büntetőügyekre vonatkozó szabályai szerint ítélt meg olyan jogellenes magatartásokat is, amelyek a nemzeti jog szerint nem minősülnek bűncselekménynek, hanem más, fegyelmi vagy szabálysértési eljárás alapjául szolgálnak. Az EJEB a vizsgált cselekmény kriminális jellegének megítélése során három tényezőt vesz alapul: 1. az eljárás tárgyát képező jogellenes magatartás az adott állam jogrendszerében bűncselekménynek minősül-e (nemzeti jogból indul ki, ennek csak relatív értéket tulajdonít), 2. ha nem bűncselekmény a nemzeti szabályok szerint, akkor az elkövetett jogellenes cselekmény jellegét, valamint 3. a kilátásba helyezett/alkalmazott szankció jellegét és súlyát veszi figyelembe.

Ha ezeknek a szempontoknak megfelelnek, büntetőügynek minősülnek a közigazgatási jogi, szabálysértési szankciók is.

A közigazgatási szankciók minősítése során az elkövetett cselekmény kriminális jellegét annak alapján ítéli meg, hogy a jogellenessé nyilvánítás célja, a cselekményre vonatkozó anyagi, illetve eljárásjogi szabályozás, az alkalmazott felelősségi forma rendelkezik-e a büntetőjogi szabályozás sajátosságaival.

Az EJEB büntetőügyként ítéli meg, ha: - a felelősség a bűnösségen alapul, és - a kiszabható szankció természetét tekintve a büntetőjogi szankciókhoz hasonlóan represszív, megtorló jellegű. A szankció súlyánál: a büntetés szigorát, az alkalmazott pénzbírság mértékét veszi figyelembe, a személyes szabadság elvesztésével járó büntetést a kriminális szférába tartozónak ítéli. Azaz: az EJEB az Egyezménynek a büntetőügyekre irányadó rendelkezései alapján ítéli meg a szabálysértési ügyeket.

⁴³ http://www.parlament.hu/documents/10181/303867/Infojegyzet_2015_43_szabalysertesi_torveny.pdf/37b38545-69ab-4074-970a-3127d0166e05?version=1.1&inheritRedirect=true

⁴⁴ Dr. Csák Zsolt-Dr. Tóth Andrea Noémi

⁴⁵ 38/2012. (XI. 14.) AB határozat

Fontos kérdés a téma elemzése kapcsán, hogy hogyan szemléli a magyar Alkotmánybíróság és a strasbourgi bíróság a jogorvoslathoz való jogot a szabálysértési eljárásban.

A magyar Alkotmánybíróság egységesen szemléli a szabálysértési eljárást más eljárásokkal, így a jogorvoslati joggal szemben felállított általános követelmények a szabálysértési eljárásban is irányadóak.

A jogorvoslathoz való jog immanens tartalma az érdemi (azaz ügydöntő, az adott személy helyzetét, jogait lényegesen befolyásoló) határozatok tekintetében a más szervhez, vagy ugyanazon szervben belül magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. Ha nem érdemi a határozat, akkor nem kötelező ilyen felülvizsgálatot biztosítani. A határozat érdemiségét a vizsgált döntés tárgya és személyekre gyakorolt hatása dönti el.

Fontos kritérium továbbá, hogy a döntés jogot vagy jogos érdeket sért. Az érintett személynek arra van joga, hogy e sérelmet állítsa, és azt kell lehetővé tenni a fél számára - és egyben kötelezővé a jogorvoslati fórumra nézve-, hogy ha a döntés hibás, akkor teljesítsék az orvoslási kérelmet.

Kiemelendő ugyanakkor, hogy a jogorvoslathoz való jog a rendes jogorvoslatra vonatkozik, s nem pedig a rendkívüli jogorvoslatokra. Ez alapján tehát nincs alanyi jog perújításra vagy felülvizsgálatra.

Nem szükséges, hogy többfokú jogorvoslat álljon rendelkezésre. Elégséges az egyfokú, de követelmény, hogy a jogorvoslati fórum valódi döntési helyzetben legyen, azaz nem elegendő a formális és a jogi szabályozás miatt eleve kilátástalan szabályozás megléte. Az Alkotmány a törvényi szabályozásra bízta, hogy hány fokú jogorvoslati rendszer érvényesülhet.

A jogorvoslathoz való jog tartalmi elemét jelenti, hogy a törvény garantálja: az ügyben eljáró szervektől különböző szerv bírálja el a kérelmet. A jogorvoslati fórumként működő szervnek nem feltétlenül kell bírói fórumnak lennie. A lényeg az érdemi felülbírálat, melynek a gyakorlatban is működnie kell, s nem elég ennek elvi lehetősége.

Az EJEB szerint a jogorvoslati eljárás biztosítása nem abszolút kívánalom, s az államok bizonyos mérlegelési szabadságot élveznek a jogorvoslat módozatainak kialakításában. Azonban ha van jogorvoslati fórum, akkor a jogorvoslati eljárás tekintetében is érvényesek az Egyezmény 6. cikkének követelményei. (Lásd: *Delcourt v. Belgium*) A jogorvoslati eljárás nem lehet indokolatlanul formális. Az egyes fórumok/szintek igénybevételével kapcsolatos szabályoknak: - egyértelműnek, - világosnak, - precíznek kell lenniük, - a ráépülő joggyakorlatnak vissza kell ezt igazolni.

A jogorvoslatnak hatékonynak kell lennie, nem elegendő annyi, hogy rendelkezésre áll. A hatékonyság kritériumai a 6. cikk alapján vizsgálandóak, azaz: - érintettnek alanyi joga legyen az igénybevétele, - nemzeti hatóság a 13. cikknek is megfelelően alakítsa ki, - a szerveknek jogköre legyen az érdemi felülbírálatra mind jogkérdésben, mind megalapozottság tekintetében minden releváns szempontban.

A jogorvoslathoz való jogot az Alkotmány⁴⁶ szerint a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény korlátozhatta. Az Alaptörvény⁴⁷ nem tartalmaz ilyen kitétel, tehát

⁴⁶ 1949. évi XX. törvény 57. § (5) bekezdés. „A Magyar Köztársaságban a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. A jogorvoslati jogot – a jogviták ésszerű időn belüli elbírálásának érdekében, azzal arányosan – a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény korlátozhatja.”

⁴⁷ XXVIII. cikk (7) bekezdés „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

ennek értelmében egyszerű törvénnyel is korlátozható a jogorvoslathoz való jog.⁴⁸

Az Alkotmány a különböző eljárási törvényekre bízta azon szabályok kidolgozását, amelyekkel a jogsérelmek valóban és érdemben orvosolhatóak. A jogági sajátosságok figyelembevételével a tételes jog feladata - az e követelményeket kielégítő, - az Alkotmánynak megfelelő, - jogorvoslati formák, - a jogorvoslattal támadható érdemi határozatok rendszerének kidolgozása, - a jogorvoslati fórumok, - a jogorvoslati rendszer fokozatainak megállapítása.

Azaz az egyes eljárásokban eltérő szabályozás lehetséges. A szabálysértési törvény (2012. évi II. törvény) úgy rendelkezik: ha a törvény kivételt nem tesz, jogorvoslatnak van helye. Azaz e törvény általános jogorvoslati jogot teremtett a szabálysértési eljárásban.

VIZSGÁLATI KÉRDÉSKÖR⁴⁹

I. A szabálysértési jog önállósága

1.1. A Szabs.tv. a szabálysértések anyagi jogát, eljárásjogát és végrehajtási jogát, valamint nyilvántartási rendszerét átfogóan szabályozó kódex. Ez önmagában mutatja, hogy a szabálysértési jog önálló jogág, azaz szabálysértési ügyben más jogág szabályai elvileg nem alkalmazhatóak. Az önállóság merevségén viszont éppen a szabálysértési törvény lazít, midőn – némi fogalomzavarral – az értelmező rendelkezések körében jelöli meg, hogy a szabálysértések tekintetében „e törvény eltérő rendelkezésének hiányában” mely büntető anyagi jogi általános részi és különös részi [Szabs.tv. 29. § (1) bekezdés], továbbá mely büntetőeljárás [Szabs.tv. 47. § (5) bekezdés] jogintézményeket kell alkalmazni.

A szabálysértés mibenlétének elemzéséből már kitűnt, hogy a bíróságok időben észlelték az 1999. évi Sztv. alkalmazhatóságának hiányosságait, és a 2000. április 3-án kialakított közös álláspontjukban (BH 2000/11. Fórum) szabad utat engedtek a büntető anyagi jogi és büntető eljárásjogi fogalmak (szabályok) kiegészítő alkalmazásának.

A szabálysértési jog önállóságát nem vonta kétségbe egyetlen bíróság sem, ugyanakkor még a szabálysértési jog önállósága mellett állást foglalók is elismerték, hogy a szabálysértési törvényben direkt meghatározottakon túlmenően is szükséges különböző büntető anyagi és büntető eljárásjogi normák alkalmazása, és a szabálysértési jogot a trichotom büntetőjogi rendszer részének tekintő nézetten állók sem fogadják el korlátlan háttér-jogszabálynak a Be.-t és a Btk.-t.

A 2000. évi közös bírósági állásfoglalás helyállóságát igazolta a szabálysértési bíráskodás

⁴⁸ „Eddig is lehetséges volt egyszerű többséggel, ugyanis desuetudoba süllyedt e rendelkezés és az AB is egyszerű többséget követelt meg.” (Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei, HVG ORAC Lap-és Könyvkiadó, Budapest, 2011, 229. oldal, 116. lábjegyzet. Példaként a 90/2007-es AB határozatot hozza. Eszerint a minősített többség nem egyszerű formai előírás, hanem alkotmányos garancia, melynek tartalma az országgyűlési képviselők közötti széleskörű egyetértés. Minisztérium, miniszter, közigazgatási szerv megjelölésének módosítására lehetőség van egyszerű szótöbbséggel módosítani a törvényt. Amikor szövegszerűen nem egyértelmű a módosítás, akkor vizsgálni kell, hogy a lényeges normatartalmat érinti-e az egyszerű szótöbbséggel megalkotott törvény. Alapvető jog korlátozásáról ugyanez az AB határozat szól. Alapjogokat törvényben kell szabályozni, de az azokat – távolról, - közvetetten érintő, - technikai, - nem korlátozó jellegű szabályok rendeleti szinten történő szabályozása nem alkotmányellenes. Törvény kell: - valamely alapjog tartalmának meghatározása, - lényeges garanciáinak megállapítása, alapjogok közvetlen, jelentős korlátozásához. Nem írja, hogy minősített többséggel elfogadott.

⁴⁹ A vizsgálati kérdések jórészt a csoport bevont tagjai által javasoltak, ezek egyikét sem mellőztük. Annak szükségét viszont nem éreztük, hogy egyenként jelöljük meg, mely kérdések esnek ebbe a körbe, s melyek azok, amelyek alapján az alapkérdésekben vártuk a bíróságok gyakorlatának indokait.

gyakorlata is. Például a Kúria a Bkk.II.965/2014/2. számú végzésében kimondta: a tulajdon elleni szabálysértések körében a büntető törvény különös részi törvényi tényállásai alapján állapítandó meg, hogy a felrótt cselekmény lopás, sikkasztás, jogtalan elsajátítás, orgazdaság, csalás, rongálás és hűtlen kezelés gyanánt minősül-e⁵⁰. A Kúria – visszautalva az előbb jelölt végzésre – ezzel egyezően döntött a Bkk.I.1650/2015/2. számú végzésében. Ez a vizsgálati jelentésekben rendre felmerült, és senki sem adott eltérő választ.

A szabálysértési törvény 2015. december 31-ig a szándékosság, a gondatlanság, a kísérlet, a felbujtó, a bűnsegéd, a hozzátartozó, a csoportos elkövetés, a nagy nyilvánosság fogalmára, valamint a büntethetőséget kizáró okokra írta elő, hogy a Büntető Törvénykönyvről szóló törvény által meghatározottakat a szabálysértésekre is alkalmazni kell. A szabálysértési bíraskodás tapasztalatait hasznosító 2015. évi CCII. törvény 5. §-ának (1) bekezdésével történt korrigálás ezt egészítette ki 2016. január 1-től hatályosan a társtettesre, a közvetett tettesre, a magánindítványra, továbbá lopás, rongálás, sikkasztás, csalás, hűtlen kezelés, jogtalan elsajátítás és orgazdaság tényállásaira vonatkozóan a büntető anyagi jog kötelező alkalmazásával.

Az egyik, éspedig egyúttal határozott véleményt adó ítélőtábla szerint „nem látszik aggályosnak az a gyakorlat, amely a büntető anyagi jog és a büntető eljárásjog egyes alapvető rendelkezéseit (jogtételeit) mintegy kényszerűségből, hézagpótló jelleggel a szabálysértési jog háttérnormájaként alkalmazza. Fontos azonban, hogy a háttérnormák alkalmazása – a konkrét esetkorre előírt direkt törvényi felhatalmazás hiányában – nem történhet az eljárás alá vont személy terhére.”

Az eljárás alá vont személy terhére esőként példálózik azzal, hogy nincs helye elfogatóparancsnak, előzetes letartóztatásnak és a szabálysértési törvényben nem szabályozott egyéb kényszerintézkedésnek. Megjegyzendő, hogy a példában említettek alkalmazhatatlansága valójában a szabálysértési törvényben történő teljes szabályozatlanságuk folyamánya, amihez képest szóba sem jöhet valamiféle kiegészítő alkalmazás kérdése.

1.2. Az egyik törvénytörvény kizárólag elvi szinten vetette fel: a Szabs.tv. 29. §-ának (1) bekezdése csak a büntethetőséget kizáró okok tekintetében hívja fel a Btk.-t, így nem egyértelmű, alkalmazni kell-e azt a büntethetőséget korlátozó okok tekintetében.

Erre a felvetésre a válasz: alkalmazni kell a büntethetőséget korlátozó rendelkezéseket is. A szabálysértési törvény még az 1978. évi IV. törvény (korábbi Btk.) hatálya alatt született, és a korábbi Btk. a III. Fejezetének I. Címében „A büntethetőséget kizáró okok”-at oly módon szabályozta, hogy azok a megjelölt esetekben a büntethetőséget is korlátozhatták. Ezt a szabályozást a törvényalkotó egyszerűen nem igazította hozzá a 2012. évi C. törvényhez (hatályos Btk.), melyben a IV. Fejezet már a címében is „A BÜNTETHETŐSÉGET KIZÁRÓ VAGY KORLÁTOZÓ OKOK”-at szabályozza. A szabálysértési törvény szabályozása egyrészt túlhaladott, másrészt azért sem okozhat dilemmát, mert – a büntetőjogban is elfogadott logikai szabály szerint – „a többen (benne van) a kevesebb” elve folytán nem maradhat el a kevesebbet jelentő büntethetőséget korlátozó okok alkalmazása.

Megjegyezzük, hogy a büntethetőséget korlátozó rendelkezések a büntetés korlátlan enyhítéséhez vezethetnek, de – mivel a szabálysértési törvény büntetési (szankcionálási) rendszerében nincsenek enyhítő regulák – a „korlátlan enyhítés” alkalmazásával sem lehet a büntetések [elzárás: 1 nap, pénzbírság: 5.000 forint, közérdekű munka: 6 óra) és intézkedések (járművezetéstől eltiltás: 1

⁵⁰ Az alkalmazandóság szükségszerűségét ekként indokolta: „a büntető törvény a különös részi törvényi tényállásaiban és az értéket (etc.) értelmező külön rendelkezésében meghatározta az adott cselekmények bűncselekménykénti minősülésének feltételrendszerét; a szabálysértési törvény pedig, és ez a lényeg, eltérő tartalmi meghatározás nélkül, mindössze az érték (etc.) limitálásával, a büntetőjogi megnevezésüket egy az egyben átvéve nyilvánította azokat immár tulajdon elleni szabálysértésekké.”

hónap, kitiltás: 6 hónap) alsó határait feloldva a törvényben meghatározott minimális tartam alá szállni. Egyébként arra van lehetőség, amit a szabálysértési törvény eleve enged [Szabs.tv. 21. § (3) bekezdés, (4) bekezdés 1. mondat], viszont a „korlátlan enyhíthetőség” adhatja ehhez a konkrét indokot. Ezért – és csak ennyiben – nem osztjuk a kategorikusan negáló ügyési álláspontot.

1.3. A szabálysértési törvénynek a hatályos Btk.-hoz igazíthatatlansága miatt merülhetett fel az is, hogy a hatályos büntető törvényben a magánindítvány hiánya már nem a büntethetőséget kizáró okok között [korábbi Btk. 22. § h) pont] szerepel, hanem a büntetőjogi felelősségre vonás egyéb akadályainak egyike [hatályos Btk. 30. § a) pont] – vagyis a magánindítvány hiánya kizárja-e a szabálysértést elkövető büntethetőségét. A válasz itt sem lehet más: a magánindítvány hiánya esetén a szabálysértést elkövető nem büntethető. Azzal lehet újfent érvelni, hogy csupán a két törvény terminológiája maradt összefésületlen, illetőleg 2016. január 1-től a büntető törvény „magánindítványra” vonatkozó valamennyi rendelkezését kell alkalmazni a szabálysértési ügyben, amiben benne van annak hiánya is. Probléma viszont 2016. január 1-től azért sem lehet, mert a magánindítvány hiánya immár eljárást megszüntető ok [Szabs.tv. 83. § (1) bekezdés k) pont 1. fordulat].

Egyébként a Szabs.tv. 29. §-a (1) bekezdésének a 2015. évi CCII. törvénnyel történt módosítása – a törvényjavaslat 5. §-hoz fűzött indokolását nézve – a hatályos Btk.-ra hivatkozással a magánindítvány hiányát is⁵¹ akarta rendezni. Ügyelni kell viszont arra, hogy a büntető törvény „magánindítványra” vonatkozó valamennyi szabálya sem kivétel az alól, hogy csak „e törvény eltérő rendelkezésének hiányában” alkalmazandó, és a Szabs.tv. 79. §-ának (6) bekezdése szerint a magánindítvány visszavonható, következésképpen szabálysértési ügyben nem érvényesülhet a hatályos Btk. 31. §-ának (6) bekezdése alapján a magánindítvány visszavonhatatlanságának szabálya.

1.4. Az egyik törvényszék jelezte, hogy általában nem lépnek túl a kifejezett törvényi felhatalmazáson, így például nem állapítanak meg folytatólágosságot. A folytatólágosság megállapításáról más bíróságok sem számoltak be.

1.5. A szabálysértési törvény eljárásjogi szempontból változatlan: a 47. §-ának (5) bekezdése egyedül a kizárás „e törvényben nem szabályozott eseteire” rendeli el a büntetőeljárásról szóló törvény kizárásra vonatkozó rendelkezéseinek értelemszerűen kötelező alkalmazását.

Az egyik törvényszék megemlítette, hogy a járásbíróság kifogás alapján eljárva azért helyezte hatályon kívül az „elsőfokú határozatot” (helyesen: a szabálysértési hatóság határozatát), mert felderítetlennek találta a tényállást. A kifogásos eljárásban ennek nincs jogalapja. Ez azonban visszás, mert a végrehajtási eljárás során van erre lehetőség [Szabs.tv. 141. § (13) bekezdés e) pont: elzárásra átváltoztatás esetén, ha a bíróság a végrehajtási eljárás törvényességének vizsgálata során azt észleli, hogy a törvényt sértés az alapeljárásban merült fel].

A törvényszék helyesen látta, hogy nincs törvényes lehetőség a kifogásos eljárásban megalapozatlanság miatt hatályon kívül helyezni a szabálysértési hatóság határozatát. Ugyanis ekkor kasszációnak más okból van helye [Szabs.tv. 108. § (2)-(3) bekezdés]. Ezért kifogásolható a *contra legem* döntés.

⁵¹ Ugyan a Szabs.tv. a magánindítvány tekintetében nem kizárólag anyagi jogi, hanem eljárásjogi szabályokat is tartalmaz - ezáltal bizonyos tekintetben bővebb, mint a Btk. vonatkozó rendelkezései -, indokolt a magánindítványnak a Btk. szerinti alapvető szabályait irányadónak tekinteni azon kérdésekben, amelyekben a Szabs.tv. nem tartalmaz eltérő rendelkezéseket. Ilyennek tekinthető a Btk. azon deklaratív megállapítása, hogy alapvetően a sértett jogosult magánindítványt előterjeszteni, milyen szabály érvényesüljön akkor, ha a sértett a cselekvőképességében csak részlegesen korlátozott, milyen szabályokat kell alapul venni, ha a törvényes képviselő és a magánindítványra jogosult, cselekvőképességében korlátozott, részlegesen korlátozott vagy cselekvőképtelen sértett között érdekellentét áll fenn, továbbá, hogy bármely elkövetővel szemben előterjesztett magánindítvány valamennyi elkövetőre hatályos.

A szabálysértési hatóság határozatának megalapozatlansága – ebből a szempontból – közömbös, lényegében ugyanúgy, mint amikor büntetőügyben a vád megalapozatlan. Csakhogy utóbbi esetben a bíróság nem háríthatja el magától a bizonyítás lefolytatását, és az érdemi döntést. Ellenben kifogásos ügyben a bíróság jogkörébe tartozik az eljárás megszüntetése tárgyalás tartása nélkül, megszorítás hiányában bármely okból, így megalapozatlanság okából [Szabs.tv. 83. § b)-c) pont, 108. § (1) bekezdés c) pont], és döntése ellen jogorvoslatnak nincs helye [Szabs.tv. 108. § (4) bekezdés]. Hozzá kell tenni, hogy a bíróság értelemszerűen tárgyaláson is hozhat eljárást megszüntető végzést, függetlenül attól, hogy ez a határozatfajta a tárgyaláson hozott ügydöntő végzések között nincs nevesítve [Szabs.tv. 116. § (1) bekezdés].

A szabálysértési hatóság határozatának megalapozatlansága arra vezethető vissza, hogy nem tartalmi kelléke [Szabs.tv. 96. § (1) bekezdés] a bizonyítékok értékelése. Ez csak a bíróság ügydöntő végzésével szemben támasztott követelmény [Szabs.tv. 107. § (2) bekezdés 2. mondat]. Ezért az elzárással is büntethető szabálysértést elbíráló járásbírói végzést felülbíró törvényszék – itt is megszorítás hiányában – akár megalapozatlanság miatt is hatályon kívül helyezheti, és a járásbírói eljárásra utasíthatja [Szabs.tv. 123. § (1) bekezdés].

A megalapozatlanság fogalmát a szabálysértési törvény nem ismeri. Tehát kifogásos eljárásban az eljárás megszüntetése vagy az elzárással is büntethető szabálysértést elbíráló járásbírói végzés hatályon kívül helyezése körében ugyancsak szükségessé válhat a büntető eljárásjog megalapozatlanságra vonatkozó szabályainak kölcsönvétele.

Nem kívánjuk a kérdést bonyolítani, de az elzárással is büntethető szabálysértést elbíráló járásbírói végzés (szabályozatlan) megalapozatlanság miatti hatályon kívül helyezése, és új eljárásra utasítása a (szabályozatlan) megismételt eljárásban (szabályozatlan) kizárási okot képez.

1.6. Az egyik törvényszék jelezte, hogy szabályozatlan a szabálysértési ügyben kihallgatott (helyesen: meghallgatott) tanú figyelmeztetése, mert a Szabs.tv. 62. §-ának (3) bekezdése mindössze annyit mond, hogy figyelmeztetni kell jogaira, kötelezettségeire és a hamis tanúzás, valamint a hamis vád jogkövetkezményeire. A törvényszék ugyanis kifogásolta, hogy a járásbírói titkárai több ízben maradéktalanul alkalmazták a Be. 85. §-a (3) bekezdésének 2. mondatában foglaltakat: köteles a legjobb tudomása és lelkiismerete szerint az igazat vallani, a hamis tanúzást és a tanúvallomás jogosulatlan megtagadását a törvény büntetni rendeli. A tanúvallomás jogosulatlan megtagadását viszont a Btk. 277. §-a kizárólag büntetőügyben bünteti.

Valóban hiányzik a szabálysértési törvényből a konkrét figyelmeztetés, de nem állítható, hogy elkerülhetetlen a büntetőeljárás figyelmeztetés átvétele. Ha benne van, hogy a hamis tanúzást a törvény bünteti, az elégséges. Valóban helytelen a tanúvallomás jogosulatlan megtagadásának (nem létező) büntetőjogi következményére figyelmeztetni. A tanút – de csak akkor, ha jogosulatlanul tagadta meg a vallomástételt - arra kell még figyelmeztetni, hogy a megtagadás jogszerűtlen, és ha továbbra sem tesz vallomást, rendbírással sújtható [Szabs.tv. 77. § (1) bekezdés d) pont]. A rendbírással pedig a vallomástétel jogszerűtlenségét megállapító végzés jogerőssé válása után szabható ki, miként a büntetőeljárásban kialakított gyakorlat szerint. A hamis vádra figyelmeztetést illetően lehet ellenérzésünk, mert általában célszerűtlennek imponál, ez mégsem szempont, a törvény előírta, ezért követni kell.

1.7. Az egyik törvényszék szerint a gyakorlatban nem alkalmazzák a Szabs.tv. 62. §-ának (7) bekezdésének 3. mondatát, mert önmagában a tanú adatainak zárt kezelése nem indokolja az eljárás alá vont személy távollétében való kihallgatását.

A törvényhely egyértelmű szabályt tartalmaz: ha elrendelték a tanú adatainak zártan kezelését, az

eljárás alá vont személy a tanú meghallgatásán csak akkor lehet jelen, ha a tanú ehhez hozzájárul. Ezen túl a módosítást beiktató 2013. évi XCIII. törvény 134. §-hoz fűzött indokolása is világosan fogalmaz: kiegészül a tanú meghallgatásának rendje azzal, hogy ha a tanú adatainak zártan kezelését elrendelték, az eljárás alá vont személy csak akkor lehet jelen a tanú meghallgatásán, ha ehhez a tanú hozzájárul; ez a rendelkezés javítja a polgárok együttműködési hajlandóságát azáltal, hogy nem kell attól tartaniuk, hogy az eljárás alá vont személlyel találkozniuk kell. Ilyen körülmények között önkényes a gyakorlat.

1.8. A vizsgálati jelentések szerint nem történt olyan eset, hogy az eljárás alá vont személy az eljárás tartama alatt vált volna kóros elmeállapotúvá. Ha mégis bekövetkezne, erre nincs deklarált felfüggesztési lehetőség, bár aligha vitatható, hogy ez eljárásjogi kényszerhelyzetet eredményezne, és a tisztességes eljárás (fair trial) követelménye elkerülhetetlenné tenné az eljárás felfüggesztését azzal, hogy az eljárás felfüggesztésének ideje az elévülés tartamába nem számít be, azonban a cselekmény elkövetésétől számított két év elteltével a rendelkezésre álló adatok alapján be kell fejezni az eljárást [Szabs.tv. 82. § (4) bekezdés]. A bíróságok többsége ugyanakkor nem lát lehetőséget az eljárás felfüggesztésére, de az eljárás tartama alatt, azaz utóbb bekövetkezett kóros elmeállapotot – amint azt az egyik ítéletábra és az egyik törvényszék látta – a szankcionálás körében értékeli.

Egy további törvényszék megosztott, de többségi álláspontja szerint az eljárás tartama alatt, vagyis az utóbb bekövetkezett kóros elmeállapot esetén az eljárás megszüntetendő [Szabs.tv. 83. § (1) bekezdés e) pont]. Ez téves megoldás, hiszen nem büntethetőséget kizáró okról van szó, mert nem az elkövetéskor állott fenn.

Az említett ítéletábra beszámolt egy olyan perújítási ügyről, melyben az elkövető elmebeteggé vált az átváltoztatás idejére, ezért az ügyész perújítási indítványára a járásbíróság az átváltoztató végzést hatályon kívül helyezte, és a végrehajtási eljárás folytatására utasította a végrehajtást fogantató hatóságot. Ez voltaképpen egy implicit felfüggesztést jelent.

A kóros elmeállapot megállapítására az egyik törvényszék területén általában egy szakértőt rendelnek ki, egy másik törvényszék területén megosztott a gyakorlat azzal, hogy az utóbbi időben két szakértő kirendelése vált uralkodóvá, amint az egy harmadik törvényszék területén nagyobb garanciaként egységesen alkalmazott.

A szabálysértési törvényben nincs két szakértő alkalmazását előíró szabály, ezért nem szükséges átvenni a Be. 101. §-ának (2) bekezdésében adott rendelkezést, törvényes az egy szakértő bevonása – azonban az átvétel nem kifogásolható.

Emlékeztetünk rá, hogy a 2000. április 3-i bírósági álláspont az 1999. évi Sztv. 58. §-a kapcsán már kimondta: A beszámítási képességet kizáró vagy korlátozó kóros elmeállapot megállapításához egy elmeorvos szakértő véleménye is elégséges. Az elmeállapot megfigyelésének elrendelésére [és a szakvélemény felülvizsgálatára a más jogszabályok szerint erre kijelölt testületek megkeresésével – ez már a büntetőeljárásban is tárgyatlaná vált] az Sztv. nem ad lehetőséget.

1.9. Az egyik törvényszék eljárásjogi aktivitást mutat: hallgatólagosan alkalmazza a vallomások felolvasására, a bizonyítékok felhasználására vonatkozó büntetőeljárás szabályokat [Be. 291. §, 296. § (1) bekezdés, 301-302. §]; a Szabs.tv. erről nem rendelkező 118. §-ának (1) bekezdése ellenére kártérítésre kötelez a bíróság meghallgatás nélkül hozott határozatában is [Be. 544. § (3) bekezdés]; a Szabs.tv. 91. §-án túllépve rövidített jegyzőkönyvet készít [Be. 259. § (1) bekezdés].

Az adott ítéletábra aztán úgy jelöli meg az érintett törvényszéket, mint amelyik szerint a nem szabályozott kérdésekben a Be. alkalmazásának engedése számos jogalkalmazási problémának elejét vehetné. Ez a megfogalmazás arra utal, hogy a törvényszék ezekben a kérdésekben egyúttal jogalkotást igényel.

Az ítéletábra sajnos nem nyilvánított véleményt a törvényszék gyakorlatáról. Véleményünk szerint a törvényszék – bár első olvasatban megkérdőjelezhetőnek tűnik – azt teszi, amit a többi, erről be nem számoló bíróságok is tesznek, és ezt a vallomások felolvasására, a bizonyítékok felhasználására vonatkozó büntetőeljárás szabályok tekintetében nem találjuk kifogásolhatónak. Megjegyezzük még, hogy pl. a Be. 297. §-a is követhetőnek tűnik. Ezek a büntetőeljárás szabályok ugyanis kiegészítő jellegűek. A bíróság meghallgatás nélkül hozott határozatában a kártérítésre kötelezést és a rövidített jegyzőkönyv készítését nem látjuk alkalmazhatónak. Azért, mert a vonatkozó büntetőeljárás szabályok nem egy szabálysértési törvényben szabályozott kérdést egészítenek ki, így kiegészítő jellegről nem lehet szó. A Be. egészében hivatkozott 302. §-ának (2) bekezdése sem alkalmazható, mert a szabálysértési törvény nem is rendelkezik az eljárás alá vont személy és a tanú meghallgatásáról készíthető felvételtől.

1.10. Az egyik törvényszék tárgyalás esetén biztosítja, hogy az eljárás alá vont személy az utolsó szó jogán nyilatkozhatson. Nem kifogásolható.

1.11. A szabálysértési eljárásban elfogatóparancs kibocsátását valamennyi bíróság kizártnak találja.

1.12. Az egyik törvényszék területén alkalmazzák a tárgyalásvezetésre, rendfenntartásra vonatkozó – részletezés nélküli - büntetőeljárás szabályokat, továbbá a Be. – közelebbről nem részletezett - alapelveit (alapvető rendelkezéseit). Egy másik törvényszék területén a tárgyalási rendfenntartás (Be. 245-248. §), a felvilágosítás-adás és a nyilvánosság tájékoztatása (Be. 74/A-B. §), valamint a több eljárás alá vont személy érdekében eljáró ugyanazon képviselő [Be. 44. § (4) bekezdés] szabályait veszik át. Egy törvényszék alkalmazza a Be. 341. §-ának (1) bekezdését a tárgyaláson hozott hatályban tartó végzés elleni fellebbezés elutasítására.

1.13. Az egyik törvényszék – részletezés nélkül – a kihágási bíraskodás visszaállítását igényli.

1.14. A büntetés kiszabása/intézkedés alkalmazása körében a szabálysértési törvény elemi hiányosságban szenved. Tételezen nem ismeri a „súlyosító körülmény” fogalmát, csakis enyhítő körülményt jelöl a Szabs.tv. 21. §-a (2) bekezdésének 2. mondatában és az (5) bekezdésében. A Szabs.tv. 21. §-ának (1) bekezdésén is célszerű volna javítani a Btk. 80. §-a (1) bekezdésének átvételével.⁵²

1.15. Az ügyészi álláspont⁵³ a szabálysértési jog önállóságának kérdésében egyidejűleg elvi és pragmatikus, valamint kifejezett – elfogadó – utalással támaszkodott a 2000. évi közös bírósági állásfoglalásra (BH 2000/11. Fórum) is.

A Szabs.tv. két merev hivatkozással teremt lehetőséget a Btk., illetve a Be. meghatározott szabályainak közvetlen alkalmazására, felhívására. Elfogadott azonban, hogy a gyakorlat ennél jóval többször használja a büntető anyagi jogi és eljárásjogi szabályokat, egyes esetekben e nélkül egyszerűen nem lenne alkalmazható a Szabs.tv. és nem lenne elbíráható a szabálysértési

⁵² Btk. 80. § (1) A büntetést az e törvényben meghatározott keretek között, céljának szem előtt tartásával úgy kell kiszabni, hogy az igazodjon a bűncselekmény tárgyi súlyához, a bűnösség fokához, az elkövető társadalomra veszélyességéhez, valamint az egyéb enyhítő és súlyosító körülményekhez. Innen már egy ugrás, és elérünk a büntetés kiszabás során értékelhető tényezőkről szóló 56. BKv számú büntető kollégiumi vélemény értelemszerű alkalmazhatósága, ami valójában, habár hallgatolagos formában, de kétségtelenül forrásul szolgál a szabálysértési ügyekben is.

⁵³ Megfogalmazója mindvégig: dr. Zsolnai Andrea

cselekmény (pl. a tulajdon elleni szabálysértéseknek effektíve nincs szabálysértési törvényi tényállásuk).

A Szabs.tv. ugyan sok helyütt másolja a korábbi Sztv.-beli szabályt, de megváltozott rendszerbeli szerepére is tekintettel számtalan esetben és módon próbálja azt kiegészíteni, átalakítani, és mind jobban közelíteni a büntető jog szabályaihoz. Mindezt azonban nem következetesen teszi (lásd pl. perújítási okok és kérelem előterjesztésére jogosultak), mivel a bagatell jelleg miatt az egyszerűség és gyorsaság megtartására törekszik, ezért számos alapvető szabály és még több részletszabály megalkotása elmaradt. A következetlenség konkrétan is megjelenik egyes szabályok büntetőjogi megfelelőjétől történő – direkt vagy véletlen – eltérő szabályozásban (határidőhöz kötött köteleesség elmulasztása miatti felelősség elévülési idejének kezdete, elévülést félbeszakító cselekmény definiálása).

Leszögezhető, hogy a büntetőjog szabályainak alkalmazása nélkül a szabálysértési jog nem lenne működőképes, ezért nem kifogásolható a büntető szabály megfelelő, értelemszerű alkalmazása, de fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a büntető eljárásjogból való átvételre csak ott van lehetőség, ahol az adott eljárási kérdésben a szabálysértési jogszabályi rendelkezés hiánya nyilvánvalóan jogalkotási hiba, és az nem jogalkotói szándékot takar.

Követelmény, hogy a kiegészítő szabály alkalmazása során mindig különös gondot kell fordítani arra, hogy az átvétel az eljárás egyik szereplőjének se okozzon indokolatlan – az Alaptörvénnyel, valamint a szabálysértési jog alapelveivel és rendelkezéseivel ellentétes – jogsérelmet, illetve azt éppen annak elhárítására alkalmazzuk.

A rendőri álláspont⁵⁴ egészében osztotta az ügyészt.

1.16. Nem szorosan a szabálysértési jog önállóságának a kérdése, mégis szükségesnek találtuk felhívni a figyelmet a Kúria jogelődjének, a Legfelsőbb Bíróságnak az EBH2001.396.=BH2001.315. szám alatt közreadott döntésére: A szabálysértési határozat tartalmára, az ügy érdemi elbírálására parancs nem adható. Az előjáró ilyen természetű utasítása nem minősül szolgálati parancsnak, ezért annak az alárendelt részéről történő nem teljesítése parancs iránti engedetlenséget nem valósít meg.

A témánk szempontjából fontosabb a határozat indokolása. „A szabálysértésekről szóló törvény... Tartalmában és fogalom-meghatározásaiban...követi a büntető törvénykönyv általános részének fogalmait...A szabálysértési törvény a büntetőeljárás törvényéhez hasonló fogalmakat használ...A szabálysértési eljárásban ügyszóható határozatot hozó előadó, főelőadó...Döntésében objektívnak, pártatlannak és függetlennek kell lennie. Következésképpen a szabálysértési eljárást folytató hivatalos személy, az állampolgárok irányában igazságszolgáltatási jellegű tevékenységet végez...Érdemi „ítélkező” tevékenysége ezért szolgálati paranccsal - amely a katonai tevékenység irányításának eszköze - nem befolyásolható. Ezért a szabálysértési határozat tartalmára, az adott ügy érdemi elbírálására számára szolgálati parancs nem adható.”

A döntés vonatkozik valamennyi szabálysértési előadóra, a hivatásos állományba nem tartozókra azzal, hogy az ő „igazságszolgáltatási jellegű érdemi ítélkező” tevékenységük utasítással sem befolyásolható.

II. Járművezetéstől eltiltás tartamába beszámítás

A bíróságok – törvényi felhatalmazás hiányában – egységesen nem alkalmaztak beszámítást. Az ügyészi és a rendőri álláspont is ezzel egyező, hozzátéve, hogy általuk nem is ismert beszámítást alkalmazó szabálysértési hatóság vagy bíróság által hozott határozat.

⁵⁴ Megfogalmazója mindvégig: dr. Brunáczki Margit.

A további részletezés szükségtelen, mert a Szabs.tv. 17. §-ának (2) bekezdése a 2016. január 1-től hatályos módosítással a beszámítást már lehetővé, sőt kötelezővé teszi. Ez olyan anyagi jogi szabály, mely kedvezőbb elbírálást engedve megalapozhatja az új jogszabály alkalmazását (Szabs.tv. 4. § 2. mondat 2. fordulat).

III. Ismételt elkövetésű szabálysértések esetén a bíróság hatásköre

3.1. A Szabs.tv. 23. §-a (1) bekezdésének b) és d) pontjában meghatározott esetekben a hat hónapon belül harmadjára elkövetett pénzbírsággal büntethető szabálysértés miatt elzárás szabható ki. Ezért a bíróság hatáskörébe tartozik az elbírálás, miután elzárást csak bíróság szabhat ki [Szabs.tv. 9. § (1) bekezdés; szabálysértési elzárással is büntethető, valamint e törvényben meghatározott szabálysértés miatt első fokon a járásbíróság jár el [Szabs.tv. 38. § (3) bekezdés]. A szabálysértési törvény a rendőrség által végzendő előkészítő eljárás köréből kivette a Szabs.tv. 23. §-a (1) bekezdésének b) és d) pontjában meghatározott eseteket [Szabs.tv. 117. § (2) bekezdés 1. mondat].

3.2. Az ügyészi álláspont szemléletesen vázolja fel a helyzetet.

A pénzbírsággal büntethető szabálysértés elbírálására rendelt hatóság hatásköre – a Szabs.tv. 23. § (1) bekezdés b) és d) pontjában meghatározott előzményi büntetés alapján – a büntetés kiszabása tekintetében megszűnik, mivel az elzárás büntetés alkalmazásának lehetősége miatt az ügy bírósági hatáskörbe kerül. Az elzárás büntetés alkalmazási lehetősége ellenére a Szabs.tv. 117. § (2) bekezdésének ezt kizáró rendelkezésére figyelemmel, nincs helye előkészítő eljárás lefolytatásának. Ennek oka az, hogy a bizonyítást a jogalkotói szándék szerint a szabálysértési hatóságnak kell lefolytatnia, és az ügyet csak a büntetés kiszabása végett teheti át a bírósághoz.

Mindez azonban a szabályozásból egyértelműen nem állapítható meg, a törvény indokolása sem nyújt segítséget a jogalkalmazónak. Csupán a szabályozás logikájából lehet a fenti következtetésre jutni: egy kisebb tárgyi súlyú cselekmény azért kerül bírósági hatáskörbe, mert az elkövető személye miatt szabadságelvonással járó büntetés kiszabásának lehetősége is fennáll. Semmilyen indoka nincs annak, hogy e kisebb súlyú cselekmény bizonyítási terhét a törvény az eleve leterhelt bíróságra telepítse, miközben az elzárással is sújtható – vagyis súlyosabb megítélésű – cselekmények esetén ilyen feladatot a jogalkotó nem ró a bíróságokra.

Fentiekre tekintettel a szabálysértési hatóságnak nincs törvényes lehetősége a priorálás után nyomban az ügy áttételére, azt csak akkor teheti meg, ha a cselekmény elbírálásához szükséges tényállás megállapítása a rendelkezésre álló és a beszerzett iratok alapján már lehetséges. A szabályozás hiányosságai miatt azonban a tételes rendelkezésekből ez nem vezethető le, ezért a jogszabály módosításának igénye e vonatkozásban is felmerül.

Ugyanakkor a bíróságnak az eljárást – a törvény eltérő rendelkezésének hiányában – a Szabs.tv. XVII. fejezete szerinti rendelkezések alapján kell lefolytatnia, az előkészítő eljárásra vonatkozó szabályok kivételével. Mivel nincs olyan szabály, amely alapján a bíróság kizárólag tárgyalás mellőzésével hozhatna döntést, értelemszerűen alkalmazhatók a Szabs.tv. 120. § (3)-(4) bekezdése szerinti eljárásjogi lehetőségek. Ebből következően a tényállás tisztázásával az ügy érdemi elbírálására a bíróságnak lehetősége van, vagyis ennek hiányára alapítva az eljárás megszüntetésének nincs helye.

3.3. A rendőri álláspont nem mindenben értett egyet az ügyészivel. A szabálysértési hatóságok az eljárás megindításakor az előélet ellenőrzését kötelesek elvégezni, tehát a harmadik szabálysértés tárgyában érkezett ilyen feljelentés kezelésekor már az elzárással sújthatóság alkalmazási lehetőségének az ismeretében vannak. Jelen jogszabályi rendelkezések alapján hatáskör hiányában nincs lehetőségük a bíróság által kért eljárási cselekmények lefolytatására, pusztán a hat hónapon belüli két

jogerős határozat beszerzésére, illetve a nyilvántartási adatlap megküldésre az áttételi határozattal. Álláspontjuk szerint a Szabs.tv.-ből nem olvasható ki az a jogalkotói szándék, hogy a bizonyítást a szabálysértési hatóságnak kell lefolytatnia, a Szabs.tv.-nek tartalmaznia kellene az arra vonatkozó feljogosító rendelkezéseket, azt hogy ez esetben a szabálysértési hatóság a tényállás tisztázása érdekében szükségesnek vélt eljárás cselekményeket foganatosítsa. Ha az egyéb, áttétellel érintett ügyekre vonatkozó eljárási rendet vizsgáljuk, ez esetben sincs, sőt nem is lehet a hatáskör vagy illetékesség hiányának megállapítása esetén tényállás tisztázási kötelezettsége az áttételt elrendelő hatóságnak. A rendőri álláspont megjelölt néhány, az iratokat az előkészítést végző rendőrségnek visszaküldő bírósági határozatot.

3.4. A bíróságok a szabályozást döntő többségükben nem vitatják, de tapasztalják, hogy a feljelentések hiányosak.

Az ügyészi álláspont lényege is abban gyökerezik, hogy a bíróságra elvileg nem hárítható a bizonyítás terhe. Az viszont, hogy a szabálysértési hatóság feladata a bizonyítás, míg a bíróságra a büntetés kiszabása vár – sajnálatos módon nem vezethető le a szabálysértési törvény normaszövegéből. És nem vezethető le abból sem, hogy a Szabs.tv. végrehajtásával kapcsolatos rendelkezésekről, valamint ahhoz kapcsolódó egyes rendeletek módosításáról szóló 22/2012. (IV. 13.) BM rendelet 1. §-ának (1) bekezdése szerint a Szabs.tv. 23. §-a (1) bekezdésének b) és d) pontja szerinti esetben az ügyet az illetékes bírósághoz kell áttenni. A végrehajtási rendelet sem jelöl meg egyetlen más feladatot a szabálysértési hatóság számára, amit el kellene végeznie az áttételt megelőzően. A kifejtettek alapján kénytelen-kelletlen egyetértünk a rendőri állásponttal.

Az egyik törvényszék szerint a hiányos feljelentést előkészítő eljárásra kell megküldeni; egy másik törvényszék már azt vitatja, hogy a hat hónapon belül harmadjára elkövetett pénzbírsággal büntethető szabálysértés elbírálása a bíróság hatáskörébe tartozik-e. Ezeket az véleményeket nem osztjuk.

Az egyik ítélőtábla területén két törvényszék gyökeresen eltérő jogkövetkezményt alkalmaz. Az egyik törvényszék szerint a Szabs.tv. 56. §-ának (1) bekezdése alapján a szabálysértési hatóság az ügy megítélése szempontjából lényeges körülményeket köteles tisztázni, és erre tekintettel ilyen szabálysértések esetén is be kell szereznie a feljelentés kötelező tartalmi vagy formai kellékeként szabályozott tényeket, adatokat, bizonyítási eszközöket és nyilatkozatokat [Szabs.tv. 78. § (3) bekezdés; 22/2012. (IV.13.) BM rendelet 4. § (1) bekezdés h) pont]. Így még a kormányhivatalok részéről is megkövetelik legalább az eljárás alá vont személy nyilatkozatát saját szabálysértési felelősségéről, illetve a szabálysértés elkövetésének körülményeiről. Hiányos feljelentés, a bizonyítékok be nem szerzése vagy az eljárás alá vont személy kihallgatásának elmulasztása esetén a területén működő bíróságok országosan unikális gyakorlatot folytatva az eljárást megszüntetik. A másik törvényszék bíróságai viszont a társszervektől – anélkül, hogy eljárási cselekmény végzésére utasítanának – adatokat szereznek be, és az eljárást az így beszerzett, valamint a feljelentésben foglalt adatokra alapozva lefolytatják.

Az érintett ítélőtábla nem foglalt állást. Egy másik ítélőtábla határozott véleménye szerint a szóban forgó ügyekben a feljelentés hiányosságait a bíróságnak kell bizonyítás felvételével pótolnia: a Szabs.tv. 120. §-a (4) bekezdésének b) pontja értelmében felhívhatja a feljelentőt további adatok közlésére, vagyis a feljelentés kiegészítésére, illetve további bizonyítást folytathat a szabálysértési felelősség megállapítása érdekében. Ezzel értünk egyet. A feljelentés hiányossága önmagában nem vezethet az eljárás megszüntetéséhez.

A Szabs.tv. módosításával 2016. január 1-től változik a helyzet, merthogy a 80. §-ának h) pontja alapján a feljelentést el kell utasítani, ha a feljelentésből vagy az előkészítő eljárás során beszerzett adatokból megállapítható, hogy a feljelentéssel vagy a szabálysértési eljárás lefolytatásának feltéte-

leként meghatározott nyilatkozattal szemben támasztott valamely törvényi követelmény nem teljesül. Márpedig a feljelentéssel szemben támasztott törvényi követelmény, hogy a feljelentésnek tartalmaznia kell a feljelentett cselekmény helyének és idejének, továbbá az elkövetés körülményeinek a leírását, a bizonyítási eszközök megjelölését, továbbá, az eljárás alá vont személy ismert személyi adatait, s ezen túl a bizonyítási eszközök csatolását csak arra az esetre írja elő, ha lehetőség van rá [Szabs.tv. 78. § (3) bekezdés].

A módosító törvény 22-24. §-ához fűzött indokolás a 80. § h) pontjának beiktatását más okkal magyarázza: A Szabs. tv. 216/A. §-ában foglalt „az Országgyűlési nemzetbiztonsággal foglalkozó állandó bizottsága ténymegállapító vizsgálati tevékenységének akadályozása” szabálysértés speciális szabályt fogalmaz meg ezen szabálysértés elkövetése miatt tett feljelentés megtételére. A Szabs. tv. 216/A. § (3) bekezdése szerint a feljelentés megtételére kizárólag a ténymegállapító vizsgálat időtartama alatt, továbbá a ténymegállapító vizsgálat befejezését követő nyolc napon belül a ténymegállapító vizsgálatot folytató bizottság elnöke vagy tagja jogosult. A hivatkozott rendelkezésre tekintettel szükséges a feljelentés elutasítási és az eljárás megszüntetési okok között ezt is szerepeltetni.

Az indokolás azonban nem áll összhangban az irányadó normaszöveggel, ezért úgy látjuk, hogy 2016. január 1-től a feljelentés hiányossága a feljelentés elutasításához, ennek elmaradása pedig az eljárás megszüntetéséhez [Szabs.tv. 83. § (1) bekezdés l) pont] vezethet.

Jelezzük, hogy az ügyészi és rendőri álláspont nem vitatta a vázolt értelmezési lehetőséget. Mégis fenntartással éltek. Az ügyészi álláspont a szabálysértési törvény súlyosabb büntetendőséget kitűző céljának érvényesülését látta veszélyben, illetőleg arra utalt, hogy a feljelentéssel szemben támasztott törvényben [Szabs.tv. 78. § (3) bekezdés] meghatározottak nem azonosak a végrehajtási rendelet [22/2012. (IV.13.) BM rendelet 4. § (1) bekezdés h) pont] követelményeivel. A rendőri álláspont az indokolástól történő eltérést „föltette”. Egyúttal viszont közölte, hogy a rendőrség nem enged „lazítást”, és szabálysértési hatóságaitól meg fogják követelni, hogy áttétel előtt tegyenek eleget a feljelentéssel szemben támasztott törvényben és végrehajtási rendeletben előírt valamennyi követelménynek.

IV. A jogorvoslati jogosultság

4.1. A vizsgálat időszakában hatályos Szabs.tv. 35. §-ának 1. mondata szerint a szabálysértési hatóság, valamint a bíróság határozata és intézkedése ellen, valamint intézkedésének elmulasztása miatt - ha e törvény kivételt nem tesz - jogorvoslatnak van helye; a 2. mondata szerint a jogorvoslatra jogosult a jogorvoslati jogáról írásban vagy a tárgyaláson szóban lemondhat.

Ebből nyilvánvaló, és egyetlen bíróság sem vonta kétségbe: a szabálysértési törvény általános fellebbezési jogot adott a (szabálysértési hatóság és a) bíróság határozata, intézkedése és intézkedésének elmulasztása miatt – kivéve, ha azt maga a szabálysértési törvény zárta ki, értelemszerűen külön rendelkezésével.

4.2. Az ügyészi álláspont is észlelte a probléma alapját. A Szabs.tv. 35. §-a általános jogorvoslati jogot biztosít, majd számtalan helyen kizárja a jogorvoslat lehetőségét, és ismét számos esetben nem állapítja meg a jogorvoslat részletszabályait, vagyis azt, hogy ki, milyen jogorvoslatot, milyen határidővel jelenthet be, amely nem csak jogbizonytalanságot okoz, hanem gyakorta végrehajthatatlanná is teszi az általános rendelkezést. A rendőri álláspont nem tér ki a törvény szabályozási hiányosságára, ellenben jelzi, hogy a bíróságok nem határozzák meg minden esetben a jogorvoslat benyújtására jogosultakat,⁵⁵ és az eljárás alá vont személy képviselőjének nem biztosítanak minden esetben jogorvoslati jogot.⁵⁶

⁵⁵ A végzés ellen a kézbesítéstől számított 8 napon belül bejelentett fellebbezésnek van helye.

⁵⁶ A végzés ellen fellebbezésnek helye nincs, azonban az eljárás alá vont személy a kézhezvételtől számított 8 napon belül tárgyalás tartását kérheti.

4.3. A Kúria a negatív illetékességi összeütközés miatt szükségessé vált kijelöléses ügyekben észlelte, hogy a bíróságok az áttételről rendelkező végzés ellen rendre kizárták a fellebbezés lehetőségét. A Kúria az ezzel ellentétes álláspontját úgy fogalmazta meg, hogy a Szabs.tv. 35. §-ának 1. mondata alapján – szemben az 1999. évi Sztv. általános jellegű hallgatásával, illetőleg az eseti engedés és az eseti tiltás miatt fordítottan vehető logikájával – a jogorvoslati jogosultság főszabályt képez, és az áttétel kapcsán a fellebbezési jog nem került kizárássra⁵⁷. A bíróságok a végzéseikben egyébként – tévesen – a Szabs.tv. különféle rendelkezéseire hivatkoztak [pl. 42. § (6) bekezdés 3. mondat, 107. § (2b) bekezdés, 141. § (13) bekezdés g) pont].

4.4. A jelentésekből kirajzolódó kép azt mutatja, hogy a bíróságok a fellebbezési jog kizárásának alapjául az áttétel, a szakértői munkadíj, a tanú költségtérítése tárgyában hozott végzések esetében jellemzően⁵⁸ az ügy nem érdemi jellegére hivatkoztak. Beszámoltak továbbá pl. az eljárást felfüggesztő végzés elleni fellebbezési jog megadásának megosztott gyakorlatáról is. Az egyik törvényszék az ismert gyakorlatát tükrözve közölte, hogy ahol a szabálysértési törvény nem tartalmazza a jogorvoslat nemét, a jogorvoslatra jogosultak körét és a jogorvoslat benyújtásának határidejét, ott nincs helye jogorvoslatnak – ezt az érvelést más törvényszék is átvette. A gyakorlatáról ismertnek jelölt törvényszék kitért arra is, hogy a szabálysértési ügyek nagyobb részében a járásbíróság nem első fokon jár el, ezért sincs helye az ügy törvényszék elé vitelének. Egy másik törvényszék ezzel egyezően jelezte, hogy a titkárok központi képzésére vezethető vissza a fellebbezési jogot szűkítő gyakorlat, hogy csak azon határozatok ellen biztosítanak fellebbezési jogot, amelyekre a Szabs.tv. a 35. §-on túlmenő kifejezett rendelkezést tartalmaz [pl. Szabs.tv. 121. § (1) bekezdés]. Ugyanez a törvényszék hozzátette, hogy az áttétel kapcsán a Kúria elnökhelyettesének 2014. július 1-jén kelt leirata⁵⁹ nyomán szüntették meg a jogorvoslatot kizáró gyakorlatukat. Az egyik törvényszék bíróságai ugyancsak formális értelmezéssel úgy vélték, hogy kifogásos ügyben a tárgyalási szakaszban felmerült költségről a Szabs.tv. 116. §-ának (2) bekezdéséből következően jogorvoslat lehetősége nélkül dönthetnek. Ez persze nincs így, mert más a költség megállapítása, és más az annak viseléséről rendelkezés.

4.5. Az előbb említett törvényszék az elzárással is büntethető szabálysértés miatti eljárásban már odáig jutott, hogy a Szabs.tv. 121. §-ának (1) bekezdése alapján kizárólag a tárgyaláson hozott végzéssel szemben van helye jogorvoslatnak. Ezzel sem értünk egyet. A választ áttételesen az ezt követő okfejtés tartalmazza.

Feltettük azt a kérdést, hogy a kifogások elbírálása során engednek-e a bíróságok jogorvoslatot, s ha igen, mely végzésekkel szemben.

Kezdjük a kifogás elbírálása tárgyában hozott ügyszéki végzéssel: ezekkel szemben a Szabs.tv. 116. §-ának (3) bekezdése kizárja a fellebbezési jogot, ami egyaránt vonatkozik a tárgyalás tartása nélkül (Szabs.tv. 109. §) és a tárgyaláson [Szabs.tv. 115. § (2) bekezdés] hozott ügyszéki végzések-re. A bíróságok mintegy fele ebből vont következtetést arra, hogy ha az ügyszéki végzés ellen nincs helye, akkor a nem ügyszéki végzés ellen sincs helye fellebbezésnek. Ezzel nem értünk egyet. Például az ügy áttétele vagy az eljárás felfüggesztése [Szabs.tv. 108. § (1) bekezdés a)-b) pont], a szakértő díjának és a tanú költségtérítésének megállapítása tárgyában hozott, vagy a rendbíróságot kiszabó végzés ellen van helye fellebbezésnek, miután a szabálysértési törvény ezekre nézve nem ad jogorvoslatot kizáró rendelkezést.⁶⁰ Más tehát a szabálysértési felelősségről, és az esetleges jogkövetkezményekről döntő szabálysértési határozat elleni kifogás bíróság általi elbírálásának további vitatását nem engedő rendelkezés, mint a bíróság általi elbírálás folyamatában hozott nem ügyszéki

⁵⁷ Bkk.II.110/2014/2. számú végzés, etc.

⁵⁸ Komolytalan érv is volt: a fellebbezési jog elvonása a szakértő érdeke, mert így hamarabb emelkedik jogerőre a díját megállapító végzés. A számára jogsértő végzés jogerőre emelkedése persze nem érdeke a szakértőnek.

⁵⁹ 2014.EL.II.E.1/12.

⁶⁰ Az egyik ítéletábra jelentése is arról tájékoztatott, hogy azonos okfejtéssel az áttétellel elleni fellebbezést kizáró gyakorlatot felszámolták.

döntések sérelmezhetősége: e differencia folytán az utóbbi nem oszthatja az előbbi sorsát. Ha a büntetőeljárás szabályokat nézzük, láthatjuk, hogy ott is engedett a felülbírálati eljárásban hozott nem felülbírálati tárgyú határozatokkal szembeni fellebbezés lehetősége.

A kifogásos ügyekben a bíróságok gyakorlata szerteágazó: az egyik bíróság helyes megoldással fellebbezési jog biztosítása mellett utasította el az elkésett kifogást, egy másik bíróság viszont egyedül az elővezetési költség megtérítésére kötelező végzése ellen engedett fellebbezési jogot, egy harmadik bíróság az igazolási kérelmet elutasító végzés ellenében is kizárta a fellebbezés jogát. A rendőri álláspont közli, hogy szabálysértési hatóságai az áttétellel szemben biztosítják a panasz jogát, ami nyilvánvalóan azt jelenti, hogy nem találja helyesnek, ha a bíróság a saját ugyanilyen tárgyú határozatával szemben kizárja annak lehetőségét. A gyakorlat egységesítése elengedhetetlen.

4.6. A rendőri álláspont szükségesnek találta jelezni, hogy egyes bíróságok – amikor elsősorban a közterület-felügyelet feljelentése nyomán ismeretlen személlyel szemben indult ügyekben a gépjármű üzemben tartóját írásbeli vallomástétel útján tanúként hallgatják meg, és a tanú megnevezi az elkövetőt, a rendőrség szabálysértési hatóságai a megnevezett elkövetővel szemben, az eljárás alá vont személyként történő meghallgatását mellőzve marasztaló döntést hoznak, és biztosítják a kifogás benyújtásának a lehetőségét – az eljárás alá vont személy által benyújtott kifogást nem kifogásnak, hanem meghallgatás tartása iránti kérelemnek veszik, és az eljárási iratokat új eljárás lefolytatása céljából visszaküldik a szabálysértési hatósághoz. A bíróságok álláspontja szerint az eljárás alá vont személy meghallgatásának hiányában nem kerülhet kifogás nyomán a bíróság elé az ügy.

A rendőri álláspont kapcsán nyilvánvalóan törvénysértőnek találjuk a kifogást nem kifogásnak, hanem meghallgatás iránti kérelemnek tekintését, és az eljárási iratokat új eljárás lefolytatása céljából való visszaküldését. Az előbbi önkényes, az utóbbi pedig bűjtatott hatályon kívül helyezés, és új eljárásra utasítás.

4.7. A szabálysértési törvény az alapvető kérdésekben jórészt elrendezte a jogorvoslat kérdését: megjelölte a jogorvoslat formáját, a jogorvoslatra jogosultakat és részben a jogorvoslat előterjesztésének határidejét. A bíróság eljárását érintően: a szabálysértési hatóság érdemi határozatával szemben kifogás terjeszthető elő [Szabs.tv. 105. § (1) bekezdés]; az elzárással is büntethető szabálysértés miatt indult ügyben a bíróság meghallgatás nélkül hozott határozatával szemben tárgyalás tartása kérhető [Szabs.tv. 119. § (1) bekezdés], a tárgyaláson hozott végzésével szemben fellebbezés nyújtható be [Szabs.tv. 121. § (1) bekezdés], bíróság elé állítás során hozott végzéssel szemben fellebbezés jelenthető be [Szabs.tv. 125. § (5) bekezdés]. A kihirdetéssel közlés esetében ugyan szabályozatlan, ám a jelenlévőtől a jogorvoslati nyilatkozatot nyilvánvalóan azonnal be kell szerezni. A szabálysértési törvény háromnapos – jogorvoslatot megfontoló – szabályt nem ismer, annak nincs is helye.

A jogorvoslat a nem ügydöntő határozatok esetében volt hiányos a szabálysértési törvényben, mert a törvény arra már nem adott általános szabályt, hogy ki jogosult a jogorvoslatra és azt mennyi időn belül lehet előterjeszteni. Ennek ellenére a jogorvoslatra jogosultak körét – nyilvánvalóan nem kiexcludetetlen logikával, ám mondhatni jobb megoldás híján, jogalkalmazási kényszerhelyzetben, miként az egyik ítélőtábla és néhány törvényszék, s szemben az ügyészi állásponttal is⁶¹ – levezethetőnek találjuk a Szabs.tv. 95. §-a (1) bekezdésből, melynek 1. mondata szerint a (szabálysértési hatóság, illetve a) bíróság a határozatát azzal közli, akire az rendelkezést tartalmaz, és a 2. mondata szerint az eljárás alá vont személlyel közölt határozatot képviselőjével is közölni kell. Ebben a kérdésben egyébként a büntetőeljárás törvény sem követ direkt megoldást, hiszen pl. az áttétel, a szakértői díjmegállapítás, a tanúkölség megállapítása, az eljárás felfüggesztése vagy az egyesítés esetében nem mondja meg egyenként, hogy az ellen kinek van jogorvoslati joga. Akadtak aggályt támasztó bíróságok is, ám bár nem volt egyetlen ítélőtábla, de még egyetlen törvényszék sem, melynek valamennyi bírósága ugyanazon az állásponton lett volna.

⁶¹ Az ügyészi álláspont szerint a közlés és a jogorvoslat nem ugyanaz, eltérő célt szolgálnak.

A jogorvoslati határidő tekintetében pedig alkalmazhatónak tekintjük a büntetőeljárás törvény szabályait: az elsőfokú bíróság nem ügydöntő végzése ellen fellebbezésnek van helye, ha azt e törvény nem zárja ki; a végzés elleni fellebbezés elintézésére az ítélet elleni fellebbezés szabályai irányadók [Be. 347. § (1) bekezdés, illetve Be. 325. § (1) bekezdés 1. mondat 1. fordulat és (2) bekezdés] – azaz kihirdetéssel közlés esetében nyomban, kézbesítéssel közlés esetében nyolc napon belül jelenthető be a fellebbezés. A szabálysértési szokásjog is nyolc napban állapodott meg, figyelemmel arra, hogy a szabálysértési törvény több helyen ír elő nyolc napot (kifogás, fellebbezés az ügydöntő határozat ellen)

További taglalás nélkül annak a megállapítására szorítkozunk, hogy a bíróságok kifogásolható módon a fellebbezési jogot megszorító gyakorlatot folytattak.

4.8. A jogorvoslati jogosultság általános szabályain a 2015. évi CCII. törvény 2016. január 1-től hatályosan jelentős mértékben módosított. Kimondta, hogy jogorvoslati kérelem benyújtására - ha e törvény kivételt nem tesz - az jogosult, akire nézve a határozat rendelkezést tartalmaz, vagy akit az intézkedés érint [Szabs.tv. 35. § (3) bekezdés]; a jogorvoslati határidő - e törvény eltérő rendelkezésének hiányában - a közléstől, az intézkedés elmulasztása esetén az erről való tudomásszerzéstől számított nyolc nap [Szabs.tv. 35. § (4) bekezdés]. Ezek a rendelkezések már kellő alapul szolgálnak ahhoz, hogy a bíróságok a továbbiakban ne hivatkozhassanak a szabályozási hiányosságokra, s így nem lesz alapja a fellebbezési jog megszorításának.

A Szabs.tv. 35. §-ának ugyancsak új (5) bekezdése is értékes előrelépés, mert immár elrendezi, hogy mi legyen a sorsa a törvényben kizárt, az arra nem jogosulttól származó, az elkésett vagy az ismételtten azonos tartalommal benyújtott jogorvoslati kérelmeknek: elutasítás.

A továbbiakban célszerű volna az eljárás alá vont személy [Szabs.tv. 52. § (3) bekezdés] és képviselőjének [Szabs.tv. 53. § (4) bekezdés] jogai között megjelölni a jogorvoslati jogot. Kiemeljük, hogy a bíróságok többsége nem vonta kétségbe, hogy az eljárás alá vont személynek és képviselőjének mintegy általános, helyesebben fogalmazva a gyakorlatilag általános érintettsége folytán főszabály szerinti jogorvoslati joga van, éspedig önálló joga.

A szabálysértéseket érintő általános jogorvoslati jog biztosítása túlzónak tűnik. Az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezményhez tartozó Hetedik kiegészítő jegyzőkönyv 2. Cikke úgy szabályozza a fellebbezéshez való jogot büntetőügyekben, hogy 2. pontja szerint e jogot korlátozni lehet a jogszabályok által meghatározott kisebb jelentőségű bűncselekmények esetében. Emlékeztünk rá, hogy az EJEB értelmezésében a kriminális jellegű szabálysértés bűncselekménynek veendő, illetőleg a korlátozáson a jog elvonása is értendő. Az is vitatható, hogy miért vehető igénybe a jogorvoslati jog a bíróság intézkedése ellen, amikor a – magasabb társadalomra veszélyességű – bűncselekmény miatt folytatott eljárásban nincs helye [Be. 3. § (3) bekezdés].⁶²

Az egyik törvényszék megközelítését félreértésnek tekintjük. Azt állította, hogy „az eljárás alá vont személy jogait a képviselője – beleértve az ügyvédet is – teljes körben gyakorolhatja”, és a 14/2015. (V.26.) AB határozatra, a pótmagánvádló jogi képviselőjének jogállására utalt. A szabálysértési törvény az eljárás alá vont személy képviselőjét az ügydöntő határozatok ellen jogorvoslatra jogosultak között szerepelteti, amiből jogorvoslati jogának önállósága következik. Eseti, nem irányadó kivételnek tekintjük azt is, hogy kifogásos ügyben pl. a szakértői díjmegállapító végzést az egyik törvényszék egyik bírósága csak a szakértő felé kézbesítette, míg másik bírósága még a rendőrségnek is kiadta.

⁶² Az intézkedések közül egyedül – és az elzárással is büntethető szabálysértések eljárás alá vont személye lakóhelyének, illetve tartózkodási helyének megállapítására korlátozottan – a körözés elrendelése elleni jogorvoslat kizárása történt meg 2016. január 1-től hatályosan [Szabs.tv. 117. § (8) bekezdés].

A polgári eljárásjogra emlékeztető jogorvoslati jogról lemondás helyett át lehetne térni a tudomásulvételre. Ez azonban csak annyiban zavaró, mint az, hogy az eljárás alá vont személy és a tanú meghallgatandó, és nem kihallgatandó.

4.9. A (szabálysértési hatóság, illetve a) bíróság a határozatát kiegészíti, ha valamely lényeges kérdésről nem rendelkezett [Szabs.tv. 97. § (2) bekezdés].

A kiegészítés nem kijavítás [Szabs.tv. 97. § (1) bekezdés: név-, szám-, számítási hiba vagy más hasonló elírás]. Ezt meghaladóan kizárólag a bíróság önmérsékletén múlik, hogy milyen rendelkezést alkalmaz pótlólagosan, és időben meddig. Az egyik törvényszék többségi álláspontja szerint a határozatban kiszabott büntetés vagy intézkedés, és annak mértéke nem korrigálható utólagosan kiegészítéssel. Ez azonban nem önmérséklet kérdése, mert csakis pótlásban álló korrekciót enged a szabálysértési törvény, amennyiben valamely lényeges kérdésről az alaphatározat nem rendelkezett, vagyis szó sem lehet egy nem törvényesen alkalmazott rendelkezés felülírásáról. Egy másik törvényszék egyenesen a Be. különleges eljárásainak szabályait követi, mert szerinte a felmerült joghézag másként nem orvosolható.

A 2015. évi CCII. törvény általi módosítással 2016. január 1-től hatályosan a szabálysértési törvény nagyon helyesen állít időbeli korlátot a hivatalból és az érintettek kérelmére történő kiegészítésnek. A lényeg azonban változatlanul szabályozatlan: milyen rendelkezés pótolható, hiszen a lényeges kitételt a szabálysértési törvény nem értelmezi, és milyen eljárási rendben kell a pótlásnak megtörténnie.

A bíróságok zömmel nem számoltak be kiegészítésről. Az egyik ítéletábra és az egyik törvényszék kimutatásában ún. járulékos kérdésekben döntenek a bíróságok (pl. lefoglalás megszüntetése, kártérítés, szabálysértési költség, őrizet beszámítása), ámbár nem a vizsgált ügyekben. Leszögezi: egyöntetű vélemény szerint azonban ez nem fordulhat át jogorvoslattá, nem terjeszkedhet túl az eljárás során lefolytatott bizonyítás eredményeként megállapított tényálláson és ilyen módon nem korrigálható a törvénynek meg nem felelő rendelkezés sem. Az egyik törvényszék szerint a kiegészítő rendelkezéssel szemben van helye jogorvoslatnak (fellebbezés, amit elbírál a törvényszék, vagy tárgyalás tartása, amit elbírál a járásbíróság). Egy másik törvényszék szerint jogorvoslat szempontjából a kiegészítés osztja a kiegészített határozat sorsát. Ezt tartalmazza direkt szabályként a Szabs.tv. 97. §-ának 2016. január 1-től hatályos (6) bekezdése.

Az ügyészi álláspont szerint a határozat kiegészítéséről kell rendelkezni például a szabálysértési őrizetben töltött időnek a kiszabott elzárás tartamába való beszámítására vonatkozó rendelkezés hiánya, a kiszabott pénzbírság helyébe lépő közérdekű munka, illetve elzárás tartama meghatározásának hiánya, az eljárás során lefoglalt dologról, a felmerült szabálysértési költség viseléséről, a határozattal szembeni jogorvoslat lehetőségéről való rendelkezés hiánya esetén. A törvénynek meg nem felelő rendelkezés nem hiánypótlási célt szolgál, márpedig a kiegészítés tartalma vitán felül (csak) ez, vagyis a törvénysértő rendelkezés kiküszöbölésére sem ez, sem a kijavítás jogintézménye nem használható.

A rendőri álláspont arról tájékoztat, hogy általuk ismertén mind a szabálysértési hatóságok, mind a bíróságok a határozat kiegészítésével döntenek pl. a szabálysértési költség viseléséről, és szerintük sem módosítható a törvénysértő rendelkezés, azzal szemben csak ügyészi intézkedés, illetve perújítás kezdeményezésére kerülhet sor. A jogorvoslati jog korlátozásának a kérdése merülhet fel annak kapcsán, hogy a kifogás nyomán folytatott bírósági eljárásban keletkezett esetleges költségekre vonatkozóan az eljárás alá vont személy jogorvoslati jogosultsággal nem rendelkezik.

Az utóbbi felvetést tévesnek látjuk. Alapvetően azért, mert ha a bíróság az ügydöntő határozatában nem rendelkezett az eljárásában felmerült költségről, az az eljárás alá vont személy terhére nem eshet. Egyébként pedig a Szabs.tv. 97. §-ának (2) bekezdésében az, hogy a szabálysértési hatóság, illetve a bíróság a határozatát „kiegészíti”, nem jelenti azt, hogy az eljárás alá vont személynek erre nézve ne volna kezdeményezési joga. Amennyiben a felvetés valójában nem a határozat kiegészítéséről, hanem arról szól, hogy az eljárás alá vont személy jogorvoslati jogát a bírósági szakaszban – még a viselésről rendelkező ügydöntő határozat meghozatala előtt – pl. a tanú költségtérítéséről vagy a szakértői díjmegállapítása tárgyában hozott határozat ellenében hiányolja, erre nézve úgy látjuk, hogy van fellebbezési joga, miként képviselőjének, és természetesen a tanúnak is.

4.10. A bíróságok abban egységes állásponton vannak, hogy szabálysértési ügyben a büntetőeljárás jogban szabályozott rendkívüli jogorvoslatok közül felülvizsgálatnak és a törvényesség érdekében bejelentett jogorvoslatnak nincs helye.

Az ügyészi álláspont sem ellentétes a bíróságok véleményével. Felülvizsgálatnak és törvényességi jogorvoslatnak jogalap hiányában nincs helye. A rendes jogorvoslat lehetőségén túl törvénysértés esetén alkalmazható jogintézmény a szabálysértési hatóság határozata kapcsán az ügyészi felhívás, illetve a bíróság jogerős végzésével elbírált ügyben – meghatározott törvényességi okokra alapítva – a perújítás. A rendőri álláspont ezzel megegyező. A szabálysértési hatóság eljárásban jogerőre emelkedett, vagyis bírósági határozattal nem érintett határozat ellenében az ügyész eljárása biztosítja a „felülvizsgálatot”, míg a bíróság jogerős határozata ellen rendkívüli jogorvoslatként kizárólag perújításnak van helye.

Leszögezzük, hogy a szabálysértési ügyben hozott jogerős határozat ellen nincs helye felülvizsgálatnak. A Szabs.tv. egyetlen rendkívüli jogorvoslatot határoz meg: kizárólag a bíróság jogerős határozatával szemben a perújítást ((XVIII. Fejezet), továbbá e tekintetben – mert nemhogy általánosan, hanem kifejezetten egyetlen esetre, és pedig a kizárásnak e törvényben nem szabályozott eseteire írja elő a büntetőeljárás törvény kizárásra vonatkozó rendelkezéseinek értelemszerű alkalmazását [47. § (5) bekezdés] – nem is tartalmaz utalást a büntetőeljárás törvény alkalmazhatóságára.

Ebből önmagában is következik, hogy a büntetőügyekre korlátozott felülvizsgálatra [Be. 416. § (1) bekezdés] nem kerülhet sor sem a szabálysértési hatóság saját eljárásában jogerőre emelkedett, sem a bíróság jogerős – akár ügydöntő, akár nem ügydöntő – határozata esetén. Azaz szabálysértési ügyben hozott határozat ellenében a felülvizsgálati indítvány a Szabs.tv.-ben hallgatólagosan, míg a Be.-ben egyértelműen kizárt.

A törvényben kizártság, mint elutasítási ok tekintetében a Kúria gyakorlata egységes, amit jól mutatnak a közreadott jogesetek: a büntetőeljárás törvény rendelkezései szerint a Legfelsőbb Bíróság által lefolytatott felülvizsgálati eljárások a szabálysértési ügyekre nem vonatkoznak; a szabálysértések tekintetében rendkívüli jogorvoslatként csak az Sztv. XI. fejezete szerinti perújításnak van helye (EBH2002.621.= BH2003.185.); a bíróságnak a szabálysértési ügyben hozott jogerős érdemi határozata ellen felülvizsgálatnak nincs helye (BH+2014.10.431.= Kúria Bfv.III.1019/2013/2.); a szabálysértési eljárásban hozott bírósági határozattal szemben benyújtott felülvizsgálati indítvány a törvényben kizárt (BH+2014.7.288.= Kúria Bfv.II.351/2014/3.); szabálysértési eljárásban kifogás elbírálása kapcsán hozott bírósági határozat - mert nem a vádról rendelkezik - a Be. 416. §-ának (1) bekezdése alkalmazásában nem ügydöntő határozat, ezért felülvizsgálati indítvánnyal nem támadható (BH+2014.6.238.= Kúria Bfv.III.332/2014/2.); a szabálysértési ügyben hozott bírósági végzéssel szemben nincs helye felülvizsgálatnak (BH+2013.1.7.= Kúria Bfv.II.1293/2012/2).

Véleményünk szerint a megfelelő érvelés lényegi alapja úgy a felülvizsgálat, mint a törvényesség érdekében alkalmazható jogorvoslat (Be. 431. §) alkalmazhatatlansága mellett az, hogy a szabálysértési törvény a lehetséges rendkívüli jogorvoslatok közül kifejezetten és egyedül szabályozottan a perújítást teszi lehetővé.

Amennyiben a szabálysértési törvény ismerné az ügydöntő határozat feltétlen hatályon kívül helyezéséhez, és új eljárásra utasításhoz vezető eljárási szabálysértés kategóriáját (pl. a bíróság törvényes megalakításának hiánya, kizárt bíró részvétele az ügydöntő határozat meghozatalában), ennek orvoslására a felülvizsgálat megfelelő megoldást jelenthetne. A Be. különleges eljárásainak szabályozása mintául szolgálhatna a határozat pótló jellegű egyoldalú kiegészítését felváltó olyan eljárási rend meghatározásához, melyben korrigálhatóvá válna az alkalmazott, de a törvénynek meg nem felelő rendelkezés is.

A jogegységi eljárás lehetősége már kérdésessé tehető. A bíróságok többsége szerint helye lehet, bár az egyértelmű szabályozását hiányolják. Az egyik ítéletábra szerint a jogalkalmazás egységének jogegységi határozattal történő biztosítása körében az Alaptörvény 25. cikkének (3) bekezdése és a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (Bsz.) III. fejezete nem tesz különbséget az egyes jogágak között. Több ítéletábrához tartozó több törvényszék az igenlő válaszához megjelölte a Bsz. 32. §-a (1) bekezdésének a) pontját, amire feltehetően ugyancsak a jogágakra differenciálás hiányát látva utaltak.

Az ügyészi álláspont szerint szabálysértési ügyben is hozható jogegységi határozat. Hivatkozásának lényege az Alaptörvény 25. §-a (2) bekezdésének a) pontja, miszerint a bíróság dönt – többek között – törvényben meghatározott egyéb ügyekben, amely körébe vonhatóak a szabálysértési tárgyú döntések is. A rendőri álláspont arra szorítkozott, hogy a jogegységi határozat meghozatala nagyban hozzájárulna az egységes eljárási rendhez, az esetenkénti alapvető eljárási különbségek csökkentéséhez.

A magunk részéről úgy látjuk, hogy szinte minden abba az irányba mutat, hogy szabálysértési ügyben is helye van jogegységi határozatnak. Magyarország Alaptörvénye a 25. cikkében kimondja, hogy a bíróság dönt „törvényben meghatározott egyéb ügyben” [2. cikk a) pont 3. fordulat] – így a Szabs.tv. alapján szabálysértési ügyben is, és a Kúria a (2) bekezdésben meghatározottak mellett biztosítja a bíróságok jogalkalmazásának egységét, a bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz [(3) bekezdés].

A Bsz. szerint a Kúria a bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz [24. § (1) bekezdés c) pont], és a Kúrián jogegységi tanácsok, valamint kollégiumok működnek [24. § (2) bekezdés], s maga a kollégium is eljárhat jogegységi tanácsként [34. § (4) bekezdés]. Ugyanakkor a Bsz. 34. §-a (1) bekezdésének 1. mondata meghatározza, hogy a Kúrián büntető, összevont polgári-gazdasági, továbbá összevont közigazgatási-munkaügyi szakágú jogegységi tanács működik. A Bsz. tehát nem ismer szabálysértési szakágú jogegységi tanácsot, ettől a lehetséges ellenérvtől függetlenül maga a büntető kollégium eljárhat⁶³. A Bsz. 43. §-ának értelmében törvény - az e fejezetben nem szabályozott kérdésekben - a jogegységi eljárásra vonatkozóan további szabályokat állapíthat meg különszabályozási többletkövetelmény hiányában azt sem lehet ellenérvként fölhozni, hogy a Szabs. tv. – szemben a Be. XX. Fejezetével – nem tartalmaz szabályt a jogegységi eljárásra vonatkozóan. Egyébként az egyik törvényszék a szabálysértési törvényből hiányzó részszabályozás miatt helyezkedett nemleges álláspontra.

⁶³ Amennyiben másként látnánk a szabálysértési jog hovatartozásának a kérdését, aligha a Kúria Büntető Kollégiumának joggyakorlat-elemző csoportja foglalkozna a szabálysértési bíráskodással. Annak idején felmerült: „A Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási és Büntető Kollégiuma vezetői célszerűnek tartják Legfelsőbb Bíróságon a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény alkalmazásával kapcsolatos feladatokat akként megosztani, hogy az elzárással fenyegetett törvényi tényállások a Büntető Kollégium, míg a többi tényállások ügyében a Közigazgatási Kollégium járjon el.” (BH 2000/3. Fórum, 231. oldal).

A Szabs.tv. 82. §-ának (2) bekezdése alapján is inkább lehet a jogegységi határozat meghozhatósága mellett érvelni, mintsem ellene. Ugyanis e törvényhely arról szól, hogy a bíróság az eljárást hivatalból vagy indítványra felfüggeszti és az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi, ha az ügy elbírálása során olyan (jogsabályt vagy közjogi szervezetszabályozó eszközt, illetve) jogegységi határozatot kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét vagy nemzetközi szerződésbe ütközését észleli.

Összegezve: alkalmazhatónak látjuk jogegységi határozat hozatalát, ettől függetlenül a kérés direkt módon is elrendezhető.

V. Elzárással is büntethető szabálysértés esetén a bíróság célszerűségi alapú illetékessége

Szabálysértési elzárással is büntethető, valamint e törvényben meghatározott szabálysértés miatt első fokon az elkövetés helye szerint illetékes járásbíróság jár el [Szabs.tv. 41. § (1) bekezdés]. Ha a szabálysértési eljárás gyorsabb és eredményesebb lefolytatása indokolja, az eljárás alá vont személy lakóhelye, tartózkodási helye, munkahelye, továbbá a szabálysértés felderítésének helye szerint illetékes bíróság is eljárhat [Szabs.tv. 41. § (2) bekezdés].

A kérdés úgy szólt, hogy követik-e a bíróság a BH2013.335., BH2013.211. és BH2012.259.II. szám alatt közzétett kúriai határozatokat. A határozatok lényege szerint a Szabs.tv. 41. § (1) bekezdése az elkövetési helyhez, a (2) bekezdése pedig a célszerűséghez igazodó illetékességi szabályt teremt, de nem egymást váltva, hanem eleve versengő vagylagossággal és úgy, hogy a vagylagos illetékesség ténylegesen a feljelentő választásának a függvénye. A feljelentés beérkezéssel rögzül a bíróság illetékessége, ami értelemszerűen következik abból, hogy a bíróságnak nincs törvényi fölhatalmazása az illetékessége megléte esetén egy másik illetékességi szabály alkalmazására.

Az illetékesség megválasztásának joga tehát valójában az előkészítő eljárást lefolytató rendőrségé. A rendőrség a jelentését megküldi a bíróságnak [Szabs.tv. 117. § (5) bekezdés], de hogy melyik bíróságnak, azt a szabálysértési törvény nem határozza meg. A járásbíróság rögzült illetékessége mellett a továbbiakban már nincs abban a helyzetben, hogy az ügyet egy másik járásbírósághoz áttegye (Szabs.tv. 45. §), hiszen ha van illetékessége, akkor közömbös, hogy az az illetékességi főszabályon vagy célszerűsége alapján.⁶⁴

A bíróságok az egységes igenlő válaszuk mellett azt is közölték, hogy a vizsgált ügyekben ilyen alapon áttételre nem került sor.

A közzétett jogesetekben adott megoldással az ügyészi és a rendőri álláspont is egyetértett. A rendőri álláspont jelezte egyúttal, hogy a célszerűségi alapú illetékesség alkalmazása nem jellemző. Kitért arra is, hogy a törvényszék elnöke a Szabs. tv. 42/A. §-a alapján több helyütt⁶⁵ a törvényszék székhelye szerinti járásbíróság illetékessége alá vonta az őrizetbe vétellel járó bíróság elé állításos ügyeket, míg máshol⁶⁶ az elzárással is büntethető szabálysértési ügyek egésze került egyetlen bíróság illetékességébe.

VI. Az ügyészi fellépés („óvás”) esetén a bírósági eljárás rendje

6.1. Az ügyész felhívással élhet a szabálysértési hatóság törvénysértő rendelkezésével szemben [Szabs.tv. 43. § (2) bekezdés]. Az ügyészi felhívás lehetősége nem korlátozódik a szabálysértési hatóság eljárásában jogerőre emelkedett határozatban foglalt rendelkezésre. Ámde az ügyész

⁶⁴ Hasonló döntés: BH+2013.402.= Kúria Bfv.III.667/2013/4.

⁶⁵ Az álláspontot megfogalmazó jelölésében: Baranya, Borsod-Abaúj-Zemplén, Fejér, Komárom-Esztergom, Somogy, Zala, Veszprém, Szabolcs-Szatmár-Bereg megyékben.

⁶⁶ Az álláspontot megfogalmazó jelölésében: Budapesten a Pesti Központi Kerületi Bíróság Szabálysértési Csoportja, Jász-Nagykun-Szolnok megyében a Szolnoki Járásbíróság Központi Szabálysértési Bírósága.

kizárólag a szabálysértési hatóság eljárásában jogerőre emelkedett határozatot támadhatja meg a szabálysértési hatóság székhelye szerint vagy a kijelölés alapján illetékes járásbíróóság előtt [Szabs.tv. 43. § (3) bekezdés], éspedig akkor, ha a szabálysértési hatóság felé intézett felhívása eredménytelen maradt, azaz azt a szabálysértési hatóság nem találta alaposnak, s az ügyész által törvényszéknek tételezett rendelkezését nem vonta vissza vagy nem módosította [Szabs.tv. 43. § (2) bekezdés].

Az volt megválaszolando, hogy a bíróság határozatával szemben ki kérheti tárgyalás tartását; milyen szabályok szerint és kinek a jelenlétében zajlik a tárgyalás; a tárgyaláson milyen tartalmú határozat hozható; a tárgyaláson hozott határozattal szemben van-e helye további jogorvoslatnak.

6.2. A vizsgált időszakban ügyészi fellépésre csak néhány törvényszék területén került sor.⁶⁷

A bíróságok gyakorlata szerfelett divergál. Eltér abban, hogy a bíróság iratok alapján hozott határozatával szemben ki kérheti tárgyalás tartását: különféle variációkban a) az ügyész és a szabálysértési hatóság; b) az ügyész, a szabálysértési hatóság, az eljárás alá vont személy és képviselője; c) az ügyész és az eljárás alá vont személy; d) az ügyész és az, akire a határozat rendelkezést tartalmazott.

Az sem volt következetes, hogy kit értesítettek a tárgyalásról, és a tárgyalást kinek a jelenlétében tartották meg, mert pl. ahol az ügyészt és az eljárás alá vont személyt jelölték meg jogosultként a tárgyalás tartásának kérelmezésére, az ügyész és a szabálysértési hatóság képviselője volt értesítettként jelen a tárgyaláson. Feltételezhető, hogy a tárgyalás tartásának kérelmezésére jogosultakat vették a bíróságok egyúttal a tárgyaláson jelenlétre jogosultaknak is, ezért őket értesítették a tárgyalásról. Általánosságban az, hogy milyen szabályok szerint és kinek a jelenlétében zajlik a tárgyalás, nem állapítható meg. Az egyik ítélőtábla jelentéséből kitűnik, az sem egyértelmű, hogy idézéssel vagy értesítés kell-e a tárgyalási részvételt biztosítani. Az egyik törvényszék a tárgyalás tartását kérőt idézi, másokat értesít. Egy másik törvényszék szerint az eljárás alá vont személyt ugyan értesíteni kell a tárgyalásról, azon részt vehet, de egyéb jogosultsága nincs. Nem egy törvényszék leszögezte még, hogy a bíróság jogkérdésben dönt, bizonyításnak nincs helye.

A tárgyaláson hozható határozat tartalmában sem mutatkozott egyezés: a) a szabálysértési hatóság határozatának hatályban tartása, a szabálysértési hatóság határozatának hatályon kívül helyezése, és új eljárásra utasítása; b) a bíróság határozatának hatályban tartása, a bíróság határozatának megváltoztatása, a szabálysértési hatóság határozatának hatályon kívül helyezése, és az eljárás megszüntetése. Felmerült továbbá, hogy amennyiben az indítványnak helyt adnak (és azt hatályban tartják), nem a bíróság, hanem a szabálysértési hatóság maga vonja vissza vagy módosítja a támadott határozatát.

A bíróságok gyakorlata egyedül abban mutatott egyezőséget, hogy a tárgyaláson hozott határozattal szemben már nem engedtek további jogorvoslatot. Egy másik törvényszék ismertette, hogy egy esetben a járásbíróóság fellebbezést engedett a tárgyaláson hozott határozatával szemben, de azt a törvényszék elutasította azzal, hogy – mivel az alapügy tárgya elzárással nem büntethető szabálysértés volt – a tárgyalásra a kifogásos eljárás tárgyalási szabályai (Szabs.tv. 110-116. §) vonatkoznak, és a járásbíróóság ügyszólató határozata ellen a Szabs.tv. 116. §-ának (3) bekezdése értelmében fellebbezésnek helye nincs. Hasonló álláspontra jutott a kérdést jogértelmezéssel megválaszolók másik törvényszék is. Egy további törvényszék némi határozatlansággal jelezte, hogy az általánossá tett jogorvoslati jog alapján „lenne helye további jogorvoslatnak”. Ezzel nem értünk egyet, mert ilyen alapon mindig volna lehetőség egy újabb vitásra.

⁶⁷ A vizsgált 2014. I. félévében a járásbíróóságokhoz országosan 14 „ügyészi óvás” érkezett. A statisztikai „0” minta 750. sorában ez változtatásra/aktualizálásra szorult. A bírósági ügyvitelről szóló 14/2002. (VIII.1.) IM rendelet 29. §-ának b) 4. pontja is „ügyészi óvást” ismer. Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény §-a viszont ezt már nem ismeri.

A 2015. CCII. törvény 2016. január 1-től hatályos módosításával a Szabs.tv. 43. §-ának (4) bekezdése mindössze azzal bővült, hogy a bíróság tárgyaláson hozott végzése ellen fellebbezésnek nincs helye. Egyéb törvénymódosítás hiányában az elemi szabályozatlanságra visszavezethetően nem várható egységes gyakorlat kialakulása.

6.3. A rendőri álláspont tájékoztatása szerint a szabálysértési ügyben benyújtott ügyészi intézkedéseket a szabálysértési hatóságok legnagyobb részt elfogadták. Amennyiben nem, úgy előfordult, hogy a járásbíróság a tárgyaláson kívül hozott határozatával szemben biztosította a tárgyalás tartásának kérelmezhetőségét. A tárgyalás tartása iránti kérelem előterjesztőjére jogosultat nem nevesíti a törvény, a rendőrség által ismert ügyekben a bíróságok a szabálysértési hatóság és az ügyészség, más bíróságok az ügyész, a szabálysértési hatóság és az eljárás alá vont személy részére biztosították ezt a lehetőséget. Általuk ismerten egyetlen bíróság engedett fellebbezési jogot a tárgyaláson hozott végzése ellen, de a törvényszékek azt elutasították.

Az ügyészi álláspont megfogalmazója az általa vizsgált ügyek alapján megállapította, hogy az eredménytelen felhívást követő eljárásban az ügyészségi, illetve bírósági gyakorlat nem egységes, s annak oka a szabályozásban keresendő. A gyakorlat lényege abban tér el egymástól, hogy a bíróság ténylegesen miről dönt (a szabálysértési ügy érdemi elbírálása vagy az ügyészi intézkedés elbírálása történik meg), illetve mi az ügyészi indítványnak helyt adó határozat tartalma. A helyt adó határozatok tartalma szerint a bíróság a) a szabálysértési hatóságot kötelezte, hogy tegyen eleget az ügyészi álláspontnak; b) egyúttal a szabálysértési hatóság törvénysértő határozatát is hatályon kívül helyezte; c) az eljárást lezárva az ügyről érdemben is határozott.

Az ügyészi álláspont kitért rá, hogy szabálysértési ügyben mind az ügyész, mind a bíróság eljárására a Szabs.tv. rendelkezései irányadóak, az ügyészi eljárásra az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (Ütv.) is alkalmazandó. Az eljárás első fázisában az ügyész törvénysértés miatt a jogerős szabálysértési határozatot támadja felhívással [Ütv. 26. § (3) bekezdés], s abban a szabálysértési határozat visszavonását vagy a határozat módosítását indítványozza. Amennyiben a szabálysértési hatóság nem fogadja el a felhívást, következhet az ügyészi fellépés [Ütv. 26. § (1) bekezdés, Szabs.tv. 43. § (3) bekezdés]. Az ügyész az Ütv. 30. §-ának (3) bekezdése szerint a szabálysértési hatóság felhívással kapcsolatos észrevételeire nyilatkozatot, és az ügy eldöntésére irányuló indítványt tehet, melyben a felhívás céljával megegyezően a szabálysértési határozat jogsabálysértését igényli kiküszöbölni.

A bíróság az ügyészi indítványról, azaz a fellépés megalapozottságáról dönt. A bíróság helyt ad az ügyészi indítványnak, vagy elutasítja azt [Szabs.tv. 43. § (4) bekezdés 1. mondat]. Az ügyészi vélemény nem foglalt egyértelműen állást abban a kérdésben, hogy a bíróság fellépésnek helyt adó döntése milyen tartalommal bírhat, erre a jelenleg hatályos szabályozás alapján az alábbi két jogi megoldást is lehetségesnek tartotta:

Az egyik szerint, amennyiben az ügyészi a fellépés alapos, a bíróság ezt megállapítva utasítja a szabálysértési hatóságot a törvénysértés kiküszöbölésére. Ez utóbbi hiányában ugyanis a döntés csak deklaratív jellegű lenne, amellyel az eljárás célját – a törvénysértés megszüntetése - még nem teljesítette be. Az ügyészi álláspont szerint a bíróság fellépés esetén az ügyész és a szabálysértési hatóság közjogi vitájában dönt, az eljárásnak érdemben e két szerv a szereplője, határozatát is részükre kell kézbesítenie, így tárgyalás tartását is csak ők kérhetik. A tárgyalásra külön szabályt a Szabs.tv. nem tartalmaz, értesíteni a két szervet kell. A tárgyaláson értelemszerűen csak iratismertetések és nyilatkozattételnek van helye. A bíróság jogkérdésben dönt, bizonyításra nincs lehetőség, ezért a tárgyaláson más résztvevő jelenléte nem is szükséges.

A másik jogi megoldás szerint a bíróság a fellépésnek helyt adó határozatában – az Ütv. 30. § (3) bekezdésére figyelemmel – a szabálysértési hatóság törvénysértő határozatát hatályon kívül helyezi vagy megváltoztatja. A hatályon kívül helyezés esetén, amennyiben az ügyben a bíróság érdemben tud határozni, magát az ügyet is eldönti, ellenkező esetben a szabálysértési hatóság az officialitás alapján az eljárást hivatalból folytatva maga hozza meg az új, törvényes határozatot. A határozat kézbesítése valamennyi érintett részére szükséges, és a tárgyalás tartására vonatkozó jogorvoslati kérelem sem zárható ki az érdekeltek részéről.

Ez utóbbi ügyészi álláspont következtetésével nem értünk egyet, ugyanis az Ütv. 30. §-ának (3) bekezdése nem teremthet jogalapot a szabálysértési határozat érdemi alakítására. A bíróság nem a szabálysértési határozatot, hanem az ügyészi indítványt bírálja el. Ezért a bíróság – helyt adás esetén – az ügyészi indítványnak megfelelő kötelezést róhat csak a szabálysértési hatóságra.

Az ügyészi vélemény szerint a tárgyaláson a bíróságnak azt kell elbírálnia, hogy a tárgyalás nélkül hozott és még hatályban lévő döntése helyes-e, illetve törvényes-e. Ha igen, akkor azt hatályban tartja, ha nem, akkor megváltoztatja vagy hatályon kívül helyezi és más döntést hoz. Ez egyébként igazodik a bíróság hatáskörébe tartozó szabálysértések meghallgatás nélküli eljárásban hozott végzésével szemben kért tárgyalás eredményeként a Szabs.tv. 120.§ (7) bekezdése alapján hozott bírói döntésfajtákhoz is, tehát az eljárás specialitása ellenére nincs érdemi különbség a döntésfajták logikájában.

Álláspontunk szerint vitatható, hogy miként volna követhető a Szabs.tv. - elzárással is büntethető szabálysértésekre vonatkozó – 120. §-a (7) bekezdésének szabálya a bíróság által hozható határozatok fajtáira nézve.

Számunkra megnyugtató megoldást a szabálysértési törvény egyértelmű módosítása jelentene. A hatályos szabályozás alapján úgy látjuk, hogy minimalista értelmezésnek lehet csak helye. A bíróság szorosan az ügyészi indítványról dönt, ezért azt elutasíthatja, vagy helyt adás esetén annak megfelelő kötelezést róhat a szabálysértési hatóságra. Az iratok alapján hozott határozatát az ügyésznek és a szabálysértési hatóságnak kézbesíti azzal, hogy tárgyalás tartását kérheti. Tárgyalás tartása iránti kérelem esetén a tárgyalásról e két hatóságot értesíti. A tárgyalásra értelemszerűen alkalmazandóak a kifogásos tárgyalás elemi szabályai, de azon bizonyítás nem vehető fel, a két hatóság képviselői felszólalhatnak és iratismertetés történhet. A bíróság továbbra is tisztán jogkérdésben, de formálisan már nem az ügyészi indítványról, hanem az iratok alapján hozott saját határozatáról dönt, és a korábbi helyt adó vagy elutasító határozatát hatályban tartó, vagy annak megváltoztatásával helyt adó vagy elutasító végzést hozhat.

6.4. Az egyik törvényszék kérdezte, hogy az ügyészi fellépés során tárgyaláson hozott bírósági határozat perújítással támadható-e.

A válasz: nem. A szabálysértési törvény tételesen meghatározza azokat az okokat, amelyek miatt a perújításra sor kerülhet [Szabs.tv. 127. § (1) és a 2016. január 1-től hatályos (1a) bekezdés]. Ezek között a kért határozat nem szerepel. Nem is szerepelhetne, mert szabálysértési határozat ellenében nincs helye perújításnak, még akkor sem, ha a bíróság a szabálysértési hatóság határozatát javítani célzó ügyészi indítványról dönt.

VII. Kizárás, bíróság kijelölése

7.1. A kizárást kimondó határozat ellen nincs helye jogorvoslatnak, a kizárás megtagadását az ügydöntő határozat elleni jogorvoslatban lehet sérelmezni [Szabs.tv. 47. § (4) bekezdés]. A bíró

kizárása esetén: a bíróság elnökének, illetve másik tanácsának döntésével szemben önálló fellebbezésnek nincs helye, az az érdemi határozat ellen bejelentett fellebbezésben támadható [Szabs.tv. 51. § (5) bekezdés 5. mondat].

A szabálysértési törvény a kifogást elbíráló ügydöntő határozat ellen nem biztosít jogorvoslatot, ezért kérdéses volt, hogy a bíróságok adnak-e külön jogorvoslati jogot a kizárást megtagadó végzés ellen. A bíróságok nagy többsége – kivéve egyetlen törvényszéket – szerint: nem, és pedig úgy nem, hogy a végzés rendelkező részében szerepeltetik a formális jogorvoslati záradékot. Ezáltal nem teljesül a törvényi ígéret, ám éppen azért, mert a törvény nem tartja be az ígéretét. Nem kifogásoljuk a bíróságok gyakorlatát, mert nem elveszik a jogorvoslás lehetőségét, hanem – törvényt nem sértve – nem engedhetnek szabad utat egy törvény szerint nem biztosított lehetőségnek.

A kérdés jogalkotás nélkül megoldhatatlan. Itt is felmerül, hogy mi a megoldás, amennyiben a szabálysértési ügy jogerős bevezését követően derül ki, hogy a határozat meghozatalában kizárt bíró vett részt.

7.2. Ha a kizárási ok a bíróság elnökével szemben merül fel, továbbá, ha a bíróságnak nincs olyan bírója, akire nem vonatkozik kizárási ok, a kizárásról a törvényszék tanácsulésen határoz; ha helyt ad a kizárási bejelentésnek, az illetékességi területén működő másik járásbíróságot jelöl ki [Szabs.tv. 51. § (6) bekezdés]. Tehát a szabálysértési törvényben az eljáró bíróság kijelölése a kizáráshoz kötött.

Kérdéses volt, hogy abból a rendelkezésből, hogy a kizárás e törvényben nem szabályozott eseteire a büntetőeljárásról szóló törvény kizárási rendelkezéseit kell értelemszerűen alkalmazni [Szabs.tv. 47. § (5) bekezdés], következik-e, hogy alkalmazható a Be. 24/A. §-a (1) bekezdéséből az is, hogy ha a kizárás iránti bejelentés a másodfokú bíróságra vagy arra is vonatkozik, a „harmadfokú bíróság” (ítélőtábla), ha a kizárási ok az ítéletábrára mint „harmadfokú bíróságra” vagy arra is vonatkozik, a kizárásról a Kúria határoz, s ha a kizárás iránti bejelentésnek helyt adnak, az eljáró bíróság kijelölésére a Be. 20. §-a irányadó. Ugyanakkor a büntetőeljárás törvény a kizárástól elkülönülten szabályozza, ha a bíróságok között felmerült hatásköri vagy illetékességi összeütközése miatt válik szükségessé az eljáró bíróság kijelölése. Tekintheők-e a bíróságok között felmerült hatásköri vagy illetékességi összeütközéshez kötött eljáró bíróság kijelölésének szabályai „kizárási” szabálynak, s ily módon a Szabs.tv. 47. §-ának (5) bekezdése megnyitja-e a Be. 20. §-ának alkalmazási lehetőségét a szoros értelemben vett kizáráson túl is.

A jelentések szerint a másodfokú törvényszékek, illetőleg adott esetben az ítéletábrák és a Kúria a Szabs.tv. 47. § (5) bekezdését – egyetlen törvényszék kivételével, és szemben az ügyészi állásponttal⁶⁸ – úgy értelmezték, hogy alkalmazható a Be. 24/A. §-a (1) bekezdése és a Be. 20. §-a. Fogalmazhatnánk úgy is, hogy nincs más ésszerű értelmezési lehetőség. Egyébként a Szabs.tv. 42. §-ának (6) bekezdése meghatározza a kijelölés fórumrendszerét, így csak részben hiányos a szabályozása. A másodfokú törvényszékek, illetőleg adott esetben az ítéletábrák és a Kúria gyakorlatában az is vitán felül áll, hogy az eljáró bíróság kijelölésére vonatkozó szabályok akkor is alkalmazhatóak, amennyiben a kijelölés nem a kizárás örvén válik szükségessé. Ezt jól példázza az elzárásra átváltottatásos ügyekben keletkezett negatív illetékességi összeütközésből fakadó ügyek sora.

7.3. Nem járhat el az ügyben az a bíróság, amelynek „vezetőjével” szemben az (1) bekezdésben meghatározott kizárási ok áll fenn [Szabs.tv. 46. § (3) bekezdés]. A büntetőeljárás törvény szerint nem járhat el az ügyben – a Kúria kivételével – az a bíróság, amelynek elnökével, illetőleg elnökhelyettesével szemben merült fel meghatározott kizárási ok (Be. 22. §).

⁶⁸ Az ügyészi álláspont általános megközelítésében már merevnek mondott Szabs.tv. 47. §-ának (5) bekezdésére való – szerintünk merev – hivatkozással indokolva.

E körben az volt kérdéses, hogy következik-e a Szabs.tv. 47. §-ának (5) bekezdéséből, hogy a bíróság „vezetőjén” az elnökön túl az elnökhelyettest is érteni kell.

A bíróságok többségi válasza szerint: igen. Ezzel első nekifutásra egyet is lehet érteni. Ugyanis közjogi értelemben „a bíróság” vezetőjén az elnök értendő, aki szó szerint az adott bíróságot „vezeti”.⁶⁹ Az elnökhelyettes ideértése pedig azon alapul, hogy a szabálysértési törvénnyel szemben a büntetőeljárás törvény nevesíti az elnökhelyettest is a kizárási szabályok között. További magyarázatként csak utalunk rá, hogy az elnökhelyettes ideértése következik még az elnök főszabálykénti teljes jogkörű helyettesítési funkciójából (Bszí. 123. §), és nem mutatkozik kellő indok a két törvény különjárására.

Az ügyési álláspont érvelésében a Bszí. 118. §-a (1) bekezdésének b) pontja szerint a Kúria, az ítélőtábla, a törvényszék, a közigazgatási és munkaügyi bíróság, valamint a járásbíróság elnökhelyettese bírósági vezetőnek minősül, így a Szabs.tv. 46. §-ának (3) bekezdése kapcsán is bírósági vezetőnek tekintendő az elnökhelyettes.

Egy ítélőtábla az ottani kisebbségi véleményében utalt a Szabs.tv. 51. §-a (6) bekezdésének 1. mondatára, ahol „a bíróság elnökével” szemben felmerült kizárási ok elintézésének módjáról van szó, s ebből az tűnik ki, hogy a szabálysértési törvény a bíróság vezetőjén kizárólagosan a bíróság elnökét érti. Külön érvelés nélkül nemleges véleményen volt még egy törvényszék.

A kiterjesztő értelmezés persze így is lehetséges, különösen arra figyelemmel, hogy nem von el senkitől semmiféle eljárási garanciát, sőt azt növelő az irányultsága. Mindemellett szerencsésebb volna a szabálysértési törvényben a bíróság vezetője helyett az elnököt és az elnökhelyettest egyidejűleg jelölni.

7.4. A gyakorlatban nem ritkán fordul elő, hogy az egyéb okú kizárási indítványt [Szabs.tv. 46. § (1) bekezdés c) pont] a járásbíróság, a törvényszék és az ítélőtábla valamennyi bírójával, vagy egyszerűbben jelölve valamennyi bírósággal szemben előterjesztik. Felvethető álláspont, hogy elfogult nem a bíróság, hanem a bíró lehet, ezért pl. egy törvényszék összes bírója ellen kizárási indítvány nem is terjeszthető elő. Csakhogy e téren eltérő a büntetőeljárás (Be. 22. §) és a szabálysértési [Szabs.tv. 46. § (3) bekezdés] szabályozás, mivel büntetőügyben nem, míg szabálysértési ügyben az egész bíróság kizáráshoz vezet, ha „vezetőjétől” az ügy elfogulatlan megítélése egyéb okból nem várható el.

VIII. Az eljárás alá vont személy ügyvédi képviselete

8.1. A Szabs.tv. 53. §-ának – vizsgálati időszakban, és jelenleg is azonos tartalommal hatályos – (1) bekezdése szerint az eljárás alá vont személy érdekében a szabálysértési eljárás bármely szakaszában törvényes képviselője vagy az általa vagy törvényes képviselője által írásban meghatalmazott nagykorú személy (a továbbiakban együtt: az eljárás alá vont személy képviselője) járhat el.

Az eljárás alá vont személy érdekében tehát – a törvényes képviseleten túl, és nem a szó szoros értelmére szorítva vagylagosan – nem védő, hanem meghatalmazott képviselő járhat el, aki – lehet, de nem elengedhetetlenül – ügyvéd is.

Kötelező képviseletet a szabálysértési törvény kizárólagosan a bíróság elé állításos eljárásra ír elő [Szabs.tv. 124. § (3) bekezdés 1. mondat: a rendőrség ügyvédet rendel ki, ha az eljárás alá vont személynek nincs meghatalmazott ügyvédje]. Ez olyan speciális szabályozás, hogy a szabálysértési el-

⁶⁹ Bszí. 18. § (2) A járásbíróságot az elnök vezeti; 19. § (2) A közigazgatási és munkaügyi bíróságot az elnök vezeti; 21. § (2) A törvényszéket az elnök vezeti; 22. § (2) Az ítélőtáblát az elnök vezeti; 23. § (2) A Kúriát az elnök vezeti.

járáson nem kérhető számon a büntetőeljárás kötelező védelemre vonatkozó szabályozásának a követése. Ily módon mutatkozhat meglepőnek, mégsem kötelező az eljárás alá vont személy érdekeinek ügyvédi képviselése, ha fogva tartják, hallássérült, siketvak, vak, beszédképtelen vagy – a beszámítási képességére tekintet nélkül – kóros elmeállapotú, a magyar nyelvet, illetőleg az eljárás nyelvét nem ismeri, egyéb okból nem képes személyesen védekezni [Be. 46. § b)-e) pont].

Az ügyészi álláspont a következő. Ha az eljárás alá vont személy beszámítási képességének hiánya vagy korlátozottsága fennáll, akkor gondnokát, mint törvényes képviselőt kell az eljárásba bevonni (a bírósági nyilvántartás alapján személye megállapítható.) Ha az eljárás alá vont nincs gondnokság alá helyezve, akkor a szükséges védelmi jellegű intézkedések végett a gyámhatóságot kell megkeresni [ideiglenes gondnok rendelése Ptk. 2:26. § (1) bekezdés, gondnokság alá helyezés megindítása Ptk. 2:27. § (1) bekezdés, esetlegesen cselekvőképességet nem érintő támogatott döntéshozatal érdekében Ptk. 2:38. §-a]. Ehhez annyi megjegyzést fűzünk, hogy a bíróság csak ideiglenes gondnok kirendelésére keresheti meg a gyámhatóságot.

Egyetlen járásbíróság látta úgy, hogy kóros elmeállapotú eljárás alá vont személy részére kötelező a „védelem”. Egy másik illetékességű törvényszék a tisztességes eljárásra hivatkozással helytállónak találta, hogy bírósági fiatalok és más ügyben fogvatartott eljárás alá vont személy részére „védőt” rendeltek ki. Két törvényszék szerint a Szabs.tv. 34. §-ából levezethető, hogy a bíróság – nem bíróság elé állításos ügyben – ügyvédi képviselőt rendeljen ki az eljárás alá vont személy részére azzal, hogy elmulasztása szabályszegésnek nem vehető.

Ezzel nem értünk egyet, mert – azon túl, hogy megbontja a bírósági gyakorlat kívánatos egységét – nincs olyan rendelkezés a szabálysértési törvényben, amely a bíróság számára ügyvédi képviselő kirendelését engedné, azaz a kirendelés sem kérelemre, sem hivatalból nem lehetséges. Ez nem a szabálysértési törvény hiányossága, hanem egyértelműen a büntetőeljárástól eltérő szabályozás, s ezért fogalmilag kizárt a kötelező védelemre vonatkozó szabályok áttemelése.

Feltehetően az ügyvédi képviselőben gondolkodás hiányára vezethető vissza, hogy a szabálysértési törvény az ügyvéd meghatalmazásával a vizsgálati időszakban egyáltalán nem foglalkozott, ezzel kapcsolatosan a Szabs.tv. 52. §-a 2016. január 1-től hatályosan is csak a meghatalmazás visszavonásáról szóló (3) bekezdéssel gyarapodott.

A bíróságok kivétel nélkül arról számoltak be, hogy a kötelező ügyvédi képviselő a bíróság elé állításra korlátozódik. A rendőrség általi kirendelés általuk ismert szabályairól nem szóltak.

A bíróságokéval egyezik az ügyészi és a rendőri álláspont is. A kötelező, és pedig ügyvédi képviselőnek nincs más esete, mint a bíróság elé állításos eljárás. Ezért az eljárás alá vont személy pl. más ügyben való fogva tartása esetén a bíróság nem köteles védőről gondoskodni, mert ezen ügyekben csak a képviselő lehetősége áll fenn. A rendőrség általi kirendelésre vonatkozóan speciális (belső) szabályozás nincs, tehát a kirendelés megegyezik a büntetőügyekben követett gyakorlattal.

8.2. A következő kérdés az volt, hogy a bíróság elé állításos tárgyalás megtartható-e a kirendelt vagy meghatalmazott ügyvéd távollétében, azaz kötelező-e az ügyvéd jelenléte, s ha nincs jelen ügyvéd, az felülbírálat esetén hatályon kívül helyezést és új eljárásra utasítást von-e maga után, valamint ezen hiányosság az eljárás jogerős befejezése után orvosolható-e.

A bíróságok egybehangzó álláspontja szerint a bíróság elé állításos tárgyalás nem tartható meg a kirendelt vagy meghatalmazott ügyvédi képviselő távollétében, azaz a kötelező kirendelést a kötelező ügyvédi képviselői jelenlét értelemszerű szabályának tekintették. Függetlenül attól, hogy az ügyvédet – és az „egyéb” képviselőt – a rendőrség következetlen törvényi szabályozással értesíti a tárgya-

lásról [Szabs.tv. 124. § (4) bekezdés]. Két törvényszék rámutatott, hogy az ügydöntő határozatra a képviselőnek nyilatkoznia kell, s önálló fellebbezés joga van [Szabs.tv. 125. § (4)-(5) bekezdés], ezért is részt kell vennie a tárgyaláson.

Az ügyészi álláspont ezzel megegyező. A Szabs.tv. 124. § (4) bekezdése alapján – miszerint az ügyvéd a tárgyalás időpontjáról értesíteni kell – ugyan arra lehetne következtetni, hogy a jelenléte a tárgyaláson nem kötelező. A Szabs.tv. 125. § (4) és (6) bekezdéseiből – mely szerint a végzés kihirdetése után az eljárás alá vont személy képviselőjének is nyilatkozatot kell tennie arra, hogy az ügydöntő határozattal szemben kíván-e fellebbezéssel élni, és az ügydöntő határozat írásba foglalására csak ezt követően kerül sor (vagyis nem kézbesített határozatra nyilatkozik) – azonban az következik, hogy jelenléte kötelező. A bíróságokéval ugyancsak megfelelésben lévő rendőri álláspont mintegy kiegészítő érvként utal rá: a kötelező „védelem” kötelezettségét támasztja alá azon jogszabályi rendelkezés is [Szabs. tv. 124.§ (4) bekezdés], amely szerint gondoskodni kell arról, hogy az ügyvéd a tárgyalás előtt az ügyet megismerhesse, továbbá érintkezessen az őrizetbe vett személlyel.

Közvetve az ismertetett ítélkezési gyakorlatnak tudható be, hogy a 2016. január 1-től hatályos módosítással a Szabs.tv. 125. §-ának (2) bekezdése már egyértelműen szabályoz: a bíróság nem tart tárgyalást, ha a 124. § (3) bekezdése szerinti ügyvéd a bíróságon (mármint a tárgyaláson) nem jelent meg.

Az már szabályozatlan, hogy mi történjék, ha a bíróság azért nem tart tárgyalást, mert a rendőrség által kirendelt ügyvédi képviselő nem jelent meg. Miután az ügyvédi képviselő kirendelése kifejezetten a bíróság elé állításos eljárás keretében tartandó tárgyaláshoz kötött, és ha a bíróság bármely okból nem tart tárgyalást, az eljárást a Szabs.tv. 125. §-ának (7) pontja szerint folytatja, ám a kirendelés jogalapjának megszűnése miatt a továbbiakban már nem kötelező az eljárás alá vont személy ügyvédi képviselése.

Arra nézve, hogy ha nem volt jelen ügyvéd a bíróság elé állítás keretében tartott tárgyaláson, akkor annak milyen eljárásjogi következménye lehet, döntően egyező válaszok érkeztek. Az egyik törvényszék utalt rá, hogy a hatályon kívül helyezés okait a szabálysértési törvény nem tartalmazza, s ezért szerinte a felülbírálat és a hatályon kívül helyezés dilemmája „egyéni jogfelfogás” kérdése. Nem értünk egyet, miként az ellenkező álláspontot elfoglaló más bíróságok sem. A szabálysértési törvény egyetlen kötelező ügyvédi képviselést előíró szabályának megszegése nem lehet mérlegelés tárgya, a kasszáció elvárhatóan alkalmazandó szankció. Az egyik ítélőtábla jelentésében bizonyára figyelmetlenségből szerepel a feltétlen eljárási szabálysértésre utalás, amiről nyilvánvalóan csak a büntetőeljárásban lehet szó. A szabálysértési eljárás jogerős befejezését követően viszont – nem lévén felülvizsgálat, vagy annak megfelelő rendkívüli jogorvoslat – már nincs legális lehetőség a korrigálásra.

Az ügyészi álláspont szerint az ügyvéd jelenlétének hiánya utóbb nem pótolható, a másodfokú bíróság – a törvény ezzel ellentétes konkrét rendelkezésének hiányában – a Szabs.tv. 123. §-ának (1) bekezdése szerinti döntéseket hozhatja, vagyis nem feltétlen hatályon kívül helyezési ok az ügyvéd távolléte (pl. mert más képviselő jelen volt és az eljárás alá vont jogai nem sérültek). A bíróság elé állítás új eljárásban történő megismétlésére álláspontunk szerint sem tényleges, sem jogi lehetőség nincs.

A feltétlen eljárási szabálysértésre utalást az ügyészi álláspontban is úgy értjük, hogy a szabálysértési ügyben nem büntetőeljárás folyik, s ezért nincs helye kasszációnak. Az ügyvédi képviselést és a másféle (meghatalmazotti) képviselést azonban nem halmozódhat, erre később kitérünk (ld. 8.5. pont).

8.3. Az ügyvéd kirendelése ellen nincs helye jogorvoslatnak, de az eljárás alá vont személy - indokoltan, egy alkalommal - más ügyvéd kirendelését kérheti [Szabs.tv. 124. § (3) bekezdés 2. mondat]. Ezt érintően arra kérdeztünk rá, hogy a más ügyvéd kirendelése iránti kérelem esetén kötelező-e annak eleget tenni; miként oldható meg, ha az eljárás alá vont személy a kérelmét a bíróság elé állításos tárgyaláson terjeszti elő, és a rendőrség vagy a bíróság lesz-e a kirendelő. Kérdeztük még, hogy az ügyvédi képviselő – a bíróság elé állításos eljárás után – általános lehetőség-e; a bíróság kirendelhet-e ügyvédet azokban az esetekben, amikor a védelem kötelező a büntetőeljárásban pl. az eljárás alá vont személy kóros elmeállapota, más ügybeli fogvatartása miatt.

Már említésre került, hogy az ügyvédi képviselő kirendelésének – a rendőrség bíróság elé állításhoz kötött kirendelésén túl – nincs szabálya a szabálysértési törvényben, továbbá közömbös, hogy a büntetőeljárás törvény kötelező védelmi eseteket ismer. Az eljárás alá vont személy érdekében a képviselő közbejött általános regulaként csupán lehetőség [lásd „járhat el” kitétel a Szabs.tv. 53. §-ának (1) bekezdésében].

Mindezek szem előtt tartásával a bíróság elé állításos tárgyaláson a bíróság kerülhet kényszerhelyzetbe, ha pl. érdekellentét alakul ki a rendőrség által kirendelt ügyvédi képviselő és az eljárás alá vont személy között, vagy az eljárás alá vont személy indokolt kérelmet terjeszt elő másik ügyvédi képviselő kirendelésére.

A rendőri álláspont szerint a másik ügyvéd kirendelésére vonatkozó indítványt indokolt a rendőrségnek elfogadnia, mivel az ügyvédi képviselő hiánya a tárgyalás megtartásának az akadályát képezi. Hangsúlyozza ugyanakkor, hogy a rendőrség rendeli ki az új ügyvédet is, mert a szabálysértési törvényben ez mintegy alaki feltétel. Ez az előkészítő eljárásban nem okoz problémát. Észleli viszont, hogy a bíróságok a bíróság elé állításos tárgyaláson előterjesztett kérelem esetén maguk rendelik ki az új védőt. A tárgyaláson az új védő kirendelése a tárgyalás lefolytatását veszélyeztetheti, mivel általában nem áll rendelkezésre másik ügyvéd.

Az egyik törvényszék jelezte, hogy a rendőrség által kirendelt képviselő akadályoztatása miatt „elenyésző esetben” kirendeltek másik ügyvédi képviselőt. Két másik törvényszék szerint viszont ekkor is a rendőrség a kirendelésre jogosult. Az egyik ítélőtábla bíróságai másként látják: a bíróság lesz a másik ügyvédi képviselő kirendelője. Egyes törvényszékek szerint kötelező eleget tenni az eljárás alá vont személy másik ügyvédi képviselő kirendelésére irányuló kérelmének, s mivel ez aligha lehetséges, át kell térni az általános szabályokra, és az újabb tárgyalásra a bíróságnak új ügyvédi képviselőt kell kötelezően kirendelnie.

Az ügyészi álláspont így szól: A más ügyvéd kérése esetén vizsgálni kell annak az indokoltságát, ebből következően a feltételek hiányában nem kötelező a más ügyvéd kirendelése iránti kérelemnek minden esetben eleget tenni.

Az ügyészi állásponttal értünk egyet. A kérelmet indokolni és az indokoltságot mérlegelni kell, s ennek függvénye a döntés. Ha a döntés nem elutasító, az szükségszerűen egyrészt a korábban kirendelt ügyvédi képviselő felmentéséből, másrészt az új ügyvédi képviselő kirendeléséből áll. Közömbös, hogy ki volt a kirendelő, a szabálysértési törvény alapján – tévesen – egységes döntés a bíróságra száll. A bíróság tehát gondoskodhat új ügyvédi képviselő bevonásáról, amennyiben persze ez azonnal lehetséges. Megfontolandónak látjuk a kényszerhelyzet feloldását azzal, hogy ilyen körülmények között beálltnak vehetjük a „nem tart tárgyalást” helyzetét, melyben az eljárás általános szabályok szerinti folytatása következhet.

Két törvényszék a Szabs.tv. 34. §-ából levezethetőnek tartja, hogy a bíróság – nem bíróság elé állításos ügyben – ügyvédi képviselőt rendeljen ki az eljárás alá vont személy részére azzal, hogy elmulasztása szabálysértésnek nem vehető.

Az ügyészi álláspont úgy látja, hogy az ügyvédi képviselet – meghatalmazás alapján – természetesen általános lehetőség, törvényi felhatalmazás hiányában – a bíróság elé állításos eljáráson túlmenően – azonban nincs jogalapja az ügyvéd hivatalból történő kirendelésének. Az ügyvédi kirendeléssel a kötelező védelem egyetlen esetét azért tartalmazza a törvény, mert azzal a jogalkotó kompenzálni akarta a gyorsított eljárásból fakadó esetleges hátrányokat, megfelelő jogvédelmet biztosítva az eljárás alá vont személynek. Ebből következően csupán ezen – gyorsított – eljárás szerint folytatott eljárásban van helye a kirendelésnek, ezt követően a rendes eljárás szabályai szerint folyik az ügymenet, amelyben meghatalmazás útján biztosítható a képviselet.

Itt is osztjuk az ügyészi álláspontot. A Szabs.tv. – védekezés jogát megfogalmazó – 34. §-a önmagában elégtelen levezetési alap, sőt tartalmaz egy fontos kitételt, miszerint (a szabálysértési hatóság és) a bíróság azt köteles biztosítani, hogy az eljárás alá vont személy „az e törvényben meghatározott módon” védekezhesen.

8.4. Kérdés volt, hogy meghatalmazható-e az eljárás alá vont személy képviseletére több ügyvéd, ha igen, van-e „vezető ügyvéd”; lehet-e több eljárás alá vont személynek közös meghatalmazott vagy kirendelt védője.

A gyakorlatban nem volt még példa arra, hogy az eljárás alá vont személyt egyidejűleg több ügyvéd képviselte, és arra sem, hogy több eljárás alá vont személynek lett volna közös meghatalmazott vagy kirendelt ügyvédi képviselője. A bíróságok ezeket a lehetőségeket nem zárták ki, így másodlagosan a hozadékkukat sem, pl. a vezető ügyvédi képviselő jogintézmény alkalmazását. Az egyik törvényszék foglalkozott az érdekellentét kérdésével, és azt a kötelező ügyvédi képviselet kapcsán kizárási oknak értékelte.

Az ügyészi és a rendőri álláspont abban megegyezik, hogy – a szabálysértési törvény kifejezett tiltó rendelkezésének hiányában, és arra tekintettel, hogy a megbízó az ügy ellátásával több ügyvédet is megbízhat, akik az ügyet együtt látják el [Üt. 23. § (3) bekezdés] – az eljárás alá vont személy több ügyvédet is meghatalmazhat a védelmére. Ezzel mi is egyetértünk. A rendőri álláspont jelzi, hogy az egyik megyében nem engedik több ügyvéd eljárását, ami a vizsgálati jelentésből nem tűnt ki. Ezt azonban helytelennek találjuk. A rendőri álláspont lehetőséget lát „vezető ügyvéd” kijelölésére is. Erre az ügyészi álláspont nem tért ki, de feltételezhető, hogy ugyanígy látja, mert szükségképpen megoldás. A rendőri álláspontban szerepel még, hogy az eljárás alá vont személy érdekében viszont nem rendelhető ki több védő. Ez megfelel a kialakult gyakorlatnak. Az ügyészi és a rendőri álláspontban azonos, hogy érdekellentét hiányában több eljárás alá vont személynek lehet közös meghatalmazott vagy kirendelt ügyvédje. Az ügyészi álláspont az Üt. 25. §-ának (1) bekezdésére hivatkozik, miszerint az ügyvéd a megbízójával szemben mástól megbízást nem vállalhat el. Ez azonban inkább összeférhetlenségi szabály, míg az érdekellentét elsődlegesen az eljárás alá vont személyek adott ügyre vonatkozó érdekközösségének megbomlására (pl. amikor az egyik a másikra hárítja az elkövetést) vezethető vissza.

8.5. Az eljárás alá vont személy jogait azonos körben gyakorolhatja-e a képviselője, beleértve az ügyvédet is.

Erre a kérdésre a bíróságok – eltérve a kérdéstől – azt válaszolták, hogy nincs különbség a törvényes képviselő és a meghatalmazott – ideértve az ügyvédet is – képviselő jogai között. Az ügyészi és a rendőri álláspont már helyesen az eljárás alá vont személy és a képviselő jogkörét vetette össze. Ismertetésüktől eltekintünk, mert a Szabs.tv. 2016. január 1-től hatályosan már azt mondja ki az 53. §-a (4) bekezdésének 1. mondatában, hogy az eljárás alá vont személy képviselőjének jogaira az 52. § (3) bekezdését kell alkalmazni. Ekként az eljárás alá vont személy és képviselője azonos jogokat élvez.

Az egyik törvényszék kérdezte, hogy a kirendelt ügyvédi képviselő és az eljárás alá vont személy meghatalmazott képviselője közül melyik jogosult pl. az ügydöntő határozat elleni fellebbezésre. Ilyen helyzet nem fordulhat elő. A kirendelés feltétele, hogy az eljárás alá vont személynek ne legyen meghatalmazott ügyvédje [Szabs.tv. 124. § (3) bekezdés 1. mondat]. Ezért kiegészítőleg alkalmazható a büntetőeljárás jog: amennyiben a kirendeléskor már volt, vagy azt követően lett meghatalmazott ügyvédje, a kirendelést vissza kell vonni, és az a visszavonással hatályát veszti [Be. 48. § (4) bekezdés].

Kifogástalanul járt el tehát a rendőri álláspontban utalt járásbíró, mert amikor az eljárás alá vont személy által meghatalmazott ügyvédi képviselő megjelent a tárgyaláson, visszavonta az ügyvéd kirendelését, akinek megállapította a díját.

A Szabs.tv. 124. §-a (3) bekezdésének 1. mondatát, vagyis a meghatalmazott ügyvéd hiányát, mint a kirendelés feltételét annak tekintjük, hogy a szabálysértési törvény az ügyvédi képviseletet írja elő, és ebben elsőbbsége a meghatalmazott ügyvédnek van, egyebekben viszont – a törvényes képviselet leszámításával – a képviselet joga nem osztható meg, azaz nem lehet az eljárás alá vont személynek egyidejűleg további meghatalmazott képviselője. Vagyis ügyvédi képviselet mellett a törvényben kizártnak tekintjük más (nem ügyvéd) meghatalmazását. Ellenkező esetben olyan fonák helyzet állna elő, hogy szabálysértési „védelem” überelné a komolyabb garanciákat igénylő büntetőeljárást. A Szabs.tv. 124. §-a (4) bekezdésében kétségtelenül az ügyvéd és a képviselő tárgyalási értesítése szerepel, de itt képviselő alatt a törvényes képviselő értendő.

Ebből a szempontból is jótékony megoldás volna a szabálysértési törvényben a bíróság elé állítás szabályainak egyszerű kiegészítése: a tárgyaláson az eljárás alá vont személy érdekében ügyvéd részvétele kötelező; az ügyvédet a tárgyalásra idézni, a törvényes képviselőt a tárgyalásról értesíteni kell.

8.6. A meghatalmazás és a kirendelés hatálya kizárólag a szabálysértési eljárás jogerős befejezésig tart, vagy kiterjed-e pl. a végrehajtásra, a perújításra.

A szabálysértési törvény ebben a kérdésben sem igazít el. A bíróságok többsége szerint a meghatalmazás és a kirendelés hatálya kiterjed a perújításra és a végrehajtásra is.

A többségi bírósági, valamint az ügyészi és a rendőri álláspont lényege szerint a Szabs.tv. 53. § (1) bekezdése alapján az eljárás alá vont személy érdekében az általa vagy nagykorú törvényes képviselője által írásban meghatalmazott nagykorú személy járhat el az eljárás bármely szakaszában, ebből pedig következik, hogy a meghatalmazás hatálya kiterjed a szabálysértési eljárás jogerős befejezését követő eljárásra is, kivéve, ha a felek megállapodása ettől eltérő volt, és ez az iratból megállapítható. Ez a kirendelésre nem érvényes.

Ezzel egyet is értünk. A meghatalmazott képviseletnek az eljárás bármely szakaszában biztosítottága az általános eljárási szabályok (Szabs.tv. XII. Fejezet) része. A szabálysértési törvény – sajátos megoldással – egyidejűleg határozza meg a szűkebb értelemben vett, az eljárás jogerős ügydöntő határozattal történő lezárásáig terjedő szabálysértési eljárást, valamint a végrehajtást, mégpedig oly módon, hogy a jogerőn innen a perújításra (és pl. a határozat kiegészítésére), a jogerő túl a végrehajtásra nem ad a meghatalmazott képviseletre vonatkozó semmiféle más – netán eltérő – szabályt. Véleményünk szerint tehát elsődlegesen a szabálysértési törvény ezen együttes szabályozási módjából következik, hogy a Szabs.tv. 53. §-ának (1) bekezdésében írt „eljárás minden szakasza” alatt érteni kell nem csupán a perújítást, de a végrehajtást – másként fogalmazva a szabálysértési törvényben szabályozott valamennyi „eljárásrészt” – is. A kirendelt ügyvédi képviseletnek a bíróság elé állításhoz kötöttsége pedig azt jelenti, hogy ezen eljárás jogerős befejezésével megszűnik, vagy-

is hatálya nem terjedhet túl a szabálysértési ügy jogerős befejezésén.

A meghatalmazás ugyanakkor a meghatalmazó és a meghatalmazott belső megállapodásának kérdése, ha tehát – és ebben messzemenőig egyetértünk egyes bíróságok és az ügyészi-rendőri álláspont indokaival – a meghatalmazásból nem tűnik ki a szabálysértési ügy meghatározott szakaszára korlátozottság (pl. kifogásos eljárásban a járásbíróság előtti képviselő, elzárással is büntető szabálysértés miatt indult ügyben a járásbíróság előtti képviselő), akkor az – visszavonás hiányában – vonatkozik a szabálysértési ügyben a jogerő utáni esetleges képviselőre is. Az ügyvéd jogkörének korlátozása a hatóság vagy a harmadik személy irányában annyiban hatályos, amennyiben a korlátozás a meghatalmazásból kitűnik [Üt. 26. § (5) bekezdés]. Ez irányadó a nem ügyvédi képviselő meghatalmazására is.

IX. Orvosi szakvélemény felhasználása

9.1. Nincs helye szabálysértési elzárásnak, ha az eljárás alá vont személy a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló törvényben meghatározott fogyatékos személy [Szabs.tv. 10. § a) pont 1. fordulat]: a fogyatékoság kérdésében igazságügyi orvosszakértői vélemény beszerzésére került-e sor.⁷⁰

A bíróságok nem, vagy legfeljebb „szórványosan” szereztek be igazságügyi orvosszakértői véleményt a fogyatékoság kérdésében.

Az egyik ítélőtábla jelezte, hogy még olyan perújítási ügyekben sem kerül sor szakértésre, amelyekben a perújítás elrendelésére éppen azért került sor, mert az eljárás alá vont személy fogyatékos, önmaga ellátására képtelen, tartós felügyeletre szoruló hozzátartozóját, illetve tizennegyedik életévét be nem töltött gyermekét egyedül gondozza, neveli, ezért elzárást nem lehetett volna alkalmazni vele szemben [Szabs.tv. 127. § (1) bekezdés f) pont]. Megemlítette még: a kollégiumvezetők tapasztalata szerint az elzárásra átváltoztatás kapcsán az egyik legnehezebb bizonyítási kérdés a Szabs.tv. 10. §-ában meghatározott kizáró okok kérdésében történő állásfoglalás. Szakértő bevonására azonban fogyatékoság esetén csak végső esetben kerülhet sor. A döntés alapjául általában a becsatolt orvosi dokumentáció, a megkeresett szakorvosok nyilatkozata, a fogyatékoságot igazoló okiratok, határozatok szolgálnak.

Az egyik törvényszék hangsúlyozta, hogy a fogyatékoság fogalmát az 1998. évi XXVI. törvény annyira általánosan határozza meg,⁷¹ hogy azt automatikusan nem lehet alkalmazni. A joggyakorlat azonban – a túlzott szakértői költségek elkerülése érdekében – elfogadja pl. a gondnokság alá helyező határozat, a munkaképesség csökkenését igazoló dokumentum, a rehabilitációs felülvizsgálat, a zárójelentés adatait.

Az ügyészi álláspont szerint a fogyatékoság megítélése csak akkor igényel szakértői bizonyítást, ha valamely körülmény miatt ennek valamely bizonyító okirat alapján történő megállapítása nem lehetséges vagy aggályos. A Szabs.tv. kifejezetten utal a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló törvényre, amely konkrétan definiálja a fogyatékoságot, illetve a támogatás formáját, feltételeit is megállapítja. A fogyatékosági támogatás folyósításához a súlyos fogyatékoság orvosszakértői véleményezése szükséges, így a támogatási időszakban az ezt

⁷⁰ A Szabs.tv. 2016. január 1-től hatályosan hasonló tilalmat is tartalmaz a 142. § (2) bekezdés a) pontjában: a pénzbírságot vagy helyszíni bírságot nem lehet közérdekű munkával megváltani, ha az eljárás alá vont személy a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló törvényben meghatározott fogyatékos személy.

⁷¹ 1998. évi XXVI. törvény 4. § E törvény alkalmazásában a) fogyatékos személy: az a személy, aki tartósan vagy véglegesen olyan érzékszervi, kommunikációs, fizikai, értelmi, pszichoszociális károsodással – illetve ezek bármilyen halmozódásával – él, amely a környezeti, társadalmi és egyéb jelentős akadályokkal kölcsönhatásban a hatékony és másokkal egyenlő társadalmi részvételt korlátozza vagy gátolja.

megállapító hatósági határozat mellett az érintett személy újabb szakértői vizsgálatát nem tartjuk indokoltnak. Mindezek mellett hangsúlyozni kell, hogy a fogyatékosági támogatás csak súlyos fogyatékoság esetén jár és csak kérelem alapján folyósított ellátás, tehát az ellátás hiányából a fogyatékoság hiánya nem következik. Ugyanakkor csak a konkrét körülmények ismeretében dönthető el, hogy a bíróság rendelkezésére bocsátott orvosi vagy egyéb iratok alapján kétség nélkül megállapítható-e a fogyatékos állapot fennállta, a bíróságnak álláspontunk szerint ennek mérlegeléséig minden esetben el kell jutnia. Tapasztalataink szerint mind a szabálysértési hatóságok, mind a bíróságok elfogadják a fogyatékosági támogatást megállapító határozatot a fentiek bizonyítékaként, ezen túl egyéb okirati bizonyítékot is [pl. súlyos mentális és egyéb betegségeket, állapotokat (pl. mozgásképtelenséget) igazoló orvosi dokumentumok, súlyos rokkantságot igazoló társadalombiztosítási szerv által hozott határozat] elfogadnak. Ismertek ezzel ellentétes bírósági vélemények is, amelyek szerint minden esetben be kell szerezni az igazságügyi orvosszakértői véleményt. A mérlegelés nélküli szakértői kirendeléssel nem értünk egyet, álláspontunk szerint amennyiben a cselekmény tárgyi súlya és az elkövető személyi körülményei alapján a fogyatékoság megítélésére ténylegesen nincs szükség, igazságügyi szakértő kirendelése sem indokolt. A személyi körülmények figyelembevételéhez az okirati bizonyítékok elégségesek, a szabad bizonyításból következően egy súlyos fogyatékoságot igazoló közokiratot még akkor is el lehet fogadni, ha az elzárás büntetés kiszabásának szükségessége felmerül az elbíráláskor. A fogyatékoság értékelését a büntetés kiszabásakor a jogalkotó fontosnak ítélte, a céllal ellentétes hatást vált ki az a merev jogalkalmazás, amely az egyértelmű esetekben is olyan pluszbizonyítással terheli az eljárást, amely nem csak az eljárás gyors lefolytatását nehezíti, hanem tetemes felesleges költséget is okoz, melyet az elkövetőnek kell megfizetnie.

A rendőri álláspont ugyancsak hangsúlyozza, hogy az ügyek többségében elegendőnek bizonyult az orvosi iratok becsatolása. A szabálysértési hatóságok általános gyakorlata is az, hogy nem rendelnek ki igazságügyi orvosszakértőt, ha pl. fogyatékosági támogatás kapcsán a fogyatékoság véglegességét szakvélemény már megállapította.

Mindenben egyetértünk. A kérdés nem új, a válaszok az ítélkezési gyakorlatban már kialakított álláspontot helyesen tükrözik. A gyakorlat egységességéből is fakadhat, hogy volt olyan ítélőtábla, melynek területén egyáltalán nem szereztek be orvosszakértői véleményt. Összegzésként elmondható, hogy amennyiben a fogyatékoság ténye különleges szakértelem nélkül is megállapítható, nem kell szakértőt kirendelni (pl. súlyos fogyatékosága miatt fogyatékosági támogatásban részesül az elkövető; rendelkezésre állnak megfelelő orvosi iratok; a fogyatékosága egyértelmű, mert az elkövetőnek hiányzik valamely végtagja). Igazságügyi orvosszakértő indítványra vagy hivatalból történő kirendelése kizárólag akkor indokolt, ha a fogyatékoság tényének megítéléséhez nem elegendő a példálózva körülírt helyzetekhez kötött józan ész megfontolása.

A rendőri álláspont ismertette, hogy amikor a bíróság megtagadta az elzárásra átváltoztatást, és a szabálysértési hatóságot a végrehajtási eljárás folytatására utasította azzal, hogy tisztázza a fogyatékoság kérdését, a szabálysértési hatóság az elkövetőtől „megpróbálta beszerezni az igazolást, amennyiben ez nem járt sikerrel, az iratokat visszaküldte a járásbíróság részére”. Véleményünk szerint a szabálysértési hatóság nem tett eleget a bizonyítási kötelezettségének, mert a szabálysértési törvényben nincs olyan szabály, hogy a vonatkozó bizonyítás az elkövetőt terhelné. A fogyatékoságra való pusztán hivatkozás természetesen elégtelen, annak kellő valószínűsítése viszont elegendő az elkövető részéről.

9.2. Felhasználásra került-e korábbi ügyben adott elmeorvosi szakvélemény, ha az rendelkezésre áll és a korábbi ügy tárgyát képezővel azonos vagy hasonló jellegű az újabb ügybeli cselekmény.

A jelentésekből kitetszik, hogy a bíróságok felhasználták a korábbi ügyben adott elmeorvosi szakvéleményt, ha a felrótt cselekmények hasonló jellegűek, és az elkövetések közötti idő nem haladta meg a „több hónapot”. Az ügyészi és a rendőri álláspont sem mond mást. Ezekből annyit emelünk ki, hogy egyes bíróságok akkor fogadták el a korábbi, éspedig hat hónapnál nem régebbi elmeorvosi szakvéleményeket, ha az állandósult kóros elmeállapotot állapított meg. Jelezték még, hogy a kóros elmeállapot több ügyben perújítási okként merült fel.

Elfogadhatónak tartjuk a más (büntető-, szabálysértési, polgári stb.) ügyben korábban készült elmeorvosi szakvélemény felhasználását, de szem előtt kell tartanunk, hogy a kóros elmeállapot az adott cselekmény függvénye is, és időben változhat. Ezért csak azonos (vagy hasonló jellegű) cselekmények miatt, és az elkövetések közötti minél rövidebb időben készült szakvélemény alkalmazása tűnik indokoltnak – amennyiben nincs adat arra, hogy az eljárás alá vont személy állapotában változás történt volna. A felhasznált szakvélemény – mivel nem a bíróság kirendelésére készült [Szabs.tv. 64. § (1) bekezdés] – okirati bizonyíték [Szabs.tv. 69. § (1) bekezdés].

X. Közvetítői eljárás

10.1. Előzetesen egy kérdés merült fel: bíróság elé állítás keretében lefolytatott szabálysértési eljárásban közvetítői eljárásra utalásra sor került-e.

A bíróságok többségében elvétve alkalmazták. Akadt rá példa, törvényszékenként egyetlen esetben, vagy nem is volt, s ha volt, az sem mindig végződött eredményesen. Ezzel szemben egyes törvényszékek „több” alkalmazást közöltek. Az egyik törvényszék kollégiumi ülésen kialakított álláspontja szerint közvetítői eljárásnak bíróság elé állításos ügyben is helye lehet, fokozott gonddal kell azonban vizsgálni a Szabs.tv. 82/A. §-a (4) bekezdésének c) pontjában írt feltétel fennállását. Egy másik törvényszék azzal negálta a közvetítői eljárásra utalhatóságot, hogy a bíróság elé állítás kapcsán az eljárás alá vont személy szükségképpen őrizetben van, amivel ez a jogintézmény nem egyeztethető össze. Egy további törvényszék érvelésében az őrizetbe vételt megalapozó szabálysértés jellege is ellentmond a közvetítői eljárásra utalásnak.

Az ügyészi álláspont felvázolta, hogy az elzárással sújtható szabálysértések tetten ért elkövetője felelőségének megállapítására több eljárási lehetőséget – helyszíni bírság, közvetítői eljárás, őrizet mellett bíróság elé állítás – teremt a törvény. Az előkészítő eljárásban a Szabs.tv. 82/A. §-a (4) bekezdésének c) pontján alapuló hatósági mérlegelés is szűrőként funkcionál. Megfogalmazásában „nem zárható ki”, hogy helye lehet a bíróság elé állítás keretében a bíróság eltérő mérlegelésének is, azaz lehetőség van a közvetítői eljárásra utalásra egy ízben [Szabs.tv. 82/A. § (2) bekezdés], az első fokú érdemi döntés meghozataláig [Szabs.tv. 82/A. § (3) bekezdés], az eljárás alá vont személy vagy a sértett indítványára [Szabs.tv. 82/A. § (4) bekezdés]. A törvény a 2014. január 1. napjától hatályba lépett módosítással kifejezetten is rendelkezik a fentiekről a Szabs.tv. 125. § (8) bekezdésében.

Ismert olyan vélemény is, hogy a rendőrség egyszerűen nem állítja bíróság elé azokat az eljárás alá vont személyeket, akik vonatkozásában fennállni látják a közvetítői eljárás feltételeit.

Nem a teljes, hanem az általában történő negálással értünk egyet. Tisztában vagyunk azzal, hogy a Szabs.tv. 125. §-ának (8) bekezdése lehetővé teszi, hogy a bíróság közvetítői eljárásra utalja a bíróság elé állításos ügyet. Nem lehet azonban más álláspontra jutni, mint a büntetőeljárásban. Márpedig a 3. BKv számú büntető kollégiumi állásfoglalás alapvetően⁷² azért mondta ki, hogy bíróság elé állítás esetében a közvetítő eljárás általában nem alkalmazható, mert a lefolytatásához szükséges idő [Bkt. 9. § (1) és (4) bek.] nem áll rendelkezésre. Úgy látjuk, hogy a szabálysértési eljárás mielőbbi

⁷² Ugyanis az elsődleges formális érv szerint ezen eljárásban nem folyik tárgyalás-előkészítés. Voltaképpen ez sem jelent mást, mint időhiányt.

lefolytatásához fűzött társadalmi érdek rendre megelőzi az egyéni érdekek érvényesülését. Egyébként is mellőzhető a közvetítői eljárásra utalás a szabálysértés jellegére, az elkövetés módjára és az eljárás alá vont személyre tekintettel [Szabs.tv. 82/A. § (4) bekezdés c) pont], azaz a szabálysértési törvény sem ír elő feltétlen alkalmazandóságot, és ez a bíróság elé állítás kapcsán sincs másképpen. A bíróság elé állítás ráadásul – ide nem értve a helyszíni bírság kiszabására jogosult által történő változatot (Szabs.tv. 126/A. §) – őrizetbe vétellel jár [Szabs.tv. 73. § (1) bekezdés 1. mondat, 124. § (1) bekezdés], az önmagában sem kötelezően alkalmazandó őrizetbe vétel – kikövetkeztethető értelemszerű – célja pedig a várhatóan kiszabásra kerülő elzárás végrehajthatóságának biztosítása is. Mindemögött jellemzően olyan szabálysértés áll, melynek jellegére és/vagy elkövetőjére tekintettel általában legális a közvetítői eljárásra utalás mellőzése.

10.2. Megjegyezzük, hogy általában nincs helye közvetítői eljárásra utalásnak – ugyancsak a 3. BKv számú büntető kollégiumi állásfoglalást követve – a tárgyalásmellőzőes eljárásban sem, vagyis szabálysértési megfelelőjeként akkor, amennyiben a bíróság meghallgatás nélküli eljárásban hoz határozatot (Szabs.tv. 118-119. §). Itt is figyelemmel vagyunk arra, hogy a Szabs.tv. 118. §-ának (1) bekezdése szerint a határozat akkor hozható, ha a közvetítői eljárásra utalás feltételei nem állnak fenn – vagyis preferálni látszik az elterelést. A bíróság természetesen nincs elzárva ettől a lehetőségtől.

10.3. A rendőri álláspont részletesen foglalkozik azzal a kérdéssel, hogy egyes bíróságok az ügyet „átirattal” visszaküldték az előkészítő eljárást folytató rendőrségnek, hogy utalja azt közvetítői eljárásra. A rendőrségnek erre nincs jogköre, csak az a feladata, hogy tájékoztatás adjon a közvetítői eljárásról [Szabs.tv. 117. § (4a) bekezdés].

Egyetértünk. A jelzett bírósági gyakorlat szembe megy azzal, hogy elzárással is büntethető szabálysértés esetén az ügyet kizárólag a bíróság utalhatja közvetítői eljárásra [Szabs. tv. 82/A. § (4) bekezdés, 125. § (8) bekezdés]. Egyébként a szabálysértési hatóság is közvetítői eljárásra utalhatja a nem elzárással büntethető szabálysértés miatt indult ügyet, ellenben az elzárással is büntethető szabálysértések esetében a rendőrség nem szabálysértési hatóság, hanem az előkészítő eljárást – általában a közrendvédelmi egységei által – lefolytató hatóság, ezért a Szabs.tv. 82/A. §-ának (4) bekezdése értelmében nincs is lehetősége az eljárás felfüggesztésére.

XI. Mulasztás igazolása

Az igazolási kérelemről az a szerv határoz, amelynek eljárása során a mulasztás történt [Szabs.tv. 86. § (1) bekezdés]. A kérdés arra irányult, hogy a közérdekű munkavégzéssel kapcsolatosan a munkaügyi központhoz érkezett igazolási kérelmet ki bírálja el. A kérdés természetesen a bíróság által kiszabott közérdekű munka végrehajtásával összefüggésben merült fel.

A bíróságok gyakorlata sokszínű. A törvényszékek egyik része szerint a közérdekű munkavégzéssel kapcsolatosan igazolási kérelemről „egyeztetéseket követően” a munkaügyi központ dönt, mert az ügy ekkor a végrehajtási szakaszban van, és az a munkaügyi központ előtt folyik. A törvényszékek másik része „megállapodásra” utalva azt közölte, hogy a járási hivatal a kérelem elbírálója. A törvényszékek harmadik része szerint a bíróság az elbíráló, és nem a munkaügyi központ, mert ez a szerv a végrehajtási eljárás közreműködője, nem pedig folytatója.

A szabálysértési törvény 2016. január 1-től hatályos szabályozása egyértelmű helyzetet teremt. Az változatlan szabály, hogy – eltekintve az esetünkben közömbös (2) bekezdésben meghatározott kivételtől – az igazolási kérelemről az a szerv határoz, amelynek eljárása során a mulasztás történt [Szabs.tv. 86. § (1) bekezdés]. A közérdekű munka végrehajtása ugyanakkor átformálásra került. A bíróság és az általános szabálysértési hatóság által kiszabott közérdekű munka végrehajtásáról az elkövető lakóhelye, tartózkodási helye, ennek hiányában az elkövetés helye szerint illetékes általános

szabálysértési hatóság gondoskodik [Szabs.tv. 144. § (1) bekezdés]. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal vámszerve által kiszabott közérdekű munka végrehajtásáról a Nemzeti Adó- és Vámhivatal vámszerve gondoskodik [Szabs.tv. 144. § (3) bekezdés]. A végrehajtásról gondoskodás nem azonos a végrehajtás elrendelésével, ami a kiszabó szerv feladata. És nem azonos a végrehajtásban közreműködéssel sem, hiszen ez az állami foglalkoztató szerv [Szabs.tv. 144. § (5) bekezdés]. A végrehajtásról gondoskodó szerv tehát annak „gazdája”, vagyis ekkor az eljárás előtte folyik, másként fogalmazva ez az ő eljárása.

Mindebből következően az elkövető lakóhelye, tartózkodási helye, ennek hiányában az elkövetés helye szerint illetékes járási (fővárosi kerületi) hivatal, mint általános szabálysértési hatóság [Szabs.tv. 38. § (1) bekezdés] az illetékes a közérdekű munkavégzéssel kapcsolatos, jellemzően az állami foglalkoztatási szervhez (munkaügyi központ) érkezett igazolási kérelem elbírálására.

A módosításra figyelemmel mellőztük az egyébként a módosításnak megfelelő megoldás mellett érvelő ügyészi álláspont, valamint a rendőri álláspont ismertetését.

XII. Szabálysértési költség

A szabálysértési költségbe betudható-e az eljárás alá vont személy ellen korábban folytatott büntető-eljárás során felmerült költség, sor került-e ilyen kötelezésre.

A bíróságok ilyen kötelezéssel nem találkoztak, ugyanis a vizsgált ügyek között egyet sem előzött meg büntetőeljárás. Válaszaik ezért hipotetikusak voltak, és többségükben arra jutottak, hogy ilyen kötelezés fel sem merülhet. A helyenként adott indokolás szerint büntetőügyben az ügyet lezáró határozatban rendelkezni kell a bűnügyi költségről. Így abból nem lehet szabálysértési költség. Ha a büntetőügyben eljáró hatóság a bűnügyi költségről nem, vagy nem egészében rendelkezett, a mulasztó szervet lehet felhívni a bűnügyi költségről való rendelkezés pótlására.

Az ügyészi álláspont lényege ugyanez. A Be. 190. § (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a nyomozás megszüntetése esetén a bűnügyi költséget – kivéve a gyanúsított mulasztása folytán felmerültet – az állam viseli, és erről a nyomozást megszüntető határozatban rendelkezni kell. Így az később a szabálysértési költségbe nem tudható be. Az ügyészi gyakorlatban nem tapasztaltak ezzel ellentétes tartalmú kötelezést. Megjegyzi, hogy a Szabs.tv. 92. §-a (1) bekezdésének a) pontja elhagyta a korábbi törvényi szabályozásban használt az "eljárás megindításától" kitéltet, de ezt a perújítási eljárással kiegészítéssel magyarázza. A rendőri álláspont kifejtője megjelölte egy törvényszék két járásbíróságát, amelyek szabálysértési költségként kötelezték az elkövetőt a valójában bűnügyi költség megfizetésére.⁷³

Két törvényszék önmagában a Szabs.tv. 92. §-a (1) bekezdésének a) pontjára utalva volt ellenvéleményen. Egy további „főltörvényszéki” vélemény szerint, ha a büntetőügyben felmentésre, és szabálysértés miatti marasztalásra kerül sor, akkor bűnügyi költségként a terhelt viseli [Be. 338. § (1) bekezdés 1. mondat 2. fordulat], s ez nem lehet másként a büntetőeljárást követő szabálysértési ügyben sem. Továbbá a cselekményt kell nézni, és ha azt korábban időlegesen bűncselekményként, majd mégis szabálysértésként értékelték, része lehet a szabálysértési költségnek.

Az ellenvéleménnyel nem értünk egyet. A bűnügyi költségből nem lehet szabálysértési költség. Egyszerűen azért, mert a bűnügyi költségről valóban rendelkezni kell a büntetőügyet lezáró – jellemzően a nyomozást/büntetőeljárást megszüntető – határozatban, valamint a szabálysértési törvény nem is tartalmaz ezzel ellenkező rendelkezést.

⁷³ Ez sem derült ki az adott törvényszék jelentéséből.

XIII. A kártérítés

13.1. Kötik-e bíróságok alaki és anyagi feltételhez a kártérítési kérelem érdemi elbírálását; milyen alaki és anyagi feltételhez kötik a bíróságok a kártérítési kérelem érdemi elbírálását.

A bíróságok – egyenként nem ebben a teljes körben – a kártérítés feltételül a sértetti minőséget, az igény sértett általi (akár képviselője útján való) előterjesztését, az igény pontos összegszerűségét, kisebb részben a kamatot, annak mértékét és a felszámítás kezdőidőpontját, az igényelt összeg és a kár mértékének azonosságát, s – értelemszerűen több elkövető esetében – a kötelezni kért személyt jelölték meg.

Az ügyészi és a rendőrségi álláspont sem lép ezen túl.

Lényegében egyetértünk. Az igény kizárólag a sértettől származhat [Szabs.tv. 54. § (3) bekezdés], és – bár az egyik törvényszék „van olyan álláspont” gyanánt megemlíti – hivatalból nincs helye kártérítésre kötelezésnek. Valóban ismert azon álláspont, amelyik a Szabs.tv. 93. §-ának (2) bekezdéséből ex officio történő kártérítési kötelezést olvas ki. Ez tévedés. A szabálysértési törvény rendelkezéseit össze kell olvasni. A Szabs.tv. 54. §-ának (3) bekezdése a sértetthez köti az igény előterjeszhetőségét, a Szabs.tv. 93. §-ának (2) bekezdése pedig nem jelent mást, mint azt, hogy ha van előterjesztett sértetti igény és az eljárás alá vont személy azt nem térítette meg, kötelező az érdemi döntés, vagyis az igény érvényesítése nem utasítható egyéb törvényes útra [Szabs.tv. 93. § (4) bekezdés].

A sértett a jogait képviselője útján is gyakorolhatja [Szabs.tv. 54. § (5) bekezdés], a képviselőjének önálló jogai nincsenek. A sértettől elvárható, hogy pontos igényt (petitum) terjesszen elő, ideértve az esetleges kamatkövetelést, annak mértéke és kezdőidőpontja megjelölését is. Az igényelt összeg és a kár mértékének azonossága nem feltétel, hiszen a Szabs.tv. 93. §-a (2) bekezdésének 2. mondata alapján a kár értékét (helyesebben: mértékét) a szabálysértési hatóság vagy a bíróság határozza meg az eljárás adatai alapján.

Egyes bíróságok válaszából látható, hogy kártérítésre kötelezést alkalmaznak az elzárással is büntethető szabálysértést meghallgatás nélkül elbíráló végzésben [Szabs.tv. 118. § (1) bekezdés] is. Ez aggályosnak mutatkozik, mert a szabálysértési törvény e határozat kapcsán – szemben a tárgyaláson hozott végzéssel [Szabs.tv. 121. § (1) bekezdés] – nem ad kártérítést engedő rendelkezést.

13.2. Illeték fizetésére kötelezik-e az eljárás alá vont személyt kártérítésre kötelezés esetén.

A bíróságok döntő része – két törvényszéket,⁷⁴ továbbá egy „féltörvényszéket” és egy másik törvényszék említette egyetlen esetbeli kötelezést kivéve – nem kötelez illeték megfizetésére. Az egyik törvényszék levezetése kiindul az Itv. 37. §-ának (1) bekezdéséből, hogy csak akkor lehet valakit illeték megfizetésére kötelezni, ha az e törvényben megállapításra kerül. Ám – folytatja okfejtését – az Itv. mellékletének I.2. pontjának főszabálya – leszámítva a melléklet I.1. pontjában foglaltakat, miszerint illeték fizetendő a becsületsértés és a magánlaksértés miatt indult szabálysértési eljárásért, és az ilyen eljárásban hozott büntetést vagy intézkedést alkalmazó határozat elleni kifogásért, valamint eljárást megszüntető határozat elleni panaszért – kifejezetten illetékmentessé teszi az 1. pontban nem említett szabálysértési eljárást (ugyanakkor minden esetben illetékköteles a részletfizetési kedvezmény és a halasztási kérelem).

A rendőri álláspont is úgy látja, hogy – az Itv. „erre vonatkozó rendelkezésének hiányában” – nincs helye illeték fizetésére kötelezésnek. AZ ügyészi álláspont az illetékfeljegyzési jog alapján levezethetőnek találja az illeték-fizetési kötelezettséget.

⁷⁴ Ezt az egyik érintett ítéletábra a saját vizsgálata során észlelte, míg maga a törvényszék nem számolt be róla.

A kisebbség álláspontjával értünk egyet. Az illetékekről szóló 1993. évi XCIII. törvény (Itv.) 62. § (1) bekezdése c) pontjának 2. fordulata alapján a feleket jövedelmi és vagyoni viszonyaikra tekintet nélkül illetékeljegyzési jog illeti meg a szabálysértésből származó kár megtérítése iránti igény esetén. Akit illetékeljegyzési jog illet meg, mentesül az illeték előzetes megfizetése alól; ilyen esetben az fizeti az illetéket, akit a bíróság erre kötelez [Itv. 59. § (1) bekezdés].

Tehát van illetékfizetési kötelezettség. A kártérítés illetéke pedig nem azonos a szabálysértési eljárás - főszabály szerinti - illetékmentességével (Itv. Melléklet I.1-2. pont). Így van ez a büntetőeljárás és az annak során előterjesztett polgári jogi igény viszonylatában is.⁷⁵

Az illeték mértékére az Itv. 42. §-a (1) bekezdésének a) pontja alkalmazandó, miszerint az – eltérő rendelkezés hiányában – a követelt összeg (tőke) 6%-a, de legalább 15 000 forint.

A gondolkodás sémája: A kiindulópont az, hogy a polgári jogi úton érvényesített kárigény után illetéket kell fizetni. A büntetőeljárásban pedig a kárigény (polgári jogi igény) érvényesítése két eljárást jelent egy eljárásban; a polgári jogi igényre vonatkozóan erre utal az adhéziós (tapadó) eljárás megnevezés. A büntetőeljárásban előterjesztett kárigényre (polgári jogi igényre) kötelezés illetékfizetéssel jár, mert meg kell fizetni mindkét eljárás illetékét. Mindez ugyanígy van a szabálysértési ügyben is.

Ezért nem tehető kétségessé, hogy a szabálysértésből származó kár megtérítése iránti igény esetén illetéket kell fizetnie a kártérítésre kötelezetteknek.

13.3. A sértett zárt adatkezelése esetén rendelkeznek-e érdemben a kártérítésről.

A bíróságok többsége szerint a zárt adatkezelés nem akadály a kártérítésnek, de ezek főleg egyszerű állítások, egyes törvényszékek teszik hozzá, hogy a kártérítéshez a sértettnel meg kell adnia legalább a bankszámlaszámát vagy értesítési címét. Az egyik törvényszék kreatív javaslata a sértett adatait a jogi képviselőjének adataival pótolhatónak látja. A kisebbségi véleményt megfogalmazók zárt adatkezelés mellett nem látnak lehetőséget a kártérítésre, mert így nem keletkezhet végrehajtható okirat, sőt az egyik törvényszék és egy másik „féltörvényszék” szerint, ha a sértett ragaszkodik a kártérítéshez, de ahhoz adatot nem szolgáltat, akkor zárt adatkezelését megszüntetik.

Az ügyészi álláspont ismertnek mondja a bankszámlaszámmal megelekedő – büntetőügyekben is megjelent – bírósági gyakorlatot, azt azonban vitathatónak tartja. A rendőri álláspont szerint nem egységes a bíróságok gyakorlata.

A zárt adatkezelés [Szabs.tv. 63. § (1) bekezdés] nyilvánvalóan lehet részleges, azaz addig terjed, amíg azt a (sértett) tanú igényli, így megoldható, hogy a teljesíthetőséghez és az esetleges végrehajthatósághoz⁷⁶ szükséges sértetti (és nem képviselői) minimális adatok alapján kártérítésre kötelezessen a bíróság. A teljesíthetőséghez szükséges adatok jóval szűkebbek, mint amilyen adathalmazt kell szolgáltatni a végrehajtás elrendeléséhez. A teljesíthetőséghez elégséges a név és a lakcím vagy bármilyen, a teljesítés helyéül szolgáló cím (postai átutalás, kézbesítés), vagy a név és a bankszámlaszám (postai átutalás, elektronikus átutalás). Erre figyelmeztetni is kell a kártérítési igénnyel élő, de zárt adatkezelést is kérő sértettet.

⁷⁵ Itv. 53. § (1) Ha a büntető eljárás során polgári jogi igényt érvényesítenek, csupán az igény bejelentésére és a fellebbezésre kell ezen a címen illetéket fizetni. Ezt az illetéket — a polgári peres eljárásra vonatkozó illetékszabályok szerint — a büntető eljárás illetékén felül kell megfizetni.

⁷⁶ 1994. évi LIII. törvény (Vht.) a bírósági végrehajtásról: a szabálysértési hatóság, illetve a bíróság szabálysértéssel okozott kár értékének megfizetésére kötelező határozata alapján a sértett lakóhelye vagy tartózkodási helye szerint illetékes járásbíróság végrehajtási lapot állít ki [16. § m) pont]; bírósági végrehajtást végrehajtható okirat kiállításával kell elrendelni, és ezek közé tartozik a bíróság által kiállított végrehajtási lap [Vht. 10. § a) pont]. 1/2002. (I. 17.) IM rendelet a bírósági végrehajtási ügyvitelről és pénzkezelésről 3. számú melléklet a pénzkövetelés behajtására szolgáló (502 számú) végrehajtási lap kiállítása iránti kérelem nyomtatványának adattartalma

XIV. A kifogásos eljárás

A bíróság a kifogásos eljárásban hatályon kívül helyezheti-e a szabálysértési hatóság határozatát megalapozatlanság miatt, és új eljárásra utasíthatja-e.

Az egyik ítéletábra jelentése szerint nem került sor megalapozatlanság miatt a szabálysértési hatóság határozatának hatályon kívül helyezésére. Ilyen okból hatályon kívül helyezés, és az eljárás megszüntetése, vagy hatályon kívül helyezés nélkül megváltoztatással az eljárás megszüntetése történik. Nyilvánvalóan az a kérdés, hogy határozatának megalapozatlansága miatt kötelezhető-e új eljárásra a szabálysértési hatóság. Azt a bíróságok felismerték, hogy a megalapozatlanságnak nincs ilyen következménye a Szabs.tv. 108. §-ának (2)-(3) bekezdésében és a Szabs.tv. 116. §-ának (1) bekezdésében. Ezt az egyik törvényszék a szabálysértési törvény „egyik nagy hiányosságának” találta.

Az ügyészi álláspont sem lát törvényes lehetőséget megalapozatlanság miatt a szabálysértési hatóság határozatának hatályon kívül helyezésére, és új eljárásra utasításra. A rendőri álláspont ugyanígy látja, és közli, hogy ennek ellenére találkoztak ilyen bírósági határozattal több törvényszék területéről. Kifogásolta még, hogy az egyik bíróság a kifogás nyomán hozott határozatában a pénzbírság részletekben történő megfizetését is engedélyezte. Ez utóbbi büntetőügybeli megoldáshoz igazodásnak tűnik, a szabálysértési törvény e kérdésben valóban nem ad a bíróság számára döntési jogkört.

Az egyik törvényszék közlése szerint a kifogásokat elbíráló járásbíró jogszabályi alap nélkül, de „rákényszerül” a hatályon kívül helyezés (végső soron Be. alapján történő) alkalmazására. Ezzel kíván összhangot teremteni azzal, hogy elzárásra átváltoztatás során már lehetséges a hatályon kívül helyezés, és az új eljárásra utasítás [Szabs.tv. 141. § (13) bekezdés e) pont]. Egy ítéletábra is jelzi, hogy „előfordult” tárgyaláson történő hatályon kívül helyezés, és az új eljárásra utasítás a Szabs.tv. 116. §-a (1) bekezdésének c) pontjára hivatkozással, holott erre törvényesen nem kerülhetne sor. A bíróság a megalapozatlanság kiküszöbölése érdekében részben tárgyalást tartanak és bizonyítást vesznek fel, részben az eljárás azonnali megszüntetése mellett döntenek.

A vizsgálati kérdéskör 1.5. pontjában erről már kifejtettük a véleményünket, ezért arra itt csak visszautalunk. Nem tartjuk elfogadhatónak az elzárásra átváltoztatásra vonatkozó szabályra hivatkozást. A kérdés törvénymódosítást igényel. Elmaradása esetén a szabálysértési hatóság kellő bizonyítást mellőző gyakorlata továbbra is „felelőtlen” maradhatna, míg a bíróságok gyakorlata eltolódhatna az eljárás azonnali megszüntetése felé, és pedig legális alapon.

XV. A tárgyalás nyilvánossága; sajtó (civil szervezet) a szabálysértési tárgyaláson.

A kifogás esetén tartott tárgyalás nyilvános [Szabs.tv. 110. § (2) bekezdés]. Az elzárással is büntethető szabálysértés tárgyában tartott tárgyalás kapcsán a bíróság a szabálysértési tárgyalásra vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazásával jár el [Szabs.tv. 120. § (2) bekezdés]; az országgyűlés nemzetbiztonsággal foglalkozó állandó bizottsága ténymegállapító vizsgálati tevékenységének akadályozása szabálysértés [Szabs.tv. 216/A. § (1) bekezdés] esetén a bíróság eljárására a Szabs.tv. 120-123. §-ban szabályozott rendelkezéseket kell alkalmazni [Szabs.tv. 123/A. § (1) bekezdés]. Az elzárásra átváltoztatás esetén tartott tárgyalás esetén a tárgyalásra vonatkozó rendelkezéseket meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni [Szabs.tv. 141. § (13) bekezdés], azok között a nyilvánosságról nincs szó, az ügyészi fellépés („óvás”) esetén tartott tárgyalásra nézve nincs semmiféle szabály [Szabs.tv. 43. § (4) bekezdés 2. mondat] – ezek a tárgyalások nyilvánosak-e.

A tárgyalásról a nyilvánosság kizárható-e. Erre nincs rendelkezés a szabálysértési törvényben. Ennek ellenére sor került-e a nyilvánosság kizárására, s milyen indokkal.

A szabálysértési törvény nem tartalmaz sajtóval (civil szervezettel) kapcsolatos rendelkezést. A sajtó és/vagy civil szervezet megjelent-e tárgyaláson, kérte-e kép- és/vagy hangfelvétel rögzítésének engedélyezését, a kérelem hány ügyben került elutasításra/engedélyezésre, engedélyezés esetén az eljárás mely résztvevőire vonatkozott a bíróság engedélye, és kiknek kellett külön nyilatkoznia. A bíróság milyen jogszabályhelyekre hivatkozott a döntésénél.

A kérdés egészének lényege, hogy a bíróság – noha nincs rá a szabálysértési törvényben rendelkezés – alkalmazta-e a sajtó (és mások) bíróság általi felvilágosítására és a sajtó általi nyilvánosság tájékoztatására vonatkozó büntetőeljárás szabályokat (Be. 74/A-B. §).

A bíróságok egybehangzóan közölték, hogy a nyilvánosság kizárására nem került sor, erre irányuló kérelmet elő sem terjesztettek. Szabálysértési tárgyaláson legfeljebb „családi” hallgatóság vett részt, de a sajtó és/vagy civil szervezetek képviselői általában nem. A sajtó megjelenésére egyetlen esetben került sor, ugyanakkor kép- és/vagy hangfelvétel készítésére nem kértek engedélyt. E körben vizsgálható gyakorlat nincs.

Az ügyészi álláspont szerint a Bszi. 12. §-ának (1) bekezdése az általános rendelkezések körében egyértelműen kimondja, hogy a bíróság tárgyalása – ha törvény kivételt nem tesz – nyilvános. Mivel a Szabs.tv. ez alól nem tesz kivételt, a szabálysértési eljárás során tartott tárgyalásoknak is mindenképpen nyilvánosnak kell lenni, akkor is, ha erről külön a Szabs.tv. már nem rendelkezik, vagy ha csak egy tárgyalásfajta vonatkozásában erősíti meg ezt a szabályt. Ugyanakkor adott esetben az is aggályos lehet, ha pl. magánéleti, erkölcsi okból, a fiatalkorúak, a közrend vagy a nemzetbiztonság érdekében nem zárja ki a bíróság a nyilvánosságot. Ezért egyes esetekben a nyilvánosság a szabálysértési tárgyalásról is kizárható, annak ellenére, hogy a Szabs.tv. erről külön nem rendelkezik. Mindehhez jogi alapra – írja – az Alaptörvény 28. cikkének rendelkezéséből következtethetünk, amely szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A rendőri álláspont annyit tartalmazott, hogy bíróság elé állítás során tartott tárgyalásról a bíróság egyetlen esetben sem zárta ki a nyilvánosságot.

Akadott olyan törvényszéki határozott álláspont, hogy a nyilvánosság kizárására nincs törvényes lehetőség. Egyes törvényszékek utaltak rá, hogy elvileg látnak lehetőséget, vagy legalábbis szükségét zárt tárgyalás tartására pl. a Szabs.tv. 62. §-ának (7) bekezdésében írt esetben, azon belül feltehetően a minősített adat védelmében. Néhány törvényszék álláspontja szerint sürgős jogszabályi rendezést igényel a kérdés átfogó rendezése, mert a tárgyalás nyilvánosságáról szóló Be. 237-239. §-ainak és a felvilágosítás-adásról és a nyilvánosság tájékoztatásáról szóló Be. 74/A-B. §-ának rendelkezését nem látják alkalmazhatónak. Volt olyan törvényszéki vélemény is, hogy törvényi felhatalmazás nélkül is alkalmazzák a büntetőeljárás szabályokat, mert azok nélkülözhetetlenek. A 2000. évi közös bírósági állásfoglalás az 1999. évi Sztv. kapcsán már leszögezte: „(a) szabálysértési tárgyalás a 95. § rendelkezései szerint nyilvános, azonban a büntetőeljárás szabályok értelemszerű alkalmazásával a nyilvánosság kizárható” (BH 2000/11. Fórum). A tájékoztatás kapcsán több törvényszék is utalt a sajtósóvivő szerepére azzal, hogy a Bjt. 43-44. §-ait alkalmazzák.⁷⁷ Az egyik törvényszék szerint – ugyancsak részletezés nélkül – a jelenlegi helyzetben a sajtótörvényt és más adatvédelemmel kapcsolatos jogszabályt kell alkalmazni. Más vélemény szerint a sajtónyilvánosságra a Ptk. alkalmazandó.

⁷⁷ Bjt. 43. § A bírő a szolgálati viszonyán kívül nyilvánosan nem fogalmazhat meg véleményt bíróság előtt folyamatban lévő vagy folyamatban volt ügyről, különös tekintettel az általa elbírált ügyekre. 44. § (1) A bírő az általa intézett ügyről a sajtó, a rádió és a televízió részére nem adhat tájékoztatást. (2) A bíróság előtt folyamatban lévő vagy befejezett ügyről a sajtó, a rádió és a televízió részére a bíróság elnöke vagy az általa megbízott személy adhat tájékoztatást.

A bíróságok gyakorlata megosztott, részben alkalmazzák, részben nem alkalmazzák a szóba jöhető büntetőeljárás szabályokat. Véleményünk szerint az egységet – amíg nem kerül sor direkt szabályozásra – a büntetőeljárás rendelkezések mentén kellene megteremteni. És a nyilvánosság kizárásának akkor is érvényesülnie kell, ha pl. az adatvédelmi törvény blokkolja a nyilvánosságot.

XVI. A tárgyalás rendjének fenntartása

A szabálysértési törvény nem tartalmaz rendelkezést a tárgyalás rendjének fenntartásáról. Mi tekinthető a tárgyalási rend megsértésének, történt-e tárgyaláson rendzavarás, sor került-e és milyen rendfenntartó intézkedésre, s ha igen, a bíróság milyen jogszabályhelyre alapozta a döntését. A kérdés mögött az áll, hogy alkalmazhatóak-e a tárgyalás rendjének fenntartására vonatkozó büntetőeljárás szabályok (Be. 245-248. §).

Az ügyészi álláspont szerint aggályosnak tűnik a hivatkozott Be. szabályok átvétele. A Szabs.tv. 77. § (1) bekezdés f) pontja közvetlenül is rendelkezik arról, hogy a meghallgatás, illetve a tárgyalás rendjét megzavaró személlyel szemben – aki a hallgatóságból is kikerülhet – rendbírság alkalmazandó, vagyis nem teljesen szabályozatlan e tárgykör. A jogalkotó elégségesnek ítélte ezt a jogi eszközt, nyilván emellett – a józan ész szerint – nem zárható ki az olyan bírói megnyilvánulás, mint például a figyelmeztetés, mivel a rendfenntartás ezen módja nem jár kényszerrel (mint például a kivezetetés, visszatérés megakadályozása), amelyhez a közvetlen törvényi felhatalmazást szükségesnek véljük. Mindezek mellett kiemелendő, hogy a bíróság objektum- és személyi védelmi lehetőségei is adóttak, amelyekkel kiszűrhetők a tárgyalóterembe tiltott tárgyak bevitele, illetve súlyos rendbontás esetén egyéb kényszerítő eszköz alkalmazására is mód van. A rendőri álláspontban az olvasható, hogy egyes bíróságok általában a rendre utasítást és a rendbírság kiszabását alkalmazták.

A fenti kérdéseket érintően a bíróságok általában nem számoltak be szabálysértési tárgyaláson megvalósult rendzavarásról. Azért volt ahol előfordult, azt részben jelentéktelennek tekintették, olyanak, amellyel szemben elegendő volt a szóbeli figyelmeztetés, és volt rá példa, hogy a rendzavarót kiutasították vagy kivezetették a tárgyalóteremből. A szabálysértési törvény alapján az esetleges tárgyalási rendzavaróval szemben a Szabs.tv. 77. § (1) bekezdése f) pontjának 2. fordulata alapján rendbírság szabható ki. Az egyik törvényszék bíróságai a tárgyalás megkezdése után figyelmeztetnek is erre a következményre. A tárgyalás rendjére utalást tartalmaz a Szabs.tv. 112. §-ának (4) bekezdése is.

A jelentésekből kibonthatóan a bíróságok háttérjogszabályként alapvetően alkalmazhatónak találják a tárgyalás rendjének fenntartásáról szóló Be. 245-248. §-ainak rendelkezéseit, minimálisan is a rendzavaróval szembeni figyelmeztetést, kiutasítást és kivezetetést [Be. 245. § (2) bekezdés].

Volt olyan törvényszék, amelyik egyebekben követendőnek tekinti a büntetőeljárás szabályok kiegészítő átvételét, és a bíróság belső – szervezeti, működési, biztonsági – szabályzatait látja alkalmazandónak.

A tárgyalás rendjének fenntartásához elégtelen a rendbírság kiszabhatósága. A fegyvertelen megjelenést közvetve és általában biztosíthatja az ügyészi álláspontban utalt objektumvédelem, bár a Bszi. bírósági épületek rendjének fenntartásáról szóló XIII. Fejezetében foglalt eszköztár – megnevezésével adekvát rendeltetése – egyértelműen a bírósági épület tárgyalótermen kívüli nyugalmanak biztosítása.

Véleményünk – miként az előbbi kérdésben – az, hogy a direkt szabályozásig értelemszerűen alkalmazhatóak a büntetőeljárás rendelkezések.

XVII. Előkészítő eljárás

A bíróság visszaküldheti-e az iratokat a rendőrségnek, ha a rendőrség az előkészítő eljárás során nem, vagy nem teljes körben tett eleget a Szabs.tv. 117. §-a (2) bekezdésének 1. mondatában meghatározott feladatának (tényállásának felderítése, az elkövető kilétének megállapítása, a bizonyítási eszközök felkutatása és biztosítása).

Az ügyészi állásponttal lényege szerint van mozgástere a bíróságnak. A Szabs.tv. 120. §-a (4) bekezdésének d) és e) pontjaiban foglalt rendelkezéseiből kitűnik: a bíróságnak lehetőséget ad a törvény, hogy iratokat, tárgyi bizonyítási eszközöket szereztessen be. Nem ítéhető tehát jogszerűtlennek az a bírói döntés, hogy az előkészítő eljárást folytató rendőri szervet például a tanúnyilatkozatot tartalmazó okirat pótlólagos beszerzésére utasították, de az is nyilvánvaló, hogy a bíróság csak a tényállás tisztázásához szükséges tárgyi bizonyítási eszköz beszerzésére intézkedhet. A bizonyítási eljárás folytatásának elrendelése érdekében az előkészítő eljárást folytató szervet további bizonyítékok beszerzésére utasító bírói gyakorlat törvényességi szempontból aggályos. A bíróság nem rendelheti el az előkészítő eljárás folytatását, quasi „pótnyomozást”. Az előkészítő eljárást folytató szervnek a bíróság bizonyíték-beszerzésére vonatkozó utasítása szerint kell eljárnia és pótolnia a bizonyítási eszköz megküldését a bíróságnak, de nincs hatásköre a bizonyíték értékelése alapján pl. az eljárás megszüntetésére. Az ügy bírósági szakban maradt, azaz az eljárás befejezéséről érdemi döntést is csak a bíróság hozhat.

Az ügyészi álláspont tehát az „iratok visszaküldését”, mint a büntetőeljárásban a bíróság elé állítás során a külön eljárásból végérvényesen kivevő jogintézménnyel azonosítást, vagyis azt kifogásolja, ha ezzel a bíróság az ügyet az előkészítés eljárásába visszahelyezi. Azt már – és ez a lényeg – nem, hogy a rendőrség köteles eleget tenni a bíróság megkeresésének, amely a tényállás tisztázására irányul.

A rendőri álláspont még egyértelműbb. Előbb fejtegeti, hogy az elzárással is büntethető szabálysértések kapcsán a rendőrséget terheli a tényállás tisztázásának kötelezettsége, amit az előkészítő eljárásban kell végrehajtania. A törvényhez fűzött indokolás kifejti, hogy az előzetes eljárásra a tényállás felderítése, az elkövető kilétének megállapítása, valamint a bizonyítási eszközök felkutatása és biztosítása érdekében van szükség. Azzal folytatja, hogy a rendőrség a döntés előkészítését végzi, a bíróság az ügy uraként pedig dönt, ebből pedig az is következik, hogy a bíróság döntési, mérlegelési jogkörébe tartozik annak megítélése, hogy a hatáskörébe tartozó szabálysértési tényállást mikor találja felderítettnek. Azaz a bíróság jogszerűen várja el a rendőrségtől a tényállás teljes körű felderítését, amennyiben annak az előkészítő eljárás során nem, vagy nem teljes körben tett eleget.

A bíróságok döntően visszaküldik az iratokat a rendőrségnek, amennyiben az előkészítés alapvetően hiányos (pl. egy rongálási ügyben az okozott kár pontos mértéke, egy lopás miatt ügyben pedig a tanú kiléte nem tűnt ki az előkészítő eljárás irataiból, illetve a tanú meghallgatása is elmaradt). Az egyik törvényszék szerint több esetben előfordult, hogy visszaküldés után a beszerzett adatokra tekintettel maga a rendőrség szüntette meg az eljárást a Szabs.tv. 117. §-ának (7) bekezdése alapján. Ezt – az ügyészi állásponttal egyetértve – törvénysértőnek találjuk, hiszen az ügy ekkor már a bíróság előtt folyik, s ott is marad.

Az egyik törvényszék szerint bíróságaik nem élnek a visszaküldéssel, hanem „rendőrségenként összeírja a problémát és a rendőrség képviselőjével azt munkaértekezleteken beszéli meg”. Az érintett ítéletábra ezt alkotmányossági szempontból aggályosnak tartja, s kifejti az érveit.⁷⁸ Megjegyezzük,

⁷⁸ „Álláspontom szerint ez utóbbi gyakorlat ésszerű kétségeket ébreszthet a bíróság pártatlanságával szemben, mivel sérülni látszik - a szabálysértési jogban is érvényesülő alapelv - az eljárási feladatok megoszlásának elve (Be. 1. §). A bíróságnak ugyanis a szabálysértési joganyag alapján végzett jogalkalmazása is ítélezési tevékenység, amely garanciális okokból élesen elválik a bírósági eljárás alapját képező egyéb hatósági tevékenységektől. Miként a büntetőeljárásban sem fordulhat elő, hogy a bíróság részt vesz az ítélezése perjogi előfeltételét képező „vád

hogy a konkrét ügybeli vissza nem küldéshez képest egy utólagos egyeztetés nem tekinthető a konkrét ügybeli „vád” (feljelentés) megalapozásának. A nem a konkrét ügy mentében tartott, nem a konkrét ügy érdemi elbírálására irányuló egyeztetés nem kifogásolható. A rendőrséggel történő egyeztetésről említést tett másik törvényszék is azzal, hogy annak alapján egyedül az eljárás alá vont személy elmaradt meghallgatását pótolhatják. Ez meghökkentő hiányosságnak tűnhet, de csak a szabálysértési ügyek gyakorlatában kevésbé jártasak számára. Mindössze egy törvényszék és egy „feltörvényszék” látja úgy, hogy az iratok nem küldhetők vissza, amit a Szabs.tv. 120. §-a (4) bekezdésének e) pontja alapján sem látnak levezethetőnek.

A hiányos előkészítés látszólagosan a megalapozatlanság kérdéséhez vezet, amiről már volt szó a vizsgálati kérdéskör 1.5. és 15. pontjaiban. A megalapozatlanság azonban csakis az adott „felülbírálati” eljárást megelőző eljárásban hozott határozat vonatkozásában merülhet fel. Az előkészítő eljárást a rendőrség nem szabálysértési hatóságként folytatja le, és annak során nem hoz felülbírálat alá eső határozatot. Ezzel szemben viselnie kell annak a következményét, amennyiben nem, vagy részben nem tett eleget – amint azt a rendőri álláspont megfogalmazta – a bírósági döntést előkészítő tényállás felderítési és tisztázási kötelezettségének. Az előkészítési eljárás egyértelmű célja a bíróság tehermentesítése a „nyomozás” alól. A szabálysértési törvény az előkészítő eljárás hiányosságainak javítására formálisan ugyan nem ad lehetőséget. E kérdésben azonban a Be. 268. §-a (1) bekezdésének 3. mondatában foglaltakat is meghaladó mozgástere van a bíróságnak. A bíróságok többségének gyakorlata is ebbe az irányba mutat. Ellenkező esetben még az előkészítő eljárás egészében való elmaradása sem volna pótolható.

Egyébként az is nyilvánvaló, hogy ha hiányos az előkészítő eljárás, akkor általában a feljelentés sem tett eleget a vele szemben támasztott törvényi követelményeknek [Szabs.tv. 2016. január 1-től hatályos 80. § h) pont 1. fordulat], s ez az eljárás megszüntetéséhez vezethet [Szabs.tv. 2016. január 1-től hatályos 83. § (1) bekezdés l) pont].

XVIII. Perújítás

18.1. Perújításnak a bíróság jogerős végzésével elbírált cselekmény esetén van helye [Szabs.tv. 127. § (1) bekezdés]. Tételes rendelkezéssel perújításnak van helye a szabálysértési elzárásra átváltoztató végzéssel szemben [Szabs.tv. 127. § (1) bekezdés f) pont].⁷⁹

18.2. Az ügydöntő végzés lehetséges fogalma és tételes köre.

A válaszadás megkerülhetetlen. A szabálysértési törvény – következetlen logikával – szól ügydöntő és érdemi határozatról, és nem definiálja, hogy azon mit ért. Érdekes módon a perújítás szabályozásában is van olyan elem, amely hasznosítható, hiszen - a bíróság, - jogerős, - a (feljelentés tárgyává tett) cselekményt elbíráló végzésével szemben enged perújítást. A büntetőeljárásban bevett meghatározásból⁸⁰ kiindulva ügydöntő szabálysértési határozatnak az

megalapozásában”, úgy a szabálysértési eljárásban sem minősülhet alkotmányosnak, ha a bíróság az eljárásának alapját más hatóságnak „besegítve” maga konstruálja meg. A fenti jogelvben megfogalmazott követelmény... feltétlenül megkövetelhető a szabálysértési jog bírói értelmezése során.”

⁷⁹ A lényegen nem változtat, hogy a Szabs.tv. 2016. január 1-től hatályosan a 127. §-a (1) bekezdésének f) pontját kiiktatta, s azt (1a) bekezdésbe helyezte át.

⁸⁰ A büntetőeljárás törvény szerint a bíróság az ügydöntő határozatban a vádról határoz [Be. 257. § (1) bekezdés 2. mondat 1. fordulat]. Ügydöntőnek azok a határozatok tekintendők, amelyekben a bíróság a Be. vonatkozó szabályai szerint lefolytatott bírósági eljárást követően a törvényes vádról határoz; az ügy érdemében hoz mindenkivel szemben kötelező érvényű, a terhelt büntetőjogi felelősségét megállapító, vagy őt felmentő ítéletet, illetve eljárást megszüntető végzést. (EBH2004.1016.II.). Perújítási indítvánnyal támadható határozat a bíróság cselekményt elbíráló jogerős ítélete és tárgyalás mellőzésével hozott jogerős végzése, valamint az eljárást megszüntető jogerős végzése; az ilyen - a Be. XIII. Fejezetének II. Címe (Be. 329-332. §), illetve a Be. 544. §-a szerinti - határozat a Be. 257. § értelmében ügydöntő határozat (BH 2010.145.).

tekintendő, amelyik a feljelentés tárgyává tett cselekményt elbírálva hoz az eljárás alá vont személy szabálysértési felelősségét megállapító, vagy az eljárást megszüntető jogerős végzéssel lezáró döntést.

Perújítással viszont nem minden ügydöntő végzés támadható. A szabálysértési hatóság jogerős határozata ellen az ügyész jogosult eljárni. Perújításnak tehát a bíróság jogerős ügydöntő – a feljelentés tárgyává tett cselekményt elbírálva hozott, az eljárás alá vont személy szabálysértési felelősségét megállapító, vagy az eljárást megszüntető – végzésével az eljárást lezárva elbírált cselekmény esetén van helye.

Az ügyészi álláspont hosszasan fejtegeti a kérdést. E fogalom-meghatározáshoz alapul vehető az Alkotmánybíróság – büntetőjogi kényszerintézkedésről rendelkező határozat miatt indult alkotmányjogi panaszügyben kifejtett – 3002/2014. (I.24.) AB végzése az ügydöntő határozat fogalmáról.

Analógia alkalmazásával ügydöntő határozat a szabálysértési ügyben: a szabálysértési ügyet lezáró, a szabálysértési felelősségre-vonásról hozott bírói végzés, melyhez jogerőhatás fűződik. Ügydöntő határozatnak minősül a felelősséget megállapító és az azt mellőző döntés mellett az eljárás megszüntetéséről hozott végzés is, ezért az ügydöntő végzés fogalma tágabb, mint az érdemi döntése, amely utóbbi a szabálysértési felelősség kérdésében foglal állást.

Ügydöntő bírói végzések:

- a kifogás alapján hozott eljárást megszüntető végzés [Szabs.tv. 108. § (1) bekezdés c) pont];
- a kifogás alapján a szabálysértési hatóság határozatát megváltoztató vagy hatályban tartó végzés [Szabs.tv. 116. § (1) bekezdés a), b), c) pontja];
- elzárással is büntethető szabálysértések esetén a Szabs.tv. 118. § (1) bekezdése szerinti büntetést kiszabó vagy intézkedést alkalmazó végzés;
- a Szabs.tv. 118. § (5) bekezdése szerinti és a 120. § (3) bekezdése szerinti eljárást megszüntető végzés, illetve
- a Szabs.tv. 120. § (6) bekezdése szerinti megszüntető vagy felelősséget megállapító végzés;
- a Szabs.tv. 123. § (1) bekezdése szerinti hatályban tartó, megváltoztató vagy megszüntető végzés;
- a Szabs.tv. 124. § (1) bekezdése és a 126. § (1) bekezdése szerinti bíróság elé állítás esetén a 125. § (3) bekezdése szerinti eljárást megszüntető vagy az eljárás alá vont személy felelősségét megállapító végzés;
- az elzárásra való átváltoztatás esetén a bíróság Szabs.tv. 141. §-a (13) bekezdés e) pontjának utolsó fordulata szerinti végzés, amivel a helyszíni bírságot hatályon kívül helyezi;
- perújítás elrendelése esetén a bíróság Szabs.tv. 132. § (1) bekezdés szerinti végzése, ha az egyébként megfelel a korábban leírtaknak.

Összefoglalva: ügydöntő végzésnek azok a végzések minősülnek, amelyekben az eljárás alá vont személy terhére rótt szabálysértés tartalmi elbírálása megtörténik, függetlenül attól, hogy a szabálysértési felelősség tényleges megállapítására sor kerül-e (például büntethetőséget kizáró ok miatt kell az eljárást megszüntetni). Így nem csak a felelősséget megállapító, hanem a szabálysértési eljárást megszüntető végzések is e körbe tartoznak.

18.3. Van-e helye perújításnak a bíróság

- szabálysértési hatóság határozatát kifogás alapján hatályban tartó vagy megváltoztató végzésével szemben [Szabs.tv. 116. § (1) bekezdés a)-c) pont], ha a kifogást tárgyalás tartása nélkül vagy tárgyaláson intézte;
- az elzárással is büntethető szabálysértést elbíráló végzésével szemben, ha azt meghallgatás nélküli eljárásban vagy tárgyaláson hozta;
- a kifogásos eljárásban, az elzárással is büntethető és az országgyűlés nemzetbiztonsággal foglalkozó állandó bizottsága ténymegállapító vizsgálati tevékenységének akadályozása szabálysértések miatt indult eljárást megszüntető végzéssel szemben.

Az ügyészi álláspont ezekre egyaránt igenlő választ adott. Kiemelte azonban, hogy ugyan az eljárást megszüntető végzések esetén is lehet helye perújításnak, bár – noha ezeket a fogalmakat a Szabs.tv. 127. §-a nem használja – nem minden ügyszűntető határozat minősül érdemi határozatnak (így pl. elévülés vagy halál miatti megszüntetés), vagyis vizsgálandó, hogy a bíróság egyáltalán elbírálja-e a cselekményt az előbb hivatkozott megszüntetések esetén. Ezért nem minden esetben jöhet szóba valamennyi perújítási ok. Így a kifogásos eljárásban hozott megszüntető végzéssel szemben nincs helye perújításnak, ha új bizonyíték alapján valószínűsíthető, hogy az eljárás alá vont személy felelősségét meg kell állapítani, mivel a Szabs.tv. 127. § (1) bekezdés ab) pontja az ilyen alapon történő perújítás lehetőségét csak a szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértések esetén biztosítja. De sor kerülhet a perújításra a kifogás alapján eljárást bizonyítottság hiányában megszüntető végzés ellen, ha a bíróság döntését olyan cselekménnyel kapcsolatban hozta meg, amely nem szabálysértésnek, hanem bűncselekménynek minősül.

Nem tartjuk szükségesnek a kérdés további mélyítését, mert ez messze túlmutatna a feladatunkon.

Az ügyszűntető végzés fogalma alapján a rákérdezett körben helye van perújításnak. Ezt a bíróságok – jelezve, hogy ilyen ügyük volt is – többségükben megerősítették, más bíróságok pedig legalábbis nem vonták kétségbe. Az egyik törvényszék rögzítette, hogy korábban kisebbségi álláspontként élt, miszerint kifogásos ügyben nincs helye perújításnak. Egy másik „féltörvényszéki” vélemény jelenleg is ez. Egy harmadik törvényszék kettébontja: a szabálysértési hatóság határozatát a felelősség kérdésében megváltoztató ellen van, míg az egyébként megváltoztató és a hatályban tartó végzéssel ellen nincs helye perújításnak. Egy további törvényszék pedig pontosít: a szabálysértési hatóság határozatát kifogás alapján hatályban tartó vagy megváltoztató végzés ellen az elkövető javára van helye perújításnak; az eljárást megszüntető végzés ellen akkor van csak helye az elkövető terhére perújításnak, ha az alapügyben szabálysértésként bírálták el a bűncselekményt. A perújítás iránya azonban nem kérdéses, miután a Szabs.tv. 128. §-ának (3)-(4) bekezdéseiben meghatározott esetek eshetnek az elkövető terhére.

Némileg meglepő egyes bíróságok kifogásos ügyeket – egyaránt ügyszűntető jelleggel elbíráló – bírósági végzéseket a perújítás alól kivenni igyekvő vélekedése, hiszen a 2000. évi közös bírósági vélemény az 1999. évi Sztv. 103. §-ához fűzve már annak idején kimondta, hogy perújításnak van helye, a kifogásról döntő ügyszűntető határozat (Sztv. X. Fejezet) ellen is (BH 2000/11. Fórum). Álláspontunk szerint a bíróságok többségi véleménye helytálló.

18.4. Azzal szemben, akinek a felelősségét a bíróság szabálysértési eljárásban hozott határozatával állapította meg, azonos tényállás mellett büntetőeljárás – a szabálysértésekről szóló törvényben meghatározott perújítási eljárás lefolytatása előtt – nem indítható [Be. 6. § (5) bekezdés] – miként alakult ennek a gyakorlata.

A gyakorlatról beszámolás összefoglalását önmagában adta az egyik ítéletábra: A Szabs.tv. 127. §-a (1) bekezdésének e) pontja szerinti, az ügyész által előterjeszhető perújítási kérelemre rendszerint azért kerül sor, mert utóbb jut a nyomozó hatóság tudomására, hogy a tulajdon elleni

szabálysértésként jogerősen elbírált cselekmény az üzletszerűségre figyelemmel bűncselekménynek minősül. Az ügyész perújítási kérelmében általában már utal a büntetőeljárást folytató rendőrkapitányságra, annak ügyszámára is. Ekként az alapügyben hozott ügydöntő határozatot hatályon kívül helyező, és az eljárást megszüntető végzését a perújítást folytató bíróság az iratokkal együtt azonnal megküldi a nyomozó hatóságnak.

Az ügyészi álláspont e körben is részletes. Közli, hogy legtöbbször a tulajdon elleni szabálysértéseket érintően az üzletszerűség kérdése merül fel, amit gyakorta nehéz kiszűrni a nyilvántartás adataiból. Ha felmerül, a szabálysértési perújítás érdekében a nyomozást felfüggesztik a Be. 188. § (1) bekezdés d) pontja alapján. Jelzi, hogy a gyakorlatban elsődlegesen az okoz problémát, hogy a szabálysértésként elbírált bűncselekmény esetén is a Szabs.tv. 127. § (3) bekezdésében meghatározott határidőn belül élhet az ügyész perújítási kérelemmel. A további ismertetést mellőzzük, mert a Szabs.tv. 2016. január 1-től hatályos 127. §-ának (3) bekezdése a kifogásolt esetet [Szabs.tv. 127. § (1) bekezdés e) pont] kivette az egyéves határidő alól. Ezután a bűncselekmény elévülési idejéig tolódhat ki a perújítás kezdeményezése.

18.5. Ismeretlen helyen tartózkodó elkövető esetén lefolytatható-e, s ha igen, miként a szabálysértési perújítási eljárás.

Ilyen ügy hiányában nincs vizsgálható gyakorlat. A bíróságok hipotetikus álláspontja megosztott. A nemleges álláspontot képviselők szerint erre nincs törvényes lehetőség, bár érveléssel általában nem éltek. Az egyik törvényszék véleménye az, hogy ilyen esetben az eljárást a Szabs.tv. 82. §-a (1) bekezdésének b) pontja alapján fel kellene függeszteni, mert az elkövetőnek a tárgyalásra szóló idézéssel együtt a perújítási kérelmet és a perújítást elrendelő végzést is kézbesíteni kell, hirdetményi kézbesítést pedig a Szabs.tv. csupán bizonyos határozatok tekintetében engedélyez. Egy másik törvényszék lényegében azonos akadályt lát, és a Szabs.tv. 131. §-ának (2) bekezdését jelölte meg.

Az ügyészi álláspont ellentétes bírósági gyakorlatot mutat be. Alapvetően a már megjelölt nemleges állásponttal szemben érvel. Részletes ismertetése szükségtelen, tekintettel a változásokra.

A Szabs.tv. 89. §-ának 2016. január 1-től hatályos (5) bekezdése már megszorítás nélkül, mindennemű bírósági végzés hirdetményi úton történő kézbesítését engedi, valamint a Szabs.tv. 131. §-ának módosítással beiktatott (1a) bekezdése már csak lehetőségként írja elő tárgyalás tartását. Erre is figyelemmel – a továbbiakban – a perújítás elrendelésének és lefolytatásának önmagában nem képezheti akadályát az elkövető ismeretlen helyen tartózkodása. Ugyanis a perújítás okának a függvénye, hogy szükséges-e a perújítási eljárásban az elkövető részletele, amire jellemzően nincs szükség.

18.6. A rendőri álláspont eltérő bírósági gyakorlatról számolt be az elzárásra átváltoztatás tárgyában hozott bírósági végzés ellen benyújtott perújítási indítványok megítélése kapcsán. Egyes bíróságok elutasítják a perújítási kérelmet, arra hivatkozással, hogy ha a szabálysértési felelősség elbírálását ügydöntő határozattal lezárt alapügyben vagy a végrehajtási eljárásban nem állt rendelkezésre a végrehajtást kizáró okra vonatkozó adat, a döntés nem törvénysértő, más bíróságok azonban az elzárásra átváltoztató döntést hatályon kívül helyezik, és a végrehajtási eljárás továbbfolytatására adnak utasítást.

A törvénysértés akkor is az, ha annak oka csak utóbb derül ki. A törvénysértés ugyanis objektív tényező. A törvénysértést ezért akkor is korrigálni kell perújítás keretében, ha korábban nem állt rendelkezésre a végrehajtást kizáró okra vonatkozó adat.

XIX. A pénzbírság, helyszíni bírság elzárásra átváltoztatása

19.1. A bíróság jogerősítő záradékkal látja-e el a pénzbírságot, helyszíni bírságot elzárásra átváltoztató végzését.

A bíróságok zömében jogerősítő, és végrehajtási záradékkal látják el a pénzbírságot, helyszíni bírságot átváltoztató végzést. A vizsgált időszakban csak néhány ellenkező gyakorlatot folytató bíróság volt. Az 57/2014. (XII.5.) BM rendelet a kérdést eldöntötte.⁸¹ Ehhez pedig nyilvánvalóan igazodniuk kell a bíróságoknak, mert a jogerősítő, és végrehajtási záradékkal el nem látott végzés alapján a büntetés-végrehajtási intézetek be sem fogadhatják az elkövetőt. Mégis vannak törvényszékek, akik szerint elegendő a rendelkező részben annak kimondása, hogy a végzés ellen nincs helye fellebbezésnek. A rendőri álláspont helyesen fejtette ki, hogy a bíróság határozatát egyedül a bíróság jogerősíthet, és láthatja el végrehajtási záradékkal, ami jogszabályi követelmény.

Elvárható, hogy a bíróságok igazodjanak a jogszabályhoz.

Az ügyészi álláspont – azon kívül, hogy a már megfogalmazottal megegyező választ adott – kitért rá, hogy a szabálysértés miatt kiszabott helyszíni bírságot vagy pénzbírságot elzárásra átváltoztató végzés ellen a Szabs.tv. 141. §-a (13) bekezdése g) pontja értelmében nincs helye jogorvoslatnak. A Szabs.tv.-nek a jogerő számításának szabályait meghatározó 138. § (1) bekezdés a) pontja szerint a határozat, illetve végzés a közlése napján jogerős, ha ellene nincs helye jogorvoslatnak. E jogszabályi rendelkezésekből levezethető, hogy mivel az elzárásra átváltoztató végzés ellen nincs helye jogorvoslatnak, az a közlés napján lesz jogerős. Etc.

Az ismertetés kapcsán felhívjuk a figyelmet a Szabs.tv. 2016. január 1-től hatályos módosulására: a 138. § (1) bekezdés a) pontja szerint a határozat, illetve a végzés jogerős a meghozatala napján, ha ellene nincs helye jogorvoslatnak. Úgy látjuk, éppen ideje volt a korábbi 2000. március 1-től és a példabeli esetkörön túl is alkalmazott „haszontalan” szabályon változtatni.

A rendőri álláspont – a már bemutatott részén kívül – kifogásolja, hogy a bírósági gyakorlat igen csak eltérő a jogerősítő, és végrehajtási záradék megfogalmazásában. Véleményünk szerint az a lényeg, hogy közvetlenül a záradék tartalmazza azt a napot, amikor a végzés jogerőre emelkedett, és végrehajthatóvá vált. Ezért nem értünk egyet ellenkező szövegezésekkel, mint pl. az évet, hónapot és napot nem jelölve „a végzés a közlés napján jogerős és végrehajtható”. Ebben egyetértünk a kifogással.

A rendőri álláspont kifogásolta továbbá, hogy egyes bíróságok álláspontja szerint a határozat/végzés jogerőre emelkedésének a napja nem eshet munkaszüneti napra még abban az esetben sem, ha a jogorvoslat lehetőségével nem éltek. Indokai szerint a Szabs. tv. 138. §-a (1) bekezdésének b) pontja alapján a határozat, illetve a végzés jogerős a jogorvoslat benyújtására nyitva álló határidő leteltét követő napon, ha ellene határidőben nem terjesztettek elő jogorvoslatot, és közömbös, hogy pl. a 9. nap munkaszüneti vagy ünnepnapra esik-e, mivel a jogerő számításánál nem kell alkalmazni a Szabs. tv. 84. §-ának (2) bekezdésének az eljárási határidők számítására vonatkozó rendelkezését, amely szerint, ha a határidő utolsó napja munkaszüneti nap, a határidő a következő munkanapon jár le.

Véleményünk a következő. A határidő számítására előírt rendelkezések – miként a meghatalmazás hatályára előírtak – az általános eljárási szabályok (Szabs.tv. XII. Fejezet) közé tartoznak, és nincs

⁸¹ 57/2014. (XII.5.) BM rendelet 5. § (1) bekezdés 1. mondat: A szabálysértési hatóság a meg nem fizetett pénzbírságot, a meg nem fizetett helyszíni bírságot, valamint a nem teljesített közérdekű munkát szabálysértési elzárásra átváltoztató jogerős, végrehajtási záradékkal ellátott bírósági határozatot (a továbbiakban: átváltoztató bírósági határozat) megküldi az elkövetőnek, képviselőjének, fiatalkorú elkövető esetén a fiatalkorú törvényes képviselőjének és a lakóhely szerint illetékes gyámhatóságnak, valamint a bv. intézetnek.

ettől eltérő számítási szabály a végrehajtásra vonatkozóan sem (Szabs.tv.XXII. Fejezet). Ezért a Szabs.tv. 84. §-ának (2) bekezdését éppúgy alkalmazni kell, mint a Szabs. tv. 138. §-a (1) bekezdésének b) pontját. Ehhez képest pedig, ha a jogorvoslati határidő utolsó napja munkaszüneti nap, a határidő a következő munkanapon jár le, és ezt követő napon áll be a jogerő.

19.2. Illetékesség a helyszíni bírság elzárásra átváltoztatása esetén; követik-e a bíróságok a gyakorlat irányítására BH2014.73. szám alatti közzétett kúriai határozatot.⁸²

A bíróságok – elvétett egyedi kivételektől eltekintve – követik a megjelölt jogesetbeli iránymutatást. Az ezzel kapcsolatos kijelöléses ügyek csökkenő száma is ezt mutatja.⁸³ Az ügyészi álláspont is megerősítette a változás tényét. A rendőri álláspont elégedett a határozattal, de még jelöl e gyakorlathoz nem igazodó bíróságokat.

XX. Az érték-egybefoglalás gyakorlata

20.1. Bűncselekmény az a szándékosan vagy - ha a törvény a gondatlan elkövetést is bünteti - gondatlanságból elkövetett cselekmény, amely veszélyes a társadalomra, és amelyre a törvény büntetés kiszabását rendeli [1978. évi IV. törvény (korábbi Btk.) 10. § (1) bekezdés]. Nem szabálysértés, hanem bűncselekmény valósul meg ugyanazon elkövető által elkövetett és együttesen elbírált tulajdon elleni szabálysértés esetén, ha a dolog értéke, az okozott kár, illetve az okozott vagyoni hátrány érték-egybefoglalás folytán az (1) bekezdés d)-g) pontjában meghatározott összeget meghaladja [1979. évi 5. törvényerejű rendelet (Btké.) 28. § (2) bekezdés].

Ugyanakkor: bűncselekmény az a szándékosan vagy - ha e törvény a gondatlan elkövetést is büntetni rendeli - gondatlanságból elkövetett cselekmény, amely veszélyes a társadalomra, és amelyre e törvény büntetés kiszabását rendeli [hatályos Btk. 4. § (1) bekezdés]. Kérdéses, hogy van-e a hatályos Btk. alapján törvényes lehetőség az érték-egybefoglalásra.

A dilemma nyilvánvalóan abból a differenciából adódott, hogy a korábbi Btk. alapján „törvény”, míg a hatályos Btk. alapján „e törvény” alapján lehet egy cselekményből bűncselekmény, és érték-egybefoglalásról a hatályos Btk. a vizsgálati kérdéskör összeállításakor még nem rendelkezett. A kérdés időközben tárgytalanná vált: a Btk. 462. §-ának (4) bekezdése rendelkezik az érték-egybefoglalásról.⁸⁴

Ezt jelezte az ügyészi és a rendőri álláspont is azzal, hogy 2015. július 1. napja előtt nem volt törvényes lehetőség az érték-egybefoglalás alkalmazására, tekintettel arra, hogy a Szabs.tv. 177. § (6) bekezdése önmagában csupán „számítási szabálynak” tekinthető, valamely cselekményt bűncselekménnyé a jogalkotó már csak és kizárólag a Btk. módosítása által nyilváníthat. A rendőri álláspontból kiderült, hogy „kevés esetben” került sor eddig az érték-egybefoglalás folytán büntetőeljárásra.

Két törvényszék kérdezte, hogy 2015. július 1-től mi a teendő, ha részben vagy egészében ennél korábban valósultak meg a szabálysértési cselekmények. Véleményünk szerint 2015. július 1-től elkövetett cselekmények vonhatóak érték-egybefoglalással törvényi egységbe.

⁸² BH2014.73. A szabálysértési ügyben kiszabott pénzbírság és helyszíni bírság elzárásra változtatásának szükségessége esetén az általánostól eltérő illetékességi szabály érvényesül: az átváltoztatásról mindig a szabálysértési ügyben a végrehajtást fogatosító szabálysértési hatóság székhelye szerint illetékes járásbírság határoz, függetlenül attól, hogy a 2013. szeptember 1. napja előtt hatályban volt szabályok alapján az elkövető lakhelye szerinti szabálysértési hatóság volt köteles a végrehajtás iránt intézkedni, ezen időpontot követően pedig a törvény változása folytán a szabálysértést elbíráló - a pénzbírságot (helyszíni bírságot) kiszabó - szabálysértési hatóság. Hasonló döntések: BH+2014.7.289.= Kúria Bkk.II.451/2014/2.; BH+2015.1.2.= Kúria Bkk.II.1478/2014/.; BH+2015.3.101.= Kúria Bkk.III.1509/2014/2; BH+2015.6.237.= Kúria Bkk.III.307/2015/2.

⁸³ Pl. a Kúriához 2014-ben 233, majd 2015-ben 7 kijelöléses ügy érkezett.

⁸⁴ Beiktatta: 2015. évi LXXVI. törvény 34. §. Hatályos: 2015. VII. 1-től.

20.2. A rendőrség a jelentésnek a bírósághoz történő megküldését megelőzően - az érték-egybefoglalás megállapíthatósága érdekében - ellenőrzi, hogy az eljárás alá vont személlyel szemben tulajdon elleni szabálysértés elkövetése miatt folyik-e másik előkészítő eljárás [Szabs.tv. 117. § (6) bekezdés]. A feltételek tisztázására köteles-e a bíróság, amikor az eljárás már előtte folyik, s került-e sor érték-egybefoglalásra hivatkozással büntetőeljárás kezdeményezésére.

Az ügyészi álláspont szerint tételes szabály a bíróságra ilyen kötelezettséget nem ró, nem köteles priorálni. Ugyanakkor célszerű az ellenőrzést elvégezni akkor, ha az elkövetéstől, illetve az előkészítő hatóság ellenőrzésétől hosszabb idő telt el a bíróság döntésének meghozataláig, vagy azt a személyi körülmények (előélet) indokolják, hiszen több azonos minősítésű cselekmény esetén a bíróság a minősítő körülmény miatt (értékhatár, üzletszerűség) az ügy elbírálása alól szabadul.

Nem vonta egyetlen bíróság sem kétségbe, hogy a rendőrségre tételesen rótt kötelezettség a bíróságot is terheli, ehhez tételes szabályra nincs is szükség, következik a jogintézmény alkalmazásának biztosítandóságából.

A kérdés 2015. július 1-től beállt avultsága kapcsán jelezzük, a Szabs.tv. 117. §-ának (6) bekezdése módosítandó, merthogy az érték-egybefoglalás nem korlátozódik a tulajdon elleni szabálysértésekre, mármint azok meghatározott részére.⁸⁵

XXI. A Szabs.tv. hatályos szövege

A vizsgálat elvégzését követő, jórészt 2016. január 1. napjától hatályos törvénymódosítás nem várt fejleménnyel járt.

Az egyik törvényszék jelezte a Kúria Büntető Kollégiuma felé, hogy a bíróságok részére kiadott 2014.OBH.XXII.F.15/131. számú körlevél – működési diszfunkcióra hivatkozó – tájékoztatása szerint az Országgyűlés nem a törvénytervezet végső változatát fogadta el, a Magyar Közlöny 2015. évi 195. számában mégis a véglegesített törvénytervezet került kihirdetésre. Ebből az Országos Bírósági Hivatal Bírósági Főosztályának főosztályvezetője azt a következtetést vonta le, hogy a kihirdetett törvénymódosítás egyes „bekezdései” nem hatályosulnak. Kiemelte, hogy a Szabs.tv. 138. § (1) bekezdése a) pontjának módosítása sem lépett hatályba.

A csoportunk abból indult ki, hogy Magyarország Alaptörvénye a T) cikk (1) bekezdésének 1. mondatában előírja: általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg. Az Alaptörvény T) cikkében foglaltak végrehajtására kiadott, a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 25. §-ának (1) bekezdése kimondja, hogy Magyarország hivatalos lapja a Magyar Közlöny; a Magyar Közlönyt a kormányzati portálon történő elektronikus dokumentumként való közzététellel kell kiadni, melynek szövegét hitelesnek kell tekinteni.

A Magyar Közlönyben kihirdetett jogszabályt kell tehát hitelesnek tekinteni. A közjogi érvényesség kérdésében – amíg az Országgyűlés nem korrigál – kizárólag az Alkotmánybíróság dönthet. Ilyen döntés viszont nincs. Ebben a kérdésben nem értünk egyet az Országos Bírósági Hivatal főosztály-

⁸⁵ Btk. 462. §-ának (4) Bűncselekmény valósul meg, ha az ugyanazon elkövető által, egy éven belül elkövetett és együttesen elbírált a) ugyanolyan tulajdon elleni szabálysértés esetén a dolog értéke, az okozott kár, illetve az okozott vagyoni hátrány a (2) bekezdés a)-c) pontjában meghatározott összeget, b) szerzői vagy szerzői joghoz kapcsolódó jogok megsértése esetén az üreshordozó díj, illetve a reprográfiai díj a (2) bekezdés d) pontjában meghatározott összeget, c) iparjogvédelmi jogok megsértése esetén a vagyoni hátrány a (2) bekezdés e) pontjában meghatározott összeget, d) rossz minőségű termék forgalomba hozatala vagy a versenytárs utánzása esetén a termék, illetve áru értéke a (2) bekezdés f) pontjában meghatározott összeget, e) vámszabálysértés esetén a vagyoni hátrány a (3) bekezdésben meghatározott összeget érték-egybefoglalás útján meghaladja.

vezetőjének értelmezésével, és közömbös a Nemzeti Jogszabálytár eltérő tartalma is. Minderre figyelemmel a Szabs.tv. 2016. január 1. napjától a Magyar Közlönyben kihirdetett törvénymódosítással megegyező tartalommal alkalmazandó.⁸⁶

XXII. A vizsgálat rövid összefoglalása az alapkérdésekben – megfontolások, javaslatok

21.1. A törvényhozó annak idején 2000. március 1. napjától évi „mintegy 40 ezer” bírósági ügyérkezéssel számolt. A prognózis tévesnek bizonyult. A járásbírókhoz érkezett szabálysértési ügyek száma a 2010. évben már 120.469 ügyre, a 2014. évben pedig 362.984 ügyre rúgott. A mennyiség önmagában is probléma.

A bíróságok az ügyteher növekedését azzal ellensúlyozzák, hogy járásbírói szinten gyakorlatilag bírósági titkárok járnak el egyesbírói jogkörben – *ámde változatlanul három hivatásos bíró bírálja el a járásbíró végzése elleni fellebbezést [Szabs.tv. 42. § (1) bekezdés]*. További racionalizálással az illetékességi szabályoktól eltérés törvényi lehetőségével (Szabs.tv. 42/A. §) élő törvényszéki elnökök központosítják a szabálysértési bíráskodást – *ami az az ügyintézés helyét az állampolgároktól általában messzebb vivő quasi külön bíróság felé mutató irányoknak tűnik, s ez egyúttal felveti az egyseges szabálysértési hatóság felállításának kérdését.*

22.2. Tudomásul vesszük a törvényalkotó kriminalitás irányába átlépő álláspontját (Szabs.tv. preambulumban). Észleljük a trichotomia feltámasztásának igényét. Kétségtelen, hogy ez is a szabálysértési jog elvileg lehetséges útja. *Ehhez azonban szükségesnek látnánk – az elzárásnak az eredetileg ezzel a büntetéssel nem fenyegetett szabálysértések miatti kiszabhatósága, és az elzárásra való általános átváltoztathatóság miatt – revízió keretében a szabálysértések közül kiszűrni a kétségesen kriminális jellegű cselekményeket (például, közel sem kimerítően említve: jogosulatlan közterületi értékesítés – Szabs.tv. 200/A. §, jégen tartózkodás szabályának megsértése – Szabs.tv. 202. §, tiltott fürdés – Szabs.tv. 202/A. §).*

22.3. A szabálysértési hatóság határozatának megalapozatlansága nem kivételes eset. *Egyfelől a bizonyítás terhének áthárítása, másfelől az eljárás megszüntetésének irányába eltolódás helyett célszerűbb a bíróságot konstruktív jogkörrel felruházni, vagyis legyen lehetősége a hatályon kívül helyezésre, és a szabálysértési hatóság új eljárásra utasítására.*⁸⁷

22.4. *A szabálysértési törvény továbbra is olyan szabályozási hiányosságokban szenved, hogy megfelelő alkalmazása jelenleg sem lehetséges a büntető anyagi jog és a büntetőeljárás jog rendelkezéseinek kiegészítő alkalmazása nélkül* (pl. az ügyészi fellépés esetén a bírósági eljárás módja, a tárgyalás rendjének fenntartása, a tárgyalás nyilvánosságának kizárása, a sajtótájékoztatás). Ez a vizsgálatból levonható legfontosabb következtetés.

⁸⁶ „Nyilvánvaló, hogy az országgyűlés döntése attól kezdve törvény, amikortól kihirdették [Jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) 26. §]. Korábban – a meghozatala, megszavazása, tehát a döntés időpontjától kezdve – lehet ugyan már törvénynek nevezni, azonban alkalmazása még kizárt. A törvény ugyanis mindig magatartási szabály, közvetíti a közakaratból követendő elvárás. A mihez tartás végett tehát közismertnek kell lennie.” Dr. Márki Zoltán: Törvény, jog és bíró (A bíró joga) – in: A jogegység szolgálatában, Kónya István ünnepi kötet, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest 2014

⁸⁷ „Arra lehet vállalkozni, hogy a hatályon kívül helyező döntés tényszerű, ésszerű, okszerű és célszerű – tehát irracionálisától, öncélúságtól mentes – legyen. Abból kell kiindulni, hogy a hatályon kívül helyezés nem a rossz döntés utolsó, hanem a helyes döntés első pillanata”. A bíróságok hatályon kívül helyezési gyakorlatának elemzése, Összefoglaló vélemény 2012 [C.2.d) pont,] 14. oldal.

22.5. Az általános jogorvoslati jog kérdése felülvizsgálat alá eshet. *Ehelyett olyan szabályozásra volna szükség, hogy akkor van helye jogorvoslatnak, amennyiben azt a törvény külön rendelkezésével biztosítja. A támadhatóság köréből ki kellene venni a bíróság intézkedését.*

22.6. A bíróságok gyakorlata több kérdésben is szerteágazó.

A bizonytalanságok feltárását önmagában is a javítás lehetőségét megteremtő értéknek tekintjük.

A gyakorlat szerteágazásának elsődleges oka a szabálysértési törvény már említett szabályozási hiányossága. Ez legérzékenyebben a nem ügydöntő határozatokkal szembeni jogorvoslati jog korlátozásában nyilvánult meg.

Az egységes gyakorlat megteremtésében előrelépést jelent a Szabs.tv. utóbbi módosítása.

A Kúria eseti döntéseinek közrehatásával maga is képesnek bizonyult egyes kérdésekben (elzárással is büntethető szabálysértés esetén a bíróság célszerűségi alapú illetékessége; a bíróság illetékessége az elzárásra átváltoztatásnál; az áttétellel szembeni jogorvoslati jog biztosítása) az egység kialakítására.

A büntető kollégiumvezetők évente két alkalommal tartott országos tanácskozásán a Kúria Büntető Kollégiuma eddig, és ezután is közreműködik a felvetett szabálysértési kérdések értelmezésében, és megfelelő válasz megadásában.

Remélhetően – amennyiben a Kúria Büntető Kollégiumának egyetértésével találkozunk – a joggyakorlat-elemző csoport véleménynyilvánítása is hozzájárulhat a megosztott gyakorlat felszámolásához (pl. a kártérítés utáni illetékfizetési kötelezettség meglepő többségi elutasításával szemben).

22.7. *A joggyakorlat egységének biztosítása érdekében szükségesnek látjuk annak az egyértelmű szabályozását, hogy – a perújításon túl – miként korrigálható a bíróság jogerős ügydöntő határozata. Idesorolható – a határozat kiegészítése helyett – az esetleges szabálysértési különleges eljárás kialakítása, és ezzel párhuzamosan esetlegesen a felülvizsgálat biztosítása a megteremtendő feltétlen (abszolút) eljárási szabályszegésekre korlátozottan, továbbá a jogorvoslat a törvényesség érdekében jellegű intézmény és a jogegységi határozat meghozhatósága kérdéseinek világos elrendezése.*

Dr. Feleky István
kúriai bíró, a csoport vezetője