

JOGI FÓRUM PUBLIKÁCIÓ

Meghallgatásos eljárás, meghallgatás nélkül

(Gondolatok a szabálysértési jogorvoslati rendszer egy aktuális problémájáról)

Szerző: dr. Árva-Szabó Péter

Dunaújváros

2016. május

I. Bevezető

A Kúria a joggyakorlat egységesítő tevékenysége keretén belül, a Bszi. 29. § (1) bekezdésének felhatalmazása alapján, 2015. év során a szabálysértési ügyek bírósági gyakorlatát¹ vette górcső alá.

Az elkészült összefoglaló vélemény IV. pontja a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. tv. (Szabs. tv.) jogorvoslati rendszerét taglalja. Jelen dolgozat kiindulópontjaként a vélemény 4.6. pontjában foglaltak szolgálnak.

II. Problémafelvetés

„4.6. A rendőri álláspont szükségesnek találta jelezni, hogy egyes bíróságok - amikor elsősorban a közterület-felügyeletek feljelentése nyomán ismeretlen személlyel szemben indult ügyekben a gépjármű üzemben tartóját írásbeli vallomástétel útján tanúként hallgatják meg, és a tanú megnevezi az elkövetőt, a rendőrség szabálysértési hatóságai a megnevezett elkövetővel szemben, az eljárás alá vont személyként történő meghallgatását mellőzve marasztaló döntést hoznak, és biztosítják a kifogás benyújtásának a lehetőségét - az eljárás alá vont személy által benyújtott kifogást nem kifogásnak, hanem meghallgatás tartása iránti kérelemnek veszik, és az eljárási iratokat új eljárás lefolytatása céljából visszaküldik a szabálysértési hatósághoz. A bíróságok álláspontja szerint az eljárás alá vont személy meghallgatásának hiányában nem kerülhet kifogás nyomán a bíróság elé az ügy.

A rendőri álláspont kapcsán nyilvánvalóan törvénytörtőnek találjuk a kifogást nem kifogásnak, hanem meghallgatás iránti kérelemnek tekintését, és az eljárási iratokat új eljárás lefolytatása céljából való visszaküldését. Az előbbi önkényes, az utóbbi pedig bűjtatott hatályon kívül helyezés, és új eljárásra utasítás.”²

A felvetett problémára adott kúriai választ nem lehet helyteleníteni: a bíróság a kifogást jogszabályellenesen nem minősítheti át meghallgatás tartása iránti kérelemmé. Azonban felmerül a

¹Kúria Büntető Kollégium Joggyakorlat-elemző csoport (2015.EL.II.H.13.SZABÁLYSÉRTÉS-37.szám): Szabálysértési ügyek bírói gyakorlata - Összefoglaló vélemény http://www.lb.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemenyn_5.pdf (2016. május 10.)

²Összefoglaló vélemény, 29. oldal

kérdés, hogy ugyanez maradna-e a válasz abban az esetben is, ha problémát a maga komplexitásában nézzük? A gyakorlatban nem kevésszer előforduló problémának ugyanis csak a végpontja az, amit a rendőri álláspont a Kúria elé tár. Juthatunk-e eltérő álláspontra, ha kérdést a kontextusába helyezve egy rendszerszintű jogorvoslati problémának tekintjük?

Az összefoglalóban vázolt probléma a gyakorlatban nem ennyire leegyszerűsíthető. A bíróságok Kúria által kifogásolt gyakorlatát érdemes annak a kérdésnek a tükrében is megvizsgálni, hogy vajon a szabálysértési hatóságok önkényesen megfoszthatják-e az eljárás alá vont személyeket egy jogorvoslati lépcsőtől? A kérdés ugyanis álláspontom szerint elsődlegesen nem az, hogy jogellenesen jár-e el a bíróság, amikor a szabálysértési hatóság határozatában foglalt jogorvoslati kioktatásnak megfelelően benyújtott „kifogást” meghallgatás tartása iránti kérelemnek minősíti, hanem az, hogy vajon a törvénysértő(?) jogorvoslati kioktatás alapján megvont jogorvoslati jogosultságot (meghallgatás tartása iránti kérelem) törvénysértő(?) módon adja-e a vissza a bíróság az eljárás alá vont személynek?

Ezen kérdések megválaszolásához, viszont a szabálysértési eljárás komplex vizsgálata szükséges, és nem pusztán a normaszöveg szintjén. A sokszor hiányos szabályozás miatt ugyanis figyelemmel kell lenni a jogalkotói szándékra is. Ez azonban különösen nehéz, hiszen 2012-es hatálybalépése óta a szabálysértési törvény olyan mértékű módosításon esett át, hogy mára alig maradt olyan szakasza, amelyet a változások elkerültek volna.

III. A meghallgatás nélküli eljárás

Az összefoglaló véleményben említett példánál maradva tisztázni kell elsődlegesen, hogy a szabálysértési hatóság milyen típusú eljárásban marasztalhatja el az eljárás alá vont személyt, és ezen határozatokkal szemben milyen jogorvoslati lehetőséget enged a törvény. A feljelentés megtételét követően a szabálysértési hatóságnak két típusú eljárása nyílhat meg: rendezheti a felelősség kérdését a Szabs. tv. XV. fejezet 86. pontjában szabályozott meghallgatás tartása nélküli eljárásban (102-103. §), illetve választhatja, hogy a tényállás tisztázása érdekében bizonyítást folytat le, és a 87. pontban foglalt „Meghallgatás” szabályai szerint jut el a határozathozatalig (104. §).

A meghallgatás nélküli eljárás feltételéül a törvény azt szabja a 102. § (1) bekezdésében, hogy a

tényállásnak tisztázottnak kell lennie, és az eljárás alá vont személy vagy az eljárásban részt vevő más személy meghallgatása, valamint egyéb bizonyíték megszerzése nem szükséges. E feltételek fennállása esetén a szabálysértési hatóság büntetést szab ki, illetve önállóan vagy büntetés mellett intézkedést alkalmaz. Ezen eljárásrend alkalmazása tehát azt feltételezi, hogy az ügy szabálysértési hatóság elé érkezésekor az valamennyi olyan releváns információt tartalmaz, amely alapján megalapozottan dönteni lehet az eljárás alá vont személy szabálysértési felelősségének kérdésében.

Az ilyen eljárásban hozott határozattal szemben a Szabs. tv. 103. § (1) bekezdése kifejezetten kizárja a kifogás benyújtásának lehetőségét. Ehelyett azonban az eljárás alá vont személy vagy képviselője, a határozat kézbesítésétől számított nyolc napon belül kérheti, hogy a szabálysértési hatóság hallgassa meg (meghallgatás tartása iránti kérelem).

Itt érdemes végiggondolni azt, hogy a meghallgatás tartása iránti kérelem egyáltalán jogorvoslatnak minősül-e? Hiszen a Szabs. tv. külön fejezetet szentel a jogorvoslatnak („Jogorvoslat a szabálysértési hatóság határozatával szemben”, XVI. fejezet), ami azonban kizárólag az érdemi határozat ellen benyújtott kifogás előterjesztésével kapcsolatos szabályokat taglalja (Szabs. tv. 105. és 106. §). A meghallgatás tartása iránti kérelem szabályai (103. §) pedig e fejezeten kétségtelenül kívül esnek. Meggyőződésem ugyanakkor, hogy a XVI. fejezet téves elnevezése, vagy a rossz rendszertani besorolás a meghallgatás tartása iránti kérelem jogorvoslati jellegét nem csorbítja. A jogorvoslati funkció már csak azért sem vitatható, hiszen a Szabs. tv. 104. § (2) bekezdése értelmében az ilyen kérelem alapján tartott meghallgatás eredményeként a szabálysértési hatóság határozatát visszavonja, és új határozatot hoz, amely határozatra ugyanakkor kiterjed a súlyosítási tilalom (kivéve az új bizonyíték felmerülésének esetét). A meghallgatás tartása iránti kérelem célja és funkciója tehát az, hogy az eljárás alá vont személy a személyes nyilatkozata alapján olyan új tényeket, körülményeket, vagy akár jogértelmezést hozzon a szabálysértési hatóság tudomására, amelynek hatására rá nézve kedvezőbb határozat születhet.

IV. A meghallgatásos eljárás

Ehhez képest a Szabs. tv. 104. §-ban foglalt meghallgatásos eljárás szabályainak alkalmazásához két úton juthat el a szabálysértési hatóság. Egyfelől úgy, hogy megítélése szerint nincs helye a meghallgatás nélküli határozathozatalnak (104. § (1) bekezdés), és bizonyításfelvétel szükséges; másfelől pedig úgy, hogy a

meghallgatás nélküli eljárásban hozott határozattal szemben az eljárás alá vont személy (vagy képviselője) meghallgatás tartását kéri (104. § (2) bekezdés).

A kérelemre történő meghallgatás kapcsán a jogalkotó kifejezetten kiemeli, hogy a szabálysértési hatóságnak meg kell hallgatnia az eljárás alá vont személyt (Szabs. tv. 103. § (2) bekezdés első mondat). Bár ilyen kitélt a törvény konkrétan nem tesz a hivatalbóli meghallgatásos eljárás esetében, de önmagában az a tény, hogy mindkét esetet ugyanazon §-ban, ugyanazon alcím („Meghallgatás”) alatt szabályozza a törvény, arra enged következtetni, hogy a hivatalból lefolytatott meghallgatásos eljárásnak is elengedhetetlen feltétele az eljárás alá vont személy meghallgatása. Bár ezt kimondani rendkívül triviálisnak tűnik, mégis igen lényeges problémáról van szó, hiszen a rendőrségi jogértelmezés teljesen mást sugall!

A probléma lényege ugyanis az, hogy ha a Szabs. tv. 104. § (1) bekezdésében foglaltakat önmagában álló rendelkezésként nézzük, eljuthatnánk olyan - álláspontom szerint téves - jogértelmezésig is, amely szerint a *„tényállás tisztázása érdekében bizonyítást folytat le, valamint szükség esetén felhívja a feljelentőt további adatok közlésére”* szövegrész alapján a szabálysértési hatóságot bizonyításfelvételi kötelezettség ugyan igen, de az eljárás alá vont személy vonatkozásában meghallgatási kötelezettség nem terheli.

Ezen álláspont szerint, amennyiben tehát a rendőrség (a kúriai anyagban felhozott példánál maradva) írásbeli tanúvallomást vesz fel a gépjármű üzemeltetőjétől, úgy ezzel tényállás tisztázási, és bizonyításfelvételi kötelezettségének eleget tesz, és a meghallgatásos eljárás szabályainak alkalmazásával úgy hoz határozatot, hogy az eljárás alá vont személy meghallgatására ténylegesen nem került sor. Az ilyen eljárásban történt határozathozatal pedig, a jogszabály szerint, jogorvoslati lehetőségként csak a kifogás beterjesztését vonhatja maga után. (Csak a gondolatmenet teljessége kedvéért jegyzem meg, hogy a meghallgatás nélküli eljárás szabályainak alkalmazására ez esetben nyilván azért nem kerülhet sor, mert a szabálysértési hatóság a feljelentés alapján a szabálysértési tényállást nem tartja tisztázottnak.)

Alapvető kérdésként merül tehát fel az, hogy vajon a szabálysértési hatóság lefolytathatja-e a meghallgatásos eljárást az eljárás alá vont személy meghallgatása nélkül? Álláspontom szerint erre a kérdésre nemleges választ kell adni. A már fentebb is kifejtettek szerint, az eljárás szabályainak egészéből, összefüggéseiből az a jogalkotói szándék olvasható ki, hogy a meghallgatásos eljárásban az

eljárás alá vont személy személyes nyilatkozattételi lehetősége biztosított legyen. Ezt a jogértelmezést erősíti egyébként az elzárással is sújtható szabálysértések kapcsán az előkészítő eljárás lefolytatásának jogintézménye is, amely során az előkészítő eljárást lefolytató hatóság foganatosítja az eljárás alá vont személy meghallgatását. Ebből is arra a jogalkotói akaratra lehet következtetni, hogy lehetőség szerint ne kerüljön olyan (szabálysértési felelősség kérdését rendező) szabálysértési ügy a bíróság elé, ahol az eljárás alá vont személy meghallgatása az eljárás korábbi szakaszában ne történt volna meg. (Ez alól egyedüli kivételt a Szabs. tv. 23. § (1) bekezdés b) illetve d) pontja alapján bírósági hatáskörbe került ügyek meglehetősen pongyola szabályozása képez.)

Ha viszont a fenti kérdésre nemleges választ adunk, adódik a következő kérdés: az eljárás alá vont személy meghallgatásának törvénysértő mellőzésével lefolytatott meghallgatásos eljárás reparálható-e, és ha igen, miként? Meglátásom szerint az ilyen jellegű törvénysértés a jelenleg hatályos eljárási szabályok alkalmazásával maradéktalanul nem orvosolható. Az eljárás alá vont személy számára az eljárás és a határozat bíróság általi felülbírálatának lehetősége természetesen biztosított, hiszen a szabálysértési hatóságok a kifogás lehetőségét minden esetben megadják határozatukkal szemben. A joghátrány azonban ott jelentkezik, hogy az eljárás alá vont személy a szabálysértési hatóság előtti meghallgatás (mint jogorvoslati lehetőség), és ezáltal az eljárás gyorsabb befejezésének lehetősége elől van elzárva ebben az esetben. A szabálysértési hatóság így az - eljárás során első alkalommal a kifogásában nyilatkozó(!) - eljárás alá vont személy védekezésével kapcsolatosan felmerült bizonyítási, és tényállás tisztázási kötelezettséget egy az egyben a bíróságra „tolja át”. Ily módon a bíróság ahelyett, hogy „klasszikus” másodfokú, felülmérlegelő tevékenységet végezne, az alapeljárásra tartozó, adott esetben nagy volumenű bizonyítást kénytelen felvenni. Érdemi, ügydöntő végzése ellen ugyanakkor fellebbezésnek már helye nincs.

V. Megoldási javaslat

Véleményem szerint ez a visszás helyzet is elsődlegesen jogszabály-módosítás útján rendezhető. A meghallgatásos eljárás kvintesszenciáját képező eljárás alá vont személyként meghallgatást kifejezetten rögzíteni kellene a Szabs. tv. 104. § (1) bekezdésében, az alábbiak szerint (aláhúzva a javasolt szövegrész):

„104. § (1) Ha nincs helye a 102. § (1) bekezdése szerinti határozat meghozatalának, a szabálysértési hatóság a tényállás tisztázása érdekében az eljárás alá vont személyt meghallgatja, bizonyítást folytat le, valamint szükség esetén felhívja a feljelentőt további adatok közlésére.”

Ezen szabály azonban akkor juthatna igazán érvényre, ha a bíróságnak lehetősége lenne az eljárás alá vont személy ezen alapvető eljárási jogának korlátozásával lefolytatott eljárásban meghozott határozat hatályon kívül helyezésére.

Ennek érdekében a bíróság Szabs. tv. 108. § (2) bekezdésében foglalt kasszációs jogkörét az alábbiak szerint indokolt lenne kibővíteni (aláhúzva a javasolt szövegrész):

„108. § (2) A bíróság a szabálysértési hatóság határozatát hatályon kívül helyezi és az iratokat a szabálysértési hatóságnak megküldi, ha

a) a határozatot a szabálysértési hatóságnak törvényben kizárt tagja hozta,

b) a szabálysértési hatóság - a bíróság hatáskörébe tartozó szabálysértés kivételével - nem a hatáskörében járt el, illetve a hatáskörét túllépte,

c) a szabálysértési hatóság a Szabs. tv. 104. § (1) bekezdése szerinti eljárásban az eljárás alá vont személyt nem hallgatta meg,

és új eljárás lefolytatására kötelezi a szabálysértési hatóságot.”

VI. Összegzés

A fentebb kifejtettek fényében - összhangban a Kúria álláspontjával - megállapítható, hogy a bíróságok jogszabályi felhatalmazás hiányában folytatnak olyan gyakorlat, hogy a kifogást meghallgatás tartása iránti kérelemmé minősítik, és az iratokat a szabálysértési hatóság részére visszaküldik. Ugyanakkor talán mégsem teljesen helyteleníthető, figyelembe véve, hogy a bíróság eljárása mindezzel a szabálysértési hatóság szintén jogszabállyal ellentétes gyakorlatának kiküszöbölését célozza, és az eljárás alá vont személyt kívánja eredeti jogorvoslati jogosultságának birtokába juttatni. A probléma ugyanakkor a jelen szabályozás mellett jogszerűen nem orvosolható, annak kiküszöböléséhez jogalkotói beavatkozás szükséges.

Felhasznált irodalom:

Kúria Büntető Kollégium Joggyakorlat-elemző csoport (2015.EL.II.H.13.SZABÁLYSÉRTÉS-37.szám):

Szabálysértési ügyek bírói gyakorlata - Összefoglaló vélemény

http://www.lb.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemeney_5.pdf (2016. május 10.)

Hivatkozott jogszabályok:

A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (Bszi.)

A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. tv. (Szabs. tv.)