

Dr. Kovács Kázmér
ügyvéd

Az objektív felelősség első féléve¹

2008. május 1.-étől alkalmazható az objektív felelősségből adódó közíg. bírságolás rendszere, ezért az eltelt első félév tapasztalatait nem indokolatlan összegezni.²

A jogintézmény bevezetésével összefüggésben indokolt leszögezni, miszerint nem vitás, hogy az állami jogalkotó szerveknek a hatékony bűnmegelőzéshez és a közlekedési szabálysértések számának csökkentéséhez a közúti balesetek áldozatai számának csökkentéséhez *nem elég*, ha a jogalkotó *csak feladatokat* határoz meg, hanem a feladatok ellátásához részükre *eszközöket is kell biztosítani*. Ismert, az EU úgynevezett Fehér Könyve, ami az újonnan belépő tagállamokra nézve állapít meg az EU közös közlekedéspolitikájából fakadó feladatokat, és ami kötelezettségként írja elő velünk szemben hogy 2001-hez képest 2010-ig 50%-kal kell csökkenteni a közúti balesetek halálos áldozatainak a számát. 2007-ben 1230 ember halt meg Magyarországon, ezeknek kb. a fele személygépkocsiban vezetőként vagy utasként, a többi gyalogosként, kerékpárosként, buszok utasaként, stb. 1996-ban 1 milliárd utaskilométerre az EU-ban 155, Magyarországon 370 halálos áldozat jutott.³ A tavaly személygépkocsiban elhunyt kb. 600 áldozat közül a KTI szerint kb. 150-200 élete lenne megmenthető a biztonsági övek szélesebb körű használata esetén. A biztonsági övek használatának hullámzó a fegyelme. A statisztika szerint 1993-ban 75%, 2007-ben 70% volt a viselési arány az első üléseken, viszont 1999-ben 42-43%, holott ez az arány Nyugat Európában 85-90%, de Franciaországban 98%. Ebből az adatsorból az következett volna, hogy a biztonsági övek használatának fegyelmét javító intézkedések kerülnek előtérbe, viszont nem ez történt, a biztonsági övhasználat fegyelmét az ún. objektív felelősség, de a zéró tolerancia bevezetése sem eredményezte

Lépni kellett tehát a közlekedésbiztonság javítása érdekében, kérdés hogy így kellett-e, és hogy csak így lehetett-e. Nem vitás, hogy a magyarországi általános kevéssé emelkedett közérkölc a közlekedés terén is megmutatkozik, és gátlástalan közlekedési magatartásra indít sok járművezetőt a demokratikus állam védőhálója, a tanúzási mentességgel összefüggő lehetőség. Nem vitás, hogy rendkívül érzékeny kérdésről van szó, mert nem is kettő, hanem legalább három szempont összeegyeztetése szükséges.

Az első szempont a súlyos balesetek megelőzéséhez fűződő egyéni és közérdek és az ezzel kapcsolatos EU követelmény. Ennek elvileg lehetséges kézenfekvő megoldása a közúton szolgálatot teljesítő rendőrök számának a fokozása, mozgó járőrök bevetése, valamint a tettenérés számának emelése. A kínálkozó fenti megoldás a helyszíni jelenlét tekintetében azonban jelentős anyagi ráfordítást igényelne, amit a magyar költségvetés a jelenlegi helyzetében alig vagy egyáltalán nem tud finanszírozni, a költségvetési szempontok merülnek fel tehát másodikként. Közismert ugyanakkor, hogy a Be. 82. § (1) bekezdése, valamint az Sztv. 57. § (1) bekezdése alapján a tanúvallomás megtagadható, ha valaki magát vagy hozzátartozóját bűncselekmény vagy szabálysértés elkövetésével vádolná. Ezeknek a

¹ Elhangzott a Rendőrtiszti Főiskolán 2008. november 11.-én

² Vonatkozó jogszabályok: A közúti közlekedésről szóló 1988. I. tv. 21-21/B §, A közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabálysértések köréről, az e tevékenységekre vonatkozó rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, felhasználásának rendjéről és az ellenőrzésben történő közreműködés feltételeiről szóló 410/2007 (XII. 29.) Korm. rendelet, és A helyszíni bírságolás részletes szabályairól szóló 10/2000 (II. 23.) BM rendelet.

³ Forrás: Közlekedéstudományi Intézet, Holló Péter tudományos főmunkatárs

jogállamisággal összefüggő garanciáknak a feladását jó szívvel senki sem kívánhatja. Ez végül a harmadik szempont.

A gazdasági kényszerhelyzet, mint harmadik szempont figyelembe vétele mellett a jogalkotó tehát az úgynevezett objektív felelősség bevezetésével kísérelte meg feladatait ellátni, amely több tekintetben is avantgárd megoldás. Az ilyen természetű közigazgatási bírság a magyar jogban jószerivel előzmény nélküli, ezért kiemelkedően fontos lett volna a társadalmi elfogadottság érdekében olyan előzetes konszenzust megteremteni az érdekképviselletekkel, amely konszenzus kompromisszumai révén alkalmas lett volna a kitűzött cél megközelítésére, és közben a társadalmi elfogadottság megszerzésére. Az alkalmazott jogalkotói megoldások számos kritikát kiváltottak, és folyamatban van az Alkotmánybíróság előtt ezek vizsgálata. A jelen előadásnak nem a beadványban foglaltak ismertetése, hanem inkább az első félév jogalkalmazói tapasztalatainak ismertetése a tárgya.

A hatályba lépett jogszabályok folytán úgy tűnik, hogy a hatóságok érdekeltségi rendszere oly módon alakult át, hogy a rendőrségnek az eddigieknél is kevésbé áll érdekében a szabálysértés elkövetőit tetten érni, helyette igen gyakran megelégednek azzal, hogy az üzembentartót közigazgatási bírsággal sújtják, ilyenkor legtöbbször szabálysértési eljárás megindítására nem is kerül sor. A tettenérés hiánya azt a helyzetet idézte elő, hogy az elkövető gyorsan hajt, a rendőrség beméri, lefotózza, de nem állítja meg, hanem majd megy az üzembentartónak a közigazgatási bírság. A notórius gyorsajtók így „csak” belekalkulálják a közigazgatási bírságot a kiadásaik közé, de attól nem kell tartaniuk, hogy a számukra legfontosabb okmányukat, a jogosítványukat elvegye tőlük a hatóság. Ezen tendencia alapján elsősorban pénztárca függő a sebességtúllépés, mint szabálysértési tényállás megvalósítása. Hosszútávon ezek az elkövetők nem fogják csökkenteni a baleseti statisztikát, mivel a szabálysértések rendszeres elkövetőit nem tiltják el a járművezetéstől, így a bírság megfizetésével az elkövető szabadulhat az egyéb következmények alól. Még abban az esetben is, ha netán az üzembentartó megnevezi a tényleges használót – bár elvileg járművezetéstől eltiltásnak és büntetőpont kiosztásának helye lehetne a használóval szemben – annak folytán, hogy a jogszabály nem rendelkezik kifejezetten arról, hogy pénzbírság kiszabása nélkül ezen „mellékbüntetések” alkalmazni lehet, a jogalkalmazó szervek tanácstalanok, és egyelőre nincs tudomásom egyetlen olyan határozatról sem, mellyel közigazgatási bírság hatálya alá eső cselekmény miatt pénzbírság kiszabása nélkül büntetőpontot osztottak volna ki, vagy járművezetéstől eltiltást alkalmaztak volna. Ez a gyakorlat tehát végképp a viszályára fordítja a kitűzött célt, hiszen „bebástyázza” a jelenlegi szankciórendszerbe a nagy összegű bírságokat, viszont kirekeszti onnan a hatékony megelőzés szempontjából elsősorban fontos járművezetéstől eltiltást. Abban ugyanis minden közlekedési jogalkalmazó egyetért, hogy az enyhe vagy közepes súlyú közlekedési devianciák visszaszorítása elsősorban a járművezetéstől eltiltást kiszabó vagy ilyen büntetést kilátásba helyező⁴ hatósági intézkedések útján lehetséges.

Az újfajta szabályozás jellemzője és eredendő fogyatékosága az, hogy az objektív felelősség nem vétkességen alapul, tehát nincs helye kimentésnek, így előfordulhat az is, hogy a közigazgatási bírságot kiszabják, az üzembentartó befizeti, majd a szabálysértési eljárás során kiderül, hogy büntethetőséget kizáró ok áll fenn az elkövetővel szemben és az eljárást megszüntetik. Ebben az esetben előáll az az alkotmányjogilag is kifogásolható helyzet, hogy nem állapítható meg a szabálysértés elkövetése ugyan, de a közigazgatási bírságot meg kell fizetnie a vétlen üzembentartónak. Durván méltánytalannak érezheti ezt az az „elkövető”, aki

⁴ A közúti közlekedési előéleti pontrendszerrel szóló 2000. évi CXXVIII. törvény, és az annak végrehajtásáról rendelkező 236/2000 (XII. 23.) Korm. rendelet.

például végszükségben cselekedve életveszélyes állapotban lévő beteget szállított a kórházba nagy sebességgel, de a traffipax működésbe lépett és ezért ki kell fizetnie a közigazgatási bírságot, holott szabálysértés nem történt. Aki ilyen helyzetbe kerül, kalkulálnia kell, hogy az életmentés akár több százezer forintjába is kerülhet, lehet, hogy lemond róla.

Elhibázottnak tartom, hogy pont az adott, az 1988. évi I. törvényben megnevezett 7 különböző magatartás csoport esetében rendelte el a jogalkotó a közigazgatási bírság kiszabását. Először kizárólag a gyorsajtókra, és a biztonsági övet nem használókra kellett volna csak alkalmazni, majd később esetleg más tényállásokra is ki lehetett volna terjeszteni a jogszabály hatályát. Ráadásul a gyorsajtásnál is belső aránytalanságok vannak, pl. a KRESZ 39. § (1) bekezdése előírja, hogy a vasúti átjáró megközelítése során lakott területen kívül a vasúti átjárót jelző veszélyt jelző tábla után legfeljebb 40 km/h-ra kell csökkenteni a sebességet, melyből következően az objektív felelősség során kötelezően alkalmazandó 410/2007 (XII.29.) Korm. rendelet 1. mellékletének 1/e. pontja szerint kötelező mindenkiel szemben 300.000,- Ft (!!) mérsékelhetetlen pénzbírságot kiszabni, aki pl. csak azért közlekedik változatlanul a megengedett 90 km/h-s sebességgel ilyen helyen, mert a környéket ismeri és tudja, hogy vakvágányt jelez a tábla, azaz a vasúti sín néhány méteren belül véget ér, és vonat évek óta nem közlekedett és nem is közlekedhet arra. A megállás és várakozás tilalmára vonatkozó tényállásokra szintén érthetetlen, hogy miért terjesztették ki ennek a kivételes jogszabálynak a hatályát. Feltételezhető hogy a jogalkotó nem a kiemelt veszélyhelyzetet előidéző szabálysértési tényállások közül válogatott, hanem a leggyakrabban előforduló és a legjobban rögzíthetőkre összpontosított, jelentősen megkönnyítve ezzel a rendőrség munkáját és elősegítve a legnagyobb bevételek elérését. Elhibázottnak tartom a költségvetési szempontok érvényre juttatását a közúti morál javításának ürügyén, mert ezáltal az új szabályozás nem csak társadalmi elfogadottsága, hanem hasznossága is gyengül⁵. Ezen nem változtatnak azok a rendőrségi nyilatkozatok sem, miszerint a kiszabott bírságok javarésze gyorsajtással függ össze, hiszen egyrészt a gyorsajtáson belül is vannak elfogadhatatlanul aránytalan szankciók a fentiek szerint, másrészt annak akinek pl. 150.000,- Ft-ot a rendelet 7. melléklet 1. pontja értelmében azért kellett fizetnie, mert egy helyi önkormányzat védett természeti területté nyilvánította valamelyik parkolóját (megteheti), és megtiltotta az adott helyen a továbbiakban a gépjárművek várakozását, nem lesz vigasztaló, hogy ő azon kivételes 15 %-ba esik, akit nem gyorsajtás miatt marasztaltak el az objektív alapú és mérsékelhetetlen közigazgatási bírsággal.

A kormány által bevezetett „Új rend és szabadság program” keretében szigorodott a pontrendszer, megnövekedtek a kiszabható helyszíni bírságok összeghatárai, bevezették a zéró toleranciát, de a nagy forgalmú országos főútvonalakon ma sem látni több rendőrt. Érthetetlen számomra, hogy például nyáron a vasárnapi délutáni csúcsidőben úgy lehet közlekedni 1,5-2 órát Budapest felé, hogy akár csak egyszer is motoros rendőrt látna a közlekedő bármelyik forgalmi irányból legalább az út menti benzinkutaknál várakozni. Ez túlnyomórészt nem pénz kérdés, és ez a látványos távollét azt a benyomást erősíti a közlekedőkben hogy a rendőrség lemondott a mozgó közlekedési bűnözők tettenérés alapján történő számonkéréséről, és ez a tény demoralizáló. Ennek ellenére a súlyos szankciók folytán javul a statisztika, de nehéz lenne kiemelni, hogy ténylegesen melyik intézkedésnek van nagyobb szerepe ebben. *Érdeklődéssel várnék egy olyan statisztikát, hogy a kiszabott közigazgatási bírságok mellett (és ezekre tekintettel) a rendőrség hány szabálysértési eljárást folytatott le, és ezek száma hogyan alakul az előző évihez képest hogyan alakul a büntetőpontok és az eltiltások száma összehasonlítva a tavalyival.* Ez választ adhatna arra,

⁵ Az alkotmányossági szempontokat itt nem elemzem.

hogyan helyes-e az a teória, hogy az új szabályozás a gazdagoknak kedvez, mert szerintem erről van szó. A balesetek csökkenésének az elmúlt fél évben nyilván többféle oka is van, mint például útfelújítások, üzemanyagár emelkedés miatti tömegközlekedés választása, de ezek jelentőségükben nyilvánvalóan eltörpülnek, úgyhogy nem vitatható az intézkedések kármegelőzésre gyakorolt pozitív hatása. *A kérdés persze soha nem ez volt, hanem az, hogy nem lehetett volna-e mindezt jobb jogalkotói színvonalon és kedvezőbb társadalmi elfogadottságot kiváltva előkészíteni és végrehajtani.* Ilyen rövid idő alatt is igazolta az objektív felelősség a balesetek csökkenése révén a közlekedés biztonságra gyakorolt kedvező hatást, de ez nem jelenti azt, hogy nem lett volna helyesebb mérsékeltebb formában bevezetni, hiszen a statisztika nem mindenható, nyilván tovább javulna a baleseti statisztika akkor is, ha a gépkocsi használat radikális korlátozására, vagy megszüntetésére kerülne sor, mégsem kívánja ezt senki. Ugyanakkor a rendőrségi jelentések arról szólnak 2008. május 1. óta szeptemberig az objektív felelősség alapján több mint 7,5 milliárd forint bírságot szabtak ki, és annak kb. az egyharmada folyt be idáig.

A kétszeres bírságolás fogalma új értelmet nyert az objektív felelősség bevezetése óta. Gyorshajtásnál és nagyobb lízing és flotta-kezelő cégeknél, amikor a közigazgatási határozatot kézhez kapják, nem mindig van lehetőségük a megadott határidőn belül kideríteni, hogy ténylegesen ki vezette a gépjárművet. Ebben az esetben a jogi személy üzemeltető kénytelen megfizetni a közigazgatási bírságot. Majd ezt követően a szabálysértési hatóságtól is kap egy adatközlő nyilatkozatot, ahol elvileg már meg tudja jelölni a tényleges használóját a gépkocsinak, akit ekkor már nem véd az 1988. évi I. tv. 21/B (2) bekezdése, így akár a legnagyobb bírság is kiszabható lesz rá.

A gyakorlatban igen sűrűn előforduló problémát jelent az is, hogy az 1988. évi I. tv. 21. § (3) bekezdése alapján ugyan az eljáró hatóságnak 60 napon belül meg kell hoznia a bírság kiszabásáról szóló határozatát, de a jogszabály nem tartalmaz arra nézve kötelezettséget, hogy azt mennyi időn belül kell kikézbésíteni. Így gyakran előfordul, hogy a határozat meghozatala és a kikézbésítés között akár több hónap is eltelik. A hatóság határozatán szereplő dátum ezekben az esetekben 60 napon belüli ugyan, de a „hosszas kézbesítés miatt” akár további több hónap is eltelhet a közigazgatási bírság alapjául szolgáló cselekmény és az arról szóló határozatnak az üzemeltető tartóhoz történő eljutásáig. Nem hiszem, hogy a jogalkotó célja az lett volna, hogy több hónapos késéssel szerezzenek az „elkövetők” tudomást arról, hogy közigazgatási bírságot szabtak ki az üzemeltetésükben lévő gépjárműre. Ez az esetleges út törvény 21/A (2) bekezdése szerinti kimentést is megnehezítheti adott esetben az autós számára, ugyanakkor a késedelmes kézbesítésben az is szerepet játszhat, hogy látható indok nélkül a közig. bírságot kiszabó határozatok aláírására a rendelet 9. §-a értelmében kizárólag az illetékes megyei rendőrfőkapitányok jogosultak.

Gyakran előfordul, hogy a 410/2007 (XII.29.) Korm. Rendelet hatálya alá próbálnak vonni az eljáró szervek olyan tényállásokat is, amelyekről nem rendelkezik a jogszabály. Például amikor a kötelező haladási irány megszegésének tekintik a záróvonal átlépését is, holott csak az egyiket (a kötelező haladási irány megszegését) vonta a jogalkotó az objektív felelősség hatálya alá, vagy várakozni tilos tábla hatálya alatti várakozást megállni tilos tábla alatti várakozásként tüntetnek fel. Ha nem jogi végzettségű üzemeltető találkozik ezzel a problémával, így kap helyszínbírságot, akkor nem biztos, hogy számára is szembetűnő az a különbség, amely 50,000 Ft közigazgatási bírság többletfizetéssel is járhat. Egyáltalán nem biztos ugyanis, hogy a szabálysértési eljárásban éppen ő fog hivatkozni arra, hogy vele szemben közigazgatási bírság kiszabásának van helye, ezért nem sújthatják pénzbírsággal.

A jogalkalmazás során felvethető legkritikusabb kérdések egyike, hogy hogyan viszonyul egymáshoz a tetten ért elkövetővel szemben (vagy akár a távollét során) kiszabható szabálysértési bírság, vagyis a szabálysértési bírság és a közigazgatási bírság közül beszámít-e egyik a másikba.

Az ún. objektív felelősségre alapot adó törvényi szabályozást a közúti közlekedésről szóló 1988. évi 1. törvény 21, 21/A és 21/B §-ai tartalmazzák, melyeken belül a 21/B § (2) bekezdésében írt szabályozás a felvetett kérdést úgy dönti el, hogy szabálysértési eljárásban azzal a személlyel szemben pénzbírság nem szabható ki akivel szemben a szabálysértési eljárás alapjául szolgáló előírás megsértése miatt (kivételektől eltekintve) közigazgatási bírság kiszabásának van helye.

Ez azt jelenti, hogy a közig. bírságnak van primátusa, azaz a közig. bírságot mindenképp be kell hajtani, és amennyiben szabálysértési eljárás is indul, akkor az eredményezhet büntetőpontot, közúti járművezetéstől eltiltást, de pénzbírságot csak akkor, ha a közig. bírságot az üzembentartó által megjelölt tényleges használó nem fizette be.

Sem a fent hivatkozott 1988. I. tv., sem a közig. bírsággal sújtandó közlekedési szabályszegéseket felsoroló 410/2007 (XII. 29.) Korm. rendelet nem rendelkezik azonban a 10/2000 (II. 23.) BM rendeletben szabályzott helyszíni bírságolás eseteiről. Mi következik ebből?

Elsősorban az, hogy a helyszínbírság összege – annál is inkább, mert nagy valószínűséggel már korábban kiegyenlítésre kerül, mint a közig. bírságról szóló határozat megszületése – nem fogja kizárni a közig. bírság kiszabását több okból sem,

- egyrészt azért, mert a helyszínbírságolási eljárás nem szabálysértési eljárás (bár egyes szabálysértési tényállások felmerülése esetén van helye), azt ugyan helyettesíti, illetve megelőzi, és ahogy erről már szó volt, a kettős bírságfizetés kizárásának lehetőségét az 1988. I. tv. 21/B §-a (2) bekezdése kifejezetten és kizárólag szabálysértési eljárásban teszi lehetővé,
- másrészt azért mert ez a kizárás csak egyirányú, tehát nem zárja ki ugyanazért a magatartásért esetleg már megfizetett szabálysértési bírság esetén sem a közig. bírság kiszabását, csak fordítva.

Kérdésként merül fel, hogy amennyiben a szabálysértési előadó nem észleli, hogy olyan cselekmény miatt folyik az eljárás, amely folytán közig. bírság kiszabásának van helye, és a tilalom ellenére mégis pénzbírságot szab ki a határozatában, akkor mi lesz a követendő eljárás. Ezt a jogszabály ellenére kiszabott pénzbírságot vajon be lehet-e számítani az utóbb kötelezően kiszabásra kerülő közig. bírságba (valószínűleg nem, mert a jogszabály ezt a lehetőséget nem tartalmazza), vagy a jogellenesen kiszabott pénzbírság visszafizetését lehet-e kérni. Erre nézve felvethető

- egyrészt az az álláspont, hogy a szabálysértési eljárásban bíró út, ennek során tárgyalás igénybevétele is lehetséges, ezért a jogorvoslati lehetőség kimerítésének elmaradása folytán a jogerősen megállapított és akár tévesen, de jogerős határozat alapján befizetett pénzbírság visszakövetelésének nincs helye.
- másrészt az a másik, hozzám közelebb álló álláspont, mely szerint ilyen esetben kérni lehet az ügyészségről szóló 1972. évi V. tv 14. § (1) bekezdése és a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX tv. 91. § (4) bekezdése alapján az illetékes ügyésztől, hogy nyújtson be óvást a jogellenes szabálysértési határozattal szemben.

Más kérdés,

- egyrészt az, hogy ez a lehetőség csak a szabálysértési pénzbírság esetére igaz, mert a helyszíni bírságolás során befizetett összegnek sem a kiszabása sem a befizetése nem jogellenes akkor sem, ha a cselekmény miatt közig. bírság kiszabásának is helye van,
- másrészt az, hogy ez a jogi szabályozás nyilván nem helyes, hiszen indokolatlan, hogy hátrányban részesíti a jogalkotó a helyszíni bírságolást elfogadó elkövetőt, azzal szemben aki a helyszíni bírságot elutasítva a hatóságot szabálysértési eljárás lefolytatására készíti. Ez a helyzet ráadásul olyan érdekeltséget teremt (főleg büntetőponttal nem sújtandó és járművezetéstől eltiltásra kevésbé esélyes szabálysértések esetén), hogy olyankor se fizesse be a helyszíni bírságot, ha egyébként a felelősségét elismerné, hiszen pénzbírság a várható feljelentés után úgysem lesz kiszabható vele szemben.