



COLLECTIO
IVRIDICA
VNIVERSITATIS
DEBRECENIENSIS
VIII.



Széljegyzetek egy ombudsmani jelentés margójára – Szabálysértési és/vagy objektív felelősség?

1. Az ún. objektív felelősség bevezetése

Közismert, hogy a közúti közlekedés szabályairól szóló 1988. évi I. törvény 2007-ben történt módosítása hazánkban is bevezette az ún. objektív felelősség elvét. Az új szabályozás lényege, hogy az eddig csak a szabálysértési eljárás szerint szankcionálható egyes cselekményekkel szemben lehetővé tette, hogy a szabálysértési eljárás lefolytatása mellett objektív alapú pénzbírság is kiszabásra kerüljön. A pénzbírság mértékét – mint bírságkatalógust – egy külön Kormányrendelet¹ tartalmazza, amely az egyes cselekménytípusokhoz meghatározza a konkrét összeget és a hatóság számára kötelezővé teszi a szankcionálást.

A bevezetés többször hangoztatott indoka egyrészt a közlekedési balesetek különös elszaporodása, másrészt az, hogy a szabálysértési jogban az eljárás alá vont személy megtagadhatja a vallomástételt, ha ezzel magát vagy hozzátartozóját bűncselekmény vagy szabálysértés elkövetésével vádolná. Mindehhez járul az ártatlanság védelme, amely együttesen a hatóság számára szinte ellehetetlenítette² a szankcióalkalmazást. Ezért 2007-ben a hatékonyabb jogérvényesítés reményében az állam az életvédelmi elvre hivatkozással megváltoztatta a szankció karakterét, valamint alkalmazási feltételeit.

Az eset a sajtóban is nagy port vert fel, hiszen a közlekedés olyan terület, amely minden gépjármű-tulajdonost, így csaknem minden családot, állampolgárt közvetlenül érint. A szabályozás viszonylag hosszú felkészülési időt adott, hiszen a bírságolást ténylegesen a hatályba lépés után 4 hónappal, 2008. május 1-ével kezdhette meg³ a hatóság. Eddig az időpontig a hatóság csak tájékoztathatott a szabályszegés tényéről és a bírság összegéről. Igaz, a

¹ 41/2007. Korm. r. Legutóbbi módosítása és egyben a bírságmértékek korrigálása a 69/2009. (IV. 2.) Korm. rendelettel történt meg.

² Becslések szerint 2005-ban és 2006-ban az elkövetők 27%-a kerülte el a hozzátartozói vallomástételre hivatkozással a szankciót. Vö. GAJDUSCHÉK Görgy, *Rendnek lenni kellene*, Budapest, MKI, 2008, 117.

³ Vö. 2007. évi CLXXV. tv. 59. § (8) bekezdés.

jogszabály nem hivatalos indokolása⁴ mindezt akként interpretálta, hogy a hatóság figyelmeztetést alkalmazhat, amely meglehetősen szerencsétlen megfogalmazás, figyelemmel arra, hogy a szabálysértési eljárás során alkalmazható egyik intézkedés szintén a figyelmeztetés, így az indokolás eleve kapcsolatot teremtett a két eljárás között. A közfelháborodás indokát főként az adta, hogy a hatóságnak mérlegelés nélkül kell kiszabnia a büntetést, és függetlenül attól, hogy a cselekményt ténylegesen ki követte el, a hatóság az üzembentartót vonja felelősségre. A mérlegelési jog elvonása vonatkozik a büntetés tényére, valamint a konkrét mértékekre, amelyek ráadásul a korábban realizált bírságtételekhez képest szokatlanul magasak voltak, és a jogalkotó szigorát tükrözte az is, hogy a felelősség alóli mentesülésre csak szűk körben adott lehetőséget.

A jogszabályváltozásra nemcsak a közvélemény, hanem a tudományos irodalom is gyorsan reagált.⁵ A szabályozást ellenzők táborához csatlakozott a közelmúltban az ombudsman is, aki 2009. március 6-án közzétette jelentését⁶ a közúti közlekedés kapcsán bevezetett objektív felelősségről és egyben az Alkotmánybíróság eljárását indítványozta. A jelentés a jogbiztonság, a tisztességes eljáráshoz való jog, valamint az ártatlanság védelme talaján vizsgálta meg a szabályozást és találta alkotmányellenesnek a garanciális elemek hiánya, valamint a tisztességes eljárás és a *ne bis in idem* elvének sérelme miatt.

Tekintettel arra, hogy a jogszabályváltozás által érintett cselekménytípusok korábban teljes egészében, de valójában mind a mai napig a szabálysértési jog terrénumához tartoznak, ezért az alábbiakban a szabálysértési és közigazgatási jog dogmatikája felől közelítve vizsgálom meg a jelentés által is érintett egyes elméleti kérdéseket.

2. Megengedhető és alkotmányos-e, hogy a szabálysértési szankcionálásból kikerülnek bizonyos cselekmények és átkerülnek az objektív felelősség területére?

Elöljáróban le kell szögezzük, hogy a közigazgatási szankcionálás módjának meghatározása alapvetően nem alkotmányossági kérdés, hiszen az Alkotmány nem rendelkezik a közigazgatási jogi szankciókról. Ennél fogva az

⁴ Vö. T/4191. sz. törvényjavaslat indokolását 2008. december 31. (DVD-Jogtár).

⁵ NAGY Marianna, *Objektíven a közigazgatási objektív felelősségről – az üzembentartó objektív felelőssége apropóján*, Közigazgatási Szemle, (2008/2), vagy ÁRVA Zsuzsanna, *Gondolatok a közigazgatási büntetőbíráskodás fogalomváltásairól az objektív felelősség bevezetése kapcsán*, Nemzetközi Közlöny (2008/2).

⁶ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának Jelentése az OBH 4750/2008. számú ügyben <http://www.obh.hu/allam/aktualis/hm/jelentes20090306.htm> (Letöltés időpontja: 2009. március 7.).

Alkotmánybíróság is megerősítette, hogy a szankció feltételeit és mértékét az állam csaknem szabadon határozhatja meg. Korlátot csupán az jelenthet, hogy a szankcionálás nem sérthet más alkotmányi rendelkezést, így például nem ütközhet a jogegyenlőség elvébe, nem csorbíthatja az emberi méltósághoz való jogot, a személyes szabadságot vagy a jogállamiság követelményeit.⁷ Az újabb gyakorlat emellett azt is elismeri, hogy az egyes jogágak közötti átfedéseknek és a szankciórendszer differenciálódásának köszönhetően, törés nélkül nem oszthatók fel az egyes szankciók. Ennek okán a testület az elbírálás során nem a szankció jogági besorolását, hanem annak tartalmát és jellegét, valamint a garanciális szempontok érvényesülését veszi figyelembe.⁸

A fentiekből tehát az következik, hogy mivel mind a szabálysértési, mind a közlekedési objektív szankciók jellegükben és jogági besorolásukat tekintve is közigazgatási jogi szankciók, így az (teljes) átsorolásnak⁹ elvileg nem lenne akadálya. Ezt a gondolatmenetet azonban két körülmény zavarhatja meg. Az egyik a szabálysértések kettős jellege (a), a másik pedig az, hogy jelen esetben a szankcionálás módjának megváltoztatása mintegy a joggal való visszaélésre reagálás állami oldala, nevezetesen eszköz arra, hogy sem az ártatlanság vélelemét ne kelljen biztosítani, sem az elkövető-ügyfél ne tagadhassa meg a vallomástételt (b).

ad a) A közlekedési szabályszegések természete

A szabálysértések, illetve a közigazgatási büntetőbíráskodás területére tartozó cselekmények hagyományosan kettős jellegűek, ahogyan ezt a hatályos jog mintegy előrevetítéseként az Alkotmánybíróság is leszögezte a 63/1997. (XII. 12.) határozatában.¹⁰ Ez a kétarcúság még a kihágási jog hagyományából fakadt, amely időszakban megkülönböztettek olyan kihágásokat, amelyeket csak törvény állapíthatott meg és ún. rendőri kihágásokat, amelyeket törvényben, valamint közigazgatási normákban egyaránt szabályozni lehetett.¹¹ A jelenkor

⁷ Alkotmánybíróság 498/D/2000. határozata ld. még ÁRVA, *Gondolatok...*, i. m., 33.

⁸ 19/2009. (II. 25.) AB határozat indokolás.

⁹ A gondolatmenet arra az esetre vonatkozik, ha a jogalkotó a jogsértés karakterét alapjaiban változtatná meg. Jelen esetben azonban nem ez történt, hiszen az adott cselekmények továbbra is szabálysértési tényállások, sőt az elkövetés esetén akár párhuzamosan is érvényesíthető a kétfajta felelősség, ami azt jelzi, hogy a jogalkotó voltaképpen nem vonta el az adott jogsértés vétkességi alapját.

¹⁰ 63/1997. (XII. 12.) AB határozat indokolása II. 1. pont. A határozatban szerepelő egyes kifejezések és a felosztás következményeiről Vö. ÁRVA Zsuzsanna, *Fejezetek a közigazgatási büntetőbíráskodás elméletitörténete köréből*, Debrecen, 2008, 14-15.

¹¹ A Kihágási büntetőtörvénykönyvről szóló 1879. évi XL. tc. 1. §

elméleti irodalma szintén elfogadja a kettős jelleget, ám ezt inkább mintegy két szélsőértéknek tekinti, amely alapján a szabálysértési jogban kettős – közigazgatási és büntetőjogi – hatás érvényesül.¹² Ennek ellenére gyakran emlegetik a jogterületet kisbüntetőjogként, amely megfogalmazás azonban nem veszi figyelembe, hogy egyrészt az szabálysértések 1953-ban történt létrehozásától kezdve a jogterület de iure a közigazgatási jog terevére alá tartozik, másrészt azt, hogy az egyes cselekmények között kezdetektől fogva léteztek olyanok, amelyek semmiképpen nem büntetőjogi karakterűek, hanem igazgatásellenesek.

Az elméleti skála két végpontja között az ún. úszóhatáros cselekmények tömegével találkozhatunk, amelyek karakterüket tekintve ingadozó jellegűek, éppen ezért besorolásuk meglehetősen nehéz, csaknem lehetetlen. A jelenkori hazai irodalomból Kántás Pétert említhetjük, aki mégis megpróbálkozott a kategorizálással. Ennek során az egyértelműen bagatell-büntetőjogi, és a szintén egyértelműen színtelen, igazgatásellenes cselekmények leválasztása utáni a fennmaradó cselekményeket rendszerezte tovább. Ez utóbbiak közé kerültek a közlekedési szabályszegések is, amelyeket önálló fogalomkörbe sorolt, hiszen azok nem minősülnek tisztán igazgatásellenesnek, de büntetőjoginak sem. Kántás arra is rámutatott, hogy a közlekedési szabályok – mivel a társadalom egészére vonatkoznak – mintegy közösségi játékszabályok,¹³ ami alapján akár azt is megkockáztathatjuk, hogy a bűncselekményi irány helyett inkább a társadalmi szabályok megsértéséhez állnak közelebb ezek a cselekmények.¹⁴ Mindezt álláspontom szerint nem zárja ki a közlekedési szabályok preventív, más súlyosabb következményt megelőző jellege sem.

További szempontot jelenthet, és némiképpen segíthet az eligazodásban, ha megnézzük a cselekményeket szabályozó jogforrás szintjét, ami jelen esetben az egyes szabálysértésekről szóló kormányrendelet.¹⁵ Mindez annyiban lehet érdekes, hogy legsúlyosabb cselekményeket mindenképpen törvényben kell kiszabni, hiszen kizárólag ezekhez fűződhet elzárásbüntetés. Ám azt is tudjuk, hogy a szabálysértési büntetési rendszer és a cselekmények jellege nem feltétlenül áll közvetlen kapcsolatban egymással, ami a közigazgatási büntetőbíráskodás terén szintén csaknem hagyomány,¹⁶ ilyen módon tehát a bagatell-büntetőjogi vagy igazgatásellenes jelleg eldöntéséhez mindez nem feltétlenül nyújt számottevő segítséget.

¹² NAGY Marianna, *A közigazgatási jogi szankciórendszer*, Budapest, Osiris, 2000, 183.

¹³ KÁNTÁS Péter, *A bagatellkriminalitás természetéhez*, Magyar Jog (1995), 391.

¹⁴ Hasonlóan például a közigazgatási irodalomban szintén bevett példaként hivatkozott botrányos részegség esetéhez.

¹⁵ 218/1998. (XII. 28.) Korm. r. III. Fejezete.

¹⁶ Lásd Máthé Gábor elemzését a Kihágási büntetőtörvénykönyvről szóló 1879. évi XL. tc. elemzése kapcsán MÁTHÉ Gábor, *A kihágás intézménye*, Állam és Igazgatás (1980/9), 810-814. A hatályos törvényi szabályozás kapcsán ÁRVA, *Fejezetek..., i. m.*, 298-299.

Fennmarad tehát a kérdés, hogy át lehet-e minősíteni objektív alapúvá (is) az addig szubjektív szankciót. Álláspontom szerint mindehhez az adott jogsértés természetét kell megvizsgálni. Osztom ugyanis Madarász professzor azon véleményét, hogy a kriminális szabálysértések közül a kisbűncselekmények nem lehetnek objektív alapúak, hiszen legalábbis megkérdőjelezhető, hogy elvezítik-e büntető karakterüket, ha az állam azokat dekriminalizálja, és így egyes indokokra tekintettel kivonja a büntetőjog alól.¹⁷ A szabálysértések másik része azonban igazgatásellenes cselekmény, amely esetében valamely közigazgatási szabály megsértéséről van szó, így ezek egyébként is a közigazgatási szankcionálás területére tartoznak, így nincs elvi akadálya annak, hogy az állam az elkövető számára mintegy kedvezményként jelentkező vétkességi alapú felelősségre vonást kivonja és pusztán a szabályszegés tényére alapozva bírságoljon. Jelen esetben a közlekedési cselekmények bár egyértelműen nem besorolhatóak, mégis közel állnak a közigazgatási szabályszegésekhez, ilyen módon tehát az átsorolás szintén megengedhető – lenne. Itt azonban nem is átsorolásról van szó, hanem egyfajta kettős alapú szankcionálásról, amely egyszerre szeretné a szubjektív és objektív szankcionálás – hatóság számára – előnyös oldalát kihasználni.

Ám itt találkozunk a következő problémával: az ún. objektív felelősség valójában nem is objektív felelősség, hanem közvetett tettesség, mint a vezető felelőssége, ahogyan ezt az alábbi gondolatmenet is példázza.

ad b) Objektív-e az ún. objektív felelősség?

A közigazgatási jogi szankciók az egyik bevett kategorizálás szerint két csoportra oszthatók, attól függően, hogy feltétele-e a felelősségre vonásnak a vétkesség. Az ún. objektív közigazgatási szankciók esetében ugyanis nem: itt a kötelezettségszegés ténye vagy a mulasztás ad alapot a szankcionálásra, amelyet ráadásul a Ket. alapján szabnak ki. Az elkövető személyét azonban ekkor is fel kell deríteni, vagy a jogsértés bekövetkezte a jellegéből fakadóan szinte bizonyosan annak a személynek az érdekkörébe esik, akit a jog szankcionál.

Jelen esetben azonban véleményem szerint a jogalkotó ettől jelentősen továbbment, hiszen nem egyszerűen objektív felelősséget állapított meg, amely annyit jelentett volna, hogy a hatóságnak továbbra is fel kell kutatnia az elkövetőt, majd az adott személyt a vétkességére tekintet nélkül meg kellene bírságolnia. Ekkor a Ket. szabályai alapján a vallomástételt már nem lenne megtagadható, ha az ügyfél hozzátartozója követi el a szabályszegést, mivel csak az jelent kimentési okot, ha valaki a hozzátartozóját bűncselekmény

¹⁷ MADARÁSZ Tibor, *Az államigazgatási jogi szankció fogalma és fajtái*, Budapest, ELTE, 1989, 9-10.

elkövetésével vádolná.¹⁸ Ehhez járul még az a garanciális szabály is, hogy a hatóságnak kötelessége a tényállást hivatalból felderíteni¹⁹ a hivatalból indított eljárásnál, ami a jelenleg beépített törvényi vélelem hiányában azt jelentené, hogy legalább azt meg kellene állapítani, hogy ki vezette a gépjárművet.

A jogalkotó viszont saját szerveinek munkáját megkönnyítve, a fenti „buktatók” elkerülése érdekében, vélelmezi azt, hogy minden esetben az üzembentartó követi el az adott cselekményt, és szabályozta a vélelemmel kapcsolatos ellenbizonyítás módját is²⁰ – azaz a kimentési okokat –, amellyel jelentősen megnehezítette az állampolgárok dolgát, ugyanakkor megkímélte a hatóságokat attól, hogy „mindenféle” tanúvallomásokkal megkíséreljék megdönteni a vélelmet. A törvényalkotó tehát mondhatni aránytalanul túlteljesítette az eredeti vállalást, nevezetesen, hogy az állampolgárok vallomástételi kötelezettségének visszaélészerű gyakorlásával szemben védekezzen, hiszen nem egyszerűen a Ket-et rendelte alkalmazni és mentesítette a hatóságot a bűnösség bizonyítása alól, hanem lehetővé tette, hogy a hatóságnak a tényállást sem kell igazából felderítenie, hiszen elegendő a nyilvántartásból megállapítania az üzembentartó adatait és máris bírságozhat. A kimentés pedig meglehetősen nehézkes és szintén „kellő” alakszerűséghez kötött – annyiban legalábbis, hogy a hatóságnak ne legyen túl sok munkája a bizonyítással, hiszen egy teljes bizonyító erejű magánokiratról van szó.

E körben érdemes megemlíteni a holland javaslatot, amely ugyan szintén vélelmezi az üzembentartó felelősségét, ám a vélelmet lényegesen könnyebb megdönteni, hiszen a tulajdonos egyszerűen a nyilatkozatával megdöntheti, amennyiben közli a hatósággal, hogy ki vezette a gépjárművet.²¹ Igaz, ez a megoldás a magyar leleményességet ismerve nem kevés fáradságot okozna a hatóságoknak.

A fenti megközelítés persze a szabálysértési dogmatika felőli közelítés. Álláspontom szerint azonban a fenti gondolatmeneten nem változtat az sem, hogy a közigazgatási objektív felelősséget honnan eredeztetjük. A közigazgatási szankciók szakértője, Nagy Marianna, arra hívta fel a figyelmet, hogy az objektív szankciók valójában a polgári jogból kerültek át a közigazgatási jogba,²² és voltaképpen mintegy a veszélyes üzemi felelősség elfajzásai. Mindez alátámasztható a kérdéses közigazgatási szankciók történetével is, hiszen ilyen felelősséget kezdetben a közigazgatás valóban egyes veszélyes létesítmények

¹⁸ 2004. évi CXL. tv. 53. § (4) bekezdés b) pont.

¹⁹ 2004. évi CXL. tv. 3. § (2) bekezdés b) pont.

²⁰ 1988. évi I. tv. 21/A. § (2) bekezdés.

²¹ A megoldást ismerteti Kis Norbert, *A bűnösségi elv hanyatlása a büntetőjogban*, Budapest, Unio, 2005, 212.

²² NAGY, *Objektíven...*, i. m., 4.

üzemeltetése során alkalmazott. Amennyiben pedig megnézzük a polgári jogi veszélyes üzemi felelősséget és az ott meghatározott kimentési lehetőségeket, akkor a hasonlóság valóban szinte kísérteties.

A teória azonban alapot adhatna arra, hogy a gépkocsival kapcsolatos egyes cselekményeket is ilyen módon szabályozzák, hiszen a polgári jog szerint is veszélyes üzemnek minősül a gépkocsi, amely működéséből adódóan kárt okozhat. E körbe azonban álláspontom szerint nem vonhatók azok a cselekmények, amelyek bizonyosan csak akkor következnek be, ha valaki szándékosan szembehelyezkedik a szabályokkal, mint ahogyan ez a jelenleg objektív felelősség körébe vont magatartások esetén is így van. Nehezen elképzelhető ugyanis, hogy valaki úgy hajt gyorsabban, hogy arra még a gondatlansága sem terjedt ki. Egyebekben meg kell jegyezni, hogy a szankció felróhatósága, mint fogalom éppen erre szolgálhatna, nevezetesen, hogy vélelmezni lehetne, hogy valaki felróhatóan cselekedett. Ámde azt vélelmezni, hogy ki cselekedett, már erőteljesen túlmutat ezen.

Ennél fogva bár tény, hogy a kár bekövetkezésének valóban van realitása, és a csekély hiba is nagy károkat okozhat, de ezek tipikusan nem olyan hibák, amelyeket véletlenül is lehetne okozni. Álláspontom szerint ezért a jogalkotó által teremtett szabályozás inkább az épületről lehulló, kieső tárgyakkal kapcsolatos felelősségi szabályokra emlékeztet. Ennek a szabályai köszönnek vissza a kezességben vagy a jogellenes használat esetén történő mentesülésben. De lényeges különbség, hogy még ezeknél a cselekményeknél sem kötött a vétő személy megnevezése olyan szigorú alakszerűségekhez, mint amelyet a közúti közlekedésről szóló törvény módosítása teremtett. Mindehhez járul az a szinte mindenki által indokolatlan szabály, amely által a jogalkotó egy – az üzembentartóra vonatkozó – kezességi felelősséget létesített, és ami egyfajta további biztosíték arra nézve, hogy biztosan bevételhez jusson az állam egy magasztos cél, az életvédelem, érdekében.

3. A bűnösségi vélelem a magyar szabálysértési jogban

Érdemes megemlíteni, hogy a hazai jogi szabályozástól nem idegen, hogy a szabálysértési jog terepében bűnösségi vélelmet alkalmazzon a hatékonyabb jogérvényesítés érdekében. Ilyet vezetett be az 1968-as szabálysértési kódex 1983. szeptember 1-től hatályos 6. § (1) bekezdése, amely szerint szervezeteket terhelő kötelezettség megszegése esetén, ha az elkövető személye a szervezet vezetője nyilatkozata alapján sem állapítható meg, akkor a szervezet vezetőjét kell felelősségre vonni.

A rendelkezés bevezetésének körülményei a mai helyzetre emlékeztetnek. Azokon a területeken ugyanis, ahol javarészt szervezetekkel találkozhatunk, így a pénzügyi, gazdasági vagy környezetvédelmi és a munkajog által meghatározott rendszerekben, egyre több nehézséget okozott a jogalkalmazóknak az elkövető felderítése. Ugyanakkor a szabálysértési feljelentést a gyakorlatban addig is többnyire a vezető ellen tették meg, így kézenfekvő megoldásnak tűnt, hogy a jogalkotó egyfajta bűnösségi vélelemmel éljen a vezetővel szemben. Elméletileg ezt azzal is alátámasztották, hogy a vezető feladata, hogy a munkát úgy szervezze meg és a munkaköri leírásokat olyan formában adja ki, hogy a felelősség később megállapítható legyen. Amennyiben tehát nem lehet kideríteni az elkövetőt, akkor ő gondatlan kötelezettségszegést követett el, ami megalapozza a szankcióalkalmazást.²³ A jogi szabályozást később a Minisztertanács Tanácsi Hivatala jogértelmezéssel tovább bővítette.

Nem tagadható azonban, hogy a vélelem már ekkor elméleti vitát involvált. A megfogalmazás ugyanis megfordította a bizonyítási terhet, így nem a hatóság, hanem a szervezet vezetőjének a kötelességévé vált, hogy kiderítse az elkövető személyét, mindemellett ellentmondásos volt a vezetői nyilatkozat jogi jellege is, hiszen az elkövető kiderítéséről még, mint tanú nyilatkozott, ám ez a nyilatkozat a saját elkövetői minőségét alapozta meg. A bizonyítási teher megfordulása viszont egy másik nagyon fontos, nemzetközi egyezményekben és a magyar Alkotmányban egyaránt fellelhető alapelvet, az ártatlanság vélelmét is érintette, amelyet a büntető vagy büntető jellegű eljárások során, mint amilyen a szabálysértési eljárás, kétség kívül alkalmazni szükséges. Az Sztv. 6. §-ával intézményesített felelősség egy exculpatios jellegű felelősség, amely a polgári joghoz hasonlóan kimentésen alapult, holott a szabálysértési eljárásból a vezető sem lett volna köteles az őt mentő körülményeket bizonyítani.

Szintén gyakorlati jogalkalmazói disszonanciára hívja fel a figyelmet Bittó Márta azzal, hogy a vezető nyilatkozata és az elkövető kilétének a kiderítetlensége esetén főszabály szerint az eljárást meg kellett volna szüntetni, hiszen a felderítetlenség kifejezetten eljárást megszüntető ok, amely azonban a megszüntető okok között mégsem szerepelt. De problémát jelentett az elkövetői kör meghatározása is: a rendelkezést ugyanis olyan szervezeteknél is alkalmazni kívánták, amelyek esetében vezetőről, mint olyanról, nem beszélhetünk. Ilyenek a testületi szervek, a gazdasági munkaközösségek vagy egyes magánkezdeményezésen alapuló társaságok, ahol egyrészt képviselő, másrészt alkalmazott helyett tagság van. Ugyanakkor a szervezeten belüli munkamegosztás természetéből fakadóan elképzelhető, hogy az eredmény létrehozása valamely

²³ BITTÓ Márta, *A vezető (munkáltató) felelőssége a szabálysértési jogban* (Sztv. 6. §.) = A szabálysértési jog továbbfejlesztésének elméleti megalapozása, szerk. MÁTHÉ, SZABÓ, Budapest, MTA, 1987, 38.

láncolatban résztvevő személy vétnen tévedésének a következménye volt, amely lehetett akár egy téves adatközlés is. A felelősség érvényesíthetősége érdekében a Legfőbb Ügyészség és a MTTH lépett a jogalkotó-jogfejlesztő értelmezés útjára. A testületi szervek kapcsán az utóbbi szerv még 1983-ban határozatban mondta ki, hogy testületi döntés esetén az előterjesztő felelőssége is megállapítható. Majd később a Legfőbb Ügyészség akként értelmezte újra az MTTH állásfoglalását, hogy a képviselők csak az alkalmazottak cselekményéért vonhatók felelősségre. Az elkövetői kör pontos jogalkotói rendezése azonban továbbra is váratott magára.²⁴

A szabályozás eredetét kutatva már ekkor rámutattak, hogy az objektív felelősség polgári joghoz közelítő, illetve polgári jogi gyökerű kategória, mivel a vezető kötelezettségszegése abban áll, hogy a tényleges elkövetőt nem tudják kideríteni. A másik a büntetőjogi gondatlan bűnösség felőli megközelítés lehet. A hivatali formában működő szervezetek ugyanis hierarchikusan szervezettek, horizontálisan és vertikálisan is tagoltak, a munka pedig részfeladatokból áll. Az egyes szinteken álló vezetők utasításadási és mérlegelési joggal is rendelkeznek, amely megnehezíti a felelősség megállapítását, hiszen a vezetők magatartása többnyire nem konkrétan meghatározott, így meghatározott kötelezettség megszegését sem lehet megállapítani. Éppen ezért Bittó Márta például a fokozott vagy közvetett felelősséget tartja alkalmazhatónak, ám a fokozott büntetőjogi felelősséget már problémásnak minősítette.²⁵ Megoldást jelenthetett volna a felróhatóság bevezetése, ami viszont azért problémás, mivel a vezető kötelezettségszegése esetenként még gondatlan bűnösséggel sem alapozható meg, hiszen a büntetőjog átlagon felüli képességekre alapított fokozott felelősséget nem ismer, és nem szankcionál.²⁶ A norma bevezetésének ügyészségi indoka azonban büntetőjogi alapok felől közelített, amely eredeti formájában szintén védhető, mivel egyes munkakörök betöltése köthető bizonyos képességekhez. Ehhez áll közel Békés Imre elmélete²⁷ is, aki szerint a hanyagság feltételei közé tartozik az objektív gondosságra való kötelesség és a szubjektív gondosságra való képesség. Ide tartozik a hivatalbeli gondatlanság is, mivel a tudásszintet meghaladó tevékenységre vállalkozás szintén szemben áll a tőle elvárhatóság követelményével.²⁸

A vezető felelősségére vonatkozó szabályok azért is függenek össze közvetlenül a mai objektív felelősséggel, mivel az Alkotmánybíróság az ezt

²⁴ BITTÓ, *i. m.*, 36-42.

²⁵ *Uo.* 44-46.

²⁶ BITTÓ Márta és KÁDÁR Miklós. *Vö. Uo.* 48-49.

²⁷ Az elmélet alapvetően a Békés Imre felfogásán alapul, holott a büntetőjogban más elméletek is léteznek. Ilyen például az, amely szerint az objektív gondossági kötelesség a jogellenességgel függ össze.

²⁸ BÉKÉS Imre, *A gondatlanság a büntetőjogban*, Budapest, KJK, 1974, 360-361.

megsemmisítő határozatában tette le az ártatlanság vélelmére alapozott bűnfelelősség elvének alapkövét a szabálysértési jogban. A 63/1997. (XII. 12.) határozat kimondta, hogy „a szabálysértési eljárás rendje inkább közelít az állami igazgatási eljárás általános szabályaihoz, de a büntetőeljárás egyes elemeiből is építkeznek: 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 büntetőeljárásból hasonlóan – a hatóságokat terheli. A szabálysértési felelősségre vonás a jogsértés természete, az elbírálás rendje és a szankció jellege tekintetében a büntetőigazságszolgáltatáshoz áll közel, azzal rokon.”²⁹

Az alkotmányos testület bár deklarálta a szabálysértések kettős – igazgatásellenes és kriminális – jellegét, a szabálysértési felelősséget „bűnfelelősség”-ként határozta meg, amely természetes személy³⁰ múltban elkövetett jogsértésére reagál represszív jellegű joghátránnyal. A jogállamiság – és ezen keresztül a jogbiztonság – elvével ellentétben állónak találta ezért az ártatlanság véelme elvének sérelmét, amely miatt a bizonyítási teher az eljárásban nem az elkövető, hanem mindenképpen a hatóságra hárul.

A másik lényeges dolog a nyilatkozattétel kérdése. Kántás Péter még 1996-ban rámutatott arra a visszaélésszerű gyakorlatra, amivel a közlekedési szabálysértések kapcsán lehetett találkozni. Ám ekkor úgy vélte, hogy „az a körülmény, hogy a rendőrség egyelőre még nem rendelkezik teljes mértékben azokkal a technikai eszközökkel, amelyek segítségével kétséget kizáróan bizonyítani lehet a jogsértést, nem lehet elegendő alap arra, hogy pusztán logikai valószínűség alapján (mely szerint a tulajdonos rendszerint vezeti is a járművet) emberek ellen eljárást lehessen indítani, ahol a feltételezett elkövetők azáltal biztosítanak véltenséguket, hogy megnevezik a »tettest«”.³¹ Mindemellet arra is felhívta a figyelmet, hogy egy ilyen tartalmú szabályozás egyben feljelentési kötelezettséget is jelentene. A teljesség igénye kedvéért azért meg kell jegyezni, hogy ez az idézet a szabálysértési felelősségen belüli változtatásokra reagál, ám az szintén bizonyos, hogy az üzembentartó mentesülése csak egy másik személy biztos bírságotolásával együtt képzelhető el a jelenlegi rendszerben is.

²⁹ 63/1997. (XII. 12.) AB határozat indokolása.

³⁰ Ehhez a testület azt is hozzátette, hogy „a jogi személyek károkozó, jogellenes tevékenységének nem büntetőjogi eszközökkel való szankcionálása nem alkotmányellenes.”

³¹ KÁNTÁS Péter, *Adalékok a szabálysértés jogrendszerbeli elhelyezéséhez*, Jogi tanulmányok (1996), 42.

4. Az ártatlanság vélelme

Az ombudsmani jelentés a releváns alkotmányi rendelkezések között említi az ártatlanság véelmét.³² Az elvet az Alkotmánybíróság többször vizsgálta, de szerepel a magyar Alkotmány 57. § (2) bekezdésében, valamint több nemzetközi egyezményben, így például a Római Egyezmény 6. cikk 2. bekezdésében. Ez utóbbival kapcsolatban lényeges megemlíteni azt is, hogy a rendelkezés a 6. cikkben belül önálló, így a csatlakozáskor tett szabálysértésekre vonatkozó fenntartás erre a rendelkezésre például nem is terjedt ki az 1968-as szabálysértési törvény idejében.

Az elv hagyományos és klasszikus érvényesülési területe kétségtelenül a büntetőeljárás, ahol a szakirodalom általában más elvekkel is összekapcsolja, így az *in dubio pro reo* elvével,³³ a jogok jóhiszemű gyakorlásával,³⁴ a hallgatás jogával,³⁵ de általában itt említik a terhelt kedvező bizonyítási helyzetét, amely szerint nem kötelezhető ártatlanságának bizonyítására és a bűnösséget a hatóságnak kell bizonyítania. Kérdéses azonban, hogy a büntetőeljáráson kívül más eljárások során érvényesül-e a vélelem. A válasz nem teljesen egységes: másként reagált az Alkotmánybíróság, eltérő álláspontokkal találkozunk a szakirodalomban, és megint másképpen vélekedett a strasbourgi bíróság.

Az Alkotmánybíróság a rendszerváltás után igen hamar letette a voksát az elv kiterjesztése mellett. Az egyik többször idézett döntés a közigazgatási eljárásokkal összefüggésben született, amelyben a testület leszögezte, hogy *„természetesen tisztában van azszal, hogy ez az alkotmányos elv elsősorban büntetőjogi elv. Álláspontja szerint azonban olyan egyéb eljárásokban – mint a devizabátóság előtt folyamatban lévő eljárás is –, ahol az eljárás alá vont ügyfél vallomástétele esetében önmagát bűncselekménnyel vádolná, alkalmazandó. Mód van tehát ilyen esetben az Alkotmány tágabb értelmezésére.”*³⁶

A szabálysértési ügyekben relevánsnak tekinthető mind az 1991 szeptemberében alkotott határozat, amely az ártatlanság véelmével összefüggésben vizsgálta az 1968-as szabálysértési törvény „elkövető” megnevezésének prejudikáló jellegét,³⁷ mind a meghatározó jelentőségű 63/1997. (XII. 12.) határozat, amely a vezető közvetett felelősségére vonatkozó szabályok megsemmisítése során deklarálta, hogy a szabálysértési eljárásban érvényesül az

³² Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának Jelentése az OBH 4750/2008. számú ügyben, *i. m.*, 1.

³³ FARKAS Ákos, *A falra akasztott nádpálca avagy A büntető igazságszolgáltatás hatékonyságának korlátai*, Budapest, Osiris, 2002, 90-91.

³⁴ Idézi FENYVESI Csaba, *A védő és a büntetőeljárás alkotmányos alapelvei*, Minúciák, 2001, 118.

³⁵ HALMAI Gábor, TÓTH Gábor Attila, *Emberi jogok*, Budapest, Osiris, 2003, 720-721.

³⁶ 41/1991. (VII. 3.) AB határozat indokolása.

³⁷ 1284/B/1990. AB határozat indokolása.

ártatlanság véelme és a bizonyítási teher a hatóságokat terheli. Itt érdemes megjegyezni, hogy a hatályos szabálysértési törvény kifejezetten alkalmazandónak tartja az elvet, ugyanis az eljárás alá vont személy felelősségét a hatóságnak kell bizonyítania. Ezzel szemben a kommentárok mindezt nem az elv alkotmányos jellegével magyarázzák, hanem azzal, hogy szabálysértési jog hatályos rendszerét a strasbourgi büntetőügy-fogalom alakította.³⁸ Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az ártatlanság véelmével szoros összefüggésben áll a hallgatás joga is, amely a már említett 41/1991. (VII. 3.) határozat alapján valamennyi olyan eljárásban, ahol az eljárás alá vont ügyfél önmagát vádolná a vallomástétellel.³⁹

Mindebből azonban nem következik, hogy az ártatlanság véelme korlátlanul érvényesül valamennyi eljárásban. Minderről az Alkotmánybíróság akként vélekedett, hogy bár a véelem alkotmányos alapelveként funkcionál, és ezért a büntetőjogon kívüli eljárásokban is felhívható, ám az alkotmányos védelem korlátlanul nem terjeszthető ki, és csupán a felelősséghez kötött eljárásokban alkalmazható.⁴⁰ Ebből következően „*esetenként vizsgálendő, hogy az adott jogszabály az ártatlanság véelmének alkotmányos elvével összefüggésben áll-e.*”⁴¹ A közigazgatási szankcionálás természetéből fakadóan részben felelősségi alapokon áll, így a büntetőhatalom gyakorlása alapján azt gondolhatnánk, hogy ezekben az esetekben is érvényesülnie kellene az elvnek.

A strasbourgi esetjog ezzel szemben elsősorban a büntetőjoginak minősülő ügyekre tartja érvényesítendőnek az elvet, míg más felelősségi eljárásokra, így például a fegyelmi ügyekre már nem. Ugyanakkor a bűnösségi véelmekkel kapcsolatban a bíróság azt is leszögezte, hogy a jogi szabályozást akként kell kialakítani, hogy a véelmek megdönthetők legyenek. Emellett a jogszabályok alkalmazása során szintén figyelmet kell fordítani, hogy az eljárásjogi garanciákat a hatóság valóban tiszteletben tartsa.

A szakirodalomban többféle állásponttal is találkozhatunk. A rendszerváltás után Szikinger István több cikkében is amellet szállt síkra, hogy az ártatlanság véelme ne csupán a büntetőügyekben, hanem más eljárásokban is – így főként a szabálysértési és fegyelmi eljárásokban is – érvényesüljön. A fentiek alapján látható, hogy az alkotmányi gyakorlat ez utóbbit teljes mértékben respektálta, és a szerző azt a kívánalmát is megfogalmazta, hogy az elv ne jogágakhoz kötődő, hanem alkotmányos alapelveként funkcionáljon, és

³⁸ KÁNTÁS Péter, KINCSES Ildikó, *A szabálysértési jog*, Budapest, KJK, 2002, 104-105.

³⁹ 41/1991. (VII. 3.) AB határozat indokolása.

⁴⁰ 26/B/1998. AB határozat, vagy 22/2004. (VI. 19.) AB határozat indokolása vagy 553/B/2001. AB határozat indokolása.

⁴¹ 22/2004. (VI. 19.) AB határozat indokolása.

valamennyi olyan eljárásban felhívható legyen, ahol az egyén bűnösségét, illetve felróhatóságát vizsgálják.⁴²

Blutman László ezzel szemben nem ennyire megengedő. Álláspontja szerint az ártatlanság véelme büntetőjogi elv, amelyre azonban hivatkozni lehet a büntetőjogon kívül is, de csak büntetőjogi kérdésekben. Így a szabálysértések és büntetőügyek összefonódása okán a szabálysértési eljárásokban szintén érvényesítendőnek tartja az elvet. Mindez annak ellenére megállapítható, hogy a büntetőügy-fogalom szintén meglehetősen problémás, hiszen e körben az Európa Tanács gyakorlata eltérő fogalmat dolgozott ki, mint amilyen következtetés a magyar Alkotmány alapján levonható. Ugyanakkor felhívja a figyelmet egy ehhez hasonló és összefüggő elvre, nevezetesen a bizonyítási teherrel kapcsolatos *omnia praesumuntur legitima facta donec probitur in contrarium* elvre, amely egyéb, így például közigazgatási eljárásokban érvényesülhet. Ezzel magyarázza azt is, hogy a közgondolkodásban az ártatlanság véelme meghonosodott és sok esetben az állampolgárok akkor is arra hivatkoznak, ha az utóbbiról van szó.⁴³

A fentiek alapján az a következtetés vonható le, hogy amíg a szabálysértési eljárás során a szakértők, az alkotmányjogi grémium, valamint a nemzetközi egyezmények alapján egyértelműen érvényesül az ártatlanság véelme, addig a közigazgatási szankcionálás egyéb területein mindez már kérdéses. E körben tehát arra juthatunk, hogy a közlekedési objektív felelősség vizsgálatához előfeltétel annak az alapkérdésnek a megválaszolása, hogy lehetséges-e a szankciók átsorolása vagy a szankciók kétarcú – vétkes és attól független – megalapozása.

5. A *ne bis in idem* elve avagy megengedhető-e a párhuzamos szankcionálás?

Az ombudsmani jelentés felveti a *ne bis in idem* elvének sérelmét is. Az elvet elsősorban – az ártatlanság véelméhez hasonlóan – szintén a büntetőeljárás jog tudománya alkalmazza.⁴⁴ A szabálysértési, illetve közigazgatási jog irodalma azonban bizonyos mértékig eltérő, kiterjesztett tartalmat fűz hozzá – a büntetőjog irányába, hiszen a szabálysértési törvény rögzíti, hogy a cselekmény nem lehet szabálysértés, ha bűncselekményt valósít meg.⁴⁵ Ilyen módon a bűncselekményként történő elbírálása megszüntető okot képez,⁴⁶ és a kétszeri elbí-

⁴² SZIKINGER István, *Az ártatlanság véelme – alkotmányos alapelv!* Belügyi Szemle (1989/3), 8-17.

⁴³ BLUTMAN László, *Az ártatlanság véelme - a büntetőjogon kívül is?* Bírák Lapja (1996/1-2), 71-88.

⁴⁴ FARKAS, *i. m.*, 95.

⁴⁵ Sztv. 1. § (2) bek.

⁴⁶ Sztv. 84. § (1) bek. e) pont.

rálás elkerülése érdekében perújítási eljárást lehet kezdeményezni. E körben hasonló álláspontot foglalt el a strasbourgi bíróság is, amely a büntetőjogi tárgyú Hetedik kiegészítő jegyzőkönyv 4. Cikkét kifejezetten is felhívta szabálysértési ügyben.⁴⁷

A teljesség kedvéért azonban meg kell jegyezni, hogy a jelenlegi szabályozás a kétszeri bírságolást nem tesz lehetővé.⁴⁸ Ehelyett arra ad módot, hogy amennyiben az elkövető személye kiderül, vele szemben szabálysértési eljárást folytatassanak le és valamilyen intézkedést szabjanak ki, amelyek közül gyakorlatilag a járművezetéstől eltiltás lehet releváns. A kétfajta pénzbírság alkalmazásról, mint többszöri közigazgatási szankcionálásról, Gajdusчек is megállapítja, hogy a ténylegesen felvetne „*alkotmányos alapjogi problémákat*.”⁴⁹

Az Alkotmánybíróság előtt már több ízben volt olyan eset, amely valamely nem vétkességi alapú közigazgatási szankció melletti szabálysértési szankcionálást bírálja el. Kifejezetten ilyen ügy volt a 319/B/1995. szám alatt hozott végzéssel megszüntetett eljárás, amely a jövedéki bírság kiszabása melletti szabálysértési vagy büntetőeljárás alkotmányosságát ítélte volna meg a *ne bis in idem* elvvel összefüggésben – ha a jogalkotó hatályon kívül nem helyezi a rendelkezést, amelynek okán az érdemi állásfoglalás elmaradt. A grémium később a 29/1998. (VI. 17.) határozatában a munkaügyi bírság és szabálysértési bírság ugyanazon eljárásban történő alkalmazását mérte meg és találta alkotmányosnak. Ezen határozatban a testület kifejtette, hogy a közigazgatási bírságolás egyre terjedő mértéket ölt, amelyek többnyire objektív alapúak és a befolyt összeg reparációs célokat szolgál.⁵⁰

A közigazgatási büntetőbíráskodás területén a századforduló környékén már volt példa a kettős szankcionálásra, ahol ráadásul a pénzbüntetés és a pénzbírság kombinálhatósága mellett tették le a voksukat az egyes szerzők arra hivatkozással, hogy eltérő a kétfajta büntetés célja. Míg a büntetőjogi kodifikáció előtt meglehetősen rendezetlen volt az egyes szankciók, így a pénzbírság és pénzbüntetés kérdése, addig a Kbtk. Hatálya lépésével megszilárdult, hogy a trichotómia folytán a bűncselekmények körébe tartozó kihágás büntetése a pénzbüntetés lehet, és a Kbtk-n kívüli egyéb közigazgatás-ellenességeket pénzbírsággal lehetett sújtani.

⁴⁷ Gradinger v. Ausztria ügy. GRÁD András, *Kézikönyv a strasbourgi emberi jogi ítélkezésről*, Budapest, HVG-ORAC, 1998, 225-226.

⁴⁸ 1988. évi I. tv. 21/B. § (2) bekezdés.

⁴⁹ GAJDUSCHEK, *i. m.*, 190.

⁵⁰ 29/1998. (VI. 17.) határozat Indokolása 2. 2.

Ekkor fogalmazódott meg az az elv is, hogy ha valamely cselekményt kihágásként értékelnek és pénzbüntetéssel büntetnek, akkor ugyanaz a cselekmény egyben nem büntethető pénzbírsággal is. Az ún. rendőri kihágások esetén azonban más volt a helyzet.

Ezen cselekmények többnyire közigazgatás-ellenesek voltak és nem csupán törvényben lehetett ezeket megállapítani. Ekként egyes szerzők elképzelhetőnek tartották, hogy a büntetés eltérő célja alapján a két szankciót kombinálják, míg más cselekmények esetén ez egyértelműen a kétszeres értékelés tilalmába ütközött volna.⁵¹

Az eltérő célra hivatkozás azonban álláspontom szerint némiképpen hibás. Véleményem szerint a közigazgatási jogi szankcióknak több funkciója is lehet, amelyek azonban nem egymást kizáró, hanem kiegészítő és erősítő célok, és amelyek közül egyes konkrét esetekben hol az egyik, hol a másik kerül előtérbe, mint ahogyan a büntetőjog büntetésnek is egyaránt funkciója a represszió, illetve a prevenció. Abban az esetben, ha a szankció valamely célt egyáltalán nem érvényesíti, akkor nem feltétlenül az a megoldás, hogy másik szankcióval kell együttesen alkalmazni. Így amennyiben a jövőbeli jogkövetést csak az segíti elő, ha a szabálysértési szankció mellett közigazgatási bírságot is alkalmaznak, akkor inkább az a kérdés, hogy valamely szankció, jelen esetben a szabálysértési, miért nem rendelkezik kellő visszatartó erővel. E körben az utóbbi időben Gajduschek György végzett vizsgálatokat. Könyvében arra hívja fel a figyelmet, hogy általában a bírságolás tényleges bekövetkezésének esélye rendkívül csekély, az egyes rendszerek üzemeltetése sokba kerül és kevés a hatóság, továbbá a (szabálysértési) jogi szabályozás eleve megnehezíti a jogalkalmazást.⁵² Igaz a könyv kéziratának lezárása a 2008-as változások bevezetése előtt megtörtént, így lényegében az ún. objektív felelősségről nem ismerhetjük meg a szerző álláspontját, ám az a megállapítása mindenképpen figyelemre méltó, hogy a szabálysértési ügyek visszaszorulását manapság a bizonyítási nehézségekkel és a csekély bírságmértékkel magyarázzák, holott arra nincsen magyarázat, hogy a korábbi időszakban miért lehetett két-háromszor több esetben érvényesíteni a felelősséget.⁵³

⁵¹ ÉLTHES Gyula, *A rendőri és jövedéki büntetőjog. Az ezeréves magyar kihágási jog története és a mai állapota*, Budapest, Fővárosi Nyomda, 1935, 564.

⁵² GAJDUSCHEK, *i. m.*, 133-134.

⁵³ *Uo.*, 188.

Szintén érdekes megemlíteni, hogy a Kbtk. időszakában még csaknem nyilvánvalónak tekintették, hogy a pénzbírság mértéke nem haladhatja meg a pénzbüntetés generális maximumát.⁵⁴ Jelenleg pedig éppen fordított a helyzet; szinte majd az összes egyéb közigazgatási szankció esetén is. Ez felveti azt is, hogy jelenlegi formájában van-e még értelme a szabálysértési bírságolásnak vagy csupán a járművezetéstől eltiltás miatt van, netán azért, hogy egyes cselekmények legalább *de iure* nem maradjanak szankció nélkül.

Az ombudsmani jelentésből az is kiderül, hogy valójában párhuzamos szabálysértési eljárás lefolytatására nem volt példa,⁵⁵ ami álláspontom szerint nem azt igazolja, hogy a hatóságok a jogállamiság elvének megfelelően és humanusan alkalmazzák a jogot, hanem azt, hogy a szabályozás elérte a célját, van elkövető, van büntetés, ami szinte bizonyosan be is folyik az államkasszába. Ilyen módon felesleges az államapparátus erejét arra pazarolni, hogy a szabálysértési eljárás garanciális elveit követő eljárásban megtalálják az eljárás alá vont személyt, akit aztán esetleg eltilthatnak a járművezetéstől.

6. Egyes nemzetközi tendenciák

A nemzetközi tendenciák között két, egymással ellentétben álló hatással találkozhatunk. Az egyik, hogy az egyes országok gyakorlatában egyre inkább tért nyer az objektívnek nevezett felelősség, amely pusztán az eredményre tekintettel büntet.⁵⁶ A másik áramlatot az Európa Tanács gyakorlata, illetve az Európai Unió kívánalmai jelentik, amelyek egyrészt egy hatékonyabb garanciarendszer kiépítését célozzák, másrészt a büntetőjog alapvető elveinek közös rendszerét hozzák létre.

A közösségi előírások között említhető a 2988/95. sz. Tanácsi Rendelet, amely a közigazgatási büntetőjog alkalmazási körének a kiterjesztéséről rendelkezik. A rendelet azonban rögzíti a legfontosabb eljárási jogi elveket is, így a *ne bis in idem*, a méltányosság és az arányosság elvét, továbbá elhatárolja egymástól az igazgatási büntetéseket és intézkedéseket. Meghatározza a büntetés kiszabásának előfeltételei között a vétkességet, a kiszabható büntetések körébe pedig a pénzbírságot, előnyök elvonását és más gazdasági jellegű szankciókat von, amelyek között viszont nem találkozhatunk szabadságelvonó intézkedéssel. Az esetjog⁵⁷ alapján kitűnik, hogy az igazgatási büntetés kiszabása

⁵⁴ ÉLTHES, *i. m.*, 559-561.

⁵⁵ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának Jelentése az OBH 4750/2008. számú ügyben, *i. m.*, 6.

⁵⁶ Bővebben lásd KIS, *i. m.*, 205-216.

⁵⁷ A vonatkozó esetjogról bővebben Uo., 218.

körében érvényesítendő az ártatlanság véelme, a védelemhez való jog és a bizonyítási teher, míg az objektív felelősség az igazgatási intézkedések körében tartható elképzelhetőnek.⁵⁸

A másik dokumentum az Európa Tanács R (91) 1 számú ajánlása, amely viszont általában a represszív jellegű közigazgatási szankciók esetében alkalmazandó. Az ajánlás és ahhoz fűzött memorandum azt hangsúlyozza, hogy az ajánlás alkalmazási körét tekintve közigazgatási szankciónak tekintendő valamennyi közigazgatási szerv által meghatározott szankció, és nemcsak azok, amelyek a dekriminalizáció következtében kerültek ki a büntetőjogból.⁵⁹ Az ilyen komplex értelemben vett közigazgatási szankciók egységes követelményei között fogalmazza meg a 7. alapelv, hogy a bizonyítás terhe a közigazgatási hatóságokon nyugszik.

Itt ismét felmerül a kérdés, hogy mi a célja, vagy legalábbis mi a fő célja ezen szankciónak. E tekintetben tehát visszajutottunk ahhoz a problémához, hogy milyen jellegű cselekményeknek minősíthetők a közlekedési szabályszegések. Erre a kérdésre viszont – a valódi érdemi jogalkotói indokolás hiánya⁶⁰ miatt – minden bizonnyal csak az Alkotmánybíróság fog választ adni, amely szerv a jelen tanulmány kéziratának lezárásáig⁶¹ még nem döntött a jogszabályt érintő indítványokról.

7. Összegzés

Az állam életvédelmi kötelezettségéből fakadóan szükségszerű, hogy a jogalkotó szabályalkotással törekszik a halálos balesetek számának csökkentésére. Mindez azonban nem ölthet olyan mértéket, hogy figyelmen kívül hagyja az adott jogterület belső logikáját. A közigazgatási jogi szankciók egyik fontos és gyakorlati kihatással bíró megkülönböztetési rendszere az objektív és szubjektív szankciók elhatárolása, amely utóbbiak az egyik legjellegzetesebb

⁵⁸ *Uo.*, 216-218.

⁵⁹ KIS Norbert, NAGY Marianna, *Európai közigazgatási büntetőjog*, HVG-ORAC, Budapest, 2007, 23. és 281-284.

⁶⁰ E körben ugyanis csupán abból a tételből indulhatunk ki, amelyet a miniszterelnök a jogszabály előterjesztése során megfogalmazott, nevezetesen, hogy a szigorra a közlekedési balesetek és különösen a halálos balesetek nagy száma miatt van szükség, így a szabályozás mintegy az állam életvédelmi kötelezettségét valósítja meg, annak manifestációja. E körben egyet kell értenünk azokkal az álláspontokkal (Ld. például NAGY, *Objektíven...*, i. m., 13.), amelyek súlyos hibának tartják, ha nincsen egy jogi normának hivatalosan elfogadott indokolása, ha pedig van, akkor az többnyire nem több, mint a jogszabály szövege prózában. Ekként nem ítéhető meg az az ombudsmani jelentés által felvetett kérdés, hogy nem valamennyi tényállás áll közvetlen összefüggésben a törvényalkotó által kifejtett céllal.

⁶¹ 2009. április 2.

képviselője a szabálysértési jog. Ez az Alkotmánybíróság döntése által megerősítetten bűnfelelősségen alapul. Míg azonban a javaslatok csupán bűnösségi vélelemről és a bizonyítási teher megfordításáról szoltak, addig az elfogadott jogszabály már az üzembentartó, mint felelős személy vélelemét építi be az eljárás egyszerűsítése, a hatóság munkájának megkönnyítése érdekében.

A jogszabály megítélését nehezíti az is, hogy a szabálysértési tényállások között továbbra is szerepelnek az objektív felelősség körébe vont cselekmények, ennél fogva a szabálysértési dogmatika szintén felhívható. A büntetőjog felől közelítő szerzők pedig egyértelműen a büntetőjog általános elveit kérik számon a szabálysértési jogon. E körben említhető Szabó András büntetőjogász álláspontja, amely szerint a szabálysértési ügyek egészét azért kell büntetőjogiként kezelni, mert nagy részük kriminális.⁶² A Római Egyezmény jellegét és esetjogát vizsgálva, lényegében hasonló álláspontot fogadott el Bittó Márta is, aki a Magyarország által tett fenntartás vizsgálata során jutott arra a következtetésre, hogy az egyezmény az emberi jogok minimumát tartalmazza, és a büntetőügy-fogalom meghatározása kapcsán csupán az egyik kritérium az adott ország jogrendszere.⁶³ Ennél fogva az államoknak az egyezményben szereplőnél teljesebb körű garanciarendszert kellene kiépíteniük.

Ettől némiképpen továbbment Kis Norbert büntetőjogász, aki szerint „*A közigazgatási büntetőjog erősödésében, a közigazgatási büntetőjognak a büntetőjog alapelvi rendszeréből történő kiszakításának motivációjában a jogállami gondolattal összeférhetetlen tendencia nyomait találhatjuk meg. A büntetésnek van materiális tartalma, amelyet az igazgatási eljárásban, közigazgatás-ellenes cselekményeket szankcionálva sem veszthet el.*”⁶⁴

Amennyiben úgy gondolkodunk, hogy valamely korábban a büntetőjog által szabályozott cselekmény nem veszíti el a dekriminalizáció által a büntetőjogi karakterét, akkor ugyanez a tétel igaz lehet a szabálysértésekre is. Jelen esetben pedig a helyzet még ennél is tisztázatlanabb, hiszen az adott cselekményt egyaránt megtalálhatjuk, mint objektív, valamint mint szubjektív alapú szankcióra okot adó kötelezettségsgést.

Míg tehát a Madarász-féle álláspont a jogalkotó szándékától független karaktert adott egyes cselekményeknek, addig ebben a helyzetben a jogalkotó szándéka sem tisztázott. A szabályozás voltaképpen maga cáfolja meg azt, hogy vannak olyan cselekmények, amelyek jellegüknél fogva egyik vagy másik kategóriába tartoznának. Amennyiben a cselekmény állandó karakterére

⁶² „*A szabálysértési ügyek büntető ügyek, mert nagy részük bűncselekmény (kriminális szabálysértés).*” SZABÓ András, *Jogharmonizáció és alkotmányos igazságszolgáltatás*, Kriminológiai közlemények, Különkiadás, 1998, 17.

⁶³ Lásd bővebben BITTÓ Márta, *Az Emberi Jogok Európai Egyezménye és a magyar szabálysértési jog*, Állam- és Jogtudomány (1995/3-4), [1998] 225. és 233-234.

⁶⁴ KIS, *i. m.*, 218.

vonatkozó meggyőződést nem is fogadjuk el, akkor marad az a megoldás, hogy a jogalkotó dönthet. Ámde itt a jogalkotó akként döntött, hogy ugyanaz a cselekmény ilyen is és olyan is. A jelen cikk megírásakor még nem született meg az Alkotmánybíróság határozata, amely *erga omnes* hatályánál fogva bizonyosan hosszú időre meghatározza az ilyen irányú jogalkotói elképzeléseket.