

Árva Zsuzsanna*: A közigazgatás szervezeti változásai a szabálysértési jog fórumrendszere tükrében**

Debreceni Jogi Műhely, 2014. évi (XI. évfolyam) 1–2. szám (2014. június 30.)

1. Bevezetés

Hazánkban 2012-ben alapvető jogi fordulat zajlott le, amelynek keretében hatályba lépett az új alkotmány, Magyarország Alaptörvénye, valamint több más sarkalatos törvény, amellyel párhuzamosan egyes lényeges jogintézmények is alapjaiban változtatták meg a karakterüket. Ezen reformfolyamat részeként került sor a közigazgatási rendszer megújítására, amely egyaránt érintette az államigazgatási és a helyi önkormányzati rendszert, valamint az új szabálysértési törvény elfogadására, amely immáron kizárólag törvény által statuált szabálysértéseket ismer. Jelen tanulmány e két folyamat egymásra hatását vizsgálja és arra a kérdésre kíván választ keresni, hogy a közigazgatási reformok és az azokkal együtt járó hatásköri átrendeződés miként hatott vissza egy konkrét jogterületre, nevezetesen a szabálysértési jogalkalmazásra, előmozdította-e annak eredményességét, a gyors és hatékony ügyintézését, illetve a jogalkalmazás egységességét.

A szabálysértési jog egyik lényeges jellemzője és problémája a szétagolt fórumrendszer, valamint az ennek következtében kialakuló bizonytalanság a joggyakorlatot illetően. Az egységes szabálysértési nyilvántartási rendszer ugyan sok tekintetben előmozdította ennek javítását, azonban az autonóm helyi önkormányzatokhoz kötődő jegyzők eltérő gyakorlata, valamint a szabálysértési ügyintézők felkészültségében megmutatkozó egyenetlenségek változó minőségű jogalkalmazásra vezettek. A tanulmány áttekintve a fórumrendszerrel járó változásokat de lege ferenda jellegű javaslatokat fogalmaz meg a szabálysértési jog rendszerét illetően.

2. A szabálysértési jog fórumrendszere 1949 előtt

Jelen tanulmány ugyan nem jogtörténeti munka, röviden azonban mégis lényeges megemlíteni, hogy a szabálysértési jogalkalmazásban milyen szervek vettek részt hazánkban. Általánosságban rögzíthető, hogy a közigazgatási büntetőbíráskodás által érintett cselekmények elbírálásában hagyományosan közigazgatási és bírósági szervek egyaránt közreműködtek. A jogalkotó bírói hatáskörbe általában a súlyosabb vagy legalábbis annak vélt, illetve annak minősített cselekmények elbírálását utalta, míg közigazgatási jogkörbe a további cselekmények elbírálása tartozott, amely esetében már változó megoldásoknak lehetünk tanúi a tekintetben, hogy milyen jogorvoslatok vehetők igénybe a közigazgatás szervezetrendszerén belül, illetve azon kívül.

E tekintetben az első lépcsőfokot a Kihágási büntetőtörvénykönyvről szóló 1879. évi XL. tc. (a továbbiakban: Kbt.) által meghonosított rendszer jelentheti, amely időszakban még nem szabálysértésekről, hanem kihágásokról beszélhetünk. E distinkció nem annyira az elnevezés, hanem inkább a tartalom miatt fontos, hiszen a kihágások ekkoriban a trichotóm büntetőjog részét képezték, így de iure a bűncselekmények közé tartoztak annak ellenére is, hogy a cselekmények jellege lényeges különbséget nem mutatott a mai szabálysértésekhez képest[1]. Ennek megfelelően a kihágások két alapkategóriával rendelkeztek: ide tartoztak a bagatellbüntetőjogi cselekmények, amelyek szoros rokonságban álltak más bűncselekményekkel, valamint az ún. rendőrinek nevezett kihágások, amelyek ekkoriban az igazgatásellenes cselekmények csoportját fedték le. A cselekmények Kbt. által történő kodifikációja abban az értelemben nem volt teljességre törekvő, hogy az említett törvénykönyvön kívül más törvényekben, illetve a Kbt. felhatalmazása alapján további jogszabályokban, így miniszteri rendeletekben, törvényhatósági rendeletekben, valamint városi szabályrendeletekben is meg lehetett állapítani kihágást.

A hatásköri elosztást ekkor a büntető törvénykönyvek életbeléptetéséről szóló 1880. évi XXXVII. törvénycikk (a továbbiakban: Btké.) 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. Máthé Gábor e körben akként vélekedett, hogy nem rekonstruálható semmilyen ésszerű logika a tekintetben, hogy a Kbt-ban szereplő kihágások elbírálását a jogalkotó milyen szempontok szerint osztotta szét a bíróságok és a közigazgatási szervek között.[2]

Az elbírálás egységessége, illetve a fórumrendszer felépítése állandó változásban tartotta a jogterületet. A közigazgatási elbírálás háromfokú rendszerben működött azzal, hogy bírósághoz fordulni ekkor még az ilyen ügyekben nem lehetett, azzal, hogy fellebbezésre két ízben volt lehetőség. Így a jogorvoslati rendszer utolsó lépcsőfokán kezdetben a belügyminiszter – a rendészeti ügyek felelőseként - állt, illetve a szakminiszter[3], később[4] pedig a belügyminiszterrel párhuzamosan a Kihágási Tanács, azokban az ügyekben, ahol korábban az elbírálás harmadfokon a szakminiszter hatáskörébe tartozott. Az említett Kihágási Tanácsot a Belügyminisztérium keretein belül állították fel háromtagú szervként, és amelyhez a korabeli szakirodalom igen nagy reményeket fűzött a kihágási bíráskodás egységének megteremtésében. Éppen ezért azt sürgették, hogy a Tanács váljon valamennyi kihágási ügy egységes végső fórumává[5]. Fontos problémát jelentett már ekkoriban is az ügyintézők képzettségének eltérő színvonala, amelyet tovább súlyosbított a csaknem átláthatatlan jogi környezet és az igen széttagolt fórumrendszer[6], amely tényezők szintén a megfelelő minőségű joggyakorlat kialakítása ellenében hatottak. Fontos szempont volt azonban az eljáró szervek vonatkozásában, hogy olyan hatóságokhoz telepítsék a hatáskört, akik az állampolgárokhoz lehető legközelebb esnek, részben a panaszos felek költségei és idejének kímélése érdekében, részben pedig azért, mert ezen szervek ismerik leginkább a helyi viszonyokat.[7]

3. A fórumrendszer a tanácsrendszer időszakában

Az 1949. évi XX. törvény a közigazgatás rendszerét is gyökeresen átalakította azáltal, hogy megalapozta a tanácsi igazgatást, amelyet az 1950. évi I. törvény vezetett be. Ez a közigazgatási reform alapvető változást hozott a szabálysértési jogalkalmazásban azzal együtt, hogy a jogintézmény ekkoriban váltott karaktert, hiszen az 1953. évi 16. tvr. meghonosította szabálysértéseket – alapvetően a létező kihágások átstrukturálásával -, illetve két évvel később a kihágásokat teljes egészében ki is iktatták a jogrendszerből. A jogintézmény kettős jellege azonban ezzel nem változott meg, csupán annyi történt, hogy a jogterület a büntetőjogból átkerült az államigazgatási jog körébe. Ezzel folytatódott annak a lehetősége, hogy az alkotmányos elveknek megfelelő jogszolgáltatást építsenek ki, hiszen az Alkotmányban szereplő igazságszolgáltatás bírói monopóliuma elve nem tette lehetővé, hogy közigazgatási szervek mint a tanácsok büncselekményeket bíráljanak el.[8] Mivel azonban ezután ezek már közigazgatási jogsértéseknek minősültek, így elhárult az akadály a közigazgatási elbírálás elől. Ez tette tehát lehetővé azt, hogy tanácsi szervek járjanak el mind első, mind másodfokon.

A szabálysértések egységes jogi szabályait először a szabálysértésekről szóló 1968. évi I. törvény határozta meg, amely a korábbi hagyományokat követve utat engedett annak, hogy törvényen kívül más jogforrás is állapítson meg szabálysértést. Ilyet tartalmazhatott

minisztertanácsi rendelet, valamint tanácsi rendelet. Megszűnt azonban az a lehetőség, hogy az Sztv-n kívül más törvények is statuáljanak szabálysértést. Az eljáró szerveket a törvény 29-36. § tartalmazta, ahol általános szabálysértési hatóságként elsőfokon a községi tanács végrehajtó bizottságának (vb) szakigazgatási szerve, illetve a járási, a városi és a városi (fővárosi) kerületi tanács vb igazgatási osztálya volt meghatározva, míg másodfokon a járási tanács vb igazgatási osztálya, illetve a megyei, a megyei jogú városi és a fővárosi tanács vb igazgatási osztálya járt el. Az ún. egyéb eljáró szervek közé tartoztak a vámügy, valamint rendőri és tűzrendészeti szervek, míg különös hatáskörrel bírtak egyes ügyek vonatkozásában a közegészségügyi szervek, a kereskedelmi szervek, bányahatóságok, valamint a kisipari szövetkezetek szervei.[9]

A kihágási időszakhoz képest történt egyik jelentős változás az volt, hogy a közigazgatási szervek eljárása – az államigazgatási eljáráshoz hasonlóan – kétfokúvá vált, ám bírósági jogorvoslat ekkoriban szintén nem állt rendelkezésre igen hosszú időn keresztül, egészen az 63/1997. (XII. 12.) AB határozatig. Ez utóbbi döntés a fair eljárás elvének sérelme miatt meg is semmisítette a szabálysértésekről szóló 1968. évi I. törvény több szakaszát, megteremtve ezzel a bírósághoz fordulás jogát valamennyi szabálysértési ügyben és egyben garantálva azt is, hogy a közigazgatási szervek szabálysértési hatóságként legfeljebb az ügy elsőfokú elbírálásában vegyenek részt.

4. Az 1990 utáni időszak szabálysértési fórumrendszere

A rendszerváltás utáni időszak egyik lényeges eseménye szintén a közigazgatás reformja volt. Ekkor is az Alkotmány reformja teremtette meg a szervezetalakítás lehetőségét, majd az 1990. évi LXV. tv. által létrejöttek a helyi önkormányzatok, amelyek a tanácsok jogutódainak minősültek. Figyelemmel arra, hogy az 1968. évi I. törvény szövegezése alapján a tanácsok voltak jogosultak szabálysértés statuálására, így kérdésessé vált, hogy vajon ezen jogkörrel a helyi önkormányzatok milyen körben élhetnek. A kérdést az Alkotmánybíróság több döntése is tisztázta[10], amelyek megerősítették a helyi önkormányzatok szabálysértés alkotási jogát.

A fórumrendszer reformját a már említett 63/1997. (XII. 12.) AB határozat teremtette meg, amely tehát a közigazgatási szervek eljárása esetében előírta a bírósághoz fordulás lehetőségét. A kívánalmaknak megfelelő fórumrendszert az 1999. évi LXIX. törvény hozta létre, amely egyben változatlan formában őrizte meg a szabálysértést statuáló jogszabályok körét is, amely így az Sztv-n kívül a kormányrendelet, valamint az önkormányzati rendeletek voltak. Az eljáró közigazgatási szervek között a jogszabály megkülönböztetett általános és különös hatáskörű szabálysértési hatóságokat. Az általános szervek közé tartozott mindenekelőtt a jegyző, amely ebben az időszakban kettős jogállású, ám az államigazgatáshoz tartozó szervnek minősült, míg közlekedési és ahhoz kapcsolható ügyekben a rendőrség, illetve a pénzügyi szabálysértések – és az azzal együtt elkövetett más cselekmények – esetében a megfelelő pénzügyi szerv. Ezen fórumok köre az 1999-es törvény hatálya alatt csaknem állandónak volt tekinthető, míg a különös hatáskörrel bíró szervek köre szinte állandó mozgásban volt a közigazgatás szervezetét érintő átalakításoknak köszönhetően. Így a törvény hatályba lépése idején[11] ide tartozott a határőrség, az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat városi, megyei, fővárosi kerületi, repülőtéri intézetei, a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség, illetve a Megyei (Fővárosi) Közigazgatási Hivatal fogyasztóvédelmi felügyelőségei, a bányakapitányságok, illetve különösen jelentős ügyben a Magyar Bányászati Hivatal, a megyei (fővárosi) munkabiztonsági és munkaügyi felügyelő, a munkaügyi felügyelő, a Hírközlési Főfelügyelet területi szervei, a nemzeti park igazgatóságok, valamint a Szerencsejáték Felügyelet. Míg a hatályon kívül helyezés[12] előtt ezen szervek körébe a következők tartoztak: az egészségügyi államigazgatási szerv; a fogyasztóvédelmi hatóság; a bányafelügyelet; a munkavédelmi hatóság, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv, a védett természeti területek természetvédelmi kezeléséért felelős

szerv, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Kormány által kijelölt szerve, a közoktatási feladatkörében eljáró oktatási hivatal, az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv és a szociális hatóság.

A különös hatáskörű szervek körében történt változások legfőbb eredője a területi államigazgatás körében lezajlott változások voltak, amelyek azonban ténylegesen nem módosították a fórumrendszert. Mindösszesen annyi történt, hogy a korábban önálló dekoncentrált szervként létező szervek jelentős része a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításáról szóló 1191/2010. (IX. 14.) Korm. határozattal megalapozott reformnak és a területi kormányhivatalokat létrehozó 2010. évi CXXVI. törvénynek köszönhetően integrálódott a kormány területi szervébe annak szakigazgatási szerveként. Ezen változásoktól eltekintve az említett fórumok közös jellemzője, hogy dekoncentrált államigazgatási szervnek voltak tekinthetők annak minden jellemzőjével együtt. Ezzel szemben a jegyző bár szintén az államigazgatáshoz tartozó szerv volt, az mégis szorosán kötődött a helyi önkormányzathoz is. A jegyző ezen kettős jogállását szinte valamennyi szakirodalom és bírósági döntések is kiemelték, mivel az önkormányzat, illetve a képviselő-testület és az annak hivatalát vezető jegyző a tevékenységét nem egymástól elkülönülten, hanem nagymértékben összefonódva fejtik ki, és érdekeik is több vonatkozásban közösek, egymás döntéseire hatással lehetnek.[13] A szabálysértési irodalom ekkoriban többnyire arra hivatkozással üdvözölte a megoldást, hogy a jegyző a helyi viszonyokat jól ismerve bizonyára hatékonyan el tud járni a szabálysértések körébe tartozó kisebb súlyú jogsértések vonatkozásában. Igaz, ez az előny elsősorban a kisebb településeken érvényesülhetett, arról nem is beszélve, hogy kezdetben egységességről, de még egységes nyilvántartásról sem beszélhettünk.

Lényeges, hogy bár a jegyző vonatkozásában a közzolgálati szabályok[14] konkrétan is meghatároztak képesítési követelményeket, a jegyző nevében eljáró szabálysértési ügyintézők, akik a polgármesteri hivatal dolgozóiként az önkormányzati közférába tartoztak ilyen előírásoknak nem kellett megfelelniük. A közzolgálati előírások ugyan már ekkor is tartalmaztak a képzésre vonatkozó előírásokat, azonban ezek ekkoriban még nem valósultak meg.

További fontos szempont – amely az önkormányzat mint jogalkotó szervvel történő összefonódást erősíti –, hogy a jegyző szükségszerűen részt vett az önkormányzati szabályrendeletek megszövegezésében is, amelyeket bár természetesen a képviselő-testület fogad el, azonban a megalkotásukban a jegyzőnek vitathatatlanul jelentős szerepe van. Ennél fogva – mivel kötelezően részt vesz a testületi üléseken - a jegyző jól ismeri azokat a szempontokat és prioritásokat is, amelyek a helyi önkormányzatokat arra indítják, hogy valamely cselekménytípust szabálysértéssé minősítsenek. Majd a rendelet hatályba lépése után ezen szempontokat hatékonyan érvényesítheti a jogalkalmazás által.

Fontos ugyanakkor, hogy közigazgatási szervek immáron kizárólag egyfokon járhatnak el és azon ügyekben, amelyek esetében nem elzárással is sújtható a cselekmény, hiszen ez utóbbi esetben a fair eljárás elvének megfelelően már első fokon bírói szerv jár el, míg a többi cselekmény esetén rögtön az első jogorvoslati kérelem után bírói fórumhoz kerül az ügy elbírálása. Az első fokon eljáró közigazgatási szervek általános közigazgatási értelemben vett felügyeleti (felettes) szervei csak kivételes jogosítványokkal bírhattak, mint például az információ kérése, a törvényességi ellenőrzés végzése, a jogszabálysértésre történő figyelmeztetés, valamint a jogszabálysértő érdemi határozat esetén az ügyésznek történő jelzés.[15] Felügyeleti intézkedésre azonban ezen szervek nem voltak jogosultak mint ahogyan az ügyek elbírálásában sem vehettek részt felettes szervként.

További változást hozott, hogy 2010. augusztus 19-től az igen erőteljesen kriminális jellegű cselekményeket, mint például a tulajdon elleni szabálysértések vagy a magánlaksértés[16], 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, amely jogszabály indokolása kiemelte, hogy erre elsősorban azért volt szükség, hogy a tulajdon elleni szabálysértésekben tapasztalattal nem rendelkező jegyzők helyett a rendőrséghez tartozzon a nyomozás, amely javaslattal bővíthet a tárgyi bizonyítási eszközök felkutatásának a lehetősége.[17] Az elzárásbüntetéssel történő fenyegetés egyben a gyorsított eljárás lefolytatásának a lehetőségét is megteremtette.

5. A szabálysértési jog 2012-ben bekövetkező változásai

Jelentős változást hozott ezzel szemben a 2012. évi II. törvény, amely amellet, hogy a jogterületet a büntetőjog irányába mozdította el[18], átalakította a szabálysértést statuáló jogszabályok körét is. 2012. április 15-e után immáron kizárólag törvény állapíthat meg szabálysértést, így nincs már arra lehetőség, hogy a helyi önkormányzat a helyi viszonyok között előforduló egyes cselekményeket szabálysértésekké minősítsen és akként szankcionáljon. Ezzel szemben kérdésessé vált, hogy más formában – így eredeti jogalkotó hatáskörben – alkothat-e szankcionáló rendeletet a helyi önkormányzat, amelyben bár nem szabálysértést állapít meg, de pénzbírsággal fenyeget egyes cselekményeket. Tényként rögzíthető azonban, hogy ilyen rendeletek az utóbbi időszakban születtek, amelyek jogszerűségének megállapítása nem jelen tanulmány feladata.

Az új szabálysértési törvény kezdetben a legfőbb eljáró szervvé a területi kormányhivatal ügyintézőjét minősítette, amely szervet 2013. január 1-től felváltotta a járási hivatal. Már 2012-ben elvonták tehát a helyi önkormányzati jegyzőtől az elbírálás jogát, aki a Magyarország helyi önkormányzatáról szóló 2011. évi CLXXXIX. tv. 41. § (2) bekezdése értelmében a helyi önkormányzat szervévé vált. Ezen változásra tekintettel tehát úgy tűnik, az állam nem kívánta az egységes és hierarchikus felépítésű államigazgatás köréből kivonni a szabálysértési jogalkalmazást, így a jogszabály követte a jegyző rendszerbeli helyzetének a módosulását. A törvényjavaslat indokolása ugyanakkor a váltást a kistélepülések közbiztonsági helyzetével is indokolva kiemelte, hogy a szabálysértési hatósági jogkör jegyzőtől történő elvonása halaszthatatlan intézkedést követel, amely esetében nincsen arra lehetőség, hogy a változás bevezetésére 2013. január 1-vel, tehát a járások létrehozásával egyidejűleg kerüljön sor. Éppen ezért választotta a jogalkotó azt a megoldást, hogy 2012. április 15-e és a járási hivatalok felállta között a jogkört a kormányhivatalhoz telepíti oly módon, hogy a kormányhivatal dolgozója a leendő járások székhelyére kiutazva gyakorolja azt.[19]

Az intézkedés megvalósítása érdekében a parlament – néhány nappal az Sztv. hatályba lépése előtt – elfogadta a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény és az azzal összefüggő egyes törvények módosításáról, valamint a katasztrófavédelemmel kapcsolatos egyes törvényi rendelkezések módosításáról szóló 2012. évi XXXI. törvényt, amely a korábban a jegyzőnél lévő erőforrások átvételéről rendelkezett annak érdekében, hogy 2012. április 15-től az érdemi munkálatok megkezdődhessenek. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy a települési önkormányzat korábban szabálysértési hatósági feladatokat ellátó egyes közszolgálati tisztviselői a kormányhivatal foglalkoztatotti létszámába kerültek át és váltak ezzel együtt kormánytisztviselőkké. Figyelemmel azonban arra, hogy a jegyzőnek a hatáskörébe tartozó folyamatban levő ügyeket még be kellett fejezni, ez nem jelenthette a teljes állomány átvételét.

Az új Sztv. büntetőjogi karaktere tükrében ezen változás alapvetően védhető az alábbiak miatt is. A közigazgatás átrendeződése 2013-ban a járási szervezet kialakításával folytatódott. A járások bevezetésének gondolata azonban már ennél korábban felmerült. Egyrészt már a

Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programban[20] előre vetítették a járási szintű államigazgatás kialakításának gondolatát, másrészt még szintén ugyanebben az évben megszületett a járások kialakításáról szóló 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozat is, amely dokumentumokban megfogalmazták, hogy mely elvek mentén kívánják az államigazgatási szervezetrendszer legalacsonyabb szintű területi szervezeti egységét létrehozni mintegy alsó-középszintű szervként. Szintén ezen dokumentumok tartalmazták azon szempontokat is, amely által ezen új szervezeti egységek hatásköre kialakítható. Ezekben hangsúlyozták, hogy a járási hivatal nem az önkormányzati hatósági ügyek ellátására jön létre, hanem egyes államigazgatási ügyek szakszerű és egységes intézésre, amelyek közül egyes ügyek korábban jegyzői hatáskörbe tartoztak. Valójában a jegyzőtől átvett ügyek közé tartoztak a szabálysértési ügyek is annak ellenére, hogy ezen ügyek még a járási szervezetrendszer létrehozását megelőzően a kormányhivatalok hatáskörébe kerültek át.

Hangsúlyozandó az is, hogy a szabálysértési ügyek nem minősülnek kifejezetten államigazgatási ügyeknek sem. Egyrészt azért sem, mivel az új szabálysértési törvény hangsúlyozottan kriminális jellegűvé alakította a jogterületet, amelynek éppen ezért a kettős jellege megőrzése mellett jelentősen erősödött a büntetőjogi karaktere is. Másrészt azért sem, mivel az ezt megelőző időszakban sem minősültek államigazgatási ügyeknek a szabálysértési ügyek már csak e – mindig is létező - kriminális jelleg miatt sem. Mindennek nem oka, hanem éppen következménye az is, hogy a szabálysértési ügyek elbírálására nem a közigazgatási hatósági eljárás szabályait kell alkalmazni, amelyek tekintetében ezek ún. kivett eljárásoknak minősülnek. A nem államigazgatási jelleg egyik magyarázata és egyben vitája éppen a már említett 63/1997. (XII. 12.) alkotmánybírósági döntésben található, ahol a bírósági gyakorlat, valamint a korábbi Alkotmány szövege alapján is levezethető a nem államigazgatási hatósági ügy jelleg. Az érvelés is utal arra, hogy a szabálysértési ügyintézés nem tartozik a klasszikus közigazgatási feladatok ellátása körébe[21], amelynek következtében ezen ügyek nem is minősülnek közigazgatási hatósági ügyeknek. Sem államigazgatásiaknak, sem önkormányzatiaknak sem, hanem egy önálló csoportot képeznek, mint ahogyan önálló normarendszer is vonatkozik rájuk.

2012 júliusában a Kormány elfogadta a 218/2012. (VII. 13.) Kormányrendeletet, amelynek alapján 175 járási és 23 kerületi hivatal kezdhetette meg a működését 2013. január 1-től. A járási hivatalok a Magyary Program MP 12.0. változata alapján is hangsúlyozottan kizárólag államigazgatási hatásköröket vettek át a jegyzőtől, amelyek között kifejezetten is említésre kerültek a szabálysértési ügyek.[22] A Program a szabálysértések vonatkozásában kiemelte azt is, hogy a törvény új koncepciója a „jó állam” jegyében került elfogadásra, amelynek eredményeképpen a szabálysértések alapvetően a kriminális jellegű cselekmények szankcionálására szolgálhatnak, míg a közigazgatási jellegű – korábbi – szabálysértések szankcionálására a közigazgatási hatósági eljárás szabályai által kerülhet sor[23].

A törvényben megállapított szabálysértések száma végeredményben abszolút mértékben még növekedett is annak köszönhetően, hogy a korábban a 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendeletben szereplő szabálysértések igen jelentős részét beépítették az új törvénybe, hiszen immáron megszűnt az a lehetőség, hogy kormányrendelet statuáljon szabálysértést. Az 1999-ben szereplő 35 törvényi szabálysértési tényállás ennek következtében – több mint nyolcvanra növekedett, miközben a szabálysértések közül kikerült tényállások száma a korábbi szabálysértési törvényt és a hozzá tartozó kormányrendeletet figyelembe véve megközelíti a százat. Ez utóbbi számot tovább növeli, hogy valamennyi helyi önkormányzati szabálysértés vagy megszűnt és így szankció nélkül maradt vagy a helyi önkormányzatok annak szankcionálására rendeletet fogadtak el kezdetben az Möt 51. § (4) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján, majd annak a 38/2012. (XI. 14.) alkotmánybírósági határozattal történő megsemmisítése után eredeti jogalkotó hatáskörben vállalva a területi kormányhivatal rosszállásának ódiumát.[24] Míg azonban az első lehetőséggel a helyi önkormányzatok

összesen 699 esetben éltek[25], addig a második lehetőségre csupán néhány önkormányzat vállalkozott[26].

Mindennek ellenére azonban a járási hivatalok ügyterhe – a bíróságokéhoz hasonlóan[27] - jelentősen növekedett, amelynek oka részben az új törvénnyel bevezetett megváltozott végrehajtási rendszer volt. Az új rendszer szerint ugyanis a bíróságok által kiszabott pénzbírság önkéntes teljesítésének elmaradása esetén a járási hivatal közreműködik a végrehajtási eljárásban, mint ahogyan a helyszíni bírságolások esetén is.

Időközben megkezdődött a tisztviselők képzésének a szervezése is, amelynek kereteit a közszolgálati tisztviselők továbbképzéséről szóló 273/2012. (IX. 28.) Korm. r. teremtette meg, amely szabály realizálta azt a közszolgálati törvényben már létező rendelkezést, amely szerint a közszolgálati tisztviselőknek folyamatos továbbképzéseken kell részt venniük. Ezen képzések ténylegesen 2014-ben kezdődtek meg országsszerte egyaránt érintve az államigazgatás, valamint a helyi önkormányzati szférában dolgozókat. Ugyan a szabálysértési ügyintézés jelenleg nem a kormányablakokban folyik, mégis érdemes megemlíteni, hogy kifejezetten a járási hivatalok egyes ügyintézői vonatkozásában azonban a jogszabályok további feltételeket határoztak meg. A járási hivatal integrált ügyfélszolgálati egységeiként ugyanis felállításra kerültek kormányablakok[28], ahol a kormányablakkal összefüggő feladatokat ellátó személyek kiválasztásának és képzésének szabályairól szóló kormányrendelet szerint kiválasztott és képzett kormánytisztviselők tevékenykedhetnek.[29] Ezen követelményt kielégítendő szervezték meg 2013-ban a kormányablak ügyintézői szakirányú továbbképzési szakot is[30], amelynek képzés tematikája átfogta a közigazgatás szinte teljes spektrumát és egyfajta generalista szakemberek képzését tűzte ki célul. Szintén a szakmaiságot erősítő előírás, hogy a középfokú iskolai végzettséggel rendelkező közszolgálati tisztviselőnek a kormányablak ügyintézői álláshely betöltését követő legfeljebb hat éven belül felsőfokú közigazgatás-szervező szakképzettség megszerzésére irányuló hallgatói jogviszonyt kell létesítenie, és a felsőfokú közigazgatás-szervezői szakképzettséget e hallgatói jogviszony keretében meg kell szereznie.[31]

6. Tapasztalatok eredményesség

Az ügyek a járási hivatal, illetve államigazgatás hatáskörébe utalásának legfőbb oka a fentiek szerint tehát a jogalkotó szándéka szerint a közbiztonság növelése volt, amit alapvetően az ügyek gyors és hatékony lezárása mozdíthat elő. Mindehhez járul a költséghatékonyság növelése a jó állam koncepciójának megfelelően.

Annak ellenére, hogy a jegyző eljárásnak egyik súlyos hiányossága a bizonyítékok felkutatásának a sikertelensége volt, ezt a problémát az új törvény sem volt képes egyelőre megoldani. A bizonyítékok felkutatása hiányában az ártatlanság vélelmének logikáján alapuló szabálysértési eljárás eleve sikertelenségre van ítélve, hiszen a szabálysértés elkövetésével vádolt személy nem kötelezhető az ártatlanságának a bizonyítására, így a hatóság feladata marad a terhelő (és mentő) körülmények felderítése. Ennek elmaradása esetén a szabálysértési hatóság felderítetlenség miatt az eljárást megszüntetni kénytelen. Fontos azonban, hogy az eljáró államigazgatási szerveknek nemcsak szakértelmük, illetve tapasztalatuk nincsen a nyomozás lefolytatásában, de valódi jogi lehetőségeik is hiányoznak. E tekintetben pedig szinte irreleváns tényező, hogy a jegyző vagy a járási hivatal hatáskörébe tartozik-e az ügy. [32]Az elzárással is sújtható cselekmények esetén a helyzet megoldottnak tekinthető, hiszen ezen ügyekben a rendőri szervek tárják fel a tényállást, amelynek alapján a bíróság meghozza a döntését.

A bizonyítás hatékonyságának további növelése álláspontom szerint a jelen rendszer keretein belül aligha lehetséges. A járási hivatal munkatársainak rendőri jogkörökkel történő felruházása nem járható út még az eredményesség növelése érdekében sem. E tekintetben elmozdulás főként olyan jogi megoldásokkal érhető el, mint amilyen a jogalkotó már 2007-

ben élt az objektív felelősség megteremtése által: nevezeten egyes cselekmények átsorolása segítségével a szubjektív szankciók közigazgatási rendszeréből az objektívek körébe. A jogalkotó ezen útra már láthatóan rálépett 2007-ben és a megoldást éppen a közbiztonság növelése és az állam életvédelmi kötelezettségének betartása érdekében az Alkotmánybíróság is járhatónak tartotta. A 2012-ben megalkotott új szabálysértési törvény álláspontom szerint ezen út folytatásaként értékelhető, hiszen a jogalkotó az általános indokolásban ki is emelte, hogy egyes cselekmények elbírálását a továbbiakban a közigazgatási szankcionálás keretében kívánja megoldani. Ezen út folytatását jelentheti például a szabálysértések elzárással nem sújtható csoportjának további vizsgálata és esetlegesen ezen cselekmények átutalása a közigazgatási szankcionálás körébe. Ez a megoldás bár vélhetően ismételt felvetne alkotmányossági aggályokat, ám a felmerülő problémák súlya csökkenthető lenne a közigazgatási hatósági eljárás bírságolásra vonatkozó szabályainak garanciális elemekkel történő bővítésével vagy esetlegesen a közigazgatási szankcionálási eljárás mint speciális közigazgatási hatósági eljárás önálló szabályanyagának a megteremtésével.

A költséghatékony eljárás a közigazgatási eljárások klasszikus alapelve, amelyeket a jogalkotó e téren is érvényesíteni kíván. A járási hivatalok egyik előnyeként szokás kiemelni, hogy az állampolgárok számára könnyen elérhető szervezetek, és járási hivatalok integrált ügyfélszolgálati egységeiként működő kormányablakok a hét minden napján egész nap elérhetőek. A jelenlegi rendszerben, azonban ezek az előnyök alig érvényesülnek. Az utazási költségek csökkenése főleg a jegyző eljáráshoz képest nem igazán mutatható ki, hiszen szabálysértési hatóságként valamennyi települési jegyző eljárhatott, így e tekintetben a hatáskörnek az alsó-középszintre történő utalása az állampolgárok szempontjából akár visszalépésként is értékelhető lehetne. Ennek ellenében hathat azonban a szakértelem és az elérhetőség időbeni növekedése, amely nagyobb teret nyújt például arra is, hogy a feljelentést ne szóban tegyék meg, hanem szóban jegyzőkönyv felvétele mellett. Igaz, a jelenlegi rendszerben a kormányablakok nem igazán jutnak szerephez a szabálysértési eljárások vonatkozásában, azonban e körben már javaslatként fogalmazták meg például a pénzbírság megfizetésének halasztása iránti kérelem előterjesztését vagy az elveszett készpénzfizetési megbízás beszerzését a kormányablakoknál.[33] Ezen javaslatok akceptálása mellett további költséghatékonyság e körben akkor lenne elérhető, ha a cselekmények egy részét közigazgatási szankcióként bírálnák el. A szabálysértési ügyek speciális karaktere folytán ugyanis nehezen képzelhető el a kormányablakok jelentősebb bevonása ezen eljárásokba, így a járási hivatalok eljárásnak ugyan kimutathatók kétségtelen előnyei is, a költséghatékonyság szempontjából ezek aligha számottevőek.

A gyors ügyintézés elve szintén a közigazgatási hatósági eljáráshoz is köthető elv, amely a szabálysértési jogalkalmazás terén különös jelentőséget nyer a viszonylag rövid elévülési idő miatt. Az 1999-es törvény hatálya alatt nem ritkán az eljárás folyamata alatt is bekövetkezett az elévülés akár oly módon, hogy a hat hónapos időköz nélkül telt el, hogy bármilyen járási cselekményt végeztek volna, akár oly módon, hogy az eljárás alá vont személy a jogorvoslati lehetőségeket teljesen kihasználva kimerítette a kétéves időszakot. Ez utóbbi ugyanis a bíróság feleslegesen megkettőzött eljárásának (iratok alapján történő döntés, majd tárgyalás tartása is erre irányuló külön kérelem esetén) köszönhetően, sok esetben éppen a bíróságok eljárása során következett be, ahol a viszonylag kevés ilyen ügyekben eljáró bíró miatt igen hosszú idő múlva tudták csak kitűzni a tárgyalást. Ezt a helyzetet a jogszabály már orvosolta részben azzal, hogy jogorvoslati kérelem esetén a bíróság csak egyszer jár el, ahol az elkövetőnek lehetősége van arra is, hogy tárgyalás tartását kérje, ám ezt rögtön a kifogásban meg kell tennie, ennek hiányában ugyanis ez a lehetőség elvész és a bíróság az iratok alapján hoz döntést. Ilyen irányú kérelem esetén azonban álláspontom szerint sincsen arra szükség, hogy a bíró előbb az iratokat vizsgálva hozzon határozatot, majd kérelemre ugyanabban az ügyben még tárgyalást is tartson. A bírósági ügyterhet javítandó részben növekedett a

szabálysértési ügyel foglalkozó szakemberek száma, részben pedig azon új lehetőség csökkentette az ügyterhet, hogy az új szabályok szerint nagyobb szerepet kaptak a bírósági titkárok is.

Kiemelendő, hogy a szabálysértési ügyek jellege folytán önmagában az eljárási határidő csökkentésétől nem várható az ügyek gyorsabb befejezése éppen azon ok miatt, hogy a hatóságok feladata a cselekmény elkövetésének és a legalább gondatlan elkövetésnek a bizonyítása is. Éppen erre tekintettel a jogalkotó nem követheti a Ket-ben már bevezetett megoldást, amely az ügyintézési határidőt 30 napról 21 napra módosította, hiszen ezzel legfeljebb az eredménytelenül megszüntetett ügyek számának a növelése érhető el, de semmiképpen sem az ügy felderítése vagy megoldása.

7. Következtetések - javaslatok

Kérdésként jelentkezik, hogy a fenti változások miképpen értékelhetők a szabálysértési jogalkalmazás szempontjából, illetve milyen további irány javasolható. Tényként rögzíthető, hogy az utóbbi időszakban már jelentek meg értékelések arra vonatkozóan, hogy kevesebb szabálysértési ügy indult. Ez a statisztikai adat azonban könnyen alátámasztható azzal, hogy így ebben nem elsősorban a közbiztonság javulása tükröződik, hanem csupán az, hogy a jogalkotó más megoldás választott a szankcionálásra, amely statisztikai adatok módosulását eredményezte, de nem feltétlenül az elkövetések számának a csökkenését.

Amennyiben a jó állam koncepciójából kiindulva javítani kívánjuk a jogalkalmazást, akkor a közigazgatási szankcionálás lehet megoldás. Ez azonban semmiképpen nem jelenthet mechanikus jogalkalmazást, ahol az állam mintegy a hatásköreivel visszaélve automatikus büntetéssel reagál valamennyi jogsértés esetén. Álláspontom szerint akár a Ket-ben, akár egy külön kódexben is megalapozhatók a szankcionálással kapcsolatos általános követelmények. Ennek egyik legfontosabb kérdése az lehet, hogy érvényesüljön-e az ártatlanság vétele, hiszen ez dönti el egyben a bizonyítási terhet is. Ennek problémáját azonban jelen tanulmány nem kívánja eldönteni, hiszen nem konkrét jogszabályi javaslat megfogalmazása a cél. Egyedileg szükséges mérlegelni, hogy melyek azok a cselekmények, amelyek esetén bár nem kizárólagos a közigazgatási karakter, de mégis túlsúlyban van a büntetőjogihoz képest.

A kizárólagosan büntetőjogi jellegű cselekmények esetén mint amilyenek az értékhatárral elválasztott tulajdon elleni cselekmények vagy más elzárással is sújtható cselekmények, járható lehet a büntetőjogba történő visszaterelés. Ez utóbbi egyik nagy ellenérve ugyanis hagyományosan az volt, hogy a bíróságok olyan tehernövekedésével járna, amellyel azok már nem tudnak megbirkózni. Figyelemmel arra, hogy a jelen esetben ezen ügyekben már úgy is bíróságok járnak el, így ezen ellenérv nem tartható tovább. A másik szempont hagyományosan az volt, hogy nem vagy csak nehezen lehet különválasztani a kriminális jellegű cselekményeket. Amennyiben azonban az új szabálysértési törvényt áttekintjük, akkor azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a jogalkotó meglehetősen átgondolt rendszerben építette fel azon cselekmények körét, amelyek elzárással is sújthatóak. Itt található meg ugyanis szinte az összes olyan cselekmény, amelynek büntetőjogi megfelelője is létezik, illetve azok a cselekmények, amelyek hagyományosan – szinte 1953-tól folyamatosan – ingadoztak a két jogterület között, így eleve védhető a büntetőjogi jellegük. Az ezen fejezetben túli cselekmények vonatkozásában ezzel szemben alig található olyan, ami a közvélekedés szerint is erőteljesen kriminális lehet.

A hatályos rendszer tehát alapot nyújthat a szabálysértési jogterület továbbgondolására akár a jogterület megőrzése által, akár a kriminális cselekmények visszaterelése segítségével a szabálysértések megőrzése vagy akár – nem szabálysértési - közigazgatási szankciókká alakítása felé. Ez utóbbi esetén azonban határozott kíváncságot a speciális eljárási szabályok bővítése olyan garanciákkal, amelyek megfelelnek többek között az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (94) 12. számú ajánlásának is.

The organisational changes of public administration in the mirror of the system of the authorities of the offences law – Summary

The paper introduces the most recent processes taking place within the Hungarian public administration from a special aspect and follows the system of the authorities of the misdemeanor law from the 19th century to nowadays. It presents the system of the monarchy, the councils and the period after the change of regime. The Constitutional Court with its Resolution no. 63/1997 (XII. 12.) declared the dual nature of offences – being against public administration and bagatelle cases pertaining to criminal law – and although with a different legal reasoning, it prescribed the right of access to court in both cases. The mentioned separation has resulted in conceptual problems exerting their influence to this day, at the same time the majority of authors dealing with this field instead of the majority opinion accepted the concurrent explanation of László Sólyom, to which Constitutional Court Judges János Németh and Tamás Lábady also joined. In 2012, however, several important changes took place simultaneously. The new Act on Offences shifted towards criminal law while it terminated the right of local governments to regulate offenses. In parallel with this, the Act on Local Governments at the beginning provided an opportunity for the local governments to sanction anti-social behavior which was revoked by the Constitutional Court in the same year. The paper investigates the effect of the decisions of the Constitutional Court and analyzes the opportunities of public administration within the present legal framework to apply sanctions and defines those criteria on the basis of which the legislator could settle the current situation.

* PhD, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék, egyetemi docens.

** A kutatás a TÁMOP 4.2.4.A/2-11-1-2012-0001 azonosító számú Nemzeti Kiválóság Program – Hazai hallgatói, illetve kutatói személyi támogatást biztosító rendszer kidolgozása és működtetése országos program című kiemelt projekt keretében zajlott. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

[1] Király Tibor: A szabálysértések. Állam- és Igazgatás, 1955. 9. sz., 549.

[2] Lásd bővebben Máthé Gábor: A kihágás intézménye. Állam és Igazgatás, 1980. 9. sz. 811.

[3] Lásd Árva Zsuzsanna: Fejezetek a közigazgatási büntetőbíráskodás elméletörténete köréből. DELA, Debrecen, 2008, 58.

[4] Lásd a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. tc.

[5] Élthes Gyula: A rendőri és jövedéki büntetőjog. Az ezeréves magyar kihágási jog története és mai állapota. Fővárosi Nyomda, Budapest, 1935, 523-525.

[6] Lásd Magyar Közigazgatás 1899. I. 1-2. vagy 1899. II. 1.

[7] Árva i. m., 66-67.

[8] Bővebben Király Tibor: Kihágások a magyar jogban. In Móra Mihály (szerk.): Tanulmányok az állam és jog kérdései köréből. Jogi és Közgazdasági Könyvkiadó, Budapest, 1953, 123-125.

[9] Lásd részletesen 1968. évi I. tv. 31-36. §

[10] Lásd 638/H/1992. AB határozat Szentlőrinc Nagyközség rendeletével kapcsolatban ABK 1994. január 43. 746-750. és 742/H/1994. AB határozat Sarkad települése ügyében.

[11] 2000. március 1.

[12] 2012. április 15.

[13] Legfelsőbb Bíróság Kfv. IV. 39.019/2008/7. ítélet Darák Péter: A közigazgatási eljárások szabályait értelmező felsőbbbírási döntések 2005-2010. Complex, Budapest, 2010, 235.

- [14] A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. tv. 8. § és a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. tv. 247. §
- [15] 1999. évi LXIX. tv. 37. §
- [16] A változás érintette a felosztott társadalmi szervezetben történő részvétel tényállását és a valótlan bejelentés szabálysértését is.
- [17] T/580 javaslat <http://www.parlament.hu/irom39/00580/00580.pdf> [2014. június 5.]
- [18] Lásd 38/2012. (XI. 14.) AB határozat vagy Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP. 12.0.) 15. oldala <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyary%20kozig%20fejlesztési%20program%202012%20A4.pdf> [2014. június 6.]
- [19] Lásd T/4863. javaslat <http://www.parlament.hu/irom39/04863/04863.pdf> [2014. június 5.]
- [20] <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf> 25. [2014. június 6.]
- [21] Lásd például BH 1993. 125. vagy Indokolás a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának szabályairól szóló 1991. évi XXVI. törvényhez vagy Árvai i. m., 231-234.
- [22] <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyary%20kozig%20fejlesztési%20program%202012%20A4.pdf> 26. [2014. június 6.]
- [23] Lásd Magyary Program MP 12.0 15. <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyary%20kozig%20fejlesztési%20program%202012%20A4.pdf> [2014. június 6.]
- [24] Lásd bővebben a folyamatról Árvai Jog Állam Politika
- [25] Alapvető jogok biztosa AJB 6727/2012. jelentése <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:jbdyJJz20xAJ:www.ajbh.hu/documents/10180/143247/201206727.rtf/3451aa85-c2c9-4782-bde8-f3184336663c+&cd=1&hl=hu&ct=clnk&gl=hu> [2013. 11. 15.] [2014. június 6.]
- [26] Lásd például Kaposvár Megyei Jogú Város 7/2013. (III. 4.) rendelete.
- [27] A bíróságok ügyterhe részben az elzárással is sújtható cselekmények számának növekedése miatt, részben pedig a visszaesőkre vonatkozó szabályoknak köszönhetően szintén jelentősen megnövekedett. A bírósági statisztikák szerint 2012-ben hozzávetőlegesen kétszerannyi ügyet érkeztettek mint korábban.
- [28] 218/2012. (VIII. 13.) Korm. r. 7. §
- [29] A kormányablakok személyi és technikai feltételeiről szóló 9/2013. (XII. 30.) KIM rendelet 1. §-a.
- [30] Lásd a kormányablakkal összefüggő feladatokat ellátó személyek kiválasztásának és képzésének szabályairól szóló 148/2012. (VII. 6.) Korm. rendelet
- [31] 148/2012. (VII. 6.) Korm. rendelet 11. § (5) bekezdés
- [32] Érdekes adalék, hogy a kormányhivatalok (járásai hivatalok) ügyintéző az elzárással nem sújtható cselekmények esetén a rendőrség eljárást tartják nem egészen kielégítőek a tényállások felderíthetlensége miatt, amelynek folytán például a Heves Megyei Kormányhivatal Gyöngyösi Járásai Hivatala egyeztetést kezdeményezett a Gyöngyösi Rendőrkapitánysággal. Lásd Zaja Zoltánné: Hatáskörök változása a szabálysértési jogrendszerben – különös tekintettel az általános szabálysértési hatóságok betöltött szerepére. www.kozszov.org.hu/dokumentumok/2013konf/Zaja_Zoltanne_R.doc [2014. június 6.]
- [33] Zaja Zoltánné: Hatáskörök változása a szabálysértési jogrendszerben – különös tekintettel az általános szabálysértési hatóságok betöltött szerepére 10. www.kozszov.org.hu/dokumentumok/2013konf/Zaja_Zoltanne_R.doc [2014. június 6.]