

Hollán Miklós

PAPP LÁSZLÓ-EMLÉKKONFERENCIA¹

A szemle cikk arról a konferenciáról számol be, amelyet a Nemzeti Közigazgatási Intézet és a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kara (NKE KTK) 2012. február 9. napján Az új szabálysértési jog kihívásai címmel rendezett. A szervezők a rendezvény keretében emlékeztek meg Papp László főiskolai docensről, a kar közelmúltban elhunyt mestertanáráról, a szabálysértési jog kiemelkedő elméleti szaktekintélyéről.

• • • • •

A Nemzeti Közigazgatási Intézet és a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kara (NKE KTK) 2012. február 9-én Az új szabálysértési jog kihívásai címmel rendezett konferenciát. A szervezők a rendezvény keretében emlékeztek meg Papp László főiskolai docensről, a kar mestertanáráról, a szabálysértési jog kiemelkedő elméleti szaktekintélyéről.

Máthé Gábor egyetemi tanár (NKE KTK) megnyitó előadásában felidézte Papp Lászlónak a szabálysértési jog önállóságáról vallott nézeteit, illetve tudományos munkásságának legfontosabb eredményét: a büntetőjogi és szabálysértési tényállások elhatárolásának elméleti rendszerbe foglalt kidolgozását. Utalt Papp László kiemelkedő színvonalú oktatói munkájára, annak számos elismerésére, beleértve azt is, hogy az általa felkészített hallgatók szinte minden OTDK-n valamilyen helyezést vagy díjat nyertek. Máthé Gábor kitért a közigazgatási büntetőjog (a büntetőjog-ásvokat legalább egy évszázada kétségbeesésbe kergető) elméleti problematikájára, illetve a korábbi szabálysértési kodifikációk tapasztalataira is. Álláspontja szerint a 2012. évi II. törvény (hatálybalépésének időpontja 2012. április 15.) nem hozott megoldást a közigazgatási büntetőjog örök dilemmájára, így azt szerinte rövidesen a jogterület újraszabályozása követi majd.

A Máthé Gábor által elnökölt I. szekció első előadását Kis Norbert, a felsőoktatásért és tudáspolitikáért felelős helyettes államtitkár tartotta, aki nem ebben a minőségében, hanem a szabálysértési joggal foglalkozó elméleti szakemberként, illetve Papp László tanítványaként elemezte a közigazgatási büntetőjog „jogpolitikai és jogalkalmazási irányait”. Álláspontja sze-

¹ Lezárva 2012. március 1. Az ismertetés rövidített változata megjelent a Közszolgálat című folyóiratban.

rint az utóbbi időszak jogalkotási változásainak tükrében a szabálysértési jogterület létének indoklottsága is megkérdőjeleződött. Az egyik oldalról a büntetőjogi eredetű tényállások (illetve jogintézmények) átvételére, valamint a szabálysértési szankciórendszer szigorítására tekintettel már semmiképpen nem tartható a büntetőjogtól elválasztott és megtisztított szabálysértési jog koncepciója. A másik oldalról az objektív közigazgatási bírságok számos területen (így pl. a közlekedésgazgatás vagy a jogi személy által elkövetett jogsértések) hatékonyabb szankcionálást tesznek lehetővé, mint a szabálysértési jog jogkövetkezményei. A két „anyajogág” (a büntetőjog és a közigazgatási anyagi jog) tehát lényegében visszafoglalja azt a területet, amelynek szabályozására a szabálysértési jogot – egy meghaladottá vált szabályozási kísérlet keretében – létrehozták. Az előadó üdvözölte azt a 2010 második felében megindult kormányzati előkészítő munkát, amely a közigazgatási bírságok és a szabálysértési szankciórendszer párhuzamosságaira és felszámolásuk lehetőségeinek vizsgálatára irányult. Az új sztv. szerinte ezen utóbbi vonatkozásban jó irányba indult el, de a szabálysértési jogot nem tisztította meg teljesen azoktól a területektől, amelyek közigazgatási bírsággal hatékonyabban lennének büntetendők. Álláspontja szerint a célravezető megoldás a szabálysértési jog önállóságának megszüntetése, a kriminális jellegű cselekmények büntetőjogba való visszatérése, illetve a közigazgatási bírságlásra vonatkozó törvény megalkotása lenne.

Ezt követően Nagy Marianna, az ELTE Állam- és Jogtudományi Karának egyetemi docense A szabálysértési szankciórendszer elméleti kérdései című előadásában a jogág egyik alapproblémájával, nevezetesen a védendő jogi tárgy meghatározásával foglalkozott. Felelevenítette a közigazgatási büntetőjog *Goldschmidt* által kialakított (hazánkban Angyal Pál által képviselt) koncepcióját, illetve visszatekintett a szabálysértési jog szabályozásának kezdeti időszakára, amikor a szabálysértést államigazgatási érdeket sértő cselekményként határozták meg. Elemezte az 1999. évi sztv. szabálysértés-fogalmát is, amelyet szerinte a jogtárgyak heterogenitása jellemezett. Aggályosnak tartotta, hogy az új kódex tényállásainak jogi tárgyai továbbra is vegyesek, átfogják a bagatell-bűncselekményeket (pl. lopás), a társadalmi együttélés szabályainak megszegését (pl. koldulás), illetve igazgatásellenes tényállásokat (pl. vámszabálysértés) is. Nagy Marianna szerint az új sztv. olyannyira átpozicionálja a szabálysértések jogrendszeri elhelyezkedését, hogy az a kérdés is felvetődik: tekinthető-e a szabálysértési jog a közigazgatási szankciórendszer részének? Feltételezése szerint a jogi felelősség – lényegében a szocializáción alapuló – hagyományos kategóriájához képest a jövőben nagyobb szerepe lesz majd a kognitív idegtudomány, illetve az evolúciós pszichológia eredményeinek.

Molnár Marianna legfőbb ügyészségi ügyész előadásában, amelyet Az ügyész az új szabálysértési eljárásban címmel tartott meg, az alaptörvény, illetve az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény kontextusában elemezte az új sztv. vonatkozó rendelkezéseit. Áttekintette az ügyész sokrétű feladatkörét, amelybe beletartozik a panasz elbírálása, az eljárás megszüntető határozat ellenőrzése, az elővezetési határozat tanulmányozása, a lefoglalás jóváhagyása, a perújítás kezdeményezése, illetve a perújítási kezdeményezés jóváhagyása. Részletesen elemezte az elővezetéssel kapcsolatos új szabályozást, amely szerint e kényszerintézkedést – a korábbiaktól eltérően – az ügyésznek nem kell jóváhagynia, de annak elrendeléséről őt értesíteni kell, illetve az ellen (a határozat elektronikus úton rögzített példányának tanulmányozását követően) „vétót emelhet”. Kitért arra az új sztv. által biztosított lehetőségre is, hogy az

elkövető terhére (elzárással is büntethető szabálysértés miatt) előkészítő eljárást lefolytató szerv az ügyész jóváhagyásával perújítási kérelmet terjeszthet elő.

Az I. szekció utolsó előadója Balla Zoltán, az NKE Rendészettudományi Karának (RTK) egyetemi docense volt, akinek az előadása A szabálysértési és közigazgatási eljárás címet viselte. Álláspontja szerint az üzembentartó közigazgatási felelősségével kapcsolatos szabályozás a kimentési lehetőségek túl szűk meghatározásából kifolyólag nem felel meg a gyakorlati élet követelményeinek. Különösképpen hiányolta azon helyzetek rendezését, amelyeket a szabálysértési jog a végszükség jogintézményének keretében kezelni tud, de a közlekedésigazgatási szabályozás nem tartalmaz rájuk vonatkozó rendelkezést. Rámutatott, hogy a halálos közúti balesetek számának csökkenését nem kizárólag a közúti közlekedés közigazgatási szankcionálásával együtt járó szigorítások eredményezték, hanem abban más faktorok (pl. a gépjárműpark műszaki színvonalának emelkedése) is közrejátszottak.

A szünetet követő II. szekció (levezető elnök: Máthé Gábor) első előadását Kincses Ildikó dandártábornok (ORFK) tartotta Az új szabálysértési törvény és a rendőrség szerepe annak alkalmazásában címmel. Álláspontja szerint a rendőrség az új sztv. alkalmazásának legfőbb leteleményese, hiszen e szervezet a szabálysértési jogalkalmazásban rendkívül sokrétű szerepet tölt be. Ennek igazolására áttekintette a rendőrségnek az új sztv. alapján gyakorolható jogköreit, amelyek magukban foglalják a szabálysértések felderítését, a kényszerintézkedések fogantatását, a helyszíni bírság kiszabását, a bíróság elé állítás végrehajtását, az előkészítő, illetve a szabálysértési hatósági eljárás lefolytatását, valamint a szabálysértési nyilvántartások kezelését. Az előadó szerint az elzárással nem sújtható szabálysértések egységes szankciókerete (minden szabálysértésre ötezertől százötvenezer forintig) megnehezíti a rendőrségi vagy közigazgatási jogalkalmazó munkáját, hiszen – az 1999. évi sztv. szabályozásával szemben – a jogalkotó az egyes szabálysértések absztrakt súlyáról nem ad „tájékoztatót”.

A következő előadó Fekecs Beáta bíró, a Pesti Központi Kerületi Bíróság szabálysértési csoportjának vezetője volt, aki az új szabálysértési törvényt bírói szemmel elemezte. Kitért azokra a változásokra, amelyek az új sztv. hatálybalépése után majd a bírói munkában jelentkeznek, külön kiemelve a bírósági ügyforgalom várható emelkedését. Az új kódex szerint a szabálysértés fogalmi eleme az is, hogy a törvény az elkövetőre „törvényben meghatározott esetekben vagy ismételt elkövetés esetén szabálysértési elzárás büntetés kiszabását is lehetővé teszi, vagy járművezetéstől eltiltás alkalmazását kötelezően rendeli el”. Ez a fogalom azonban az előadó találó megállapítása szerint nem alkalmas arra, hogy lefedjen minden olyan esetet, amelyet az sztv. szabálysértésnek nyilvánít. Ahogy ugyanis arra részletes elemzésének keretében rámutatott, a törvényben vannak olyan esetkörök, amikor a cselekmény miatt sem elzárásnak, sem a járművezetéstől eltiltás kötelező alkalmazásának nincsen helye. Így például, akkor, ha a XXVII. fejezetben meghatározott kiemelt közlekedési szabálysértést az engedélyhez nem kötött járművezetés szabályainak megsértésével követték el.²

A II. szekció zárásaként Árva Zsuzsanna, a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának egyetemi docense tartott előadást Az új szabálysértési törvény a közigazgatási bün-

² A problémát a konferenciát követően elfogadott 2012. évi XXXI. törvény 1. §-ának módosító rendelkezései küszöbölték ki. A módosító rendelkezések a még hatályba nem lépett szabálysértési törvényt érintették.

tetőjog elméletének tükrében címmel. Összevetette a közigazgatási büntetőbíráskodás, illetve közigazgatási büntetőjog fogalmait, rámutatva arra, hogy míg az előző egy létező jogterület, addig az utóbbi „pusztán” egy elméleti kategória. Áttekintette a bírói és közigazgatási büntetőjog *Goldschmidt*-féle elválasztását (*Justizstrafrecht-Verwaltungsstrafrecht*), illetve a közigazgatási büntetőjog *Merkl*-féle processzuális felfogását is. Kimutatta, hogy a közigazgatási büntetőjog hazai elméletére az utóbbi évtizedben leginkább az Emberi jogok európai egyezményének 6. cikkében szabályozott méltányos eljárás elve, illetve a szankciórendszer jogállami kereteivel kapcsolatos alkotmánybírói határozatok hatottak. Áttekintette az új sztv. szabályozásának legfontosabb jellemzőit, így annak újszerű fogalom meghatározását, a szigorodó szankciókat, illetve az eljárás egyszerűsítését. Álláspontja szerint a változásokra tekintettel már felvetődik azon alapvető kérdés is, hogy az új sztv. még egyáltalán a közigazgatási büntetőjog körébe sorolható-e, vagy már egy önálló bagatell-büntetőjog kezdete.

A III. szekció levezető elnöke Blaskó Béla egyetemi tanár, első előadója pedig Hollán Miklós, az NKE Közigazgatás-tudományi Karának egyetemi docense volt. A szabálysértési törvény anyagi büntetőjogi kötöttsége című előadásban azt vizsgálta, hogy az 1968-as sztv. módosításai, az 1999-es sztv. kodifikációja, illetve az új sztv. megalkotása során miként érvényesültek Papp László meglátásai és javaslatai. Az előadás első része – a büntetőjog és szabálysértési jog viszonyára vonatkozó elméleti alapvetés körében – áttekintette a hazai jogunkat az utóbbi fél évszázadban jellemző dekriminalizációs, illetve rekriminalizációs tendenciákat. Az előadás következő része a szabálysértési jog jogforrási kérdéseit vizsgálta, indokoltnak tartva a szabálysértési tényállásokra vonatkozó kormányrendeleti és önkormányzati rendeleti szintű szabályozás eltörlését. A harmadik kérdéskör, vagyis a szabálysértési felelősség vonatkozásában Hollán Miklós elsősorban az új sztv. szabálysértés-fogalmát elemezte, annak bizonyos elemeit feleslegesnek, illetve nehezen értelmezhetőnek tartva. Az előadó idézetekkel illusztrálva kimutatta, hogy Papp László lényegében előre jelezte a szabálysértési szankciórendszer ezredforduló utáni – addig nem látott mértékű – szigorodását. Az előadó szerint a szabálysértési szankciórendszer szigorítása napjainkra elérte a *quasi rekriminalizáció* szintjét, így a jogterületnek a büntetőjogtól való elkülönítése már csak a bűnügyi statisztika „szépitését” szolgálja. A szigorítás ráadásul bizonyos vonatkozásban kontraproduktív is, mivel – a megkerülhetetlen garanciális követelményekre tekintettel (elzárást ugyanis közigazgatási szerv nem szabhat ki) – a bírósági ügyszám emelkedését eredményezi.

A következő előadást Ligeti Miklós, a Belügyminisztérium osztályvezetője tartotta, A szabálysértési fórumrendszer kialakításának buktatói címmel. Bevezetéképpen utalt arra, hogy az új sztv. megalkotása során megvizsgálták a szabálysértési jog megtartásának szükségességét is. Ennek igazolására bemutatta azt a (végül el nem fogadott) koncepciót, amely szerint visszaállították volna a Btk.-ban a trichotómiát, a szabálysértéseket felváltó kihágások miatt folytatott (egyszerűsített) eljárást pedig egy önálló jogszabály, a „kihágási Be.” szabályozta volna. A jogpolitika azonban végül a másik megoldási javaslat mellett tette le a voksát, azaz egy új szabálysértési törvény megalkotásának terve győzedelmeskedett. Ligeti Miklós áttekintette a hatályos szabálysértési jog indokolatlanul bonyolult fórumrendszerét, amelyben tizenegy közigazgatási szerv bír első fokú eljárás lefolytatására hatáskörrel, nem is szólva a helyszíni bírság kiszabására jogosultak ezt meghaladó számáról, illetve mindkét esetben a

párhuzamos hatáskörök lehetőségéről. Az új sztv. megalkotásának célja az eljárási szabályok tekintetében az egyszerűség és a gyorsaság biztosítása volt, amelyben a koncepció szerint az addigi 1800 jegyző helyett 168 járási hivatal (az átmeneti időszakban pedig a kormányhivatal) jár majd el. Az eljárás részletszabályai közül elsősorban a korlátozott önrevíziót, illetve a vádhatósági funkció hiányát elemezte. Részletesen kitért az eljárási visszaható hatály – a folyamatban lévő ügyeket tekintve meglehetősen ellentmondásos – szabályozására is, s ezen elemzését a javarészt jogalkalmazókból álló közönség fokozott érdeklődéssel kísérte.

A konferencia utolsó előadója Bodnár Bence, a Belügyminisztérium osztályvezetője volt, aki bepillantást adott az új szabálysértési törvény megalkotásának műhelytitkaiba. Áttekintette az új sztv. javaslatának elkészítésével kapcsolatos társadalmi, szakmai és kormányzati egyeztetések fontosabb állomásait. Az új törvény novumaként kiemelte a szabálysértési tényállások egységes (törvényi szintű) szabályozását, a szankciórendszer átalakítását (pl. a szabálysértési visszaesés bevezetését), valamint a kettős – közigazgatási és szabálysértési – szankcionálás megszüntetését (a szabálysértési joganyag egy részének megszüntetését). Fontosnak tartotta még a szabálysértési hatóságok körének felülvizsgálatát, egyes, az eljárás gyorsítását szolgáló intézkedéseket (pl. eljárási cselekmények egyszerűsítése, a helyszíni bírságotól szerepének erősítése), valamint a végrehajtás hatékonyságának növelését is (pl. adók módjára történő végrehajtás „kivezetése”). Előadásának zárásaként utalt arra, hogy a végrehajtási rendeletek megalkotásával kapcsolatban a minisztérium apparátusára további kodifikációs feladatok várnak, illetve időszerűvé válik a közigazgatási bírság ágazati szabályainak felülvizsgálata is.

Amint azt a konferencia zárásaként Blaskó Béla is megállapította, a rendezvény a közigazgatási büntetőjog elméleti és gyakorlati szakembereinek emlékezetes seregszemléje volt, amely mindenképpen méltó tisztelgés Papp László emléke és szakmai kvalitásai előtt.