

Miért akar a rendőrség bennünket bírsággal üzemben tartani?

/ alkotmányjogi kritika az üzembentartói objektív felelősség közigazgatási bírságolásáról/

Ez az írás nem publicisztika, hanem jogi szemelvényezés. Az idén bevezetett, ún. üzembentartói objektív felelősség és bírságolás közjogi hibáit összegezi. A jogban a közhatalmi döntéseket indítványok indukálják. Azok műfaja szikár, hasonló a szillogizmusokéhoz: egymásra épülő tények és konklúzió(k). Kivonatossan bemutatjuk - megismételjük! – azokat a jogelveket, axiómákat, kereteket és határokat, amelyeket eleve nem kellett volna, és végül kár volt figyelmen kívül hagyni.

A Magyar Autóklub indítványt nyújtott be a T. Alkotmánybíróságnak egyes törvényi és kormányrendeleti rendelkezések utólagos normakontrolljára és azok megsemmisítésére. Indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság semmisítse meg a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény /a továbbiakban: Közl-tv./ 21.§, a 21/A.§, a 21/B.§ egészét, továbbá ugyanezen törvény 48. § 20. és 21. alpontját: mindezekben az úgynevezett üzembentartói objektív felelősséget létesítő és megvalósító közigazgatási bírságolás intézményét, továbbá az itt említett közigazgatási bírságolás végrehajtási szabályait megállapító 410/2007. (XII. 29.) Korm. rendelet teljes normatartalmát. A megsemmisítést az Abtv. 43. § (4) bekezdése alapján visszamenőleges hatállyal kértük, tekintettel ez esetben a jogbiztonság különösen fontos érdekére. Miután az alkotmányellenesség megállapítása kvázi szabálysértési felelősségrevonások megsemmisítését, eltörlését eredményezné, ám az Alkotmánybíróság (AB) határozathozataláig számos szankció kiszabásával jogerősen lezárt ügy képződhet, az indítvány kitért az alkotmányosértő norma alapján lezárt ügyek felülvizsgálatának, és a folyamatban lévő ügyek szankció-mentes lezárásának a kezdeményezésére is. E legkedvezőbb esetben az összes (régí és új) ilyen ügyben tabula rasa-t kell „csinálni”, mely önmagában felveti a jogszabály-előkészítők szakmai-etikai stb. felelősségét.

A kifogásolt rendelkezések elsősorban az alkotmány 2. § (1) bekezdését, továbbá az 57. § (2) bekezdését sértik. Az új intézmény - garancia-nélkülisége folytán – nincs kellő összhangban az Európai Emberi Jogi Bíróságnak az Egyezmény 6. Cikke 2. bekezdése terén formálódó gyakorlatával sem. Egyszersmind ellentétes az Európa Tanács Miniszteri Bizottság R (91) 1. sz. Ajánlásával is, mely a közigazgatási szankciókról szól.

Rend: cél és eszköz

A Kormány közlekedésbiztonsági intézkedés-csomag révén kívánja erősíteni a közlekedési fegyelmet és morált, s ennek érdekében több elemből álló, döntően jogalkotási lépéseket tett. Ezek zöme szükséges és arányos intézkedés lehet a rend előmozdítására, de a csomagban végiggondolatlan, önkényes, félreértett vagy a honi és az uniós jogrendbe nem illeszthető döntés is helyet kapott. Utóbbiak egyike a kvázi közvetett szabálysértési tettességet, ill. felelősséget létesítő, s így az ún. objektív üzembentartói felelősséget sújtó közigazgatási bírságolás bevezetése. Ez az új „megoldás” megkerüli az Alkotmány 57. § (2) bekezdésében jelölt, klasszikus jogállami alapelvet az ártatlanság vélelméről, s egyben felróhatóság, az objektív felelősségnél fogalmilag kellő eredmény, sőt az ok-okozati összefüggés nélkül bírsággal sújtja azt, aki nem képes vagy nem hajlandó megszegni az őt és hozzátartozóit „védő” önvádra kötelezés tilalmát. Mindez, mint „a cél szentesíti az eszközt” logikájú jogalkotás a demokratikus jogállamiság súlyos sérelme is. Tegyük egy gondolat-kísérletet! Amennyiben 7 szabálysértés esetében presszionálható az ember arra, hogy besúgja önmagát vagy családtagját, mikor (illetve, miért nem) válhat etalonná ugyanez az elvárás a súlyos bűncselekmények kapcsán is?! És ha mégis azzá válnék, ki beszél még európai, alkotmányos jogállamról? Rendőrállami logika szerint, aki lapít, ab ovo bűnös, nyomozni, bizonyítani se muszáj a hatóságnak!?

A jogállam egyik alapelve az ártatlanság vélelmének elve. Ez az alkotmányos - habár elsősorban büntetőjogi – elv az AB értelmezése szerint egyéb, különösen a kriminális jellegű eljárásokban, így a szabálysértési eljárásban is alkalmazható. Az AB az elvi kritérium okát is

megadta: az ártatlanság vélelmének érvényesülése a szabálysértési eljárásban az elkövető számára kedvező eljárásjogi helyzetet termet, ami az elkövető egész eljáráson végigvonuló ügyféli jellegű jogosultságaiban és e jogok tiszteletben tartására irányuló hatósági kötelezettségekben fejeződik ki. Az ártatlanság vélelmének következménye, hogy a szabálysértési eljárásban a bizonyítási teher nem az elkövetőre, hanem a szabálysértési ügyben eljáró hatóságokra hárul. Következésképpen: (ha) a szóban forgó rendelkezés az ártatlanság vélelmének elvébe ütközik, ellentétes a jogállamiság jogbiztonsági követelményével is. Olyan eljárás, amelyben a reá vonatkozó egyik alapelv nem jut érvényre, nem tekinthető a jogállamiság, a jogbiztonság szempontjából alkotmányosnak. Az objektív felelősséget - a közlekedéssel összefüggő szabálysértések esetleges rendszer-konform korszerűsítése helyett - intézményesítő törvény-alkotás éppen az iménti alkotmányos elvek kiiktatását, megkerülését célozta és szolgálta.

Az ún. üzembentartói, objektív felelősség érvényre jutását szolgáló közigazgatási bírságolás intézménye a jogállamiságtól idegen, machiavellista jogalkotás. Az alapvető célja nem kifogásolható. A választott mód azonban alkotmányosértő, továbbá részben kontraproduktív, adott mezőben nem adekvát, a jogrendszer egészébe illeszthetetlen, és gyakran eredménytelen is. Tény: EU-s elvárás nyomán, záros határidőn belül 50 %-kal kell(ene) csökkenteni a halálos és súlyos kimenetelű közlekedési balesetek, szabálysértések, bűnügyek számát. A kormány(biztos) felfogása szerint e célból bármely eszköz megengedett, mert úgymond a propaganda, a szép szó, a belátás, a kiskapu-keresés, az ún. trükközés ideje lejárt, drasztikus megoldást kell találni. Újabban itthon már(is) diadalittas rendőri jelentések, számok, %-ok nyernek egyoldalú tálalást és publicitást. Arról viszont kevés szó hallható, hogy az objektív felelősséget realizáló közigazgatási bírságolás nagyrészt eltüntette a rendőrséget a közutak mellől, a rendőrök direktben szabálysértőt immár nem vagy alig fognak meg, a megelőzés és a helyszíni segítség, probléma-megoldás, figyelmeztetés, beazonosítás, a lehető, kisebb összegű helyszíni bírságolás de facto megszűnt, így félnivalójuk a notórius szabályszegőknek a saját személyükben vajmi kevés maradt. Elég azt tudniuk, hogy hol vannak a traffipax-ok: más esetben, legfeljebb majd érkezik az üzembentartónak egy fizetési felszólítás. Aztán utólag majdcsak valahogyan lepapírozzák a bakit.

Elvként indokolt leszögezni: ha bárki egy vele szemben, hivatalból, az ő szankcionálása végett indított hatósági eljárásban élni kíván az alkotmány-adta lehetőségekkel, akkor e személy nem trükközik, nem kiskapuzik, hanem védi a saját (és hozzátartozói) jogait és érdekeit. Nem várható el tőle, hogy önmaga vagy hozzátartozói megbüntetéséhez muníciót szolgáltatson, ezzel vagy más módon, részben vagy egészben elvégezze a hatóságok felderítési, nyomozati, bizonyítási feladatát, átvállalja ezek szerepét, kockázatát és felelősségét. Nem lehetne alkotmányos megfelelés nélkül szlalomozni - a rendőrségi munka megkönnyítése érdekében - közjog és magánjog között, márpedig esetünkben ilyen, az alaptörvénynek megfelelő ok, érv, tényező nincsen.

Nincsen olyan összefüggés és analógia, amely a civiljog és a közjog ilyen összekapcsolását megalapozná. Az AB számos határozatának summázata: jogállamban a cél nem szentesíti az eszközt, jogállamot építeni attól idegen, alkotmányosértő eszközökkel és módokkal még ideiglenesen sem lehet. Nemcsak a jogszabályoknak és az állami szervek működésének kell szigorúan összhangban lenniük az Alkotmánnyal, hanem az Alkotmány fogalmi kultúrájának és értékrendjének át kell hatnia az egész társadalmat. Ez a jog uralma, ezzel lesz az Alkotmány valóságossá. A jogállam megvalósulása folyamat. Az állami szervek számára alkotmányos kötelesség ezen munkálkodni. A célok és az eszközök egybevetése itt a jogalkotói hatalommal való visszaélés megállapítására is alapot adhat.

További kiemelések AB-határozatokból: az Alkotmánybíróság rámutat, a demokratikus jogállamokban - így hazánkban is - a joggal való visszaélés tilalmának érvénye nem szorítkozik egyetlen jogágra, hanem e tilalom - az egyes jogágak sajátosságaitól függő

formában - az egész jogrendszerben érvényre jut. A Magyar Köztársaságban az említett tilalomnak az egész jogrendszerre kiterjedő általános érvénye közvetlenül az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdéséből vezethető le. A kifejtetteknek megfelelően érvényesül a joggal való visszaélés tilalma a közjogban is, ahol e tilalom egyaránt irányadó a jogalkotó szervek, a jogalkalmazó szervek, illetőleg az ügyfelek magatartására. Az Alkotmánybíróság - a hatáskörébe tartozó ügyek jellegének megfelelően - az eddigiek során elsősorban a jogalkotói hatalommal való visszaélést vizsgálta és e tárgykörben több precedens értékű döntést hozott. Az Alkotmánybíróság a jogalkotói hatalommal való visszaélés körében kialakult eddigi gyakorlatát nem ítélte olyan széles körűnek, amely elegendő alapul szolgálna e fogalom alkotmányos követelménybe foglalt egzakt meghatározására. Mindazonáltal az eddigi döntések is alapul szolgálnak annak az általános érvényű következtetésnek a levonására, hogy mivel a joggal való visszaélés tilalmának forrása az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdése, alkotmányellenes az olyan rendelkezés is, amely amiatt ütközik az említett tilomba, mert a jogalkotó valamely jogintézményt nem annak jogrendszeren belüli rendeltetése szerinti célra használ fel.

A jogintézmények célhoz kötött felhasználási lehetőségére - mint a jogalkotó hatalom egyik alkotmányos korlátjára - elvi érveléssel mutatott rá az Alkotmánybíróság 24/1997. (IV. 25.) AB határozata. Kétségtelen, hogy a törvényhozónak még a jogintézmények céljának meghatározásában is összehasonlíthatatlanul szélesebb körű alkotmányos mozgástere van, mint egy helyi önkormányzatnak. Ám ez a mozgástér sem korlátlan, mivel a törvényalkotót is köti a jogalkotói hatalommal való visszaélés tilalma.

Noha az államnak a piacgazdaság viszonyai között is megvan az a joga, hogy jogszabályok segítségével beavatkozzék a gazdasági folyamatokba, ez irányú joga nem korlátlan. Az semmiképpen sem tartozik bele, hogy a piacgazdaság tényleges viszonyait figyelmen kívül hagyva, a rosszhiszeműség vélelméből kiindulva, tetszése szerint szabályozza a gazdasági életet, tekintet nélkül arra, hogy a kellően át nem gondolt szabályozás kiket és milyen mértékben sújt joghátránnyal.

Szabálysértés, avagy mégsem + nemzetközi kitekintés

Az AB a szabálysértési jogi felelősség alapjait is vizsgálta. Alkotmánysértőnek minősítette az 1968. évi I. törvénybe utóbb beemelt ama tételt, mely szerint bizonyos esetekben a szervezet vezetőjét, ill. a munkáltatót kellett felelősségre vonni, a valódi elkövető híján. Az AB elvi érveléssel foglalt állást a felróhatóságra épülő szabálysértési felelősség mellett, ugyanakkor kiállt a szervezet vezetőjét terhelő kvázi feljelentési kötelezettség ellen. Kulcsmondat: „e szabályozás indokolatlanul csökkenti a hatóság felderítési, bizonyítási kötelezettségét – méltánytalanul áthárítva e terhet a szervezet vezetőjére”. Az AB-határozat gátja lett annak, hogy újból, más metódus szerint közvetett szabálysértési tettességgel próbálkozzék a jogalkotó, így ezen elv és garanciális megoldás megkerülése lett a cél.

Létező intézmény a közjogban is az objektív felelősség, mely természetes vagy jogi személyt sújt felróhatóságtól függetlenül büntetéssel, ha olyan objektív jogsértő helyzetre kell reagálni, amely pl. a közérdek szempontjából tarthatatlan. Két valóságos, reális példa: a szennyező fizet, ha nála a megengedett mérték feletti káros anyag verifikálható, avagy, ha egy hatósági ellenőrzés során az egészséget veszélyeztető anyag, pl. szalmonella van az ételben. Mindegy, hogy ki tette oda, bele! Ilyen eredmény, objektív tényhelyzet, jogsértő ok és okozat azonban a Közl.-tv. 21. § (1) bekezdésében jelölt, „7 főbűnnél” nincsen. Pusztán a rendőrség nem volt képes a szabálysértőt megállítani, beazonosítani, eljárás alá vonni. A rendőrség tehetetlensége, rossz, illetve hiányos infrastruktúrája, irányítási módja az, ami 100 ezres nagyságrendben eredményez olyan hiányos tettenérést, mely az elkövető kilétének felderítésében kudarcot hoz. Nem így volna, ha a szabálysértőt feltétlenül megállítanák, ezzel a szabálysértést meg is szakítanák, avagy olyan technikát alkalmaznának, mely kellő, korrekt bizonyítékkal szolgálna pl. a gyorshajtó személyéről. Ám technikai, infrastrukturális gondot

alkotmányértő jogalkotással kiváltani és kezelni nem lehet. Ezek nem azonos minőségek, és ehelyütt különösen igaz, hogy nem az autós van a rendőrségért, hanem fordítva. Nem az előbbit kell védhetetlen helyzetbe hozni az utóbbi kényelméért, hanem éppen a közhatalommal szemben van szükség fokozott alkotmányos védelemre. Tény, hogy a hatályos szabályozás - kényszerű engedményként, rossz kompromisszumként – ad szűk körben „egérutat” az üzembentartó számára arra, hogy igazolja: nem ő, hanem más vezette az adott helyen és időben a járművet. Ez azonban változatlanul eltér az alkotmány 57. § (2) bekezdésétől, mivel a fél igazol, nem a hatóság bizonyít, továbbá nem kezeli az alapproblémát. Tudniillik azt, hogy eredmény-felelősséget kreált a jogalkotó ott, ahol releváns és adekvát eredmény nincs, felróhatóság és ok- okozati összefüggés sincs, s pusztán azért van „jogellenesség”, mert az önkényes törvény így szól. Még az olyanféle kimentő klauzulák is ismeretlenek, amelyek pl. ugyanezen gépkocsi közlekedési baleseténél magánjogilag számításba jöhetnének.

Az ártatlanság vélelmének elve az Emberi Jogok Európai Egyezményének (a továbbiakban: EJE) a tisztességes tárgyaláshoz való jogról szóló 6. Cikke 2. bekezdésében szerepel: „Minden bűncselekménnyel gyanúsított személyt mindaddig ártatlannak kell vélelmezni, amíg bűnösségét a törvénynek megfelelően meg nem állapították.”

A magyar alkotmány 57. § (2) bekezdése szerint pedig: „(2) A Magyar Köztársaságban senki sem tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét bíróság jogerős határozata nem állapította meg.” A két norma tartalmi egybeesése nyilvánvaló.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJB) több, immár klasszikusnak számító ítéletéből (pl. a Belilos ügyből) - kirajzolódik, hogy az Egyezmény 6. Cikkének rendelkezései a strasbourgi gyakorlat szerint olyan magatartások megítélésénél is alkalmazást nyernek, amelyek a nemzeti jog szerint „csak” akár fegyelmi, akár szabálysértési eljárás alapjául szolgálnak. A minősítés szempontjából ugyanis a strasbourgi szervek azt vizsgálják, hogy a cselekmény kriminális jellegű-e (ennek során figyelemmel vannak arra is, hogy az adott magatartást a többi tagállamban milyen felelősségi alakzaton belül helyezik el), mi a funkciója a kilátásba helyezett és ténylegesen alkalmazott szankciónak (a büntetőjoghhoz hasonlatos-e és a megtorlást-elrettentést szolgálja-e), valamint az milyen mértékű.

A Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága döntő súllyal épít az EJB-nek egyes honi alkotmányos intézményeket, megoldásokat és normákat (is) érintő döntéseire. A legutóbbi példa erre a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény részleges alkotmányellenességét az EJB határozata mentén kimondó 561/B/2002. AB határozat. Nem állítható, hogy ugyanilyen markáns honi közjogi gyakorlata képződött eddig az alkotmány 57. § (2) bekezdése értelmezésének. Ugyanakkor érezhető, hogy az AB az ún. kriminális, ill. szabálysértési karakterű tényállások alkotmányossági felülvizsgálatakor következetesen elindult az EJB által kijelölt úton, és az európai elveket - egyéb megfontolásokkal egyetemben – érvényre juttatta az ún. közvetett szabálysértési tetséget alkotmányellenesnek minősítő, megsemmisítő döntésében .

Az ártatlanság vélelméhez kapcsolódó strasbourgi esetjog

Az EJB esetjoga azt bizonyítja, hogy a 6. cikk alkalmazhatósága (értelemszerűen az ártatlanság vélelmével egyetemben) nem csupán a büntetőeljárásokra korlátozódik, hanem akár szabálysértési/ fegyelmi/ közigazgatási ügyekben is érvényesülnie kell. /

Az EJB az Engel ügyben dolgozott ki a 6. cikk alkalmazhatóságával kapcsolatban egy speciális tesztet. Ennek alapján a következő kritériumok szerint sorolja be az ügyeket a 6. cikk hatálya alá, vizsgálandó:

- a jogsértés természete, és
- a lehetséges büntetés természete és súlya.

Az EJB az Öztürk v. Németország ügyben ezt vizsgálta: a német igazgatási hatóság 60 DM szabálysértési bírsággal sújtotta Öztürk urat közlekedési szabálytalanságért. Az EJB úgy ítélte

meg, hogy az ügyben büntetőjogi jellegű vád történt, így az az Egyezmény 6. cikkének hatálya alá tartozik. Az EJB elismerte, hogy a jogsértés a német jog szerint nem volt bűncselekmény, hanem csupán igazgatási szabályszegés. Megállapították továbbá, hogy a közlekedési szabálysértésért a hatóság által kiszabott bírság alapvetően büntetés. Ezt a jellegét az sem semlegesítette, hogy egyidejűleg preventív és közlekedésrendészeti funkciója is van. Következtetésül: a jogi formák és módok sajátos, nemzeti megválasztása nem ment fel az Egyezményben jelölt, garanciális jogvédelem korláta alól.

Az ártatlanság vélelme és a felelősségi vélelem megdönthetőségének kapcsolatában az EJB gyakorlatából a Salabiaku v. France határozat a precedens-értékű. Az EJB a 6. cikk 2. bekezdés értelmezésében a felelősségi vélelmet ugyan megengedte, ám azzal, hogy az államoknak azt ésszerű korlátok között kell alkalmazni, figyelembe véve az ügy tárgyi súlyát és fenntartva az effektív védekezés jogát. Meg kell hagyni a védekezés lehetőségét olyan mértékben, hogy ne váljon a vélelem megdönthetlenné.

Az EJB szerint a fenti, bűnösségi vélelemnek olyan ésszerű korlátok között kell mozognia, amelyek a cselekmény súlyával arányosak, továbbá biztosítani kell a védekezési jogot. Megjegyzés: esetünkben arányosságról, ésszerű korlátozottságról alig/ha beszélhetünk, és olyan valóságos, objektív tények sem állnak fenn, amelyekre ezt a felelősséget építeni lehetne. Az ok és a cél itt(hon) eleve Egyezmény-ellenes.

Tekintettel kell lenni az Európa Tanács Miniszteri Bizottság R (91) 1. sz. Ajánlására a közigazgatási szankciókról is. Ebből számunkra a következők irányadók:

Az államigazgatás növekszik, ugyanakkor van egy dekriminalizáció irányába mutató tendencia is, így jelentős a közigazgatási hatóságok szankcionálási hatásköre, erre tekintettel „az egyén védelme szempontjából kívánatos a közigazgatási szankciók elburjánzásának bizonyos elveknek megfelelő korlátozása”. Történik visszautalás két korábbi ajánlásra, melyek a közigazgatási hatóságok aktusaival kapcsolatban az egyén védelmét vezérlik (!), továbbá a közigazgatási hatóságok mérlegelési jogkörének gyakorlását keretezik. Az ajánlás intézkedést vár el az „Ajánlásban foglalt általános céloknak megfelelően a méltányosság lehető legmagasabb fokának tiszteletben tartása érdekében”. 8 alapelv ad fontos részleteket.

Azok közül főleg a következők érdemelnek elemző egybevetést:

1. alapelv, mely szerint az alkalmazható közigazgatási szankciókat és kiszabásuk feltételeit törvény kell, hogy szabályozza. A magyar megoldás sérti ezt, mert a Közl-tv. 48. § 21. alpontja mind a közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabályszegések körét, mind a kiszabható bírságok mérlegelést nem tűrő összegét rendeleti szabályozásra bizza. Igaz ez még akkor is, ha maga a Közl-tv.21. § is 7 pontban nevesít egyes szabálysértési tényállásokat, köztük olyanokat is, amelyeknek vajmi kevés közül lehet a halálos balesetek visszaszorításához (L: 21. § f)és g) alpontok!).

7. alapelv, mely szerint a bizonyítás terhe a közigazgatási hatóságon nyugszik. Esetünkben éppen ennek a garanciális elvnek és normának a megkerülése a magyar megoldás célja és eredménye. Az új jogintézmény a Miniszteri Bizottságának ajánlásával sincs szinkronban.

-.-

Otto von Bismarck szerint minden magyar egy jogász és egy huszár keveréke. Ezentúl járjunk talán lovon?

Kolláth György alkotmányjogász, ügyvéd