

KIS NORBERT

A közigazgatási büntetőhatalom hatékonysági és jogbiztonsági dilemmái

Az *állami büntetőhatalom* a jogérvényesítést szolgáló állami kényszer egyik formája, amely végső soron a fizikai kényszert is bevetheti. A büntetőhatalom jogérvényesítési logikája: a jogsértővel szemben kiszabott és alkalmazott, a jogsértéssel arányos, azt megtorló joghátrány, azaz büntetés. Ennek egy különleges területe: a *közigazgatás hatáskörébe utalt büntetőhatalom*. A közigazgatási büntetőhatalom – a büntetőjogi bűnösség, a bűnösségi stigmatizáció és a szabadságvesztés-büntetés kivételével – a szankciók minden nemére, a jogsértések minden típusára kiterjeszhető. A közigazgatási *büntetőhatalom közjogi, jogelvi és dogmatikai konstrukciója* nem vált egységes és koherens területté.¹ A gyorsabb és *hatékonyabb jogérvényesítés* igénye a büntetőjogon kívüli büntetőhatalom minőségében és súlyában is bővülő, komplex közigazgatási rendszereit hozta létre. A *szabálysértési jog* és a rendészeti igazgatás egy része szintén a büntetőhatalom gyakorlásának ad keretet.

A közigazgatási represszió kutatása *nem kapott tudománytani pozíciót* sem a büntetőjog, sem a közigazgatás tudományában, de a rendészetelméletben sem. A *büntetőjog tudománya* a jogági határokat követi és nem vesz tudomást arról, hogy a büntetőjog-ellenes és a közigazgatás-ellenes cselekmények között a védendő jogtárgyak oldaláról nincs minőségi különbözőség. Paradox, hogy a szankciók tekintetében (a szabadságvesztés kivételével) a közigazgatás gyakran súlyosabb és diverzifikáltabb joghátrányokkal bír, mint a büntetőjog, különösen a jogi személyekkel szemben. A *közigazgatásban* a büntetőhatalom nem a jogérvényesítés kulcskérdéseként, hanem a közigazgatás „negatív funkciójaként”, marginálisan van jelen. A jogérvényesítés hatékonyságával kapcsolatos újabb kutatások (például *Nagy Marianna*) kezdik megfélelő súllyal és komplexitással tárgyalni a közigazgatási represszió témáját.

¹ Lásd bővebben Kis Norbert: A közigazgatási büntetőhatalom alkotmányossági és jogpolitikai dilemmái. In: Ruzsonyi Péter (szerk.): *Tendenciák és alapvetések a bűnügyi tudományok köréből*. Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2014, 167–185. o. [2014a]; A Kúria joggyakorlat-elemző csoportjának 2015-ben publikált jelentése a közigazgatási bírságok gyakorlatáról is ezt a megállapítást támasztja alá.

http://www.lb.hu/sites/default/files/joggyak/a_kozigazgatasi_birsagok_vizsgalati_targykorben_joggyakorlat-elemzo_csoport_osszefoglalo_velemenye.pdf

A *rendészetelmélet* viszonya a közigazgatás büntetőhatalmához ellentmondásos.² A rendészet feladata a közbiztonság és a közrend fenntartása. A *rendészet tudomány kutatási alapkérdése* a közbiztonság és a közrend fenntartásának hatékonysági³ és alapjogi (jogvédelmi) vonatkozásai. A rendészeti kutatásoknak a kutatási alapkérdések megválaszolásában ezért nyitottnak kell lenniük a közigazgatás-tudományhoz és a bűnügyi tudományokhoz sorolt tematikákra, ezeket szükség szerint a rendészeti kutatás keretei közé kell emelni. A *rendészeti hatalom* és a *büntetőhatalom* jelentősen eltérő közjogi és működési elvek alapján szerveződik.⁴ A kutatási módszertanban mégis egymást részben átfedő, „keresztülfevő” kutatási alapkérdések, hipotézisek vezetnek el a rendészetelmélet kutatási céljaihoz. Azaz a közbiztonság és a közrend fenntartásának hatékonysági és alapjogi (jogvédelmi) kérdései szükségessé teszik (tehetik), hogy a rendészeti kutatások a büntetőjog, a büntetőeljárás, a szabálysértések vagy a *közigazgatási represszió tárgykörével is foglalkozzanak*. A *transzdiszciplinaritás* mint módszer és szemlélet követendő, ennek keretét a kutatási alapkérdés és a kutatási eredmény közötti logikai kapcsolat ad. Egy nyitott és átfogó szemléletű rendészet tudomány a sajátlagos (rendészeti) kutatási célhoz vezető büntetőtudományi és közigazgatási tematikáit is képes integrálni.

A rendészetelméletben jelen van az a tágabb fogalomalkotás, amely a közigazgatás védelmét és szankciórendszerét is befogadja. *Magvary Zoltán* a rendészet védő, megelőző, elhárító, egyfajta „negatív” tevékenységét hangsúlyozta, a büntetést nem tekintette közigazgatási feladatnak.⁵ *Finszter Géza* szerint „*A rendészet anyagi joga azon jogszabályok összessége, amelyek a közrendet veszélyeztető magatartásokat meghatározzák és elkövetőiket közigazgatási szankcióval vagy büntetőszankcióval fenyegetik*”.⁶ *Szamel Lajos* a

2 A Magyar Akkreditációs Bizottság a Nemzeti Közszerződési Egyetem rendészet tudományi doktori iskola létesítési kérelmét 2015. július 10-én elutasította. Az elutasítás indoka szerint „A törzstagok egy része a büntetőjog-tudomány, a közigazgatás-tudomány vagy az alkotmányjog területén kutatott és publikált. A rendészeti és igazságszolgáltatási aspektus világos megkülönböztetése hiányzik a dokumentumokból, miközben tudományágként kizárólag a rendészet tudományt jelölik meg.” Jelen tanulmány a rendészet tudomány, a büntetőhatalom és a közigazgatás metszéspontjait, az elhatárolás és a kapcsolódás tematikáit a Magyar Akkreditációs Bizottság kritikája nyomán érinti.

3 A rendészet hatékonysági kérdéseit (hatásvizsgálat, mérések) hangsúlyozza Korinek László: Rendészet a tudásalapú kockázati társadalomban. Belügyi Szemle, 2011/1., 12. o.

4 Finszter Géza több munkájában elemezte, a többi között Rendészetelmélet. Nemzeti Közszerződési és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2014.

5 Magvary Zoltán: Magyar közigazgatás. Magyar Királyi Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942., 564. o. http://mtdportal.extra.hu/books/magvary_zoltan_magyar_kozigazgatás.pdf

6 Finszter Géza: A rendészet elmélete. KJK-Kerszöv, Budapest, 2003, 49. o.

rendészetet olyan állami tevékenységnek tekintette, amely a közrend megzavarásának megelőzésére, a közvetlenül zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul. Az igazgatásrendészeti funkció a rendészet célját a közigazgatási felelősség érvényesítésével, ellenőrzéssel és szankcionálással érvényesíti.⁷ Ezek *nyitott definíciók*, amelyekkel szemben azonban dominánsabb a rendészetet kizárólag a *legitim fizikai erőszakot is magában foglaló, rendőrségi (rendvédelmi) monopóliumba tartozó eszközök-re korlátozó szemlélet*, illetve az azt rendőrigazgatásnak tekintő meghatározások.⁸ Korinek László szerint „a rendészeti kutatásoknak függetlenedniük kell a közbiztonsággal és annak védelmével foglalkozó többi diszciplínától, miközben persze azok ismeretanyagára, sőt módszertanára jelentős mértékben épít”.⁹ Álláspontunk szerint a rendészet sui generis kutatási célmeghatározása ezt mindenképpen indokolja. Ettől azonban még a rendészettudományt „a bűnügyi tudományok és a közigazgatás-tudomány közös határterületéként” jelölhetjük.¹⁰

Összefoglalva: a közigazgatás büntetőhatalma szélesebb és komplexebb terület, mint a rendőrigazgatás. A rendészetnek (rendészetelméletnek) a közigazgatás teljes büntetőhatalmára kiterjedő tudományterületi bővítése segítené, hogy *teljes és komplex képet kapjunk a jogérvényesítést szolgáló állami kényszer* (végső soron fizikai kényszer is jelentő) minden formájáról. *A rendészetelméletet nyitottabbá kell tenni a büntetőhatalom közigazgatási kérdéseire.* Ennek nem akadálya, hogy a rendészet feladata a hatósági kényszer, amelynek lényege a veszélyelhárítás, a jelenben ható vagy a jövőre szóló fenyegetés. Ezzel szemben a büntetőhatalom szankcionál, amikor a veszély minden tilalom ellenére mégis létrejött, és választ ad a múltban lejátszódott jogsértésre. A tudományos kutatásban ezek a különbségek nem akadályt, hanem *kapcsolódási pontokat* jelölnek. Az állami büntetőhatalom lényeges pontja a szankciókiszabás, de a büntetőhatalom teljes körűen nem írható le a szankciókiszabás momentumával. *A rendészeti kutatások erősíthetik a közigazgatási szankciórendszer elméleti megalapozását, a jogpolitika és a kodifikáció minőségének támogatását. A közigazgatási büntetőhatalomnak végső soron a közigazgatás-tudomány és a rendészettudomány közös halmazában*

7 Szamel Lajos: A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1990, 30. o.

8 Finszter Géza: i. m. 10. 50. o.

9 Korinek László: i. m. 12. o.

10 Korinek László: A bűnügyi tudományok helyzete. Magyar Tudomány, 2007/12., 1576. o. <http://www.matud.iif.hu/07dec/10.html>

kell helyet kapnia. Komplex szankciópolitikai szemléletnek kell teret nyernie a jogpolitikában is.¹¹

A közigazgatási büntetőhatalom fogalmi keretei

A jogérvényesítés két zárköve a *büntetőjogi és a közigazgatási büntetőhatalom*. A *büntetőjog* a legalitás alkotmányos keretei között, az igazságszolgáltatás monopóliumaként vált az európai jogi konvenció részévé. A közigazgatási büntetőhatalom ezzel szemben nem vált a jogtudomány egységes és koherens részévé.¹² A közigazgatásnak létezése óta vannak szankciós eszközei, amelyek – a jogérvényesítés hatékonyabbnak és gyorsabbnak vélt szolgálata érdekében – a büntető joghátrányokig terjednek. A közigazgatás büntetőhatalmába a közigazgatási ágazati joganyag büntetéssel fenyegetett megsértésének kérdésköre tartozik.¹³ A közigazgatás szankcionáló hatalmának kialakulását, szabályozás- és elmélettörténetét a *Verwaltungsstrafrecht* német gyökerű tudományos iskolája fogja diszciplináris keretbe. A közigazgatási büntetőhatalom a magyar intézménytörténetben a kihágási jogban (az 1879:XL. tc.-től az 1955. évi 17. tvr.-rel történő megszűnésig), a közigazgatás-ellenesség elméletében¹⁴, a szabálysértési jogban és újabban a közigazgatási szankciónban körvonalazódott.¹⁵

A *büntetőszankciónak (büntetésnek)* immanens, *autonóm fogalma* van, annak fogalmi keretét nem a jogági besorolás, illetve nem a tételes jogi kategorizálás határozza meg. A preventív (megelőző célú) szankciókat is büntetőszankciónak tekintjük, mivel a represszív (megtorló) szankció preventív

¹¹ A párhuzamos szankcionálás például (ugyanazon jogsértésért) a nem hatékony, ésszerűtlen szankcionálás kockázatát és az intézmények, eljárások felesleges többletfinanszírozását jelenti az állam részéről. Példa erre a közlekedés területén a szabálysértési és a közigazgatási bírságolás párhuzamos fenntartása (2008–2012), amelynek logikai abszurditása csak idővel vált világossá a jogalkotó számára.

¹² Részletesen Kis Norbert – Nagy Marianna: Európai közigazgatási büntetőjog. HVG-ORAC, Budapest, 2007, 7–30. o.

¹³ Lásd bővebben Kis Norbert: i. m.

¹⁴ Angyal Pál: A közigazgatási jogellenesség büntetőjogi értékelése. MTA, Budapest, 1931

¹⁵ Király Tibor, Madarász Tibor, Szatmári Lajos, Papp László, Máthé Gábor, Nagy Marianna, Kántás Péter, Árva Zsuzsanna, Nagy Judit és mások munkái. A többi között Nagy Marianna: A közigazgatási szankciók elmélete. Osiris Kiadó, Budapest, 2002; Máthé Gábor: A közigazgatási büntetőjog elmélet-történetéhez. In: Zlinszky János (szerk.): Degré Alajos emlékkönyv. Unió Kiadó, Budapest, 1995; Papp László: A közigazgatási büntetőbíráskodás problematikája. Magyar Közigazgatás, 1992/6., 336. o.; Kántás Péter: Adalékok a közigazgatás szankciórendszeréhez. Belügyi Szemle, 2003/5., 45–65. o.; Kis Norbert – Nagy Marianna: i. m.; Kis, Norbert – Máthé, Gábor: European Administrative Penal Law, BCE, Budapest, 2004

hatású (represszió általi prevenció). A közigazgatási szankciók céljuk, nemük és mértékük alapján sokszínű tételes jogi képet mutatnak. Magyarországon nem alakult ki a közigazgatás különböző ágazatainak szankciórendszerét egységes elvek és keretszabályok közé helyező törvényi szabályozás. A szankcionálás jogelvi kereteit az Európai Emberi Jogi Bíróság (EEJB) gyakorlata meghatározóan befolyásolta. A „büntetőhatalom” jogági kategóriáktól független „autonóm” tesztje szerint a büntetőhatalom jogelvi feltételeit a kiszabható szankció jellemzői (célja és súlya) alapján kell meghatározni.¹⁶ A közigazgatás a szükséges anyagi jogi és eljárási garanciarendszer megerősítésével bármilyen természetű és súlyú jogsértésre büntetőhatalmat kaphat, ezt a magyar tételes jog is visszaigazolja. Az Európa Tanács Ajánlása [Rec.(91)1] is sürgette, hogy a közigazgatási szankciókat (*administrative sanctions*) jogelvi keretek közé kell helyezni. Ennek okát abban jelölte meg, hogy minőségükben és súlyukban is bővülő komplex szankciórendszerek épülnek Európában.

Magyar és egyre inkább európai dimenzióban is jelentős erőfeszítések történnék a növekvő közigazgatási szankciórendszer fogalmi tisztázására, valamint az anyagi jogi és eljárásjogi elvi minimumok kidolgozására a büntető (represszív) természetű szankciók alkalmazásához. A tudomány feladata kettes: egyrészt a közigazgatási büntetési rendszer dogmatikai és alkotmányossági hátterének kidolgozása, másrészt a közigazgatási szankciók egységes és generális törvényi feltételrendszerében egyebek között a felelősségi és szankciókiszabási garanciák rendszerének kidolgozása.

A közigazgatási büntetőhatalom helye egyes európai országok jogrendszereiben, valamint az Európai Unió jogérvényesítésében olyan komparatív szempontokat ad, amelyeket a jogelvi, alkotmányossági és rendszertani vá-

¹⁶ Ha a vizsgált jogellenes cselekmény a nemzeti jog szabályai szerint nem minősül bűncselekménynek, a bíróság a cselekmény minősítése során az elkövetett jogellenes cselekmény jellegét, valamint a kiállításba helyezett, illetőleg alkalmazott szankció jellegét és súlyát veszi figyelembe. Lásd Engel and Others v. the Netherlands judgment of 8 June 1976, Series A no. 22.; Öztürk v. Germany judgment of 21 February 1984, Series A no. 73, § 53.; Demicoli v. Malta judgment of 27 August 1991, Series A no. 210, §§31–34. A bíróság gyakorlatában – ha e szempontoknak megfelelnek – büntetőügynek minősülnek közigazgatási jogi szankciók is. Az ügy büntetőjogi jellegének megítélésében a bíróság gyakorlatában nagy szerepet kap az alkalmazott szankció funkciója és súlya. A bíróság büntetőügyként ítéli meg az ügyet, ha a kiszabható szankció természetét tekintve a büntetőjogi szankciókhoz hasonlóan represszív, megtorló jellegű. Például Öztürk v. Germany judgment of 21 February 1984, Series A no. 73, § 53.; Garyfallou AEBE v. Greece judgment of 24 September 1997, Reports 1997-V. p. 1821.; Lauko v. Slovakia judgment of 2 September 1998, Reports 1998-VI., p. 2492.; Kadubec v. Slovakia judgment of 2 September 1998, Reports 1998-VI. p. 2518.

laszkísérletek nem hagyhatnak figyelmen kívül.¹⁷ Németországban a közigazgatási büntetőszankcionálás jelentős részben egységes anyagi és eljárásjogi rendszert adó törvény hatálya alá tartozik. Ezt a modellt követi még Olaszország, Ausztria, Bulgária és Portugália. A német OWiG (*Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*) a közigazgatás büntetési rendszerét jelentős részben lefedi. Az osztrák rendszerben is mintaszerűen koherens és átfogó anyagi és eljárásjogi szabályozást találunk (*Verwaltungsstrafgesetz, VSrG 1991*).¹⁸ A francia modellben a közigazgatás büntetőhatalommal bír, azonban nincs egységes törvényi keret és elvi rendszer a közigazgatási szankcionálás számára. Ebbe a csoportba tartozik például Belgium, Spanyolország, Görögország és Hollandia. A közigazgatási büntetőjogként definiált, és a mi szabálysértési jogunkhoz hasonló jogi rezsím létezik ugyan a francia jogban, de nem tartozik a közigazgatási szervek hatáskörébe. A francia jogban ma is él a büntetőjogi trichotómia, és a csekély fokban veszélyes, a társadalmi együttélés normáit fenyegető jogsértéseket kihágásként (*contravention*) a bíróság bírálja el.¹⁹ Az angol rendszerben 2005-ben kezdődtek azok a „forradalminak” nevezhető változások, amelyek iránya a közigazgatási büntetőszankciók kiterjedt és szabályozott rendszerének kialakítása (*system of regulatory penalties*). Ez a dekriminalizációs reform az angolszász jogi kultúra sajátosságaiával folyik. A megreformált rendszerben a hatóságokat törekednek abba az irányba terelni, hogy ne a büntetőeljárásra utalás legyen a kizárólagos út, potenciálisan azonban minden esetben megmarad a büntetőjogi üldözés lehetősége. A reform célja a büntetőjogon kívüli közigazgatási szankcionálás kiterjedt rendszerének kialakítása a tételes jogban és a hatósági joggyakorlatban. Paradigmaváltásról beszélhetünk, mivel a reform kiindulópontja, hogy a büntetőjogi szankcionálás, a büntetőeljárás és a büntetőbíróóságok nem elég hatékonyak a jogérvényesítésben.²⁰

Az európai nemzeti közigazgatási büntetőjogok vertikális dimenziója az Európai Unió közösségi érdekeit és a közösségi joganyagot hatékonyan védelmező közösségi szankciós mechanizmus (*Community Sanction Policy*).²¹

17 Lásd bővebben Kis, Norbert: Administrative Sanctions: Sanctioning Power of Public Administration. In: Patyi, András – Rixer, Adám – Koi, Gyula (eds.): Hungarian Public Administration and Administrative Law. Schenk Verlag, Passau, 2014, pp. 446–478. [2014b]; Mireille Delmas-Marty: Punirsans-juger. De la répression administrative au droit administratif pénal. Paris, 1992

18 Kis Norbert – Nagy Marianna: i. m. 154–184. o.

19 Uo. 211–221. o.

20 Richard B. Macrory: Regulatory Justice: Making Sanctions Effective. Final Report. Macrory Review, September 2006

21 Kis Norbert – Nagy Marianna: i. m. 243–274. o.

Az Európai Uniónak szüksége van olyan jogvédelmi rendszerre, amely a közösségi politikát és az ezt szolgáló uniós joganyagot a jogsértésekkel szemben megfelelő védelemben részesíti. Ezek egy része úgynevezett szupranacionális jogi tárgy, amelyek nem válnak automatikusan a nemzeti büntetőjogi vagy közigazgatási represszióval védett tárgykör részévé. A szupranacionális jogtárgy kifejezés azokat a védendő közösségi értékeket jelöli, amelyek kifejezetten az Európai Unió jogához és közös érdekeihez kapcsolódnak, és amelyek túlnyúlnak az adott állam érdekkörén. Az EU szektorális szabályanyaga többnyire – közvetlenül vagy transzformáció útján – a nemzeti jog részévé válik (például a mezőgazdaság, a versenyjog, a munkabiztonság stb. területén), ezek védelme azonban szintén a közösségi fellépés tárgykörébe tartozik.²²

Végül 2001 óta az adminisztratív büntetősankciók új, speciális területet jelent meg az EU és az ENSZ terrorizmusellenes *adminisztratív szankcióiban*. A szankciókat – így egyének számláinak letiltása (befagyasztása), utazási korlátozások – az EU és az ENSZ adminisztratív egységei büntetőeljárás nélkül és büntetőítélet nélkül is alkalmazni jogosultak. Erdemi bírósági felülvizsgálatról az anyagi jogi és felelősségi alapok bizonytalansága miatt nem beszélhetünk. A gyorsaság és a hatékonyság egylényegűvé vált a bírói döntés és bírói kontroll kiiktatásával.²³

A közigazgatási büntetőhatalom hazai fejlődésének ellentmondásai

A közigazgatási büntetőhatalom terjeszkedése, a szabálysértési represszió gyengülése

A közigazgatási büntetőhatalom terjeszkedéseként a szankcionálás tárgyi (ágazati, szektorális) hatókörének bővülésével, valamint az alkalmazható joghátrányok mértékének, súlyának növekedésével együtt járó folyamatot jelöljük. A terjeszkedésnek több motívuma van.

a) *Dekriminalizáció, az igazságszolgáltatás tehermentesítése*: a kisebb súlyú ügyek (bagatelkriminalitás) elbírálásának közigazgatási útra terelése. A magyar jogban a kihágási jog, majd a szabálysértési jog fogadta be a dekrimi-

²² Kis Norbert: Szupranacionális közigazgatási szankciók az EU-ban. In: Kondorosi Ferenc – Ligeti Katalin (szerk.): Az európai büntetőjog kézikönyve. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008, 373–398. o.

²³ Lásd bővebben Kis, Norbert: How to Return the Supranational Administrative-type Counterterrorist Sanctions to the Criminal Justice System? Nouvelle Études Pénales, Proceedings of the AIDP regional Conference, 2010, no. 22, pp. 107–119.

nalizált cselekményeket és alkalmazott speciális anyagi és eljárásjogi feltételeket és eszközöket.

- b) *Közigazgatás-védelem*: a közigazgatás működésének védelméhez és a közigazgatási jogérvényesítéshez szükséges szankcionálási hatáskör a védendő érdekében (jogi tárgy) találta meg a büntetőhatalom új formájának rációját. A büntetőjog büntetési monopóliumának megszűnésében az ésszerűséget egyben a büntető igazságszolgáltatás hatékonyságának kritikája is adta.
- c) *Gyorsaság és hatékonyság (eredményesség)*: ezeknek a szempontoknak a térnyerése az állam és kormányzás filozófiájában maga után vonta a büntető igazságszolgáltatásnál gyorsabbnak és eredményesebbnek ígérkező represszió feltételeinek megteremtését. A szabálysértési jog a magyar fejlődésben csak a gyorsaság tekintetében tudott eszköz lenni, a hatékonyságban nem. A hatékonyabb elrettentés és megelőzés nagyobb súlyú, objektív felelősségi alapon, közigazgatási eljárásban alkalmazott szankciókat hívott életre a szabálysértésen kívüli ágazati joganyagban.
- d) *Szabályozási egyszerűsítés*: a büntetőjog legalitás (törvényi szabályozás) követelménye elől a jogpolitika és a jogalkotás gyakran kereste az egyszerűbb rendeleti jogalkotás lehetőségeit. Erre a közigazgatási ágazati szankcionálás feltételeinek rendeleti szabályozásában nyílt kevésbé korlátozott lehetőség. A szabálysértési jog anyagi és eljárásjogi anyaga törvényi szinten volt szabályozott, de az egyes cselekmények kormányrendeleti szinten jelentek meg.²⁴ A szabálysértési jogon kívüli, ágazati miniszteri rendeleti szabályozás egyszerűbb kodifikációs megoldást kínált a szankciós eszközök megteremtésére.
- e) „*Vákuumeffektus*”: az alkotmányos büntetőjogi elvek a szabálysértési jogra is kiterjedően hatékonysági (eredményességi) korlátként jelentek meg. A közigazgatási represszió – a szabálysértési jogon kívül – a kellő alkotmányossági, elméleti és jogpolitikai korlátokat ignoráló fejlődési teret alakított ki.

Az elmúlt fél évszázadban a közigazgatási büntetőhatalom magyarzataként döntően a bagatelkriminalitás egyszerű és gyors kezelésének igénye jelent meg. 1955-től a 2012-es szabálysértési reformig a hazai közigazgatási represszió fejlődési anomáliának lehettünk tanúi. A magyar jogrendszerben az expanzió okait és következményeit is jelentős részben a *szabálysértési jog és a közigazgatási büntetőszankciók közötti ellentmondásos* viszonytal magyarázhatjuk. A szabálysértési jognak 1955-ös születésétől feladata lett volna egyszé-

²⁴ A 2012. évi II. törvény a kormányrendeleti szintű szabálysértési statuálást megszüntette.

ges keretet adni valamennyi ágazati közigazgatási szankciónak. *Az egységes közigazgatás-védelem koncepciója az 1980-as évektől elbukott*, mivel egyre szélesebb ágazati körben a szabálysértésen kívüli igazgatási szankciók domináltak. A közigazgatási ágazati jogalkotás „elterelte” a közigazgatás-védelem represszív eszközrendszerét a szabálysértési kodifikációtól, és ágazatonként különböző szankciórendszereket alkotott. Az ellentmondásos fejlődés két hatása: *a szabálysértési jog súlytalanná válása (regressziója) és az ágazati adminisztratív büntetési rendszer expanziója*. A regresszió és expanzió antagónizmusának egyik oka volt, hogy a büntetőjoghoz viszonyító „kis büntetőjog” elmélet nem engedte súlyosabbá és differenciáltabbá tenni a szabálysértési jog szankciórendszerét, míg ezt az ágazati jogalkotás „saját” szankcióival – az elméleti dilemmákon túllépve – megtette. A szabálysértési jogi felelősség „büntetőjogias” feltételrendszere a közigazgatás-védelem számára nem volt kellően hatékony jogérvényesítési eszköz. Ez okból a szabálysértési jog nem kapott hatáskört a szervezetek büntetésére sem. Az „egységes” szabálysértési fórumrendszer nem volt eléggé specializált az ágazati szakmaiság közvetlen érvényesítésére. A szabálysértési eljárási formák és garanciák nem feleltek meg a közigazgatás-védelem eredményességi és gyorsasági szempontjainak. Végül pedig a szabálysértési legalitás kodifikációs kritériumát megkerülve az ágazati szankcionálás egyszerűbb és kevésbé kötött volt a miniszteri rendeleti szabályozás szintjén. Összességében a felsorolt okok miatt *a közigazgatási ágazati szankciók a szabálysértési jognál hatékonyabb, elrettentőbb, gyorsabb feltételrendszert kínáltak*. Ez az alkotmányos elvi keretek hiánya, a dogmatikai vákuum és a rendeleti szabályozás „rugalmassága” mellett volt lehetséges. Bizonyos értelemben a „káosz” jelentette a fejlődési környezetet.

A 2012-es új szabálysértési jog részben orvosolta a rendszertani problémákat, a közigazgatási represszió jogállami modellje azonban még további lépéseket igényel. Véget ért az 1955-ben induló koncepcióra alapozott kísérlet a szabálysértési joggal. A jogpolitika levonta azt a következtetést, hogy *a kriminális cselekmények és a pusztá közigazgatás-ellenesség nem kezelhető azonos anyagi jogi és eljárásjogi keretben*. A közigazgatási jog a saját rendszertani és elvi tartományába húzta vissza a közigazgatás-védelmet, a 2012. évi II. Sztv. pedig a kriminális szabálysértéseket „terelte vissza” a büntetőjog elvi tartományába. Az új Sztv. a szabálysértési jog tárgyi hatályát a kriminális cselekményekre szűkítette. A 38/2012. ABH²⁵ két új paradigmával rajzol-

25 A közterület életvitelszerű használata szabálysértéssel összefüggő egyes jogszabályok utólagos normakontrolljáról szóló 38/2012. (XI. 14.) AB határozat vont le az alkotmányjogi következtetéseket. Kis, Norbert (2014b): i. m.; Kis Norbert (2014a): i. m.

ja meg a közigazgatási represszió alkotmányos kereteit. Egyfelől a szabálysértési büntetendővé nyilvánítás az Alkotmánybíróság „kriminalizációs (szükségességi) tesztjének” hatálya alá került (az ultima ratio büntetőjogi elve). Másfelől a szabálysértési jogon kívüli közigazgatási büntetésekre is kiterjed a büntetőjogi legalitás elve. A „szükségességi teszttel” szűkebb lett a közigazgatás-védelem szabálysértési eszköztára, mint 2012 előtt volt. Az Sztv. tényállásainak legalitási („kriminalizációs”) mércéje ma a büntetőjog szintjén van. A szabálysértések kvázikihágássá válásával elértük azt az alkotmányjogi revelációt, amely felismeri, hogy *a közigazgatási büntetőhatalmat nem a teteles jogi minősítés, hanem a jogpolitikai mérlegelés választja el a büntetőjogtól.* A két szabályozási terület alkotmányjogi relevanciájú, minőségi vagy mennyiségi természetű megkülönböztetése tévedésnek bizonyult. A 38/2012. ABH „legalitási” paradigmája megnyitotta az utat a (nem szabálysértési) *közigazgatási büntetőhatalom valódi alkotmányos kontrollja* előtt. A közigazgatási bírságolás anyagi jogi garanciáit (alanyi feltételek, felelős, akadályok, elévülés stb.) törvényben kell szabályozni. A magyar szabályozásban *a közigazgatási és szabálysértési párhuzamok megszüntetését* szintén a 2012. évi II. törvény érte el (a szabálysértésekről). A fennmaradt területeken a kettős szankcionálás elvi kérdéseit a jogalkotás helyett ma a jogalkalmazó gyakorlat törekszik ésszerűsíteni (például a jogi személyek büntetőjogi-közigazgatási szankcionálásában), alapvetően a leggyorsabb és leghatékonyabb (ágazati igazgatási) szankcionálás irányába.

Jogállami deficitek és hatékonysági kényszerek

2012-től a közigazgatási büntetőhatalom alkotmányos kontrolljának új elveivel *a közigazgatási represszió jogállami kodifikációja* még sürgetőbb és talán realisabb célkitűzéssé válik. A hazai ágazati igazgatási büntetőrendszerekben nincsenek általános törvényi keretek és világos felhatalmazások a büntetőszankcionálás feltételeire. Rendszerint nincs szabályozott feltételrendszer a személyek, szervezetek felelősségre vonására (kit kell büntetni?), a szankciók kiszabásának elveire (arányosság, méltányosság), illetve a szankciók kumulációjára. A jogalkotásnak napirendre kell vennie *egy közigazgatási büntetésekről szóló kerettörvény kidolgozását.* A jogi stabilitás teremtheti meg az *érdemi bírói kontroll* lehetőségét a közigazgatási büntetőhatalom felett.

A közigazgatási büntetőhatalom jogállami garanciáinak „kontrapontja” *a jogérvényesítés hatékonyságának kényszere.* A jogérvényesítés, a szankcionálás eredményessége és a jogállamiság közötti *egyensúlyt* rendszerint az

„adminisztratív megoldás” mindenhatóságába vetett kormányzati hit rendíti meg. A kodifikáció minőségének romlása, majd a jogalkalmazás önkénye vagy aránytalansága ezek következményeként jelentkeznek. Az *eredményesség és a jogállamiság egyensúlyproblémája* a tudomány klasszikus témája. Magyary Zoltán és Bibó István nézeteivel kiválóan illusztrálható az eredményességet és a jogszerűséget ütköztető polémia.²⁶ Ez a jól ismert „vita” a tudományos megközelítés egyik alapkonfliktusát rajzolta ki. Az eredményesség komplex igényét és szemléletét és a jogtudományi megközelítést ellenpontozó felfogás ma is jelen van.²⁷ Az egyensúlykeresés irányába tett fontos lépések voltak Nagy Marianna reflexiói (*Gajduschek* kritikája) és a többirányú (multidisziplináris) megközelítésre tett kísérletei a közigazgatási szankcionálásban.²⁸ A jogérvényesítés eredményessége és a jobbiztonság szempontjának ütköztetése gyakran abból a hibás alapállásból indul ki, hogy mindkét megközelítés „célszerűségi” alapú. A helyes alapállás szerint azonban *a jogtudomány a jogérvényesítés szükséges eszközeként tekinti a szankciókat, és nem célhoz rendeli azok létét.* A szankció célszerűsége a jogérvényesítés eredményességéhez vezet. Ez azonban nem a jogtudomány kérdése.

A társadalomtudományok empirikus mérései adhatnak közelítő válaszokat a jogkövetés dinamikájára. A jogi eszközrendszer azonban csak egy faktor a társadalom jogkövető magatartásában. Bizonyosságot nem szereztünk a szankciónak a jogkövetésre gyakorolt hatásáról, a jogtisztélet változásaiból ilyen oksági összefüggések nem szerezhetők. Mindez azt jelenti, hogy a jogtudománynak a saját szempontrendszerével kell vizsgálnia a jogérvényesítést és annak szankciós eszközeit. *A jogtudomány következtetései a szankciókra vonatkozóan hipotetikus-joglogikai alapúak,* és nem függhetnek közvetlenül a társadalmi jogkövetés empirikus eredményeinek alakulásától. Ha például egy területen a bírságolás gyakorlata (például környezetszennyezés) nem javítja a jogkövetést, akkor sem a bírságolás megszüntetése, sem annak automatikus súlyosítása nem jó válasz. A bírságolás mint büntetés arányos mértékben akkor is indokolt, ha a visszatartó hatása nem igazolható. Az arányosság viszont alapvetően a jog által kezelt szempontokon és kalkuláción alapul (joglogika). Bibó István egyik végkövetkeztetése is az, hogy az eredményesség és jogsze-

²⁶ Bibó István: Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtott hatalom. In: Vida István – Nagy Endre (szerk.): Válogatott tanulmányok I. Magvető Kiadó, Budapest, 1986, 273. o.

²⁷ Gajduschek György: Rendnek lenni kellene. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2008

²⁸ Nagy Marianna: Interdisziplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010

rőség szempontjainak rivalizálása vagy konfliktusa csak absztrakciók szintjén jelenik meg.

A közigazgatási szankcionálás hatékonysága azt jelenti, hogy a szankció léte és annak alkalmazása a legésszerűbb módon, a legnagyobb hatásfokkal mozdtítja elő a jogkövetést. A hatékonyság fokozásában a közigazgatási szankciórendszer „túlpozicionálása” létező kockázat. Ennek gyakorta okai azon kutatások, amelyek a szankcionálás „hatékonyságára” vonatkozóan ténybeli következtetéseket állítanak fel és erre mérési módszertant kreálnak.²⁹ A közigazgatási szankciórendszer csak egy tényező a jogérvényesítés hatékonyságában, a jogkövetés kultúrájában. A jogkövetést számos egyéb társadalmi faktor befolyásolja, amelyek összességükben egy közösség (társadalom) értékrendszerét rajzolják ki. Ebben a komplex hatáseggyüttesben a *közigazgatási szankcionálás specifikus és tényalapú „hatása” (hatékonysága) a jogkövetésre nem mutatható ki*. Ami lehetséges, az a szankcionálás hatékonyságát előmozdító követelmények mint hipotézisek megfogalmazása. Ilyenek a szankcionálás jogi feltételrendszerének társadalmi ismerete, a világos és átlátható szankciórendszer, a szankciórendszer és a jogalkalmazás társadalmi kommunikációja. A racionális megközelítés szerint a jogsértéssel elérhető haszonnal súlyosabb szankció valószínűsége visszatartó erejű. Ehhez az arányosság és az egyéniesítés (személyi és ténybeli körülmények) feltételeinek világos szabályozási indikációval és az ezt követő gyakorlattal kell bírniuk. Ez teremt meg a következetes és kiszámítható represszió képzetét a társadalom számára. *A szankció hatékonysága tehát hipotézis, amely nem építhető fel az ellenőrzés-bírságolás eredményességét objektíven mérő empirikus módszerre*. Nem mérhető, hogy egy szankció alkalmas-e a jogkövetés kiváltására. Nem kreálható olyan objektív mérés, amely a szankcionálás és a jogkövetés közötti direkt összefüggést méri. *A szankció akkor is szükséges, ha nem bizonyítható annak eredményessége.*³⁰ Lényege a jogsértés arányos megtorlása, célja az egyéni és általános megelőzés. A bírságolás mint büntetés arányos mértékben akkor is indokolt, ha a visszatartó hatása nem igazolható. Ha empirikus adatok a jogkövetést dinamikájában egyes területeken rossznak mutatják, akkor elsődlegesen kodifikációs szinten kell a szankció kiszabási feltételrendszerében az arányosság és a visszatartó erő képességét megvizsgálni.

²⁹ Gajduschek György: i. m. 45. o.

³⁰ Szabó András (23/1990. ABH párhuzamos vélemény) tétele szerint „a büntetőjogi büntetést nem szükséges célkövetéshez, vagy célra való alkalmassághoz kötni, hiszen attól, hogy nem hatásos, vagy nem teljesít be célokat, alkalmazása még szükséges, igazságos és indokolt lehet. A bűn büntetést érdemel elve célkövetés, hatékonyság és hatásosság nélkül is teljesedésbe mehet.”

A hatékonyság „délibábjá” a közigazgatási büntetések kodifikációjának jogbiztonsági garanciáit amortizálta, a szabályozás szintjét és minőségét alacsony nívóra vitte. A rendeleti szabálytömeget a megfelelő jogalkotási szintre, a joghézagokat és a „jog alatti” (*softlaw*) hatósági belső szabályozásokat pedig a jogbiztonság talajára kell helyezni. A közigazgatási represszió kodifikációjának a dogmatikai alapok és az egységes törvényi szintű keretszabályok kialakítására kell törekednie, különösen a felelősségtani és büntetéstani minimumok szabályozásában. A közigazgatási büntetőszankció alanyával kapcsolatos ágazati szabályok jelenleg jogbiztonsági kockázatot okoznak. A kiszámítható és egységes jogalkalmazás azt követeli, hogy a hatóság számára egyértelmű legyen, kit és mit sújthat kizárólagosan vagy párhuzamosan (több) igazgatási büntetőszankcióval.

A közigazgatási szankcionálás *felelősségi kritériumai* két okból váltak mellőzött kérdéssé a tudományos irodalomban. Egyrészt, a szankciótanban elterjedt az a felfogás, amely szerint a közigazgatási szankciók úgynevezett kényszer típusú szankciók, amelyek a felelősség vizsgálata nélkül, önmagában a jogsértés ténye alapján alkalmazhatók. Másrészt, az elmélet hatása nélkül is dominált a közigazgatási szankciók jogalkotásában a felelősségi (pozitív és negatív) feltételeket a szabályozáson kívüli, diszkrecionális elemként kezelő felfogás. Az *objektív felelősséget* részben az a jogalkotói szemlélet intézményesítette, hogy a szankcionálás automatikus és – az egyéniesített szubjektív felelősségi vizsgáldást átugorva – gyors legyen. Álláspontunk szerint az úgynevezett objektív felelősségalapú közigazgatási büntetőszankcionálásra vonatkozó kritika, hogy a jog hatékonyságát, a szankció célját veszélyezteti, és méltánytalan repressziót okoz. Ennek elkerülése a felelősségre vonás akadályainak szabályozását igényelné, így a jogellenességet kizáró (végszükség) és megszüntető okokat (elévülés), a beszámítási képesség és az akarati képesség feltételét. A közigazgatási büntetőszankciókra alkotott egységes és átfogó, törvényi szintű felelősségi feltételrendszer lenne kívánatos. A *szervezeti felelősség* és szankcionálhatóság feltételeinek szabályozását szintén általános közigazgatási tárgyi hatállyal, egységesen kellene rendezni.³¹

31 Lásd Kis, Norbert: (2007): Problems of Administrative (Non-Criminal) Punitive Systems in the European Union. In: Máthé, Gábor – Kis, Norbert (eds.): Studies on European Administrative Penal Law. HVG-ORAC, Budapest, pp. 114–119.; Kis Norbert: A szervezetekkel szembeni közigazgatási represszió felelősségtani problémái de lege ferenda. In: Imre Miklós – Máthé Gábor – Lamm Vanda (szerk.): Közjogi tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére, Aula Kiadó, Budapest, 2006, 185–196. o.

Adminisztratív büntetőhatalom az Európai Unió jogérvényesítési rendszerében

Az Európai Unióban a *közösségi érdekek és rendeletek egységes érvényesítésének* növekvő jelentőségű eszköze az adminisztratív szankcionálás. Ennek egyik oka, hogy a büntetőjog és büntetőeljárás nem került közösségi hatáskörbe.³² A másik ok, hogy az adminisztratív szankciók a büntetőjognál gyorsabb és hatékonyabb utat kínálnak az arányos és visszatartó erejű joghátrányok alkalmazására. Az EU töretlenül a *jogérvényesítés erősítésének politikáját* folytatja. Ennek eszköze a *közigazgatási szankciók szabályozásának „közösségi-esítése”*. Az *egységes és koherens adminisztratív szankciórendszer* az EU bővülő ágazati felügyeleti rendszerének egyik pillére.

Az EK-ban a nyolcvanas évektől gyorsult fel a *közigazgatási szankciók közösségi rendszerének* kialakítása (például a közös agrárpolitika szabályozásában). A tanácsi rendeletek a tagállamokhoz rendelték az „arányos és visszatartó erejű” szankcionálást, szabályozási autonómiát hagyva a tagállamoknak annak eldöntésében, hogy büntetőjogi vagy adminisztratív szankciót rendelnek el. A szabályozottság és az arányosság érdekében a vonatkozó közösségi rendeletek egyre gyakrabban meghatározták a közigazgatási intézkedések és szankciók természetét és alkalmazási körét, figyelembe véve a szabálytalanság jellegét és súlyát, a szerzett előnyt és a felelősség mértékét. Az 1990-es évek közepére érett meg az a gondolat, hogy a közösségi politikák által érintett területeken a *közigazgatási szankcionálásnak egységesebb jogi keretet kell teremteni*, és ezt kell követni az ágazati szabályokban.³³ Az első keretszabályozás az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló *2988/95 tanácsi rendelettel* született meg a közösségi jogba ütköző valamennyi szabálytalanságra vonatkozóan. A rendelet a nemzeti közigazgatá-

³² Az EU-ban a büntetőjogi jogvédelem a jogharmonizáció magas szintjére jutott el a kerethatározatok (amszterdami szerződés 2001), majd az irányelvek (lisszaboni szerződés 2009) eszközével. Az EU saját intézményrendszerének és jogrendszerének védelmében az 1993-as maastrichti alapszerződés-módosítástól kezdődően fokozatosan erősítette büntetőjog-harmonizációs hatáskörét. A lisszaboni szerződéssel az uniósi irányelvekben (directive) egységesítheti a tagállamok büntetőjogi rendszerét. Nem alakult ki azonban közösségi szintű büntető anyagi és eljárási jog, az úgynevezett direktívák távlatosan is csak a tagállamok jogharmonizációs kényszereit erősítik. Az EU szerveinek a lisszaboni szerződés sem adott hatáskört büntetőeljárás lefolytatására. Lásd bővebben Kis Norbert: Az Európai Unió és a tagországok hatáskörei az adminisztratív büntetések területén. In: Hollán Miklós (szerk.): Az EU mint a szabadság, a biztonság és a jog térsége: Magyarország az Európai Unióban 2004–2014. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2014 [2014c]

³³ Mireille Delmas-Marty: Vers un droit pénal communautaire? Le Titre VI du Traité de l'Union européenne et la matière pénale. Dalloz, Paris, 1995, pp. 1–4.

si büntetőrendszerek számára is harmonizációs irányt mutatott sürgetve, hogy az EU érdekeinek érvényesítésében egységes elvi alapokon működő igazgatási szankciórendszer alakuljon ki (*Common European Administrative Sanctioning System*). A rendelet hatálya kiterjed minden szabálytalanságra, amelynek következtében a közösségek általános költségvetése vagy a közösségek által kezelt költségvetések kárt szenvednek vagy szenvednének, akár közvetlenül a közösségek nevében beszedett saját forrásokból származó bevétel csökkenése vagy kiesése révén, akár indokolatlan kiadási tételek miatt. A rendelet már előirányozta a szankciórendszer bővítésének igényét. A rendeleten alapuló uniós *igazgatási szankciórendszer jogpolitikai alaptétele az egységes jogvédelmi keret kialakítása a közösségi politikák által érintett összes területen*. A közösségi intézkedések és szankciók nem érintik a gazdasági szereplők magatartásának a tagállamok hatáskörrel felruházott hatóságai által büntetőjogi szempontból történő értékelését. A rendelet a közösségi intézkedések és szankciók hatékonyságát a közösségi szabályok közvetlen hatályával és a közösségi intézkedések teljes körű alkalmazásával segíti.

A pénzügyi válság 2008-as kitörése óta számos szektorban az uniós jogérvényesítés, a közösségi felügyelet és szankcionálás jelentős erősítésére irányuló lépések történtek. Ez a folyamat a közigazgatási ágazati szankciók egységesebb szabályozását és a szankcionálási gyakorlat uniós szintű monitoringjának, felügyeletének szigorítását idézi elő. Az utóbbi évek tendenciája, hogy az EU az adminisztratív büntetések (bírságok) egységessítése, erősítése, kiterjesztése irányába építi szabályozási politikáját. A jogérvényesítés uniós szintű ágazati felügyeletének megerősítése azt célozza, hogy ágazatonként *egy egységes szankcionálás monitoringját és koordinációját lehetővé tevő szervezeti és jogi keret jöjjön létre*.³⁴ A koherencia igénye az igazgatási szankciók szabályozására és gyakorlatára egyaránt vonatkozik. Az egységesség igénye a hatékonyságban, az arányosságban és a visszatartó erőt szavatoló súlyozásban van jelen (*effective, proportionate and dissuasive*). Az *egységessítést* sürgető kritika főbb tételei a következők:

- egyes tagállami hatóságoknak nincs megfelelő súlyú hatáskörük a szankcionálásban;
- a szankciók mértékében jelentős a tagállamok közötti eltérés;

³⁴ 2010-ben az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa elfogadta a pénzügyi szabályozás új felügyeleti kereteit, amely átfogja az európai piacfelügyeletet (European Securities and Markets Authority; ESMA), az európai bankfelügyeletet (European Banking Authority; EBA), a foglalkoztatásfelügyeletet (Occupational Pensions Authority; EIOPA). COM(2009) 499; COM(2009) 501; COM(2009).

- a szankció alanyi (személyi) és felelősségi feltételeiben jelentős eltérések;
- a szankciókiszabás enyhítő és súlyosító körülményeiben meglévő eltérések.³⁵

Az EU Bizottsága ebből kiindulva törekszik arra, hogy *egységesítse a nemzeti közigazgatási szankcionálást* „minimum közös szabályok” bevezetésével. Ennek jogi alapja az alapszerződés (*Treaty on the Functioning of the European Union; TFEU*) 114. cikke a belső piac védelmét célzó jogközelítés hatáskörében.³⁶ A szankciókat, egységes büntetési tételek és kiszabási feltételek mellett a nemzeti hatóságoknak kell alkalmazniuk. 2010-ben az EU Bizottsága újabb intézkedéscsomagot fogadott el a pénzügyi szektor szankciórendszerének megerősítése érdekében.³⁷ A fellépés példája annak, hogy az *EU centralizáltabb és szigorúbb adminisztratív büntetőhatalom kiépítésére* törekszik. A bizottság a *tagállami szankcióalkotás és szankcionálás autonómiájában* önmagában az egységes szankciórendszer és szankcióalkalmazás, azaz a *hatékony uniós jogérvényesítés kockázatát* látja. Kezdenek gondot okozni a szankciók típusában és mértékében való nemzeti szintű különbségek, a szankciókiszabási szempontok sokfélesége, amit a bizottság gyengességnek tekint. Az uniós szintű felügyelet megerősítésének célja, hogy a tagállami szintű jogérvényesítés és szankcionálás szigorát, a szankcionáló eljárások és a végrehajtás egységét támogassa és monitorozza.

Az EU a lisszaboni szerződéssel irányelvi szintű *büntetőjog-egységesítő hatáskört* kapott. A közigazgatási szankciók azonban számos területen (például versenyjog) jelentősebb vagyoni joghátrányt és a vállalatok számára jelentősebb tevékenységkorlátozást jelentenek, mint a büntetőjogi szankciók. Alkalmazásuk gyorsabb, továbbá egyszerűbb eljárási garanciák mellett történik. Ugyanakkor a büntetőjogi fellépés az egyének (vezetők) számára továbbra is a bűnösség stigmáját és a nagyobb elrettentő erőt hordozza. *A bün-*

³⁵ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Reinforcing sanctioning regimes in the financial services sector Brussels, 8.12.2010. COM(2010) 716 final.
http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2010/sanctions/COM_2010_0716_en.pdf

³⁶ Az EUSZ 114. cikk (1) bek. szerint „Ha a Szerződések másként nem rendelkeznek, a 26. cikkben meghatározott célkitűzések megvalósítására a következő rendelkezéseket kell alkalmazni. Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében és a Gazdasági és Szociális Bizottsággal folytatott konzultációt követően elfogadja azokat a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítésére vonatkozó intézkedéseket, amelyek tárgya a belső piac megerősítése és működése”.

³⁷ Commission Staff Working Paper: Summary of the Impact Assessment. Brussels, 26.1.2012.
COM(2012) 73 final.
http://ec.europa.eu/justice/data-protection/document/review2012/sec_2012_73_en.pdf

tetőjogi és az adminisztratív szankciók egymás alternatívájaként jelennek meg az EU szankciópolitikájában. A párhuzamos represszió nem ütközik a „kétszeres büntetés ugyanazon tettért” tilalmába, mivel az Európai Bíróság (*Court of Justice of the European Union; CJEU*) gyakorlata nem zárja ki a közösségi szankciók és a büntetőjogi szankcionálás párhuzamát egyazon ügyben. Az EU szankciópolitikájában mégis a „vagy-vagy” szemlélet van jelen: adminisztratív szankció vagy kriminalizáció (büntetőjogi büntetés)? Az adminisztratív szankciók rendeleti egységesítése változatlanul azt jelenti, hogy a szankció alkalmazása, ahogy a jogsértések felderítése is elsődlegesen tagállami felelősség (szubszidiaritás).

A közösségi szankciópolitika alaptétele, hogy az EU-nak – akár a nemzeti büntetőjogi vagy közigazgatási szankcionálással párhuzamosan – érdekei védelmében hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciókat kell alkalmaznia. A szankciópolitika érvényesítésének két módja a *szankció közvetlen, közösségi szerv* (például bizottság) által történő érvényesítése, illetve a *közvetett*, a tagállami jogon és hatóságokon keresztül történő érvényesítés. A tagállami szabályozás a közigazgatási szankcionálásra azonos területen a közösséggel párhuzamos is lehet. A versenyjogban a tagállamok saját területükön szigorúbb nemzeti jogszabályokat alkalmazhatnak a vállalkozások szankcionálására. A jogalkalmazásban ugyanakkor jelen van a nemzeti szintű szankció komplementaritása (kiegészítő jellege), például a közösségi versenyjog egységes alkalmazásának indokával a nemzeti bíróságok közösségi jogsértésről nem hozhatnak a bizottság által elfogadott határozattal ellentétes határozatot. Ezen felül kerülniük kell az olyan határozat kibocsátását, amely ellentétben állna a bizottság által kezdeményezett eljárásban a bizottság által tervezett határozattal.

Összegezve: a közigazgatási szankciórendszer szabályozott és egységes feltételrendszerének kialakítása az EU szintjén minden korábbinál intenzívebben történik. A jogérvényesítés uniós szintű ágazati felügyeletének kialakítása azt célozza, hogy *egy egységes szankcionálás monitoringját és koordinációját biztosító szervezeti és jogi keret jöjjön létre.* A *koherencia igénye* az igazgatási szankciók szabályozására és gyakorlatára egyaránt vonatkozik. Az *egységesség igénye* a hatékonyságban, az arányosságban és a visszatartó erőt biztosító súlyozásban van jelen. A tagállamok horizontális és a közösségi szervekkel történő eljárási és végrehajtási együttműködésében jelentős lemaradást kell pótolni. A „kölcsonös elismerés” elve a közigazgatási rendszerek közötti bizalomra épül és a büntetőjogban közel húszéves szabályozástörténet eredménye (1993-tól).

Következtetések

Az adminisztratív represszió kutatását a jogtudomány, a közigazgatás és a rendészet is marginálisan kezeli ugyan, mégis az *államtudományok* növekvő fontosságú területének tekintjük. Ezt jelzi, hogy mint a jogérvényesítés eredményességének *eszköze* a „jó kormányzás” nemzetközi ajánlásainak is részévé vált.³⁸ Az OECD 2015-ben publikált jelentése szerint a magyar jogpolitikának, különösen a jogi szabályozás hatásvizsgálatának ki kell terjednie a jogérvényesítés (jogkövetés) értékelésére, ezzel kapcsolatban a *szankcionálást is átfogó jogérvényesítési stratégiára*, hatásvizsgálatokra. Az OECD szerint a jogérvényesítéssel a magyar jogalkotás nem foglalkozik megfelelő súllyal, inkoherens e területen a szabályozáspolitikáé, nincs szankciópolitika.³⁹ Ezek a kritikák is igazolják, hogy a jogérvényesítés átfogó jogpolitikai megközelítésére, komplex szankciópolitikára van szükség a magyar kormányzati munkában. A közigazgatási büntetőhatalom fejlődésének ugyan nagymértékben a jogérvényesítés hatékonyságának növelése volt a hajtóereje, ez a jogállami, jogbiztonsági egyensúlyt felborította és a jogi minőséget erodálta. Kérdéses, hogy a közigazgatási büntetőszankcionálás kialakult rendszere tudja-e hatékonyan szolgálni a jogérvényesítést, milyen a jogkövetésre bíró hatása, a jogsértéstől visszatartó ereje.

A jogalkotásnak napirendre kell vennie egy *közigazgatási büntetésekről szóló kerettörvény* kidolgozását. A kódexnek a közigazgatási szervek hatáskörébe tartozó represszív szankciók általános anyagi jogi és eljárásjogi elveit kell szabályoznia. A kerettörvénnyel a jogbiztonság megteremtése és az önkényes hatósági szankcionálás (hatósági „jogalkotás”) megszüntetése az elsődleges cél. A jogi stabilitás teremtheti meg az *érdemi bírói kontroll* lehetőségét a közigazgatási büntetőhatalom felett. A szabályozás minősége erősíti a jogtudatosságot, és ezáltal a jogkövetésre késztetést a társadalomban és a gazdasági életben. A 2012-es szabálysértési „rendszerváltás” után a *közigazgatási büntetőszankciók saját jogrendszerbeli helyének törvényi szintű* kialakítása a feladat annak érdekében, hogy a közjogi, jogelvi és dogmatikai konstrukciója egységes és koherens részévé a váljon a jogtudománynak és az államtudománynak. Bizzunk abban, hogy a „jó kormányzás” értékrendje, így különösen a jogbiztonsági, alkotmányos garanciákra irányuló követelmények az adminisztratív büntetőhatalmat több évtizedes „kalandozás” után jogállami keretek közé fogják terelni.

³⁸ Recommendation CM/Rec(2007) 7 of the Committee of Ministers to member states on good administration.

³⁹ Hungary: Towards a Strategic State. 2015. OECD Public Governance Reviews, January 15, 2015, p. 22.

IRODALOM

- Angyal Pál:** A közigazgatási jogellenesség büntetőjogi értékelése. MTA, Budapest, 1931
- Bibó István:** Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom. In: **Vida István – Nagy Endre (szerk.):** Válogatott tanulmányok I. Magvető Kiadó, Budapest, 1986, 273. o.
- Delmas-Marty, Mireille:** Punir sans juger. De la répression administrative au droit administratif pénal. Paris, 1992
- Delmas-Marty, Mireille:** Vers un droit pénal communautaire? Le Titre VI du Traité de l'Union européenne et la matière pénale. Dalloz, Paris, 1995
- Finszter Géza:** A rendészet elmélete és a rendészeti eszközrendszer. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013
- Finszter Géza:** Rendészetelmélet. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2014
- Gajduschek György:** Rendnek lenni kellene. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2008
- Kántás Péter:** Adalékok a közigazgatás szankciórendszeréhez. *Belügyi Szemle*, 2003/5.
- Kis, Norbert – Máthé, Gábor (eds.):** European Administrative Penal Law, BCE, Budapest, 2004
- Kis Norbert:** A szervezetekkel szembeni közigazgatási represszió felelősségtani problémái de lege ferenda. In: **Imre Miklós – Máthé Gábor – Lamm Vanda (szerk.):** Közjogi tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére, Aula Kiadó, Budapest, 2006, 185–196. o.
- Kis Norbert – Nagy Marianna:** Európai közigazgatási büntetőjog. HVG-ORAC, Budapest, 2007
- Kis, Norbert:** Problems of Administrative (Non-Criminal) Punitive Systems in the European Union. In: **Máthé, Gábor – Kis, Norbert (eds.):** Studies on European Administrative Penal Law. HVG-ORAC, Budapest, 2007, pp. 114–119.
- Kis Norbert:** Szupranacionális közigazgatási szankciók az EU-ban. In: **Kondorosi Ferenc – Ligeti Katalin (szerk.):** Az európai büntetőjog kézikönyve. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008, 373–398. o.
- Kis, Norbert:** How to Return the Supranational Administrative-type Counterterrorist Sanctions to the Criminal Justice System? Nouvelle Études Pénales, Proceedings of the AIDP regional Conference, 2010, no. 22
- Kis Norbert:** A közigazgatási büntetőhatalom alkotmányossági és jogpolitikai dilemmái. In: **Ruzsonyi Péter (szerk.):** Tendenciák és alapvetések a büntügyi tudományok köréből. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2014, 167–185. o.
- Kis Norbert:** Az Európai Unió és a tagországok hatáskörei az adminisztratív büntetések területén. In: **Hollán Miklós (szerk.):** Az EU mint a szabadság, a biztonság és a jog térsége: Magyarország az Európai Unióban 2004–2014. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2014
- Kis, Norbert:** Administrative Sanctions: Sanctioning Power of Public Administration. In: **Patyi, András – Rixer, Ádám – Koi, Gyula (eds.):** Hungarian Public Administration and Administrative Law. Schenk Verlag, Passau, 2014, pp. 446–478.
- Korinek László:** A büntügyi tudományok helyzete. *Magyar Tudomány*, 2007/12.
- Korinek László:** Rendészet a tudásalapú kockázati társadalomban. *Belügyi Szemle*, 2011/1.

Macrory, Richard B.: Regulatory Justice: Making Sanctions Effective. Final Report. *Macrory Review*, September 2006

Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás. Magyar Királyi Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942

Máthé Gábor: A közigazgatási büntetőjog elmélettörténetéhez. In: **Zlinszky János (szerk.):** Degré Alajos emlékkönyv. Unió Kiadó, Budapest, 1995

Nagy Marianna: A közigazgatási szankciók elmélete. Osiris Kiadó, Budapest, 2002

Nagy Marianna: Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010

Papp László: A közigazgatási büntetőbíráskodás problematikája. *Magyar Közigazgatás*, 1992/6.

Szamel Lajos: A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1990