

A KÖZIGAZGATÁSI JOGÉRVÉNYESÍTÉS (SZANKCIÓTAN)

A közigazgatási szankcióval kapcsolatos kérdések megválaszolása korántsem egyszerű. Maga a közigazgatás is rendkívül összetett rendszer, amely a működése során közigazgatási jogi és nem közigazgatási jogi normákat egyaránt alkalmaz, így ennek megfelelően nem beszélhetünk tisztán közigazgatási értelemben vett szankciókról, hiszen a közigazgatás látókörében nagyon sokféle joghátrány megtalálható. Mindezek mellett a szabálysértési jog területe, és ezen keresztül a szabálysértési szankció határterületet képez a büntetőjog és a közigazgatási jog között, így gyakorlatilag a szabálysértési szankciókból célszerű önálló halmazt alkotni. Legszűkebb értelemben véve azokat a szankciókat tekinthetjük közigazgatási jogi szankcióknak, „amelyeket közigazgatási jogi normában szabályoznak, és amelyek célja a közigazgatási jog érvényre juttatása”.¹

A közigazgatási szankció célja, megjelenése a jogi szabályozásban

A közigazgatási szankció általános célja a közigazgatás-ellenesség szankcionálása. A közigazgatás-ellenességet „kiterjesztően kell értelmezni, idetartozik minden olyan jogsértés, amely a közigazgatási jogi norma megsértését jelenti, függetlenül attól, hogy milyen szinten alkották”.²

A közigazgatási szankció története szorosan kapcsolódik a közigazgatási büntetőbíráskodás történetéhez. A 19. században a büntetőjog szankciórendszere trichotóm volt, a büntettek és vétségek mellett a kihágások voltak hivatottak szankcionálni a közigazgatási jogsértéseket. A kihágások rendszere az 1950-es évekig megmaradt, amikor is megjelentek a szabálysértések. Nagyjából ebben az időszakra tehető a bírságok megjelenése is. Az ötvenes évek második felében jelent meg az első államigazgatási eljárási kódex, az 1957. évi IV. törvény.

A közigazgatási szankció funkciói

Prevenció

A preventív hatás kétféleképpen érvényesülhet. A jogszabályok nyilvánossága, bárki által megismerhető volta folytán a kilátásba helyezett szankciók elősegítik az általános (generális) preventív hatást. Egy-egy konkrét jogsértés során pedig a kiszabott, egyéniesített joghátrány a speciális (egyéni) preventív hatást segíti, így kísérel meg visszatartani a jogsértőt a későbbi jogellenes magatartások elkövetésétől. Mindezek mellett általában elmondható, hogy minden közigazgatási szankció alapvető célja a jogérvényesítés biztosítása.

¹ Nagy Marianna, A közigazgatási jogi szankció in: Fazekas Marianna (szerk.), Közigazgatási jog Általános rész III., Eötvös Kiadó, Budapest, 2017, 436. p.

² Nagy Marianna, i.m., 282. p.

Represszió

A szankció alkalmazásának szintén jelentős funkciója a represszió (megtorlás). A büntetőjogban ennek a funkciónak az elemzése talán könnyebb, hiszen ott olyan súlyos jogsértésekről, a társadalmi együttélési szabályok súlyos megszegéséről van szó, amelyek esetében könnyebb belátni, hogy mi a helyes és mi a helytelen magatartás. A közigazgatási szankció esetében olykor még az is előfordul, hogy a szankció alkalmazására a felróhatóság vizsgálata nélkül sor kerül. Ilyen esetekben a repressziós funkció megalapozottságát nehéz kimutatni.

Kártérítés

A kártérítés sajátos közigazgatási jellegű funkció. Alapvetően olyan pénzfizetési kötelezettséggel járó szankciónál beszélhetünk erről, ahol a bírság célja az adott ágazat részbeni finanszírozása. Tipikusan ilyennek tekinthetők például a környezetvédelmi, természetvédelmi vagy vadvédelmi bírságok. Bizonyos esetekben a bírság formájában megjelenő kárátalány pontosan kiszámítható, előre meghatározott képletek alapján, máskor ezek nem hozhatók tételesen összefüggésbe a jogsértés mértékével, mégis betöltik prevenció vagy repressziós funkciójukat.

A jogsértés egyfajta kötbérének tekinthetők bizonyos szankciók a fentiek mellett, amikor is a közigazgatás nem csak szankcionál, hanem a bírság kiszabásával lényegében szemet huny a jogsértés felett. Gondoljunk csak az építési ügyekben kiadott fennmaradási engedélyekkel együtt – kötelezően – kiszabott bírságokra. Ezekben az esetekben általában a jogalkotó mérlegelési lehetőséget biztosít a szankciót alkalmazó közigazgatási szerv számára, hogy a jogsértés súlyának megfelelő mértékű bírságot szabhasson ki.

A közigazgatási szankciók csoportosítása

A közigazgatási jogi szankciókról kimerítő, minden szempontból egzakt osztályozás nem végezhető, ugyanakkor a legfontosabb csoportosítási lehetőségeket az alábbiakban kívánjuk bemutatni.

Az első felosztás a szubjektív és objektív szankciók köre. Ez a felosztás azt vizsgálja, hogy az elkövető milyen pszichikai viszonyban áll a jogsértéssel. Az objektív szankciók ezt az összefüggést nem veszik számításba, ellentétben a szubjektív szankciókkal. Ez utóbbi csoportba sorolhatók tipikusan a szabálysértések, amelyek esetében a szankció kiszabásának alapja a felróhatóság megállapítása. Objektív szankció esetében irreleváns a felróhatóság kérdése, azaz a szankció alkalmazásához a jogsértés ténye önmagában elegendő. Ilyen esetekben a hatóság a döntéshozatalt megelőzően a felróhatóságot nem is vizsgálja. Ennek következtében az ártatlanság vélelmének elve sem érvényesül objektív szankció kiszabásakor. Kimentési okok ettől függetlenül fennállhatnak, de azok meglétét az ügyfélnek kell bizonyítania. Erre tekintettel joggal merül fel az alkotmányosság kérdése is az objektív szankciók esetében, de az Alkotmánybíróság a hatályos gyakorlatot alapvetően

alkotmányosnak találta.³ Objektív szankció kiszabható természetes személyekkel és szervezetekkel szemben egyaránt. A közigazgatási hatósági jogalkalmazásban az objektív szankciók tekinthetők tipikusnak, míg a szubjektív szankciók alkalmazására ritkábban kerül sor.

A következő felosztási lehetőség az anyagi és eljárásjogi szankciók megkülönböztetése. Ez a felosztás azon alapszik, hogy milyen típusú norma megsértésével kapcsolatban helyez kilátásba joghátrányt a jogalkotó. Az eljárásjogi szankciók legtöbbször az Ákr. szabályozza, amelyek tipikusan bírság jellegűek, és kilátásba helyezésük célja elsődlegesen az eljárás akadályozásának megelőzése.

³ 60/2009. (V. 28.) AB határozat