

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-3728/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Láposy Attila

Az eljárás megindítása

Sajtóhírekből értesültem arról, hogy a rendőrségnek három közlekedési szabályszegés – a behajtási tilalomra, a kötelező haladási irányra, illetve a korlátozott övezetre vonatkozó szabályok megszegése – esetén fényképes bizonyíték nélkül is van jogi lehetősége az objektív felelősség keretében a szabályszegésért a gépjármű tulajdonosának, üzemeltetőjének felelősségre vonására és megbüntetésére. Ilyen közlekedési szabályszegések észlelése esetén tehát az eljáró rendőrnek meg sem kell próbálnia kiderítenie, hogy ténylegesen ki vezette magát a gépjárművet, hanem elegendő feljegyeznie a szabálytalankodó gépjármű rendszámát és automatikusan postázható az üzemeltetőnek a fizetési csekk. Ezen sajtóhírek és jelzések nyomán áttekintettem a hatályos törvényi szabályozás kritizált elemeit. A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) 20. § (1) bekezdés kg) pontja alapján az e törvényben, valamint külön jogszabályban és közösségi jogi aktusban a közúti közlekedési szabályok közül a *behajtási tilalomra, a korlátozott övezetre (zóna), a kötelező haladási irányra* vonatkozó rendelkezések megsértői bírság fizetésére kötelezhetők.

A Kkt. 20. § (4) bekezdése alapján e rendelkezések megsértőjével szemben 10 000 forinttól 300 000 forintig terjedő bírság szabható ki. A Kkt. 2012. április 15-étől hatályos 20. § (4b) bekezdése ugyanakkor ezen felül azt is tartalmazza, hogy ha a közúti forgalomban történő ellenőrzés során e szabályszegéseket elkövető személye *a helyszínen nem válik ismertté és a szabályszegést a külön jogszabályban meghatározott technikai eszközzel nem rögzítették*, akkor bírságot automatikusan a gépjármű forgalmi rendszáma alapján megállapított üzemeltetővel szemben kell kiszabni. Ilyenkor az üzemeltető címére kell a kiszabott bírság összegét tartalmazó csekkszelvényt megküldeni.

A szabályozás nyomán nem világos az, hogy milyen indokból, milyen megfontolások alapján került sor a jogalkotó részéről a korábbi szabályozási rendszer áttörésére: objektív felelősség esetében ugyanis – a kimentés lehetőség biztosítása mellett – alapvető követelmény volt az, hogy az egyszerűsített eljárás során a szabályszegés tényét az üzemeltető által megismerhető, technikai eszközzel rögzített bizonyíték igazolja.

Mivel a hivatkozott szabályozás a jogállamiság elvével, a jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásság gyanúja vetette fel, az ügyben az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján tájékoztatást kértem a belügyminisztertől a szabályozással kapcsolatos szakmai és jogi álláspontjáról, valamint a Kkt. módosításának indokairól. Egyúttal részletes tájékoztatást kértem a minisztertől arra vonatkozóan is, hogy a szabályozás 2012. április 1-jei hatályba lépését követően eltelt egy év alatt, vagyis 2013. április 15-éig összesen hány esetben szabtak ki közigazgatási bírságot e három kiemelt közlekedési szabályszegés esetében az országban, ezen belül pedig hány esetben került sor minderre fényképes bizonyíték nélkül, valamint hányan éltek jogorvoslattal a fényképes bizonyíték nélküli bírságot kiszabó határozattal szemben, és a másodfokú eljárások milyen eredménnyel zárultak.

Megállapított tényállás

A *belügyminiszter* a megkeresésemre adott válaszként, mellékelten megküldte a *Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium szabályozási és koordinációs helyettes államtitkára* által az egyes közúti közlekedési szabályszegések észlelése esetén a gépjárművezető távollétében alkalmazható közigazgatási bírsággal kapcsolatban készített feljegyzést.

A feljegyzésben szerepel, hogy a Kkt. meghatározza azokat az ügycsoportokat, amelyeken belül – a Kkt. felhatalmazása alapján – a Kormány rendeletben határozza meg, hogy konkrétan mely tevékenység vagy mulasztás tartozik a közigazgatási bírság hatálya alá. A közigazgatási bírság kiszabására jogosult szerv, illetve a Kkt. 21. § hatálya alá tartozó szabályszegések esetén – a Kkt. 21. § (6) bekezdése alapján – a kijelölt hatóság a közigazgatási bírság kiszabására irányuló eljárásban közvetlen adathozzáféréssel átveheti a gépjármű-nyilvántartásból a szabályszegés bizonyításához szükséges külön jogszabály szerinti jármű-azonosító adatokat, a természetes személy üzemben tartó személyes adatait és a nem természetes személy üzemben tartó azonosításához szükséges adatokat.

A helyettes államtitkár utal arra, hogy a Kkt. 21. §-a körébe tartozó szabályszegések esetén az *objektív felelősség alapján* a gépjármű üzemben tartója vagy a használatra átvevő, a Kkt. 21/A. § (2) bekezdésében meghatározott esetben a gépjárművet használatra átvevő személy felel azért, hogy az általa üzemeltetett, illetve használt gépjárművel az előírásokat betartsák. A Kkt. 21. § (3) bekezdése kategorikusan úgy rendelkezik, hogy közigazgatási bírság kiszabására kizárólag a gépjárműről és annak hatósági jelzéséről felvételt készítő eszközre vonatkozó követelményekről szóló 18/2008. (IV. 30.) GKM rendelet (a továbbiakban: GKM rendelet) szerinti technikai eszközzel készített és továbbított felvétellel dokumentált szabályszegés esetén van helye. Az ellenőrző berendezésekre, valamint az elektronikus adattovábbító rendszerekre vonatkozó követelményeket a GKM rendelet határozza meg. A Kkt. 20. §-a által felsorolt jogsértések miatt – vétkességi felelősség alapján – a rendelkezés megsértője kötelezhető a közigazgatási bírság megfizetésére.

A feljegyzés kitér arra, hogy a Kkt. 2012. április 15-én hatályba lépett módosítása értelmében kizárólag a Kkt. 20. § (1) bekezdés k) pont kg) alpontjában meghatározott szabályszegés esetén – a Kkt. 20. § (4b) bekezdés alapján – közúti forgalomban történő ellenőrzés során a bírságot a gépjármű *forgalmi rendszáma alapján megállapított üzemben tartóval szemben* akkor kell kiszabni, ha az (1) bekezdés kg) pontjában meghatározott szabályszegést *elkövető személye a helyszínen nem válik ismertté* és a szabályszegést *a külön jogszabályban meghatározott technikai eszközzel nem rögzítették*. Ilyenkor az üzemben tartó címére kell a kiszabott összeget tartalmazó csekkszelvényt megküldeni. Abban az esetben, ha a gépjármű üzemben tartója a fentiek alapján kiszabott közigazgatási bírságot nem veszi tudomásul, vagy 30 napon belül nem fizeti meg, úgy a Kkt. 20. §-a szerinti *közigazgatási hatósági eljárást kell lefolytatni*. A Kkt. 20. § hatálya alá tartozó jogsértések megállapításának – így a hivatkozott ügycsoportba tartozó szabályszegések esetében sem – alapvetően nem szükségeszerű előfeltétel a szabályszegés dokumentálása. Az üzembentartónak lehetősége van vitatni a hivatalos értesítést átvételét követően a közigazgatási bírság kiszabását, vagy annak megfizetését is mellőzheti anélkül, hogy végrehajtási eljárás indulna. Ezekben az esetekben a hivatkozott szabályok értelmében indult közigazgatási hatósági eljárásban az elkövetés helye szerinti területileg illetékes rendőrkapitányság az általános szabályok szerint folytatja a közigazgatási hatósági eljárást, amelyben valamennyi garanciális rendelkezés érvényesül.

A helyettes államtitkár álláspontja szerint *„mindezekből egyértelműen megállapítható, hogy mely eljárás esetében kell a szabályszegést képi dokumentációval rögzíteni, mely esetek tartoznak az ún. objektív felelősség hatálya alá és mikor kell az eljárást vétkességi felelősség*

alapján lefolytatni.” A szabályozás nem töri át az objektív felelősség elvén alapuló felelősségi rendszert, a módosítás indoka pedig az volt, hogy a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 2012. április 15-én hatályba lépett rendelkezése kizárja a szabálysértési eljárás megindítását, olyan jogsértés miatt, amelyre törvény vagy kormányrendelet közigazgatási bírság alkalmazását rendeli el.

A helyettes államtitkár feljegyzésében arra is felhívja a figyelmet, hogy a Kkt. módosításával lehetővé vált, hogy a közúti ellenőrzés során a rendőrség mellett a közterület-felügyelet a helyszínen közigazgatási bírságot szabjon ki a behajtási tilalomra, a korlátozott övezetre (zóna), a kötelező haladási irányra vonatkozó egyes szabályok megsértése észlelése esetén. Ezen ügycsoportban a szabálysértési jogszabályok alapján a közterület-felügyelőnek korábban is volt jogosultsága szabálysértési helyszíni bírság kiszabására, adott esetben a gépjárművezető távollétében. Álláspontja szerint éppen az objektív felelősségi rendszer szabályaira tekintettel került garanciális elemként beépítésre, hogy csak a két feltétel együttes teljesülése esetén lehet a bírságot a gépjármű forgalmi rendszáma alapján megállapított üzemben tartóval szemben kiszabni: ha az elkövető személye a helyszínen nem válik ismertté, illetve ha a szabályszegést a GKM rendeletben meghatározott technikai eszközzel nem rögzítették.

Az adatigénylésre vonatkozóan a feljegyzés azt tartalmazza, hogy a Kkt. módosítás 2012. április 15-i hatálybalépése és 2013. április 15-e között a rendőrség 2 888 esetben szabott ki közigazgatási bírságot a Kkt. 20. § (1) bekezdés kg) pontban meghatározott jogsértések elkövetése miatt. Az eljárások közül 29 szabályszegés esetében készült képi dokumentáció a jogsértésről. Az említett 2 888 jogsértés közül 22 esetben terjesztett elő az ügyfél jogorvoslati kérelmet, amelyből 3 esetben a bírósági felülvizsgálatot követően helybenhagyó végzést hozott a bíróság. A 22 közigazgatási hatósági eljárásban benyújtott fellebbezésből 6 ügyben az első fokon eljáró hatóságnál található a fellebbezés és az eljárás iratanyaga, 13 fellebbezést terjesztettek fel a másodfokon eljáró hatósághoz. A 13 eljárásból 3 ügyben a másodfokon eljáró hatóság az első fokú döntés megsemmisítése mellett új eljárás lefolytatására utasította az első fokon eljáró hatóságot, 3 eljárásban helybenhagyta az első fokú döntést, 1 eljárás esetében megszüntette a közigazgatási hatósági eljárást, 1 eljárás kapcsán hiánypótlásra felhívó végzést bocsátott ki és 5 eljárásban még nem született másodfokú döntés.

Az érintett alapvető jogok és alapelvek

- a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés];
- a tisztességes eljáráshoz való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”* [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés].

Alkalmazott jogszabály

- a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.);
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.).

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok országgyűlési biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény határozza meg. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a

hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Elsőként azt vizsgáltam, hogy az ügyben érintett szervek tevékenységére hivatalból folytatott vizsgálat keretében kiterjed-e a hatásköröm. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés f) pontja hatóságként nevesíti a rendvédelmi szerveket, a vizsgált szabályozást alkalmazó Vas Megyei Rendőr-főkapitányság, valamint Országos Rendőr-főkapitányság pedig rendvédelmi szervek minősülnek, így rájuk az ombudsman vizsgálati hatásköre kiterjed.

A hivatalból indított vizsgálati keretekkel kapcsolatban rögzíthető, hogy az ombudsman számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint jogszabályi hiányosságával, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény lehetőséget teremt. A *preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, hivatalbóli eljárás keretében, éppen a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervek vagy az Alkotmánybíróság irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alkotmányossági aggályokat.

II. Az érintett alapjogok és alapelvek tekintetében

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság számos határozatában kimondta, hogy a jogbiztonság kiemelkedően fontos jogállami érték, és ebből meghatározott kötelezettségek hárulnak mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó szervekre. Ahogyan pedig arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja az ún. jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

Az Alkotmánybíróság több határozatában is foglalkozott valamint az *objektív felelősség elvére épülő közigazgatási bírságolási eljárás, a közlekedési szankciórendszer egyes elemeinek* (a szabálysértések, illetve a közigazgatási jog által szankcionált jogsértések) alkotmányosságával.

Az Alkotmánybíróság számos alkalommal, elvi élel mutatott rá arra, hogy az alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők.¹

Az Alkotmánybíróság szerint a közigazgatási szankciók lényegüket tekintve két csoportra bonthatók, az egyik csoportot a szabálysértési szankciók alkotják: ezek funkciója a jogrend védelme, és – hasonlóan a büntetőjogi szankciókhoz – a bűnösség megállapításán alapulnak. Ezekkel szemben a nemzetközi egyezmények és a magyar alkotmánybírósági gyakorlat alapján is elvárhatóak a büntetőjogban érvényesülő garanciák úgy is, mint jogállami követelmények. A szankciók másik csoportjába pedig azok a közigazgatási szankciók tartoznak, amelyeket a közigazgatási szervek felügyeleti eljárásuk során a közigazgatás-ellenes cselekmények, azaz a közigazgatási jog szabályainak megsértése miatt alkalmaznak. Ezen szankciók egyik közös jellemzője, hogy közigazgatás-ellenes magatartások esetén alkalmazható olyan objektív szankcióknak minősülnek, melyeknek elsődleges funkciója a közigazgatási jog érvényre juttatása, illetve másodlagosan a prevenció. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogalkotót a közigazgatási felelősségi szabályok megalkotásakor alapvetően viszonylag szabad mérlegelési jog illeti meg. Rámutatott több határozatában arra is, hogy önmagában az a tény, hogy a jogalkotó az általános felelősségi alakzat szerint szankcionál-e, avagy az általános szabályoktól eltérő, speciális rendelkezések megalkotását tartja szükségesnek, és már a szabályok véltlen megszegése – azaz lényegében a vétkességtől független objektív felelősség fennállása – esetén is lehetősége van bírság kiszabására, a jogbiztonságot nem sérti.²

Az Alkotmánybíróság 60/2009. (V. 28.) AB határozatában részletesen kifejtett álláspontja szerint önmagában az úgynevezett objektív felelősség intézménye, azaz a jogsértés üzemben tartó általi elkövetésének vételeme – a vélelem megdöntésének tényleges lehetőségének biztosítása, a közigazgatási eljárásra vonatkozó garanciális szabályok tiszteletben tartása mellett –nem ellentétes a jogállamiság elvével. Az üzemben tartó számára ennek megfelelően minden esetben biztosítani kell a lehetőséget arra, hogy e felelősség alól magát kimentse, elkerülve ezzel a közigazgatási bírság megfizetésének kötelezettségét. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy a felelősségi vélelem alóli mentesülés lehetősége kifejezetten a tényállás előzetes tisztázását, azt, hogy a döntés valóságghú, azaz felderített tényálláson alapuljon. Az egyszerűsített, standardizált eljárási rendben is figyelemmel kell lenni az ügyféllel való együttműködési, illetve tényállás-tisztázási kötelezettségre. Az Alkotmánybíróság az objektív jogellenességre alapozott felelősségi vélelem ésszerű megdöntésének minimumaként azt emelte ki, hogy maradéktalanul biztosítani kell annak a lehetőségét, hogy a felelősségre vont személy minden kétséget kizáróan bizonyíthassa, hogy a jogsértést nem ő követte el.

III. Az ügy érdemében

Jelen hivatalbóli vizsgálat keretében preventív jelleggel kizárólag a szabályozással kapcsolatos alkotmányossági problémákat kívántam áttekinteni, emellett az *adatigényléssel* azt is igyekeztem felmérni, hogy az adott szabályszegekés kapcsolán milyen számban fordult elő az észlelt gépjármű üzembentartójának képi bizonyíték nélküli bírságotolása. A miniszter által megküldött adatokból az tűnik ki, hogy a behajtási tilalomra, a kötelező haladási irányra, illetve a korlátozott övezetre vonatkozó szabályok megszegése miatt indult eljárások során minden

¹ Részletesen például 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 372, 376-377.; 5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75, 88-89.; 422/B/1999. AB határozat, ABH 2004, 1316, 1320, 1322.

² Lásd 60/2009. (V. 28.) AB határozat, ABH 2009, 501, 520-521. 524., valamint 387/B/2007. AB határozat, ABH 2008, 2690, 2694. Megerősítette: 3052/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [18], [19] és [20]

százból csak egy esetben került sor képi dokumentáció elkészítésére, vagyis *ez az alkalmazott megoldás a gyakorlatban tömeges jellegűnek tekinthető*. A megküldött adatok kapcsán arra is rá kívánok mutatni, hogy önmagában a jogorvoslati kérelmek elenyésző száma semmiképp sem tekinthető megnyugtatónak az eljárások jogszerűsége szempontjából, hogy hiszen a jogorvoslat tényleges igénybevételének lehetősége nagyban függ az arról való tájékoztatástól, illetve az illeték összegétől is: viszonylag alacsony bírság kiszabása esetében a fellebbezési illetéknek visszatartó hatása lehet.

A miniszter válaszában amellett érvel, hogy e három szabályszegés esetében alkalmazott a Kkt. 20. § (4b)-(4d) bekezdésében meghatározott szabályok szerint zajló eljárás két okból sem tekinthető alkotmányosan aggályosnak. Először is azért nem, mert garanciális elem, hogy csak két feltétel (az elkövető személye a helyszínen nem válik ismertté, illetve a szabályszegést a GKM rendeletben meghatározott technikai eszközzel nem rögzítették) együttes teljesülése esetén lehet a bírságot a gépjármű forgalmi rendszáma alapján megállapított üzembentartóval szemben kiszabni. Másodszor pedig az üzembentartó vitathatja a közigazgatási bírság kiszabását, vagy annak megfizetését is mellőzheti anélkül, hogy végrehajtási eljárás indulna, ebben az esetben az elkövetés helye szerinti területileg illetékes rendőrkapitányság az általános szabályok szerint folytatja a közigazgatási hatósági eljárást, amelyben a garanciális rendelkezések érvényesülnek. Álláspontja szerint ebben az esetben csupán egyfajta, az eljárást egyszerűsítő elemről van szó.

A Kkt. hatályos rendelkezéseit áttekintve a miniszter válaszával szemben arra az álláspontra jutottam, hogy az eljárás alkalmazása több, a jogbiztonság követelménye és az érintett személyek tisztességes eljáráshoz való joga szempontjából visszás elemet is magában foglal. Eleve nem világos, hogy a jogalkotó miért éppen ezeket a szabályszegéseket emelte külön ki. Arra is fel kívánom hívni a figyelmet, hogy az 1988-ban elfogadott, számos alkalommal módosított Kkt. felépítésében és szövegezésében, a nagyszámú hivatkozás, átszámozás miatt nehezen áttekinthető, követhető az állampolgárok számára, amely egy ilyen a társadalom tagjainak nagy részét komolyan érintő szabályozás esetében eleve aggályos. Megjegyzem, hogy minderre már 2009-ben, az OBH-4750/2008. számú jelentésemben felhívtam a jogalkotó figyelmét, a helyzet pedig az újabb módosításokkal csak folyamatosan romlott.

A 2012. április 15-ei hatállyal Kkt. 20. § (4b)-(4d) bekezdésébe beillesztett szabályok azt teszik lehetővé, hogy az említett közlekedési szabályszegések hatósági „észlelése” esetében az üzembentartót akkor is előzetesen a bírság megfizetésére lehessen felhívni, ha egyébként a szabályszegésről nem készült képfelvétel, vagyis azt technikai eszközzel nem rögzítették. A Kkt. 20. § (4c) bekezdése úgy fogalmaz, hogy ha a gépjármű üzembentartója ezt a bírságot nem veszi tudomásul, vagy a bírságot harminc napon belül nem fizetik meg, akkor a közigazgatási hatósági eljárást *az egyébként irányadó rendelkezések szerint* kell lefolytatni. *Álláspontom szerint – éppen garanciális jellege folytán – önmagában aggályos és sérti a jogbiztonság követelményét az, hogy a törvényalkotó nem jelölte meg világosan azt, hogy a Kkt. mely rendelkezései azok, amelyek „egyébként irányadóak” ezekre az esetekre.* Mivel az objektív felelősségre, közigazgatási bírságolásra vonatkozó szabályok összetettek, az eljárási garanciák érvényesülése pedig nem lehet egyedi hatósági jogértelmezés függvénye, ezt pontosan jelölni kellett volna a szövegben.

A tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülése szempontból is komoly alkotmányossági aggályokat vet fel álláspontom szerint azonban az, hogy a Kkt. 20. § (4c) bekezdése nem fogalmaz egyértelműen abban a tekintetben, hogy milyen eljárási szabályok és garanciák alkalmazására kerül ilyenkor sor. A miniszter által megküldött válasz alapján ebben az esetben a *Kkt. 20. §-a szerinti* közigazgatási hatósági eljárást kell lefolytatni. A Kkt. 20. § (4) bekezdése azonban mindössze annyit rögzít, hogy a közúti közlekedési szabályok – köztük a behajtási tilalomra, a korlátozott övezetre (zóna), a kötelező haladási irányra vonatkozó előírások –

megszegése esetben 10 000 forinttól 300 000 forintig terjedő bírság szabható ki. Az egyes rendelkezések megsértése esetén kiszabandó bírságok, valamint a több jogsértő cselekmény vagy mulasztás esetén az ugyanabban az eljárásban kiszabható bírság maximális összegét külön jogszabály állapítja meg. Nincs helye bírság kiszabásának, ha a jogsértő cselekmény elkövetése óta két év eltelt (elévülés). A Kkt. 20. § (5) bekezdése ehhez annyit tesz hozzá, hogy a bírságot a *rendelkezés megsértéséért felelős* köteles megfizetni, aki feltételezhetően az üzembentartó. Ez esetben tehát pusztán a hatóság észlelése alapozza meg az eljárást, de a szabályszegés tényét fénykép-, illetve videofelvétel nem dokumentálja, nem áll rendelkezésre objektív bizonyíték.

Nem hagyható azonban figyelmen kívül azt, hogy a Kkt. 21. § (1) bekezdés f) pontja főszabályként azt tartalmazza, hogy a gépjármű üzemben tartója, illetve meghatározott esetben a gépjárművet használatra átvevő személy felel azért, hogy az általa üzemeltetett, illetve használt gépjárművel a behajtási tilalomra, a korlátozott övezetre (zóna), a kötelező haladási irányra vonatkozó – külön jogszabályban meghatározott – egyes előírások betartásra kerüljenek. A Kkt. 21. § (2) bekezdése alapján ezen előírások megszegése esetén az üzembentartóval, illetve a gépjárművet használatra átvevő személlyel szemben 10 000 forinttól 300 000 forintig terjedő közigazgatási bírságot kell kiszabni. A Kkt. 21. § (3) bekezdése pedig – a közigazgatási bírságot az eljárás egyszerűsített és standardizált jellegével összhangban – előírja, hogy bírság kiszabásának kizárólag a külön jogszabály szerinti technikai eszközzel készített és továbbított felvétellel dokumentált szabályszegés esetén van helye. Ebben az esetben az objektív felelősség megállapítása és a fixált összegű közigazgatási bírság kiszabása mindig fényképfelvételen, az ügyfél (üzembentartó) számára is hozzáférhető tárgyi bizonyítékon alapszik. Tehát a tényállás tisztázása kapcsán a garanciarendszer részét képezi a fényképfelvétellel történő dokumentáció.

A bírság vitatása vagy figyelmen kívül hagyása esetén a Kkt. 20. § (4) bekezdésén alapuló közigazgatási hatósági eljárás során a szabályszegést tanúsító felvétel hiánya indokolatlanul nehezíti az üzembentartó védekezését, aki egyébként is mögöttes felelősként kerül az eljárásba, korántsem bizonyos, hogy ő maga követte el a szabályszegést. Nem egyértelmű még az sem, hogy ez esetben is irányadó-e a Kkt. 21. §-ában rögzített, *a jogsértés dokumentálására vonatkozó garancia* (ami mindazonáltal eleve ellentétes a Kkt. 20. § (4b) bekezdésének egyik feltételével). Abban az esetben, ha a dokumentálásra vonatkozó garanciális rendelkezés mégis alkalmazandó, akkor a megbírságot üzembentartók egyfajta „megtévesztését” idézheti elő a Kkt. 20. §-a, hiszen olyan bírság megfizetésére szólítja fel az üzemben tartót, amelynek megfizetésére az a közigazgatási hatósági alapeljárás lefolytatását követően nem lenne kötelezhető. A hatályos szabályozás alapján nem egyértelmű, hogy hivatkozhat-e ebben az eljárásban Kkt. 21/A. § (1)-(3) bekezdésében rögzített, minimumfeltételnek minősülő *mentesülési szabályokra* az üzembentartó.

Ezek a problémák álláspontom szerint arra vezethetők vissza, hogy a Kkt. közlekedési szabályszegések elkövetése esetén alkalmazott szankciórendszerét belső ellentmondások feszítik, hiányzik a minimális koherencia. Ennek eredményeként a törvény rendelkezései – amelyekben ráadásul egymásra torlódnak a „normál” közúti közlekedési szabályok, valamint a speciális, áru fuvarozásra és a személyszállítási felelősségi szabályok is – nincsenek sem egymással, sem pedig a Kkt. garanciális eljárási rendelkezéseivel sem összhangban.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a jogállamiság elvét, a jogbiztonság követelményét és az ügyfelek tisztességes eljáráshoz való jogát egyaránt sérti a kialakult jogi helyzet, miszerint a Kkt. 20. § (4b)-(4d) bekezdése alapján indult és lefolytatott egyszerűsített eljárásban nem világos és egyértelmű, hogy pontosan milyen szabályok alkalmazásával kerülhet sor a közigazgatási bírság határozatban történő kiszabására, érvényesülhetnek-e az üzembentartót védő minimális eljárási garanciák (a tényállás-tisztázása, a mentesülés biztosítása).

Mind közigazgatási hatósági eljárásban, mind pedig szabálysértési eljárásban a jogállamiság garanciája, hogy a hatóság a jogsértés tényét hitelt érdemlően bizonyítsa.

Lényeges arra is rámutatni az említett Kkt. 20. § (4b)-(4d) bekezdése kapcsán, hogy még az eljárási garanciák utólagos beépítése, alkalmazásuk világossá tétele mellett is aggályos az a megoldás a jogállami működés szempontjából, ha a szabályozás a kiszolgáltatottabb helyzetben lévő ügyfelet, eljárás alá vont személyt az eljárással összefüggő kisebb megtevesztésre, esetleges információhiányra alapozottan kívánja szankcionálni.

Példaként említhető, hogy a helyszíni bírság alkalmazása éppen arra a logikára épít, hogy a „tetten ért” elkövető döntésén múlik, hogy a csekélyebb súlyú szabályszegés elismerésével és a kisebb összegű bírság befizetése mellett lemond a jogorvoslat jogáról vagy vállalja az eljárást, ezzel kockáztatva akár a jelentősebb büntetést. Mindez teljes mértékben alkotmányos megoldás, amely egyszerre csökkenti az állam eljárásokkal kapcsolatos leterheltségét és a panaszost sem teszi ki a hosszadalmasabb eljárásnak. A vizsgált szabályozás esetében azonban a mögöttes felelős üzembentartó az eljárás alá vont személy, a gépjármű üzembentartójának előzetes „eljárásban” történő felhívása a bírság megfizetésére kizárólag további többletgaranciák, továbbá megfelelő tájékoztatás mellett lehet alkotmányos, ahol valóban képes dönteni és védekezni is.

Megjegyzendő továbbá az is, hogy tendenciájában nem tartom megnyugtatónak azt, ha a hatósági gyakorlatban a szabályszegés tényleges elkövetőjének (aki persze lehet az üzembentartó is) szankcionálása helyett, felvétel készítése nélkül az üzembentartó bírságolása felé mozdul el, mindez ugyanis álláspontom szerint nem szolgálja a közlekedésbiztonság erősítését. Amint arra már a korábbi jelentéseimben³ is felhívtam a figyelmet, a közúti közlekedésben az objektív felelősségen alapuló szankciók alkalmazása kivételes megoldásnak tekinthető.

Intézkedéseim

A feltárt alapvető joggal összefüggő visszásságok jövőbeni megszüntetése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem* a belügyminisztert, hogy – a közigazgatási és igazságügyi miniszterrel, valamint a nemzeti fejlesztési miniszterrel együttműködésben – kezdeményezze a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény vonatkozó rendelkezéseinek olyan tartalmú módosítását, amely egyértelműen biztosítja az eljárás alá vont üzembentartó számára valamennyi esetben a szükséges eljárási garanciákat, feloldja a Kkt. közlekedési szankciórendszerre vonatkozó rendelkezései közötti belső ellentmondásokat, továbbá a jogállami működéssel összhangban alakítja ki az előzetes eljárásra vonatkozó szabályokat.

Budapest, 2013. szeptember

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

³ Lásd az OBH 4750/2008. számú, az AJB-3688/2009. számú, valamint az AJB-5221/2010. számú jelentéseket.