

SÁNDOR KATALIN KITTI\*

**Az eljárás alá vont személy jogai az általános szabálysértési hatóság eljárásában, különös tekintettel a jogorvoslati jogra**

Bevezetés

A szabálysértés Janus-arcú jogintézmény, határterület a közigazgatási jog és a büntetőjog között. A szabálysértési jog alapvető rendelkezéseit a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: szabálysértési törvény) határozza meg.

Miből adódik a szabálysértési jogterület kettőssége? Egyrészt a szabálysértési eljárás egy sajátos közigazgatási (a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény hatálya alól kivett) eljárás: közigazgatási szervek közhatalmi hatósági tevékenység keretében természetes személyekre kötelezettséget állapítanak meg, ezáltal közigazgatási eljárásjogi jogviszonyt létrehozva a közigazgatási hatóság és a természetes személy között. Másrészt a szabálysértési eljárás egyfajta „kis” közigazgatási büntető-eljárás: magán hordozza a büntetőjog vonásait, hiszen a szabálysértések, mint a társadalomra kisebb fokban veszélyes cselekmények esetén is a generális prevenció és a represszió jellemző, emellett maga a szabálysértési törvény át is vesz bizonyos jogintézményeket a büntető anyagi- és eljárásjog területéről.<sup>1</sup>

Tanulmányomban azonban nem a szabálysértési jog ezen sajátosságait kívánom górcső alá venni, hanem annak egyik szereplője, a szabálysértési eljárás alá vont személy eljárási jogait vizsgálom. Bármely vetületét is érintjük azonban a szabálysértési jognak, nem lehetséges elhatárolódni attól a jellegzetességétől, amit az előbbiekben említettem. Mindez igaz az elméleti kutatások és a gyakorlati munka során egyaránt.

A szabálysértési eljárás „főszereplője” tehát az eljárás alá vont személy, vagyis az, akivel szemben szabálysértési eljárás folyik.<sup>2</sup> Szabálysértés elkövetője nem csak az lehet, aki a szabálysértést közvetlenül megvalósítja, hanem az is, aki arra felbújt, vagy ahhoz segítséget

---

\* PhD hallgató, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.

<sup>1</sup> SZILVÁSY György Péter: *Rendvédelem és közigazgatási eljárások*. In: Szigeti Péter (szerk.): *Jogvédelem – rendvédelem tanulmányok*, RTF Alkotmányjogi és Közigazgatási Jogi Tanszék, Budapest, 2007. 132.

<sup>2</sup> Szabálysértési törvény 52. § (1) bek.

nyújt.<sup>3</sup> Szabálysértési eljárást általános szabálysértési hatóságként a fővárosi, megyei kormányhivatalok járási (kerületi) hivatalai folytatnak. A szabálysértési törvény külön hatásköri rendelkezése alapján a rendőrkapitányságok, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, szabálysértési elzárással sújtható szabálysértések esetén pedig a járásbírók járnak el.<sup>4</sup>

Bármely szerv folytatja a szabálysértési eljárást, az eljárás alá vont személy számára biztosítja a törvény bizonyos eljárési jogok gyakorlását a tisztességes eljárás alkotmányos követelményének megvalósulása érdekében. Dolgozatomban ezeket az eljárési jogokat kívánom bemutatni úgy, hogy az eljárás alá vont személy jogorvoslati jogára bővebben térek ki, bár a dolgozat terjedelmi követelményeire tekintettel a jogorvoslati jog vonatkozásában csak az általános szabálysértési hatóságot érintő rendelkezésekre összpontosítok és csak a rendes jogorvoslatokat vizsgálom.

Fontosnak tartom, hogy az eljárési jogok tartalmát ne csupán a hatályos magyar jogi szabályozás mentén mutassam be, hanem – amennyiben az adott jog kapcsán van ilyen – alapul vegyem az Emberi Jogok Európai Egyezményének rendelkezéseit, ahhoz kapcsolódóan az Emberi Jogok Európai Bíróságának egy vonatkozó ügyben hozott ítéletét, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartáját és egyes másodlagos uniós jogforrásokat (irányelvek) is. Az eljárás alá vont személy jogorvoslati jogának elemzése kapcsán az Alkotmánybíróság gyakorlatát is megemlítem, emellett rövid kitekintést teszek a német szabálysértési jog (Ordnungswidrigkeitenrecht) rendelkezéseire is.

A szabálysértési eljárás alá vont személy jogairól általában

Magyarország Alaptörvényének XXVIII. cikk (1) bekezdése értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el. A XXIV. cikk (1) bekezdése pedig kimondja, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A tisztességes eljáráshoz való jogot, mint alkotmányos alapjogot, valamennyi állami tevékenység gyakorlása esetén, tehát mind a bíróságoknak, mind a közigazgatási hatóságoknak biztosítaniuk kell a szabálysértési eljárások során is.<sup>5</sup>

A tisztességes eljáráshoz való jog megjelenik az Emberi Jogok Európai Egyezményében (a továbbiakban: Egyezmény), valamint az Európai Unió Alapjogi Chartájában (a továbbiakban: Alapjogi Charta) is, amelyek ugyanakkor a bűncselekménnyel gyanúsított személyről tesznek említést. Hogyan vezethetőek le mégis ezekből a dokumentumokból a szabálysértési eljárás alá vont személy tisztességes eljáráshoz való joga?

Az Alapjogi Charta esetén nincs ehhez kapcsolódó támpontunk, bár – mint a későbbiekben látni fogjuk – a másodlagos uniós jogforrások ismerik a kisebb súlyú jogellenes cselekmények fogalmát. Az Egyezmény kapcsán ugyanakkor rendelkezésünkre áll az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) az Egyezmény 6. cikkét érintő, ún. Öztürk-ügyben hozott ítélete.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Szabálysértési törvény 2. § (2) bek.

<sup>4</sup> Szabálysértési törvény 38. §.

<sup>5</sup> SÁRI János – SOMODY Bernadette: *Alapjogok Alkotmánytan II.* Osiris Kiadó, Budapest, 2008. 118.

<sup>6</sup> Az Emberi Jogok Európai Bíróságának az Öztürk v. Germany ügyben (Nr. 8544/79), 1984. február 21. napján hozott ítélete (a továbbiakban: Öztürk-ítélet)

Az ügyben a török állampolgár kérelmezőt – meghallgatása nélkül – közlekedési szabálysértés miatt marasztalta el a német szabálysértési hatóság. A kérelmező a döntéssel szemben jogorvoslattal élt, a jogorvoslat elbírálására hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróság eljárása során a kérelmező meghallgatásához tolmács került kirendelésre. A kérelmező jogorvoslat iránti kérelmét a tárgyaláson visszavonta, a bíróság pedig az eljárás költségeinek, így többek között a tolmács díjának megtérítésére kötelezte, amely döntéssel szemben a kérelmező jogorvoslattal élt. Véleménye szerint a bíróság döntése sértette az Egyezmény 6. cikkét, különösen annak a nyelvhasználatra vonatkozó rendelkezését.

A Német Kormány képviselője a Bíróság előtt arra hivatkozott, hogy az Egyezmény 6. cikke nevezett személy ügyében nem alkalmazható tekintettel arra, hogy az bűncselekmény-nyel gyanúsított személyekre vonatkozik, a kérelmező azonban szabálysértést követett el.

A Bíróság, alapul véve korábbi gyakorlatát is, meghatározott három olyan szempontot, amely alapján eldönthető, hogy egy jogellenes magatartás kriminális jellegűnek tekinthető-e. Amennyiben igen, az Egyezmény büntetőügyekre vonatkozó szabályait alkalmazni kell rájuk.

Vizsgálni kell, hogy a jogellenes magatartást szabályozó jogi norma – az adott állam jogrendszerének sajátosságait figyelembe véve – a büntetőjog körébe esik-e; amennyiben nem, úgy a jogsértés természetét, továbbá a jogellenes magatartást fenyegető szankciók jellegét és súlyát kell vizsgálat tárgyává tenni. Kriminális jellegű tehát a cselekmény, ha annak anyagi, illetve eljárásjogi szabályozása rendelkezik a büntetőjogi szabályozás sajátosságaival, a szankció represszív, megtorló jellegű, különösen, ha a személyes szabadság korlátozásának lehetőségét is magában foglalja.<sup>7</sup>

Az Egyezmény tisztességes tárgyaláshoz való jogról rendelkező 6. cikke magában foglalja (többek között) a védelemhez, a hatékony jogorvoslatához jogot és a nyelvhasználat jogát is, amelyek a fentiek értelmében a szabálysértési eljárásokban is biztosítani kell.

A védelem joga és a hozzá kapcsolódó eljárási jogosítványok

A védelemhez való jog – amely a szabálysértési törvény alapvető rendelkezései között található – részjogosítványainak tekinthetők az ügy megismeréséhez való jog, az eljárási cselekményen való jelenlét joga, az észrevételezési és indítványtételi jog, a kérdésés joga, valamint az iratmegtekintés és másolat készítésének joga. Utóbbiak a szabálysértési törvény – eljárás alá vont személy jogállására vonatkozó – 52. §-ából vezethetők le és nem csak az eljárás alá vont személyt, hanem – a szabálysértési törvény szóhasználatával élve – az eljárás alá vont személy képviselőjét is megilletik.

A védelem joga, a védekezés joga

Az Egyezmény – ahogyan a fentiekben említettem – tartalmazza a tisztességes eljáráshoz kapcsolódó legfontosabb jogokat, így a védelemhez való jogot is, amennyiben kimondja, hogy minden bűncselekménnyel gyanúsított személynek joga van – legalább – arra, hogy rendelkezzen a védekezésének előkészítéséhez szükséges idővel és eszközökkel, valamint személyesen, vagy az általa választott védő segítségével védekezhessen, és ha nem állnak rendelkezésére eszközök védő díjazására, amennyiben az igazságszolgáltatás érdekei ezt követelik meg, hivatalból és ingyenesen rendeljenek ki számára ügyvédet. A Bíróság Öztürk-

---

<sup>7</sup> Öztürk-ítélet 50. pont.

ügyben kifejtett érvelése alapján – ahogyan azt korábban kifejtettem – ezen követelményeknek a szabálysértési eljárások során is érvényesülniük kell.

Az Alapjogi Charta szintén rögzíti, hogy minden gyanúsított személy számára biztosítani kell a védelemhez való jogának tiszteletben tartását. Hogyan vonatkoztható mindez a szabálysértési eljárás alá vont személyekre?

A Szabálysértési törvény 253. § (1) bekezdés c) pontja utal azokra a rendelkezésekre, amelyek az Európai Unió jogának való megfelelést szolgálják. A védelemhez való jog esetében a büntetőeljárás során és az európai elfogatóparancshoz kapcsolódó eljárásokban ügyvédi segítség igénybevételéhez való jogról, valamint valamely harmadik félnek a szabadságelvonáskor történő tájékoztatásához való jogról és a szabadságelvonás ideje alatt harmadik felekkel és a konzuli hatóságokkal való kommunikációhoz való jogról szóló, 2013. október 22-i 2013/48/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv szabályainak való megfelelés különösen a Szabálysértési törvény 53. §-ában foglaltakkal biztosított: az eljárás alá vont személy érdekében a szabálysértési eljárás bármely szakaszában törvényes képviselője vagy az általa vagy törvényes képviselője által írásban meghatalmazott nagykorú személy eljárjon.

Az irányelv a tisztességes eljáráshoz való jog maradéktalan érvényesülése érdekében előírja a tagállamok számára a büntetőeljárások során az ügyvédi segítség igénybevételéhez való jog biztosítását, rendelkezik ugyanakkor az ún. „viszonylag kisebb súlyú jogsértésekről” is. Ilyenek például a közúti jogszabálysértések. Amennyiben egy tagállamban a viszonylag kisebb súlyú jogsértés esetén a büntetőügyben hatáskörrel rendelkező bíróságtól eltérő hatóság szabhat ki szabadságelvonástól eltérő szankciót, amelynek bíróság általi felülvizsgálata lehetséges, úgy az irányelv rendelkezéseit csak a bírósági szakban kell alkalmazni. Lényeges, hogy az irányelv kisebb súlyú jogsértéseket érintő alkalmazási köre nem érintheti azokat a kötelezettségeket, amelyek az Egyezmény alapján a tisztességes eljáráshoz fűződő jogok – többek között az ügyvéd általi jogi segítségnyújtás – biztosításával kapcsolatban hárulnak a tagállamokra.

Ami a hatályos magyar jogi szabályozást illeti, az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdése garantálja a védelemhez való jogot, továbbá a szabálysértési törvény 34. §-a kimondja, hogy az eljárás alá vont személyt megilleti a védekezéshez való jog: a szabálysértési hatóság és a bíróság köteles biztosítani, hogy az eljárás alá vont személy az e törvényben meghatározott módon védekezhessen. Mint látható, a szabálysértési törvény a védekezéshez való jogot említi, ami a védelem joga megnevezéshez képest mintha az eljárás alá vont személy aktívabb közreműködését feltételezné. A szabálysértési eljárásban a védelmet nem csak ügyvéd láthatja el (lásd fent), kötelező védelemről is csupán a szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértés miatt őrizetbe vett személy gyorsított bírósági eljárás lefolytatása céljából történő bíróság elé állítása esetére rendelkezik a törvény.<sup>8</sup>

A védelem jogához kapcsolódó eljárási jogosítványok

A tisztességes eljáráshoz való jog, valamint az eljárás alá vont személy védekezéshez való joga maradéktalan érvényesülésének feltétele, hogy az eljárás alá vont személy megismerhesse, hogy vele szemben mely cselekmény miatt, milyen tények és bizonyítékok alapján folytatnak eljárást a hatóságok, jelen lehessen az eljárási cselekményeknél, észrevételt, indítványt tegyen az eljárás bármely szakaszában, felvilágosítást kérhessen a szabálysértési ható-

<sup>8</sup> BISZTRICZKI László – KÁNTÁS Péter: *Az új szabálysértési törvény magyarázata*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2012. 105.

ságtól, bíróságtól, megtekinthesse az ügy iratait, azokról másolatot kérjen, illetve készítesse.

Az ügy megismeréséhez, illetve a tájékoztatáshoz való jog megjelenik a nemzetközi jogi és az európai uniós dokumentumokban is. Az Egyezmény rögzíti, hogy minden bűncselekménnyel gyanúsított személynek joga van – legalább - arra, hogy a legrövidebb időn belül tájékoztassák [...] a legrészletesebb módon az ellene felhozott vád természetéről és indokairól.

A büntetőeljárás során a tájékoztatáshoz való jogról szóló, 2012. május 22-i 2012/13/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv minimumkövetelményeket határoz meg a tagállamok számára a gyanúsítottak fenti jogaival kapcsolatban. Az ennek való megfelelést szolgálja a Szabálysértési törvény 71. § (2) bekezdése, amely kimondja, hogy az eljárás alá vont személyt meghallgatásának megkezdésekor tájékoztatni kell arról, hogy mely cselekmény miatt indult vele szemben szabálysértési eljárás, valamint figyelmeztetni kell arra, hogy nem köteles vallomást tenni, illetve azt bármikor megtagadhatja, továbbá, hogy amit mond, az bizonyítékként felhasználható. A tájékoztatást, a figyelmeztetést és az eljárás alá vont személy választát jegyzőkönyvbe kell foglalni. A figyelmeztetés elmaradása esetén az eljárás alá vont személy vallomása nem vehető figyelembe bizonyítékként.

Ez esetben is rendelkezik az irányelv a viszonylag kisebb súlyú cselekményekről (pl. közlekedési szabálysértések), kimondja azt is, hogy az irányelv rendelkezéseit csak a bírósági szakban kell alkalmazni, amennyiben a szankció kiszabására nem a bíróság, hanem valamely más hatóság jogosult. Természetesen ez a korlátozás nem jelenti azt, hogy az általános szabálysértési hatóság eljárásában ne kellene biztosítani ezen jogok érvényesülését.

Az eljárási cselekményen való részvétel joga, az észrevételezési és indítványtételi jog, a kérdés joga, iratmegtekintés és másolat készítésének joga egyértelműen levezethetőek a szabálysértési törvényből, mégis felmerül – különösen a gyakorló jogász esetében – a kérdés, hogy az ügy megismeréséhez való jog maradéktalanul teljesül-e. Az Egyezmény alapján a gyanúsítottat a legrövidebb időn belül kell tájékoztatni az ellene emelt vádról. Ez alapján a szabálysértési eljárás alá vont személy számára is a legrövidebb időn belül kell tájékoztatást nyújtani a vele szemben folytatott szabálysértési eljárásról. A szabálysértési törvény lehetővé teszi a meghallgatás nélküli eljárásban hozott döntéshozatalt. Megfelel-e ez a tájékoztatáshoz, a védekezéshez és különösen a tisztességes eljáráshoz való jog követelményének? Ebben az esetben ugyan az eljárás alá vont személy kérheti, hogy ügyében hallgassák meg, mégis csak egy – sok esetben szankcionáló – határozat kapcsán szembesül először a vele szemben folytatott eljárás tényével. Hol végződik az eljárás minél gyorsabb és költséghatékonyabb lefolytatásához fűződő érdek és hol kezdődik az eljárás alá vont személy tisztességes eljáráshoz való jogának megsértése ezekben az esetekben?

**A nyelvhasználat joga**

A tisztességes eljáráshoz való jog a szabálysértési eljárás tekintetében is feltételezi, hogy az eljárás alá vont személy az eljárás során anyanyelvét, regionális vagy kisebbségi nyelvét, esetleg az általa ismert más nyelvet – amennyiben szükséges tolmács vagy fordító kirendelése révén – használhassa.

Az Egyezmény értelmében minden bűncselekménnyel gyanúsított személynek joga van – legalább – arra, hogy a legrövidebb időn belül tájékoztassák olyan nyelven, amelyet megért, valamint ingyenes tolmács álljon rendelkezésére, ha nem érti vagy nem beszéli a tárgyaláson használt nyelvet.

Az Alapjogi Chartában nem találunk kifejezetten a nyelvhasználat jogával kapcsolatos szabályt, bár a diszkrimináció tilalma irányadó a különböző eljárások során a nyelvre is, valamint a nyelvhasználat joga kapcsolódik az Alapjogi Charta tisztességes eljáráshoz és védelemhez való joggal kapcsolatos rendelkezéseihez is. Adott azonban a büntetőeljárás során igénybe vehető tolmácsoláshoz és fordításhoz való jogról szóló, 2010. október 20-i 2010/64/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv, amely szolgálja mind az Egyezményben, mind az Alapjogi Chartában foglalt jogok biztosítását, továbbá maga a Szabálysértési törvény is előírja az abban foglalt rendelkezéseknek való megfelelést.

Az irányelv értelmében egyes tagállamokban a viszonylag kisebb súlyú cselekmények esetében a szankciókat a büntetőügyekben hatáskörrel rendelkező bíróságtól (büntetőbíróságtól) eltérő hatóság szabja ki. Ez lehet a helyzet például a nagy számban elkövetett közlekedési szabálysértések esetén, amelyeket közúti ellenőrzést követően állapíthatnak meg. Ilyen helyzetekben nem lenne ésszerű megkövetelni az illetékes hatóságoktól, hogy biztosítsák az ezen irányelv szerinti valamennyi jogot. Amennyiben valamely tagállam joga úgy rendelkezik, hogy a kisebb súlyú cselekményekre vonatkozó szankciót a büntetőbíróságtól eltérő hatóság szabja ki, és az ilyen szankció kiszabásával szemben büntetőbírósághoz lehet jogorvoslattal fordulni, az irányelvet csak a jogorvoslatot követően a büntetőbíróság előtt lefolytatott eljárásra kell alkalmazni.

Az Alaptörvény XXIX. cikke deklarálja, hogy minden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonossága szabad vállalásához és megőrzéséhez. A Magyarországon élő nemzetiségeknek joguk van az anyanyelvhasználatához, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználatához, saját kultúrájuk ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz.

Az anyanyelv használatának joga ugyanakkor nem csupán a nemzetiségekre vonatkozik. A szabálysértési törvény kimondja, hogy a szabálysértési eljárás nyelve a magyar, a magyar nyelv ismeretének hiánya miatt azonban senkit nem érhet hátrány. Ennek érdekében rögzíti a szabálysértési törvény, hogy a szabálysértési eljárás során mind szóban, mind írásban mindenki anyanyelvét, regionális vagy kisebbségi nyelvét, vagy – ha a magyar nyelvet nem ismeri – az általa ismertként megjelölt más nyelvet használhatja. Deklarálja továbbá, hogy ha a nem magyar anyanyelvű személy az eljárás során az anyanyelvét kívánja használni vagy e törvény szabályai szerint más nyelv használatát kéri, tolmácsot kell igénybe venni, illetve a bíróságnak lehetőség szerint tizenöt napon belül be kell szereznie az ügy szempontjából lényeges iratoknak az eljárás alá vont személy által használt nyelvre történő fordítását.<sup>9</sup>

Kérdésként – annak jelen dolgozat keretei között történő megválaszolásának igénye nélkül – merül fel, hogy a szabálysértési ügyek nagy arányát képező helyszíni bírságos ügyek esetén vajon mennyiben érvényesül maradéktalanul ez a jog?

Az eljárás alá vont személy jogorvoslati joga

Mint azt a bevezetőben említettem, a szabálysértési jog sajátos jogterület, magán hordozza a közigazgatási jog és a büntetőjog elemeit is, bizonyos esetekben közigazgatási jogi, más esetekben büntetőjogi jellege erősödik. Utóbbi különösen szembetűnő a tekintetben, hogy a szabálysértési eljárások célja valamely, a szabálysértési törvényben szabályozott szankció ki-

---

<sup>9</sup> Szabálysértési törvény 67. §.

szabása, amely szankció akár elzárás is lehet.<sup>10</sup> A mai szolgáltató közigazgatás világától ez igencsak távol áll.

A jogorvoslati jog szabálysértési eljárásban érvényesülő jellegzetességei szintén a büntetőjog felé irányítják szabálysértési jogunkat. A közigazgatási joggal ellentétben ugyanis a szabálysértési eljárásban meghozott határozatokkal szemben nincs fellebbezési jellegű jogorvoslatra lehetőség. Mint látni fogjuk, érdemi döntések esetén bíróság által elbírálandó kifogás, más esetekben az ügyészség elé kerülő panasz benyújtásának van helye (meghatározott feltételek fennállása esetén).

A tisztességes eljárás alapvető feltétele a hatóság döntéseivel szemben a jogorvoslat lehetőségének biztosítása. Mielőtt megvizsgálánánk a szabálysértési eljárás alá vont személy jogorvoslati jogának hatályos szabályozását, szükséges kitérni a nemzetközi jogi, európai uniós dokumentumok, valamint az Alaptörvény rendelkezéseire és az Alkotmánybíróság gyakorlatára.

A jogorvoslati jog a nemzetközi jogi és európai uniós dokumentumokban

Az Egyezmény és az Alapjogi Charta egyaránt rendelkezik a hatékony jogorvoslathoz való jogról.<sup>11</sup>

Az Egyezmény 13. cikke rögzíti, hogy bárkinek, akinek a jelen Egyezményben meghatározott jogait és szabadságait megsértették, joga van ahhoz, hogy a hazai hatóság előtt a jogsérelem hatékony orvoslását kérje az esetben is, ha e jogokat hivatalos minőségben eljáró személyek sértették meg.

A hatékony jogorvoslathoz való jog nem függetleníthető az Egyezmény 6. cikkében deklarált tisztességes tárgyaláshoz való jogtól. Az Emberi Jogok Európai Bírósága a Delcourt-ügyben rámutatott, hogy bár az Egyezmény 13. cikke nem kötelezi a tagállamokat fellebbezési bíróságok felállítására, amennyiben „ilyen bíróságok működnek, érvényesülniük kell a tisztességes eljárás általános követelményeinek is”.<sup>12</sup>

Az Alapjogi Charta 47. cikke szerint mindenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, [...] joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz.

Azt, hogy mit értünk „hatékony jogorvoslat” alatt, egyik dokumentum sem határozza meg. Az Európa Tanács jogának alkalmazásában alapvetően akkor tekinthető hatékonynak a jogorvoslat, ha az elérhető, képes arra, hogy orvosolja a kérelmező sérelmét, valamint észszerű kilátásokat kínál a sikerre vonatkozóan.<sup>13</sup>

A jogorvoslati jog alkotmányos alapjai általánosságban

A jogorvoslati jog alkotmányos alapjog. Az Alaptörvény értelmében az EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsődleges kötelezettsége.

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.

<sup>10</sup> SZILVÁSY, 2007. 133.

<sup>11</sup> Jelen dolgozat terjedelmi korlátai miatt csak az alapvető rendelkezések kerülnek ismertetésre.

<sup>12</sup> SÁRI – SOMODY, 2008. 123.

<sup>13</sup> [http://www.echr.coe.int/Documents/Handbook\\_access\\_justice\\_HUN.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_access_justice_HUN.pdf) (2017. 03. 03.)

Az Alkotmánybíróság több döntésében is foglalkozott a jogorvoslati jog legfontosabb jellemzőivel, követelményeivel.<sup>14</sup> A jogorvoslati jog a jogbiztonság egyik legfontosabb feltétele, mivel feltételezi, hogy a jogalkotó az egyes eljárások tekintetében pontosan meghatározza, hogy milyen esetben támadható meg egy határozat rendes jogorvoslattal, milyen feltételek mellett lehetséges a már jogerőre emelkedett döntés felülvizsgálata (rendkívüli jogorvoslatok) és milyen esetben kizárt a jogerős határozat bármilyen formában történő megtámadása.<sup>15</sup>

A jogorvoslati jog tekintetében az Alkotmánybíróság értelmezése szerint többféle szabályozási mód és forma elképzelhető. Utóbbi különösen szembetűnő a szabálysértési eljárás alá vont személy jogorvoslati jogát illetően.<sup>16</sup> Ami ugyanakkor lényeges, hogy az érdemi, ügydöntő határozatok esetében biztosítani kell legalább egyfokú fellebbezési rendszert, amely jelentheti az ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz vagy más szervezethez fordulás lehetőségét. A jogorvoslati jog tehát nem feltétlenül jelenti a bírósághoz fordulás jogát.<sup>17</sup> Nem érdemi döntés esetén nem feltétlenül alkotmányellenes, ha a döntés felülvizsgálatára nincs lehetőség.<sup>18</sup>

Megállapította továbbá az Alkotmánybíróság, hogy a jogorvoslati jog tárgyi értelemben csak a hatósági döntésekre terjed ki és megillet minden olyan személyt, akinek valamely döntés a jogát vagy jogos érdekét sérti.<sup>19</sup>

Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság a szabálysértési eljárást más eljárásokkal egységesen szemléli, a jogorvoslati joggal szembeni követelményeknek a szabálysértési eljárásban is érvényesülniük kell.

A jogorvoslati jog az általános szabálysértési hatóság eljárásában

A Szabálysértési törvény a szabálysértési eljárásra vonatkozó alapvető rendelkezései között rendelkezik a jogorvoslati jogosultságról.<sup>20</sup> A szabálysértési hatóság határozata, egyéb intézkedése ellen, valamint intézkedésének elmulasztása miatt – ha e törvény kivételt nem tesz – jogorvoslatnak van helye. A jogorvoslatra jogosult a jogorvoslati jogáról írásban vagy a tárgyaláson szóban lemondhat.<sup>21</sup>

A Szabálysértési törvény általános jogorvoslati jogosultságot biztosít az eljárás alá vont személyek számára, a jogorvoslati lehetőség csak abban az esetben kizárt, amennyiben arról a Szabálysértési törvény kifejezetten rendelkezik. Mindez azért fontos, mert az 1999. évi LXIX. törvény ezzel éppen ellentétes szabályozást tartalmazott: jogorvoslatnak csak akkor volt helye, ha azt a törvény kifejezetten lehetővé tette.<sup>22</sup>

Az általános szabálysértési hatóság eljárásában kétféle jogorvoslattal élhet az eljárás alá vont személy:

– a szabálysértési hatóság büntetést vagy intézkedést megállapító határozata ellen kifogásnak,

<sup>14</sup> Ezek a dolgozat terjedelmi követelményeire tekintettel vázlatosan kerülnek kifejtésre.

<sup>15</sup> 9/1992. (I. 30.) AB hat.

<sup>16</sup> A Szabálysértési törvény 35. § (2) bekezdése alapján jogorvoslatok a kifogás, a fellebbezés és a panasz.

<sup>17</sup> SÁRI – SOMODY, 2008. 123.

<sup>18</sup> 5/1992. (I. 30.) AB hat.

<sup>19</sup> 22/1995. (III. 31.) AB hat.

<sup>20</sup> Dolgozatomban csak az általános szabálysértési hatóság eljárása során igénybe vehető jogorvoslati eszközöket vizsgálom.

<sup>21</sup> Szabálysértési törvény 35. § (1) bek.

<sup>22</sup> BISZTRICZKI – KÁNTÁS, 2012. 109.



– egyéb határozata vagy intézkedése, illetve az intézkedés elmulasztása ellen panasznak van helye.

A Szabálysértési törvény 35. §-a általános szabályokat állapít meg a jogorvoslati eszközök igénybevetelével kapcsolatban (jogorvoslati kérelem benyújtására jogosultak, jogorvoslati határidő, jogorvoslati kérelem elutasítása), a részletszabályokat az egyes jogorvoslati eszközöknél találjuk.

#### A kifogás

Az érdemi határozattal<sup>23</sup> szemben az eljárás alá vont személy és képviselője, továbbá az okozott kár megtérítésére kötelezés esetén, kizárólag e rendelkezéssel szemben a sértett az érdemi döntést hozó szabálysértési hatóságnál a határozat közlésétől számított nyolc napon belül kifogást nyújthat be.

A kifogás olyan rendes jogorvoslati eszköz, amely alkalmas a szabálysértési felelősséget megállapító döntést érintő valamennyi tény- és jogkérdés megtámadására, halasztó hatállyal rendelkezik, a tisztességes eljárás elvéből következő tárgyaláshoz való jog érvényesítésének eszköze.<sup>24</sup>

A kifogással kapcsolatos törvényi követelmény, hogy abban elő kell adni annak okát, bár az ok téves megjelölése vagy hiánya miatt a kifogás érdemi elbírálását megtagadni nem lehet.<sup>25</sup> Milyen döntések meghozatalára kerülhet sor a kifogás alapján?

Amennyiben a szabálysértési hatóság észleli, hogy a kifogás elkésztett vagy nem az arra jogosulttól származik, elutasítja azt, amellyel szemben jogorvoslatnak helye nincs.<sup>26</sup>

Előfordulhat, hogy az eljárás alá vont személy a kifogásban olyan új tényt állít vagy olyan új bizonyítékra hivatkozik, amelyet a szabálysértési hatóság a kifogással támadott határozat meghozatala során nem ismert.<sup>27</sup> Ebben az esetben a szabálysértési hatóság határozatát visszavonhatja, vagy azt az eljárás alá vont személy javára megváltoztathatja.<sup>28</sup>

A kifogás alapján megváltoztatott határozat ellen a határozat megváltoztatással érintett megállapításai tekintetében az eljárás alá vont személy és képviselője a közléstől számított nyolc napon belül ismételt kifogást nyújthat be.<sup>29</sup>

A Szabálysértési törvény ezen rendelkezései lényegében a kifogás hatósági újraelbírálásának jogalapját érintik, amellyel kapcsolatban megállapítható, hogy az jelentősen leszűkült, perújítási jelleget kapott.<sup>30</sup> Mint ismertettem, a szabálysértési hatóság csak akkor vonhatja vissza vagy változtathatja meg, tehát vizsgálhatja felül a határozatát, amennyiben arra az eljárás alá vont személy által felhívott új tény vagy bizonyíték, esetleg jogszabálysértés ad alapot. Felmerül a kérdés, hogy érdeksérelem esetén – jogszabálysértés, új tény vagy bizonyíték hiányában – miért kizárt ennek lehetősége? Hasonlóan kérdéses a Szabálysértési

<sup>23</sup> Helyesen a felelősséget megállapító határozat ellen, hiszen érdemi határozat az eljárást megszüntető határozat is, amely kapcsán nehezen elképzelhető olyan eset, amikor az eljárás alá vont személy azzal szemben jogorvoslattal kívánna élni.

<sup>24</sup> BISZTRICZKI – KÁNTÁS, 2012. 275.

<sup>25</sup> Szabálysértési törvény 105. § (2) bek.

<sup>26</sup> Szabálysértési törvény 106. § (1) bek.

<sup>27</sup> Érdekesség, hogy a Szabálysértési törvénnyel ellentétben a közigazgatási hatóság eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 102. § (1a) bekezdése értelmében a fellebbezésben nem lehet olyan új tényre hivatkozni, amelyről az ügyfélnek a döntés meghozatala előtt tudomása volt.

<sup>28</sup> Szabálysértési törvény 105. § (3) bek.

<sup>29</sup> Szabálysértési törvény 105. § (4) bek.

<sup>30</sup> BISZTRICZKI – KÁNTÁS, 2012. 275., ld. továbbá Szabálysértési törvény 127. § (1) bekezdés a) pontja.

törvény azon rendelkezése, amely szerint amennyiben a pénzbírság összegét külön jogszabály határozza meg (ezek az ún. fixbírságos ügyek), a bírság mértéke miatt nincs helye kifogás benyújtásának.<sup>31</sup> Érdeksérelem esetére ugyanis az Alaptörvény biztosítja a jogorvoslat jogát, ami ebben az esetben viszont kizárt.

Amennyiben a szabálysértési hatóság a kifogással támadott határozatát nem változtatja meg, azt elbírálásra megküldi az illetékes járásbírósnak. Erre a kifogás hatóságához történő beérkezését követő nyolc – bizonyítási eljárás lefolytatása esetén tizenöt – nap áll a szabálysértési hatóság rendelkezésére.<sup>32</sup> A kifogásban egyértelműen meg kell jelölni, hogy az eljárás alá vont tárgyalás tartását kéri a bíróságtól.

Mindezek alapján látható, hogy a kifogás alapvető funkciója tekinthető a bírói út megnyitása,<sup>33</sup> amely a szabálysértési jog szabályozása során rögzös utat járt be. Az 1968. évi I. törvény hivatkozott rendelkezése alapján az elkövető a pénzbírságot elzárásra átváltoztató határozat ellen kérelmet terjeszthet elő a bírósághoz, amelyben az átváltoztatásról szóló határozat törvényességének felülvizsgálatát kérheti. A kérelem tárgyában hozott határozat ellen fellebbezésnek nincs helye.

A jogalkotó ezen egy esetcsoportot kivéve nem biztosította az elkövető tisztességes eljáráshoz való jogát, hiszen a szabálysértési ügyekben hozott egyéb határozatok bíróság előtt nem voltak megtámadhatóak.

Az 1968. évi I. törvény ezen rendelkezései nem állták ki az alkotmányosság problémáját, hiszen az Alkotmánybíróság a 63/1997. (XII. 12.) AB határozatában megállapította, hogy az 1968. évi I. törvény 71/A. §-ában foglalt rendelkezések alkotmányellenesek és azokat 1998. december 31-i hatállyal megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság arra hivatkozott, hogy az Alkotmány általánossá tette a bíróságnak a közigazgatási határozatok törvényessége ellenőrzésére való jogát, a szabálysértési hatóság pedig közigazgatási hatóságok, így a szabálysértési határozatok közigazgatási határozatoknak minősülnek. A problémát végül – bár nem teljes körűen – a 2000. március 1. napján hatályba lépett 1999. évi LXIX. törvény orvosolta, amennyiben az elzárással nem sújtatható szabálysértéseket a közigazgatás hatáskörében hagyva, lehetővé tette azokkal szemben a bírósági utat a kifogás révén.

#### A panasz

Az általános szabálysértési hatóság eljárásában a jogorvoslat másik formája a panasz. A szabálysértési hatóságnak az elővezetés kivételével a kényszerintézkedés tárgyában hozott, a feljelentést elutasító, illetve a szabálysértési eljárást megszüntető, valamint a kézbesítési vélelem megdöntésére irányuló kérelmet elutasító határozatával, intézkedésével szemben vagy az intézkedés elmulasztása miatt az eljárás alá vont személy és képviselője, a sértett és képviselője, valamint a rendbírósággal sújtott személy, továbbá egyéb, nem az ügy érdemében hozott határozatával, intézkedésével szemben – a törvény eltérő rendelkezés hiányában – panasszal élhet az, akire a határozat rendelkezést tartalmaz, illetve akit az intézkedés érint vagy érintett volna.<sup>34</sup>

Az általános szabálysértési hatóság eljárásában panasz benyújtására jellemzően a sértett által kerül sor a feljelentés elutasítása, illetve az eljárás megszüntetése esetén. Az eljárás alá

<sup>31</sup> Szabálysértési törvény 105. § (1) bekezdés 2. mondata.

<sup>32</sup> Szabálysértési törvény 106. § (2) bek.

<sup>33</sup> BISZTRICZKI – KÁNTÁS, 2012. 275.

<sup>34</sup> Szabálysértési törvény 98. §.

vont személy vonatkozásában leginkább egyes kényszerintézkedések esetén képzelhető el a panasztétel. Érdekes ugyanakkor, hogy az általános szabálysértési hatóság eljárásában leggyakoribb kényszerintézkedés, az elővezetés esetén nincs helye panasznak.

A panaszt a határozat közlésétől számított három (kényszerintézkedés esetén), illetve nyolc (minden egyéb esetben) napon belül kell benyújtani. A panasz elbírálása kétféleképpen történhet.

Az egyik eset, ha a szabálysértési hatóság a panaszt alaposnak találja. Ebben az esetben a panasznak három napon belül helyt ad és a sérelmezett határozatát visszavonja vagy módosítja, továbbá a sérelmezett helyzet megszüntetése érdekében szükséges intézkedést megteszi. A másik eset, ha a szabálysértési hatóság a panasznak nem ad helyt, az iratokat három napon belül az illetékes ügyésznek küldi meg. Az ügyész a panaszt három, illetve nyolc napon belül – amennyiben az alaptalan – elutasítja, vagy a határozatot hatályon kívül helyezi (indokolt esetben a szabálysértési hatóságot az eljárás folytatására utasítja).<sup>35</sup>

Jogorvoslat a szabálysértési hatóság döntésével szemben a német jogban Németországban az 1968. évi Szabálysértési törvény (*Gesetz über die Ordnungswidrigkeiten*, a továbbiakban: OWiG) tartalmazza a szabálysértésekkel kapcsolatos legfontosabb rendelkezéseket. Ezek közül a következőkben a jogorvoslatra vonatkozó szabályok kiemelésére kerül sor.

Az OWiG 65. §-a értelmében – a törvény eltérő rendelkezése hiányában – a szabálysértési felelősség megállapítása esetén pénzbírság kiszabására kerül sor, a határozat kötelező tartalmi eleme a jogorvoslatra vonatkozó kioktatás.<sup>36</sup>

A pénzbírságot kiszabó határozattal szemben ellentmondás (*Einspruch*) benyújtásának van helye a döntés közlésétől számított két héten belül. Az ellentmondást a határozatot hozó közigazgatási hatóságnál kell benyújtani, azonban arról az az elsőfokú bíróság (*Amtsgericht*) dönt, amelynek illetékességi területén a közigazgatási hatóság működik.<sup>37</sup>

A magyar szabályozáshoz képest lényeges eltérést mutat az ún. közbenső eljárás (*Zwischenverfahren*), amely alapján a döntést meghozó közigazgatási hatóság formai és tartalmi szempontból vizsgálja meg az ellentmondást és az alapján saját döntését.

Amennyiben az ellentmondást késedelmesen vagy nem a megfelelő formában nyújtották be, a közigazgatási hatóság azt elutasítja. Az elutasító döntéssel szemben annak közlésétől számított két héten belül jogorvoslattal lehet élni, amelyről az elsőfokon eljáró bíróság dönt.<sup>38</sup>

Amennyiben az ellentmondás megfelel a formai követelményeknek, úgy a közigazgatási hatóság azt tartalmi szempontból vizsgálja meg. E tekintetben lehetősége van további nyomozati cselekmények elvégzésére vagy elvégeztetésére, más hatóságtól információk kérésére, valamint az érintett személy részére nyilatkozattételi lehetőség biztosítására. Ezek alapján a közigazgatási hatóság mérlegelheti, hogy a döntését visszavonja vagy fenntartja.<sup>39</sup>

Ha a közigazgatási hatóság a döntését fenntartja, az ügy iratait az illetékes ügyészségnek küldi meg. Az ügyiratnak az ügyészséghez történő megérkezésével a közigazgatási hatóság

<sup>35</sup> Szabálysértési törvény 98. §.

<sup>36</sup> OWiG 66. § (1) bekezdés 4. pontja.

<sup>37</sup> OWiG 68. §.

<sup>38</sup> OWiG 69. § (1) bek.

<sup>39</sup> OWiG 69. § (2) bek.

feladatai az ügyészségre szállnak át. Amennyiben az ügyészség nem szünteti meg az eljárást, illetve nem végez nyomozati cselekményeket, úgy az ügyet az elsőfokú bíróság elé terjeszti.

A közbenső eljárás során a bíróság, ha megítélése szerint a közigazgatási hatóság tényállás-tisztázási kötelezettségének nem tett eleget, az ügy iratait az ügyészség egyetértésével megküldi a közigazgatási hatóságnak további eljárási cselekmények elvégzése céljából.

A bíróság eljárása az ún. főeljárás (*Hauptverfahren*), amely során a bíróság az ellentmondást, mint alaptalant, elutasítja. Ezen döntés ellen ún. azonnali panasszal lehet élni. Egyéb esetben a bíróság főtárgyalást tart, kivéve, ha azt nem tartja szükségesnek: ekkor – az ügyészség és az érintettek erre irányuló tiltakozása hiányában – írásbeli eljárás során hozza meg döntését.

### Összegzés

Egy jogállamban valamennyi eljárás esetén elengedhetetlen az eljárás alá vont személy számára a tisztességes eljáráshoz való jog és abból levezethető jogosítványok maradéktalan biztosítása. Mindez igaz a jogrendszerben sajátos helyet elfoglaló szabálysértési eljárásra és a szabály elkövetőjére, az eljárás alá vont személyre.

A tisztességes eljáráshoz való jogot nemzetközi jogi, európai uniós és alkotmányos rendelkezések hivatottak garantálni. Dolgozatomban igyekeztem bemutatni, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezménye (különös tekintettel az Emberi Jogok Európai Bíróságának Öztürk-ügyben kifejtett véleményére), az Európai Unió Chartája és Magyarország Alaptörvénye értelmében nem csak a büntetőeljárásban, hanem a bagatell büntetőjognak tekintett szabálysértési jogban is megköveteli a tisztességes eljáráshoz való érvényesülését. Utóbbiból olyan további jogok vezethetők le, mint a védelemhez való jog, a nyelvhasználat joga és a jogorvoslati jog.

Problémaként vetettem fel ugyanakkor, hogy az általános szabálysértési hatóság eljárásában a meghallgatás nélküli eljárásban sérül az eljárás alá vont személy ügy megismeréséhez, ezáltal a védelemhez való joga, végső soron pedig a tisztességes eljáráshoz való joga. Emellett kérdésként merült fel az is, hogy az eljárás alá vont személy nyelvhasználatához való joga teljes körűen érvényesül-e a helyszíni bírság kiszabásával végződő szabálysértési eljárások esetén.

Ami a jogorvoslati jogot illeti, a szabálysértési törvény több jogorvoslati formát is biztosít, amelyek közül az általános szabálysértési hatóság eljárását alapul véve a kifogást mutattam be alaposabban, kitérve a több hasonlóságot mutató német szabálysértési jog szabályaira is. Utóbbi kapcsán esetlegesen érdemes lenne alaposabb vizsgálat tárgyává tenni az általános szabálysértési hatóságnak a kifogás saját hatáskörben történő jogosítványait, hiszen jelenleg a hatóságnak csak rendkívül szűk körben van lehetősége döntése felülvizsgálatára ellentétben a német szabálysértési hatósággal.

Mindezek alapján elmondható, hogy hatályos szabálysértési jogunkban az eljárás alá vont személy jogait illetően biztosított az Egyezményben foglaltaknak, valamint az Európai Unió jogának való megfelelés, de mint láthattuk, az eljárás alá vont személyt nem csak a magasabb szintű jogi normák és az Alaptörvény rendelkezései, hanem a hatályos szabálysértési törvényünk is alapján is megilletik ezek a jogok.

## KATALIN KITTI SÁNDOR

### The Rights of the Perpetrator of a Misdemeanor in the Procedure of District Offices with a Special View to the Right to an Effective Remedy

#### (Summary)

The aim of this paper is to review if and how the Hungarian *Act 2012 Nr. II. on misdemeanors, the misdemeanor procedure, and the misdemeanor registry system* guarantees the rights of the perpetrator of a misdemeanor.

According to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Fundamental Law of Hungary everybody has the right to a fair trial and procedure. The European Court of Human Rights declared in the case *Öztürk* that this fundamental right has to be ensured not only for those accused with criminal offences, but also for perpetrators of minor offences, like misdemeanors.

Three further rights can be deduced from the right to a fair procedure: the right to defence (both in person and through legal assistance), the right to free assistance of a translator or an interpreter and the right to an effective remedy. These rights are presented only in the misdemeanor procedure of the district authorities (district courts, police etc. also have the right to conduct misdemeanor procedure).

The most important right of the perpetrator of a misdemeanor is the right to an effective remedy, which includes the right of access to court. In Hungary the perpetrator of a misdemeanor can apply to the court for reviewing the decision of the authority. In connection with this question I also mention the Resolution no. 63/1997 (XII. 12.) of the Hungarian Constitutional Court and some aspects of the German misdemeanor law (*Ordnungswidrigkeitenrecht*).