

MC
109.963

Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

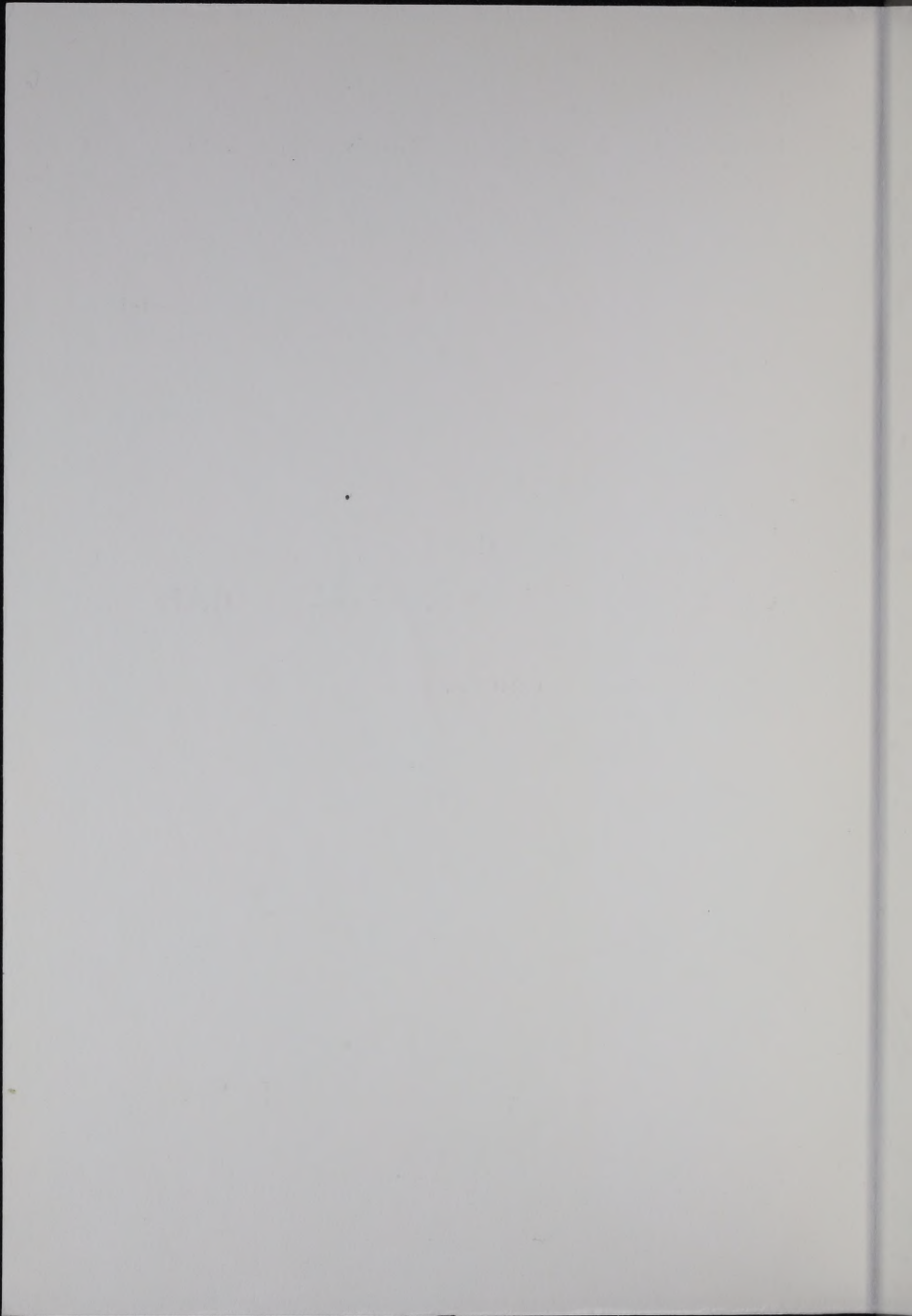
A JOGI FELELŐSSÉG- ÉS SZANKCIÓRENDSZER ELMÉLETI ALAPJAI

12.

Szatmári Lajos

**A BÍRSÁG
A MAGYAR ÁLLAMIGAZGATÁSBAN**

Budapest, 1990.



Eötvös Loránd Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kar

A JOGI FELELŐSSÉG- ÉS SZANKCIÓRENDSZER ELMÉLETI ALAPJAI

12.

S z a t m á r i L a j o s

A B Í R S Á G

A M A G Y A R Á L L A M I G A Z G A T Á S B A N

Szerkesztette:

Madarász Tibor
ifj. Szatmári Lajos

Ennek a kötetnek a kiadására az OTKA terhére folytatott
"A jogi felelősség- és szankciórendszer fejlesztésének
elméleti alapjai" c. kutatás keretében került sor.

Budapest

1990.

MC 109.963



1990

Felelős kiadó: Dr. Györgyi Kálmán dékán

ISBN.. 965.462.549.5

ISSN 0238-9754

Készült az OMIKK nyomdaüzemében
Budapest, I., Gyorskocsi u. 5-7.
Felelős vezető: Tóth Károly

TARTALOMJEGYZÉK

Tartalomjegyzék.....	3.old.
Előszó.....	7.old.
Bevezetés.....	9.old.

I. RÉSZ

A MEGGYŐZÉS ÉS A KÉNYSZER AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI FELELŐSSÉG
ÉRVÉNYESÍTÉSÉBEN

I. Fejezet

AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI FELELŐSSÉG..... 15.old.

- 1./ Az államigazgatási felelősség kialakulásának
vázlatos menete..... 15.old.
- 2./ Az államigazgatási felelősség szervezési és
szervezeti szempontból..... 19.old.
- 3./ Az államigazgatási felelősség jogi szempontból... 30.old.
Jegyzetek az I. fejezethez..... 38.old.

II. Fejezet

A VÉGREHAJTÓ-RENDELKEZŐ (SZERVEZŐ) TEVÉKENYSÉG
ÉS MEGGYŐZÉS..... 41.old.

A fejezet közlését mellőzzük.

II. RÉSZ

AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI KÉNYSZER ÉS A BÍRSÁG

III. Fejezet

AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI KÉNYSZER FAJTÁI..... 43.old.

- 1./ Az államigazgatási kényszer és az állami kényszer
rendszerében..... 43.old.
- 2./ Az államigazgatási kényszer osztályozása (csoport-
osztása)..... 48.old.
Jegyzetek a III. fejezethez..... 56.old.

IV. Fejezet

A BÍRSÁGFAJTÁK; A BÍRSÁG TERMINOLÓGIAI KÉRDÉSEI... 59.old.

- 1./ A szabálysértés és a pénzügyi szabálysértés..... 60.old.

2./ A felügyeleti bírság.....	64.old.
3./ A "helyszíni" és a "tanügyi" bírság.....	66.old.
4./ A rendbírság.....	68.old.
5./ A végrehajtási és az eljárási bírság.....	73.old.
Jegyzetek a IV. fejezethez.....	75.old.

III. RÉSZ

A BÍRSÁGOLÁS ANYAGI JOGI KÉRDÉSEI

V. Fejezet

A BÍRSÁGGAL SÚJTOTT MAGATARTÁSOK TÁRSADALOMRA

VESZÉLYESSÉGE.....	79.old.
1./ A kihágási, illetőleg a közigazgatási büntető- jogról.....	79.old.
2./ A társadalomra veszélyesség - mint a büntetőjogi és az államigazgatási felelősség elhatárolásának alapja.....	88.old.
Jegyzetek az V. fejezethez.....	99.old.

VI. Fejezet

A BÍRSÁGOT MEGÁLLAPÍTÓ JOGSZABÁLYOK TÖRVÉNYI

TÉNYÁLLÁSÁRÓL.....	103.old.
1./ A szabálysértés törvényi tényállásáról.....	104.old.
2./ A pénzügyi szabálysértés törvényi tényállásáról..	108.old.
3./ A törvényi tényállás a felügyeleti bírságnál.....	111.old.
4./ A törvényi tényállás a többi bírságfajtánál.....	115.old.
5./ A bírságmegállapítási (statuálási) jog.....	116.old.
6./ Összefoglaló következtetés.....	134.old.
Jegyzetek a VI. fejezethez.....	139.old.

VII. Fejezet

A BÍRSÁGOLÁS EGYES ALANYI KÉRDÉSEIRŐL..... | | | |---|----------| | 143.old. | | | 1./ A vétkesség kérdése a bírságolásban..... | 143.old. | | 2./ A bírságolás alanya: a természetes és a jogi
személy problémája a bírságolásban..... | 162.old. | | Jegyzetek a VII. fejezethez..... | 170.old. |

VIII. Fejezet

A BÍRSÁGÖSSZEG, A BÍRSÁGNAK EGYES EGYÉB SZANKCIÓK- KAL VALÓ ÖSSZEFÜGGÉSE.....	173.old.
1./ Néhány történelmi és a burzsoá szabályozásra vonat- kozó megjegyzés.....	173.old.
2./ A bírság összeg szerinti és annak mikénti meghatá- rozása alapján való rendszerezése.....	178.old.
3./ A bírság kapcsolata egyes egyéb szankciókkal.....	185.old.
Jegyzetek a VIII. fejezethez.....	196.old.

IV. RÉSZ

A BÍRSÁGOLÁS HATÁSKÖRI, ALAKI JOGI: SZERVEZETI
ÉS EGYES ELJÁRÁSI KÉRDÉSEI

IX. Fejezet

A BÍRSÁGOLÁS HATÁSKÖRI ÉS SZERVEZETI KÉRDÉSEI.....	201.old.
1./ A bírságlás és az ún. alapvető államigazgatási jogosítványok összefüggése.....	201.old.
a./ Az ún. feladatmegoldó eljárás és a bírságlás együttes jelentkezése.....	202.old.
b./ A felügyeleti szervek bírságlási joga.....	206.old.
c./ Az egyes felügyeletek sajátos vonásai a bírságlásban.....	214.old.
2./ A bírságló szervek hatáskörének az elhatározása..	222.old.
a./ Hatásköri elhatárlás a szabálysértési hatóság- ok és a felügyeletek között.....	222.old.
b./ A bírságló szervek hatáskörének egyes további kérdései és szervezeti felépítésük.....	233.old.
Jegyzetek a IX. fejezethez.....	145.old.

X. Fejezet

A BÍRSÁGOLÁS EGYES ELJÁRÁSI KÉRDÉSEI.....	251.old.
1./ A bírságlási eljárások tételes szabályozásának általános jellemzése.....	251.old.
2./ A bírságló eljárások kapcsolata az egyéb eljá- rásokkal.....	254.old.
3./ A bírságlási eljárásnál érvényesíthető elvek.....	262.old.
Jegyzetek a X. fejezethez.....	276.old.
A felhasznált főbb forrásmunkák.....	279.old.

F Ü G G E L É K

Madarász Tibor: Szatmári Lajos tudományos munkássága..... 289.old.
Válogatás Szatmári Lajos munkáiból 311.old.

ELŐSZÓ

Mulasztást pótolunk, amikor - immár a mű megszületését követően 29 évvel s a szerző halála után is 17 évvel - kiadjuk Szatmári Lajos művét. "A bírság a magyar államigazgatásban" Szatmári Lajos kandidátusi disszertációjaként készült el. A mű megszületését követően közvetlenül - jórészt alaptalan félelmek, aggályok és aggályoskodások miatt - könyvként való kiadása elmaradt. Később a szerzőt a tételes jogi változások miatti nagy átdolgozási szükséglet tartotta vissza attól, hogy művét könyv alakban megjelentesse. A mostani kiadásra - az ún. "Felelősség-füzetek" sorozatban - az OTKA által biztosított pénzügyi és szervezési feltételek jóvoltából kerülhetett sor.

Az olvasó meg fogja erősíteni a véleményünket, hogy Szatmári Lajos munkája - az idők próbáját kiállva - ma is maradandó tudományos értéket képvisel. A magyar államigazgatási jogtudomány feltétlenül gazdagszik Szatmári időtálló gondolatainak a publikálásával.

A művet szinte teljes terjedelmében, érdemi mondanivalójának egészen kismértékű szűkítésével tudjuk közreadni. Erre - az anyagi alapok mellett - az ad lehetőséget, hogy Szatmári disszertációjának minden részlete tudományos értékű, gondolatai három évtized múltán is időszerűek.

Rövidítésekre elsősorban a jegyzetapparátusban került sor. Kihagytuk azokat a tételes jogi hivatkozásokat, amelyek aktualitásukat veszítették és már jogtörténeti jelentőségük sincs.

(Meghagytuk ugyanakkor azt az igen nagyszámú tételes jogi hivatkozást, amely a későbbi feldolgozásokhoz komoly történeti forrásul szolgál.) A szakirodalmi hivatkozásokból elhagytunk néhány akkori, csak napi bizonyítóerejű utalást, és a külföldi szerzőre hivatkozó igen nagymennyiségű jegyzetet jórészt a szöveg rövidítésével vagy az idézett szöveg mellőzésével adtuk közre. A dolgozat fejezeteinek és alfejezeteinek a többsége változtatás nélkül, Szatmári eredeti megfogalmazásának szó szerint megfelelően kerül kiadásra.

Szatmári Lajos művét abban a hitben adjuk most közre, hogy ezáltal az elmúlt évtizedek egyik jelentős magyar jogtudományi műve válik a nagyközönség számára is hozzáférhetővé. Külön örömmre szolgál, hogy e mű szerkesztésében és sajtó alá rendezésében a szerző immár szintén doctor juris fia, ifj. Dr. Szatmári Lajos lehetett segítségemre.

Budapest, 1990. február havában

Dr. Madarász Tibor
egyetemi tanár
témavezető

BEVEZETÉS

A szocialista állam állandóan fejlődik, erősödik. Ennek megfelelően fejlődik a szocialista jog is. A szocialista jog tökéletesedése nem jelenti azonban, hogy általában a jogi szankciók is erősödjenek, éppen ellenkezőleg. Minél szilárdabb a szocialista állam, annál inkább nagyobb az állami szervek és a jog nevelő szerepe; szabályai finomodnak, differenciálódnak. A szocialista fejlődés a jogi felelősség löbb új fajtáját teremti meg, illetőleg a korábban is ismerteket újjáalakítja, tökéletesíti. Így jött létre, illetőleg bontakozott ki az államigazgatási felelősség intézménye. Számos társadalmi viszony, amely korábban, a burzsoá jogban a büntetőjog (kihágási jog) szférájába tartozott, államigazgatási felelősséggé alakult át. Az államigazgatási felelősség érvényesítésének központi alakzata: a szabálysértés; emellett löbb más jogellenességi forma is létrejött. Ezeket a különböző jelenségeket az hozzá közös nevezőre, hogy következményükben túlnyomórészt azonos vonások érvényesülnek, jelesül: általában bírsággal sújtható magatartások. A bírság az államigazgatási felelősség érvényesítésének, az államigazgatási szankcióknak tipikus intézménye. Márpedig ha a következményben számos azonos, illetőleg rokon vonás van, akkor nyilván - az ok és okozat dialektikus egysége miatt - magukban a jogellenes magatartásokban is számos közös, illetőleg hasonló vonás fedezhető fel.

Az államigazgatási szankciók között a központi helyet a bírság foglalja el. Tisztában vagyunk azzal, hogy a bírság löbb különböző, tehát vegyes, de alapjaikban rokon jelenséget ölel fel, illetőleg rokon szervezési kérdést érint. Éppen az volt a célkitűzésünk, hogy az egyes jogellenességi formák, illetőleg bírságfajták összefüggését: hasonlóságát és különbségét munkáljuk ki. Az eddigi vizsgálódások nálunk elsősorban a szabálysértéssel foglalkoztak. A szabálysértések köréből sem jelent meg azonban nagyobb, átfogó monografikus mű. Könnyebb

helyzetben lennének, ha csupán egy jogellenességi forma, nevezetesen annak központi alakzata: a szabálysértés tárgyalására vállalkoztunk volna. Itt is bőven van vitás és megoldatlan kérdés. A bírságolás egyetemes vizsgálatára azonban érdeklődésünket különösen az keltette fel, hogy a szabálysértések köréből eddig megjelent tanulmányok rámutattak ugyan a szabálysértés és az egyes más jogellenességi formák és bírságfajták, különösen a felügyeleti bírság közti hasonlóságra, de nem vállalkoztak arra, hogy a köztük lévő mélyebb összefüggést kíséreljék meg kimutatni. Témánk kiterjesztése rokon, de mégis különböző jelenségek egységbe foglalása természetesen azzal a követelménnyel jár, hogy a bírságolás valamennyi anyagi és eljárási problémáinak a meglárgyalására nem kerülhet sor. Ezért azt a megoldást választottuk, hogy a bírságolásnak - nézetünk szerint - főképpen az összefüggésekre rámutató kérdései szerint dolgoztuk fel az anyagot. Arra törekedtünk, hogy elsősorban az államigazgatási szervező munka és az államigazgatási jog alapján közelítsük meg a kérdéseket. Ezt azért tartjuk szükségesnek hangsúlyozni, mivel e témakör burzsoá irodalma a közigazgatási büntetőjog, a kihágási jog léte miatt elsősorban a büntetőjogászok tollából került ki; ezt pedig természetesen a büntetőjogi és nem a közigazgatási szemlélet uralja.

Az államigazgatási jog irodalma - egyes, főképpen a tanácsszervezet és újabban az eljárási jog kivételével - szegényes egy-egy alapvető államigazgatási jogintézmény monografikus feldolgozásában. Ezért arra törekedtünk, hogy a bírságolást, mint egyik alapvető és több ágú jogintézményt, a lételes anyag behatóbb elemzésével és a szervezési munkával való általános összefüggésében mutassuk be. A bírságolás és közte a szabálysértés ugyanis nemcsak szakigazgatási probléma, hanem az államigazgatási jog alapvető, általános kérdései közé tartozik. A szocialista államigazgatási jog művelői sem foglalkoztak még behatóbban a szóbanlévő témával. Disszertációnk elsősorban a jelzett igényt tartotta szem előtt, nem pedig konk-

rét kodifikációs elgondolást, vagy a gyakorlatban felmerült egyes részletkérdések megoldását; szerény nézetünk szerint azonban löbb olyan megállapítást is tartalmaz, amely a kodifikációs munkálatok során esetleg hasznosítható lenne; e tekintetben azonban inkább gondolalépbresztésre alkalmas.

Ami a forrásmunkákat illeti, elsősorban a szocialista jogi szabályozást és irodalmat, különösen Szovjetunió és az európai népi demokráciák anyagát használtuk fel. Az anyaggyűjtést általában 1960 tavaszán zártuk le. A burzsoá jog hasonló nevű intézményeivel csupán a szembeállítás kedvéért helyenként említjük meg. A disszertáció a szokványos ún. általános történelmi részt mellőzi. Ennek az oka, hogy a szocialista bírságolási jog, különösen a szabálysértés és felügyeleti bírság új jogellenességi formák. Ha a burzsoá jog használ is hasonló elnevezésű jelenséget, azt nem lehet elszigetelten, a burzsoá állam és jog egészéből kiragadva vizsgálni; ezért az elnevezési és az egyéb hasonlóság a burzsoá állam és jog egészébe illesztve más tartalmat foglal magában. A külön történelmi rész beállítását azért is mellőzhettük, mivel a bírságolási jog, elsősorban a szabálysértés elődjének, a magyar kihágási jognak a történetét már burzsoá monográfia^{1/} és kritikusan nagyobb szocialista tanulmány is feldolgozta.^{2/}

A bírságolás a jogrendszer kevésbé lálványos területére tartozik. A bírság alapjában kisebb-nagyobb jogellenes magatartásokat sújt. Mivel azonban számtalan társadalmi viszonyal kerül kapcsolatba, ezért a dolgozók és az intézmények sokaságát érinti. Ez a mennyiség jelent éppen minőségi sajátosságot is. Nevezetesen az államigazgatás szervező munkája során a dolgozók

^{1/} Tusnádi Élthes Gyula: A rendőri és a jövedéki büntetőjog, Az ezeréves magyar kihágási jog története, Budapest, 1935, 592. p.

^{2/} Király Tibor: A kihágások a magyar jogban. Tanulmányok az állam és jog köréből, Budapest, 1953. 87-128. p.

tömegei kerülnek az államigazgatási szervekkel kapcsolatba és a bírságolás a dolgozók társadalmi együttélése során is számos társadalmi viszonyt érint. Az államigazgatási felelősség érvényesítése tehát nagy hatással van a dolgozók széles tömegeire, a szocialista öntudat kifejlődésére. Az államigazgatási felelősség sokrétősége azonban számos nehézséget okoz. A bírságolási jog nem kikristályosodott jogterület, hanem gyorsan alakuló, változó, fejlődő jelenség; több, egymással összefüggő, de különböző szálakból tevődik össze a tételes szabályozás mikénti fejlődésének a folyamata. A szabálysértés alig hogy kialakult, a fejlődés követelményei már a társadalmi bíraskodás kibontakozását szorgalmazzák. Ezért a társadalmi bíraskodás, különösen annak lakóterületi formájának mikénti megszervezéséhez, hatáskörének kialakításához az államigazgatási felelősség területét jól fel kell térképezni, mivel - a büntetőjog mellett - szervezési síkon különösen itt áll fenn a legtöbb kapcsolat a bírságolás és a társadalmi bíraskodás között. Bár a társadalmi bíraskodással nem foglalkozunk, de a bírságolási jog egyes kérdéseiben való állásfoglalásunk a társadalmi bíraskodás mikénti kialakítására is gondolatébresztő lehet.

A szóbanlévő kérdés forrongása szinte csábítja a szerzőt a vitás kérdések felvetésére. A disszertáció nem kívánja kerülni a problematikus kérdéseket és ezért többhelyütt - a szerző nézete szerint is - erősen vitatható állásfoglalást tartalmaz. Mivel a disszertáció több bírságfajttával foglalkozik, sőt az államigazgatás területén néhány vonatkozásban a lehető teljességre törekedett, ezért az egyes fejezetek között kénytelen több helyen utalással élni, egy-egy tárgyalt kérdést más összefüggésben ismételtlen érinteni, amely helyenként a "fedés" látszatát keltheti. Ez a módszer azonban a kérdések sokoldalú összefüggése miatt szinte elkerülhetetlen volt. Az elmondottakat nem a felelősség csökkentésére szántuk előre bocsátani. A bevezetés ugyanis bizonyos szubjektív belső motívumokat is feltehető, a kidolgozásban viszont ennek általában már nincs he-

lye. A problematikus felfogások, nézetek tárgyalása éppen arra való, hogy vitát váltson ki, és segítse a helyes szocialista álláspont kialakítását, amelynek az elmélet, a gyakorlat és az oktatás egyaránt hasznát láthatja.

Faint, illegible text, possibly bleed-through from the reverse side of the page.

I. RÉSZ

A MEGGYŐZÉS ÉS A KÉNYSZER AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI FELELŐSSÉG
ÉRVÉNYESÍTÉSÉBEN

I. Fejezet

AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI FELELŐSSÉG

1./ Az államigazgatási felelősség kialakulásának
vázlatos menete

A fegyelmi, a kártérítési (polgári jogi) és a büntetőjogi felelősség általánosan meghonosodott jogintézmény. Az államigazgatási (közigazgatási) felelősségről a múltban (a burzsoá jogban) általában nem, vagy alig, sőt a szocialista jogban is - különösen terjedelméről, érvényesülési köréről - kevésbé határozott hangokat hallunk. Felvetődhet tehát a kérdés: a szocialista jogban milyen viszonylatban van szükség új felelősségi formára: az államigazgatási felelősségre?

A kérdés megvilágításához futó visszapillantást kell tennünk a múltba. A primitív felelősségi rendszerben a büntetőjogi és a polgári jogi felelősség még nem vált el egymástól. Ebben a felelősségi formában a büntetőjogi és a magánjogi (polgári jog) elemek keveredtek. Az áruviszonyok bizonyos fejlettségi fokán, főleg ezek hatására a büntetés mellett külön jogintézményként megjelenik a jóvátétel, a büntetőjog mellett e vonatkozásban is kiépül a polgári jog, szétválik a büntetőjogi és a polgári jogi felelősség. A római jog fejlődésének poszt-klasszikus időszakában végbemegy a nagy kettős átalakulás: a/ a felelősség jogalapja túlnyomórészt a vétkesség lesz, b/ a szankció területén szétválik a büntetés és a jóvátétel; ugyanakkor a büntetés még magánbüntetés marad.^{1/}

A szocialista jogban harmadik felelősségi formaként kialakult a munkajogi (fegyelmi) felelősség, majd a termelészövet-

kezeti jogi felelősség. "Méltán juthatunk el arra a következtetésre, - állapítja meg egyik szerző, - hogy ha ugyan még forrongó és fejlődő állapotban is, de a büntetőjogi, polgári jogi és munkajogi felelősség mellett kialakulóban van jogunk negyedik felelősségi fajtája is: a mezőgazdasági termelőszo-
vetkezeti jogi felelősség."^{2/}

Hivatkozott szerző a jogi felelősségnek két alapvető fajtáját különbözteti meg: a büntetőjogi és a polgári jogi felelősséget. E két alapvető jogi felelősségi forma mellett kialakult harmadik: a munkajogi felelősség, amely a kettő között helyezkedik el, ezért módszereit és eszközeit mindkét helyről meríti, de oly módon, hogy az eredmény nem bizonyos polgári jogi és büntetőjogi felelősségi elemek eklektikus halmaza lesz, hanem egy harmadik, új felelősségi fajta, amely önmagában egységet alkot. A munkajogi felelősség is kétirányú: fegyelmi felelősség és vagyoni felelősség. A fegyelmi felelősség szemlélete inkább a büntetőjogi felelősséghez áll közel, mert a szankció nem reparatív, hanem büntető jellegű.

A polgári jogi és a büntetőjogi felelősség az egységes szocialista jogi felelősségnek két legjobban kikristályosodott formája, alaptípusa. Külön felelősségtípus a munkajogi felelősség, de az - mint jeleztük - a büntetőjogi és a polgári jogi elemek bizonyos vegyüléke. Ilyen sajátos felelősség a termelőszo-
vetkezeti tagoknak a felelőssége is, amelyben munkajogi, polgári és büntetőjogi elemek ölelkeznek. Az államigazgatási felelősség - hasonlóan a munkajogi felelősséghez és a termelőszo-
vetkezeti tagok sajátos felelősségéhez - az alaptípusok és egyéb elemekből, különösen a munkajogi felelősség elemeiből összetevődő jelenség. Az alaptípusokon felüli egyéb felelősség-
fajtáknak általános tulajdonsága, hogy mind az alaptípusokból, mind az egyéb felelősségi formákból elemeket vesznek át és azokat komplex módon foglalják önálló egységbe. Az államigazgatási jogi felelősségnek lételesjogi szabályozására nézve ama

sajátossága is van, hogy önállósága, főképpen alkalmazási köre, terjedelme az előbbi kettőhöz viszonyítva nem eléggé forrott ki. A jogirodalom az államigazgatási felelősséget általában az állami fegyelem kérdései körében vizsgálta. Az állami fegyelem pedig széleskörű, egymástól elütő jogi jelenségeket egybegyűjtő fogalom. A szó leglágabb értelmében: az állami rendelkezéseknek a megtartatása, illetőleg, mint állampolgári fegyelem, annak megtartása.

Az állami fegyelem összetevőit általában az államigazgatás tevékenységi területe, az igazgatási ágazatok és ügyek szerint vizsgálták. Így beszélhetünk ágazati és funkcionális fegyelemről, termelési és szolgálati fegyelemről; ezeken belül pénzügyi, lerv-statisztikai, szerződési, szállítási fegyelemről.^{3/}

A felsorolt csoportok azonban a legkülönbélebb jogágak és felelősségfajták körébe tartoznak. Miért lépte túl általában a kutatás az államigazgatási felelősség kontúrjait, vagyis miért nyitotta meg az állami fegyelem fogalmi körének széles kapuját? Ebben is, mint cseppben a tenger, az államigazgatás, illetőleg az államigazgatási jog mikénti művelésének a problémája nyilatkozik meg. Az államigazgatási jog tudománya nemcsak a "joggal", hanem az államigazgatással (szervezettel és tevékenységgel) is foglalkozik. Márpedig az államigazgatási szervek nemcsak az államigazgatási jog, hanem valamennyi egyéb jogág szabályait is alkalmazzák. Amikor a jogszabályok kibocsátásával rendelkező és egyedi aklussal jogalkalmazó tevékenységet végeznek, szinte valamennyi jogágot érintő állami fegyelem realizálását szervezik. Az államigazgatási felelősség az állami fegyelem része, az állami fegyelem meghatározott területének megsértése esetén jön létre.

Mint mondottuk, az államigazgatási felelősség - a polgári, bűntetőjogi és a fegyelmi felelősséghez képest - kevésbé kiforrott jogintézmény. Nincs pontosan körvonalazva alkalmazási te-

rülete, bár kifejezetten külön jogi fogalomként is használják,^{4/} de tartalmába nemcsak egynemű jelenségek sorolhatók be. Általánosan elterjedt, hogy az államigazgatási felelősséget a bírsággal, illetőleg a szabálysértéssel hozzák egy nevezőre. Így egyes szovjet szerzők "igazgatási úton történő felelősségre vonásról", "kötelező rendeletek megsértéséért való felelősségre vonásról" szólnak.

"A törvényhozó államigazgatási felelősség alatt olyan felelősséget ért, amelyet valamely igazgatási szerv állapít meg az állam által tiltott cselekmény elkövetése, vagy az előírt cselekmény elmulasztása miatt." Majd így: "Az államigazgatási felelősséget megállapító törvények és egyéb jogszabályok sem határozzák meg az államigazgatási szabálysértés fogalmát"... "a szovjet államigazgatási jogelméletben eddig még keveset lehetett annak érdekében, hogy feltárják az államigazgatási szabálysértés fogalmát és elemezzék az államigazgatási felelősség alapjait."^{5/} Az elmondottakból kitűnik, a szerző szabálysértést és az államigazgatási felelősséget általában synonym fogalomként használja, ugyanazon jelenségnek az egyik, illetőleg a másik oldalaként tekinti; másként fogalmazva: a szabálysértés (mint jogellenes magatartás) államigazgatási felelősséget von maga után. A kérdést még bonyolítja, hogy a fogalom szabálysértésként és "államigazgatási" szabálysértésként egyaránt használatos. Ez arra mutat, hogy a szabálysértés lehet a jogellenességnek egy adott kategóriája (mint pl. a büntetés), de lehet bármilyen államigazgatási jogellenes magatartás, sőt a szabálysértésen, mint egységes jelenségen belül lehet kifejezetten az államigazgatási szabályokat sértő "államigazgatási" szabálysértés és lehet egyéb jogszabályt sértő szabálysértés.

Hogy az államigazgatási felelősség és a bírságolás összefüggését feltárjuk, szükséges, hogy magának az államigazgatási felelősségnek a területét, alkalmazási körét vizsgáljuk meg, és pedig mind az államigazgatási szervezet, mind pedig a jogi szabályozás oldaláról. Másként: választ keresünk arra a kér-

désre, hogy az államigazgatási felelősséget, mint sajátos jogintézményt mi teszi szükségessé; nem elégséges-e az általánosan intézményesített fegyelmi, polgári és büntetőjogi felelősség? A feltejt kérdésre a választ elsősorban az államigazgatás szervezeti és szervezési kérdéseiből kiindulva lehet megadni. Másrészt meg kell vizsgálunk, hogy az államigazgatási felelősségnek mely területén érvényesül, illetőleg hol érvényesíthető a bírságotlási jog, mint az államigazgatási felelősségnek tipikus szankciója. Itt mindjárt meg kell jegyeznünk, de a későbbiek során több vonatkozásban is szó lesz róla, hogy a burzsoá közigazgatásban az ún. "közigazgatási felelősség" korlátozott körben érvényesül; nem azért, mintha a szankciófajták enyhébbek lennének. Éppen ellenkezőleg. A polgári állam közigazgatása azon a területen, ahol ma az államigazgatási felelősség az uralkodó, a büntetőjog eszközét vette igénybe.^{6/}

2./ Az államigazgatási felelősség szervezési és szervezeti szempontból

Mind az államszervezet, mind a jog a társadalmi, gazdasági; kultúrális feladatok megoldásán munkálkodó szervezés szolgálatában áll. Ebben a hatalmas, a társadalom egészét átfogó szervező munkában szükségképpen munkamegosztás érvényesül és minden állami szervnek megvan a maga hatásköre. Az állami szervek a jogszabály segítségével rendezik a társadalmi viszonyokat, tehát megalkotásuk és érvényesülésük a szervező munkának a része. A különböző közfeladatok megoldásának közvetlen eszköze az államigazgatási szervek által végzett folyamatos szervező munka, amelyet a szóbanlévő szervek jogalkotással (rendelkező tevékenységgel) és jogalkalmazással (végrehajtással) valósítanak meg. Az államigazgatási szervező tevékenység átfogja a társadalmi, gazdasági, kultúrális stb. élet egészét. Az államigazgatási szervek egységes rendszerükben kapcsolatba kerülnek szinte minden más szervezettel, kollektívával és az állampolgárokkal.

A társadalmi élet anyagi feltételeinek biztosításában legfontosabbak a dolgozók termeléssel, szolgáltatással foglalkozó kollektívái. Ezek vagy az államszervezetnek részei, pl. az állami vállalatok és intézetek, vagy a dolgozók társadalmi kollektívái, pl. a szövetkezetek. A településsel együtt az emberek társadalmi együttműködésének ezek a legalapvetőbb alakzatai. Mindezek működtetése, közös célra irányítása és ellenőrzése az állam és azon belül főképpen az államigazgatási szervezet feladata. Az állami mechanizmus bonyolult jelenség. A szóbanlévő intézmények működtetésében, különösen a jogalkotásban, a feladatkitűzésben az államhatalmi szervek is közreműködnek, sőt ezeké a döntő szó. Az államigazgatási szervek azonban a hatalmi szervek működésének a feltételeit is biztosítják, úgyszintén például a külön szervtípust képező bírói szervek működésének a feltételeit is az igazságügyi igazgatással. Az államigazgatási szervek a szervező munkát nemcsak államigazgatási jogi eszközökkel, hanem mint jogalkotó és jogalkalmazó szervek más jogágak igénybevételével is ellátják. Mivel az államigazgatási munkának a középpontjában a szervezés van (jóllehet más állami szervek is végeznek közvetve szervező munkát, pl., amikor a bíróságok a jogsértéseket felszámolják: a szervező munkához szükséges rendezett feltételek megteremtésén fáradoznak), ezért az államigazgatási felelősség mikénti érvényesülésének a problémáját elsősorban az államigazgatási szervek végrehajtó-rendelkező tevékenységének a "szervezés" vetületében kell megnéznünk.^{7/}

Az államigazgatási szervek szervezési kapcsolatának az alábbi főbb fajtáival találkozunk: 1/ A szervezési munka az adott államigazgatási szervezen belül; 2/ az államigazgatási szervezetnek a nekik hierarchiaileg alárendelt intézményekkel való szervezési kapcsolata és végül 3/ az államigazgatási szervek és nekik szervezeti rendben (hierarchiaileg) alá nem rendelt intézményekkel, szervekkel és személyekkel való szervezési kapcsolata. A szervezeti kapcsolat vázolt alapformái

több vonatkozásban meghatározók. Így például az államigazgatási cselekvés, az eljárás formái (a belső, a külső eljárás és az ügyvitel) eszerint különböznek; de kihatnak a jogágak tagozódásának problémájára is; az államigazgatási jogi felelősség érvényesülési területének meghatározását illetően pedig elsődleges jellegűek. Nézzük meg sorjában az említett szervezési kapcsolatokra jellemző főbb felelősségi formákat, előrebocsátva azt, hogy az államigazgatási szervezési kapcsolat felelősségi alapformája: a munkajogi és az államigazgatási felelősség.

A szervezeten belüli kapcsolatnak két fő formája van aszerint, hogy a szervezet tagjai munkaviszonyban, vagy egyéb (pl. megbízás, tagság) minőségben tartoznak a szervezethez. Mivel az államigazgatási szervezet dolgozói általában foglalkozásként gyakorolják tevékenységüket, a kapcsolat a szerv, illetőleg a vezető és a beosztottak között általában munkajogviszonyon alapszik. Természetesen van, sőt egyre növekvő számban, olyan állami szerv, amelynek tagjai tevékenységüket nem munkaviszonyban, hanem egyéb, rendszerint közmegebízás jellegű minőségben látják el. Mármost attól függően, hogy a szerv megalakítása munkaviszonyon vagy annak nem minősülő megbízáson alapul, a felelősség munkajogi, illetőleg államigazgatási jogi természetű.^{8/} A munkajogi köteleiséget sértő magatartás kiküszöbölésére a fegyelmi (munkajogi) felelősség szolgál. A szervezeten belüli kapcsolatnak egyik válfaja tehát a nem munkaviszonyon alapuló szervezethez tartozás, amely a felelősségre és a jogellenes magatartásra nézve általában államigazgatási természetű.

Az államigazgatási szervek szervesen összefüggő egészet alkotnak. Ebben az összefüggésben a legdöntőbb az alá- és fölérendeltségi viszony, amely az államigazgatási szervek egymás közötti kapcsolatában, továbbá az államigazgatási szerv irányította vállalatok, intézetek, illetőleg az államigazgatási szervek között alakulnak ki. Ennek a kapcsolati formának jellemző-

je: az irányítási (utasítási) és az általános ellenőrzési jog az alsóbb szerv irányába. Jóllehet a szocialista államszervezetben szabályként minden egyes szervnek jogszabályban biztosított önálló hatásköre van, az alárendeltségi kapcsolat tartalma általában erősebb az államigazgatási szervek egymásközti, mint az államigazgatási szervek és az általuk irányított más intézmények tekintetében. Tendencia, hogy a gazdálkodásban az államigazgatási szervek a múlthoz képest inkább egyéb eszközökkel, mint az államigazgatási jog szükségképpen utasítási módszerével kívánják tevékenységüket kifejtteni. Úgy is mondhatnók, hogy az államigazgatás gazdasági-szervező tevékenységében nem az államigazgatási jogi, hanem inkább egyéb, a jogi szabályozásra nézve különösen a polgári jogi elemek jobban előtérbe kerülnek. Ez is azonban dialektikus folyamat. Ugyanis az egyéb jogi szabályok lérhódítása nem jelenti az államigazgatási jogi szabályozás fokozatos kiszorulását.

Még "lazább" az irányítás államigazgatási jogi módszere a nem állami egységek tekintetében, például a termelőszövetkezetek állami irányításában. Itt nem az utasítási, hanem a szervezési és egyéb jogi módszerek dominálnak.

A kapcsolat milyen jogi formáival találkozunk az alá- és fölérendeltségi viszonyban? A kérdés kétfelé ágazik. A munkajogi felelősségnek itt is van szerepe. Az államigazgatási szervek vezetői általában az általuk irányított intézmények és az alsóbbfokú államigazgatási szervek vezetőinek fegyelmi hatóságai. Köztük és az alárendelt szervek vezetője között munkaviszony-kapcsolat áll fenn, amelyet az államigazgatási szerv (illetőleg annak vezetője) létesít; tehát mind az egy adott szervezeten (államigazgatási szervén, vállalaton, intézeten) belüli, mind az alá- és fölérendeltségben lévő szervek közötti kapcsolat rendjének végső jogi garanciája a fegyelmi jog, amely munkajogi felelősséget jelent.

A szervezet személyzetből áll, ezért általában a munkajogi kapcsolatra épül. A szervezet azonban önálló egységként is jelentkezik; ilyen például a kifejezett jogi személyiség, amely a szervezet tagjaitól önálló alakulat. Attól függetlenül, hogy a szervezeti alá-fölrendeltségben a jogi személyiség meglétét megkívánó, a szervezeti kapcsolatban elválasztható egymástól a személyzeti (munkajogi) jellegű, valamint a szervezetek közti alárendeltség államigazgatási jogi jellegű viszonya. A felsőbb államigazgatási szerv az alsóbb szerv irányítása során a tevékenység tartalmát érintő olyan rendelkezést is tehet, amelynek megsértése esetén - a munkajogi felelősség érvényesítése mellett vagy anélkül - szankciót alkalmazhat. Ez a szankció az alárendelt szerv helytelen vagy jogsértő rendelkezése, tevékenysége kijavítására hivatott, és így maga a szankció is a szervet érintheti, illetőleg, ha a szankció vagyoni természetű, a szervezeten keresztül az intézmény dolgozóit is. Itt az egyes jogi elemek keveredhetnek. Annyi azonban megállapítható, hogy a felsőbb szerv részéről az alsóbb szerv felé gyakorolt szankcionalizáló rendelkezés államigazgatási jog felelősségre vonáshoz tartozik, vagy legalábbis azzal közeli rokonságot mutat; a pénzügyi jogi szabályokban foglalt szankció államigazgatási jellegű, mivel - nézetünk szerint - a pénzügyi jogi felelősség szerkezetileg azonos az államigazgatási felelősséggel és nem is célszerű külön felelősségi formaként kezelni.

A hierarchia síkján történő irányításban és ellenőrzésben is megkülönböztetünk ún. hatósági (vagyis a tulajdonképpen államigazgatási) és általában szervezési jellegű tevékenységet. Ez utóbbi, az általános szervezési jellegű tevékenység másként azt jelenti, hogy az államigazgatás mint az irányított intézmények fenntartója, gazdája jár el, azaz az illető intézményre bízott vagyont kezeli és a szocialista bővített újratermelés előfeltételeiről vagy a szolgáltatás lebonyolításáról gondoskodik. Ez a tevékenység a szó szoros értelmében már nem is államigazgatási, nem közhatalmi tevékenység, hanem a szocia-

lista "félállam" nem hatósági, hanem szervező funkciója. Az alá-fölérendeltségi viszonyban azonban a gazdálkodás és az általános szervezési funkció egybeolvad.^{9/} Az idevágó irodalom a kérdést mint a gazdálkodó és a hatósági tennivalók elválasztását jellemzi. Anélkül, hogy a szóbanlévő kérdésben állást foglalnók, amely a jelen vizsgálódásnál bővebb tanulmányozást igényelne, és ugyanakkor e tekintetben, bizonyos elméleti túlzás is fellelhető, megállapíthatjuk, hogy a hatósági funkció éppen a korábban említett, a szervezetek közti államigazgatási felelősség vonalán történik. Azt gondolnók, hogy a szocialista államigazgatás által irányított egységek (szervek, személyek) és az osztársadalmi érdekek között nem lehet súrlódás.

Ámde a szervek önállósága, az érdekeltség fokozása, amely egy-egy szerv munkájának a lendítője - minden előnye ellenére - ellentétet szülhet az osztársadalmi érdekek és az illető szerv (vállalat) közvetlen érdeke között. Itt is találkozhatunk tehát az osztársadalmi érdekek és az intézményi érdekek (amely ugyan az osztársadalmi érdekek része) bizonyos kollíziójával. Ez az összeütközés különösen akkor bontakozhat ki, ha az illető államigazgatási szerv nemcsak irányító, hanem az illető szakterületen mind az irányított intézményre, mind azon túlmenően is közhatalmi jogosítványt gyakorol. Joggal merül fel az a gondolat, vajon az alá-fölérendeltséget védő munkajogi felelősség elégséges-e az osztársadalmi érdekek maradéktalan megvalósításához; a probléma különösen abban csúcsosodik ki, hogy az államigazgatási szerv a kezében két "fonalat" tart. Az egyiket, a munkateljesítményre ható, az érdekeltséget elsődlegesen jelentő gazdálkodó-szervező tevékenységet és a másikat, sok esetben csak korlátozni, szankcionálni látszó, államigazgatási felelősséget kívánó közhatalmi jogosítványok gyakorlását. A munkajogi felelősség ilyenkor általában abszorbálhatja azt a felelősséget, amely az osztársadalmi érdekek biztosítására lenne hivatott, vagyis szükség van külön államigazgatási felelősség érvényesítésére. A társadalmi gyakorlattal,

az élet igényli tehát a nem eléggé kimunkált, nem eléggé intézményesített államigazgatási felelősséget. Éppen ez az a terület, ahol a szocialista igazgatás új utakon jár, és a burzsoá közigazgatás szinte egyetlen intézményében sem találhatunk hozzá hasonlót vagy esetleg felhasználhatót.

Az államigazgatási felelősség szervezeti feltételei biztosításának a gondolata lappang azokban az állásfoglalásokban, amelyek a hatósági és gazdálkodó feladatok összhangjának szervezeti biztosítását célozzák.^{10/} A probléma például a tanácsi szervezetben a gazdálkodó osztályoknál van. Az osztályokon, igazgatóságokon külön csoportok gyakorolják a hatósági és külön a gazdálkodási jogkört. Hatóságként a vezető jelentkezik. Az egyik leggyakoribb összeütközés, ha az irányító szakigazgatási szervvel szemben az irányított vállalat "ügyfélként" kerül kapcsolatba. Határozat helyett szóbeli utasítással történik a rendelkezés és megsértése csak fegyelmi szankciót képez. A fellebbezést az a szerv bírálja el, amely az ügyfél irányító szerve. A szakigazgatási szerv ellentétbe kerülhet saját magával. A szabálysértési eljárást (a feljelentést) például attól teszik függővé, hogy a szerv saját (tanácsi) vagy más szerv irányítása alatt áll. Háttérbe rendszerint a hatósági feladatok szorulnak.

Az államigazgatási felelősség kérdése nemcsak az állami vállalatok, hanem a termelőszövetkezetek irányításában is jelentkezik. Sőt az irányítás gazdaságpolitikai eszközei itt erősebbek, mint az állami vállalatoknál, éppen ezért az önállóság, a szövetkezeti demokrácia folytán nyilván jobban megvan a lehetőség arra, hogy szövetkezeti érdek és az osztályadalmi érdek között összeütközés keletkezzék. Helyesen ismeri fel egyik szerző, hogy az egyes termelőszövetkezetek érdeke esetleg nem eshet egybe a jogos, közös érdekekkel, vagyis lehet közvetlen, de nem jogos érdek. Ebbe a gondolatkörbe vág ama megállapítása is, hogy a termelőszövetkezet állami irányítását és állami felügyeletét nem tekinti azonosnak. Szerinte^{11/} az állami

irányítás a szocialista állam legszélesebb területét átfogó, általános, sokoldalú befolyásoló tevékenysége, az állami felügyelet pedig a termelőszövetkezetek törvényes működésének biztosítására irányuló speciális állami tevékenység. Szóhasználatára alapján az államigazgatási felelősség kontúrját a felügyeleti tevékenység jelzi.

Az eddig elmondottak bizonyítják, hogy a gazdálkodást irányító szocialista államszervezet sajátos - a munkajogi, polgári jogi stb. felelősségtől elkülönült önálló államigazgatási felelősséget igényel. Erre azért van szükség, mivel az irányító-szervező munka elemei közt az osztályadalmi érdeket vagy valamely külön is védendő érdeket közvetlenül megtestesítő hatósági feladatok is vannak, amelyek a szervező tevékenység során összefonódnak a gazdálkodási-szervezési lennivalókkal. Az államigazgatási felelősség jelenlétét pedig különösen az bizonyítja, hogy az irányított szervekkel szemben helye van különböző államigazgatási szankciónak, amelyekről más fejezetben áttekintően szólnunk. A bírságolási jog az államigazgatási szankciók fő formája, de mégis csak egyike. Ezért nem vállalkozhatunk arra, hogy az államigazgatási felelősséget és a hozzá tartozó szankciórendszert részletesen vizsgáljuk. Arra azonban szükség volt, hogy az államigazgatási felelősség jelenlétére vagy megkívánható jelenlétére a szervező munka típusaira figyelemmel rámutassunk. Az államigazgatási jog tudományának további feladata lenne, hogy e sajátos felelősségi rendszert egészében kimunkálja.

Az államigazgatási felelősség határozottabb, kiforrottabb tételesjogi formájával az ún. klasszikus hatósági kapcsolatban találkozunk. Ennek pedig az az oka, hogy a korábbi (burzsoá, stb.) igazgatási típusok súllyal csak ezt a szervezeti kapcsolati formát ismerték.

Az államigazgatási szervezeti kapcsolat utóbb említett

formája az ún. tiszta hatósági viszony, vagyis az, hogy az államigazgatási szerv mint hatóság működik együtt az államigazgatási szervezethez nem tartozó személlyel és szervezettel, illetőleg olyan állami intézménnyel, amely irányításilag (hierarchiailag) neki nincsen alárendelve. Ebben a szervezeti kapcsolatban az osztályadalmi érdek - mondhatnók - kikristályosodva jelenik meg. Az ilyen kapcsolat alaptípusa az ügyfél és a hatóság közötti viszony.

A hatóság és az ügyfél (ügyfélen minden olyan személyt, és szervezeteit értünk, aki illetőleg, amely nem része az adott szervezetnek) viszonyának - figyelemmel a jogi szabályozásra, amelyről később lesz szó - két megnyilvánulási formája van. Az egyik az ún. hatósági vagy külső eljárás. Ez azt jelenti, hogy az államigazgatási szerv a szervező feladatát úgy tölti be, hogy az államhatalmi vagy államigazgatási normatívák érvényesítésére konkrét, egyedi aktust (határozatot) bocsát ki. Ilyenkor a jogszabály érvényesítéséhez egyedi aktus kibocsátása szükséges. Az egyedi aktus kibocsátása tehát a jogszabály érvényesítésének a feltétele.

A kapcsolat másik formája az, hogy az osztályadalmi érdeket kifejező normatíva realizálásához általában nem szükséges egyedi aktus; a jogszabály megvalósítása minden személynek és szervnek külön konkretizálás nélkül is kötelessége. Egyedi aktusnak rendszerint csak akkor kell létrejönnie, ha a normatívában foglalt előírásokat megsértik. A bírságolási jognak éppen ez a fő terepuma.

A különböző intézmények, vállalatok, intézetek és az emberek (természetes személyek) az államigazgatási szerv által gondozott közfeladat megoldásában termelő, szolgáltató és egyéb tevékenységgel kötelesek az államigazgatási szervvel együttműködni. Példákkal élve: az iskolaigazgatónak nemcsak az a kötelessége (ez foglalkozásából következik), hogy a pedagógusok, a tanulók tanulmányi munkáját szervezze, hanem arról is kell gon-

gondoskodnia, hogy a tanulók és pedagógusok egészséges körülmények között dolgozhassanak; kötelessége tehát a közegészségügyi jogszabályok rendelkezésének a végrehajtása. A vállalati igazgató és a vállalati szervezet a termelés, szolgáltatás stb. lebonyolítására, illetőleg szervezésére hivatott. Ez a kötelezettség rendeltetéséből, a benne dolgozók foglalkozásából következik. Ámde például, ha építő vállalatról van szó, nemcsak az a kötelessége, hogy az épületet felépítse, hanem olyan épületet készítsen, amely biztonsági, a statikai, tűzvédelmi, egészségügyi stb. követelményeknek is mindenben megfelel; a kereskedelmi vállalat - az áruelosztás, mint rendeltetése mellett - figyelemmel legyen a higiénia szempontjaira, stb. Itt tehát olyan jelenségekkel van dolgunk, amelyek a szakirányú tevékenységen túl hatnak, osztársadalmi érdekűek. De még a vállalatban, intézetben belüli munka is nemcsak a foglalkozás szűkebb körére korlátozódik, hanem gondoskodni kell a biztonságos munkafolyamatról, a baleset megelőzéséről, stb. Minden szervezet tevékenységében vannak tehát olyan feladatok, amelyek magának az általa végzett munkának a közvetlen alkotórészei; ezek az illető szervezet rendeltetését fejezik ki. Vannak azonban olyan feladatok, amelyek közvetlenül az illető tevékenységéhez nem kapcsolódnak, de osztársadalmi érdekűségük folytán kell, hogy történjék megoldásukról gondoskodás. Az ilyen feladatnak rendszerint éppen az a sajátossága, hogy látszólag a tulajdonképpeni tevékenységet nehezíti, felszínes szemlélettel mintegy "ellen" dolgozik. Nemegyszer a szervezet tagjai csak feleslegesnek látszó kényelmetlenséget, akadályoztatást vélnek benne felfedezni. Igaz, ez olyan feladat, amely sok ízben az illető tevékenység korlátja. Különösen akkor szembeötlő, ha az illető szervezet mind nagyobb önállósággal, a gazdasági ösztönzők maximális felhasználásával fejti ki tevékenységét. Az osztársadalmi érdek, a vállalati érdek és benne az egyéni érdek sajátos komplex jellegével állunk itt szemben. Nyilván, hogy az említett érdekek felsorolása egyúttal az értékelési sorrendet is kifejezésre juttatja. Mármint

e vonatkozásban is konkrétan felmerül az a kérdés, hogy az ösztársadalmi érdek biztosítására elégséges-e a szervezeti belső (munkajogi) felelősség, vagy az ösztársadalmi érdek rendelkezéseknek megsértése, államigazgatási jogellenesség esetén államigazgatási felelősséggel kell-e operálnunk? Mind a gyakorlat (és a tételesjogi szabályozás), mind az elméleti megfontolás is azt mutatja, hogy az állami szervezethez hierarchiailag hozzátartozó szerveknél sem elégséges a munkajogi (és a polgári jogi) felelősség, különösen éppen olyan folyamatban, amelyben az egyes (intézményi) ösztönzők (önálló gazdasági elszámolás, vállalati önállóság) erősödnek, hanem szükség van az ösztársadalmi érdeket közvetlenül szolgáló államigazgatási felelősségre.

Nemcsak az ösztársadalmi érdeket általában közvetlenebbül védő államigazgatási felelősség és a szűkebb kollektíva érdekeit oltalmazó munkajogi és polgári jogi felelősség közti viszonylatban, hanem még a hierarchiában álló szervek között - azonos jellegű nyíltan is egybevágó érdekek védelme esetén - találkozunk oly megnyilvánulással amely elsődlegesen intézményi érdek és az ösztársadalmi érdekre közvetett kihatással van és esetleg mégsem juthat kellő mértékben érvényesülésre. Egyáltalán nem elszigetelt jelenség, hogy a szakigazgatási szervek vezetői ahelyett, hogy a feltárt hibák kijavítására tennének erőfeszítést, elvtelenül mentegetik, magyarázgatják a felügyeletük alá tartozó vállalatok, intézmények hibás eljárását, különösen olyan esetekben, amikor a népi ellenőrzési bizottság által feltárt hiányosságok közvetlenül vagy közvetve a szakigazgatási szervek helytelen irányító tevékenységére, intézkedésére vezethetők vissza. De a szűk látókörű, kizárólag a saját előnyt néző vállalati érdek (amelyet a nagyon is helyén való vállalati önállóság fokozhat) a vállalatok egymásközti kapcsolatában is szem elől téveszthetik a népgazdasági összefüggéseket. Az ilyen összeütközés, amelynek a vállalat csak végső fokon vallja kárát, a jogi eszközök területén rendsze-

rint az államigazgatási felelősség valamilyen formája segítségével küszöbülhető ki. Az esetben pedig, ha a közfeladat államigazgatási szerv és természetes személy (tehát szervezeten kívülálló) közreműködését kívánja meg (vagyis az ún. személyek irányítása körében, az ún. klasszikus hatósági kapcsolatban) az államigazgatási felelősség egyenesen nélkülözhetetlen.

3./ Az államigazgatási felelősség jogi szempontból

Amikor az államigazgatási felelősséget abból a szempontból elemezzük, hogy arra milyen magatartás esetén kerül sor, roppant nehéz, komplex, sokoldalú jelenséggel van dolgunk. Az államigazgatási felelősséget az egyéb jogi felelősségi formáktól elhatárolandó, nem találunk olyan ismérvet, sőt ismérveket, amelyek az elhatárolás alapjául maradéktalanul alkalmasak lennének. Természetesen nem elégedhetünk meg azzal a formális jellemzéssel, hogy államigazgatási felelősségről akkor van szó, ha a jogsértésért a felelősségrevonás államigazgatási szervre tartozik, vagy, ha államigazgatási jogszabály megsértése áll fenn. Ez a jellemzés önmagával magyaráz, formális éppen annyira, mintha azt mondanók: államigazgatási felelősség az, amelyet a jogszabály annak nyilvánít. Nem marad más hátra mint az, hogy az államigazgatási felelősség jogi sajátosságait sokoldalúan, több szempontból vizsgáljuk meg. Előre kell azonban bocsátanunk, hogy egy-egy ismérv kiragadottan nem jellemző valamennyi államigazgatási felelősséget kiváltó magatartásra, hanem ezek az ismérvek együttesen vagy szűkebb-tágabb körben érvényesek az államigazgatási felelősségre, illetőleg az államigazgatási felelősséget okozó magatartásra.

Először arra keresünk választ, hogy az államigazgatási felelősség milyen magatartással kapcsolatos. Szemben a polgári vagy a munkajoggal, amelyek a saját felelősségi rendszerük szerinti magatartásokat akként határozzák meg, hogy azok általában anyagi-társadalmi viszonyokat fejeznek ki,^{12/} az államigazgatási felelősséget kiváltó magatartás, mind anyagi, mind

ideológiai társadalmi viszonyokat felölel. A jogviszonyok alapvető osztályozása tehát az államigazgatási felelősség szempontjából nem meghatározó, hanem csak azt világítja meg, hogy összetett jelenséggel van dolgunk.^{13/}

Az államigazgatási felelősség alapjául szolgáló magatartások a legváltozatosabb tárgykörre vonatkozhatnak; az ipar, a mezőgazdaság, a kereskedelem (a termelés és a fogyasztás), de éppúgy a kulturális és a szociális élet valamennyi területére. Ugyanerre a tárgyra, illetőleg tárgykörre egyidejűleg más jogág szabályozta magatartásszabályok is vonatkoznak, rendszerint a más jogág rendezte szabályozásokra nézve - szemben az államigazgatási joggal - általában egységes alapon.

Ebből a szempontból azonban vajmi nehéz lenne általánosításokat levonni. Az ilyen csoportosításnak inkább szervezési jelentősége van. Szinte azt mondhatjuk: ahány államigazgatási ágazat, annyifajta magatartás. Sőt vannak olyan magatartási előírások, amelyek valamennyi ágazat, az egész állami szervező munka nyugodt feltételeit biztosítják vagy olyanok is, amelyek nem az államigazgatási szervek, hanem az emberek egymás-közi kapcsolatát rendezik. Az államigazgatási felelősséget kiváltó magatartások minden egyes személyre vagy csak egyes személyeknek bizonyos minőségére, főképpen foglalkozására vonatkoznak. Erről a kérdésről bővebben szólunk a következő fejezetekben. Az államigazgatási felelősség jelentkezhet - más szempontból - valamely tilalom áthágásából. Lehet olyan természetű, amely általánosan tilalmazott magatartás, míg más az államigazgatási szerv engedélyével gyakorolható. A magatartások sajátossága más-más az egyes települések sajátossága szerint. Egyes magatartások a falusi (községi) településnél fordulnak elő nagy számban, szinte kizárólagosan, míg mások az emberek nagyszámú együttélésével kapcsolatosak. Ez mind vizsgálati, csoportosítási szempont lehet, de csak közelítő, nem egymástkizáró, hanem egymást keresztező. Nézzük meg a tételes szabályok alapján a kérdést közelebről. A házasság jogintéz-

ményét például a családjog szabályozza. A családjog e tárgy-
körbe vágó egyes rendelkezésének a realizálásához az állami-
gazgatási szerv pl. az anyakönyvvezető igazgatási (végrehaj-
tó) tevékenysége szükséges. Hol húzódik a határ a családjogi
(illetőleg polgári jogi) és az államigazgatási felelősség kö-
zött? A határokat nem tárgyköri, hanem csak a szervező munka
alapján lehet megvonni; nevezetesen ott jelentkezik az állam-
igazgatási felelősség, ahol a házassággal, mint a családjog
intézményével kapcsolatos államigazgatási tevékenységről van
szó. Az egyazon tárgykörben lévő jelenségre több jogág szabá-
lyozása is együttesen hathat. Éppen itt a legnagyobb az ölel-
kezés az államigazgatási szervező munka, az államigazgatási
jog és az egyéb jogágak között. Az államigazgatási felelősség-
gel terhelt magatartás-fajtákat egyedül az hozhatja közös ne-
vezőre, hogy az illető ügyben államigazgatási szervező munka
(rendelkező-végrehajtó tevékenység), államigazgatási beavatko-
zás szükséges. Az államigazgatási beavatkozásra pedig rendsze-
rint akkor van szükség, ha osztársadalmi érdek közvetlen véd-
elméről, érvényre juttatásáról van szó. Az államigazgatási
felelősség szervezeti (alárendeltségi) kérdéseinél mondottakra
visszaemlékeztetve, vannak olyan szervezeti kapcsolatok, ame-
lyek az osztársadalmi érdekről közvetlenül, mások pedig köz-
vetve gondoskodnak. Államigazgatási felelősséggel kapcsolt
magatartást tehát általában ott követelik meg, ahol az oszt-
ársadalmi érdek közvetlenül fejeződik ki vagy prevencióval
kell közvetlenül szolgálni. Az államigazgatási felelősség ma-
gatartás-szabályainak a közvetlen osztársadalmi érdekre ala-
pítása nem jelenti azt, hogy a szocialista államban szembehe-
lyeznők a magánérdeket a közérdekkel. A szocialista államban
az egyéni érdek a közérdekkel végsőfokon nem ellentétes, a
közérdek a dolgozó osztályok érdekeit testesíti meg. A közér-
dek az egyéni érdekekkel azonban bonyolult dialektikus egységben
van. A közérdek és az egyéni érdek összefüggése az áttételek
sokasága útján jut kifejezésre. Az osztársadalmi és a szűkebb
(kollektív vagy egyéni) érdek szocialista egysége azonban nem
jelent konfliktus mentességet. A jogi szabályozásnak épp az a

célja, hogy az össztlársadalmi érdek elsődlegességével az összhang megteremtését segítse elő és azzal szolgálja a fejlődést, hogy az ellentmondásokat, amelyek - hasonlóan a büntetőjogi felelősséghez - az államigazgatási felelősségben is kifejeződnek, feltárja és megszüntesse.

Az államigazgatási felelősséggel járó magatartás rendszerint az államigazgatás rendelkező-végrehajtó tevékenységével párosul. Éppen ez az elhatárolás legfontosabb, de nem kizárólagos alapja. Az azonos tárgykörökre vonatkozó szabályozás és jogviszony azáltal válik államigazgatásivá, a jogellenes magatartás azzal válik általában államigazgatási felelősséggé, hogy realizálásához államigazgatási rendelkező vagy végrehajtó tevékenység szükséges. Ez is mutatja, hogy az államigazgatási felelősséggel kiváltó magatartás meghatározása milyen komplikált kérdés, és ez utóbbi vonatkozásban csak következménye^{14/} alapján választható el az egyéb magatartástól, azaz a következménye mindig rendszerint bírság vagy hasonló jellegű szankció, illetőleg egyéb államigazgatási szankció és az az ismérv, hogy az adott jogsértésben államigazgatási szerv jár el.

A rendelkező tevékenység normatíva, azaz jogszabály kibocsátás. Mivel a normatíva-kibocsátás azonban elsődlegesen az államhatalmi szervek jogosítványa és azoktól függ, hogy e jogkörrel milyen mértékben ruházzák fel az államigazgatási szerveket (tehát saját rendelkező-végrehajtó szerveiket), ezért az államhatalmi szervek által kibocsátott normatívák - a szervező munka szempontjából - az államigazgatási szervek rendelkező tevékenységéhez hasonlóak. Félreértés ne essék, nem akarunk, de nem is lehet egyenlőségi jelet tenni az államhatalmi és az államigazgatási szervek normatívái közé. Az "egyenlőség" abból a szempontból jelentkezik, hogy vannak - és pedig jószámmal - államigazgatási felelősséggel járó olyan magatartásszabályok, amelyek realizálásához nincs szükség ún. egyediesítő jogalkalmazásra, hatósági eljárással kibocsátandó egyedi ál-

lamigazgatási aktusra. Ez a tétel általános érvényű attól függetlenül, hogy állást kellene foglalnunk a jogszabályok és a jogviszonyok összefüggésének elsősorban elméleti problémájában, nevezetesen abban: általános érvényűnek tarthatjuk-e a jogszabályoknak jogviszonyokban végbemenő realizálódását. Ez a tétel minden jogszabályra nézve érvényes-e vagy pedig a jogi normáknak egy bizonyos csoportjára, míg a többi jogszabályok nem a jogviszonyokban, hanem más módon realizálódnak.^{15/} Tény az, hogy az államigazgatási felelősséget kiváltó, legfőképpen a bírsággal szankcionált magatartásokat löbbségükben olyan normatívák határozzák meg, amelyek érvényesüléséhez nincs szükség jogviszonyt kreáló egyedi intézkedésekre. Ámde itt is találkozunk az egyedi aktussal történő jogalkalmazáshoz hasonló mozzanattal. A normatívák közül egyesek egy alkalomra szólnak. Ez azt jelenti, hogy realizálásuk - általában tevésségre kötelezés teljesítésével - célját éri. Már az ilyen normatíva is mintegy középütt foglal helyet a tulajdonképpeni jogszabály és az egyedi aktus között. Ami az egyedi aktusnál hatósági eljárás (tehát a normatívának egyedi esetre alkalmazása), az a csak normatívával rendezett államigazgatási magatartásnál, illetőleg felelősségnél az "ellenőrzés". Éspedig minél szélesebb körű és hatékonyabb a normatíva teljesítésének az ellenőrzése, annál inkább közel jár az egyedi aktussal járó jogalkalmazáshoz, azzal az eltéréssel, hogy itt az ellenőrzés által felfedett jogellenesség esetén kerül sor egyedi aktussal kiszabott szankció alkalmazására.

Az államigazgatási felelősséget megállapító normatívák közül egyesek ún. folyamatos érvényesülésben vannak. Ezek szinte együtt léteznek valamely állandó magatartással, foglalkozás gyakorlással, valamilyen speciális helyzettel, minőséggel. (A törvényi tényállást illetően is majd rámutatunk erre.) A szabályok ilyen érvényesülése általában nem is kíván jogalkalmazó egyedi aktust. Vannak azonban olyan magatartás-szabályok, amelyek valamely jogi tény bekövetkezte esetén hatályo-

sulnak, a jogi lény rendszerint ad hoc jellegű. A folyamatosan érvényesülő és ad hoc jellegű magatartások között van természetesen átmenet, de általános szabályként vagy ebbe vagy abba a kategóriába tartoznak.

Az államigazgatási felelősség jelentkezésének másik területe: a magatartás egyedi határozattal való megállapítása. Az ilyen határozat hatósági eljáráson alapul. Fő esetei: valamely általában tiltott magatartás egyedi határozattal (az államigazgatási szerv engedélyével) gyakorolhatóvá válik. Szankciót az engedély megszerzése nélküli magatartás vált ki. A másik eset: valamely normatíva csak egyedi határozattal realizálható, amely rendszerint konkrét köteleesség-megállapítás.

A hatósági eljárás során realizálandó norma nemcsak az államigazgatási jog szabálya lehet. Bármilyen legyen is azonban az alkalmazásra kerülő jogszabály, ha az ún. feladatmegoldó hatósági eljárás során egyedi határozat született, nem teljesítése esetén - kikényszeríthetése - államigazgatási felelősséggel járhat.

Eddig az államigazgatási és az államigazgatási jogi felelősséget együttesen, sőt főként az államigazgatási felelősség megjelölést használtuk. Vajon helyes megjelöléssel "államigazgatási" vagy "államigazgatási jogi" felelősségről kell-e beszélnünk? A kérdés nemcsak megfogalmazásbeli probléma. Bár rokon és sokban egymást fedő kategóriákról van szó, de a kettő mégsem azonos. Az államigazgatási jogi felelősség - nézetünk szerint - szűkebb kategória. Ugyanis azt jelenti, hogy a felelősség államigazgatási jogszabály, illetőleg államigazgatási jogviszony megsértéséből ered. Csak államigazgatási jogszabály, illetőleg államigazgatási jogviszony megsértéséből állhat elő államigazgatási felelősség? Erre határozott választ nem tudunk adni. Ugyanis az államigazgatási szervek nemcsak államigazgatási jogszabály, illetőleg jogviszony meg-

sértése esetén szabhatnak ki államigazgatási szankciót, hanem más jogágak rendezési körébe tartozó jogsértések esetén is. Vajon akkor az a tétel fogadható-e el, hogy mindig államigazgatási felelősségről van szó, ha államigazgatási szerv gyakorolja a felelősségre vonást? Sok esetben nemmel kell válaszolnunk a kérdésre. Ha a jogviszony kifejezetten más jogágazon alapul, pl.: a munkaviszonyon, ilyen esetben az államigazgatási szerv fegyelmi hatóságként jár el, és ez nem államigazgatási jogi, hanem munkajogi felelősség. Az a tétel látszik tehát helyesnek: ha a kérdéses ügy jogszabálya más jogágba tartozik, de ha az államigazgatási útra tereli a felelősségre vonást és nincs reá nézve más felelősségi forma rendszeresítve, lebonyolítása olyan, mintha az a szervező munkával kapcsolatos államigazgatási jogi felelősség miatt történne. Vannak azonban olyan jogszabályok, amelyek a közvetlen szervező munkának csak a kontúrjait érintik, annak megvalósításához szükséges általános zavartalanságot biztosítják (a társadalom általános védelmét szolgáló jogszabályok), és így tartalmilag a büntetőjog szabályaihoz hasonlíthatnak, de megsértésük esetén a felelősségre vonás mégis államigazgatási és nem bírói úton történik. Márpedig a más jogágba tartozó szabály itt állap az államigazgatási jogba. Ezért helyesebb államigazgatási jogi felelősségről beszélni.

Az államigazgatási felelősség kontúrjainak felvázolásával arra kívántuk a figyelmet felhívni és bizonyítani, hogy a szocialista jogban a polgári jogi, büntetőjogi, majd a munkajogi és termelőszövetkezeti jogi felelősségen felül létezik államigazgatási jogi felelősség, amely önálló kategória, de sok elemét az említett felelősségi formákból, főképpen az első háromból meríti. A kérdés komplex jellege folytán alkatrészei, elemei még további széleskörű vizsgálatot igényelnek. Azt azonban már megállapíthatjuk, hogy az államigazgatási jogi szankció és annak legfőbb formája a bírságolás az államigazgatási felelősség függvénye. Ugyanakkor azonban azt is állíthatjuk, hogy az államigazgatási felelősség nem szorítkozik a

bírságot egyik legjobban kiforrott és egységes jogintézményére: a szabálysértésre, hanem annál sokkal szélesebb körű. Az államigazgatási felelősség elsősorban a végrehajtó-rendelkező, vagyis az államigazgatási munkához kapcsolódik, ez határozza meg karakterét.

Mivel a bírságot a jog az államigazgatási felelősséggel kapcsolatos intézmény, ezért a szocialista államban a szóbanlévő jogintézmény lényegét csak az államigazgatási szervező munka oldaláról lehet jól megközelíteni. A következőkben a bírságot a jogot az államigazgatási felelősségre figyelemmel a meggyőzéssel egységet alkotó államigazgatási szankciók keretében kívánjuk beállítani.

J e g y z e l e k
az I. fejezethez

1. Eörsi Gyula: Kártérítés jogellenes magatartásért, Budapest, 1958, 8., 13. p.
2. Nagy László: Mezőgazdasági termelészövetkezeti jogi felelősség, Állam és Igazgatás, 1959, 8. sz. 574. p.
3. Jampolszkaja, C.A. - Sorina, E.V.: Administrativno - pravovuje voproszu ukreplenyije goszudarsztvennoj diszciplinu, Moszkva, 1955. 53-69. p.
4. Jampolszkaja, C.A. - Sorina, E.V.: i.m. 166. p. "Adminisztrativnaja olvetsztvennosztly."
5. Lunyev, A.Je.: A szabálysértés fogalma és az államigazgatási felelősség alapjai. Állam és Igazgatás, 1960, 2.sz. 89. p.
6. "A kihágás .. teljes párdarabja a közhivatalnok fegyelmi vétségének és a kihágási büntető eljárás a fegyelmi eljárásnak. Mind a kellőnek az alapja az, hogy az emberek és a közhivatalnokok, bár különböző minőségben, az államnak, mint szervezetnek a tagjai, amiből rájuk nézve szankcióval bíró kötelezettségek származnak. Ezért a fegyelmi vétséget és a rendőri kihágást közös néven közigazgatási szervezetellenességnek nevezhetjük." (Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás, 1942, 502. p.)
7. Schüsseler, Rolf: Das Wesen der Übertretungen im Strafrecht der Deutschen Demokratischen Republik und das Verfahren bei der Bestrafung von Übertretungen, Berlin, 1956, 9. p.
8. A szervezési kapcsolatokat államigazgatási szervezeti vonatkozásban vizsgáljuk, ezért nem térünk ki az államhatalmi szervek problémáira. Nézetünk szerint itt államjogi felelősségről van szó, amely külön vizsgálatot igényelne.
9. Van olyan felfogás, amely az államigazgatási jog szabályait is ebből a szempontból kívánja rendezni:
"... az egységes szovjet államigazgatási jog két részre tagolódik:
1/ a valóban államigazgatási jog ("az embereknek az irányítása" - ide tartoznak a társadalmi rendet biztosító államigazgatási jogszabályok) és 2/ gazdasági igazgatási jog ("a dolgok vezetése" - ide tartoznak a szocialista gazdaság vezetését biztosító államigazgatási jogi normák, tervezés, javak, elosztás stb.)"
Sargorodskij, M.D. - Joffe, O.Sz.: A szovjet jog rendszere, Szovjet-szkoje Goszudarsztvo i Pravo, 1957, 6. sz. 111. p.
10. Mikó J. - Tóth M.: A tanácsok végrehajtó bizottságai egyes szakigazgatási szerveinél a hatósági és gazdálkodási hatáskörök elhatárolásának problematikája, Állam és Igazgatás, 1959, 6. sz.
11. Bak József: A mezőgazdasági termelészövetkezetek állami irányításának egyes jogi kérdései, (Állam és Igazgatás, 1960, 1. és 2. sz. 30-31. p.

12. "A termelési viszonyok azonban nemcsak polgári vagy munkajogi viszonyok formájában jelenhetnek meg, a polgári és munkajogi viszonyok az anyagi társadalmi viszonyoknak jelentős, túlnyomó részében jelentkeznek e viszonyok jogi formáiként." (Peschka Vilmos: A jogviszonyelmélet alapvető kérdései, 1960, 182. p.)
13. Anélkül, hogy a kérdésben állást tudnók foglalni, természetesen ez nem jelenti azt, hogy a jogviszonyok ilyen értelmű elhatárolásának a jogi felelősség, a jogágak meghatározottsága szempontjából elsődleges szerepe lenne. Inkább azt mondhatjuk, hogy magának az elhatárolásnak az alapjához szolgáltatnók bizonyos elvi szempontokat. V.Ö. "A szocialista termelési viszonyok például a következő alapvető szocialista jogviszonyfajtákban nyernek jogi kifejeződést: a/ az alapvető termelési eszközök a különböző szocialista szervezetek közötti elosztását kifejező jogviszonyok (ezek a jogviszonyok a szocialista államjog, államigazgatási, polgári és földjog területére tartoznak." (Peschka Vilmos, i.m. 183. p.)
14. "Úgy vélem, hogy a szankció nem felelősség, hanem a felelősség következménye és, hogy a felelősség a kötelezettség keletkezésével egyidejűleg jön létre, minthogy nem szankció, hanem a szankcióval való fenyegetés (Trajmin, A.N.: A bűncselekmény tényálladéka a szovjet büntetőjog szerint, Szosztav presztuplonije po szovjetszkomu ugovnomu prava, Moszkva, 1951. /Sz/1031/ 217. p./
15. Így veti fel a kérdést a jogviszonyelmélettel foglalkozó már több ízben hivatkozott monográfia (Peschka Vilmos: A jogviszonyelmélet alapvető kérdései, Budapest, 1960, 117-118. p.).

The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. It emphasizes that proper record-keeping is essential for the transparency and accountability of the organization. This section also outlines the specific procedures for recording and reconciling accounts, ensuring that all data is up-to-date and consistent.

The second part of the document details the various methods used for data collection and analysis. It describes the use of surveys, interviews, and focus groups to gather information from stakeholders. Additionally, it discusses the application of statistical techniques to analyze the collected data, providing insights into trends and patterns. This section also highlights the importance of validating the data to ensure its reliability and accuracy.

The third part of the document focuses on the implementation of the findings. It outlines the strategies and action plans developed based on the research results. This section discusses the roles and responsibilities of different departments in executing these plans, as well as the mechanisms for monitoring progress and evaluating the effectiveness of the interventions. It also addresses potential challenges and provides recommendations for overcoming them.

The final part of the document provides a summary of the key findings and conclusions. It reiterates the main points discussed throughout the report and offers final thoughts on the implications of the research. This section also includes a list of references and a glossary of terms used throughout the document.

In conclusion, this document provides a comprehensive overview of the research process, from data collection to the implementation of findings. It serves as a valuable resource for understanding the current state of the organization and for developing effective strategies for future success.

The information presented in this report is intended to provide a clear and concise summary of the research findings. It is hoped that this document will be useful to all stakeholders involved in the organization's operations.

The data presented in this report is based on the information provided by the participants in the study. The accuracy and reliability of the findings are dependent on the honesty and completeness of the responses.

The research was conducted in accordance with the ethical guidelines established by the organization. All participants provided informed consent, and their privacy was protected throughout the study.

The findings of this study have important implications for the organization's future operations. It is recommended that the organization continue to monitor and evaluate its performance to ensure that it remains aligned with its strategic goals.

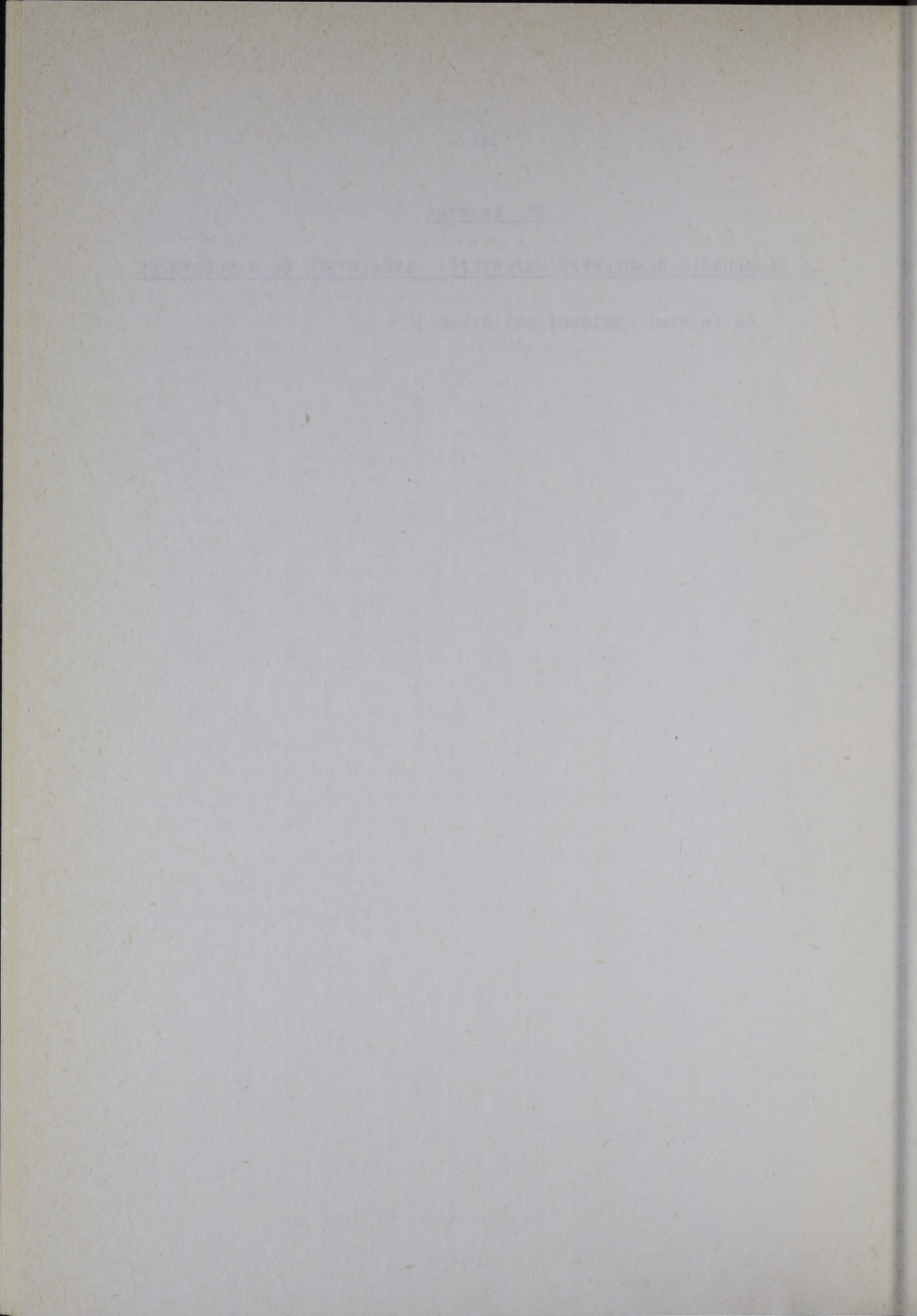
The research team would like to thank the organization for its support and the participants for their valuable contributions. We hope that this report will provide a useful overview of the research findings and the implications for the organization.

The information presented in this report is confidential and should be used only for the purposes specified. It is not to be distributed outside the organization without the prior written consent of the research team.

II. Fejezet

A VÉGREHAJTÓ-RENDELKEZŐ /SZERVEZŐ/ TEVÉKENYSÉG ÉS A MEGGYŐZÉS

(A fejezet közlését mellőzzük.)



II. RÉSZ

AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI KÉNYSZER ÉS A BÍRSÁG

III. Fejezet

AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI KÉNYSZER FAJTÁI

1./ Az államigazgatási kényszer az állami kényszer rendszerében

Az állami kényszernek két fő csoportját szokásos megkülönböztetni,^{1/} nevezetesen az ügynevezett teljesítési kényszerrel és a büntető kényszerrel. Ezt a kategorizálást már a polgári közigazgatási jogtudomány^{2/} is használta és - plyannyira általános jogi kategória lévén - alkalmazható a szocialista jogra nézve is. Mindkettő különböző megjelenési formákban létezhet. Az ún. teljesítési kényszer általában azokat a rendszabályokat foglalja magában, amelyek arra irányulnak, hogy a jogsértéseket megszüntessék és valamely - a jogi követelményeknek megfelelő - állapotot visszaállítsanak. Ilyen esetekben a polgárok vagy intézmények jogilag elismert érdekeiről van szó anélkül, hogy az állami vagy társadalmi rendet közvetlenül vagy nagyobb mértékben veszélyeztetnék. Ide számítják az állami szervek végrehajtó-rendelkező levékenységének a csorbitását. Így például a kényszervégrehajlást, a teljesítésnek harmadik személy által való elvégeztetését és az ügynevezett kikényszerítő büntetést.^{3/}

A kikényszerítő büntetés sajátossága a kihágási, illetőleg szabálysértési lényálláshoz képest az alábbiakban foglалható össze: a kikényszerítő büntetés (teljesítési kényszer) akkor alkalmazható, ha a jogszabály által meghatározott cselekmény általában pótolható; arra irányul, hogy a jogsértővel meghatározott cselekményt kikényszerítsen, amellyel a jogállapot helyreállítható; meghatározott állami szervek gyakorol-

hatják; nem kerülhet sor végrehajtásra, ha időközben a teljesítés megtörtént; adott esetben többször is alkalmazható (vagyis nem érvényesül a "ne bis in idem" elve); a rendszabályok bizonyos nevelő jelleget tartalmaznak, elsősorban azonban a jogok és köteleességek realizálására szolgálnak.^{4/} A kikényszerítő büntetés (teljesítési kényszer) ama sajátossága, hogy az illető cselekmény utólag pótolható, - nézetünk szerint - viszonylagos elhatárolás a büntető kényszerrel. A teljesítési késedelem a mulasztás veszélyességét általában növeli, és a pótolhatóság is relatív értékű. Ugyanakkor a büntető kényszerrel sújtott jogellenes magatartásnál is lehet szó az elmulasztott magatartás pótolhatóságáról.^{5/}

A büntető kényszernek más sajátosságai vannak. Az uralkodó osztály legerősebb fegyvere az érdekének megfelelő rend fenntartására és biztosítására. A büntető rendszabályok általában úgy lépnek fel, mint jogszabály által büntetendőnek nyilvánított jogsértés következményei, függetlenül attól, hogy egyedi esetben előző figyelmeztetés lett volna és kizárólag az elkövető kényszerű nevelésének vagy elnyomásának az eszközei. Büntető kényszerrel sújtott esetekben az állami és a társadalmi rend általában fokozottan veszélyeztetett, mivel a jogszabálynak megfelelő cselekmény pótlására (amely a végrehajtó-rendelkező tevékenységgel kapcsolatos) nincs lehetőség. Már a teljesítési kényszerrel rámutattunk ezen elhatárolás viszonylagos értékére. Ez tehát azt jelenti, hogy a büntető kényszerrel is lehet esetleg pótolhatóságról beszélni, elsősorban az államigazgatási szervező munkával kapcsolatos magatartásoknál.

Az állami kényszernek két főcsoportja: teljesítési és büntető kényszerre bontása elsősorban arra alkalmas, hogy a büntetőjogi kényszerrel határolja el az egyéb (főleg a teljesítési jellegű) kényszerformáktól. A hivatkozott szerző is már rámutatott arra, hogy mindkét fajta kényszer in concreto különböző megjelenési formákban létezhet. Szinte azt mondhatjuk,

hogy a büntetőjog kivételével valamennyi jogágazatban a teljesítési kényszer az uralkodó. Az államigazgatási kényszer többsége is ebbe a kategóriába tartozik. A szóbanlévő csoportosítás tehát túl általános ahhoz, hogy az államigazgatási felelősségre, illetőleg szankcióra közelebbi választ adjon. Az államigazgatási kényszer konkrétabb jellemzését az is nehezíti, hogy - bár mint ismeretes - a szervező munkával kapcsolatosan a teljesítési kényszer az uralkodó, az államigazgatási szankcióval sújtott magatartások között mégis számos olyan van, amely mint cselekvés zavarja az államigazgatás rendjét, és a cél éppen az, hogy a kötelezett valamilyen tiltott magatartástól tartózkodjék. Márpedig az ilyen jogellenes magatartást sújtó szankció egyáltalán nem teljesítési, hanem büntetőkényszer jellegű. Hivatkozott szerző álláspontjára egyébként is az nyomja rá a bélyeget, hogy az alapjában államigazgatási kényszer nem az államigazgatási szervező munka és a reá vonatkozó szabályozás, hanem inkább a büntetőjog oldaláról közelíti meg.

Közürevá^{6/} az állami kényszernek - más szempontból - négy fajtáját különbözteti meg: a büntető, az államigazgatási, a fegyelmi és az anyagi kényszert. A csoportosítás alapján az egyes jogágak szabályozta főbb felelősségi formáknak, nevezetesen a büntetőjogi, az államigazgatási jogi, a munkajogi és a polgári jogi felelősségi formáknak felel meg.

A büntetőjogi és jórészt a polgári jogi, de részben az egyéb kényszer szempontjából az elhatárolás "szervi" csoportosítást is jelent. Az állami kényszer ugyanis aszerint is csoportosítható, hogy gyakorlására milyen állami szervtípus hivatott. Az állami kényszer alkalmazására szabályként a hatóságok, illetőleg a hatósági jogkörrel felruházott szervek is jogosultak. Az állami kényszert elsősorban a bíróságok és az államigazgatási szervek, az ügyészségek és hatósági jogkörrel felruházott egyéb szervek (pl. a vállalatok igazgatói, mint

fegyelmi hatóságok) alkalmazhatják.

Az államigazgatási kényszer esetében komplex jelenséggel van dolgunk. A bírói kényszerre az egyes anyagi jogágak alapjában elvi elhatárolást adnak. Nevezetesen: a büntetőjogi kényszer kizárólag, a polgári jogi (vagyon) kényszerrel súllyal a bíróságok (döntőbizottságok) alkalmazzák. Igaz ugyan, hogy az államigazgatási jogsértés esetén általában államigazgatási úton kerül sor felelősségrevonásra, de az államigazgatási szervek az ún. feladatmegoldó eljárásuk során valamennyi jogág szabályait alkalmazzák (nem jogsértéssel kapcsolatosan), és a jogsértés kiküszöbölésében nemcsak az államigazgatási jog, hanem egyéb jogágak normáit is védik és az illető jogágba tartozó szankciót alkalmazhatják, pl. pénzügyi jogi szankciót, kártérítést, fegyelmi büntetést, elzárást (szabadságvesztést) mint büntetőjogi szankciót. Ezért az államigazgatási kényszer fogalmát helyesen - két oldalról megvilágítva - lehet körülvonálanunk: először szervei, alaki, majd anyagi jogi szempontból.

Az államigazgatási kényszernek "szervi" nézőpontból való elhatárolása: "Azt a kényszerrel, amelyet az államigazgatás erre meghatalmazott szerve közvetlenül és anélkül alkalmaz, hogy evégből a bírósághoz fordulna - államigazgatási kényszernek nevezzük."^{7/}

Hasonlóan alaki (szervezeti) jellegű fogalom meghatározás: Államigazgatási kényszerrel értjük azokat a kényszer-rendszabályokat, amelyeket az erre felhatalmazott szervek végrehajtó-rendelkező tevékenységük gyakorlásában feladatuk teljesítésére másokkal szemben alkalmazhatnak. Az államigazgatási kényszer az állami szervek végrehajtó-rendelkező tevékenységének a következménye és azt bíróság vagy egy másik állami szerv közbenjárta nélkül is alkalmazhatja.^{8/}

Az államigazgatási kényszer "tartalmi" meghatározásához az egyes kényszerfajták megvizsgálása után juthatunk el. Elöljáró-

róban rá kell mutatnunk arra, hogy az államigazgatási kényszer és a kötelezés nem azonos fogalmak. Erre azért kell felhívunk a figyelmet, mivel egyes szerzők az államigazgatási kényszerhez sorolnak olyan kötelezéseket is, amelyek nem kényszerként hatnak, hanem valamilyen magatartásra kötelezések. A kényszer mindenképpen kötelezés, de nem minden kötelezés egyúttal kényszer is. Ezzel kapcsolatosan - anélkül, hogy a kérdés megvizsgálásába behatóbban belebocsátkoznánk - kell rámutatni arra is, hogy a kényszert és a szankciót általában azonos értelemben, de egymástól megkülönböztelve is használják.

Mielőtt az államigazgatási kényszer egyes fajtáival foglalkoznánk, abból a célból, hogy köztük a bírság helyét körvonalazzuk, néhány főbb szempontból párhuzamot kell vonnunk az államigazgatási és az egyéb állami kényszerfajták között. Az állami kényszerfajták, jóllehet a szabályozott viszonyok jellegüknek megfelelően jogágak szerint különböznek, egységes egészet alkotnak, egymással szoros összefüggésben, kölcsönhatásban vannak. Sőt ugyanazon társadalmi viszonyt más-más oldalról több jogág is szabályozhatja. Különösen vonatkozik ez a büntetőjogi kényszerre, mivel maga a büntetőjog nem más, mint szankció-rendszer. De hasonló a helyzet az államigazgatási jogsértés szabálysértési alakzatának számos eseténél is.^{9/}

Az egyes jogágakban kifejeződő kényszerfajták az államigazgatási kényszerhez viszonyítva egyneműbb kategóriát ölelnek fel. Anélkül, hogy az állami kényszer nem államigazgatási fajtáival is foglalkoznók, tételünk igazolására néhány egyéb jogág kényszerfajtáira is röviden utalnunk kell. A polgári jogi felelősség általában reparatív szankciókat tartalmaz és több fajtája ellenére is általában a kártérítés a domináns. Mi sem mutatja ezt jobban, mint az, hogy a Polgári Törvénykönyv XXIX. Fejezetében foglalt rendelkezések: a kártérítés általános szabályai nem egyes és meghatározott konkrét jogviszonyra vagy intézményre vonatkoznak, hanem általános érvényűek, éspedig

nemcsak olyan értelemben általános érvényűek, mint a kötelmi jog ún. általános részének szabályai. Míg ugyanis ez utóbbiak általában csak a szerződéses viszonyokra alkalmazandók, addig a XXIX. Fejezet szabályai egyszersmind a szerződéses és a szerződésen kívüli felelősségre is vonatkoznak. Ahol a törvény felelősségről vagy kártérítésről rendelkezik, s arra különleges szabályokat nem állapít meg, ott a felelősség alapjának elbírálására a szóbanlévő fejezet szabályai az irányadók.^{10/}

A munkajog szabályainak szankció-rendszere alapjában két fő típusra vezethető vissza: az egyik általában az ösztönzővel ható szabályoknak a megsértésével kapcsolatos, vagyis a megkívánt állandós magatartást el nem érő bizonyos általános előnyben nem részesül (pl. a munkaviszony folyamatosságához fűződő általános előnyöket nem élvez), vagy pedig kifejezetten nevelési céllal büntető jellegű hátránnyal sújtják. Ilyen például a fegyelmi felelősség intézménye, amelynél a fegyelmi büntetések nevelő ráhatás vagy anyagi hátrány (elbocsátás alacsonyabb munkakörbe helyezés) jellegűek, fajtájukban viszonylag egyneműek és pontosan szabályozottak. (A munkajogi kártérítési felelősség rokon a polgári jogi felelősséggel.) A büntetőjog kényszerfajtája a Büntető Törvénykönyvben lételesen, egységesen meghatározott. Az egyes törvényi tényállások külön-külön is pontosan meghatározzák az illető magatartást sújtó szankció fajtáját és határait.

2./ Az államigazgatási kényszer osztályozása /csoportosítása/

Az államigazgatási jogi szankciók sokfélesége már a rendszerezés sokféleségében is kifejeződik. Ahány államigazgatási szerző, szinte annyiféle szempontból történő rendszerezés. Valamennyi rendszerezésnek az is a sajátossága, hogy nem öleli fel a szankciók mindegyik fajtáját. Ami pedig a rendszerezés tarkaságának okát, a tételesjogi szabályozást illeti, az államigazgatási kényszerfajták nincsenek egységesen, összefogla-

lőán kodifikálva.^{11/} Ott, ahol az államigazgatási eljárást átfogóan szabályozták, az eljárásjogi törvény vagy nem, vagy ha igen, akkor is csak az ún. végrehajtási eljárás során alkalmazható szankciókat (tehát a szó szoros értelmében vett teljesítési kényszert) foglalja egységbe. Külön szabályozták az államigazgatási jogellenességnek, az államigazgatási felelősségnek szabálysértési formáját és erre nézve természetesen a szankciót is egybefoglalták. Se szeri, se száma azonban az olyan államigazgatási anyagi jogszabályoknak, amelyek maguk alapítanak meg egy-egy tárgykörre nézve speciális és kizárólag az előbbi kategóriák egyikébe sem sorolható szankció-fajtákat.

Nézzük meg először az államigazgatási kényszer fajtáit az egyes szerzők szerinti csoportosításban. Közürevá^{12/} az államigazgatási kényszert két fő csoportba sorolja: 1/ az államigazgatási "ráhatás" és 2/ az államigazgatási büntetés. Az első csoportba tartozóknál elsősorban a jogsértés megelőzése a cél. Ide tartoznak: a/ az államigazgatási egészségügyi rendszabályok (pl. a kötelező védőoltások; vagy például az egészségügyi felügyelet egyes áruk forgalomba hozatalát megtilthatja), b/ műszaki kényszer (ide tartoznak az egyes speciális szervek, pl. a gépkocsi felügyelőség, a tűzrendészeti felügyelet, a tengeri kikötők parancsnoksága, az egyes minisztériumok műszaki felügyelőségei által alkalmazott műszaki, technikai rendszabályok, pl. gépkocsinak a forgalomból kitiltása, üzembeszüntetés elrendelése, építkezés leállíttatása, mérőeszközöknek a forgalomból kizárása); c/ a pénzügyi kényszer: a költségvetési fegyelem, a számviteli szabályok megsértése esetén például pénzeszközök rendelkezésre bocsátásának megszüntetése, a finanszírozás korlátozása, pénzügyi zár alá vétele, számla zárolása. A másik főcsoportba az államigazgatási büntetések tartoznak: a figyelmeztetés, a bírságolás és a javító-nevelő munka.

Az ismertetett csoportosítás - mint látjuk - részben a jogi jelleg, részben pedig az egyes szakigazgatási ágak által

védett érdekek szerint történt (pl. egészségügyi, műszaki kényszer).

Közüverához hasonló csoportosítást ad Sztugyenyikin. Az igazgatási szervek - mint mondja - államigazgatási kényszerintézkedéseket vagy az államigazgatási jogszabályok megsértése miatti büntetésként vagy pedig a társadalom védelme céljából alkalmaznak.

Ennek megfelelően az államigazgatási kényszerintézkedéseknek két csoportját különböztetik meg: először a rendbüntető intézkedéseket (megintés, bírság stb.) és másodsor a társadalomvédelmi államigazgatási intézkedéseket (kötelező gyógykezelés, kötelező megvizsgálás, egészségügyi, műszaki államigazgatási intézkedések, személyes őrizetbevétel stb.). A társadalomvédelmi intézkedésekre - Sztugyenyikin szerint - az a jellemző általános ismérv, hogy ezek nem rendbüntető, megtorló intézkedések, hanem az államigazgatási szerv csupán kényszeríti az egyes állampolgárt vagy hivatalos személyt arra, hogy az állam által megállapított szabályokat betartsa, de nem szab ki rá rendbüntetést.

Közüveva és Sztugyenyikin felosztásával, illetőleg jellemzésével csak részben érthetünk egyet. Az igaz, hogy az államigazgatási kényszer egyik fajtája kifejezetten büntető jellegű (rendbüntetés). Ámde a társadalomvédelmi intézkedések körébe olyan kényszerfajtákat is besorol, amelyek tartalmukban büntetések, sőt esetleg érzékenyebb módon érintik a kötelezettet, mint a tétéles jog által rendbüntetésnek nevezett eszközök, például a megintés. Más szempontból viszont a kényszerintézkedések közé sorolnak olyan kötelezést, amely alapjában nem kényszer (hanem jogi kötelezés) és csak nem teljesítés esetén alakul át kényszerítéssé (pl. kötelező gyógykezelés, stb.). A csoportosítás sokfélesége is - különösen majd a továbbiakban - mutatja, hogy az államigazgatási kényszer mennyire bonyolult,



komplex jelenség, és a csoportosítás sokban attól függ, hogy az mennyire támaszkodik a tételelesjogi rendelkezésekre.

Egy másik csoportosítás^{14/} az államigazgatási kényszernek a tételelesjogi szabályozás eljárási és anyagi jogi különbözősége szerint három fajtáját különbözteti meg: 1/ egyedi (konkrét) államigazgatási aktusok végrehajtására irányuló államigazgatási kényszer; 2/ államigazgatási büntető rendszabályok; 3/ az államigazgatási szervek általános kényszerintézkedései feladatuk teljesítésére.

Az egyedi államigazgatási aktusok végrehajtására szolgáló államigazgatási kényszer: a kényszervégrehajtás. Ez irányulhat polgárok és nem állami szervezetek ellen; fajtái: pénztartozás kényszervégrehajtása; egyéb igények kényszervégrehajtása (pl. ingó dolgok kiadása; cselekvés, tűrés, abbahagyás teljesítése); elvégeztetés; bírság; és végül a közvetlen kényszer. Említett szerző külön csoportba sorolja az állami szervek elleni kényszervégrehajtást.

A kényszervégrehajtás (nálunk az elnevezése: végrehajtási eljárás) kényszeralkalmazás, de véleményünk szerint csak részben tartozik a szankcionálás körébe. Szankció általában hátrányt jelent. Márpedig a végrehajtás voltaképpen a jogszabályban foglalt kötelezettség teljesítése, illetőleg teljesíttetése. A végrehajtási eljárás során igénybe vehető kényszereszközök között találkozunk kifejezetten szankció (hátrány) alkalmazással, amelyet éppen azért helyeznek kilátásba, illetőleg alkalmaznak, hogy a célzott magatartást elérjék.

Az államigazgatási büntető rendszabályok fajtái: a rendbüntetés (Ordnungstrafe); a rendőri büntető rendelkezés (büntető kihágási lényállások); adóigazgatási szervek büntetőjogosultsága; az áruforgalom vám- és ellenőrző hivatalának büntetőjogosultsága; tárgyak elkobzása.

A szóbanlévő csoportosítás szerint az államigazgatási szervek általános kényszeralkalmazási jogosultságába tartoznak: kényszerrendszabályok közvetlen alkalmazása (pl. az egészségügyi igazgatás szervei jogosultak üzletekben vizsgálatot tartatni és mintát venni; a rendőri szervek rendészeti feladatok ellátására a lakásba belépni stb.). Az államigazgatási szervek beavatkozhatnak a polgárok személyi szabadságába (pl. kötelező orvosi vizsgálat); és a polgárok tulajdonjogába (pl. kisajátítás). A felsorolt kényszerfajták, jóllehet olyan is van köztük, amelyek véleményünk szerint nem szankció vagy kényszer, hanem kötelezés, pl. a kisajátítás, például mutatnak arra is, hogy az államigazgatás roppant változatos, különfajta kényszereszközökkel operál, és maga a csoportosítás is számos szempontból történhet. A sokfajta csoportosítás azzal az előnnyel is jár, hogy az egyes kényszerfajták sajátosságait és összefüggéseit jobban kimunkálhatjuk. A következőkben a hazai lételesjogi szabályozás alapján rá kívánunk mutatni az osztályozás legkülönbébb fajtáira, majd pedig arra, hogy a bírságolás intézménye miképpen épül be a kényszerfajták sokféleségébe.

Az államigazgatási szankciók között különbséget lehet tenni aszerint, hogy a szankció közvetlenül milyen érdek, milyen tárgy, jelenség ellen hat (mi ellen irányul). Ebből a szempontból beszélhetünk vagyoni és személyi államigazgatási szankcióról. Mindegyik csoportba számos konkrét kényszerfajta tartozik. A vagyoni kényszerfajták csoportjában lehet: pénzfizetésre kötelezés (pénzbírság), dolog elkobzása, megsemmisítése, zárlat alá vétele, forgalombahozatalának, használatának megtiltása, üzem működésének felfüggesztése, megszüntetése, vállalat valamely tevékenységből kizárása, lehet pénzügyi (bank) szankció vagy olyan intézményileg polgári jogi vagy munkajogi, de a lebonyolítás módja szerint államigazgatási jellegű szankció, vagy vegyes jellegű (vagyoni és egyúttal személyi) szankció. A személy elleni kényszerfajtákat elsősorban a rendőrségi szervek alkalmazzák (pl. elővezetés, előállítás, rendőrhatalósági őrizetbevétel) (az 1955. évi 22. sz. törvényerejű rendelet sze-

rint).

Témánk a bírságolás, amely korábbi csoportosítás szerint a vagyoni kényszer körébe tartozik, ezért az összefüggések behatódott megvilágítására a vagyoni kényszer egyéb szempontokból lőrténő osztályozásával foglalkozunk.

Kifejtettük, hogy a szocialista állam a kényszert a meggyőzéssel dialektikus egységben alkalmazza. A meggyőzés egyik legfőbb eszköze pedig az anyagi ösztönzés. Ismeretes azonban, hogy az államigazgatási szerveknek az államigazgatási felelősség körében egyre szűkebb körben van lehetősége. A vagyoni kényszer alkalmazása ezért általában "általános vagyoni hátrányt" jelent. Lehet azonban olyan vagyoni szankció is, amely az ösztönzésnek mintegy az ellenpólusa, vagyis a speciális kedvezménynek a megvonása. Ez a kényszerfajta azonban alapjában a munkajog, a termelőszövetkezeti és polgári jog intézménye, bár államigazgatási szerv is alkalmazhatja az államigazgatási felelősség fokozottabb biztosítására.

A kedvezmény jellegű anyagi ösztönzés (támogatás) szankciójaként az előny megvonása, valamint az általános érvényű vagyoni hátrány (bírságolás) "között" foglal helyet az a kényszerfajta, amely nem valamely speciális kedvezményelvonásból, hanem az általános érvényű ösztönző korlátozásából áll. Ez a szankciófajta típusára nézve általában más jogágba tartozó intézmény, de éle az államigazgatási jogsértés ellen is irányul. Tehát ún. vegyes szankciónak tekinthető, már csak azért is, mivel az alkalmazója államigazgatási szerv.

Az államigazgatási vagyoni szankciók másik fő típusa: az általános jellegű vagyoni hátrány. (Vagyis nem a speciális anyagi ösztönző korlátozása vagy elvonása.) Ebben a főcsoportba több konkrét jelenség tartozik. A csoportosítás több szempontból lehetséges. Azt választjuk, amely a legjellemzőbb, vagyis különbséget tehetünk az államigazgatási szankció legál-

talánosabb típusú vagyoni kényszere: a bírságolás és az egyéb vagyoni szankciók között. A bírság fogalmával, fajtláival a következő fejezetben foglalkozunk, ezért itt csupán a nem bírság jellegű vagyoni szankciókat vázoljuk.

A kérdés behatóbb megközelítésében előre kell bocsátanunk, hogy az államigazgatási szervező munkával kapcsolatban vannak általánosan tilalmazott magatartások, és vannak olyanok, amelyek tilalmazottak, de engedéllyel (hatósági hozzájárulással) gyakorolhatók. Ez utóbbiak között a szankciókövetkezmények hasonló jellege miatt nem teszünk különbséget a hatósági feljogosítás (vagyis éppen a feladatmegoldás érdekében való intézményesítés) és a kifejezett engedélyezés között. A nem bírság jellegű vagyoni szankciók közül a következőket említjük meg: a tevékenység korlátozása^{15/} és a tevékenység gyakorlásától való eltiltás.^{16/}

Az államigazgatási vagyoni jellegű szankciókat az előbbi csoportosításban a meggyőzés ösztönzés jellegű formája és a kényszeralkalmazás összefüggése szempontjából osztályoztuk. A továbbiakban néhány olyan főbb szempontból csoportosítjuk, amelyek különösen a bírságolási joggal való összefüggésükre mutatnak rá.

A vagyoni szankciók közül egyesek önállóan, mások általában a bírságolási jog gyakorlásával együttesen kerülnek alkalmazásra. Ez utóbbi nem azt jelenti, hogy bírságot feltétlenül ki kell szabni, hanem csak azt, hogy a bírságoló eljárást le kell folytatni. Egyes vagyoni szankciók a bírságolás "előtt" alkalmazhatók, vagyis a bírságolási eljárás csak súlyosabb jogsértés esetén folytatható le. Bár a bírságolás és az egyéb vagyoni szankciók között sok esetben nehéz súlybeli különbséget kimutatni, mégis vannak olyan vagyoni szankciók, amelyek a bírságon felül^{17/} sújtják a jogellenes magatartás elkövetőjét és a bírságnál nagyobb hátrányt jelentenek. A bírságolásra

jogellenes, rendszerint vétkes magatartás esetén kerülhet sor. Van azonban olyan vagyoni (anyagi) jellegű szankció, amely vétkesség nélkül is alkalmazható (ezek általában a szovjet jog elnevezése szerint a társadalomvédelmi intézkedések körébe sorolhatók).

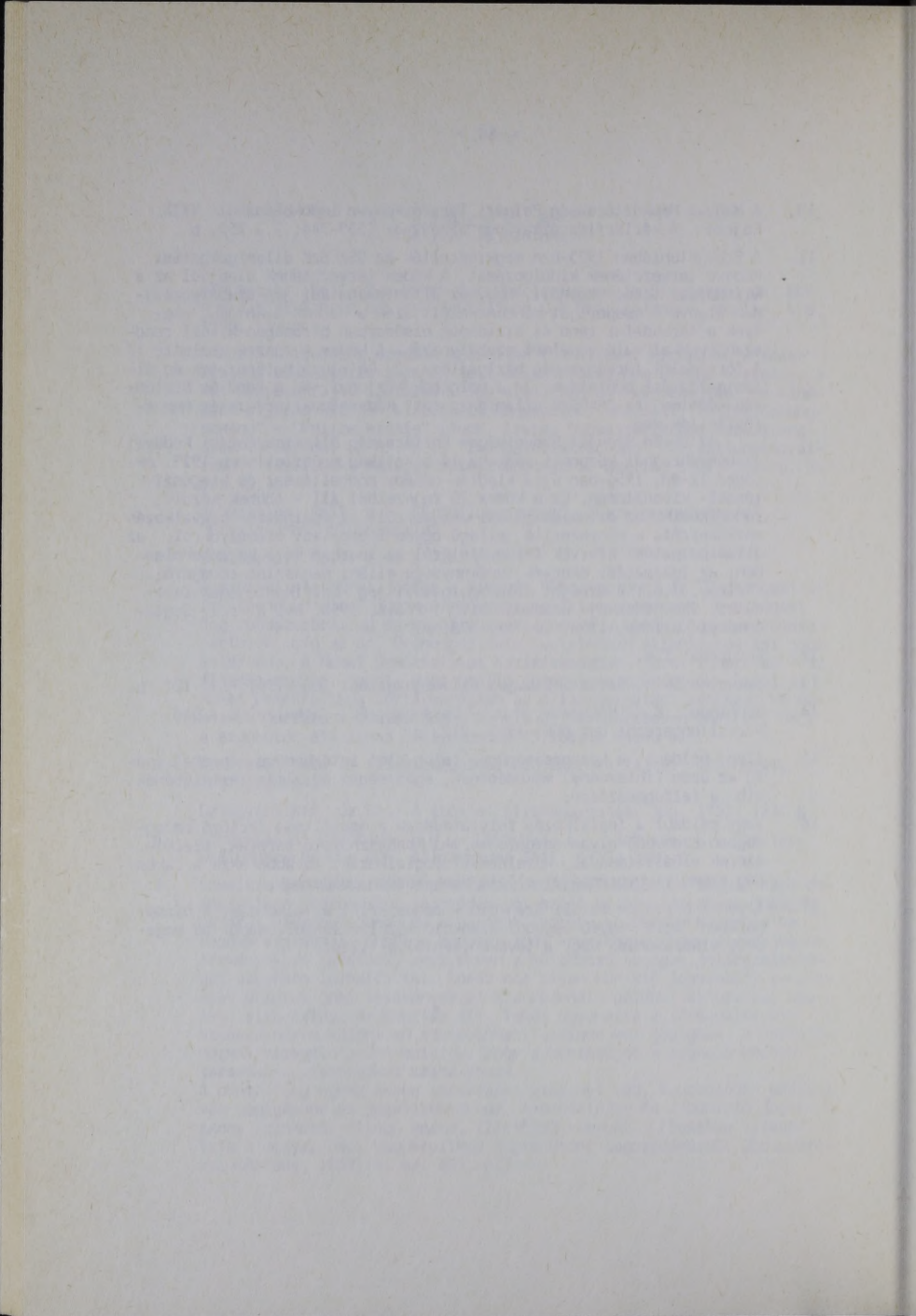
A bíróság általában természetes, kivételesen jogi személyre, az egyéb vagyoni szankció mind természetes, mind jogi személyre kiszabható. Lehet olyan eset is, hogy valamely természetes személyre bírságot rónak ki, ugyanakkor a szervezetre, (vállalatra, intézményre), amelyhez a személy tartozik, a jogellenes magatartásból eredően egyéb vagyoni szankciót is kiszabhatnak.

Az itt felvetett főbb kérdésekkel külön-külön fejezetben foglalkozunk; nevezetesen: a bírságot megállapító jogszabályok törvényi tényállása; a bírságot alanyi kérdései; a bírság és egyéb szankciók összefüggése, valamint a bírságot hatásköri, szervezeti és eljárási kérdéseinek körében.

J e g y z e l e k
a III. fejezethez

1. Schüsseler, Rolf: Das Wesen der Übertretungen im Strafrecht der DDR und das Verfahren bei der Bestrafung von Übertretungen, Berlin, VEB, 1956. 12. p.
2. A burzsoá irodalom azonban túlzottan formálisan, kizárólag a lételesjogi szabályozás alapján tett különbséget; nem eléggé vizsgálta a két kényszerfajta tartalmát. Így általában ún. végrehajtási és kihágási eljárás alapján kiszabható kényszerről beszélt: "Vollstreckungszwang" - "Polizeistrafe" (Ruck, Ervin: Schweizerisches Verwaltungsrecht, Zürich, 88-89. p.); "Zwangsvollstreckung" "Verwaltungsstrafrecht" (Jellinek, Walter: Verwaltungsrecht, Berlin, 1931, 334. p. és 345. p.).
3. Schüsseler, Rolf: u.o. "Erfüllungszwang", "Erzwingungsstrafe", "Strafzwang", "Zwangsgeld".
4. Schüsseler, Rolf: i.m. 13-14. p.
5. A szocialista német jogban a kihágás (Übertretung) az "Ordnungsstrafe" (rendbüntetés) jogintézményével együttesen létezik. A kihágási jog rendszerbelileg és szabályozására nézve a büntetőjog területére tartozik, míg az ún. Ordnungsstrafe tartalmában államigazgatási jogi intézmény. A Német Demokratikus Köztársaságban - mint ismeretes - az államigazgatási jogot, mint önálló jogágot megszüntették. Ezért a Német Demokratikus Köztársaságban az államigazgatási kényszer kérdéseinek jórésze a büntetőjogba vonult be természetesen anélkül, hogy a szankciók általános "súlyosbodását" idézte volna elő.
6. Közüreva, J.A.: Az államigazgatási kényszer és fajtái, Leningrád, 1957 (oroszul).
7. Sztugenyikin, Sz.Sz.: A szovjet államigazgatási jog, 1951, 123. p.
8. Bönninger, K. Hochbaum, H.U. - Lekschas, E. - Schulze, G.: Das Verwaltungsrecht der DDR, Allgemeiner Teil, 1957, 212. p.
9. Szemléletesen mutat rá a problémára Világhy Miklós: A magyar népi demokratikus jogrendszer tagozódásáról szóló vitán. "Az egyes jogágak határai viszonylagosak és a jogágak szoros, kölcsönös kapcsolatban vannak egymással. Ebből a kapcsolatból következik, hogy olyan jogintézmények is lehetnek, amelyekben a különböző jogágak jellegezettségai vegyesen lelhetők fel. Egész sor olyan büntető jogszabály van, amely polgári jogi tevékenységet szankcionál: például az uzsora, csalás, sikkasztás, árdrágítás stb. Tehát ugyanarra a társadalmi viszonyra nézve különböző szankciókat találunk két jogágban. A büntetőnormák vizsgálata azt mutatja, hogy a büntetőjog a legkülönbözőbb társadalmi viszonyokat szabályozza. A büntetőjog egész sereg társadalmi viszonyt véd, kapcsolódik ezáltal más jogágakhoz és jogviszonyokhoz. A büntetőjog és a büntető jogviszony szankció jellegű norma, illetőleg viszony." (Peschka Vilmos: Vita a magyar népi demokratikus jogrendszer tagozódásáról, Jogtudományi Közlöny, 1959, 9. sz. 473. p.)

10. A Magyar Népközlársaság Polgári Törvénykönyve indokolásából. XXIX. Fejezet. A kártérítés általános szabályai (339-344. §.) 259. p.
11. A Szovjetunióban 1923-ban megkísérelték az OSzFSzK államigazgatási kódexe tervezetének kidolgozását. A kódex tervezetének alapjául az a kiindulási létel szolgált, hogy az államigazgatási jog szabályozásának alapvető csoportját mindenekelőtt azok a normák alkotják, amelyek a lársadalmi rend és biztonság elsősorban bíróságon kívüli rendszabályokkal való védelmét szabályozzák. A kódex 4 részre oszlott: 1/ A forradalmi törvényesség biztosítása, 2/ kötelező határozatok és államigazgatási büntetése, 3/ a polgárok közjogai, 4/ a rend és biztonság védelme. Az OSzFSzK államigazgatási kódexeinek tervezetét nem erősítették meg.
Az Ukrán Szovjet Szövetséges Közlársaság államigazgatási kódexét az összukrajnai központi végrehajtó bizottság erősített meg 1927. október 12-én. 1956-ban újra kiadták néhány módosítással és kiegészítéssel - kivonatosan. Ez a kódex 15 fejezetből áll - többek között rendelkezik: az államigazgatási aktusokról; az igazgatási beavatkozás eszközeiről; a kényszerítő jellegű egyéb igazgatási szabályokról; az államigazgatási szervek felügyeletéről az iparban és a kereskedelemben; az igazgatási szervek tevékenysége elleni panaszlás rendjéről. (Petrov, J.G.: A szovjet államigazgatási jog kodifikációjának feladatai. Szovjetszkoje Goszudarsztvo i Pravo, 1958. évi 6. sz., Jogtudományi Közlöny, 1958. 10. sz. 378. p.)
12. Közüreva: i.m.
13. Sztugenyikín, Sz.Sz.: Szovjet államigazgatási jog, 1951. 123-127. p.
14. Bönninger, K. - Hochbaum, H.u. - Lekschas, E. - Schulze, G.: Das Verwaltungsrecht der DDR, 1957, 212. p.
15. Ilyen például: a közegészségügyi felügyelet intézkedése végrehajtásáig az üzem (intézmény) működésének, egészségre ártalmas termelésének stb. a felfüggesztése;
16. vagy például a foglalkozás folytatásának a megtiltása fertőző betegségben szenvedő olyan dolgozónak, aki közhasználatú tárgyak, élelmiszerek előállításával, kezelésével foglalkozik, továbbá akik a lakosság személyi higiéniáját ellátó munkakörben dolgoznak.
17. Ilyen - bíróságon felüli szankció - rendszerint az elkobzás. A bírsággal szemben "lúli" egyéb vagyoni szankció közül a legsúlyosabb: az engedély visszavonása vagy a tevékenységtől eltiltás.



IV. Fejezet

A BÍRSÁGFAJTÁK; A BÍRSÁG TERMINOLÓGIAI KÉRDÉSEI

Az államigazgatási felelősséggel járó szankciók között uralkodó a vagyoni (anyagi) természetű, és azok között is az állam javára szóló pénzfizetésre kötelezés: a bírság, illetőleg pénzbírság. Szinte azt mondhatnók, hogy a szocialista jogban kialakult államigazgatási felelősséghez a bírság, mint szankció olyannyira kapcsolódik, mint a polgári jogi felelősséghez a kártérítés, vagy a munkajogi felelősséghez pedig a fegyelmi büntetés.

A bírság, pénzbírság fogalmát (illetőleg megjelölést) a burzsoá jog is használta. Tartalma azonban más volt, mint a szocialista jogban. A régebbi (1880 előtti) irodalmakban a pénzbírságot a pénzbüntetéssel még vegyesen használták. Később a pénzbírsággal, a rendbüntetés elnevezéssel vállalkozva a peres eljárásban találkozunk; olyan kényszereszköz volt, amely a lárgyalás, az eljárás rendjének biztosítását célozta. A pénzbírság intézménye szolgált a közigazgatás "belső" rendjének is a védelmére^{1/}, valamint a végrehajtás teljesíttetésére. (Erre a kérdésre a bírságösszegegről szóló fejezetben még visszatérünk.) A közigazgatás rendjét általában és a közigazgatási szervező munkát közvetlen akadályozó jogellenes magatartások szankcionálására - mint említettük - a büntetőjog (kihágási, illetőleg közigazgatási büntetőjog) eszközeit használták.

A felszabadulás után is - bár megváltozott osztálytartalommal - egy ideig továbbra is a kihágás és annak büntetőjogi szankciói voltak érvényben. Az államigazgatási felelősséggel járó bírság általános jogintézménye csak fokozatosan bontakozott ki; kezdetben a kihágási joggal párhuzamosan az államigazgatási jogsértések egyes speciális (a kihágásnál enyhébb) eseteire alkalmazták, majd mint az államigazgatási szervek bírságolási joga a szabálysértéssel együtt vonult be szocia-

lista jogintézményeink, illetőleg a jogellenességi alakzatok sorába. A bírságolás, mint jogintézmény azonban széleskörű gyűjtőfogalomná vált. Mint elnevezés, voltaképpen következmény megjelölő, mivel legkülönbélebb jogellenes magatartásokat szankcionálnak vele. A következmény elnevezésre csak a szabálysértési jog vonatkozásában nincs szükség. Ez ugyanis az államigazgatási jogsértéseknek külön, tételesjogilag önálló csoportja, jóllehet szankciójának alaptípusa - éppúgy, mint más államigazgatási jogsértésnél - a bírság. Az államigazgatási felelősség egyéb eseteinél hiányzik azonban a jogellenességnek külön intézményesítéssel speciális elnevezése és általában csak a következményt, a bírságolást nevezik meg. A bírságolás tehát, mint jogintézmény, mint az államigazgatási felelősség tipikus szankciója, a legkülönbélebb jogellenességeket hozza közös nevezőre. A bírságoláson a szó legtágabb értelmében szinte valamennyi államigazgatási jogsértés következményeit értjük. A tételesjog azonban a bírságolást - szervezeti szempontból - szűkebb értelemben is használja. Ilyenképpen tehát szabálysértési és egyéb bírságolási jogról beszélhetünk. A továbbiakban - a tételesjogi szabályozás különbözőségére figyelemmel - a bírságolás gyűjtőfogalmába tartozó egyes jogintézményeket külön-külön mutatjuk be. Mivel a szabálysértést kivéve a bírságolás "következmény" és gyűjtő elnevezés^{2/}, ezért az egyes bírságfajták terminológiáját is tisztáznunk kell.

1./ A szabálysértés és a pénzügyi szabálysértés

A jogellenességnek a bírságolás körébe tartozó alapvető, önálló alakzata a szabálysértés. Ez lépett megváltozott tartalommal és formában a volt kihágási jog helyébe.^{3/} A szabálysértés azonban szintén még gyűjtőfogalom. Nevezetesen a szó ilyen értelmében tartalmilag ún. általános államigazgatási szabálysértésnek kellene jelölni, mivel ugyancsak a szabálysértés kategóriájába tartozik a külön elnevezéssel jelölt pénzügyi szabálysértés. A tételesjogi elnevezésnél maradván - tehát szabálysértésről és pénzügyi szabálysértésről beszélhetünk.

(A tanulmányban az élesebb elválasztás érdekében általában ún. általános szabálysértésről és pénzügyi szabálysértésről beszélünk.)

A szabálysértés fogalmát a tételesjogi szabályozás csak alakai értelemben definiálja^{4/}. A tudományra hagyta azt a feladatot, hogy a szabálysértés materiális fogalmát kimunkálja.

Az egyes jogellenes magatartásoknak szabálysértés körébe sorolása nálunk több lépcsőfokon ment át. Ennek az az oka, hogy a kihágások, mint a bűncselekmények ún. harmadik kategóriája többségükben szabálysértéssé váltak. A kihágások többsége pedig ún. rendőri kihágás volt. Az 1878. évi V. tc. indokolása szerint: a bűntetteken és vétségeken felül van még egy külön csoportja a cselekvéseknek és mulasztásoknak, melyeket büntetés terhe alatt tiltani vagy amelyeknek teljesítését büntetési szankció mellett rendelni, a társadalmi rend, a polgárok nyugalma, a személy- és vagyonbiztonság követelik.

A rendőri kihágások köre a burzsoá Magyarországon is egyre bővült. Mindenekelőtt olyan magatartásokat poenalizált, amelyek a közigazgatási tevékenységgel közvetlen kapcsolatban voltak. Ezért a kihágásnak szabálysértéssé alakítása folytán - jóllehet számos, az ún. bagatell büntetőjogba tartozó kihágás bünteltté vált - a szabálysértések tartalmilag kettős arculatot mutatnak, amely kisebb-nagyobb kitéréssel, a fejlődés általános folyamatában azonban elűnőben van. A szabálysértés tartalmi meghatározását közelíti meg az a megállapítás^{5/}, "hogy a szabálysértések rendszerint az államigazgatás rendjét sértő vagy veszélyeztető magatartások, államigazgatási aktus^{6/} iránt tanúsított engedellenség formájában jelentkeznek. Találhatók azonban a szabálysértések között olyanok is, amelyek nem ebbe a körbe tartoznak, hanem pl. a polgárok javait sértő magatartások közé." Idézett szerző^{7/} nézete szerint is "a szabálysértéseknek kizárólag államigazgatási jogellenes magatartásoknak kellene lenniök, tekintettel arra, hogy kizárólag ál-

államigazgatási szervek által kiszabható bírság az államigazgatási kényszer egyik neme. A szabálysértések rendszere akkor válnék elvileg tiszta alapokon nyugvó egységes anyaggá, ha a nem államigazgatási jogi szabályokat sértő magatartások kikerülnének közülük. Kétséges azonban, hogy gyakorlati nehézségek miatt megvalósítható lesz-e ez az elvi követelmény." Majd összefoglalásképpen a szabálysértés fogalmát így határozza meg: "A szabálysértés a társadalomra veszélyes, rendszerint az államigazgatás rendjét sértő jogellenes emberi magatartás, nem éri el azonban a társadalomra veszélyességének akkora fokát, amely a törvényhozót arra indítaná, hogy vele szemben a büntetőjog eszközeivel fellépjen; megelégszik csupán enyhébb államigazgatási szankciókkal."^{8/}

Lényegében az előbb vázolt úton halad az a meghatározás^{9/} is, amely a szabálysértés fogalmát a következőképpen definiálja: "A szabálysértés a társadalomra kisebb mértékben veszélyes, rendszerint az államigazgatás rendjét sértő jogellenes emberi magatartás, amely miatt bizonyos államigazgatási szervek, államigazgatási jellegű eljárési szabályok keretei között szabnak ki hátrányos jogkövetkezményként államigazgatási szankciót - jelen esetben bírságot^{10/} - a szocialista gazdasági és társadalmi rend megszilárdítása érdekében."

Az ismertetettekhez hasonló a következő lőmör összefoglalás is: A szabálysértések általában az államigazgatás rendjét sértő vagy veszélyeztető kisebb súlyú cselekmények, egy része pedig a társadalmi tulajdon, illetőleg a polgárok javai elleni magatartás.

Az ismertetett definíciók mindegyikére általában az a jellemző, hogy inkább a büntetőjog oldaláról közelítik meg a szabálysértést. Természetesen ez nem volna baj, sőt megokolt. Ugyanis a szabálysértés jogintézménye egyes jogellenes magatartásoknak a büntetőjogból való kiválásával jött létre, és így

érthető, hogy a legközelebbi rokonságban a büntetőjogi szabályozás módszerével van. Lunyev a szabálysértést "bűnös" cselekménynek vagy mulasztásnak nevezi; egyik magyar szerző^{12/} szerint: "Lényegét és célját tekintve nincs különbség a büntetés és a bírság között. Mindkettő a társadalom rosszszerűségét fejezi ki és céljuk elsősorban a nevelés." Érdemeik, hogy a büntetőjog és a szabálysértés szétválasztására eredményes kísérleteket tettek, ezzel a szabályozást "felfelé" - a büntetőjogtól általában tartalmilag elhatárolták, és az elhatározás alapjául - szemben a burzsoá szerzők "közigazgatási büntetőjogi" és "igazságügyi büntetőjogi" határvonal meghúzásával valóban tartalmi ismérvet, a társadalomra veszélyességben való különbséget tettek. A társadalomra veszélyesség kérdésében sincs azonban egyöntetű állásfoglalás még a büntett és a szabálysértés közti viszonylatban sem. Lunyev hivatkozott tanulmányában említi meg, hogy van olyan álláspont is (O.M.Jakub), amely szerint az államigazgatási szabálysértés nem irányul a szovjet rendszer alapjai ellen, és ezért nincs a társadalomra veszélyes jellege.

Ha a szabálysértésnek a büntettől való elhatárolása általában tisztázott is, nem mondható el ugyanaz a bírság egyéb fajtáira a szabálysértés közti viszonylatban. Mint látni fogjuk, a társadalomra veszélyesség fokozati megkülönböztetésével itt vajmi kevésre jutunk. Hiányzik tehát a szabálysértésnek az elhatárolása "lefelé", az egyéb bírságfajták közti viszonylatban. Sőt még az sem állítható, hogy ez az elhatárolás egyes bírságfajták tekintetében "lefelé" történik. Van olyan bírságfajta, amely tartalmilag a szabálysértéssel csaknem azonos. A szabálysértésnek az egyéb bírságfajtákkal való rokonságát és eltérését - mint másutt is hangsúlyozzuk - az államigazgatási szervező munka oldaláról lehet jól megközelíteni. Feladatunknak éppen ezt tűztük ki. Dolgozatunkban a főbb bírságfajták közti azonosságot és sajátosságot fogjuk egy-egy fő szempontból (anyagi és eljárásjogi, valamint szervezeti szempontból)

elemezni.

A szabálysértés másik fajtája: a pénzügyi szabálysértés. A szabálysértéstől elkülönült külön anyagi és eljárási szabályai vannak. Szemben a szabálysértés tisztán formális legális definíciójával, a pénzügyi szabálysértés fogalma általános jelleggel tartalmilag is határozottabb, jóllehet törvényi tényállásnak önálló megfogalmazásával alig találkozunk. Pénzügyi szabálysértés: a/ a jogszabály által pénzügyi szabálysértésnek nyilvánított cselekmény (vagyis formális jellegű meghatározás); b/ az adóra, illetékre vagy jövedékre vonatkozó jogszabály megsértése, ha az nem minősül adócsalás bűntettének.

2./ A felügyeleti bírság

A bírság következő fajtája több konkrét bírságformát foglal magában. Szemben a szabálysértéssel és a pénzügyi szabálysértéssel: a jelen csoportba tartozó bírságfajták kizárólag mint következmény elnevezések használatosak; vagyis a jogellenességnek nemcsak a szabálysértési formájában, hanem általában bármely államigazgatási jogellenesség esetén meghatározott tárgykörben helyük lehet. Nézzük meg ezeket konkrétan a lételes jogszabályok alapján.

A minisztertanács az ország közegészségügyi viszonyainak lovábbi javítása és a közegészségügyi állapotok hatékonyabb ellenőrzése céljából állami közegészségügyi felügyeletet^{13/} szervezett. Azt, aki a jogszabályokban megállapított közegészségügyi felügyelőnek a közegészségügyi ellenőrzés során adott rendelkezéseit nem tartja be, az egészségügyi miniszter és a közegészségügyi felügyelők pénzbírsággal sújthatják.^{14/}

A belkereskedelemre vonatkozó szabályok megtartásának ellenőrzésére, az állami fegyelemnek a kereskedelem területén való megszilárdítására Állami Kereskedelmi Felügyelet létesült.^{15/} Az Állami Kereskedelmi Felügyelet bírságot^{16/} szabhat

ki, ha a cselekmény vagy mulasztás: a/ bűncselekmény ugyan, azonban a bűnüldöző szervek az eljárást a Btá 57.§-a alapján megszüntették és az ügyet az Állami Kereskedelmi Felügyelet hatáskörébe utalták, b/ szabálysértés, azonban a felügyelőség vezetője a szabálysértési eljárás helyett bírság kiszabását tartja indokoltnak; c/ miniszteri rendeletnek vagy az illető szakmára vonatkozó üzletszabályzatnak szabálysértéssé nem minősített megsértése; d/ nyilvánosan kihirdetett miniszteri utasítás olyan rendelkezésének megsértése, amely az Állami Kereskedelmi Felügyelet bírságolási jogára kifejezetten utal.

Pénzbírságot szabhat ki a bányaműszaki felügyelet^{17/} arra, aki az Országos Bányaműszaki Főfelügyelőség vagy az illetékes területi bányaműszaki felügyelőség utasításait, különösen pedig a bányászati biztonsági szabályzatokban foglalt rendelkezéseket megszegi.

A szakszervezetek által kijelölt munkavédelmi felügyelők a balesetelhárítás körében végzett ellenőrző tevékenységük során észlelt kisebb szabálytalanság vagy mulasztás esetén az elkövetőt hatósági jogkörben pénzbírsággal sújthatják.^{18/}

A felsorolt bírságfajták a szabálysértéshez hasonló - államigazgatási felelősséggel járó - jogellenes magatartásokat szankcionálják. A lételes szabályozásra nézve a szabálysértéstől elkülönül jogellenességi alakzatok. Mindegyikük közös jellemzője, hogy valamely speciális felügyeleti (elsősorban ellenőrző) szerv a bírságoló hatóság. Mivel a speciális felügyeleti tevékenység az illető szerv jellemző vonása és ehhez kapcsolódik a bírságolási jogosultságuk: terminológiai szempontból helyes ezeket - a szabálysértési és egyéb bírságfajtáktól megkülönböztetendő - felügyeleti bírságolásnak nevezni. Amikor tehát a felügyeleti bírság terminológiáját használjuk, ezen a közegészségügyi, a kereskedelmi, a bányaműszaki és a munkavédelmi felügyelet bírságolási joga értendő. Előre kell bocsátanunk, hogy a bírságolási jog körében éppen a felügyeleti

bírság helyzete a legproblematisabb. Ennek számos szerző is hangot ad. Csupán példaként kiragadva - így vetik fel a kérdést: Ha a felügyeleti bírsággal csupán államigazgatásellenes magatartásokat sújtunk "miért nem lehet ezeket szabálysértés-ként kezelni, miért van szükség speciális eljárásra? Erre a kérdésre felelni nem tudok."^{19/} A feleletet valóban nehéz megadni, különösen akkor, ha - mint említettük - a büntetőjog oldaláról közeledünk megoldáshoz. Dolgozatunkban éppen e problémának biztosítunk központi helyet, és az egyes lémakörökön belül a szabálysértés és a felügyeleti bírságolás között párhuzamot vonunk. A bírságfajták a jogellenes magatartás súlyossága szempontjából is csoportosíthatók. Ez az elhatárolás a felsorolandó egyes bírságfajtáknál nyomban ki is ütközik, különösen akkor kapunk majd világos áttekintést, ha a következő súlyra: a bírságösszeg szempontjából is párhuzamba állítjuk azokat. A legtöbb nehézséget ebben a vonatkozásban is a szabálysértés és a felügyeleti bírságolás egymásmellettsége okozza. Folytassuk a további bírságfajták felsorakoztatását.

3./ A "helyszíni" és a "tanügyi" bírság

A szabálysértésnek két speciális alfaja: a helyszíni és a tanügyi bírságolás.

A szabálysértési jog kiépítése során szabályozták a rendőrség tagjainak helyszíni bírságolási jogát is.^{20/} A szóbanlévő jogszabály alapján a rendőrségnek ezzel a feladattal megbízott tagja a közlekedésrendészeti szabályok tettenért megszegőire szabhat ki a helyszínen pénzbírságot. A helyszínen bírságot szabhat ki a közlekedésrendészeti szabályok tettenért megszegőire (és az összegét) a belügyminiszter állapította meg.

A helyszíni bírságolást kiterjesztették a folyamrendészeti és a köztisztasági szabályok tettenért megszegőire is, amelyet a rendőrség, illetőleg a folyamrendészeti hatóság ezzel

a feladattal megbízott tagjai gyakorolhatnak.^{21/} Azoknak a közlisztasági szabályoknak a körét, amelyek tettenért megszegőivel szemben a helyszínen pénzbírságot lehet kiszabni, a belügyminiszter a fővárosi, megyei, illetőleg megyei jogú városi tanács végrehajtó bizottságának elnökével egyetértésben állapítja meg. Azoknak a folyamrendészeti szabályoknak a körét pedig, amelyek tettenért megszegőivel szemben a helyszínen pénzbírságot lehet kiszabni, a közlekedés- és postaügyi miniszter állapítja meg.

A helyszíni bírságolás a szabálysértésnek enyhébb, eljárásilag gyorsabb változata.

A szabálysértésnek enyhébb változata, prevenciója, esetleg előfúlara a tankötelezettséggel kapcsolatos bírságolás, röviden a tanügyi bírságolás. A tankötelezettség teljesítése folyamatos természetű, szervezett ellenőrzése egyszerű. Ezért lehetőség van arra, hogy az államigazgatási felelősségrevonásra még szabálysértéssé "ért" stádiuma előtt sor kerüljön és az enyhébb eszközök alkalmazása már úlját tudja állni a jogellenesség további fokozásának. Ezek a fokozatok pedig a következők: Az első ízben igazolatlanul mulasztó tanuló szülőjét (gyámját) az iskola igazgatója meginti és írásban felhívja, hogy a tanuló iskolába járásáról gondoskodják. Ha ennek ellenére a tanuló ugyanabban a tanévben másod- vagy harmadízben is igazolatlanul mulaszt, a községi (városi) tanács végrehajtó bizottsága, illetőleg a fővárosi (megyei jogú városi) kerületi tanács végrehajtó bizottságának elnöke a szülőt (gyámot) az igazgató feljelentése alapján pénzbírsággal sújtlja. (A pénzbírság a megbírságolt keresetéhez igazodik; legmagasabb összege 60.-Fl.) Az imént vázolt magatartás államigazgatási felelősséggel járó államigazgatási jogsértés. Szabálysértéssé válik az államigazgatási jogsértés akkor, ha a tanköteles gyermek ugyanabban a tanévben negyedízben vagy még ennél is több alkalommal igazolatlanul mulaszt. Hallgat a szabályozás

a tanügyi bírságról a lovábbképző iskolákra vonatkozó tankötelezettség megsértésére vonatkozóan.

4./ A rendbírság

A bírságnak harmadik alapvető formája az ún. rendbírság. Ez a fogalom - mint mondtuk - a burzsoá jogban is használatos volt és az idők folyamán ott is változáson ment át. Eredetileg a bírói eljárás rendjének biztosítására hivatott eszköz volt. De a rendbírság a burzsoá közszolgálati munkaviszonyban is szelvében-hosszában használt intézménnyé vált. A rendbírság a burzsoá jogban, de még a felszabadulás után is vegyes kategória, sőt azt mondhatjuk, hogy minden, pontosan meg nem határozható bírságot ebbe a csoportba sorolnak. A szabálysértés és a felügyeleti bírságolás kialakulása után a rendbírság intézménye az államigazgatási felelősség meghatározott körére korlátozódott.

A rendbírság - elvileg - az államigazgatási felelősség szinte valamennyi viszonylatában elképzelhető. Szoros kapcsolatban lehet az államigazgatási szervek belső rendjének biztosítására hivatott fegyelmi felelősséggel is. Ezért az államigazgatási szankciók körében a pontos helyének kijelölése nehéz, szerleágzó probléma. Mielőtt a rendbírság helyét meg tudnók határozni, a tétéles jogszabály szerint használatos konkrét eseteire kell rámutatnunk. A rendbírság következő konkrét fajtaival találkozunk:

A rendbírság kiszabásának lehet helye a dolgozók betegségi biztosításával,^{22/} a társadalombiztosítási nyugdíjjal^{23/}, a családi pótlékkal^{24/} kapcsolatos ügyek intézésében elkövetett jogellenes magatartásokat illetően.

Mi a jellemzője a rendbírságnak? Konstruksiójában miben különbözik a szabálysértéstől és a felügyeleti bírságtól?

A rendbírság, éppúgy az államigazgatási felelősség termé-

ke, akár a szabálysértés vagy felügyeleti bírság. Hasonló szervezeti kapcsolaton is nyugszik, akár az előbbi kettő. Közelebb mégis a felügyeleti bírsághoz áll. Ez a cselekmény vagy itt inkább a mulasztás súlybeli természetére vonatkozik. Van ugyanis a felügyeleti bírsággal szankcionált jogellenes magatartások között olyan, ami a szabálysértésnél - mint majd a szabálysértés és a felügyeleti bírság törvényi tényállása problémáinál látni fogjuk - enyhébb természetű. A rendbírságot ehhez a szűkebb csoporthoz lehet inkább közelíteni.

A rendbírság általában az ügyvitel szabálytalan ellátását szankcionálja. Ez a társadalombiztosítási szerveknek közvetlen károsodást még általában nem okoz, de okozhat, és ha okozott, a kártérítési felelősség is bekövetkezik. A társadalombiztosítási szerv és a munkáltató között hatósági kapcsolat áll fenn. Igaz ugyan, hogy az eljárást és az ügyvitelt jórészt maga a munkáltató végzi, így az intézése a munkajogi felelősségbe is beleférne. De éppen ez, a vállalat, intézmény munkájától kissé "idegen profil" és a vállalati érdekek a társadalombiztosítással való közvetlen összefonódásának a hiánya és a mérhetetlen nagyszámú ügyviteli kapcsolat teszi szükségessé a külön államigazgatási felelősség kihangsúlyozását és erősítésére az eljáró társadalombiztosítási szervnek bírsággal való felruházását.

Mint ahogy a szabálysértés körébe enyhébb bűncselekmény jelenség, de zömben mégis államigazgatásellenes magatartás tartozik, éppúgy a felügyeleti bírság többségében szabálysértési súlyú, de részben enyhébb, jogellenes magatartásokat is tartalmaz és hozzá hasonlóan a rendbírság, amely a felügyeleti bírságnál részben enyhébb jogellenes magatartást, de súlyban ugyanazon jellegű magatartást is szankcionálhat. A rendbírság tekintetében sajátos probléma az, hogy a szankció természetes vagy jogi személyt is sújthat-e? A kérdés azért különös fontosságú, mivel a rendbírság általában a munkáltatót sújthatja, a

munkáltatók javarésze pedig jogi személy. Erre majd külön pontban visszatérünk. Mindez azt mutatja, hogy a bírságfajták szervelesen összefüggnek egymással, elméleti elhatárolásuk nehézséggel jár, tételen jogilag részletekben különböznek egymástól és a pontos megvilágítás, sokoldalú - további - vizsgálattal lehetséges.

A rendbírság konkrét tételen jogi intézménye a társadalombiztosítási igazgatásnak az uralkodó államigazgatási szankciója. A rendbírsághoz tartalmilag hasonló egyéb bírságfajták egész sorát különböztethetjük meg. Ezek ugyan nem a rendbírság elnevezést viselik, de alapjában a rendbírsághoz állanak a legközelebb. Ilyenek például: az egyes polgári jogviszonyok biztosítására szolgáló speciális bírságok.^{25/}

Tartalmilag a rendbírság kategóriájába sorolható a pénzügyi szabálysértésnél "alakilag" enyhébb súlyú jogellenesség, vagyis az adóra, illetékre vagy jövedékre vonatkozó jogszabály megsértése, ha amiatl csak az adó (illeték) százalékos felemelésének, illetve adópótlék (illetékpótlék), késedelmi kamat, költségmegtérítés, rendbírság vagy késedelmi bírság fizetésére kötelezésnek van helye.^{26/} Ezek között is mind súlyban, mind elnevezésben bizonyos csoportosítást végezhetünk. Igaz ugyan, hogy az elnevezésbeli megkülönböztetés sokszor nem elvi megfontolásból, hanem a különböző időkben keletkezett jogszabályok különböző terminológiájából ered. A pénzügyi szabálysértéstől való élesebb elhatárolás miatt pénzügyi "szabálytalanságnak" is nevezhető. A szabálysértéshez és a felügyeleti bírságoláshoz a rendbírság és a késedelmi bírság áll a legközelebb. Az elnevezés is kifejezett igazgatási szankcióra mutat. A rendbírság és a késedelmi bírság közt az a (formai jellegű) különbség, hogy a rendbírság bármely alaki jogszabály megsértése miatt kiszabható (természetesen, ha erre a jogszabály kifejezetten lehetőséget ad), a késedelmi bírság pedig a tevés, illetőleg a teljesítés halogatásával kapcsolatos.^{27/} A bírság összege - mint majd később látni fogjuk -

addig emelkedhet, hogy a pénzügyi szabálysértés és az egyéb pénzügyi bírságolási eljárás során kiszabható bírság összege lekintelésben köztük a különbség elenyészik, sőt éppen ellenkezőjére csaphat át.

A pénzügyi bírságok másik csoportjába, amelyben nem az igazgatási természetű szankció jellege domborodik ki, a késedelmi kamat, az adópótlék, a felemelt közadó, illetőleg a költségterítés tartozik. Felsorolt szankciók a polgári joggal mutatnak rokonságot. Ez érthető. Ugyanis a pénzügyi jogviszony olyan sajátos - államigazgatási felelősséggel járó - jogviszony, amelynek a tartalma vagyoni természetű. Márpedig a vagyoni természetű szankciók tipikus területe éppen a polgári jog. Ezért a pénzügyi jogban, amelyben a kötelezés vagyoni (pénzügyi) szolgáltatás, megtalálhatjuk a polgári jogi szankció tartalmi elemét, mivel a szankció anyagi, vagyoni pénzügyi kötelezés nem vagy nem kellő teljesítésének a következménye, anélkül azonban, hogy a kapcsolat a polgári jogviszony köntösét öltene magára.

A rendbírság "vegyes" kategóriájába sorolható az építésügyi igazgatásban használatos speciális bírságfajta. Jóllehet a szabályozás még felszabadulás előtti, de jelenleg még hatályban van és a gyakorlat alkalmazza. E szabályozás szerint: függetlenül attól, hogy az építetű kihágás (azaz: ma szabálysértés) miatt felelősséggel tartozik-e, az építésügyi hatóság rendbüntetésként az ingatlan értékének egytized részéig terjedhető pénzbírságot szabhat ki az építetűre, ha az építkezést engedély nélkül vagy az engedélytől eltérő módon végezték s ebből az építetű vagyoni előnyhöz jut.^{28/}

A bírság és a polgári jogi vagyoni kényszer közötti kifejezetten átmeneti formákkal is találkozhatunk. Ilyenek a már vázolt egyes pénzügyi szankciók, de más szakigazgatási ágban használatos, különösen: a gépjárműfelügyelettel kapcsolatos vagyoni szankció. A Közlekedés- és Postaügyi Minisztérium

Autófelügyeleti szervének a vezetője a szabálysértéshez képest büntető, szabálysértési, illetőleg fegyelmi eljárás lefolytatását kezdeményezi, vagy a felelős személyt viteldíjlé-
rítés megfizetésére kötelezi. Az állami szervnek az a dolgozó-
ja, aki az állami gépjárművel nem a jogszabályokban meghatáro-
zott módon vagy célból veszi igénybe, az első esetben a megfe-
lelő közhasználatú személy- illetőleg teher szállító tehergépkoc-
si kétszeres viteldíját, második és további esetekben a megfe-
lelő közhasználatú gépkocsi háromszoros viteldíját köteles meg-
fizetni.^{29/}

A vagyoni szankciók differenciáltságát és összefüggését jól mutatja, hogy nemcsak a polgári jogi és az államigazgatási jogi felelősség, hanem az egyéb, pl. a munkajogi és hozzá ha-
sonló felelősség is élhet a vagyoni kényszer (bírság) kiszabás-
sal. A szankció az előbb vázolt esetben vagyoni kényszer, sőt kifejezetten a bírság nevet viseli, tehát tartalmilag azonos az államigazgatási kényszer vagyoni kihatásával (a bírságolással) és csak egyéb tényezők utalják a más jogág szabályozta felelős-
ség területére.

A bírságnak, mint jellegében államigazgatási szankciónak kifejezetten a polgári jogi felelősség körében való felhasználására is szükség lehet. Például a Vasúti Üzletszabályzat - a vasút szabályellenes igénybevétele esetén - alapjában polgári jogi viszony biztosítására lehetővé teszi bizonyos határig a bírság kiszabást. Itt - véleményünk szerint - a polgári és (büntetői jellegű) államigazgatási felelősség kombinált, egybeolvaszt alkalmazásáról van szó. (Hasonló a helyzet e szűk körben ahhoz az állapothoz, amelyben a polgári jogi és a büntetőjogi felelősség élesen még nem határolódott el, illetőleg egybeolvaszt.

5./ A végrehajtási és az eljárás bírság

Az államigazgatási kényszernek viszonylag kompakt területe az ún. végrehajtási kényszer és ezért az e körbe tartozó bírságolás. A végrehajtási kényszerrel a közigazgatási jogpolgári művelői^{30/} is intenzíven foglalkoztak, sőt mivel közigazgatásellenesség nem végrehajtási eseteit a büntelőjog, illetőleg a (többé-kevésbé kialakult) közigazgatási büntelőjog szabályozta, ezért elsődlegesen általában a végrehajtási kényszerrel elemezték. Egyébként a végrehajtási kényszer fejezi ki plasztikusan a közigazgatás (államigazgatás) hatósági jellegét is.

Az államigazgatásban végrehajtási eljárásról értjük a hatósági eljárás során hozott (egyedi) határozatnak - amennyiben az ügyfél önként nem teljesít - a kikényszerítését. A végrehajtási eljárás az alapeljáráshoz viszonyítva mindig esetleges: csak akkor kerülhet rá sor, ha a meggyőzés nem vezet eredményre, ha az ügyfél a reá vonatkozó határozatot nem hajtja végre. A végrehajtási eljárásban biztosított kényszereszközök legáltalánosabbika a bírság, amely tehát nem maga a teljesítés, hanem a teljesítésre rábírásnak, kényszerítésnek az eszköze. Az ilyen bírságot a többitől való terminológiai elhatárolás céljából végrehajtási bírság elnevezéssel jelölhetjük. Melyek a végrehajtási bírság főbb jellemző vonásai? A végrehajtási bírságot mindig megelőzi ugyanarra a személyre vonatkozó (jogszabály alapján, annak alkalmazására kibocsátott) egyedi határozat. Ez a határozat általában nem jogsértéssel, hanem ún. feladatmegoldó eljárással kapcsolatosan jön létre, a határozat végrehajtásának csak egyik módja a bírsággal való fenyegetés, illetőleg a bírság kirovása. A bírság itt a szó szoros értelmében teljesítési kényszer. Véleményünk szerint azonban - mint arra már rámutattunk - a teljesítési kényszernek is van büntető jellege; ezért nem lehet a teljesítési és büntetőkényszerrel mereven szembeállítani, mivel kölcsönös ösz-

szefüggésben vannak egymással. A bírság kirovására nemcsak egyes speciális hatóságok, hanem minden olyan szerv jogosult, amely hatósági jogkört gyakorol (erről bővebben a szervezetről és hatásköréről szóló fejezetben lesz szó). A bírsággal kikényszeríthető határozat - kivéve a pénzfizetést - teljesítésre, szolgáltatásra, tűrésre vagy abbahagyásra - tehát bármely magatartásra kötelezhet. És végül: a bírság mindaddig ismételhető, amíg a határozatban foglaltak teljesítése nem történt meg.

Az imént tárgyalt végrehajtási kényszerrel mutat rokonságot a bírság ama fajtája, amelyet - terminológiája szerint - eljárási bírságnak nevezhetünk. A végrehajtási bírság általában jogerős, érdemi határozat kikényszerítését célozza, az eljárási bírság pedig az államigazgatási eljárásban résztvevő (érdekelteket és más személyeket) fenyegeti, illetőleg sújtja, ha nem tesznek eleget az eljárás során a hatósággal való együttműködési kötelezettségük teljesítésének. Itt is egyedi határozatról van szó, amely az eljárásban érdekelt személyt bizonyos magatartásra kötelezi. Ilyen bírságkiszabás lehet például a következő esetekben: ha az érdekelt személy az idézésnek nem tesz eleget vagy meghallgatás előtt az eljárás helyéről engedély nélkül eltávozik és távolmaradását, illetőleg eltávozását megfelelően nem igazolja; a tanú, a szakértő, továbbá a szemle tárgy birtokosa, ha a vallomástételt, a közreműködést és véleménynyilvánítást, illetőleg a szemle tárgy felmutatását elfogadható ok nélkül vagy az államigazgatási szerv határozata ellenére a következményekre történt figyelmeztetés után megtagadja; a helyszíni szemlét akadályozó személy szintén bírsággal sújtható.

A tartalmában eljárási bírság helyett a rendbírság elnevezést használja egyes különleges államigazgatási eljárási jogszabály, például a szabálysértési eljárást rendező 32/1955. (VI.8.) M. sz. rendelet is. A pontosabb elhatárolás érdekében helyes lenne - a rendbírság előbb vázolt fogalmával szemben - eljárási bírságnak nevezni.

J e g y z e l e k
a IV. fejezethez

1. Nagy- és kisközségben a bírói hivattal csak rendkívüli akadályoztatás okából lehetett visszautasítani, különben köteles azt a megválasztott - 200 P-ig terjedhető bírság terhe alatt - legalább 1 évig viselni (1886. évi XXII. tc. 81. §., 1929. XXX. tc. 35. §. /1/ /2/ bek.). Aki a (képviselőtestület) közgyűlésén olyan kifejezéssel élt, amely a tanácskozás méltóságát vagy a gyűlés tagjait sértette, széksértést követett el és őt a közgyűlés - fellebbezés kizárásával - 30 P-ig, illetőleg 100 P-ig terjedhető bírsággal sújthatta (1886. évi XXII. tc. 59. §. /3/-/5/ bek.). A bírságnak sajátos fajtája volt a községi közszolgálatban a rendbírság, amelyet a fegyelmi eljárás pénzbüntetésétől függetlenül, szinte minden alakszerű eljárás nélkül alkalmazni lehetett. Erről így ír egyik korabeli szerző: "A felügyeleti ellenőrzési szolgálatban van egy kinövés, mely igen keserű kenyere a községi közigazgatás viselőinek. Ez a kinövés a rendbírságolás... a rendbírságolási joggal felruházott hatóságok, egyéb szervek olyan sokaságban vannak a községi alkalmazottak és különösen a jegyzők felett, hogy e sokaságoknak valamelyik egyedébe bele nem ülköznie lehetetlen... Bírságot lehet a főszolgabíró, az alispán, a járásbíró, a községi jegyző, az adóhivatal, a pénzügyigazgatóság, stb. ... A rendbírságolás gyakorlásának módjai és feltételei sem egyformák. Egyik ellen lehet védekezni a másik ellen nem ..., az adóhivatalok ellenőrző hivatalok, amelyek a községi közegekkel elmarasztalhatják rendbírságban anélkül, hogy előzetesen igazolásra hívnák fel." (Köncz János: Ünkor-mányzat és közigazgatás, Budapest, 1937, 66-67. p.)
2. A tételes jog nem definiálja átfogóan, általánosan a bírság fogalmát. De erre nézetünk szerint - a tételes szabályozásban alig van szükség; elégséges az egyes konkrét bírságintézménynek a tételesjogi körülírása. Témánk szempontjából azonban kívánatos, hogy a bírság általános fogalmát (gyűjtőfogalmát) körvonalazzuk. Az egyes tételesjogi elveket egybefoglalva, bírság: jogellenes, a társadalomra bizonyos mértékben veszélyes és általában vétkes magatartásért az állam részére történő pénzfizetés (szankció), amelynek összege meghatározott (a büntetőjogi pénzbüntetésnél alacsonyabb) értékhatárok között mozog, és amelyet elsősorban az államigazgatási szervek jogosultak kiszabni.
3. Ha már a szabálysértés terminológiai kérdésével foglalkozunk, nem hagyhatjuk figyelmen kívül magának e kategóriának "szabálysértés" elnevezéssel való megjelölését. Hogy helyes volt-e a jogellenességek eme fajtájára a szabálysértés elnevezést adni, vitatható. Nem arról van szó, hogy ha már az elnevezést rendszeresítettük, és az több éve (1955-től) hatályban van - újjal pótoljuk. Erről a kérdésről a VIII. fejezetben közelebbről is szólnunk.
4. Szabálysértést törvény, törvényerejű rendelet, minisztertanácsi rendelet, valamint a tanács rendelete állapíthat meg. (1955. évi 17. sz. törvényerejű rendelet 9. §.)
5. Király Tibor: A szabálysértések, Állam és Igazgatás, 1955. 9. sz. 550. p.
6. Meg kell jegyeznünk itt is (bár a törvényi lényállásról szóló feje-

zelben behatóan tárgyaljuk), hogy tartalmilag "államigazgatási jogi" magatartást államhatalmi szerv jogforrása is rendez; éspedig nem is kis számban. Itt a jogforrás szervező szerepéről van voltaképpen szó.

7. Király Tibor; i.m. 550. p.
8. I.m. 551. p.
9. Szűcs István: A szabálysértés inlézményének egyes kérdései, Szeged, 1959., Acta Universitatis Szegediensis, 6. p.
10. A tanulmány az 1959. évi 36. számú törvényerejű rendelet megjelenése előtt készült. Ismeretes, hogy a szóbanlévő jogszabály lehetővé teszi a pénzbírságnak behajthatatlanság esetén elzárásra való átváltoztatását. A bírság és az egyéb szankciók összefüggésével külön fejezetben is foglalkozunk. Rá kell azonban már itt mutatnunk arra, hogy - mint a gyakorlati tapasztalatok is igazolják - a definíció bírsággal kapcsolatos megállapítása továbbra is helytálló.
11. Kövesdi Ferenc: A szabálysértési eljárás időszerű kérdései, Állam és Igazgatás, 1959. 9. sz. 662. p.
12. Szűcs István: i.m. 5. p.
13. 173/1951. (IX.16.) MT. sz. rendelet állami közegészségügyi felügyelet szervezéséről.
14. 2.203/65/1954. MT. határozat a közegészségügyi igazgatás egyes kérdéseiről.
15. 1.021/1952.(VII.12.) MT. határozat az Állami Kereskedelmi Felügyeletről, 12/1958. (X.29.) Bk.M. sz. rendelet az Állami Kereskedelmi Felügyelet eljárási szabályairól; 1.022/1960. (X.4.) Korm. sz. határozat az Állami Kereskedelmi Felügyelet bírságolási jogkörére vonatkozó szabályok módosításáról.
16. A Kereskedelmi Felügyelet rendező első jogszabály terminológiája szerint: "rendbírságolás".
17. 41/1955. (VII.21.) MT. sz. rendelet az Országos Bányászati Főfelügyelőség hatásköréről, jogairól és feladatairól.
18. 121/1951 (VI.12.) MT. sz. rendelet a szakszervezeti munkavédelmi felügyelők bírságolási jogáról; 2.080/25/1952. MT. határozat az üzemi balesetelhárításról.
19. Király Tibor: i.m. 551. p.
20. 1953. évi 16. sz. törvényerejű rendelet a rendőrségi kihágási bírságkodás megszüntetése és a kihágási eljárásra vonatkozó egyes rendelkezések módosítása.
21. 1957. évi 38. sz. törvényerejű rendelet az 1953. évi 16. sz. törvényerejű rendelet módosításáról; 5/1959. (VIII.30.) B.M. sz. rendelet egyes köztisztviselési szabályok megszegőinek helyszíni bírságolásáról; 3/1957. (VII.26.) KPM. sz. rendelet egyes folyamcendészeti szabályok megszegőinek helyszíni bírságolásáról.
22. A rendbírság kiszabásának részletes szabályait a SZOT állapítja meg. (71/1955. (XII.31.) MT. sz. rendelet a dolgozók betegségi biztosítá-

- sáról szóló 1955. évi 39. sz. törvényerejű rendelet végrehajtásáról; 6/1955. (XII.31.) SZOT sz. szabályzat a dolgozók betegségi biztosítással kapcsolatos kérdések szabályozásáról.)
23. 67/1958. (XII.24.) Korm. sz. rendelet a dolgozók társadalombiztosítási nyugdíjáról szóló 1958. évi 40. sz. törvényerejű rendelet végrehajtásáról.
 24. 10/1959. (IX.1.) Mü.M. sz. rendelet a családi pótlékról szóló 38/1959. (VIII.15.) Korm. sz. rendelet végrehajtásáról.
 25. Bíróságot kell fizetni pl. valótlan súly- és tartalomevallás, kocsi-túlterhelés biztonsági szabályainak meg nem tartása esetén (3/1960. (V.13.) KPM. sz. rendelet a Vasúti Árufuvarozás Szabályzatának köz-zélételéről; 26/1960. (V.21.) Korm. sz. rendelet a Gépjármű Fuvarozási Szabályzat kiadásáról). E bíróságoknak van bizonyos államigazgatási színezete. A kérdés azonban még további behatóbb vizsgáldást igényelne. Nézelünk szerint itt az egyéb (főként polgári) jogviszonyokba bizonyos államigazgatási jogi elemek szövdnek be. Lehet olyan speciális - egyetemes közérdekű-jelenség, amely az alapján polgári jogviszonyban álló személyek közti kapcsolatban az egyik (valamely közkötelezettséggel terhelt szerv) részére - éppen a közkötelezettség biztosítására bizonyos - jogszabályban meghatározott esetekben - egyoldalú, impérium jellegű jogosítvánnyal való felruházást tesz szükségessé. A kiszabott bíróság a polgári jogviszonyban álló egyik alanyt illeti meg. A sajátossága az, hogy ebben az érdekelte maga jár el anélkül, hogy más szervhez (bíróshoz, döntőbizottsághoz) kellene fordulnia. Így például: az árufuvarozásban valótlan súly és tartalomevallás vagy a biztonsági szabályok meg nem tartása esetén a fuvarozó részéről bíróság kiszabását teszi lehetővé.
 26. 1959. évi 18. sz. törvényerejű rendelet az adócsalás bünteltéről és a pénzügyi szabálysértésre vonatkozó rendelkezések módosításáról 5. §. /2/ bek.
 27. A házadóra vonatkozó jogszabályok pl. aki bevallását az előírt határidőben nem adja be, a kivétel során megállapított adónak 5 %-át, ha pedig a bevallás beadására vagy a bevallás hiányának a pótlására hozzá intézett felhívásnak a kitűzött határidőn belül nem tesz eleget, a megállapított adónak 10 %-át fizeti bíróság fejében. (A házadóra vonatkozó jogszabályok gyűjteménye, melléklet a Pénzügyi Közlöny 1958. évi 3. számához, 28. §. /1/ bek.)
 28. 1937. évi VI. törvény a városrendezésről és az építésügyről, 28. §. /1/ bek. Meg kell jegyeznünk, hogy a kihágási jog idején a pénzbírság abban különbözött a pénzbüntetéstől, hogy a pénzbüntetés lerovásának elmulasztása esetén az elzárásra változtható volt, míg a pénzbírság nem. Erről a kérdéstről külön fejezetben bővebben szölvünk.
 29. 2/1957./KPM. sz. rendelet 41. §. /6/ bek. és /7/ bek.
 30. Fleiner, Fritz: a közigazgatási parancs teljesítésének két útját különbözteti meg: a parancs nem teljesítése esetén közzogi büntetés alkalmazását (v.ö. az állami kényszer szabályozásánál a büntetőkénszerrel) és a parancs végrehajtását különös közzogi eszközökkel. (Fleiner, Fritz: Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, 8. Aufl. Tübingen, 1928, 218. p.)

1. The first part of the report deals with the general situation of the country and the progress of the work done during the year. It is divided into two main sections: the first section deals with the general situation and the second section deals with the progress of the work done during the year.

2. The second part of the report deals with the results of the work done during the year. It is divided into two main sections: the first section deals with the results of the work done during the year and the second section deals with the results of the work done during the year.

3. The third part of the report deals with the conclusions drawn from the work done during the year. It is divided into two main sections: the first section deals with the conclusions drawn from the work done during the year and the second section deals with the conclusions drawn from the work done during the year.

4. The fourth part of the report deals with the recommendations made during the year. It is divided into two main sections: the first section deals with the recommendations made during the year and the second section deals with the recommendations made during the year.

5. The fifth part of the report deals with the summary of the work done during the year. It is divided into two main sections: the first section deals with the summary of the work done during the year and the second section deals with the summary of the work done during the year.

III. rész.

A BÍRSÁGOLÁS ANYAGI JOGI KÉRDÉSEI

V. Fejezet

A BÍRSÁGGAL SÚJTOTT MAGATARTÁSOK TÁRSADALOMRA
VESZÉLYESSÉGE

1. A kihágási, illetőleg a közigazgatási büntetőjogról

Ismeretes, hogy az államigazgatási felelősség kiterjedésének a szocialista államban történt meg és azok a jogellenes magatartások, amelyek ma zömmel államigazgatási felelőséggel, többségükben bírságkiszabással járnak, a polgári államban mind tartalmilag (a büntetés súlyát tekintve), mind alakilag (a jogi szabályozás módja szerint) a büntetőjog szférájához tartoztak. Azzal, hogy általában bírsággal sújtott államigazgatási felelősség épült ki, a bírság, mint a vagyoni szankció egyik válfaja minden olyan jogágazattal, amely vagyoni szankciókat alkalmaz (pl. a munkajog, a polgári jog) a különbség ellenére kapcsolatba és rokonságba került, mégis az államigazgatási felelősséget kiváltó jogellenes magatartások leginkább a büntetőjoggal szankcionált magatartáshoz hasonlítanak. Ez már abból is ered, hogy éppen a korábbi kihágási tényállások többsége alakítottatott át szabálysértéssé és a bírságolási jog törvényi tényállásai többségükben szabálysértések, és éppen úgy, mint a büntetőjog alapján "szankciórendszer" jelentenek. De márcsak azért is, mivel a bírság - jellegére nézve - a büntető és a teljesítési kényszer vegyülete, noha egy-egy konkrét törvényi tényállásban tiszta büntető, illetőleg tiszta teljesítési kényszerként jelentkezhet.

Mivel tehát a bírságolás a legközelebbi rokonságban a büntetőjoggal van, ezért az elhatárolás elsődlegesen a büntett vonatkozásában merül fel. Az államigazgatási büntető kényszer és a büntetőjogi kényszer közti - akkor inkább "lappangó" - különbséget már a polgári állam és jogtudománya is érezte. A kihágást -jóllehet a trichotómia a büntetőjogba sorolta - egyre inkább azonban a büntettől (és vétségtől) elütő jelenségnek tekintik. Élesen fogalmazva a kérdést: "vajon egyfelől a kihágások, másfelől a többi bűncselekmények csak mennyiségileg, vagy egyzersmind minőségileg is különböznek-e egymástól ... Lehet-e elvi szempontból külön tartani a büntetőjog által értékelt és tehát büntetés alá vont jogellenesség körében a büntetőjogi és közigazgatási jogellenességet? Van-e létalapja egy - a büntetőjogi jogellenességről rendelkező - ún. igazságügyi büntetőjoggal (Justizstrafrecht) szemben kiépítendő közigazgatási büntetőjognak (Verwaltungsstrafrecht), mely a közigazgatási jogellenességnek tárgyában irányadó anyagi s eljárási jogi szabályokat ölelné fel? Úriási, szinte alig áttekinthető irodalom foglalja e - nemcsak elméleti, hanem gyakorlati szempontból is - rendkívül jelentős ... problémával.^{1/}

A kihágás és a közigazgatási büntetőjog^{2/}, általában a közigazgatási büntető szankciók problémájának burzsoá irodalmát az élettől sokszor elvonatkoztatott, tisztán öncélú, spekulatív fejtegetés jellemzi; ezért se szeri, se száma - mint majd röviden erre konkrétan is rámutatunk - a ködösítő, elméletieskedő fejtegetéseknek. Természetesen nem festenek hű képet, ha tengernyi mennyisége ellenére egyedül a burzsoá irodalmat hibáztatnók a kérdés megoldatlansága miatt. A szóban lévő probléma roppant bonyolult jelenség. Az egyes polgári államok tételesjogi szabályozása nagyon eltérő volt, sőt még az egységes szóhasználat sem alakult ki. Anélkül, hogy behatódó elemzésbe bocsátkoznók^{3/} (mivel szükségességét nem véljük) legyen szabad rámutatnunk a kérdés kuszáltságára és szerteágazó jellegére.

A témával foglalkozó szerzők abban általában egyetértettek, hogy különbség van a kihágás és az egyéb bűncselekmények között. Megoszlott már a vélemény abban, hogy a különbség fokozati, mennyiségi-e, vagy pedig minőségi jellegű. Mivel a kihágást a trichotómikus rendszer szerint általában a bűncselekmények harmadik kategóriájába sorolták, és reá a büntetőjog szabályai általában kiterjedtek, de a kiépítendőnek javasolt közigazgatási büntetőjog is - a szankció súlyára nézve - lényegében büntetőjogi szankciót helyezett kilátásba, ezért helyesnek azt a megállapítást kell elfogadnunk, amelyet a magyar burzsoá kihágási jog bírálója képvisel; nevezetesen: a kihágások és az egyéb bűncselekmények között csupán fokozati, mennyiségi különbség volt.^{4/}

A közigazgatási büntetőjog is általában a kihágás fogalmával operált, tartalmilag is szoros rokonságban a kihágás büntetőjogi általános kategóriájával. Ezért ahol a tételes szabályozás a közigazgatási büntetőjogot (a tudománytól) kifejezetten is recipiálta, különböztettek közigazgatási és egyéb kihágás között. Az osztrák tételesjog elnevezései szerint például: "Verwaltungsübertretung" és "gerichtlich strafbare Übertretung". A különbségtétel elsősorban alakí ismérven alapult. Közigazgatási kihágásnak nevezték azokat a kihágásokat, amelyeket közigazgatási szervek bírálnak el^{5/}, míg a másik csoportba a bíróság által elbírált kihágások tartoztak. Az anyagi (tartalmi) elhatárolás nézetünk szerint inkább az lett volna, ha az ún. közigazgatási kihágást (ha már nem is a tételesjogban, de legalább az elméletben) elsősorban az igazgatási-szervező munkával kapcsolatos magatartásokra vonatkoztatják, és a kihágás másik csoportjába az egyes bűncselekmények enyhébb alakzatait sorolják. A közigazgatási kihágások általában a kihágások enyhébb esetei voltak. A cselekmény súlyosságát nem a magatartás mivolta (tehát az ok), hanem elsődlegesen a büntetés (a következmény) szempontjából rangsorolták.

A magyar jogban is hasonló jelenséggel találkozunk. A kihágás jogintézménye nem egységes kategória. A helyzetet még bonyolítja, hogy nincs meg a "közös nevező" a jogtudomány és a tételes jog szóhasználatára között. A tételes jog - a jövedéki kihágás mellett - a kihágás "egyéb" jelző nélküli fogalmát is használja. Ugyanakkor a jogtudomány különböztet, nevezetesen felveti a kérdést: "mit értünk tulajdonképpen kihágás és e jogi fogalom körén belül rendőri kihágás alatt?"^{6/} A Btk indokolása kiemeli, hogy "a legtöbb kihágás nem képez valóságos jogsértést, hanem bizonyos cselekményből vagy mulasztásból könnyen származható jogsértés megelőzése végett alkotott törvénynek megszegését".^{7/} Az ilyen magatartásokat pedig külön rendőri szabályoknak kell alávetni.^{8/} "A kihágásról szóló törvény rendszerint preventívek, s a nagyobb büntettek vagy veszélyek megelőzésére számítván; a büntettekéről és a vétségekről intézkedő törvények pedig rendszerint represszívek, s csak a legkritikább eset, hogy az utóbbiak között oly cselekmény vagy mulasztás is foglaltassék, melynek önmagában véve nem lévén bűnjellege."^{9/}

A magyar törvényhozás a kihágásoknak e fajtáját kifejezetten "rendőri"-nek nevezi, sőt a törvényjavaslatot is így jelölte meg: "A rendőri kihágásokról szóló 1879. XL.t.c." A törvényjavaslat címéből a bizottság a "rendőri" szó kihagyását határozta el, mert a javaslat több oly cselekményt is minősít kihágásnak, amelyek rendőri természetűeknek nem tekinthetők.^{10/} A törvény címe tehát azt dokumentálja, hogy a rendőri és az egyéb kihágás (a jövedéki kihágás külön intézményének a kivételével) között nincs különbség. Ugyanakkor a szóban lévő törvény mégis különböztet. Nevezetesen: "úgy a miniszteri rendelet, mint a szabályrendelet csupán valamely rendőri tilalomnak vagy rendelkezésnek megszegését minősítheti kihágásnak, ami avégből szükséges, hogy ezáltal szemben azzal, miszerint maga a törvényjavaslat másnemű cselekményeket nem minősít kihágásnak, a rendeletek és szabályrendeletek terjedelmének szűkebb korlátai kifejezetten legyenek megállapítva."^{11/}

Az elmondottakból következik, hogy a kihágás kategóriájában a "rendőri" kihágás a szabályozott társadalmi viszony, vagy esetleg súly szempontjából is különbözhet a kihágás általános fogalmától. A rendőri kihágás a külföldi jogokban az ún. közigazgatási kihágással áll közelebbi rokonságban; éspedig elsősorban tartalmilag. Ugyanis a rendőri kihágások a közigazgatás szervező-igazgatási munkájával voltak inkább kapcsolatosak. Éppen ezért volt módja annak, hogy az alacsonyabb jogforrások is kihágást, de csak rendőri^{12/} kihágást statuálhattak.

A kihágás (a közigazgatási büntetőjog) és a büntetőjog közötti különbségben számos polgári szerző minőségi különbséget keresett. Ha a tényleges szabályozásban lényegében csak mennyiségi különbség volt, - a minőségi különbséget hangoztató nézetek közül egyesek alkalmasak arra, hogy bizonyos mértékben gondolatokat adjanak a kihágás (a büntetőjog) és az államigazgatásellenesség elhatárolásához. Mint mondtuk - erre csak egyes azon vélemények alkalmasak, amelyek bizonyos racionális magot is tartalmaznak, míg a minőségi különbséget kereső nézetek többsége tudománytalan, vagy kizárólag a burzsoá jogra alkalmazható. A kihágási (közigazgatási büntetőjog) és az egyéb bűncselekmények közötti különbségre - mint mondtuk - számos nézet jött létre. Az ezek közötti válogatást, szelekciót bizonyos mértékben már a polgári irodalom^{13/} elvégezte, különösen azonban a szocialista jogtudomány mutatott rá tudománytalanságukra.

A közigazgatási büntetőjog és az egyéb bűncselekmények közötti különbséget kereső nézetek közül - bizonyos mértékben - az alábbiak megállapításai használhatók fel a büntetőjogi és az államigazgatási jogellenesség, illetőleg szankció, jelesül a bírságotlasi jog elhatárolására. Hangsúlyozzuk azonban, hogy az ismertetendő nézetek nem alapvető elhatárolások, hanem csak részletszempontokat szolgáltatnak. Valamennyi nézetnek éppen az a legfőbb hibája, hogy az elhatárolás kizárólagos alapjaul

egy-egy, még hozzá olyan ismérvet tesznek, amely egy-egy közigazgatásellenes magatartásnak ugyan jellemzője, de nem alapvető, kizárólagos, hanem másokkal együttjáró ismérve.

Nézzük meg ezeket a nézeteket közelebbről. A cselekmény hatásának különbségére alapított elmélet szerint a büntett valószínű jogszértés, a kihágás jellemvonása viszont a veszélyeztetés. E felfogás rámutat az államigazgatásellenesség oly sajátosságára, amely sok esetben helyénvaló. Nevezetesen az államigazgatási jogszabályok között több olyan jellegű van, amely a "pozitív" szervező munkához szükséges rendet, zavartalanságot óvja; tehát szankciót kilátásba helyező államigazgatási jogszabályok között számos a preventív jellegű, vagyis a védett érdeket olyan garanciával bástyázza körül, amely már a kisebb sérelmekre is reagál, tehát mintegy kezdetben útját állja esetleges bűncselekmény elkövetésének, vagy bűncselekmény nélkül is kár bekövetkeztének. Ezek a jogszabályok főleg a rendészet körébe tartozó kérdéseket szabályoznak. A prevenció tehát esetleges ismérv, ezért általános, alapvető elhatárolásra nem alkalmas.^{14/}

Bár következtetésében elfogadhatatlan Angyal Pál felfogása, nevezetesen: szerinte a kihágás (közigazgatási büntetőjog) "rendbontó közigazgatásellenesség" a büntett viszont rendszerint "erkölcsi rosszallást is kiváltó jogellenesség",^{15/} egyes előkérdésekben azonban közel jár az államigazgatási felelősség és szankció egy-egy helyes ismérvének a felismeréséhez.

Goldschmidtnek ilyen felvetésben ugyan tarthatatlan, de az államigazgatási felelősséget sejteti ama megfogalmazása, hogy "a büntett elkövetését tiltó norma címzettje "Individualpersönlichkeiten" a kihágás elkövetését tiltó és pedig: "Gliederpersönlichkeiten".^{16/} Az állam az uralkodó osztály akarata szerint szervezett alakulat, szervezetén, hatalmán kívül nincs személy, ezért nézete tudománytalan; viszont alkalmas arra, hogy ízelítőt adjon az államigazgatási felelősségből. Nevezetesen - mint korábban kifejtettük - az államigazgatási szervező

munka a közfeladatok megoldása során az államigazgatási szerv és az állampolgárok (természetes személyek) és szervezetek (jogi személyek) rendszerint cselekvő együttműködését kívánja meg, és az államigazgatási felelősség éppen e kapcsolat sérelméből fakad. Ezért találó Angyalnak az a megállapítása, jóllehet az etikai elemek belekeverése a kérdést kuszálja és megállapítását értéktelenné teszi, hogy a közigazgatás terén az állam nem éri be a passzív viselkedéssel (bár a büntetőjognál sem), de itt meghatározott irányban tevékenyé válás^{17/} áll a homloktérben. Mivel az államigazgatási felelősség többségében közfeladat megoldásával kapcsolatos, ezért az államigazgatás-ellenesség - mint ezt szóbanlévő szerző a közigazgatási büntetőjogra vonatkoztatva mondja - a közvetlen közérdek ellen irányul.^{18/}

A kihágás és a kiépítendő közigazgatási büntetőjog a burzsoá államban azonban lényegében azonos lett volna. Amíg a kényszer jellege azonos, az egyéb különbségek alapvető eltérést nem jelentettek volna. Egyébként is voltak olyan burzsoá államok, ahol a közigazgatási büntetőjogot - ilyen elnevezéssel - tétélesen is szabályozták, és ez tartalmában mégis megőrizte büntetőjogi karakterét. A tétéles szabályozástól függetlenül azonban az irodalom a kihágás helyett a közigazgatási büntetőjogot használja. Nálunk kifejezetten nem került sor a közigazgatási büntetőjog kiépítésére. Abban igaza van egyik szerzőnknek^{19/}, hogy a közigazgatási büntetőjog "szabadulást eredményezett volna a klasszikus kapitalista anyagi büntetőjogi és büntetőeljárás alapevektől, amelyek már kényelmetlenné váltak az imperializmus korának burzsoáziája számára...". A közigazgatási büntetőjog ... hajlékony eszközzé lett volna az uralkodó osztály kezében, amivel az elnyomottakat a burzsoá állam iránti maximális köteleességek teljesítésére, meghatározott pozitív tevékenységre kényszerítette volna."

A közigazgatási büntetőjog, kifejezett tétéles bevezetése ellenére, ha kihágási köntösben is, de valójában érvényesült.

Megtaláljuk benne mindazokat a rugalmas eszközöket, amelyeket a közigazgatási büntetőjog szószólói kívántak, és ha bizonyos alakszerűség még emlékeztetett az ún. klasszikus büntetőjog elveire és szabályozására, a gyakorlat azon könnyen túltette magát. Túlzás nélkül mondhatjuk, a kihágások száma feljogosít erre, hogy ha a közigazgatási hatóság úgy akarta, mindenki lépten-nyomon elkövetett kihágást.

A közigazgatási büntetés általában a burzsoá államokban is egyre inkább eltávolodik a büntetőjogi szabályoktól. Így még az is vitatható, hogy ha az anyagi jogszabály kifejezetten a közigazgatási jogba tartozó matéria, és ha a büntetést közigazgatási szervek a közigazgatási eljárás rugalmasabb szabályai szerint szabják ki (tehát mind anyagi, mind eljárási vonatkozásban elhatárolódik a büntetőjogtól), egyáltalán közigazgatási "büntetőjog"-nak nevezhető-e? Az elnevezés formai azonossága azonban tartalmilag más-más jelenséget takarhat, mivel egy adott jogintézményt vizsgálni nem lehet elvonatkoztatottan, hanem be kell helyezni az adott körülményekbe. Nézzük meg ezt a kérdést kissé közelebbről.

Említettük, hogy a burzsoá államban is kialakul a szocialista államigazgatási felelősséghez hasonló közigazgatási jogi intézmény: a közigazgatási szabálysértés és a poenalizálására szolgáló bírságotlasi jog. Ha a tétéles szabályozást vetjük egybe: a burzsoá államban használatos közigazgatási szabálysértés és a bírság hasonló a szocialista jogban kialakult szabálysértéshez, felügyeleti bírsághoz és rendbírsághoz. Vegyük a példát egy adott állam tétéles szabályaiból. A Német Szövetési Köztársaságban 1952-ben törvényt alkottak a "szabálytalanságokról"^{20/}. Az elnevezés mellőzi ugyan a közigazgatási büntetőjog terminológiát, ugyanakkor burzsoá kommentálói azt állapítják meg, hogy végre sikerült a közigazgatási büntetőjognak az igazságügyi büntetőjogtól való elválasztása. Ugyanakkor azonban a burzsoá jogban és irodalomban a "közigazgatási kényszer"-t általában az egyedi közigazgatási aktusok végre-

hajtására korlátozzák.^{21/} Ez - a *contrario* - azt is jelenti, hogy a közvetlen normatíva sértő államigazgatásellenes magatartást elsődlegesen nem a közigazgatási, hanem a büntetőjogi szankció poenalizálja, vagyis a közigazgatási szervek -jelzett vonatkozásban - nem közigazgatási jogi, hanem (közigazgatási) büntetőjogi eszközökkel, illetőleg a kihágás jogintézményével operálnak. A büntetőjog - mint a hivatkozott szerző mondja - az egyedi aktusok végrehajtására nem nyújt segítséget. De azért itt is, bár kivételesen, megtalálható a büntetőjogi eszközök igénybevétele.^{22/} A büntetőjog szabályozási területe - a közigazgatási normatívák teljesíttetésére - a "rendbüntetés" intézményének kiépítése ellenére nem csökken; éppen ellenkezőleg.^{23/} Sőt az ún. végrehajtási bírságot is több területen felváltja az erősebb szankciót jelentő rendbüntetés.^{24/} A szóbanlévő törvény szerint: "Ist eine Handlung ausschliesslich mit Geldbusse bedroht, so ist eine Ordnungswidrigkeit (Verwaltungsunrecht);^{25/} tehát ha a cselekményt kizárólag pénzbírsággal sújtják, az "rendellenesség" (szabálytalanság, közigazgatási szabálysértés). A közigazgatási szabálytalanság (Ordnungswidrigkeit) tételes szabályozása mind anyagi, mind eljárási szempontból hasonló a szabálysértéshez és a felügyeleti bírságotól is. Ez a hasonlóság azonban csak akkor van meg, ha a jogintézményt a burzsoá állam kereteiből kiragadva szemléljük, ami természetesen helytelen. Az elnevezésbeli és mi több: a szabályozás módja szerinti hasonlóság, sőt azonosság nem jelent tartalmi azonosságot; hiányoznak ugyanis a szocialista állam összes garanciális elemei. A tételes szabályok egyes rendelkezései viszont elárulják, hogy a közigazgatási büntetőjog új intézményének éle éppen a dolgozók, az elnyomott osztályok ellen irányul; az uralkodó osztály tagjait pedig lehetőség szerint kíméli. Ilyen rendelkezés például: a vegyes tényállások intézménye; a bírság túl magasán megszabott és egyes esetekben szinte határtalanul kiterjeszthető összege, az eljárás kötetlensége és rendőri jellege. Márpedig a burzsoá

apparátus a dolgozóktól elkülönült, elnyomó szervezet, amelyre a dolgozóknak jóformán alig lehet hatása, ellenőrzésük pedig kizárt.

Mindezekből az alábbi következtetést vonhatjuk le. A burzsoá állam, ha ki is építi a büntetőjogtól elkülönített közigazgatási büntetőjogot, és amennyivel a szankciót mérsékli, annyival kötetlenebbé, ellenőrizhetlenebbé teszi az eljárást, tehát az uralkodó osztály legkönnyebben forgatható fegyverévé változtatja. De még a garanciális biztosítékok is elsikkadnak, mivel a jogalkalmazást a dolgozóktól idegen elnyomó apparátus végzi. Ezért kell fenntartással fogadnunk az esetleges jogi garanciákat is. A közigazgatási szabálytalanságnak (Ordnungswidrigkeit - Verwaltungsunrecht) burzsoá államban tehát tartalmilag nincs köze a szocialista bírságolási joghoz.^{26/} Ugyanakkor pedig, ha az egyes szocialista államok a közigazgatási büntetőjog (államigazgatási büntetőjog) elnevezést az államigazgatásellenes magatartás szankcionálásra fenn is tartják, a büntetőjogtól minőségileg különböző, lényegében államigazgatási jogi intézményt hoznak létre, amelyet tartalmában nem csorbít az, ha azt akár kihágás elnevezéssel illetik, vagy a büntetőjog bizonyos egyes intézményeit, szabályait az államigazgatási felelősségnél is felhasználják.

2. A társadalomra veszélyesség - mint a büntetőjogi és az államigazgatási felelősség elhatárolásának alapja

A közigazgatási büntetőjog, mint elnevezés tovább élhet az egyes szocialista államokban, és mint láttuk, tartalmilag is hasonló lehet, de mégsem azonos a szocialista államigazgatási bírságolási joggal, illetőleg a szabálysértéssel és a vele közeli rokonságban lévő felügyeleti és rendbírsággal. A polgári államban a közigazgatási büntetőjog tételesen jogilag élesen elhatárolódik a végrehajtási bírságolástól, a szocia-

lista államban viszont az államigazgatási felelősség intézménye e kétfajta bírságolást közelíti egymáshoz, bár itt is számos különbség van köztük. Minőségileg szocialista államban valóban el valóban az államigazgatási felelősség és szankció a büntetőjogétól. Azokban a burzsoá államokban, ahol a közigazgatásellenesség kiküszöbölésére elsősorban közigazgatási kényszer helyeznek kilátásba, ennek az intézmények a büntetőjoggal való tartalmi rokonsága, különösen a cél elérésére a meggyőzés nélküli szankció-alkalmazás, az említett ún. találkozó tényállások és az alkalmazó szervnek a dolgozóktól idegen helyzete folytán alapjában továbbra sem választódik el a büntetőjogi eszközöktől. A szocialista államban viszont az államigazgatásellenesség kiküszöbölésére irányuló kényszer elhatárolódik az ugyancsak elsősorban nem megtorló, hanem nevelő jellegű büntetőjogi szankcióktól. Mi tehát az alapvető különbség az államigazgatási felelősség és kényszer és a büntetőjogi felelősség és kényszer között a szocialista államban?

Az elhatárolás a bűncselekmény tartalmi meghatározásával függ össze. A szocialista jogtudomány a társadalomra veszélyesség ismérével magyarázza meg a bűncselekmény anyagi fogalmát, és egyszersmind a társadalomra veszélyesség mértéke szolgál alapvető, de nem egyedüli elhatárolásul a bűncselekmény és az államigazgatási jogsértés között. Vajon a társadalomra veszélyesség ismérve nem volna-e felhasználható már a burzsoá jogban is a büntett és a kihágás (közigazgatási büntetőjog) közti határvonal meghúzására? Véleményünk szerint igen. Az kellett volna, hogy a jogtudomány polgári művelői valóban tudományos alapon, a társadalmi törvényszerűségek ismeretének a birtokában közelítettek volna e különbség meghatározásához. Erre azonban nem került sor, de nem is kerülhetett volna sor; azzal ugyanis, hogy az alaki jellemzés helyett tartalmi ismérvet, a társadalomra veszélyességet emelték volna ki, a társadalomban az uralkodó osztályra veszélyes cselekményeket tárták volna fel. Helyesen mutat rá erre a több ízben

hivatkozott szerző.^{27/} A kihágások és egyéb bűncselekmények között csupán fokozati, mennyiségi különbség volt. Ez a különbség annak alapján tehető meg, hogy a cselekmény mennyire sértette vagy veszélyeztette az uralkodó osztály érdekeit. Ha a cselekményből származó sérelmet vagy veszélyt az uralkodó osztály nagyobbak érezte, a cselekményt büntetté, vagy vétséggé nyilvánította. Ha kisebbnek érezte, olyannak, amellyel elég a kihágási jog eszközével megküzdenie, kihágásnak nyilvánította.

Népi demokráciánkban a büntetőjog első átfogóbb szabályozása 1950-ben történt meg, a Büntető Törvénykönyv Általános Részeinek (Btá) a megalkotásával. A Btá a bűncselekmények kettős felosztásának elvét követte, vagyis a bűncselekményeket büntettekre és kihágásokra osztotta; a kihágást, éppen úgy, mint a büntettet a tételesjogi szabályozás a társadalomra veszélyes cselekménynek nyilvánítja. Nem szándékozunk kitérni - történeti jelleggel - a kihágás új szabályozásának a problémájára, mivel ezzel a kérdéssel szóban lévő szerző^{28/} különösen behatóan foglalkozott, és kimutatta a büntett és a kihágás közti közeledést. Ez azonban csak átmeneti intézkedés volt. A törvényhozó szerint nem felelt meg szocialista államunk követelményeinek, ezért 1953-ban reformjára, majd 1955-ben a kihágási jog teljes megszüntetésére került sor. Ezzel a kihágási tényállások javarésze kilépett a büntetőjogi szabályozás területéből. Az egyéb államigazgatásellenes magatartást poenalizáló felügyeleti stb. bírságotással együtt és a szabálysértéssel széles körben kiépült az államigazgatási felelősség rendszere.

A büntetőjogi és az államigazgatási felelősség közötti különbség alapvető ismérve a büntett és az államigazgatásellenesség társadalomra veszélyessége mértékében van. A probléma azonban távolról sem egyszerű. Hogy a kérdést megközelítsük, röviden vázolnunk kell a társadalomra veszélyesség szerepét a büntetőjogban, majd néhány egyéb jogág és közte az államigazgatási jog vonatkozásában.

A társadalomra veszélyesség kérdésének kimunkálása a szocialista büntetőjogtudomány érdeme; ezzel sikerült a bűncselekmény anyagi fogalmát megközelítenie. A társadalomra veszélyesség azonban nemcsak a büntetőjog sajátossága. Mivel a társadalomra veszélyesség mértéke a büntetőjogban is nagyon különböző lehet, időszakonként változó és a társadalomra nemcsak olyan jogellenes magatartások jelenthetnek veszélyt, amelyeket a büntetőjog eszközeivel kell védeni, ezért sok vonatkozásban a veszély nagysága szempontjából fedés, sőt esetleg éppen az ellentétbe átcsapás állhat elő a büntető és az egyéb jogszabályok védte érdekek között. A társadalomra veszélyesség ugyan fontos ismérv a veszélyeztetés különböző mértéke szerint, ennek ellenére azonban szerepét az előbb mondottak alapján nem szabad túlbecsülnünk, mivel biztos útmutatást a felelősségrevonásra és a szankció különböző fajtáira nem mindenkor jelent.

Nem vitás, hogy a társadalomra azok a jogellenes magatartások jelentik a legnagyobb veszélyt, amelyek ellen a büntetőjog (a legszigorúbb szankciók jogága) eszközeivel kell küzdeni. De a büntetőjogi jogszabály egy-egy törvényi tényállásában foglalt magatartás objektíve a társadalomra esetleg kisebb veszélyt jelenthet, mint valamely más jogszabályt sértő magatartás. Közkeletű megállapítás szerint - mondja Eörsi Gyula - a büntetőjog a nagyobb, a polgári jog a kisebb társadalmi veszélyességű magatartások ellen nyújt védelmet. Ezt a mennyiségi alapon való megkülönböztetést nagy fenntartással kell fogadni, mert bár a felszínen helytállónak látszik, nem kielégítő, mert a kétféle felelősségi forma lényegbeli különbségét elfedi. Ez a mennyiségi megkülönböztetés a felszínen is csak akkor helytálló, ha a büntetőjogi felelősség egészét vetjük szembe a polgári jogi felelősség egészével. Vitatható, hogy egy egyszerű becsületsértés veszélyesebb-e a társadalomra, mint egy bűncselekményt nem képező súlyos gondatlan károkozás, de az nem is vitatható, hogy a felfüggesztett börtönbüntetés nem súlyosabb egy tízezer forintos kártérítésnél. Ez a fenn-

tartás azonban nem lényegbe vágó. Lényegesebb különbség az, hogy bizonyos területen a büntetőjogi felelősség a szankció alkalmazását "lejjebb" kezdi, mint a polgári jog: a kísérlet vonatkozásában.^{29/} Hivatkozott megállapítás gondolatébresztő lehet a büntetőjogi és az államigazgatási felelősség közti határvonal szempontjából is. Az államigazgatási felelősség még a kísérletnél is "lejjebb" mehet. Nevezetesen rendszerint olyan magatartást kíván meg, amelynek a kísérlete általában el sem képzelhető, mivel az államigazgatási szervező munkával kapcsolatos magatartás elhanyagolása nyomban elkövetést jelent; a magatartásoknak a büntetőjogénál szélesebb körét szabályozza, és - mint másutt mondottuk - a veszély lehetőségének a kiküszöbölésére . elsősorban prevencióra törekszik, és már a legkisebb veszélyre is reagál éppen azzal, hogy a szabályozás az államigazgatási szervező (alkotó) munkához szükséges zavartalan feltételeket kívánja biztosítani. Az államigazgatási felelősséggel járó magatartásszabályok megsértése ezért általában kisebb veszélyt jelent a társadalomra, mint a bűncselekmény elkövetése. Ez a tétel azonban nem kizárólagos, hanem csak rendszerinti érvényű; minden esetre azonban legfőbb elhatároló a büntett és az államigazgatási felelősséggel sújtott jogellenes magatartások között. Egy adott jogellenes magatartás megítélésénél azonban mint majd látjuk, figyelembe kell venni számos egyéb jellemző vonást is, így mindenekelőtt a konkrét törvényi tényállást, valamint az államigazgatási szervező munka hatásköri és szervezeti kérdéseit is.

A társadalomra veszélyesség mértékében való vázolt különbséget helyesen ismerik fel a tudomány művelői. Nem egyöntetű azonban a tételes szabályozás mikénti megoldása.

Már a szabálysértés fogalmánál is (a bírságolás terminológiai kérdéseinél) említést tettünk arról, hogy a szabálysértés és a büntett közti határvonalat a társadalomra veszélyesség nagyságában való különbségben ismerhetjük fel. A szabály-

sértés kisebb mértékben veszélyes a társadalomra, mint a büntett.

Nyilván ugyanez áll a bírságolás egyéb fajtáira: a felügyeleti és a rendbírságra - úgyszintén a végrehajtási és az eljárási bírságolásra. Sőt a társadalomra veszélyesség in abstracto azonos mértékű általában a szabálysértésnél és a felügyeleti bírságnál, mivel éppen utóbbit egyes ágazatokban azért intézményesítették, hogy a szabálysértési bírságolást helyettesítse. Ha a szabálysértés és a felügyeleti bírság azonos jellegű jelenség is, a rendbírság hozzájuk képest a szankcióra nézve enyhébb, ezért a vele sújtott magatartás társadalomra veszélyessége is nyilván kisebb mértékű, hiszen a büntetteknel is a társadalomra veszélyesség mértékének különbségét elsősorban a jogalkotó értékeli azzal, hogy egyes büncselekményekre a törvényi tényállás szigorúbb, másokra enyhébb szankciót állapít meg. Hasonló a helyzet a bírságolás különböző formáinál is. Az említett három bírságfajtát a társadalomra veszélyesség szempontjából az hozza elsősorban közös nevezőre, hogy mindhárom: a szabálysértési szankció, a felügyeleti és a rendbírság típusára nézve büntető kényszer. Célja: a jogellenes és társadalomra veszélyes magatartás általános megelőzésére a meggyőzés mellett szankció kilátásba helyezése. Az, hogy az államigazgatási felelősségnél a magyar terminológia a büntetés megjelölését mellőzi, nem azt jelenti, hogy a bírságnak ne lenne büntetés jellege. Formális okoskodás lenne az államigazgatási vagyoni kényszert nem büntetésnek, hanem valami másfajta jelenségnek tartani. A dolgozók jogtudata a bírságban - bármilyen elnevezésével is illessük - büntetést érez. A társadalomra veszélyesség - mint elhatároló tényező - jelentősége azonban rendkívül viszonylagos az államigazgatási felelősség és az egyéb (a fegyelmi, a kártérítési, stb.) közti határvonal szempontjából. A fegyelmi büntetést általában a legenyhébb büntető szankciók közé sorolják. A fegyelmi vétség azonban sokszor nagyobb veszélyt jelenthet a társadalomra, mint a ha-

tósági kapcsolatban elkövethető egy-egy szabálysértés és felügyeleti bírsággal sújtott magatartás. Ugyanakkor egy-egy fegyelmi büntetés hátrányosabb lehet, mint pl. valamely enyhébb szabálysértést büntető pénzbírság. Különösen áll a munkaviszonyban is jelentkező, de államigazgatási felelősséget öltő kapcsolat tekintetében; itt a fegyelmi büntetés nagyobb hátrányt jelenthet, mint az államigazgatási felelősséget kiváltó bírságolás. Legalább ennyire problematikus a társadalomra veszélyesség mértékének a megvonása az államigazgatási büntető és a teljesítési kényszer között. A büntető és a teljesítési kényszer közti különbség többféleképpen fogható fel. Büntető az a kényszer - mint másutt kifejtettük -, amelyet valamely jogellenes, a társadalomra kisebb vagy nagyobb mértékben veszélyes magatartás elkövetése miatt (nem reparatív) jelleggel szabnak ki. A büntető kényszer homlokterében az áll, hogy az illető (jogellenes) magatartás ne valósuljon meg. A teljesítési kényszernek célja pedig valamely megkövetelt, de el nem végzett cselekményre vagy egyéb magatartásra való közvetlen rábírás. Ebből a szempontból áll az a megállapítás, hogy a teljesítési kényszer inkább a jövőbe mutat, tehát a teljesítés pótlására még van lehetőség. Ez az elhatárolás is több problémát rejt magában. Nevezetesen: a büntető kényszerrel sújtott magatartás is, illetőleg mulasztás is, több esetben utólagosan pótolható, és ekkor a társadalomra veszélyesség elenyészik, vagy legalábbis minimális mértékre csökken. Ilyenkor a kötelezettől rendszerint valamilyen tevőleges magatartást várnak, amely esetleg későbbi időpontban is teljesíthető; a jogi szabályozás módjára nézve azonban azonos a büntető kényszerével, vagyis oly normatíva végrehajtásáról van szó, amelyhez nem szükséges egyedi aktus kibocsátása. Azt a kényszert viszont, amelynek alkalmazására egyedi aktus elmulasztása miatt került sor, általában teljesítési kényszernek nevezik, tekintet nélkül arra, hogy pozitív vagy negatív magatartásról, teljesítésről vagy tűrésről, abbahagyásról van-e szó. Mivel a telje-

sítési kényszer általában a jövőbe mutat és a vele szankcionált magatartás utólagosan esetleg a veszély növekedése nélkül is teljesíthető, ezért a társadalomra rendszerint kisebb veszélyességet jelent, mint a büntető kényszerrel biztosított magatartás elmulasztása. De ez a tétel is csak viszonylagos érvényű. Lehet, hogy a teljesítési kényszer alkalmazásánál adott esetben a társadalomra nagyobb veszélyességgel állunk szemben, mint a büntető kényszernél, amely a szankció mértékében plasztikusan juthat kifejezésre.

Az államigazgatási büntető és teljesítési kényszer közötti változtatott különbség, vagyis az, hogy a teljesítési kényszerrel a hatóság (egyedi aktus formájában) a konkrét ügygel már előzőleg foglalkozott, és így objektíve nagyobb a lehetőség arra, hogy az osztálytársadalmi érdeket kevésbé érheti váratlan sérelem, mint csupán a közvetlenül normatíva sértés esetén, rámutat arra, hogy a büntető szankció jellegű bírságfajták között is bizonyos fokozati rangsorolás létezik; ez pedig nem más, mint egyes kiemelt ügyekre, feladatokra nézve, amelyek a veszély nagyobb vagy gyakoribb lehetőségét rejtik magukban, mint az egyéb feladatok, az általánostól eltérő, de azt erősítő, már a kisebb veszélyre is reagáló intézmény: más bírságfajta is létrejön. Így például a kereskedelmi és az egészségügyi igazgatásban létesült külön felügyeleti bírságnak a létjogosultságát az adja meg, hogy a kereskedelemben jobban kínálkozik lehetőség a visszaélésre, mint más tevékenységnél, és ezért a veszély csökkentésére, illetőleg megelőzésére még a szabálysértést "előző" intézményt is létre kell hozni (amely a szabálysértés helyébe is léphet); az egészségügy vonatkozásában szintén rendkívüli jelentőségű a prevenció; ezért hasonlóan a kereskedelmi felügyeleti bírságoláshoz, az államigazgatásnak a szabálysértést "előző" jogellenességre, a társadalomra kisebb veszélyességű magatartásra már reagálnia kell. Így tehát a szabálysértést és a felügyeleti bírságolást összevetve: a társadalomra veszélyesség általában azonos fokú mindket-

tónél, de a felügyeleti bírságolás szervezeti és működési biztosítékaival a társadalomra kisebb veszélyességű magatartásokra gyorsabban reagálhat, ezért a szabálysértéshez viszonyítva felügyeleti bírsággal sújtható magatartás a társadalomra kisebb veszélyességű, de a szabálysértéssel általában azonos mértékű is lehet. A felhozott példa jól mutatja, hogy a társadalomra veszélyességet mindig egy adott feladat, intézmény valamennyi (anyagi jogi, eljárás szervezeti stb.) vonatkozásában kell megvizsgálni.

A társadalomra veszélyesség mértéke nemcsak a cselekmény, a magatartás, hanem az elkövető személyét illetően is releváns. Ez a szempont alapján már a bírságolás alanyi kérdéseire vezet át. Itt csupán az összefüggés miatt mutatunk rá. A társadalomra veszélyesség mértéke az elkövető vonatkozásában különösen két szempontból lehet fontos. Az egyik az, hogy az államigazgatási felelősségrevonásnál, mivel a veszély, illetőleg a jogsértés foka a reparatív kényszertől eltérően exakt módon rendszerint nem határozható meg, ezért a jogszabályok eleve bizonyos "latitude"-t kénytelenek alkalmazni, amelyen belül a hatóság a cselekmény társadalomra veszélyessége mellett az elkövető társadalomra veszélyességet is vizsgálni köteles; sőt éppen ez a helyes, mivel így lehet a bírságolást, figyelemmel a felróhatóságra a meggyőzéssel egységet alkotó kényszerként, mint a nevelés maximális lehetőségét kihasználni. A másik: az elkövető társadalomra veszélyessége különösen abban csúcsosodik ki, ha az illető ismételten okoz államigazgatási felelősséggel járó jogellenes és társadalomra veszélyes magatartást. Ezért ilyen esetben - tételesjogban meghatározott feltételek szerint - az ismételt államigazgatási felelőség helyett esetleg büntetőjogi felelősségrevonásra kerülhet sor.

Ami a társadalomra veszélyesség tételes szabályozását illeti, a bírságolás jogintézményének szabálysértési alakzatára vonatkozóan jogszabály erről nem rendelkezik. Megelégszik

- mint láttuk - a formális fogalom meghatározással. Ezért vált eleinte vitatott kérdéssé, hogy a szabálysértés a társadalomra egyáltalán veszélyes magatartás-e.^{30/}

A szabálysértéssel szemben a felügyeleti bíráságot egyes fajtái, igaz, hogy főként a közelmúltban megjelent végrehajtási rendelkezések a társadalomra veszélyességgel már operálnak.

A társadalomra veszélyesség mértékének az ismérve alapvető ugyan a büntett és az államigazgatási felelősség közti megkülönböztetésre, az államigazgatási szervező munkára háruló feladatok gyakori változása miatt, mégis nehéz jogpolitikai kérdés annak eldöntése, hogy mely esetekben kerüljön sor államigazgatási, és mely esetekben büntetőjogi felelősségre vonásra. Ezt a kérdést a jogalkotónak mindenkor nagyon gondosan kell mérlegelnie.

A szóban lévő probléma azt a kérdést is érinti, hogy vajon mi a társadalomra veszélyesség és a jogellenesség kapcsolata a bíráságoti jogban? A kettő szoros kapcsolata a törvényesség fokozottabb biztosítására, mind a statuálásra, mind a jogalkalmazásra nézve garanciális jellegű. A társadalomra veszélyességnek és a jogellenességnek a múltban sem volt oly "éles" a találkozása a kihágási, mint a büntetőjogban. Hasonló volt a helyzet a szocialista fejlődés korábbi szakaszában a Szovjetunióban és egyes népi demokratikus államokban. Miben állt a probléma lényege? A társadalomra veszélyesség a büntetőjogban nemcsak a bűncselekmény materiális fogalmát írta körül, hanem a jogalkalmazásnak a nullum crimen sine lege elv hiányában bizonyos mértékben elsődleges iránytűje is volt. A szocialista büntetőjog a társadalomra veszélyesség mellett ma már a nullum crimen sine lege elvét is általában alkalmazza. Ezzel biztosítja, hogy csak az a társadalomra veszélyes cselekmény poenalizáltassék, amelyet a jogszabály kifejezetten bűncselekménynek nyilvánít, és ezzel állja útját az analógia alkalmazásának is; megakadályozza, hogy a büntetőjog határai

más jogágak felé elmosódjanak. A Szovjetunió és a szövetséges köztársaságok büntető törvényeinek alapelvei szerint "bűncselekménynek a büntető törvénykönyvbe ütköző, a társadalomra veszélyes ... cselekményt (tevékenységet vagy mulasztást) kell tekinteni...". A jogalkalmazásban a jogellenesség és a társadalomra veszélyesség mikénti kapcsolatának ma már elsődlegesen "lefelé" van szerepe. Mindez a szóban lévő alapelvekből következik, miszerint: nem bűncselekmény az olyan tevékenység vagy mulasztás, amely formailag kimeríti ugyan a Büntető Törvénykönyvbe ütköző valamely cselekmény ismérveit, csekély jelentőségére tekintettel azonban nem veszélyes a társadalomra. Lényegében ugyanerre az eredményre jut a magyar Büntető Törvénykönyv Tervezete is. A törvényhozó által büntetetté nyilvánított cselekményfajta kivétel nélkül veszélyes a társadalomra, még hozzá olyan fokban, hogy büntetést érdemel. A törvényhozónak ezt az értékelését a jogalkalmazó nem bírálhatja felül, s nem helyezkedhetik arra az álláspontra, hogy a kérdéses magatartástípus egyáltalán nem, vagy csak jelentéktelen fokban veszélyes a társadalomra. Ez az ellenkező oldalról nézve azt is jelenti, hogy a jogalkalmazó a szerinte társadalomra veszélyesnek látzó, de jogszabályban azzá nem nyilvánított magatartást szankcióval nem sújthat. A magyar büntetőjog is a társadalomra veszélyesség és a jogellenesség vizsgálatában elsősorban "lefelé" elhatároló. A hivatkozott Tervezet szerint: a büntetetté nyilvánított cselekmény in abstracto feltétlenül büntetést érdemlő fokban veszélyes a társadalomra, in concreto azonban nélkülözheti ezt a jelleget; ezért büntethetőséget kizáró okká nyilvánítja a társadalomra veszélyesség jelentéktelenségét.

J E G Y Z E T E K

az V. fejezethez

1. Angyal Pál: A közigazgatásellenesség büntetőjogi értékelése, 1931, 5. p.
2. A "közigazgatási büntetőjog" is gyűjtő-elnevezés. "Das Polizeil- und Finanzstrafrecht oder wie wir ganz allgemein sagen können, das Verwaltungsstrafrecht..." (Spiegel, Ludvig: Die Verwaltungsrechtswissenschaft, Leipzig, 1909, 132. p.)
3. A magyar kihágási jog fejlődése történetének alapos és értékes feldolgozása Király Tibor tanulmánya. A kihágások a magyar jogban, Tanulmányok az állam és a jog köréből, Budapest, 1953, 87-128. p.
4. Király Tibor: i.m. 113. p.
5. Lásd például: Kimmel, Josef: Österreichisches Verwaltungsstrafrecht, 5. Aufl. Wien, 1949, 146. p.
6. Tusnádi Élthes Gyula: A rendőri és a jövedéki büntetőjog. Az Ezeréves magyar kihágási jog története és mai állapota. Budapest, 1935. 424. p.
7. Az 1878. évi V. törvény (Btk) indokolásából.
8. Uo.
9. Uo.
10. Uo.
11. Uo.
12. A magyar burzsoá közigazgatási irodalomban és jogban a rendőri és a közigazgatási hatósági tevékenységet általában azonosították. Kmetty Károly szerint: a rendőrség, - mint szervezet - a rendőri ténykedésre hivatott közigazgatási szervek, hatóságok és közegek összességét jelenti, noha közönségesen csak a biztonsági rendőrségnek külön szerveit, illetőleg csak a fegyveres rendőri erőt értik alatta;... (A magyar közigazgatás és pénzügyi jog kézikönyve, I. kötet, Budapest, 1911, 742. p.)
A közigazgatásnak, a rendészetnek, illetőleg a rendőrségnek még a burzsoá magyar közigazgatásban sem alakult ki a burzsoá viszonyoknak megfelelő pontos fogalma, tartalma,

nem büntetőjogi, hanem közigazgatási jogi matéria.

14. Vö. Angyal Pál: id.m. 15-19. p. és Király Tibor: id.m. 112.p.
15. Angyal Pál: id.m. 46.p.
16. Angyal Pál: id.m. 49. p.
17. id.m. 50. p.
18. id.m. 45. p.
19. Király Tibor: A kihágások, i.m. 117. p.
20. Gesetz über Ordnungswidrigkeiten von 25 März 1952. (B.G.Bl. I.S. 117.)
21. Forsthoff, Ernst: Lehrbuch des Verwaltungsrechts, I. Band, Allgemeiner Teil, München und Berlin, 1958, 264.p.
22. Forsthoff, i.m. u.o.
23. i.m. 264.p.
24. i.m. 272.p.
25. Köst, Ewald: Juristisches Wörterbuch, Bremen, 1955. 672.p.
26. A tárgyalta "Ordnungswidrigkeit" jogintézmény tartalmaz azonban néhány olyan rendelkezést, amely a dolgozók részére bizonyos lehetőséget biztosít a burzsoá közigazgatás önkénye ellen és a törvényesség fokozottabb biztosítására esetleg a szocialista bírságolásban is megfelelően hasznosítható. Ilyen intézmények a következők: a kísérlet csak akkor bírságot lehet, ha a törvény azt kifejezetten megjelöli; a szabálytalanság csak akkor üldözhető, ha a cselekményt szándékosan követték el, ha csak a törvény másként nem rendelkezik; nincs helye bírságolásnak, ha azt jogszabály alkalmazhatóságában, vagy fennállásában való véletlen tévedéssel követték el: a bírság behajthatatlansága esetén elzárásra átváltoztatható (legmagasabb időtartam 6 hét), amelyet a közigazgatási hatóság javaslatára a járásbíró rendelhet el; a bírságolási határozat ellen az illető a járásbíróhoz fordulhat.
27. Király Tibor: a kihágások, 112-113. p.
28. Király Tibor: i.m.
29. Eörsi Gyula: Kártérítés jogellenes magatartásért, Buda-

egymástól való elhatárolása. Nem nyert tisztázást különösen a rendészetnek a közigazgatási hatósági tevékenységéhez való viszonya. (V.ö. Tomcsányi Móric: Rendészet-közigazgatás-bírói jogvédelem, Budapest, 1928)

Véleményünk szerint a burzsoá igazgatásban sem lehet a hatósági ténykedést a rendészettel azonosítani. A rendészeti tevékenység a hatósági ténykedésnek egyik ága, a burzsoá közigazgatásban legdőntőbb ágazata.

Az államigazgatás és a rendészet, a hatósági ténykedés és a rendészet kapcsolatát, elhatárolását kellőképpen a szocialista irodalom sem tisztázta.

Rá kívánunk mutatni azonban arra, hogy a bírságolási jogot a rendészettel egy nevezőre hozni helytelen. A bírságolás államigazgatási szankció, a hatóság kényszerítő eszköze. Azok a magatartások, amelyek bírságolást vonnak maguk után nemcsak a rendőri, hanem a hatósági ténykedés minden területét érintik. Sőt a felügyeleti bírságolás elsősorban a közvetlen szervező munkát támogatja. A "felügyelet" névvel jelölt szervek sem végeznek általában irányító szervező funkciót, hanem súllyal az ellenőrzés a feladatuk. Márpedig ahogyan az ellenőrzést "sommásan" a rendészet körébe sorolni tévedés lenne, éppúgy az ellenőrzéssel társuló bírságolási jog, de a szabálysértések jelentős része sem sorolható a rendészet tartalmi körébe. A rendészet körét nézetünk szerint helyes lenne kizárólag a rendőri funkciók területére szűkíteni.

13. Angyal Pál A közigazgatásellenesség büntetőjogi értékelése című tanulmányában elvi különbséget észlelő csaknem valamennyi elmélettel foglalkozik és bírálja azokat. Így foglalkozik: a cselekmény tárgyának; 2/ a cselekmény hatásának; 3/ a jogellenesség és engedetlenség, a védelmi normák; 4/ a védelmi cél; 5/ a védelmi eszközök; 6/ az elkövető egyéniségének a különbségére alapozott elméletekkel, majd külön foglalkozik a közigazgatási büntetőjog legismertebb burzsoá képviselőjének, Goldschmidtnek az elméletével és végezetül válaszolja a saját felfogását. (Angyal P.: id.m. Bpest, 1931, 62. p.)
- A legismertebb Goldschmidt elmélete. Ugyanakkor azonban ő is téves úton jár. Szerinte a büntetőjog két elemén épül fel; az egyik materiális jellegű: valamely jogilag védett érdek megsértése vagy veszélyeztetése; a másik elem formális, valamely sértést tiltó állami normának az áthágása. A közigazgatási jogszabály megsértésével az állam rövidséget szenved, de rövidsége: *lucrum cessans*. A bűncselekmény elkövetésével viszont *damnum emergens* áll elő. (James, Goldschmidt: *Das Verwaltungsstrafrecht, Eine Untersuchung der Grenzgebiete zwischen Strafrecht und Verwaltungsrecht*, Berlin, 1902, 540, 544, 545, 577: p.)
- Goldschmidt helyesen látja azonban meg, hogy a közigazgatási büntetőjog, bár a tételes szabályok mást mutatnak

pest, 1958. p.

30. Voltak olyan nézetek, amelyek szerint - mivel a szabálysértés nem bűncselekmény - nem lehet a szabálysértés társadalomra veszélyességéről beszélni. Ezek a nézetek nem fogadhatók el. Valamely cselekvés vagy mulasztás, vagyis bármely emberi magatartás társadalomra veszélyessége ugyanis nemcsak büntetőjogi kategória, tehát az nemcsak bűncselekménynek lehet tulajdonsága, hanem minden olyan magatartásnak, amely a dolgozók érdekeit sérti vagy veszélyezteti. Még azt sem lehet állítani, hogy társadalomra veszélyes cselekvésnek vagy mulasztásnak csak olyan magatartás tekinthető, amelynek elkövetése büntetőjogi szankciót vagy valamilyen bírságot von maga után. (A szabálysértési eljárás, Az 1955. évi 17. törvényerejű rendelet és a 32/1955. (VI. 8.) MT rendelet magyarázata, Budapest, 1956, 35-36. p.)

VI. FEJEZET

A BÍRSÁGOT MEGÁLLAPÍTÓ JOGSZABÁLYOK
TÖRVÉNYI TÉNYÁLLÁSÁRÓL

A jogi szabályozás sokoldalú garancia a szocialista állam-apparátus, s közte az államigazgatás helyes működésére. Jogszabály határozza meg, hogy az államigazgatási szerv milyen körben szervezhető, azaz milyen körben kötelezhető, illetőleg jogosítható; másrészt, hogy mi a kötelessége, illetőleg a joga a feladatmegoldásában résztvevő másik személynek, szervezetnek. Másképpen: jogszabály határozza meg az államigazgatási szerv feladatát, illetőleg annak a feladatmegoldást szolgáló jogviszonnyal kapcsolatos hatáskörét, rendelkezési jogosultságának mértékét. Az államigazgatási szerv hatáskörének az "ellenpólusa" az a magatartás-követelmény (kötelezés és jogosítás), amelyet a jogszabály az államigazgatási jogviszony másik (az államigazgatási szervvel együttműködő) alanyára szab. Ami az államigazgatási szerv részéről hatáskör, az az irányított egység, szervezet vagy személy részére kötelezés, illetőleg jogosítás. A hatáskörök pontos meghatározása mellett szükséges az államigazgatás anyagi jogi szabályozásának, az államigazgatási jogviszonyban résztvevők kötelességeinek és jogainak a szabatos kimunkálása; különösen a törvényesség fokozottabb biztosítására - azoknál a jogszabályoknál, amelyek közvetlenül jogviszony keletkeztetésére, megszüntetésére, stb. irányulnak és még inkább azoknál, amelyek a diszpozíció mellett nyomban szankciót sorakoztatnak fel, vagy azt már meglévő szankciók alá vonják.

1. A szabálysértés törvényi tényállásáról

A bírságoló jogszabályok szerkezetét elsőként a szabálysértést illetően vizsgáljuk meg, mégpedig mind az ún. általános és mind a pénzügyi szabálysértés vonatkozásában. Az ún. általános szabálysértések közt két alapvető csoportot különböztethetünk meg. Nevezetesen vannak olyan szabálysértések (eddig általában csökkenő számban), amelyek valamely büntetőjogi törvényi tényállás enyhébb súlyú változatai. Itt voltaképpen ún. bagatell büntetőjoggal van dolgunk, amelynek szabályai annyiban érintik az államigazgatási jogot, hogy a felelősségre vonást nem bíróság, hanem államigazgatási szerv fogatosítja. Bonyolultabb a törvényi tényállás szabályozása a bírságolási jognak éppen a "prototípus"-ánál, vagyis azokban az esetekben, amikor a jogellenes és szankcióval sújtandó magatartás közvetlenül az államigazgatási szervek szervező tevékenységével kapcsolatos. Itt a diszpozíció tartalma a folyamatos szervező tevékenység folytán gyakrabban változik; a jogszabályt terebélyes diszpozíció uralja, amelyhez a szankció szerkezetileg "lazábban" kapcsolódik.

Az államigazgatási szervek szervező tevékenységével kapcsolatos szabálysértési jogszabályok szerkezeti felépítésének következő fajtáival találkozunk.

Vannak olyan államigazgatási anyagi jogszabályok, amelyek az adott államigazgatási ágazat, vagy az államigazgatás egésze vonatkozásában közvetlenül szankcionált és teljesen határozott diszpozíciót tartalmaznak. Ilyen esetben a diszpozíció a szabályozás közvetlen célja, nemcsak valamely feladatmegoldó szabályozás járuléka. Ez a szabályozás - bár az államigazgatás szervező tevékenységével közvetlenül kapcsolatos szerkezetileg mégis a büntetőjogi normához áll közel. A szerkezeti megoldás hasonlósága a tartalmi közelség, rokonság következménye, különösen az olyan törvényi tényállásnál, amely az államigazgatás egészét (vagyis nemcsak egy-egy ágazatát) érinti. Az ilyen jogszabály törvényi tényállása, kimunkálása

kevésbé problematikus.^{1/} Törvényi tényállásuk viszonylag "időtálló", mivel nem a közvetlen feladatmegoldó szervező munkának a függvénye, hanem annak zavartalan feltételét biztosítja. Ahol a szabálysértési joganyagot valahol is kódexszerűen szabályozzák, a szóbanlévő törvényi tényállások az egységbe foglalt szabályozás fő elemei. A szabálysértések többsége azonban másfajta államigazgatási anyagi jogszabály járuléka. Már a büntetőjog normái között jelentős számban akad ún. keretdiszpozíció. A büntetőjogi keretdiszpozíció rendszerint más jogterülethez tartozó szabályban foglaltakra úgy hivatkozik, hogy a bűncselekményi tényállást más, esetleg több jogszabályban foglalt norma megsértésével lehet megvalósítani. Ebből következik, hogy a norma diszpozíció rövid szövegezése nem lenne lehetséges.^{2/} Az államigazgatási jog anyagi jogszabályai jellegetekre nézve inkább a polgári joggal mutatnak hasonlóságot. A polgári jog szabályai általában arra irányulnak, hogy bizonyos célzott, megtervezett joghatást érjenek el (pl. az egyes vállalatok szükségleteik kielégítésére szerződéseket kössenek egymással). Az államigazgatási jog - ha más módszerrel is, de ezen az úton jár: a szervező munka szándékolt jogviszony segítségével oldja meg a kitűzött feladatot. Más azonban a példaként említett jogág szabályozási módjának a természete. A polgári jog bizonyos cselekvési lehetőséget biztosít a jogalanyok közt. Az államigazgatási jog viszont ilyen "mozgási" lehetőséget általában nem is adhat; hatóságként szabja meg a feladatokat, illetőleg kötelelességeket és jogokat. Mivel a büntetőjogot uraló tilalmazást kötöttebb szerkezetben könnyebben ki lehet munkálni, mint az államigazgatási jog kifejezett joghatást célzó rendelkezéseit, ezért a polgári jog és a büntetőjog szabályozási módszeréből az államigazgatási jogban a következőket kellene hasznosítani. A szervező munkánál elengedhetetlen a keret-diszpozíció; mivel azonban az államigazgatási jogban a hatósági akarat (hatáskör) uralkodó és a hatóságnak közvetlen szankció is van a kezében, ezért az államigazgatási

jog magatartásszabályait a büntetőjog exakt szabályaihoz optimálisan kellene közelíteni.

Az államigazgatási jog anyagi szabályainak alaptípusa az ún. ágazati kodifikáció termékei: egy-egy szakigazgatási ágat átfogó, egységes jogszabályok; például a tűzrendészetéről, az iparjog gyakorlásáról; az építésügről; az állategészségügyről; a növényvédelemről stb. szóló törvények, illetőleg egyéb jogszabályok. Az ilyen jogszabály a szervező tevékenységgel együttjáró valamennyi feladatot és hatáskört és az annak megfelelő kötelezést és jogosítást szabályozza általában, de csak alapvonásaiban; a kérdések részletes rendezését rendszerint a jogalkotással felruházott alsóbbfokú szervnek hagyja meg. A jogszabályt a feladatmegoldást célzó diszpozíció uralja, amely az elnevezésben is kifejezésre jut. Nevezetesen: nem a szankcionálás (mint a büntetőjogi szabályozás), hanem a megoldandó állami feladat elnevezését viseli (pl. egészségügy, építésügy, stb.). Mind az átfogó ágazati, mind az egyes államigazgatási ügyeket rendező jogszabályokra a diszpozíció pozitív (rendező) jellege az általánosan jellemző (pl. meghatározza az egészségügyi védekezéshez szükséges tennivalókat; az építésügyi műszaki előírásokat). A tárgyalt sajátosságaiból következik, hogy a szankció olyan diszpozíció részhez kapcsolódik, amely a szervező együttműködésnek a hiányát rögzíti, vagyis a megfogalmazás "nemleges" jellegű (pl. ...aki nem tartja be az előírt követelményt, nem a jogszabályban meghatározott módon cselekszik).

A szabálysértés törvényi tényállásának felépítése többféle módon lehetséges:

a) Összefoglaltan, a szervező magatartás-előírások végén szabálysértésként - egybegyűjti a pozitív diszpozíció (alapidiszpozíció) szankcionálandó rendelkezéseit (mint említettük, szükségszerűen "nemleges" körülírással) ^{3/}. A megoldás lehet quasi "önállósult" szabálysértési diszpozícióként (esetleg utalással a rendező alapidiszpozícióra). Ez az államigazgatási

szabálysértés exakt kimunkált formája, amely a szabályozási mód optimuma.

b) Önállósult diszpozíció, de tipikusan keretrendszerű megoldással. Ilyen esetben a szabálysértési diszpozíció tartalmát az illető ágazat, vagy ügy teljes anyagi szabályai határozzák meg.^{4/}

Az imént említett keretdiszpozíció két megoldási formában jelenhet meg. Az egyik az, hogy a diszpozíció az illető tárgyban kelt alapjogszabályra utal vissza (vagyis arra a szervező jogszabályra, amelyben a szabálysértési törvényi tényállás is helyet foglal), vagy olyan megoldást kénytelen választani, hogy a diszpozíció tartalmát már (időbelileg esetleg korábbi, vagy későbbi, sőt gyakrabban változó) szabályozás határozza meg.^{5/} A szabályozás módjára nézve éppen az utóbbi a legjellemzőbb. Olyan tény ez, amellyel az államigazgatási jog számolni kényszerül; nevezetesen a folyamatos szervező munka új és új helyzettel áll szemben, a feladatok alakulnak, és új megoldást kell keresni.

A törvényi tényállás keretjellege még élesebben jelentkezik akkor, ha az illető jogszabály nem operál "önállósult" vagy legalábbis "önállósulás"-ra mutató törvényi tényállással, hanem az egész jogszabályt egyben szabálysértési törvényi tényállásnak tekinti. Ebbe az irányba mutat az a megoldás is, amikor valamely jogszabály önállósult formában felsorol ugyan szabálysértési törvényi tényállásokat, de megjelöljük benne a mindent felölelő teljes keretdiszpozíciót is. Az ilyen megoldás szövegezése rendszerint a következő: szabálysértést követ el, aki tárgyban lévő kérdésre vonatkozó rendelkezéseket "egyébként", "bármilyen módon" megszegi. Az "egyébként" kitétel valamennyi lehetséges jogsértést abszorbeálja. A jogalkotó az ún. önállósult törvényi tényállásokat példázó jelleggel sorolta fel. Ez kodifikációs "óvatosság". Úgy véli: nem lehet tudni előre, hogy az illető jogszabályra vonatkozóan milyen jogsértések keletkezhetnek. Tehát biztos - ami biztos jelszóval az

analógia határán járunk. Nézetünk szerint azonban, ha a jogalkotó maga sem tudja pontosan, hogy mit minősítsen szankcióval sújtható magatartássá (ezért minden szabálytalanságot generálisan szabálysértéssé tesz), akkor milyen joggal várhatja el, hogy a kötelezett jobban ismerje a jogot, mint az alkotója, illetőleg alkalmazója. Még csak tetézi a visszásságot, ha a példázó szabálysértési tényállások ugyanolyan mértékű hátrányt jelentenek, mint az "egyébként" szócskába bűjtött összes lehetséges jogellenes magatartások. A szóbanlévő módszert csak akkor véljük alkalmazhatónak, ha az önálló szabálysértési tényállás nem példázó, hanem kimerítő; mégpedig olyan formában, hogy az exakt kimunkált törvényi tényállások súlyosabb szankciót vonnának maguk után, mint a "generálisan" szabálysértéssé minősített összes lehetséges jogellenes magatartások.

2. A pénzügyi szabálysértés törvényi tényállásáról

Ismeretes, hogy a szabálysértésnek két fajtája van. Az ún. általános szabálysértés (amely a legváltozatosabb érdekköröket védi) és a pénzügyi szabálysértés. A két jogintézményre - mint a bevezetőben már rámutattunk - a tételes szabályozás nem azonos.

A két fajta szabálysértést számos rokonvonás mellett egymástól eltérő sajátosságok is jellemzik. Ilyen sajátos vonás: az ún. általános szabálysértéseknek jelentősebb része nem kapcsolódik bűncselekményhez; sőt a szóban lévő szabálysértés többsége éppen államigazgatási jogszabályt sért, illetőleg az államigazgatási szerveknek egyéb jogágak alkalmazásával járó végrehajtó-rendelkező tevékenységét. Ugyanakkor a pénzügyi szabálysértést és az egyazon érdekkört súlyosabban sértő pénzügyi bűntettet (adócsalást) objektív elhatárolásként értékhatár választja el egymástól (hasonlóan, mint az ún. általános szabálysértés néhány fajtáját egyes bűntettől), másrésztől a pénzügyi szabálysértést "lefelé" is számos fonal köti össze az

egyéb bírsággal és más államigazgatási vagyoni szankcióval.

A pénzügyi szabálysértés magatartákszabályai többé-kevésbé "homogén" anyagot foglalnak magukban, nevezetesen az állam pénzügyi érdekeit védik, az állami bevételek biztosítását célozzák. Magatartákszabályaik a pénzügyi jogviszonnyal kapcsolatosak. Így voltaképpen a pénzügyi szabálysértés három ág ölelkezése. Éspedig: a pénzügyi, az államigazgatási és a büntetőjogé. Az ún. "általános" szabálysértés magatartákszabályai "heterogén" jellegűek. Ahány igazgatási ág - annyi jogvéde érdek és annyi fajta szabálysértés.

A pénzügyi szabálysértés, noha azt a büntetőjoggal az ún. általános szabálysértéshez viszonyítva erősebb szálak kötik össze, jellegére nézve az államigazgatási végrehajtó-rendelkező tevékenységgel kapcsolatos szabálysértésekhez áll közelebb. A pénzügyi jogviszony ugyanis a pénzügyi hatóság és az ügyfél gyakran folyamatos együttműködését kívánja meg (éppen úgy, mint az egyéb államigazgatási jogviszony, amelynek a pénzügyi jogviszony lényegében csak egy ágazata), hiszen éppen közös cselekményük révén oldódnak meg a pénzügyi igazgatásra háruló egyes feladatok. Az ügyfél, mint az államigazgatási jogviszonynál rendszerint, cselekvő együttműködésre, tevéssé: rendszerint pénzfizetésre köteles.

A pénzügyi szabálysértés törvényi tényállásának szabályozási módja leginkább abban tér el az ún. általános szabálysértéstől, hogy törvényi tényállásának viszonylag is önálló megfogalmazásával alig találkozunk. Bár a korábban hivatkozott törvényerejű rendelet elsősorban azt a magatartást tekinti pénzügyi szabálysértésnek, amelyet a jogszabály kifejezetten annak nyilvánít, mégis az egyes adó, illeték- és jövedékjogszabályok legfeljebb negatív körülírást adnak.

Az ilyen szabályozás természetére nézve közel áll a szabálysértés - már említett - ún. "egyéb" kitételű megfogalmazást nyert diszpozíciójához. Míg az előbbi azonban valamely

adott tárgykör szabályainak keretében jelentkezik (pl. növény-egészségügyi, építésügyi stb. szabálysértés), a pénzügyi szabálysértés törvényi tényállásánál döntő szerep a szó valódi értelmében "általános" részként kezelhető alapjogszabálynak jut. A pénzügyi szabálysértések többsége ugyanis nem az egyes törvényi tényállások, hanem az említett alapjogszabály diszpozíciója alapján határozható meg, éspedig azzal, hogy az értékhatár a büntetési érték alatt húzódik, illetőleg mint alanyi oldal - hiányzik általában a szándékosság.

Bár a szabálysértést és a felügyeleti bírságolást (erről bővebben a következő pontban szólnunk) kiváltó magatartás-szabályok között is van ölelkezés, különösen erős a kapcsolat a pénzügyi szabálysértés és az egyéb pénzügyi szankciók között. A pénzügyi szabálysértési szankció és az egyéb pénzügyi (vagyoni) szankció közti erősebb kapcsolat behatóbb érzékeltetésére vessünk pillantást az ún. általános szabálysértési és a pénzügyi szabálysértést kiváltó magatartás-szabályok különbségére. A szocialista államigazgatásban általános követelmény, hogy a kötelezett "maga" teljesítsen. A teljesítés faja más és más az egyes szakigazgatási ágak feladatainak megoldásában. Ezzel szemben a pénzügyi igazgatásban a vagyoni teljesítés és a vagyónjellegű bírság "egy vonalba" esik. Lényegében tehát mindkettő pénzügyi szolgáltatás; az egyik tevételesen együttműködés - a másik ugyan szankció - de a vagyoni jelleg bizonyos vonatkozásában a kettőt közös nevezőre hozza. Ez az oka annak, hogy a pénzügyi szerveknek a szabálysértés jogintézménye mellett - mondhatnók ennek csak kivételes alkalmazására - a bírság jellegű lehetőségek széles köre áll rendelkezésére. A pénzügyi hatóságnak nem érdeke az, hogy mindenáron szabálysértési eljárást folytasson le, amely más szakigazgatási szervek viszonylatában csaknem egyedüli szankció alkalmazási lehetőség. A pénzügyi hatóság a közbevételek biztosítására hivatott. Ha ennek elérésére "egyszerűbb" eszközök is elégségesek, miért kerülne sor a szabálysértési intézmény felhasználására. Ahol a prevenciónak tágabb a lehetősége, nyilván csökkenhet az erő-

sebb szankció alkalmazásának a szükségessége. Amíg a pénzügyi szabálysértés "pozitív" törvényi tényállásával a pénzügyi jogszabályokban alig találkozunk (és jórészt ott is egy kalap alá véve a pénzügyi büntettekkel), a külön szabálysértési eljárás nélkül kiszabható bírságjellegű egyéb vagyoni szankciók pontosabb tételesjogi körülírást nyertek. A pénzügyi szabálysértés törvényi tényállása tehát mind "lefelé" (vagyis az egyéb pénzügyi jogi vagyoni szankciók), mind "felfelé" (a pénzügyi büntett vonalán) az említett jogintézmények együttes öszszvetésével állapítható meg.^{6/}

3. A törvényi tényállás a felügyeleti bírságnál

Ismeretes, hogy a felügyeleti bírság^{7/} olyan szankció, amely mint "következmény" kapott önálló tételesjogi fogalmat; hiányzik a jogellenes magatartásnak külön kategóriaként való megjelölése, mint pl. a "szabálysértés" esetében. Ez arra mutat, hogy a felügyeleti bírság az államigazgatás szervező munkáját akadályozó szinte valamennyi jogellenes magatartásnak "elvileg" következménye lehetne. Minthogy azonban a tételesjogi szabályozás szerint az államigazgatás rendjét sértő nem minden magatartás sújtható bírsággal, és mivel a felügyeleti bírsággal járó magatartások a szabálysértéshez hasonló törvényi tényállást nem nyertek, ezért elhatárolásukat több szempontból kell elvégeznünk.

Általános szabályként állapíthatjuk meg, hogy a felügyeleti bírság, hasonlóan a szabálysértéshez, "hatósági kapcsolat" terméke, mégpedig a hatósági kapcsolat "tisztá formája", amikor is szabályként államigazgatási szerv (hatóság) és egyéb más jogalany (jogi személy, intézmény, természetes személy, stb.) kerül egymással szervezési (végrehajtó-rendelkező), de túlnyomórészt nem a hierarchia síkján jelentkező kapcsolatba.

A szabálysértés törvényi tényállásainak heterogén tartalmával szemben az egyes felügyeleti bírság tényállása viszonylag "homogén". Szabálysértés valamennyi ágazatot érint, vi-

szont a felügyeleti bírsággal sújtott magatartások csak az államigazgatás egyes ágazataiban, illetőleg egyes feladatkörökben jelentkeznek. Szemléletesen mondva a szabálysértés "horizontálisan" fogja át az egész államigazgatási tevékenységet, a felügyeleti bírság viszont csak egyes - a tárgykör szempontjából - kiemelt jellegű államigazgatási feladatokhoz tartozik.

A felügyeleti bírság törvényi tényállása még abban is különbözik a szabálysértés szabályaitól, hogy felügyeleti bírságolás rendszerint valamely foglalkozási ágban, túlnyomórészt a dolgozók kollektívájában megkívánt (termelési) értékesítésszolgáltató tevékenységet sértő magatartással kapcsolatos; vagyis inkább "a dolgok igazgatása" körében merül fel, míg az ún. személyek igazgatása körüli tennivalókat súllyal a szabálysértési törvényi tényállás magatartás-szabályai rendezik. A szabálysértési jog - a felügyeleti bírságjogot gyakran "fedő" - magatartás szabályai viszont egyaránt megelhetők az egyes foglalkozások gyakorlásával járó tevékenységben.

A felügyeleti bírság magatartásszabályai egyrészt átfoghatják az egész foglalkozási ág körét (pl. kereskedelem vagy az egészségügy), másrészt valamennyi foglalkozási ágban (kollektívában, azaz vállalatnál, intézménynél, szövetkezetnél) csak egyes "kiemelt hatósági feladatokra" vonatkoznak (pl. az egészségügyi követelmények betartására). A szabálysértés törvényi tényállása mindig kiemelt, sajátos hatósági követelményeket, magatartásokat szabályoz. Abból, hogy a felügyeleti bírságolás magatartásszabályai valamely foglalkozási ág részére vonatkoznak (pl. a kereskedelemre) magától értetődően következik, hogy ezek a szabályok összességükben bírsággal sújtható magatartásokat ölelnek fel, vagyis a tárgykörré megjelent összes jogszabály megsértése - általában - bírsággal járó következménnyel járhat, tehát anélkül, hogy jogszabály a jogellenes magatartásokat kifejezetten törvényi tényállásba foglalná össze. Az ilyen felügyeleti bírság-jogszabályok a tevékenység teljes körülírását nyújtják (általában "szabályzatok", mint

sajátos jogforrás kategóriák formájában), tehát összefüggő, egységes, a feladatot és tevékenységet pozitíven jelölő törvényi tényállások. Ezért egyrésztől majdnem lehetetlen, de felesleges is lenne az illető magatartásokat megszegésük esetén külön (negatíven fogalmazott) törvényi tényállásba sűríteni, már csak azért is, mivel a szabályzatok alkalmazása a tényleges munkának szerves együttjárója, amely nélkül az illető foglalkozás helyesen nem is gyakorolható (pl. a kereskedelmi szabályzatok).

A felügyeleti bírságot kiváltó magatartásoknak külön-külön törvényi tényállásba foglalása azért is problematikus, mivel a szóban lévő törvényi tényállások a részletes szabályozás ellenére maguk is keretszabályok, amelyek sok esetben a különböző műszaki, egészségügyi és egyéb szakfeladatok, normák, szabványok jogszabályba (vagy egyéb rendelkezésbe) foglalásai. Találkozunk szabálysértésnek minősített egyes államigazgatásellenes cselekményeknek vagy mulasztásoknak hasonló törvényi tényállási szabályozásával is. Ilyenkor a szabálysértési keret-tényállást teljesen más normatíva tölti ki.

A szabálysértés és a felügyeleti bírság törvényi tényállásának tartalma egyes vonatkozásokban teljesen összefonódhat. Azokban a tárgykörökben, amelyekben felügyeleti bírságoló hatóság működik, ha valamely magatartás kifejezetten szabálysértési törvényi tényállást valósít meg, tétélesjogilag nem szabálysértésnek, hanem felügyeleti bírsággal sújtható állami-gazgatás-ellenességnek minősülhet. Az idevágó tárgykörben minden szabálysértés felügyeleti bírsággal sújtható magatartássá válhat, de nem minden - az államigazgatási szervezőmunkát gátló - jogellenesség: szabálysértés. A szabálysértés és a felügyeleti bírságolás törvényi tényállásának tartalma közt tehát nem, vagy alig lehet különbséget tenni.

Az előbbi - kissé aforizmaként hangzó tétel - kivételesen ellenkezőleg is igaz. Nevezetesen egy vonatkozásban a felügyeleti bírsággal sújtott magatartások (anélkül, hogy kifejezett

szabálysértési tényállásba lennének foglalva), nem felügyeleti bírsággal, hanem szabálysértési eljárás útján szankcionálnak. A szabálysértés és a felügyeleti bírságolás törvényi tényállásai közti összefüggés behatóbb megvilágítására bizonyos történeti előzményeket is figyelembe kell vennünk. A felügyeleti és az egyéb bírságolási jog sajátos államigazgatási jogi intézménye nálunk az 1950-es évek elején - a szabálysértési jog kialakulása előtt - jött létre. A kihágási jog megszűnt és helyette, illetőleg szocialista viszonyok közt továbbfejlesztve a szabálysértés (bírságolási jog intézménye) csaknem általános fejlődési folyamat terméke. E vonatkozásban a jogintézmény tartalmi elemeiről van szó, mivel a korábbi terminológiát (a kihágást) egyes szocialista államok meghagyták, de tartalmilag a szabálysértési (államigazgatási) jogintézményhez közeledtek, még akkor is, ha pl. egyes népi demokráciákban a tétéles szabályozás közelebbi kapcsolatban marad a büntetőjoggal.

A szabálysértési jog megjelenéséig a kihágással együttesen létezett az új sarjadzó jogintézmény, a bírságolási jog, és pedig kétfajta síkon. Az egyik (a szabálysértés mellett) ma is létező felügyeleti bírságolás és a munkaviszonyba közvetlenül illeszkedő, az ún. funkcionális tevékenységgel kapcsolatos bírságolás,^{8/} amelyet a későbbiek során megszüntettek.^{9/}

Az említett bírságolást rendszeresítő jogszabályok - *no-lens-volens* -^{10/} államigazgatási jogszabályt sértő új magatartás-fajtát kreáltak. Nevezetesen: a kihágás mellett (amely bűncselekmény volt, de mint jeleztük, nézetünk szerint közigazgatási büntetőjogi jellegét főbb vonatkozásokban nálunk sem lehet kétségbe vonni) bevezették az ún. szabálytalanság fogalmát, mint az államigazgatásellenes magatartások egyik speciális fajtáját.^{11/} Ezzel a gyakorlatban az államigazgatási szervező munkát sértő magatartások szankcionalizálásában - adott vonatkozásban - bichotomia jött létre. A kihágás és a jelentős bírságösszegre rúgó ellenőrzési bírságolási jog. A

"kettősség" a kihágás felszámolása után sem szűnt meg, mivel az államigazgatási szervező munkát gátló jogellenes magatartásoknak "intézményileg" két alapvető válfaja van: a szabálysértés és a felügyeleti bírságolás.

4. A törvényi tényállás a többi bírságfajtánál

A törvényi tényállás kérdését érintenünk kell végül a helyszíni bírságolás, a szabálysértési eljárást megelőző (tanügyi) bírságolás, a rendbírság, a végrehajtási eljárás során alkalmazható bírság, valamint az eljárási bírság területén is. Általános szabályként mondhatjuk, hogy a törvényi tényállás szabályozottsága - a végrehajtási eljárási bírság kivételével - azonos jellegű valamennyi említett bírságfajtánál, vagyis mindegyiknél exakt módon kimunkált.

A bírságfajták között sajátos a végrehajtási bírságolás. Ismeretes, hogy a többi bírság közvetlenül valamely normatíva megszegésével kapcsolatos, a végrehajtási bírság hatósági eljárás során hozott egyedi határozat végrehajtását célozza.^{12/} Itt maga ún. feladatmegoldó egyedi határozat az anyagi jogszabály eseti alkalmazása, a bírság kiszabásának alapja viszont eljárási jogszabály megsértése, éppúgy, mint az eljárási bírságnál (mégis azzal a különbséggel, hogy normatíva-sértéskor is helyet kaphat).

A végrehajtási bírság ölelkezhethet mind a szabálysértéssel, mind a felügyeleti bírsággal.

Szabálysértési és felügyeleti bírsággal (a végrehajtási bírság kivételével minden egyéb bírsággal is) normatívába foglalt magatartások közvetlen megszegőit sújtják. Ámde például tűzrendészeti szabálysértési eljárás lefolytatásának nemcsak jogszabályban foglalt rendelkezés közvetlen, hanem annak alapján kiadott egyedi határozat megsértése (közvetett jogszabálysértés) esetén is helye van. Ha a kötelezett a hatósági eljárás során kiadott tűzrendészeti (egyedi) határozatot nem tel-

jesíti, nyilván végrehajtási eljárást is lehetne ellene lefolytatni. Ez ugyanis a hatósági eljárás során hozott egyedi határozat végrehajtásának tipikus esetei közé tartozik. Vannak olyan jogszabályok, amelyek érvényesüléséhez egyedi aktus feltétlenül szükséges. A szabálysértési és felügyeleti bírságotlához nem szükséges a bírságotlást előző egyedi határozat (a szabálysértési hatóság nem, a felügyeleti bírságotló hatóság a bírságotlást előtt kiadhat egyedi határozatot). Ha a jogszabály teljesítéséhez nem feltétlenül szükséges egyedi határozat kibocsátása (mint pl. a felügyeleti bírságotlás esetében), a jogsértés megtörténte esetén a felügyeleti hatóság elvileg választhat a között, hogy a jogsértés kiküszöbölésére (a jogszabály törvényi tényállása alapján) egyedi határozatot hoz, amelyben a jogsértés megszüntetését követeli és annak végrehajtását a végrehajtási eljárás bírságotlásának útjára terelheti, vagy nyomban felügyeleti bírság kiszabásával élhet. Véleményünk szerint ez az egyik "sarkpont", amelyen a szabálysértés és a felügyeleti bírságotlás különbsége megfordul. Ez a probléma azonban már átvezet a bírságotlási jog hatásköri, szervezeti és eljárási kérdéseihöz.

5. A bírságotmegállapítási (statuálási) jog

A bírságot kiváltó törvényi (jogszabályi) tényállásokat különböző jogszabályok foglalják magukban. A magatartást előíró rendelkezések (normatívák) egyes jogszabályokban exakt kimunkált tényállásokat, míg mások - és mondhatjuk többségükben - csak ún. keretrendelkezéseket tartalmaznak, amelyeket konkrét tartalommal más jogszabály tölt meg. A bírságotló jogszabályok - törvényi tényállásának tartalmát tekintve - nemcsak egymásmellettiséghben, hanem még inkább "mélységben" (hierarchiában) is összefüggének. Ez pedig nem más, mint a bírságot meg-határozó jogszabály statuálásának a problémája.

A jogszabályok kibocsátása, vagyis az, hogy mely szervek milyen életviszonyokat szabályozhatnak, nehéz államjogi prob-

léma. Gyökeresen más a helyzet a polgári és más a szocialista államban. A burzsoá államban tendencia: az igazgatási szervezet jogalkotó hatáskörének a szélesedése. Már az első világháború előtt két, addig szinte ismeretlen új fogalom bukkant fel a jogászai szókincsben: a kivételes és a szükségrendelet. Ezek kibocsátásának joga révén a kormány lényegileg törvényhozói jogkörhöz jut, s a törvényhozás statisztika szerepre szorul a kormány mellett.^{13/}

A szocialista államban a statuálási jog fejlődése a burzsoának az ellentéte. Nevezetesen: a szocialista forradalom első szakaszán a jogalkotó hatáskörök még egybeolvadnak. Az államhatalom és az államigazgatás központi szerveinek a jogalkotó hatásköre nem különül el; nincs olyan társadalmi viszony, amelyet az államigazgatás legfelsőbb szerve nem szabályozhatna. A bírság-statuálási jog fejlődésének vonala határozott ugyan, de nem mentes a kitérőktől. A statuálási jogra is rányomja bélyegét az a körülmény, hogy a népi demokratikus államok - a szovjet fejlődéstől eltérően - még jó ideig igénybe veszik a burzsoá korszakban keletkezett jogszabályokat és azokat - régi formában, de megváltozott tartalommal - egy ideig a szocialista építés szolgálatába állítják. Az egyes jogágak szabályai közül - túlzás nélkül mondhatjuk - leggyorsabban az államigazgatási jog szabályai cserélődnek ki. Mivel a bírságolás elsősorban az államigazgatási szervező munkát gátló magatartásokat szankcionálja, ezért számos bírságolást is kimondó anyagi jogszabály jön létre, míg mások az organizációs jogszabállyal együtt jelennek meg. Vizsgálódásunk ezért kétfelé irányul: a szabálysértési jogra és a szervező (organizációs) jogszabállyal keletkeztetett felügyeleti bírságolásra.

A szabálysértés intézményét "kezdeti" stádiumában az 1953. évi 16. törvényerejű rendelet vezette be. Ezidőtájt a kihágási és a bírságolási jog párhuzamos intézményként létezett. Ez utóbbi a már szárnyait bontogató szabálysértés és a korábban is létező "felügyeleti" bírságolás formájában. Kihá-

gást statuálhatott - 1955-ben történt megszüntetéséig - bármely jogszabály, rendőrségi rendelkezés vagy a törvénnyel, törvényerejű rendelettel vagy a Minisztertanács rendeletével erre felhatalmazott hatóság.

Az 1953. évi 16. törvényerejű rendelet körülírással azt juttatja kifejezésére, hogy szabálysértést legalább a Minisztertanács rendelete állapíthat meg. Ami természetesen azt is jelenti, hogy nála magasabb jogforrás szabálysértést nyilván jogosult statuálni, de alacsonyabb fokú jogforrás - a contrario - nem. A jogforrások kibocsátásának tárgyában több jogszabály látott napvilágot. A bírságot statuáló jog szempontjából is elvi, átfogó rendezésre 1954-ben került sor. Az 1954. évi 26. tvr. szerint: új szabálysértést csak törvény és törvényerejű rendelet vagy a Minisztertanács rendelete állapíthat meg. /3. § (2) bek./. A szabályozás általános érvényű, jóllehet csak az 1953. évi 16. tvr.-ben foglalt rendelkezések szabatosabb kifejtése. Az 1954. évi X. tv., a második tanácstörvény, szabálysértés statuálásával a tanácsot is felruházta. A szabálysértés jogintézményét rendszeresítő (és a kihágást egyúttal megszüntető) 1955. évi 17. törvényerejű rendelet bevezetőjében szabályozza a statuálási jogot. Összefoglalja az előbbi két rendelkezést, nevezetesen: szabálysértési törvény, törvényerejű rendelet, minisztertanácsi rendelet, valamint a tanács rendelete állapíthat meg (9. §). Összefoglaltan azt mondhatjuk, hogy szabálysértést csak az államhatalom szervei és az államigazgatás legfőbb szerve állapíthatnak meg. A szabálysértés statuálásának a jogforrások szűkebb körére korlátozása a szocialista törvényesség fokozottabb biztosításának egyik garanciája. Az államigazgatás kormányzati szintjein az az irányzat látszik helyesnek - és ennek az államigazgatási jogtudomány is hangot ad^{14/}, amely a rendeleti jogalkotást a kormányban összpontosítja, a miniszterek és más főhatóságok rendeletkibocsátási jogát pedig összeszűkíti. Ez végső soron odavezethet, hogy a miniszterek (főhatóságok) csak akkor adnak ki

rendeleteket, ha a kormány erre kifejezetten utasítja őket.

Nézzük meg, hogy a vázolt követelményekre milyen hatással van a szabálysértési törvényi tényállások természete. Ismeretes, hogy azok a szabálysértési törvényi tényállások, amelyek az államigazgatási szervező munka során a kötelezettségeket és a jogokat meghatározzák, többségükben ún. kerettényállások. Ezek jórésztben nem azonos szinten (tehát nem horizontálisan), hanem vertikálisan, a felsőbb és alacsonyabb fokú jogforrások rendjén jelentkeznek, és pedig olyan relációban is, hogy a törvényi tényállást tartalmazó egyes (alacsonyabb) jogforrások "önmaguk" szabálysértést nem statuálhatnak. A kérdés vizsgálatahoz ragadjunk ki néhány konkrét példát.

A földművelésügyi miniszter, mint a mezőgazdasági igazgatás legfelsőbb ágazati szerve gondoskodik pl. a répmag-termesztés fejlesztéséről. Ez a kötelessége attól függetlenül fennáll, hogy a Minisztertanács erre kifejezetten kötelezi-e vagy sem. Távol vezetne a bírságolás vizsgálatától, ha arra, a bár fontos kérdésre is kimerítő választ kívánnók szerezni, hogy vajon a szocialista államigazgatás minden egyes szervezési részfeladat megoldásához pontos hatásköri szabályozást kíván-e? Véleményünk szerint - távolról sem a jogszerűség csorbítása céljából - elégséges, ha a jogszabályok legfelsőbb ágazati szinten (de a nem jogviszonyt befolyásoló szervező munkához alsóbb fokozatokban) csak feladatokat és nem hatásköröket állapítanak meg. Az adott példánál maradva - a földművelésügyi miniszter részletesen szabályozza a répmagtermesztéssel kapcsolatos kötelességeket. Igen ám, de ha - a fegyelmi jogi felelősségen kívül - nincs szankciót statuáló joga, végső fokon mivel kényszeríthetné ki a teljesítést? Ezért az ilyen miniszteri szervező jogszabály valamilyen már létező szabálysértési tényállásra, illetőleg felhatalmazásra kénytelen utalni. Jelen esetben így mondja: A (jelen) rendeletben (amely részletesen rendezi a termelési feltételeket) foglalt rendelkezések megszegése vagy kijátszása a 7.800/1946.(VII.9.) ME rendelet 4.§-

a és az 1955. évi 17. tvr. 2. §-a értelmében szabálysértés.^{15/} Vagy például: a növényvédelem körében a földművelésügyi miniszter részletesen szabályozta a kötelező arankairtást, valamint a lucerna- stb. magtermesztés minőségének megjavítását.^{16/} A jogszabály általánosan kötelező jellege mellett a termelőszövetkezetet és az egyéni termelőt a megállapított határidőn belül az elsőfokú mezőgazdasági szakigazgatási szervnek a határjárása után a jogszabály-előírások teljesítésére külön is fel kell hívni. A szankció a következőképpen hangzik: A (jelen) rendelet rendelkezéseinek a megszegése vagy kijátszása az 1956. évi 9. tvr. 13. § (1) bekezdésének a/ pontja szerint szabálysértés. (Az 1956. évi 9. tvr. 13. §-ának a/ pontja így hangzik: "...szabálysértést követ el, ... aki a/ a kártevők irtását, továbbá azok elszaporodását elősegítő növények irtását - hatósági figyelmeztetés ellenére - a kitűzött határidőig elmulasztja.)

Amíg az előző jogszabály teljesítésére külön egyedi felhívás szükséges (kizárólag azonban a jogszabályban foglaltak végrehajtására), találkozunk olyan anyagi jogszabállyal is, amely az elsőfokú szakigazgatási szervet érdemi intézkedés, rendelkezés megtételére is kötelezi. Itt tehát - bár jogszabály alapján és annak végrehajtására szóló külön érdemi rendelkezésről van szó, de ezen túlmenően a törvényi tényállást helyileg konkretizálják. A rendelkezés szerint: a határjárás során megállapított körülmények alapján szükséges intézkedések megtétele a községi (körzeti) mezőgazdasági felügyelő feladata. Majd a szankció: E rendelet rendelkezéseinek a megszegése vagy kijátszása esetén az 1959. évi 9. törvényerejű rendelkezéseket kell alkalmazni.^{17/}

Találkozunk olyan szabályozással is, amikor valamely szervező (anyagi) jogszabály közvetlenül nem tartalmaz szankciót és maga a jogszabály sem utal külön szabálysértési tényállásra vagy kerettényállásra. Ilyen jogszabállyal akkor van dolgunk, amikor valamely kerettényállást statuáló jogszabály

valamely tárgykör bármely fokú jogforrására utal, ^{18/}és ez tölti ki a kerettényállás kereteit. Pl. vannak jogszabályok (rendszerint miniszteri rendelet formájában), amelyek a bor kezelésére vonatkozó rendelkezéseket tartalmazzák. Az ilyen jogszabály maga nem tartalmaz szankciót, hanem annak a révén szankcionalizálódik, hogy adott törvényi tényállás szerint: "szabálysértés ... a bor előállítására, kezelésére és forgalombahozatalára vonatkozó rendelkezések megszegése ^{19/} (a "rendelkezés" a helyes terminológiai értelmezés szerint a hatóság egyedi aktusait is magában foglalja).

A szabálysértés statuálási joggal fel nem ruházott államigazgatási szerv rendeleti jogforrásnál alacsonyabb egyéb szabályozása (normatívája vagy egyedi intézkedése) is kitölthet kerettényállást. Ilyen esetben tehát - hasonlóan az elsőfokú szerv jogszabályt alkalmazó egyedi (érdemi) határozatához - valamely nem jogszabályi aktus a kerettényállás kitöltője. Például a belügyminiszter előírta a biztonsági filmek kötelező használatát.^{20/} Eszerint: az olyan filmszínházra, amely kizárólag biztonsági filmet vetít, a BM Országos Tűzrendészeti Parancsnoksága 1/1957. szakmai szabványának a biztonsági filmekre vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni. A vetítőgépre a 15.655 számú Magyar Szabvány az irányadó. A szankció: aki a (jelen) rendeletben foglalt és a tűz megelőzésére vonatkozó rendelkezéseket nem, vagy nem megfelelően hajtja végre - a 30/1956. (IX.8.) MT rendelet 21. §-a szerint szabálysértést követ el.

Szinte általánosnak mondható az a szabályozási mód, hogy a statuálásra jogosult jogforrás keretrendelkezéseinek konkrét tartalmát (a szervező munkához szükséges magatartás meghatáro-

zásával) az illető ágazat legfelső szerve a tárgy szerint illetékes miniszter szabja meg.^{21/}

A vázoltak alapján az alábbi következtetésre juthatunk:

A szabálysértést statuáló jogszabályok is beépülnek a jogforrások hierarchikus rendjébe, de azzal az eltéréssel, hogy csak az államhatalom szervei és az államigazgatás legfelsőbb szerve jogosult szabálysértést (illetőleg új szabálysértést) megállapítani. Szabálysértéssel többségében - mint korábban kifejtettük - általában az államigazgatási jog szabályozta szervező munkához szükséges magatartásokat szankcionálnak. Az államigazgatási szervező munka viszont "áttételek" alapján felépült államigazgatási szervek útján realizálódik. Minden szervnek a hierarchia lépcsőjében feladatköre és hatásköre van, amelynek keretében a végrehajtó-rendelkező tevékenységet ellátja. A szervező munka szakkérdéseit szabályozó tevékenységet elsősorban a tárgy szerint illetékes különös hatáskörű legfelsőbb államigazgatási szervek, a minisztériumok (országos hatáskörű szervek) végzik. Előfordulhat - állapítja meg egyik államigazgatási jogi szerző is^{22/} -, hogy valamely viszonylatban a jogforrások hierarchiájának csúcsára például miniszteri rendelet kerüljön, mint az adott kérdés legfelső szintű rendezése. A szabálysértési jog vonatkozásában azonban ennek nem lehet helye. A minisztériumok ugyanis nincsenek felruházva szabálysértést statuáló jogkörrel. Ámde, ha a miniszteri jogforrásokat nézzük, a kérdés kétfelé ágazik. Nevezetesen vannak olyan szervező jogszabályok, amelyek alárendelt szervek irányításában hatnak, és olyanok, amelyek "tipikus" hatósági viszonylatban érvényesülnek. Ez utóbbiak érvényesítésé-

nek szankció-lehetősége hiányzik, mivel - szabályként - az e vonalon jelentkező, szervező munkát gátló magatartásokat csak szabálysértési szankcióval lehetne sújtani. A tárgykörben szabálysértés statuálására csak úgy kerülhet sor, ha az erre jogosult szerv kizárólag kerettényállásokat állapít meg, amelyet a szabálysértés statuálására fel nem jogosított, de a kérdéses ügykör legfelső irányító szerve a saját rendelkezésével "egészít ki", illetőleg alakítja át pontosan körülvonalmazott magatartás-szabállyá. A szervező munka folyamatossága rendszerint aktussal történő jogalkalmazást kíván, vagyis nem várhat jogi tény bekövetkeztére, hiszen éppen a társadalmi viszonyok alakítására tervszerűen kíván ráhatni. Ezért az illető ágazatot vezető minisztérium (országos hatáskörű szerv) de facto olyan magatartásokat írhat elő, amely szabálysértést képezhet. A gyakorlat igazolja állításunkat. Nevezetesen a szabálysértési kerettényállásokat túlnyomórészt a miniszterek rendeletei töltik meg tartalommal. Mindez mégsem teszi feleslegessé a szabálysértés statuálásának szűkebb körre vonását. A statuáló jogszabályok csak a tárgyköröket körvonalazzák. Olyan magatartás sújtható szabálysértési szankcióval, amelyet a statuáló keretjogszabály megenged. Ami a keretjogszabály kitöltésének módját illeti, tehát a következő megoldásokkal találkozhatunk. 1/ A szabálysértést statuálni nem jogosult jogszabály a benne foglalt rendelkezéseket egy már adott szabálysértés, illetőleg szabálysértési csoport alá vonja. Az ilyen természetű megoldásnál a jogszabály a felhatalmazást adó, statuálásra jogosult jogforrásra hivatkozik. 2/ Lehet olyan jogszabály, amely az illető tárgykörben feladat-megoldó, szervezési kérdéseket rendez, de egyáltalán nem hivatkozik szabálysértési törvényi tényállásra, szinte azt a látszatot kelti, hogy a tipikus ható-

sági vonalon a jogszabály szankció nélküli. Ilyenkor a szabályozás módja az előbbinek éppen az ellenkezője. Nem az alacsonyabb (tehát szabálysértést statuálni nem jogosult jogforrás) hivatkozik a felhatalmazást adó keretszabályokra, hanem maga a keretszabály teszi lehetővé, hogy bármely, a tárgykörben kibocsátott jogszabály megsértése szabálysértéssé minősülhessenek. 3/ Szabálysértési törvényi tényállás teljes kiterjedésével akkor állunk szemben, ha a tényállás elemeiben nemcsak jogszabályok, hanem egyéb normatíva jellegű, esetleg egyedi rendelkezések is helyet kapnak.

Külön kell megvizsgálunk a törvényi tényállás, illetőleg a statuálás kérdését a helyi jogalkotásban, mivel más a probléma az országos és más a helyi jogban. Helyesnek látszik az az álláspont, hogy a törvényi jogalkotás kimagasló szerepének hangsúlyozása mellett jogforrási rendszerünk nem helyezkedik arra az álláspontra, miszerint az állampolgárok (jogi személyek) összes alanyi jogainak és kötelességeinek törvényre, sőt végső soron az Alkotmánytörvényre kellene visszavezethetőeknek lenniök. A jogszabályok hierarchiája kizárja, hogy alsóbb szervek a törvény ellenében hárítsanak jogokat vagy kötelességeket a polgárokra (jogi személyekre). Ha azonban valamely körben a törvényhozás nem hozott törvényt, úgy nincs akadálya, hogy az illető területet más kompetens jogalkotó szabályozza.^{23/} Ez az álláspont a szabálysértés statuálása tekintetében azt jelenti, hogy minisztertanácsi rendelet bármely olyan magatartást szabálysértésnek nyilváníthat, amelyet törvény vagy törvényerejű rendelet nem szabályozott. (A minisztertanácsi rendeletnek a szabálysértés statuálás síkján a törvénnyel és a törvényerejű rendelettel hasonló jogállását a bírságösszeg ér-

tékhatára is szemléltetően kifejezi.) A hierarchiában elhelyezkedő államhatalmi helyi szerveknek a helyi jogalkotásban is különböző terjedelmű feladatuk, illetőleg hatáskörük van. Nyilván ez a helyzet a szabálysértés-megállapításban is (a hierarchia a bírságösszegben is kifejeződik). A kérdés azonban meglehetősen tisztázatlan. Idevágóan megjegyezhetjük, hogy az egyes szocialista államokban tanácsfokozatonként szabályozták az ügyeknek azt a körét, amelyekben a tanácsok az állampolgárookra kötelező magatartésszabályokat állapíthatnak meg.^{24/} Nálunk ilyen szabályozás nincs.

A tanácstörvény szerint a tanács feladatkörében rendeleteket alkot. A tanácsai szervek jogalkotásának terjedelmét illetően két különböző felfogás van. Az egyik szerint^{25/} : a helyi jogalkotás terrénuma csak az államigazgatási jog, s ott - a helyi igazgatás szervezési kérdésein kívül - főleg a felsőbb szervek rendelkezései végrehajtása végett azoknak a helyi viszonyokra való alkalmazása; tehát végrehajtási rendelkezés a legalsó szinten, de a felsőbb előírásokhoz kötötten. Erre azonban nincs gyakran szükség, amely - állapítja meg hivatkozott szerző - a központi szervek jogalkotási módszerének hibája.

Egyetértünk azzal, hogy a helyi jogalkotás területe elsődlegesen az államigazgatási jog; a szervező munkának figyelembe kell venni a helyi sajátosságokat. Lehetnek feladatok, amelyek csak adott területen merülnek fel, vagy bár a feladat másutt is megvan, de a megoldása helyenként más módon történhet. A helyi sajátosság figyelembevétele esetén sem tartanók nagyon szerencsésnek, ha az országosan egységesen szabályozott állami feladatok megoldásához szükséges szabályok általában azonos szankcióhoz helyenként más-más magatartást kívánnának

meg, ami ellenkezőleg azt jelenti, hogy az ugyanazért a magatartásért más városban vagy községében más szankciót szabnának ki. A szabálysértés-statuálásnak a végrehajtási jogszabályra bízása egészségtelenül forgácsolná szét a szankciófajtákat. A szabálysértési jogszabályok áttekinthetősége - terebélyesedésük miatt - már az országos jogban is nehézséggel jár. Ezt az állapotot még csak tetéznék, ha a hazánkban háromlépcsős rendszerű helyi szervek az országos feladatok végrehajtásban intenzívebben élnének a szabálysértés-statuálás lehetőségével. Más a helyzet összetett államban, a hatalmas területű Szovjetunióban.

A mi adottságaink eltérőek. Az igazgatási egységek területe viszonylag kicsiny, ahhoz képest viszonylag sok a közbeiktatott szerv (a központi szervek és a települések között általában két igazgatási "lépcső" helyezkedik el). Úgy véljük, hogy ennek alapján az államigazgatási szervező (anyagi) jogszabályok kevésbé igénylik a helyi végrehajtási jogszabályokat. Maguk a legfelsőbb szakigazgatási szervek elég alapos szabályozást nyújthatnak, és rendszerint éppen a hatósági-igazgatási vonalon merül fel kevésbé a helyi sajátosság különösebb figyelembevételének szükségessége. A "nem hatósági" szervező munkában viszont valóban bővebb cselekvési lehetőség biztosítandó a helyi állami szerveknek. Éppen ezért jobban megközelíti a helyes álláspontot ama felfogás, hogy a helyi jogalkotást, a tanácsrendeleteket nem helyes kizárólag a felsőbb előírásokhoz kötött végrehajtó rendelkezéseknek tekinteni.

A megjelent tanácsrendeletek - túlnyomó részt - nem a felsőbb jogszabályok végrehajtását célozzák, hanem éppen azokat a kérdéseket szabályozzák, amelyeket a felsőbb jogszabályok nem rendeznek. Helyes az a megállapítás, hogy a szocialista állam centralizmusa egyáltalán nem zárja ki, hogy a felsőbb jogszabállyal nem rendezett kérdéseket a tanácsok szabályozhassák. Ezt egyébként jogszabály nem tiltja, a gyakorlat pedig kifejezetten igényli.

A szabálysértés-statuálási jogkör szempontjából figyelemre méltó a szovjet jognak a "kötelező rendeletek" időbeli hatályának sajátos szabályozása. Általános tétel, hogy normatív aktus (jogszabály) mindaddig érvényes, amíg azt másik jogszabály kifejezetten hatályon kívül nem helyezi. Ettől az elvtől tér el a szovjet jog a kötelező rendelet érvényességi idejét illetően. A szovjetek és végrehajtó bizottságaik kötelező rendelkezést csak két évnél nem hosszabb időtartamra szóló hatállyal adhatnak ki. A határidő letelte után a kötelező rendeletek hatályukat veszítik. A gyakorlat azt bizonyítja, hogy az egyes rendeletek hatályát rendszeresen meghosszabbítják újabb két évre.

A szovjet kötelező rendeletek sajátos érvényességi idejéhez hasonló jelenséggel a magyar jogban is találkozunk, nevezetesen a tűzrendészeti igazgatás területén. A tűzrendészeti hatóság rendelkezéseinek egyik fajtája az ún. tűzrendészeti határozat. Jóllehet hatósági eljárás során jön létre, ezért egyedi aktus jellegű, de bizonyos tekintetben normatívához hasonló. A tűzrendészeti hatóság ugyanis a tűzrendészeti eljárás eredményeképpen határozattal kötelezi a szerv vezetőjét a szükséges előírások megvalósítására. Ily módon a tűzrendészeti határozat nem más, mint a tűzrendészet jogszabályainak és általános előírásainak valamely adott vállalatra, üzemre való konkretizálása. De a tulajdonképpeni egyedi aktustól abban tér el, hogy nem egyszerre megy teljesedésbe, hanem mintegy normatívaként szabályozza az illető vállalat, üzem tűzrendészeti kérdéseit. A tűzrendészeti határozatot a jogszabály szerint^{26/} 3 évenként meg kell újítani: tehát a hatálya 3 évre szól.

Hogy a szóbanlévő kérdésben helyesen foglaljunk állást, meg kell vizsgálnunk a szabálysértést megállapító jogszabályok körét a statuuálásra jogosult szervek, valamint a jogszabály alkalmazása szempontjából is.

A 2 éves határidő a Szovjetunióban csupán a tanácsi szervek által kibocsátott kötelező rendeletre terjed ki, tehát nem

valamennyi szabálysértést megállapító jogszabályra. Általános tapasztalat szerint a helyi állami szervek minőségben sokfajta, de mennyiségben - adott tárgykört nézve - kevesebb szabálysértési jogszabályt bocsátanak ki, mint a központi szervek. Egy-egy minisztérium, különösen az olyan, amely súllyal nem vállalati irányítást végez - számos szabálysértési tényállást rendező jogszabályt bocsát ki évente. A folyamatos szervező munka a jogszabályok viszonylag gyors változását kívánja, de véleményünk szerint a 2 éves határidő a tapasztalt általános érvényességi időhöz képest túl rövid lenne. Az, hogy ma a szabálysértési jogszabályoknak egész halmazával állunk szemben, amelyben a kiigazodás még a szakembereknek sem könnyű feladat, és ez csaknem valamennyi államban egyaránt fennálló jelenség, nem kismértékben annak tudható be, hogy az illető ágazatban az élet diktálta ütemben szabályozták a felmerült kérdéseket, de a megtett útra közben nem néztek vissza. Gyakran egymást követve jelentek meg a jogszabályok anélkül, hogy a "törmeléktől" az utat megtisztították volna. Ezért helyesen látták meg a Szovjetunióban, hogy azokban a tárgykörökben, amelyekben a joganyag kicserélődése gyors, célszerű a jogszabály hatályát ab ovo időhöz kötni. A helyi jogalkotásban ez az idő gyakorlatilag - mint láttuk - négy esztendő. Itt a megszabott határidő helyesnek is látszik. Mivel azonban nálunk a szabálysértési materiát túlnyomórészt a minisztériumi jogszabályok alkotják, amelyek hivatalos lapokban publikált jogszabályok, az általános határidőhöz kötés nagyon helyesnek látszana, de véleményünk szerint hosszabb időtartamra, legalább öt évre. Az általános határidő folyamatosan köteleznék a jogalkotót, hogy a joganyagot a felesleges, elavult rendelkezésektől rendszeresen megtisztítsa.

A statuálási jognak néhány sajátos vonása van a pénzügyi szabálysértést illetően. Ismeretes, hogy az ún. általános szabálysértéstől eltérő, külön jogszabály rendezi a pénzügyi szabálysértést. Eszerint pénzügyi szabálysértés: a jogszabály ál-

tal pénzügyi szabálysértésnek nyilvánított cselekmény. Sem az 1954. évi, sem az 1959. évi szabályozás nem ad arra közelebbi felvilágosítást, hogy milyen fajta jogszabály jogosult pénzügyi szabálysértést megállapítani. Ennek hiányában csupán következtetésekre vagyunk utalva. A pénzügyi szabálysértést az egyéb (ún. általános) szabálysértéssel a törvényi tényállás tartalmára nézve összehasonlítva megállapítottuk, hogy az ún. "általános" szabálysértés törvényi tényállásának a tárgya a legkülönbélebb szervező magatartással függ össze, amelyet a keretszabályozás folytán számos jogalkotó szerv határozhat meg. A pénzügyi szabálysértés tárgya viszont szűkebb körű: adóra, illetékre és jövedékre vonatkozó jogszabály megsértése. Ezért azt kell vizsgálnunk, hogy a szóbanlévő kérdéseket milyen jogszabály rendezheti. A tételesjog azonban erre sem ad pontos választ. A gyakorlatból bizonyos következtetés mégis levonható. A szóbanlévő tárgykörben intézményesítő jelleggel minisztertanácsi rendeletnél alacsonyabb jogforrás általában nem jelent meg. A részletkérdéseket, a végrehajtás módjait rendszerint pénzügyminiszteri rendeletek szabályozzák. Mivel a kérdést általánosan rendező törvényerejű rendelet csak "jogszabályról" tesz említést, ezért a jogalkotó - a helyes értelmezés szerint - a központi állami szervezet tekintetében nem kívánta a pénzügyi szabálysértés megállapításának a jogát az általános szabálysértésre vonatkozó szervekre korlátozni, így pénzügyi szabálysértést pénzügyminiszteri rendelet is statuálhat. Meg kell tagadnunk azonban ezt a jogot a pénzügyminiszteri utasítástól, még az esetben is, ha a szabályozás kizárólag csak az állami szerveket (vállalatokat) érintené. A hierarchikus irányításon "kívüli" hatósági feladatok szabálysértési, felügyeleti vagy egyéb bírságfajtát kívánhatnak meg, de ezeknek az alkalmazására - a törvényesség fokozottabb biztosítása érdekében - bizonyos garanciákat kell teremtenünk. Ez pedig különösen akkor kívánatos, ha az illető jogellenes magatartás olyan természetű, hogy az esetleg büntetőjogi következménnyel

is járhat. Márpedig a pénzügyi szabálysértésnek említett természetét mi sem mutatja jobban, mint az, hogy a pénzügyi büntett (adócsalás) és a pénzügyi szabálysértés egyazon jogszabályban nyert rendezést, és köztük a jogintézményi kapcsolat - a szabálysértés más fajtákhoz viszonyítva - erősebb, mivel általában értékhatar, illetőleg alanyi sajátosság (szándékosság vagy gondatlanság) csak a választóvonal.

Nézzük meg végül a statuálási jog problémáját a felügyeleti bírság, illetőleg az egyéb bírságfajták tekintetében.

A szabálysértést, mint jogintézményt lényegében kódexszerű egységes jogszabály rendezi. Az egységes szabályozás az eljárást és a szervezeti kérdéseket öleli fel, de abban átfogó anyagi jogi rendelkezéseket is találunk. Ezzel szemben a felügyeleti bírságolásra és általában a bírság egyéb fajtáira átfogó szabályozás nincs. A bírságolás tehát a jogi szabályozásra nézve - mint már korábban is megállapítottuk - nem egységes jogintézmény. Ez a jelenség arra késztet, hogy a statuálási jogot két irányból kell megközelítenünk: egyrészt mint egyes ágazatokban rendszeresített intézményt, azaz szervezeti oldalról és a szó szoros értelmében a megállapítási jog szempontjából, vagyis azt kell néznünk, hogy az illető ágazatban lévő bírságoló hatóság milyen jogforrásban megjelölt magatartásellenességet bírságozhat.

Végrehajtási (és eljárási) bírságolási jogköre minden olyan államigazgatási szervnek van, amely hatósági eljárást folytathat. Felügyeleti és rendbírságolásra jogosult szerv létesítésére nincs általános szabályozás. E kérdés megválaszolására csak a gyakorlat és az elméleti következtetés alapján lehetséges. Minden olyan szerv, amely szabálysértést statuálhat - nyilván - felügyeleti és rendbírságot is jogosult statuálni. (Ez abból következik, hogy a felügyeleti és a rendbírságolás nem súlyosabb természetű, mint a szabálysértés, sőt egyes esetekben inkább az "enyhébb" szabálytalanság felé mutat.) Abban a kérdésben azonban, hogy külön felügyeleti bírságoló szerv

folytasson le eljárást, csak az a szerv jogosult rendelkezni, amely ilyen jellegű államigazgatási szervet is létesíthet. Márpedig, mivel az államigazgatási szerveket mindig jogszabály hozza létre (nem keverendő össze a jogszabályi intézményesítés a szerv konkrét megalakításával!) a szabálysértési hatóságok köréből kivont bírságot - de vele "rokon" ügyekben eljáró - felügyeleti szerveket - mint az eddigi gyakorlat is következetesen mutatja^{27/} - legalább minisztertanácsi aktusban létesítettek.

A szabálysértési és az egyéb bírságolás között tehát a statuálási jog szervezeti oldaláról nézve az alábbi különbség van: szabálysértéshez - az illető magatartást kifejezetten szabálysértéssé kell nyilvánítani és abban (bármilyen szerv működési területén is merült fel a jogellenes magatartás) a szabálysértési hatóságok járhatnak el. Felügyeleti bírsággal általában bármely jogellenes magatartás sújtható, de csak abban a tárgykörben, amellyel a külön felügyeleti bírságolási hatóság fel van ruházva, illetőleg amely tárgykörben a jogellenesség kiküszöbölésére, illetőleg szankcionálására hivatott. Rendbírságolási jogokkal - elvileg - bármely szerv felruházható, de a jogszabály - a szabálysértéshez hasonlóan - kifejezetten megmondja, hogy mely magatartások (törvényi tényállások) vonhatnak rendbírságot maguk után.

Ha a felügyeleti bírság-statuálást a magatartást előíró jogszabály fajtája szempontjából nézzük, általánosan az állapítható meg, hogy azok köre a szabálysértéshez viszonyítva szélesebb. Élesebben kifejezve: az illető tárgykörben általában bármely rangú jogforrás felügyeleti bírságot állapíthat meg. (Sőt anélkül is, hogy a bírságra kifejezetten utalna.)

A felügyeleti bírság statuálására jogosult, illetőleg felügyeleti bírsággal járó magatartást rendező jogforrásokat a következő szempontok szerint lehet csoportosítani: 1/ szabálysértésnek nem minősülő egyéb jogellenes magatartásra kirótt bírság, 2/ szabálysértésnek minősülő magatartásért szabálysér-

tési bírság helyett kirótt felügyeleti bírság és végül (szűk körben) 3/ az általában felügyeleti bírsággal sújtható magatartásért kivételesen szabálysértési bírságolás.

Az első csoport a felügyeleti bírságot statuáló magatartásszabályok alaptípusa. Ide mindazon jogszabályok tartoznak, (tekintet nélkül a jogforrások közt elfoglalt helyükre; esetleg jogforrásnak nem minősülő normatívák, sőt egyedi intézkedések is), amelyek szabálysértést nem állapítanak meg, vagy helyzetüknél fogva - nem is állapíthatnak meg, és a szankcionálásra külön felügyeleti bírságoló szerv létesült. (Enélkül ugyanis a jogszabály megsértése fegyelmi vagy más jogági szankciót vonna maga után.)

A felügyeleti bírsággal járó magatartásszabályok másik alapvető csoportja a szabálysértésnek felügyeleti bírsággal való átalakítását jelzi. Ennek legpontosabb kifejeződésével a kereskedelmi felügyelet esetében, burkoltabban pedig az egészségügyi felügyeletnél találkozunk.

Közös vonás mindkét felügyeleti bírságolásnál, hogy a tárgykörben elkövetett szabálysértés - a bírságoló szerv megítélésétől függően - bármikor felügyeleti bírsággal sújtható. Ez a lehetőség azt jelenti, hogy a kereskedelem és a közegészségügy tárgykörben a legtöbb szabálysértés (bár a jogszabály kifejezetten szabálysértésnek statuálja) a felügyeleti szerv belátásától függően bármikor felügyeleti bírságolásra kerülhet, amely arra vezet, hogy a szabálysértések jórésze ebben a tárgykörben felügyeleti bírsággá alakul át. Ezt mutatja a gyakorlat: nevezetesen a kereskedelmi és közegészségügyi szabálysértési ügyek jórésze a szabálysértési hatóságok köréből az illető felügyeleti bírságoló szervekhez került át.

Egészen kivételes a felügyeleti bírsággal sújtható magatartásszabály megszegésének szabálysértési útra terelése. A kérdés már bizonyos ellentmondást rejt magában. Ha az általános szabály az, hogy szabálysértést a felügyeleti bírságolás-hoz képest csak egyes, felsőbbfokú jogszabály statuálhat, mi-

ként lehet az, hogy az alapjában felügyeleti bírságolás szabálysértési útra vihető? Erre csak akkor van mód, ha a statuálásra jogosult jogszabály felhatalmazást ad.

A statuálási jog kapcsán külön említést kell tennünk a "Szabályzat" elnevezésű jogforrásról, amellyel különösen a felügyeleti bírságolásnál és a rendbírságnál találkozunk. A "Szabályzat" jogforrási természetével jogtudományunk alig foglalkozott. Megelégedett azzal, hogy a jogforrások között egyszerűen említést tesz róla. A jogforrásokról szóló általános szabályozás sem szentelt külön figyelmet a kérdésnek.

A szabályzat valóban nem jelent külön jogforrási kategóriát. Általános jellemzője, hogy olyan jogforrás, amely adott tárgykörben részletes, átfogó szabályozást nyújt. Megjelenési formája bármely jogforrás, sőt a "Szabályzat" legtágabb értelemben nemcsak jogforrás lehet (például valamely szervezet belső rendjét szabályozó rendelkezések foglalata, amelyet maga az illető szervezet alkot és tagjaira alkalmazza). Hogy milyen formában bocsátják ki (pl. minisztertanácsi rendelet vagy határozat, miniszteri rendelet vagy utasításként), az attól függ, hogy milyen körben fog érvényesülni.

Mi a "Szabályzat"-tal csak a bírságolási jog szempontjából foglalkozunk. Ismeretes, hogy szabálysértést a jogforrások szűkebb köre statuálhat. Ezért szabálysértést csak olyan szabályzat állapíthat meg, amelyet az ilyent statuálni jogosult jogforrás tehet. A szabálysértési jogszabályok általában kerettényállásokat tartalmaznak, amelyet - felhatalmazás alapján - alacsonyabb jogforrás konkretizál (rendszerint miniszteri normatív aktus), ezért a miniszteri aktusként kibocsátott Szabályzat meghatározhatja az adott szabálysértés törvényi tényállásának elemeit. Mivel a szabálysértés ún. hatósági és irányítási síkon egyaránt előfordul, ezért szabálysértési jogkövetkezésmennyel járó magatartást legalább miniszteri rendeletként kibocsátott szabályzat jogosult megállapítani. A gyakorlatban az a megoldás észlelhető, hogy - ha valamely tárgykör-

ben olyan szabályzat kerül kibocsátásra, amelynek közvetve szabálysértési szankciója lehet - a kérdéses Szabályzatot miniszteri rendelettel bocsátják ki, és a Szabályzat pedig a kibocsátó miniszteri rendelet mellékleteként jelenik meg.

Más a Szabályzat természete a felügyeleti bírságolást illetően. A kérdés sajátossága az, hogy a felügyelet általában "szervezet" felé hat (állami vagy egyéb intézmények munkájára). A kérdést bonyolítja, hogy a legfelsőbb ágazati szervek hatásköre az ún. hatósági jogkörben (amelynek a teljessége éppen a jogalkotás) a gazdasági, kulturális stb. szervező tevékenységük gyakorlása során nemcsak az általuk irányított (hierarchiailag alárendelt), hanem más ágazat irányítása alá tartozó egységekre is kiterjed (anélkül, hogy a "feladat" alapján funkcionális jellegű lenne). Ilyenkor ún. szakfelügyeleti jogkörről van szó. Éppen e tekintetben van az egységes, átfogó szabályozásnak jelentősége. A vázolt kérdésnek azonban nincs egységes rendezése; csak egyes ágazatokban szabályozták tétel-pontossággal. Mivel a nem funkcionális szervek általában az alájuk rendelt egységekre bocsáthatnak ki rendelkezéseket (rendeletet és utasítást), kívánatos lenne, hogy az ilyen szabályok - ha általában szabályzatok - publikált rendeleti formát öltenének. Normatív utasításba olyan rendelkezést foglalni, amelynek megsértése felügyeleti bírságolással járhat, Szabályzatba nem foglalás esetén még az operatív irányító szerv részéről is lehetőleg mellőzni kellene. Az utasítási jog szankcionálására hagyjuk meg a fegyelmi jogot.

6. Összefoglaló következtetés

Az elmondottak bizonyítják, hogy a szabálysértés és a felügyeleti bírságolás között a törvényi tényállás szempontjából - az eltérések ellenére - számos, éppen a lényegét tekintve, közös vonás van. Joggal vetődhet fel tehát a kérdés: vajon a szabálysértés és a felügyeleti bírságolás jogintézménye közötti különbség olyan természetű-e, amely a két jogintézmény kü-

löntartását igényli, vagy pedig azokat egységes jogintézménnyé kívánatos átalakítani.^{28/} A kérdés ilyen felvetése és - véleményünk szerint - a helyes úthoz közeljáró megválaszolása sem újkeletű. Ezen álláspont szerint: a szabálysértések, illetőleg a szabálysértési eljárás mellett feleslegesnek látszik még más típusú államigazgatási szabálytalanságok fogalmi körének és speciális bírságolási eljárásnak a fenntartása. A különleges esetek különleges igényeit jól ki lehet elégíteni az eljárásra jogosult külön fórum kijelölésével. A jogrendszer egységének és a törvényességnek csak kárára lehet, ha feleslegesen bonyolítjuk, felaprózzuk a jogintézményeket. A szabálysértés fogalmának és a szabálysértési eljárásnak a megteremtése után arra kell törekednünk, hogy mindazokat a jelenségeket, intézményeket, amelyek idetartoznak, idesoroljuk.^{29/}

Lényegében ugyanazt az álláspontot képviseli az a felfogás is, amely szerint: a felügyeleti bírságolás - bár vitathatóan - az államigazgatás-ellenes magatartásokra terjed ki; nem világos azonban, - hangoztatja -, hogy mi indokolja a speciális eljárást, amiért nem lehet az e jogszabályokban foglalt, (azaz: a felügyeleti bírsággal kapcsolatos) magatartásokat szabálysértésként kezelni. Más szerzőkkel egyetértően úgy véli, hogy a szabálysértés intézménye mellett feleslegesnek látszik más típusú államigazgatási szabálytalanságok fogalmi körének és speciális bírságolási eljárásnak a fenntartása.^{30/}

A szabálysértés és a felügyeleti bírság törvényi tényállása - mint láttuk - tárgyunkban ölelkezik, egymást kölcsönösen fedheti (tehát aequivalens jelenségek), ugyanakkor egyazon tárgykörben a szabálysértés a viszonylag súlyosabb, a felügyeleti bírság pedig az enyhébb jogellenes magatartásokat is szankcionálhatja. (Ez utóbbi a "bichotomia" bizonyos megnyilvánulása.) Tárgyi vonalon tehát vajmi nehéz köztük a választóvonal meghúzése; sőt túlzás nélkül mondhatjuk, hogy az elhatárolást itt nem is tudjuk, de nem is szükséges megtalálni, mivel mind a szabálysértés, mind a felügyeleti bírság általában

hasonló jogi tárgyat, érdeket védelmez. Ami viszont a magatartásra kötelezettek helyzetét (az alanyi oldalt) illeti, vagyis azt, hogy a kötelezett milyen minőségben vesz részt az állami-gazgatási szervező munkában (illetőleg magatartása milyen szervezeti keretben sérti a bírság-jogszabályokat), a probléma kétfelé ágazó: vannak olyan magatartások, amelyeket az állami-gazgatás minden egyes polgártól (személytől) általánosan megkíván. Az ilyen magatartási szabályok megszegése általában szabálysértés. Vannak azonban olyan jogszabályok, amelyek valamely szervezethez (vállalathoz, intézethez, szövetkezethez stb.) tartozásból eredően követelnek meg bizonyos államigazgatási magatartást; ezek tehát általában foglalkozás gyakorlásával kapcsolatosak. A felügyeleti bírságolás súllyal éppen a szervezeti kapcsolatot, a foglalkozást érinti.

A szabálysértés és a felügyeleti bírságolás illetén elhatárolása nem jelenti azt, hogy köztük átfedő összefüggés nem lenne, vagyis a jelen csoportosítás kizáró jellegű. Az állami-gazgatási jogviszonyok sokkal bonyolultabbak, semhogy a merev kategorizálást megtűrnék. A szabálysértés is lehet foglalkozás gyakorlásával kapcsolatos, sőt általában szabálysértés lehet az olyan államigazgatásellenes magatartás, amelyre külön felügyeleti bírságolást nem vezettek be. Viszont a felügyeleti bírságolás is vonatkozhat nem valamely foglalkozás gyakorlására, hanem általános állampolgári magatartásra. Az egyik fő jellemző vonás mégis az elmondottakban van. Ebbe a vonalba esik továbbá a szabálysértés és a felügyeleti bírság szervezeti és hatásköri szempontból történő elhatárolása, amely szabálysértésnek és felügyeleti bírságnak lényegi azonossága mellett ez utóbbi intézmény bizonyos külön tartását okolja meg.

Milyen konkrét következtetést vonhatunk tehát le a szabálysértés és a felügyeleti bírságolás törvényi tényállásának szabályozására? A köztük meglévő lényegi azonosság lehetővé teszi, sőt éppen az egységesség megkívánja, hogy a kétfajta bírságolás általános anyagi szabályait azonosítani, vagy lega-

lábbis lényegében közelíteni lehet. Láttuk, hogy a szabálysértésnek nálunk valamelyes "általános" anyagi jogi szabályozása^{31/} van, míg emez a felügyeleti bírságolásnál hiányzik. Ez utóbbinál is az egység érdekében meg kellene alkotni és a szabálysértéssel közös nevezőre hozni. Ennyiben egyetértünk a korábban hivatkozott szerzők álláspontjával.^{32/}

A szabálysértési és felügyeleti bírságolás "különös" anyagi szabályainak megalkotásánál viszont megkülönböztetést kellene tennünk. A kérdés bonyolultságát korábban érzékeltettük azzal, hogy a szabálysértési jog materiájának javarésze, a felügyeleti bírságolásé pedig csaknem egészében különböző keret-diszpozíciószerű "áttételek" igénybevételével érvényesül. A "különös" anyagi jogszabályok megalkotásánál is a kívánalom az adottsággal összhangba hozható. Nevezetesen: azok a szabálysértési törvényi tényállások, amelyek az állampolgárok magatartását (általános minőségükben) rendezik - tárgymélységben viszonylag szűkebb körük folytán - konkrétbb rendelkezésekre foglalhatók. Éppen ezért lehet, és éppen a hatósági jelleg, a "kifelé hatás" miatt kívánatos az ilyen tényállás exakt kimunkálása, a keretdiszpozíciók lehető mellőzése. A részletes kimunkálást már csak az is megkívánja, hogy az ilyen szabálysértési rendelkezések általában jogi tény útján realizálódjanak. Itt szabályként ugyanis nem valamilyen általánosan gyakorolt magatartásról (pl. foglalkozás gyakorlásáról), hanem valamely tény bekövetkeztével járó cselekvésről van szó. Ami pedig az általános állampolgári magatartásban folyamatos érvényesüléssel hat, rendszerint olyan természetű, amely a köztudatban általánosan elterjedt (pl. a házirend, a közlekedés). A foglalkozás gyakorlásával járó államigazgatásellenes magatartások lazább, "áttételes" kerettényállásokat igényelnek, ami meg is engedhető, mivel azok az állampolgárt nem általában, hanem valamilyen speciális minőségben kötelezik meghatározott magatartásra. Az illető magatartást rendező jogszabály ismerete a szervezethez tartozás, a foglalkozásgyakorlás szerves velejé-

rója. Beható megismertetéséről az adott intézmény vezetőjének hivatalból kell gondoskodnia.

Mind az állampolgárokra általánosan vonatkozó törvényi tényállások, mind a felügyeleti bírságolási előírások kimunkálására jelentős hatással van az ún. ágazati kodifikáció, vagyis valamennyi államigazgatási ágazatnak az illető terület főbb kérdéseit átfogóan rendező szabályozása (pl. növény- és állategészségügy, halászat, vadászat, erdészet, építésügy, kereskedelem). Az ilyen átfogó ágazati jogalkotás megkönnyíti a jogellenes magatartást rögzítő törvényi tényállások jó kimunkálását.

Ezért véleményünk szerint a helyes sorrend: átfogó ágazati kodifikáció - majd ennek alapján, vele egyidejűleg - a szabálysértési tényállások, a szabálysértési kódex különös részének megalkotása. Hogy milyen legyen a szükségelt kerettényállás - csak elvi körvonalban rajzolható meg. Nem szabad túl elvontnak lennie (vagyis olyannak, amibe minden belefér), ugyanakkor pedig kerülni kell a kazuisztikát, mivel a merev tételes felsorolás hamarosan meghaladott lenne.

JEGYZETEK

a VI. fejezethez

1. A tényállás quasi önállósultan diszpozíciókba és szankciókba foglalható.
2. Kádár Miklós: Büntetőjog. Általános Rész, I. köt. 77. p.
3. Pl. szabálysértést követ el ... a nyomda felelős vezetője, ha a nyomda imprimaturával el nem látott sajtótermék sokszorosítását megkezdi (25/1959. (V.1.) Korm. rendelet a sajtóval kapcsolatos egyes kérdésekről.)
4. Szabálysértést követ el, aki b) szőlőt vagy gyümölcsöst nem a jogszabályban meghatározott szaporító anyaggal vagy nagyüzemi művelésre alkalmas módon telepít. (1959. évi 23. törvényerejű rendelet a szőlő-, gyümölcs- és borgazdálkodásról, 33. §)
5. Pl. szabálysértést követ el ... aki j) a tokajhegyaljai zárt területre vonatkozó előírásokat megszegi; (id. tvr. 33. §)
6. A probléma bővebb kifejtését tartalmazza: Szatmári Lajos: II. A pénzügyi szabálysértések, Az adózás alapkérdései, 1959. 487-498. p.
7. Ismeretes, hogy felügyeleti bírság elnevezéssel a kifejezetten felügyeleti szervként nevezett szervek (pl. kereskedelmi, egészségügyi, bányaműszaki stb. felügyelet) által kiszabható bírságot jelöljük.
8. 227/1950. (IX.7.) MT rendelet a tervgazdálkodás érdekeit sértő egyes cselekmények és mulasztások bírságolásáról; 19/1952. (III.13.) MT rendelet a hitelrendszerről.
9. 22/1954. (III.26.) MT rendelet a tervgazdálkodás érdekeit sértő egyes cselekmények és mulasztások miatt kiszabható bírság megszüntetéséről.
10. Nem tartjuk valószínűnek, hogy az új terminológia valamely tudatos elképzelés eredménye lett volna.
11. A malmok, darálók és hántolók, valamint a sütő és tésztaipari üzemek ellenőrzése során tapasztalt szabálytalanságokat az ellenőrző közegek a megyei (budapesti városi) tanács végrehajtó bizottságának jelentik. "... Alaki jellegű vagy egyébként kisebb súlyú szabálytalan-

ság esetében ... pénzbírságot lehet kiszabni." (252.460/1951. (V.23.) El.MSz rendelet a malmok, darálók és hántolók, valamint a sütő és tésztaüzemek ellenőrzése tárgyában).

"Olyan kisebb jelentőségű mulasztások és szabálytalanságok esetén, amikor büntető eljárás megindítása nem indokolt ..." javaslat tehető a végrehajtó bizottság elnökéhez a felelős személy megbírságolására /84/1952. (IX.25.) MT rendelet az állami kölcsönökről, az állam kötelezettségeiről és a kötvénytulajdonosok kedvezményeiről 15. § (2) bek./

12. 1957. évi IV. tv.
13. Szamel Lajos: Jogforrások, 1958. 14. p.
14. Szamel Lajos: Jogforrások, 1958.
15. 24/1959. (VIII.19.) F.M. rendelet a répamagtermesztés fejlesztéséről.
16. 17/1959. (VI.12.) F.M. rendelet a kötelező arankairtásról, valamint a lucerna- és a vörösheremag termesztés minőségének javításáról.
17. 11/1960. (IV.20.) F.M. rendelet az amerikai (kolorádói) burgonyabogár elleni védekezésről és a kártevők elleni védekezéssel kapcsolatos határjárásról.
18. Véleményünk szerint ilyen jogszabály csak a Magyar Közlönyben kihirdetett jogszabály lehet (ez az egyetlen korlátozás).
19. 2/1959. (XI.27.) FM-Élm.M. együttes rendelet a szőlő-, gyümölcs- és borgazdálkodásról szóló 1959. évi 23. tvr. végrehajtásáról.
20. 4/1959. (VIII.12.) BM rendelet a biztonsági filmek kötelező használatáról.
21. A fűtési kazánok adatainak összeírásáról szóló 2/1959. (IX.20.) NIM rendelet szerint: aki a jelen rendeletben elrendelt adatszolgáltatási kötelezettséget megszegi, az állami statisztikáról szóló 1952. évi VI. törvény ... 16. és a 17. §-ában foglalt szabálysértési rendelkezéseket (1955. évi 17. tvr. 4. §) kell alkalmazni.
A 4/1959. (VII.7.) Kip.M. rendelet egyes kisiparosok vásároló tevékenységét szabályozza. Eszerint: az 1958. évi 9. törvényerejű rendelet 27. § (2) bekezdésének g) pontja szerint szabálysértést követ el az a kisiparos, aki a jelen rendeletben foglaltakat megszegi vagy kijátsza.
22. Szamel: id.m. 33. p.
23. Szamel: id.m. 32. p.

24. Beér-Kovács-Szamel: Magyar államjog. Tankönyvkiadó, Budapest, 1960. 382. p.
25. Szamel Lajos: id.m. 24. p.
26. 4/1957. (XI.19.) BM rendelet a tűzrendészetről. 10. § (3) bek.
27. Pl. 173/1951. (IX.16.) MT rendelet állami közegészségügyi felügyelet szervezéséről; 1021/1952. (VII.12.) MT határozat az Állami Kereskedelmi Felügyeletről; 41/1955. (VII.21.) MT rendelet az Országos Bányaműszaki Főfelügyelőség hatásköréről, jogairól és feladatairól; 121/1951. (VI.12.) MT rendelet a szakszervezeti munkavédelmi felügyelők bírságolási jogáról.
28. Problémát a törvényi tényállásra alapozottan vizsgáljuk és ebből a szempontból foglalunk állást. Figyelembe kell venni a szervezeti és eljárási kérdéseket is. Az ilyen vizsgálódást azonban itt mellőzzük, vagyis a problémát a törvényi tényállásra korlátozzuk. Előrebocsátjuk, hogy a felügyeleti bírságolás jogintézményét a szabálysértés és a felügyeleti bírságolás szabályozásának azonosítása, illetőleg közelítése esetén is szervezetenként - nézetünk szerint - kívánatos külön tartani.
29. Király Tibor: A szabálysértések, Állam és Igazgatás, 1955. 9. sz. 551. p. Meg kell jegyeznünk, hogy hivatkozott szerző véleménye még akkor hangzott el, amikor a szabálysértés csupán bírság-szankcióval volt sújtva. (Az 1955.évi szabályozást); a szabálysértési jog ugyanis az elzárás lehetőségének bevezetésével - a szankció tekintetében - bizonyos mértékben a korábbi "kihágás"-hoz közelített.
30. Szűcs István: A szabálysértés intézményének egyes kérdései, Acta Universitatis Szegediensis, Acta Juridica et Politica, Tomus VI. Fasciculus 3. 1959. 18. p.
31. A Csehszlovák Népköztársaságban 1950-ben egységes "Államigazgatási büntető törvényt" alkottak. Az államigazgatási Büntető Törvénykönyv felépítése megfelel a Büntető Törvénykönyvnek. Az általános rész 1-32. §-ból áll. /Das Tschechoslowakische Strafgesetzbuch vom 12. Juli 1950., In deutscher Übertragung mit einer Einleitung vom dr. Erich Schmied, Berlin, 1952.
32. L. 29. és 30. sz. lábjegyzeteket.

1917
The following is a list of the names of the persons who were members of the Board of Directors of the National Board of Fire Underwriters in the year 1917.

1. J. W. ...
2. ...
3. ...
4. ...
5. ...
6. ...
7. ...
8. ...
9. ...
10. ...
11. ...
12. ...
13. ...
14. ...
15. ...
16. ...
17. ...
18. ...
19. ...
20. ...
21. ...
22. ...
23. ...
24. ...
25. ...
26. ...
27. ...
28. ...
29. ...
30. ...
31. ...
32. ...
33. ...
34. ...
35. ...
36. ...
37. ...
38. ...
39. ...
40. ...
41. ...
42. ...
43. ...
44. ...
45. ...
46. ...
47. ...
48. ...
49. ...
50. ...
51. ...
52. ...
53. ...
54. ...
55. ...
56. ...
57. ...
58. ...
59. ...
60. ...
61. ...
62. ...
63. ...
64. ...
65. ...
66. ...
67. ...
68. ...
69. ...
70. ...
71. ...
72. ...
73. ...
74. ...
75. ...
76. ...
77. ...
78. ...
79. ...
80. ...
81. ...
82. ...
83. ...
84. ...
85. ...
86. ...
87. ...
88. ...
89. ...
90. ...
91. ...
92. ...
93. ...
94. ...
95. ...
96. ...
97. ...
98. ...
99. ...
100. ...

VII. Fejezet

A BÍRSÁGOLÁS EGYES ALANYI KÉRDÉSEIRŐL

1./ A vétkesség kérdése a bírságolásban

Az államigazgatási felelősségnél is központi kérdés: vajon a jogellenes magatartás elégséges-e a felelősségrevonáshoz és a szankció alkalmazásához, vagy pedig ezen felül alanyi, benső kapcsolatnak is lennie kell a jogsértést elkövető és annak jogellenes magatartása között? Noha a szóbanlévő kérdés mindenféle felelősségnél fennáll, kimunkálása mégis főképpen két területen, nevezetesen a polgári és a büntetőjogban történt meg. Mint ahogy a polgári és a büntetőjogi felelősség a jogi felelősségi formáknak alaptípusai, éppúgy a kérdés alanyi oldala e két felelősségi rendszernél kristályosodott ki. Túlzás nélkül mondhatjuk, hogy az egyéb jogágak szabályozta felelősségi formák a két említett felelősségi forma elemeiből és kombinációiból tevődnek össze, amely természetesen nem azt jelenti, hogy a többi, pl. a munkajogi felelősség, a termelőszövetkezeti tagok felelőssége a két alapvető forma valamiféle mechanikus vegyülete; a két jogág elemeiből tevődnek össze, de minőségileg újat jelentenek. Helyesen mutat rá Eörsi Gyula: A jog nem válik hatásosabbá, de szegényedik, ha a különböző jogágazatok különböző módszerei elhalványulnak és a különböző jogágazatok eltérő módszereinek komplex együttalkalmazása helyett valamiféle uniformizálás következik be. Meg kell adni a császárnak, ami a császáré: a büntetőjogban büntetőjogi, a munkajogban munkajogi és a polgári jogban polgári jogi felelősségnek kell érvényesülni.^{1/} Jóllehet a polgári jogi és a büntetőjogi felelősség lényegesen különbözik egymástól, mégis a két jogág felelősségi formáinak elemei között is vannak közös, általános vonások. Tehát e két alapvető felelősségi formát sem szakadék választja el egymástól. Sőt, több köztük az összekötő kapocs, a hasonlóság, mint azt a

felületes szemlélő gondolná. A vétkességi és az objektív felelősségi rendszer a felelősségi formák két véglete, de a vétkességi elv a szocialista jogban általában mindkét említett felelősségnek alapvető eleme. Az objektív, a tárgyi felelősség a polgári jogban is csak kiegészítő jellegű. A szocialista jog nem mondhat le nevelő, tudatformáló jellegéről, éppen ezért a felelősségrevonásnál nem közömbös, hogy miként jött létre az a jogellenes magatartás, amelyre szankcióval kell reagálni. Amikor az államigazgatási felelősséget alanyi oldaláról vizsgáljuk, ugyancsak a mindenfajta jogi felelősség két említett alapvető elemét kell figyelembe vennünk. A problémát azonban az is nehezíti, hogy az államigazgatási jogi felelősség köre lételesjogilag bizonytalanabb, mint például az egyéb, de még a kevésbé kiforrott munkajogi és termelészövetkezeti felelősségé. A szóbanlévő kérdés vizsgálatánál a felelősség két alapvető formáját: a vétkességi és a tárgyi felelősséget kell az államigazgatási felelősségre vetítenünk. Ehhez az szükséges, hogy mindkét felelősségi forma érvényesíthetési területeit megvizsgáljuk, majd a tételes szabályozást elemezzük, és ezek alapján a kérdés mikénti szabályozásával kapcsolatos észrevételeinket összefoglaljuk.

A felelősségnek a vétkességi és a tárgyi felelősségre osztódása hosszú történelmi fejlődés eredménye. A probléma áttekintő összefoglalásával korábban hivatkozott szerző foglalkozott; márcsak ezért is felmentve érezzük magunkat a bővebb történelmi vizsgálódástól. Általános szabályként foglalhatjuk tehát össze, hogy a szocialista jogfejlődés - szemben az imperializmus korának jogával - a vétkességi elv kibontakoztatása, fejlesztése és differenciálódása felé vezet; a tárgyi felelősséget szűkebb körben éppen azért hagyja meg, hogy ezzel is a vétkességi elv következetes érvényesülésének szerezzen érvényt.

A közigazgatási jog mindkét felelősségi formát már kialakulásának korában készen találta. Magától vetődik fel a kérdés:

miért kellett mégis hosszú időnek, sőt a szocialista jognak létrejönnie, hogy államigazgatási felelősségről határozottabban beszélni lehessen? A fellelt kérdésre általános síkon mozgó válasz már az első fejezetben megkíséreltünk adni. Így tehát a kérdés fonalát csak tovább kell szőnünk. Ismeretes, hogy a burzsoá államot és jogot a rendészet és a kényszer uralja. Erre pedig legalkalmasabb a legerősebb: a büntetőjogi kényszer. A közigazgatás anyagi jogi szabályait - mint láttuk - a büntetőjog, elsősorban a kihágási jog védte. A közigazgatásban elsősorban az anyagi jogot lehet legkevésbé kódexszerű szabályokba foglalni.

A közigazgatás anyagi jogi szabályainak mikénti realizálása azonban nemcsak a kihágási jogra támaszkodott, hanem az államigazgatási szankciók sokféle, elsősorban vagyoni jellegű fajtlait állította csatasorba. Ezek a szankció fajták löbbé-kevéské egymást követően, de nem egységes szemlélet alapján jöttek létre. Benne elsősorban a burzsoá állam és jog antagonizmusa, a kellő előrelátás hiánya, a spontaneitás mutatkozott meg. De a közigazgatási jog heterogén anyaga is akadályozta az egységes államigazgatási jogi felelősség kibontakozását. Számos új szankciófajta keletkezett, de mégsem történt meg az egységes felelősségi elv kimunkálása. Nem véletlen, hogy a polgári állam közigazgatási jogtudománya általában nem is használta a közigazgatási felelősség megjelölést; márpedig, ha a felelősség sem lételesen, sem elméletileg nincs eléggé kimunkálva, akkor az nyilván az alkalmazó kénye-kedve szerint magyarázható, tehát a diszkréció melegágya és határa szinte korlátlan, vagyis a felelősség quasi objektív természetű.

Ezért - akarva-nem akarva - az a helyzet állt elő, hogy a kihágásnak nyilvánított jogsértésekért a felelősségrevonás a vétkességi elven alapult, mivel ennek szabályozása korábban a büntetőjogban megtörtént; az egyéb közigazgatási szankcióknál (pl. bírság-kirovásnál) a felelősségről a szabályozás hallga-

tott, amelyet tehát bárhogyan lehetett magyarázni. Ezt a burzsoá közigazgatás jól ki is használta és a felelősséget egészen az objektív határig vitte. A kihágási jog örökébe lépő közigazgatási büntetőjog kialakulása, majd a kihágási joggal párhuzamosan érvényesülő rendbüntetés rendszere, ha nem is vitte a felelősséget a lárgyi felelősség területére, de garanciális intézmények egyéb lazítását eredményezte. Ismeretes, hogy az államigazgatási felelősség tiszta formája a szocialista jogban alakult ki, a meggyőzésre támaszkodó szankciórendszer enyhülésével és a büntetőjogi kényszertől való lényegi elhatárolásával. Mármost azt kell megnéznünk, hogy az állami-gazgatási felelősség, bár általában önállósult, alanyi oldaláról is elsősorban mégis miért a büntetőjogi felelősséghez áll közelebb,^{2/} nemcsak a múltban, hanem a jelenben is. A jogi szankcióknak a felelősség szempontjából két fajával találko-zunk; éspedig a reparatív, a helyreállító szankcióval, amely súllyal vagyoni természetű és a többségében vagyoni kapcsolatokot rendező polgári jognak a szférájába tartozik. A vagyoni szankció általában ilyen esetben kártérítésre szolgál, legyen az akár a polgári jog, akár a munkaviszony, a termelési kapcsolat sajátos területén: a munkajogban vagy a termelőszövetkezeti jogban. Márpedig kártérítés mindig valamely okozott kár ellenében történik, és a kár rendszerint meghatározható vagyoni mértéke folytán a reparáció összege (legalábbis a maximális határa) többé-kevésbé határozott. A kártérítés alapjában tehát a károkozás mértékéhez igazodik; nem valamilyen egyéb határ, hanem az okozott kár effektív mennyisége a kártérítési vagyoni szankció alapvető mértéke, függetlenül attól, hogy egyéb okok vagy a jogi szabályozás sajátos módja szerint a kár teljes vagy részleges megtérítéséről van-e szó. Mi a helyzet a nem reparatív, hanem az ún. büntető jellegű szankcióval illetően, amely elsődlegesen a büntetőjogra, de minden más jogág nem reparatív szankciójára is jellemző (pl. a fegyelmi jogéra)? Itt lehet is, meg nem is közvetlen károkozás, amely reparációt igényelhet; de maga a kártérítés nyilván a polgári vagy egyéb jogág sajátos reparációs szabályai szerint megy végbe. A repa-

rációs jellegű szankció e tekintetben is tehát határozott. A társadalomra veszélyes magatartások között lehel azonban számos olyan, amelynek károkozás, vagy legalábbis mennyiségében meghatározható kár közvellenül nem következménye. Ilyenkor nincs olyan objektív mérce, amely a vagyoni szankció nagyságát - mint a reparáció esetén - elsődlegesen determinálhatná, vagyis a megsérlett érdek vagyoniilag nem vagy alig mérhető. Az adott társadalmi, gazdasági, politikai feltételek között a jogalkotásra van bízva, hogy bizonyos fokú társadalomra veszélyességre milyen (vagyoni vagy egyéb) szankciót sorakoztat fel; a szankció mértékét tehát a lételes jogszabály nagyobb mozgási lehetőséggel határozza meg. Objektív törvényszerűség azonban, hogy minél nagyobb a társadalomra veszélyesség, annál nagyobb, erősebb (vagyoni vagy egyéb) szankcióra kerül sor. Az egyenlősítés, a túlzott állalánosítás azonban éppen az egyenlőtlenségnek lenne a forrása. Ezért a jogszabály az azonos jogellenes magatartás szankciójára is kereleket állapít meg. Itt szubjektív lényező is szükséges a szankció konkrét meghatározásához. Ott tehát, ahol konkrétan meghatározható kár nincs, vagy csak veszélyeztetés forog fenn (éppen ez a jellemző számos államigazgatási norma megsértésére) az objektív felelősség kevésbé látszik alkalmazhatónak, illetőleg igénye nem lép fel. Ez azonban nem azt jelenti, hogy eleve ne lenne lehetőség objektív felelősség érvényesítésére. Az egyenlősítés érdekében való egyenlőtlenség azonban szükségképpen szubjektív, ha nem is csak a vétkességi elemet kívánja meg. Az államigazgatási felelősségnél tehát éppen úgy mint a polgári joginál, mind a vétkességi, mind az objektív felelősséggel találkozhatunk. Az objektív felelősségnek bizonyos szűk körben az adhat teret, hogy itt is valamilyen célzott joghatásról van szó, akár a polgári jogi jogügyletnél. Hogy a vétkességi elvnek kell uralkodónak lennie, azt több lényező, elsősorban a később e vonatkozásban ismertetendő szocialista felelősség, a meggyőzés és a kényszer egysége, valamint a károkozás pontos mértékének vázolt hiánya idézi elő.

Az államigazgatási jogellenesség formái, illetőleg bírságfajták szerint is különböző a vétkességi vagy az objektív felelősségi elv érvényesítése. Ez a probléma nemcsak a bírságfajták, hanem a bírságolás alanya szerint is változhat; t. i. attól függően, hogy a bírságolás alanya csak természetes vagy pedig jogi személy is lehet. Erről a kérdéstről a továbbiakban külön is szólunk. Ami a magyar tételes szabályozást illeti, a vétkességi vagy a tárgyi felelősség elve nem nyert következetes szabályozást. A legszembeötlőbb az, ha a tételes jog a szóbanlévő kérdéstről nem rendelkezik, hanem a jogalkalmazóra akként bízta a bírságkiszabást, illetőleg az eljárást, hogy a bírság konkrét mértékére, illetőleg a bírságkiszabás mellőzésére nem ad a tárgyalt vonatkozásban világos útmutatást. E kérdéstről való hallgatás szabálysértési jogunkra is jellemző, nevezetesen az ún. általános szabálysértés esetében. A vétkesség vizsgálatára, illetőleg a szabálysértés mikénti elbírálására utal a szabálysértési eljárásról szóló jogszabály ama rendelkezése, hogy: a pénzbírság kiszabásánál figyelembe kell venni az elkövető személyi és családi körülményeit, anyagi helyzetét, valamint a szabálysértés természetét és elkövetésének körülményeit. Itt sem esik szó kifejezetten a vétkesség megkívánt fennállásáról; a rendelkezés csupán sejteti, hogy a szabálysértés elkövetésének körülményei között a vétkesség mikénti fokát is figyelembe kell venni. A tételes szabályozás tehát lényegesebben nyitva hagyja azt a kérdést, hogy a szabálysértés elkövetéséhez elégséges-e a tényállásszerűség, és ez esetben a bírság általában kiszabható, vagy pedig az elkövetőtől a magatartás felróhatóságát is meg kell kívánni, ami tehát azt jelentené, hogy felróhatóság nélkül nincs felelősségrevonás, illetőleg szankció kiszabás. De maradjunk meg a vétkességgel kapcsolatos tételes szabályozásnál és nézzük meg, hogy az egyes különös anyagi jogszabályok milyen közelebbi megállapítást adnak. A szabálysértést statuáló jogszabályoknak általános fogalmazási fordulata a következő: szabálysértést követ el, aki a rendelkezéseket megszegi vagy kijátssza. Kodifikáci-

ős követelmény, hogy a vétkesség alapvető szabályozásának nem a különös szabályokban van a helye; maga az említett megjelölés azonban bizonyos vétkességi momentumokra, sőt azok között, ha nem is következetesen, rangsorolás nélkül megkülönböztetésére utal. A "megszegi" kifejezés önmagában nem mutat vétkességi ismérvel, tehát eszerint maga a tényállásszerűség is bírságolás alá esik (és a gyakorlatban sok esetben így is van); a "kijátssza" fordulat - a grammatikai magyarázat szerint - tudatos, célratörő cselekményt jelent, ami vollaképpen a szándékossággal egyértelmű. Ha a vétkességet átfogó értelemben nézzük és a "kijátszás"-on a szándékosságot értjük, a "megszegés" kifejezés a szándékosságnál enyhébb vétkességre mutat, vagyis a jogsértésnek gondatlanságból való elkövetését jelenti. Ezért, ha az általános anyagi szabályozásban a vétkesség nem is nyert kifejezetten szabályozást, anélkül, hogy a büntető-törvénykönyv vonatkozó rendelkezését kellene analógia alapján átvenni, a részletes anyagi szabályok bizonyos útbaigazítást adnak arra vonatkozóan, hogy a szabálysértésnél a felelősség-revonás alapja a vétkesség: a cselekmény, a magatartás felróhatósága.

Más a helyzet a pénzügyi szabálysértésnél. Már kifejtettük, hogy a pénzügyi szabálysértést a pénzügyi büntettől objektív mérce (a károkozás összege) mellett alanyi tényező is elválasztja. Éspedig a következő: az adócsalás bünteltét szándékos magatartással lehet elkövetni, a pénzügyi szabálysértés pedig általában gondatlanság esetén valósulhat meg. Emellett a szubjektív, de nagyon jelentős tényező mellett az értékhatar is választóvonal a pénzügyi büntett és a szabálysértés között. A kérdés sajátossága abban van, hogy a magatartás alanyi oldalának megítélésre kifejezetten a büntető-törvénynek szándékos-ságra és gondatlanságra vonatkozó általános rendelkezése alkalmazása szerint történhet. Itt tehát a jogalkalmazásnak nem kell analógiához vagy a rejtettebb rendelkezésekhez folyamodnia, hanem a magatartás alanyi megítélését a büntető-törvény szabályai szerint végezheti el. Mivel a pénzügyi szabálysértés-

re nem vonatkoznak az ún. általános szabálysértési jogszabályok, ezért az ilyen eljárásnak semmi lételesjogi akadálya nincs.

Ami a felügyeleti bírságolást illeti, itt a kérdés, vagyis az alanyi oldal bizonyos mértékben, de az egyes bírságoló szervek szerint különböző módon rendezett. Ezért a szabályozás egyenetlen, sőt egyes felügyeleti bírságfajtáknál teljesen hiányzik. A gyakorlaton múlik tehát, hogy az milyen elvet alakít ki. Ez pedig a szokásjognak hagy bizonyos helyet, ami a szocialista igazgatásban nem kívánatos.

Az államigazgatási bírságok átfogóan kodifikált két fajtájánál: a végrehajtási és az eljárási bírságnál is hasonló a helyzet.

Az elmondottakból általános következtetést levonva, az államigazgatási bírság kiszabásánál mind a vétkességi, mind a tárgyi felelősség érvényesülhet. Még ott is, ahol a tételes szabályozás a vétkességre utal, az meglehetősen burkolt formában történik. Kifejezetten csak egyes felügyeleti bírságnál van a vétkességre utalás, másutt a jogszabály megelégszik a tényállásszerűség meglétével. Nem vonjuk kétségbe az egyes bírságfajták közti sajátos különbségeket, és nem kívánjuk azokat mechanikusan egy nevezőre hozni. De az minden túlzás nélkül állítható, hogy a bírság, mint szankció, mindig valamiféle büntetés, hátrány, amellyel csak olyan személyt helyes sújítani, akinek a jogellenes magatartás felróható, azaz vétkes annak elkövetésében. Ezért ebből a szempontból is célszerűnek tartjuk - a már más vonatkozásban hangoztatott ama követelményt - hogy a bírságolás általános anyagi szabályait meg kellene állapítani és közte a vétkesség problémáját is egységesen rendezni. A vétkességről való hallgatás vagy az egyes bírságfajtáknál a más-más szabályozás helytelen, ez utóbbi indokolatlan is. A szabálysértést nem választja el mély határvonal az államigazgatási jogellenességet sújtó bírság többi fajtái-

tól. A különbség ellenére löbb a rokonság, mint az eltérés. Az említett követelmény alálámasztlására nézzük meg egyes szocialista államokban lévő szabályozást.

A szovjet jogban rendbüntelést olyan személyre lehet kiszabni, aki vétkes a jogsértésben; vétkesség hiányában rendbüntetés nem szabható ki.^{3/} A rendbüntetés általános szabályai valamennyi államigazgatási szerv által kiszabható bírságra vonatkoznak. Tehát a vétkesség elve valamennyi bírságban érvényesül. Az igazgatási bizottságokról szóló szabályzat szerint: a bizottság, amikor a büntetés nemét és mértékét meghatározza, figyelembe kell, hogy vegye az elkövetett szabálysértés jellegét (ez felel meg elsősorban a szabálysértés társadalomra veszélyessége mértékének), a szabálysértő tudatosságának fokát és anyagi helyzetét, valamint egyéb más körülményeket is, amelyek az ügyek tárgyalásánál jelentőséggel bírhatnak. A szovjet jog nagy figyelmet fordít a vétkesség megítélésére. Egyik szovjet szerző - a Leningrádi Városi Szovjet 1954. évi rendelkezésére hivatkozva - pl. kifejti, hogy a büntelést körültekintően kell kezelni, és szigorú büntetés csak azokkal szemben alkalmazandó, akik rosszindulatúan sértik meg a szabályokat.^{4/}

A csehszlovák igazgatási büntetőjog a jogellenes magatartás elbírálásánál figyelemmel van a szabálysértés társadalomra veszélyességének a fokára, a bűnösség mértékére, az elkövető személyére, az enyhítő és súlyosbító körülményekre egyaránt.^{5/} A csehszlovák igazgatási büntetőjog tehát szintén kifejezetten a vétkességi elven nyugszik.

A lengyel igazgatási büntetőjog is a vétkesség alapján áll. A jogi szabályozás szerint: a szabálysértés (kihágás) büntetés alá esik, attól függetlenül, hogy azt szándékosan vagy gondatlanságból követték el, hacsak külön rendelkezés ettől eltérő előírást nem tartalmaz. A büntetés mértéke a társadalomra veszélyesség mellett a bűnösség fokától függ.^{6/}

Összefoglalóan a következő általános megállapítást tehetjük. Az államigazgatási szankció, s közte az uralkodó, a bíróság a nevelő, kényszerítő jelleg dialektikus egysége folytán a vétkeességi (bűnösségi) elv alapján való kiszabást kívánja meg. Itt, mint láttuk, nincs szükség általában arra, hogy a felelősségrevonás objektív alapon történjék, mivel rendszerint nincs olyan közvetlen károkozás, amelynek a megtérítéséről az elkövetőnek gondoskodnia kellene. A jogellenesség sok esetben ugyan - különösen az államigazgatási szervező munkával kapcsolatos jogsértésnél, amikor is a jogviszony alanya rendszerint pozitív, cselekvő együttműködésre kötelezett - károkozással is járhat, de ennek a kihatása rendszerint nem egy meghatározott alanyra koncentrálódik, hanem a kár - úgy mondva - általános jellegű, de sok esetben még ennek sem mondható, mivel általában csak a közveszély (a károsodás veszélye) áll elő. Az államigazgatási jogi szabályozás meghatározott magatartásra kötelezése még a kár eselleges bekövetkezése előtt, éppen annak megelőzésére kíván fellépni. Ezért érzékenyebben, mondhatnók: "a szellő rebbenésére " is reagál, vagyis előbb avatkozik be, mint a polgári jog, amely a már megtörtént kárt akarja reparálni; bizonyos rokonságot mutat a büntetőjoggal, amely egyes cselekményeknél már a kísérletre is akcióba lép. Amíg azonban a büntetőjogi szabályozás kizárólagos szankciórendszer, a törvényi tényállásai a társadalomra veszélyesség magasabb fokán állnak, az államigazgatási felelősség még a büntetőjogi kísérletnél is enyhébb magatartásokra reagálhat, éppen az olyan esetekre, amelyek a más súlyosabb, főképpen a büntetőjogi, de a polgári jogi károsulásokat is meg kívánják előzni. Itt - amint a tényállásról való részben is láttuk - maga a törvényi tényállás általában nem szankció rendszer, hanem az osztársadalmi érdek céljából kifejtendő magatartásokat írja elő. A prevenció általános gondolata húzódik át az államigazgatásellenesnek nyilvánított magatartásokon. Ezért van az, hogy az államigazgatási magatartásokat rendszerint a pozitív tevésre kötelezés uralja, és emiatt a büntetőjogi terminus technikusként használt kísérleti stádium ritkán fordulhat elő, hanem nyomban

befejezett államigazgatásellenes magatartásról van szó. A kár bekövetkeztének csupán a lehetősége, az esetleges károsodásnak általában nem egy megadott jogalanyra összpontosulása, károkozás esetén a kárnak pontosan meg nem vagy alig állapítható volta miatt nincs is szükség az objektív felelősség szerinti való beavatkozásra, sőt általános intézményesítése káros is lenne, mivel a felelősséget csorbítaná. A vétkesség tehát az államigazgatási felelősség érvényesítésének szükségszerű, alapvető feltétele, tekintet nélkül arra, hogy a lételes szabály hézagos, hiányos. Egyébként is - nézelünk szerint - az államigazgatási felelősségnél a lételesjognak a vétkességről hallgatása nem a jogalkotó intencióját fejezi ki, hanem elsősorban a szabályozás kezdetlegességének, elnagyoltságának, és az államigazgatási felelősség, illetőleg alkalmazási köre kevésbé kiforrottságának a következménye. Ha netalán egyes vonatkozásban a vétkesség elvét át is kellene törni és a felelősségrevonáshoz elégséges lenne a jogellenes magatartás bekövetkezése (a pusztán lényállásszerűség), ezt a jogalkotónak külön is meg kellene jelölnie.

A jogi szabályozásnak a vétkességről való hallgatása elnére is a vétkesség fennforgása szükségességében általában nincs vita. Ugyanis az államigazgatásellenesség esetén járó szankciókat rendező jogszabályok többsége is implicite és több kevesebb következővel ezen az alapon áll. Az azonban már vitatható, hogy vajon az államigazgatási felelősségnél a vétkességnek valamilyen sajátos formájával kell-e kiépíteni, vagy pedig valamely, a kérdést pontosabban rendező jogág szabályait át lehetne-e venni? Alapjában két jogágban érvényesülő vétkességi rendszer szolgálhat az államigazgatási felelősség esetén is alkalmazásul. Az első és mondhatnók a legdöntőbb: a büntetőjogi felelősség. Ez nem véletlen. Az államigazgatási felelősség - ha kikristályosodott is - a büntetőjogi felelősségnek a gyermeke. A kihágás, majd a közigazgatási büntetőjog alapjában a büntetőjog általános szabályán nyugodott. Ismertettük, hogy a kihágás és a közigazgatási büntetőjog elneve-

zést egyes szocialista államok továbbra is fenntartották. Igaz, arra nincs fellélenül szükség - amelyet más vonatkozásban már említettünk -, hogy a szocialista jog minden egyes jogintézményre - ha annak gyökeresen más is a tartalma, mint a burzsoá jogé - új elnevezést kreáljon. Nem az elnevezése, hanem az illető jogintézmény tartalmi elemei és összefüggései a döntőek, jóllehet a formának is igazodnia kell a tartalomhoz. Nem látunk abban semmi nehézséget, ha az államigazgatási felelősséget kiváltó jogellenes magatartást szabálysértésnek vagy kihágásnak, vagy akármilyen más elnevezéssel jelöljük (szabálytalanság, rendellenesség stb.). A kihágásnak szabálysértésre átcsereült elnevezése semmivel sem szerencsésebb, mint a kihágás megjelölés. Ezen a jogcímen a büntetést is másként kellene nevezni, mivel ezt a megjelölést használta a burzsoá jog is. Persze vannak teljesen új tartalmú fogalmak, amelyeket a korábbi jogrendszerek nem is ismerhettek, tehát az új elnevezés szükségszerű. Azonkívül lehet valamely fogalom ellenséges érülettel annyira telített, hogy gyűlöletes mivolta miatt kell új elnevezéssel felváltani. (Gondoljunk például a fősztolgabírói elnevezésre, amelyet 1945-től - a tanácsrendszer bevezetéséig - járási főjegyzői elnevezéssel jelöltünk. Igaz, hogy a fősztolgabíró elnevezés már a burzsoá jogban is anakronisztikus volt, mivel az állami tevékenység bírói jellegére utalt akkor is, amikor a közigazgatás a bírászkodástól általában szervezetileg is különvált, és az elnevezés nem fedte a közigazgatási szerv elnevezést.) A kérdésnél maradv: mennyivel "logikusabb" a szabálysértés megjelölés, mint a kihágás? A gyakorlatban kezdetben, de részben még ma is a szabálysértés fogalmát félreértelték. Nevezetesen: a szabálysértés grammatikailag minden jogsértés, sőt jogszabálynak nem minősülő szabálynak a megsértését magában foglalja. Ezt érezték a dolgozók is. Ezért fordultak sokan mindenfajta jogsértés esetén a szabálysértést intező szervekhez abban a téves feltevésben, hogy ez a szerv hivatott mindenfajta jogsértést reparálni. A több mint fél évtizedes gyakorlat folytán azonban a szabálysértés már átment a társadalmi tudatba, és ezért elnevezésének a régivel való felcserélését nem látjuk

megalapozottak. A közbeiktalott kis kitérő után: a szabálysértésnél, illetőleg más népi demokratikus államokban kihágásnál vagy igazgatási büntetőjog elnevezéssel jelölt jogintézménynél a felelősséget jobbra a büntetőjogra alapozták, ezért a vétkesség kifejezés helyett a büntetőjogban használatos terminológiának megfelelően a bűnösség megjelölést használják, valamint annak két változatát: a szándékosságot és gondatlanságot. A bűnösség elnevezést részünkről nem tartjuk helyesnek. Nem, mivel fogalmát célszerű kizárólag a nagyobb társadalmi veszélyességre reagáló büntetőjog sajátjának tekinteni. Igaz, hogy a gyakorlatban a bűnösség és a vétkesség tartalmilag sokszor azonosul, de a "bűnös" szó kicsengése a köztudatban is a büntettre, a legsúlyosabb jogsértésre utal. Ezért a mi jogunkban, de nézetünk szerint általában a szocialista jogban államigazgatási felelősség esetén a vétkesség megjelöléssel kívánatos operálni.

Az államigazgatási felelősségben a vétkesség elvének az általános érvényesítése a következő konkrét problémákat veti fel: 1/ Melyik az a felelősségfajta, amelyet az államigazgatási felelősség alanyi (vétkességi) oldalának a kimunkálásához leginkább alapul lehet venni? 2/ Milyen legyen a vétkesség szabályozásának általános elve és a lételesjogi szabályozás alaki megoldása?

A vétkességi elv általában két jogágzatban, nálunk is két kódexben nyert teljes kimunkálást, éspedig a büntető és a polgári jogban. Természetesen egyéb jogágak, így elsősorban a termelőszövetkezeti és részben a munkajog is szabályozta a körébe tartozó sajátos felelősséget. Az alapelveket a két előljáróban említett jogágban: a büntető és a polgári jogban leljük. Ezért az államigazgatási felelősség alanyi, vétkességi oldalának általános kimunkálásánál ez a kettő jöhet elsősorban számításba. Az államigazgatási jogi felelősség - mint már korábban említettük - történetileg és jellege szerint közel áll a büntetőjogi felelősséghez. Ezért nyilvánvaló, hogy elsősorban ennek az elemeként kell az államigazgatási vétkesség kimunkálásánál

hasznosítanunk. Az, hogy a polgári jogi vétkesség is felmerülhet, abból következik, hogy formailag a büntetőjogi bűnösséggel szemben a vétkesség megjelölést látjuk célszerűnek használni, másrészt pedig bizonyos tartalmi rokonsága is van a polgári jogi felelősséggel, nevezetesen a célzott magatartást illetően. Ahogyan a polgári jogi jogügylet bizonyos célzott joghatás elérésére irányul, ugyanúgy az államigazgatási aktus is, különösen az, amelynek a realizálásához egyedi aktus is szükséges, és ezért jellegére közel áll a polgári jogi felelősséghez is.

A büntetőjogi felelősség alanyi oldalának két konkrét formája: a szándékosság és a gondatlanság. Nézetünk szerint a szándék és gondatlanság alapvető megkülönböztetést az államigazgatási vétkesség megítélésének is alapjául kell elfogadnunk. Már csak az a kérdés: átvihető-e teljes egészében a szándékosság és a gondatlanság büntetőjogi kategóriája az államigazgatásra, vagy pedig attól eltérő speciális államigazgatási jogi kimunkálást igényel? Az a követelmény, hogy a szándékosság és gondatlanság elhatárolását lehetőleg objektív alappal kell helyezni, az államigazgatási felelősségnél is fennáll. Ugyanakkor azt is látnunk kell, hogy az államigazgatási felelősségnek, mely jórészt a prevenciót szolgálja, alapjában véve a gondatlanságra kell reagálnia, mivel a veszély szempontjából egyre megy, hogy az szándékosan vagy hanyagságból következett-e be. Igaz, hogy a jogellenes cselekmény szándékos elkövetése minden felelősségi formánál súlyosabb megítélés alá kell, hogy essék, mint a gondatlan, mivel a szándékosan jogellenesen cselekvő potenciálisan nagyobb veszély lehetőségét hordozza magában, mint a gondatlan ember, de a gondatlanság is éppen olyan, sőt nagyobb károsodást idézhet elő, mint a szándékosan jogellenes magatartás; mégis a bűncselekményt szándékosan elkövetőt nagy távolság választja el az államigazgatás-ellenességet szándékosan kiváltó magatartásától. A büntettet szándékosan elkövető bűnös személy, de szándékosan államigazgatás ellenes magatartást elkövetőt - ha büntettet egyébként nem követ el - nem lehet a társadalomra olyan veszélyesnek

megítélni, mint általában a bűntettől sem visszariadó személyt, ha az államigazgatásellenes magatartását adott esetben csupán gondatlanságból okozta.

Általánosságban az állapítható meg, hogy az államigazgatási jogsértések többsége gondatlanságból ered. A megsértett magatartásszabálynak éppen az a célja, hogy a súlyosabb következményeknek elejét vegye, gálat álljon a nagyobb károsodás bekövetkeztének. Mármost az a kérdés merül fel, hogy a büntetőjogi szándékosság és gondatlanság megállja-e a helyét az államigazgatás ellenes magatartásokban is? A szocialista büntetőjogban tendencia a bűntetteknek a szándékosság meglétéhez kölése. Vagyis bűntett az a társadalomra veszélyes cselekmény, amelyre a törvény büntetés kiszabását rendeli és amelyet szándékosan vagy - ha a törvény a gondatlan elkövetést is bünteti - gondatlanul követnek el. A Btá általában a gondatlanságot poenalizálta. A Büntető Törvénykönyv Tervezete ennek az ellentéte. Az indokolás szerint: a szándékos elkövetést mindig feltétlenül súlyosabban kell megítélni, mint a gondatlan cselekményt. Ebből folyik, hogy amikor a törvény már a szándékos cselekményt is enyhén bünteti, akkor ugyanannak a cselekménynek gondatlan elkövetését nem indokolt büntetés alá helyezni.

A korábban elmondottakból és az itt elhangzottakból is következik, hogy az államigazgatási felelősség megállapításához általános szabályként a gondatlanság elegendő, és kizárólag a szándékos cselekményt akkor kell poenalizálni, ha azt a jogszabály kifejezetten előírja. Erre az álláspontra helyezkedett már a kihágási és a közigazgatási büntetőjog, s ha általában a szocialista államokban szabálysértéssé is alakultak át, ebbeli tulajdonságukat kívánatos, hogy megőrizzék.

Ami a szándékosság és a gondatlanság egymástól való elhatárolását illeti, van, de az államigazgatási jogsértésnél még-sincs olyan relevanciája, mint a büntetőjogban. A büntetőjogban a szándék meglétéén múlik, hogy valamely cselekmény bűn-

tettnek minősül-e vagy sem. A szándék fogalmát a Vorsatztheorie-nek megfelelően vesszük, véleményünk szerint az ún. bagatell büntetőjog - legyen az akár szabálysértési vagy társadalmi bíraskodás formájában - jelentősége növekszik és területe terebélyesedik. Ám, mint láttuk, az államigazgatási jogellenességnek nem ez a fő típusa. A vétkességi elv helyes alkalmazása is felveti a problémát, hogy a büntetlnek nem minősülő, de a büntettet enyhébb formában érintő jogellenes magatartások bagatell büntetőjoggá vagy pedig szabálysértéssé alakuljanak-e át. Ebben a kérdésben mindkét álláspont mellett szólnak érvek. Nézetünk szerint azonban helyesebb az egységsítés, mint a túlzott jogintézményi differenciálás. Egyébként is a bagatell büntetőjog kiépítése - be nem vallottan is - a kihágás visszahozatalát jelentené, amely mellett az államigazgatási jogsértés kategóriája is létezne, sőt ez utóbbi jóval szélesebb terjedelemben.

Az államigazgatási jogsértésekben a szándék és a gondatlanság éles megkülönböztetésére, a jogkövetkezményekkel nézve sincs olyan mértékben szükség, mint a büntetőjogban. Nevezetesen: minden jogellenes magatartás (akár szándékos, akár gondatlan) egyaránt a legnagyobb bírságszankcióval sújtható; tehát a két vétkességi forma a szankcióban jobban közös nevezőre jöhet. A szándékosság és gondatlanság megkülönböztetését a szankciók minősége sem kívánja különösen. Legfeljebb arról lehet szó, hogy a társadalomra veszélyesség és a gondatlanság csekély volta esetén a bírságolás előtt elsősorban a meggyőző, figyelmeztető módszerrel jobban igénybe lehetne venni.

Mivel a két vétkességi forma elválasztásának követelménye nem olyan élesen jelentkezik mint a büntetőjogban, ezért a tényleges elválasztása sem annyira bonyolult. Sőt éppen arra kellene törekedni, hogy az elmélet a lehető legegyszerűbb megoldást nyújtsa, mivel a bírságolás csaknem valamennyi igazgatási szervnek a jogosítványa, és mint kifejtettük, a helyi (települési) szerveket is kívánatos bizonyos területeken erre

feljogosítani, márpedig ilyen kiterjedésedése esetén nem operálhatunk bonyolult, széleskörű jogi szakismeretet kívánó meghatározással. Az egyszerűsítés ellenére sem érthetünk egyet azonban azzal a felfogással, hogy a vétkesség különböző fokozatának egyáltalán nincs jelentősége az államigazgatási jogsértés esetén. Milyen legyen már most a szabályozás módja? Nézetünk szerint a szándékosság és gondatlanság meghatározásában elsődlegesen a büntetőjog normáira kellene támaszkodnunk, sőt alapját szinte egészében át lehetne venni. Problematikusabb azonban a gondatlanság különböző fokozatainak a megállapítása. De ha löbbségében a szándékosság és gondatlanság közti megkülönböztetés sem jelentkezik elemi erővel, ehhez képest a gondatlansági fokozatok csak nuance-beli különbséget jelentenek. Mivel a gondatlanság éppen az államigazgatási jogsértések tipikus fájának a velejárója (rendszerint az államigazgatási szervek levőleges munkájával kapcsolatos), ezért a gondatlanság fokozatának, erősségének a megítélésére a lehető legkonkrétabb, az "egyenlőtlenességgel egyenlősítő" (egyéniesítő) módot találjuk a legjobb megoldásnak. Nevezetesen: a megkívánt gondosságnak a foka - különösen foglalkozási ágra, de általános állampolgári magatartásra - absztrakt módon nehezen állapítható meg, csaknem mindegyik magatartásfajta a legkülönbözőbb gondossági mércét kívánja, ezért erre a polgári jogi felelőségből kölcsönvett "elvárhatóság" látszana a legjobb megkülönböztetési kritériumnak. Talán nem látszik következetesnek, hogy a vétkesség két típusának megítélésénél más-más jogterület szabályait, nevezetesen a szándékosságot illetően a büntetőjogét, a gondatlanságot nézve pedig inkább a polgári jogi felelősségi formát használnók fel. Nem szabad azonban elfeledkeznünk, hogy a bírsággal sújtott jogellenes magatartások is összetett jelenségek. Ha a szándékosság fogalmának büntetőjogi szűkítésével egyetértünk, a gondosság fokozásának követelményét az államigazgatási jogsértést tekintve erősítendőnek véljük. Hiszen éppen a bírsággal sújtott jogellenes magatartások szolgálhatnak elsősorban akadályt a büntetl be nem következéséhez. Ha a prevenció hatékony, az a büntetl és valamennyi más

súlyosabb jogsértés elkövetésének eleve útját állhatja. Márpedig a bírsággal sújtott magatartások jelentős része éppen a büntett, de egyéb jogsértés (pl. károkozás) kiküszöbölése felé hat. A szocialista humanizmus elvének is jobban megfelel, ha a büntettek köre szűkül; de ez csak úgy lehetséges, ha a dolgozók öntudata, a tőlük elvárható odaadás, kötelezettségeket teljesítő magatartásuk erősödik. Különösen kívánatos az elvárhatóság álláspontjára helyezkedni a bírsággal sújtott olyan magatartásokat illetően, amelyek elsődlegesen az államigazgatási szervező munkához kapcsolódnak, tehát a szabálysértéseknek a fő típusai, de a löbbi - bírsággal sújtott - magatartásoknak is fontos jellemzői. Az elvárhatóság itt is kiküszöbölné a vétkességnek tisztán szubjektív megítélését és megkönnyítené a jogalkalmazó helyzetét is. A Ptk indoklására^{7/} támaszkodva: a vétkesség megítélésének döntő szempontjául ne a károkozó (jelen esetben: az elkövető) belső, ellenőrizhetetlen, szubjektív körülményei szolgáljanak, hanem a társadalomnak az állampolgárok különböző rétegeivel, kollektíváival szemben különböző helyzetekben támasztott követelményei. A felelősség szigorítása, ugyanakkor az államigazgatási felelősségrevonás, a szankcióalkalmazás differenciálása, egyéniesítése és még amiatt is kívánatos, mivel az államigazgatási szervező munkával kapcsolatos jogsértés nemcsak az előírt magatartás (rendszerint éppen cselekvés) el nem végzése, hanem annak nem megfelelő végrehajtása esetén is bekövetkezik. Itt közeledünk a polgári jog felelősségi rendszeréhez, mivel általában tevőleges magatartást kívánunk meg és pedig mind az állampolgároktól általában, mind pedig egyes személyek foglalkozásgyakorlása, szervezethez tartozása folytán. Márpedig - mint mondtuk - a különböző foglalkozási ágakhoz, a szervezethez kapcsolódó magatartás rendszerint az elvárhatóság más-más mércéjél kívánja meg. Tehát az elvárhatóság alapjára helyezkedés a helyes differenciálást és éppen ezért az elbírálás általános helyes egyenlősítését is jelentené.

Az irodalom a bírsággal sújtható jogellenes magatartások között a vétkesség mikénti szabályozásának hiányát általában a szabálysértés vonatkozásában veti fel. A jogi szabályozás több tervezete - amely kizárólag a szabálysértési ügyek rendezését lúzte ki célul - nyilván szintén csak a szabálysértés területén kívánta a szóbanlévő kérdést rendezni és pedig akként, hogy szabálysértésre a szándékosság és a gondatlanság vétkességi formát állítaná fel. Azzal egyetértünk, hogy a szabálysértés elkövetésében a két vétkességi formára szükség van. Az előző fejtegeléseink éppen azt célozták, hogy a szándékosság és a gondatlanság fogalmát büntetőjogi vagy pedig más jellegű megítélés alapján töltsük-e ki tartalommal, és mint már ismeretes, a gondatlanság ismérvéül az elvárhatóság szerinti megítélést javasoltuk. Ámde a vétkesség problémája a szabálysértésnél tágabb körű jelenség. Nevezetesen minden olyan jogellenes magatartásnál felmerülhet, amely bírságot, (államigazgatási) szankciót helyez kilátásba. Arról is szóltunk, hogy a vétkesség meglétének szükségességére az egyes - nem szabálysértési - államigazgatási magatartásszabályok nyíltan vagy burkoltan, illetőleg közvetlenül vagy közvetve utalnak. Mivel mindenfajta felelősségnek csak akkor van általában értelme, ha az felróható magatartásból ered, és szankciót felróhatóság nélkül csak igen kivételesen - egyéb célszerűségi szempontból - kívánatos alkalmazni, amelyre az államigazgatás területén - nézetünk szerint - alig lehet szükség, ezért a vétkesség meglétét valamennyi bírsággal sújtható magatartás szankcionalizálásához célszerű megkívnani, éppen ezért a jövő tételes szabályozásának jelzett vonatkozásban nemcsak a szabálysértésre, hanem minden, bírsággal és egyéb szankcióval sújtható jogellenes magatartásra is ki kellene terjednie. Ami azt jelenti, hogy az államigazgatási felelősség kérdését, a vétkesség vonatkozásában is egységesen, átfogóan, tehát nemcsak a szabálysértésre kiterjedően kellene rendezni.

2./ A bírságolás alanya: a természetes és a jogi személy problémája a bírságolásban

A bírságolás kérdései között egyik, elméletileg kevésbé tisztázott, de a gyakorlat által részben mégis annak vélt probléma az, hogy ki lehet a bírságkiszabás alanya az esetben, ha a jogsértést természetes személy nem "önálló" magatartással, hanem valamely szervezethez, kollektívához tartozás kapcsán követte el. Más szempontból nézve úgy vehető fel a kérdés, hogy a bírságolásnak csupán természetes személy vagy pedig jogi személy (illetőleg államigazgatási eljárásról lévén szó), esetleg jogi személyiség nélküli szervezet is alanya lehet-e vagy sem. A szabálysértést illetően a magyar tételes szabályozás, de még inkább a gyakorlat nem hagy kétséget, hogy a bírságolás alanya csak természetes személy lehet. Így látszik a helyzet a közigazgatási büntetőjog normáit illetően is, noha a bírságösszeg a jogi személyre is áthárítható, ha a természetes személy a szankciót nem teljesíti. De még a szabálysértési szankcióra nézve sem állapítható meg minden kétséget kizáróan, hogy az csupán természetes személyt sújthat. Nézzük meg először a kérdést kissé általánosabb síkon. Ugyanis a bírságolás alanyi problémája szintén olyan, amely mint "cseppben a tenger", magán viseli az államigazgatási felelősség alapvető problematikáját. Az államigazgatási felelősség - egyre növekvő mértékben - olyan relációban jelentkezik, hogy a kötelezetlet nem általános állampolgári magatartásban, hanem valamely szervezethez (vállalathoz, szövetkezethez) tartozás kapcsán terheli. A szocialista igazgatás - mint ismeretes - egyre inkább a "dolgok", mint a "személyek" igazgatása. Nem vitás, hogy az államigazgatási felelősségrevonás, mint minden felelősségnél - mint korábban kimutattuk - szocialista felfogás szerint vétkes magatartásból eredhet. Márpedig a bírság, mint vagyoni, de nem kártérítési szankció, bizonyos mértékben büntetőjogi ízű, éppen ezért természetes személyhez tapad. Ezért tűnik idegennek, hogy jogi személyt szabálysértésért bírságot lehessen, mivel a jogsértésért nem a jogi személy, hanem a nevében cse-

lekedni kötelezett a felelős. Amde a polgári jogi felelősség is a vétkesség általános alapján áll, és ez mégsem zárja ki, hogy jogi személy legyen a hátrány viselője, jóllehet a jogi személy vétkessége is a képviselő természetes személy/-ek/ magatartása révén íélhető meg.

Ami a tételes szabályozást illeti, a kérdés megoldása lávolról sem egységes. A szovjet jog szerint bírságokat egyes polgárookra, hivatalos személyekre, meghatározott esetekben pedig az államigazgatás szerveire, intézményeire és szervezeteire, valamint a vállalatokra lehet kiróni. A hivatalos személyekre kiszabott bírságokat nem lehet áthárítani azokra a szervekre, amelyeknél e személyek működnek. A hivatalos személy a bírságot saját (személyes) anyagi eszközeiből tartozik megfizetni.^{8/}

A csehszlovák szabályozás szerint - az igazgatási büntelőjogban - a jogi személyek büntethetőségének vitás kérdését akként oldották meg, hogy a jogi személy helyett azt a természetes személyt vonják felelősségre, aki a jogi személy nevében cselekedett vagy annak cselekednie kellett volna.^{9/}

A magyar szabálysértési jog szabályai e kérdéstről nem rendelkeznek. Az irányelv, a gyakorlat és a jogi szabályozás mikénti megoldása szerint: ha a szabálysértés hatóságot, hivatalt, intézetet, vállalatot, szervezetet vagy egyéb intézményt terhelő kötelesség elmulasztásából áll, a szabálysértés miatt azt a személyt terheli a felelősség, akinek kötelessége lett volna a megfelelő intézkedés vagy tevékenység.

A szocialista német jogi szabályozás szerint a közigazgatási büntető rendszabályok csak természetes személyeket, nem pedig állami vagy társadalmi szerveket vagy más jogi személyeket sújthatnak.^{10/}

Az osztrák közigazgatási büntetőjog szerint tevésre vagy

tűrésre szóló jogszabályok, amelyek nem teljesítés esetén közigazgatási büntetést vonnak maguk után, jogi személyekkel is érinthetnek. Ezekben az esetekben azonban nem a jogi személyt magát vonják felelősségre, hanem azt a természetes személyt, akinek az illető szervezet nevében kellett cselekednie. A szerv képviselőjére jogosult egy vagy több olyan személyt jelölhet meg, aki az egész üzemében vagy annak meghatározott részlegében a közigazgatási rendelkezés betartásáért, illetőleg betartatásáért felelős. A pénzbüntetés megfizetéséért az illető természetes személlyel együtt a társaság (jogi személy) is felelős.^{11/}

Az államigazgatási eljárásról szóló törvények szerint az eljárásban ügyfélként természetes és jogi személy egyaránt szerepelhet. A halósági eljárásban hozott határozat - ha az szervezetet érint - nem a képviselő természetes személyre, hanem magára a jogi személyre, szervezetre vonatkozik. De a belső eljárás során az irányító szervnek az alsóbb szervezetet kötelező vagy jogosító rendelkezése is nem annak a vezetőjének, hanem magának a szervezetnek, mint jogi személynek a kötelessége, illetőleg a joga. Természetesen a rendelkezés szükségszerűen a szervezetet megtestesítő természetes személyek magatartása révén realizálódik. A polgári jogban, a vagyoni forgalomban ez teljesen kikristályosodott, az államigazgatási jogviszonyban, az államigazgatási felelősségben azonban a kérdés még nem egészen tisztázott. Az ún. belső államigazgatási eljárás során ugyanis a magatartás államigazgatási jogi (tehát a szervek alá-fölé rendeltségi kapcsolata), másrésztől a vezető és a beosztottak (de a szervek) közti munkajogi viszonylatban is realizálódik. A belső eljárásban az államigazgatási és a munkajogi jogviszony bizonyos összefonódásáról van szó. Ami az alárendelt szervek, intézmények államigazgatási feladata, az egyszersmind a felsőbb, irányító szerv vezetője és az alárendelt szerv vezetője, valamint az adott szerv vezetője és beosztottjai munkajogi kapcsolatának a területében is jelentkezik. A kérdés különösen tehát akkor komplikált, ha a kötele-

zetség természetes személy szükségszerű áttételével szervezetre, jogi személyre hárul. Ilyenkor a probléma nem a jogosítás vagy kötelezés realizálása, hanem az esetleges nem- vagy nem kellő teljesítés esetén a szankcióalkalmazás tekintetében mutatkozik. Vagyis kérdéses, hogy a szankció a jogi személy vagy pedig a természetes vonatkozásában áll be. Amikor a bíróságnak az államigazgatási szankciók körében való elhelyezését tárgyalluk, láttuk, hogy vannak olyanok, amelyek a szervezetet, jogi személyt, (illetőleg azon keresztül) az egész kollektívát érintik. A polgári jogi szankciók, mint általában vagyoni szankciók a jogi személyt, szervezetet érintik, hiszen éppen a vagyoni viszonyok miatt van szükség elsősorban a jogi személyiség konstrukciójára. Igaz, hogy a polgári jogban jogi személy a kötelezettség és a jogosítás alanya, tehát a vagyoni szankció (pl. a kötbér)^{12/} is reá hárul, de a vagyoni jogoknak és kötelezettségeknek, jelesül a szankcióknak a jogi személy útján a szervezet összes tagjaira kisebb-nagyobb hátrányos következménye van. A felelősség itt is általában a vétkesség alapján áll be. Vétkesség pedig a jogi személy, szervezet nevében cselekedni hivatott természetes személy magatartásának lehet a következménye. Éppen ezért az áll elő, hogy bizonyos hátrány viselésére olyan személy is kénytelen lesz, aki a jogellenes magatartás elkövetésében közvetlenül nem vétkes. Ez a felelősségi forma ellentmondani látszik a felelősség helyes, vétkességi alapon való viselésének. Az egyéni és a kollektív felelősség (a jogi személy felelőssége) szintén dialektikus jelenség. Az egyéni felelősség elsődlegessége mellett bizonyos korrekívumként szolgál. Egyrészt szükségszerű, hogy a kötelezés és a jogosítás a forgalom biztonsága miatt jogi személyre vonatkozzék, tehát már emiatt is elkerülhetetlen a vagyoni szankciónak a szervezethez tartozó csaknem minden természetes személyre való áthárítása; másrészt viszont azzal, hogy a hátrány viselése valamennyi természetes személyt érintheti, a kollektíva valamennyi tagját jobban animálhatja arra, hogy a lazaság, a károsodás bekövetkezése ellen egyesült erővel harcoljon és útját állja a jogellenesség bekövetkeztének. Természetesen ezzel a módszerrel

nagyon csínján kell bánnunk, mivel éppen az ellenkezőjébe is átcsaphat. Azzal, hogy a jogellenes magatartás vétkesség nélkül az illetőnek hátrányára lehet, esetleg a közömbösséget is növelheti. Az ilyen felelősségi forma erősen komplex jelenség. Egyazon jogellenes magatartásra a polgári, a munkajog és a büntetőjog egyaránt reagálhat, ami a vétkességnek, a felróhatóságnak megfelelő nyomatékol adhat.

A bírságnak jogi személyre, szervezetre kirovása - mint jeleztük - elsősorban a szabálysértésnél tisztázottabb, ahol - nézelünk szerint - csak nagyon kivételes esetben lehetne helye. A pénzügyi szabálysértésnél viszont a tételes jog is lehetővé teszi jogi személy bírságolását.

Az ún. általános szabálysértési törvényi tényállások közt számos olyan van, amelynél a kötelezett természetes vagy jogi személy jellege - általános szabályozás híján - határozottan nem állapítható meg. Ilyen megjelölés illetőleg alany pl. a használó, a tulajdonos stb. fogalma.

Ami a felügyeleti bírságot illeti, bár kifejezetten nincs kimondva, hogy az csak természetes személyt sújthat, a jogi szabályozás egészéből azt a következtelést vonhatjuk le, hogy csupán természetes személyre szabható ki. A rendbírság tekintetében a helyzet azonban már kevésbé tisztázott. A rendbírságoló jogszabályok (pl. a társadalombiztosítási igazgatás területén) a "munkáltatót" sújtó bírságról beszélnek, márpedig a munkáltató fogalmán a vállalat, szervezet, a jogi személy értendő. Sőt, mivel anyagi hozzájárulásról van szó, elsősorban a munkáltató vállalatot kell bírsággal - mondhatnók - objektív felelősséggel terhelni. Az már más kérdés, hogy a mulasztó ügyintézővel szemben fegyelmi, illetőleg munkajogi kártérítési felelősségnek helye lehet. A jogi személy bírságolása leginkább problematikus az államigazgatási (hatósági) eljárás során a végrehajtásra igénybe vehető bírságot illetően. A jogi személy bírságolásának itt tételesjogilag is teljes mértékben helye lehet. Ugyanis, ha

ügyfélként a vállalat, szervezet, azaz általában jogi személy szerepel, akkor nem vagy nem kellő teljesítés esetén az ügyfelet, tehát magát a vállalatot, szervezetet kellene bírsággal sújtani. A kérdés azonban bonyolult. Nevezetesen: a bírság összegének is olyannak kellene lennie, amely figyelembe veszi a természetes és a jogi személy teherbírási képessége közti különbséget, és a hátrálynak olyan nagyra kellene lennie, amely a kötelezettel teljesítésre serkenti. Márpedig a tétéles szabályozás mindenfajta ügyfélre nézve egységesen állapít meg bírsághatárt. Ismeretes, hogy a végrehajtási bírságnál előzőleg már egy kötelező egyedi határozat született, ami az ügyfelet (tehát jelen esetben) a vállalatot, szervezetet terheli, és ez egyik döntő különbség a végrehajtási és a másfajta (szabálysértés, felügyeleti rendbírság) bírságotlás között. Ennek ellenére - mint jeleztük - a végrehajtási bírságot merev határ mégsem választja el a szóbanlévő többi bírságfajtától; láttuk azt is, hogy a szabálysértési bírsággal is lehet több ölekezése éppen a jogi személy olyan kötelezettségénél, amely rendszerint valamilyen anyagi, vagyoni kötelezés teljesítésével kapcsolatos.

Az elmondottak arra a következtetésre vezetnek, hogy a jogi személy bírsághatóságára akkor kerülhetne általában sor, ha az köteleesség, éspedig rendszerint valamilyen anyagi kihatású magatartásra, pl. tűzrendészeti, védelmi, biztonsági létesítményre irányul.^{13/} Ilyenkor a magatartás - nyilván - nem a szervezet valamely tagjára koncentrálódik, hanem magára a szervezetre, jogi személyre. Természetes, hogy a megvalósításért az intézmény megfelelő ügykörben eljáró dolgozója felelős, tehát a vétkesség kérdését az ő vonatkozásában kell vizsgálni.^{14/} Ámde lehet olyan helyzet is, hogy a felelős személy éppen a képviselt és szűklátókörű vállalati érdek miatt nem teljesíti az előírt kötelezést, amelyről a vezetőknek és a többi dolgozóknak is tudomása van. De lehet nemcsak (anyagi javakkal kapcsolatos) ilyen magatartás, hanem olyan is, ami az egész kollektívára vagy annak jelentős részlegének egységes

cselekvését kívánja meg. Ilyen helyzet pl. a lüzrendészeti, baleselvédelmi, energiagazdálkodási rendelkezések betartása. Amikor ilyen lazaság jobban elhatálosodna, célszerűnek látszana az intézmény (vállalat, egyéb szervezet) egészének a szankció alá vonása. A felvetett kérdésben a biztos megoldást nem látjuk még tisztán. A probléma jó megoldása még szélesebb körű vizsgálódást igényelne. Fejtelésünk e területen nem annyira a megoldásra, hanem inkább a probléma felvázolására, s a gondolatébresztésre irányul. Hogy a kérdéses probléma él, az - nézetünk szerint - nem vitás; jelentősége pedig éppen azért is növekszik, hogy az államigazgatás - a szűkebb értelemben vett hatósági munka is - egyre jobban szervezettekkel (vállalatokkal, intézetekkel) kerül kapcsolatba. Persze a szervezet sajátossága is döntő; elsősorban az önálló elszámolási szerveket és a nem költségvetési szerveként működő jogi személyeket érintheti, mivel itt a szankció közvetve a természetes személyekre jobban átháramlik és annak nevelő, a kollektívát mozgósító hatása lenne; a költségvetési szervekre viszont nem vagy csak nagyon korlátozott mértékben alkalmazható. A kérdés ezirányú kimunkálásával is még szélesebb körben és alaposabban kellene foglalkozni. Van ezzel szemben olyan nézet, amely a szervezethez tartozás kapcsán, tehát általában a munkaviszonyban keletkező államigazgatásellenességre elég biztosítéknak látja a munkajogi, tehát a fegyelmi szankciót.

Az államigazgatási jogi felelősségről szóló fejezetben már kifejtettük, hogy a munkajogi és az államigazgatási felelősség egymástól divergálhat és utóbbinak munkajogi felelősséggé redukálása túlzottan a vállalati, intézményi érdekekkel helyezi az előtérbe az osztályadalmi érdekekkel szemben. Elsősorban tehát ezért van szükség a szervezet keretében, munkaviszonyban kapcsolatos államigazgatásellenes magatartásért a fegyelmi felelősségtől különböző bírságolásra. Lehetnek természetesen olyan speciális helyzetek és körülmények, amelyek még külön nyomatékkal igénylik az államigazgatási felelősség erősítését, jól lehet a magatartás csaknem kizárólag munkaviszonyban jelentke-

zik.^{15/} Ennek ellenére azonban az államigazgatási bírságolást a fegyelmi szankciótól nem álhághatatlan határ választja el. A Munka Törvénykönyvének 1951. évi szabályai például ismerték a pénzbüntetést, mint fegyelmi büntetést. Ugyancsak az orvosi rendtartás - a szóbanlévő foglalkozás sajátos helyzetére figyelemmel - a fegyelmi büntetések között az összegre nézve a szabálysértési bírságnál is sokkal jelentősebb pénzbírságot helyez kilátásba.^{16/} De ebbe a vonalba esik a mezőgazdasági termelészövetkezetek fegyelmi büntetései között: a munkaegység levonás, egyes kedvezmények megvonása.

A kérdés löbbágúságát mutatja a szociális intézetekben alkalmazható fegyelmi büntetés is.^{17/}

Rövid összefoglalóképpen mondva: a bírságolásnak súllyal általában természetes személlyel szemben lehel helye. Megtartani véljük a fegyelmi és az államigazgatási felelősség különállását az esetben is, ha a szabálysértés munkaviszonnyal, munkateljesítéssel kapcsolatos. Megfontolandó a bírságolási jognak - a fentiekben vázolt körben - jogi személyre való alkalmazása is.

J e g y z e l e k
a VII. fejezethez

1. Eörsi Gyula: i.m. 41. p.
2. A büntetőjog kimunkálta jogintézmények (és fogalmak) közül - rendszerint bizonyos változással - több "átment" az államigazgatási felelősség, különösen a szabálysértés területére, vagy pedig a jogalkalmazó - szabályozás híján - a büntetőjogi fogalmat analógia módjára kénytelen alkalmazni. Az államigazgatási jog egyéb jogágak intézményeit is felhasználja; így az államigazgatási jog, különösen a pénzügyi igazgatás és joga számos fogalmat vett át a polgári (magán-) jogból, amelyet a "saját képére" alakított át.
3. Sztugenyikin, Sz.Sz.: A szovjet államigazgatási jog 1951. 123. p., Sztugenyikin, Sz.Sz. - Wlassov, W.A. - Jevtyihijev, J.J.: Sowjetisches Verwaltungsrecht, Allgemeiner Teil, 1954. 295. p.
4. Jampolszkaja, C.A. - Sorina, E.V.: i.m. 174. p.
5. Az 1953. december 22. napján kelt 102/1953. S.B. számú törvény az igazgatási büntetőjog egyes rendelkezéseinek módosításáról és kiegészítéséről (Sbirka Zakomu, 1953. december 31-i 59. szám. 388-39. p. 3. §.) Das Tschechoslowakische Strafgesetzbuch vom 12. Juli, 1950. (Berlin, 1952.) §. 4.
6. Starosciak, J. - Iserzon, E.: Prawo administracyjne, W Zarysie Warszawa, 1959. 202. p.
7. A Magyar Népköztársaság Polgári Törvénykönyve XXIX. Fejezet, indoklás a 334-344. §§-hoz.
8. Sztugenyikin, Sz.Sz.: Szovjet államigazgatási jog, 1951. 124. p.
9. Das Tschechoslovakische Strafgesetzbuch vom 12. Juli, 1950.
10. Bönninger, K. - usw. Das Verwaltungsrecht der DDR 1957, 224. p.
11. Adamovich, Ludwig: Österreichisches Verwaltungsrecht, 268-69. p.
12. A kötbér és (az államigazgatási) bírság különbözősége ellenére is számos hasonlóságot mutat. Éppen ez is mutatja a bírságolás során a jogi személy kérdésének a felmerülését. A kötbért államigazgatási színezettel ruhazza fel például a következő sajátosság: A lervszerződésekből - szerződésesség esetére - a kötbér kikötése kötelező; az igény a felek rendelkezése ellenére is fennmarad, érvényesítése általában kötelező; az egymással állandó együttműködésben lévő vállalatok ugyanis hajlamosakká válnának egymással szemben a kölcsönös elnézésre és a kötbér szignalizációs szerepét veszélyeztetnék. A döntőbizottságoknak messzemenő beavatkozási jogkörre van a felek akaratába (szinte az államigazgatási jogosítványt megközelíti!). A döntőbizottság ilyenformán - mint a Ptk indokolása is mondja - polgári jogi és eljárásjogi formák közt voltaképpen gazdasági igazgatási tevékenységet is folytat. A döntőbizottság a kötbér összegét mérsékelheti és felemlheti. Egészen a bírságot közelíti meg a Ptk 406. § /1/ bekezdése: Ha a jogosult a szerződés megkötése vagy teljesítése során maga is megsérti a szocialista együttműködés elvét, vagy olyan

magartást lanusít, amellyel a szerződészegés összefügg, a döntőbizottság a kötbért egészben vagy részben az állam javára ítélni meg.

A kötbér és a bírság összefonódását jól mutatja a Legfelsőbb Bíróság és a KDB közös állásfoglalása az elévüléssel kapcsolatban. Jelesül: Az építési szerződés megkötését megelőző mulasztás miatt kiszabható bírságot (10/1954/Tg.E.XII.28/OEH-É.M. sz. utasítás 13-14. §.) költbértermészelőnek kell tekinteni (az említett utasítás 43. §-ának /3/ bek.-e és a Központi Döntőbizottság 230. sorsz. elvi határozata). Ennek folytán a bírságigény elévülésére nézve a kötbérigény elévülésére vonatkozó szabályok (50/1955./MT. rend. 30. §-ának /2/ bek.) irányadók.

13. A Gépjármű Fuvarozási Szabályzat szerint: ha a feladó a tárgyat a fuvarlevélben valótlannal nevezte meg, a küldemény fuvardíjának ölszörösét köteles bírságként megfizetni. Ha a feladó a gépjárműre a raksúlyt meghaladó súlyt rak fel, a túlsúly után, a felrakási helytől a lerakás helyéig számított fuvardíj hatszorosát köteles bírságként megfizetni (26/1960. (VI.21.) Korm. sz. rendelet). A jogi személy (szervezet) bírságolása - mint látható - szorosan összefügg a bírságnak objektív (nem vétkességi alapon) való kiszabásával. Hasonló rendelkezéseket tartalmaz a Vasúti Árufuvarozó Szabályzat valótlannal súly- és tartalombevallás, kocsitúlterhelés, valamint a biztonsági szabályok meg nem tartása esetén (3/1960. (V.13.) K.P.M. sz. rendelet).

Felszabadulás előtti jogszabály lévén, ezért a jövőbeni érvényesíthetőségre fenntartással fogadható az építésügyi törvénynek (1936. évi VII. tc.) a speciális rendbüntetésre vonatkozó rendelkezése. Bár a burzsoá igazgatásban mind természetes, mind jogi személyre egyezsersmind vonatkozott, vagyis a kihágással szemben éppen a jogi személy külön szankcionálhatóságait is szolgálta az a rendelkezés, hogy - függetlenül a kihágási felelősségtől - az építésügyi hatóság rendbüntetésként az ingatlan értékének egytized részéig terjedhető pénzbírságot szabhat ki az építelőre (vagyis természetes és jogi személyre), ha az építkezést engedély nélkül vagy az engedélytől eltérő módon végezték s ebből az építelő vagyoni előnyhöz jut.

Szervezet (jogi személy) közvetlen bírságolására példa: az ún. szennyvízbírság, amellyel az az üzem köteles fizetni, amely a befogadó, illetőleg a talajvíz szennyezését az elsőfokú vízügyi hatóság által megállapított határidőig a berendezésének kielégítő üzemeltetésével, illetőleg a létesítési ütemterv szerinti megépítésével (korszerűsítésével) sem szünteti meg. A bírságot a területileg illetékes vízügyi igazgatóság, mint elsőfokú hatóság szabja ki. (1/1961. (I.22.) Korm. sz. rendelet a vizek tisztaságának a biztosításáról, 4. §., 6. §. /1/ /2/ bek.)

14. A felelősség (vétkesség) elsődlegességének megállapítását célozza ama lehetőség, hogy az egyes intézményekben valamely ún. kiemelt - államigazgatási jellegű - feladat - ellátására külön "felelős"-t bíznak meg. Így pl. a mezőgazdasági üzemek növényvédelmének fokozott ellátása érdekében a növényvédelmi szervezet kiegészítésére minden termelősövetkezetben és egyszerűbb mezőgazdasági szövetkezetben, valamint állami, kísérleti, tan- és célgazdaságban növényvédelmi felelőst kell kijelölni. (10/1960. (III.23.) F.M. sz. rendelet a nö-

vényvédelmi igazgatás szervezeteinek egyszerűsítéséről szóló 4/1957. (II.12.) F.M. sz. rendelet egyes rendelkezéseinek módosításáról, illetőleg kiegészítéséről.)

Vagy másik megoldás: a jogszabály az államigazgatási feladat végrehajtására elsődlegesen kötelezetlet maga jelöli ki; pl. a burgonyabogár elleni védekezés termelőszövetkezetben, állami gazdaságban a növénytermelési brigádok feladata (11/1960. (IV.20.) F.M. sz. rendelet az amerikai (kolorádói) burgonyabogár elleni védekezésről és a kártevők elleni védekezéssel kapcsolatos határjárásról).

15. Ilyen pl. a házfelügyelői munkaviszony. Az e kérdést szabályozó 2/1958. sz. Föv. tanácsrendelet szabálysértésnek minősíti pl. a következő, a házfelügyelői munkával kapcsolatos kötelezettségek elmulasztását: a közös használatra szánt helyiségek ki nem világítása; a kapunyitás és kapuzárás elmulasztása, gyalogjárók tisztán nem tartása; a háziszemét össze nem szedése; a lakönyvvántartókönyv nem előírás szerinti vezetése. Amint látjuk - a szabálysértések kizárólag a munkaviszonnyal kapcsolatosak, és mégis szabálysértési eljárásnak van helye. Ez természetesen nem zárja ki a fegyelmi eljárás lefolytatását is. (T.K. 1958. november 5, VI. évf. 86. sz.)
Ugyanakkor felvehető pl., hogy a kiskorúak filmszínház látogatásáról szóló rendelkezések betartásához elégséges-e az a rendelkezés, hogy azt a filmszínházi dolgozó, aki a vonatkozó rendelet 1. §. a/ pontjának hatálya alá tartozó film megtekintését 18 éven aluli részére megengedi, fegyelmi úton kell felelősségre vonni (1/1959. (I.16.) M.M. sz. rendelet a kiskorúak filmszínház látogatásáról).
Vagy például az 1.012/1959. (IV.6.) Korm. sz. határozat, amely - az állami és a társadalmi szervezetek, valamint a szövetkezetek által használt gépjárművek bejelentéséről szól, - elrendeli, hogy a kötelező bejelentés elmulasztása, hiányos vagy a valóságnak meg nem felelő adatok jelentése esetén az illetékes megyei (Budapest fővárosi) honvéd kiegészítő parancsnokság bejelentésére a mulasztó ellen fegyelmi eljárást kell indítani.
16. A fegyelmi eljárás alá vont orvossal szemben fegyelmi büntetésként - egyebek között - 10.000.-Ft-ig terjedhető pénzbírság szabható ki (1959. évi 8. sz. Lvr. sz. orvosi rendtartásról, 34. §. /1/ bek.).
17. A szociális intézetben a házirend ellen vétőkre pl. a következő fegyelmi büntetést lehet kiszabni: a zsebpénz, egyéb kedvezmény bizonyos ideig való megvonása (6/1960./Eü.K.3./ Eü.M. sz. utasítás a szociális intézetek szervezeteinek, a szociális intézetekbe történő beutalás módjának és a szociális intézetek működésének szabályozásáról).

VIII. Fejezet

A BÍRSÁGÖSSZEG; A BÍRSÁGNAK EGYES EGYÉB SZANKCIÓKKAL
VALÓ ÖSSZEFÜGGÉSE

1./ Néhány történeti és a burzsoá szabályozásra vonatkozó
megjegyzés

Kifejeztük, hogy a bírság a szocialista államban lett az államigazgatásellenes magatartások (és ebbe a kategóriába sorolt egyéb kisebb jogsértések) általános szankciója. Ismeretes, hogy a burzsoá állam a tárgyalat körbe tartozó érdekek védelmére elsősorban a büntetőjog körébe tartozó szankciókat állította sorompóba (kihágás vagy közigazgatási büntetőjog formájában), amelyben a vagyoni szankció részben vagylagos, általában pedig járulékos természetű volt, és éppen ezért a szankciók közt a szabadságvesztés büntetés (elzárás) foglalta el a fő helyet. Mind az elzárás, mind a pénzbüntetés a büntetőjog intézménye volt, és nemcsak alakilag, hanem tartalmilag is közel állt a büntetési és vétségi szankciókhoz, sőt több esetben a kihágási szankciók (általában kisebb súlyuk ellenére is) a büntetőjog vétségi kategóriájával konkuráltak. A magyar kihágási jog szabályai szerint is elsődleges az elzárásbüntetés, amely a KBTK 16. §-a szerint két hónapig terjedhetett, ha a kihágást törvény statuálta. Egyéb jogszabályok (az 1924. évi IX. tc.) az elzárásbüntetés legmagasabb mértékét három hónapban, sőt az 1931. évi XXVI. tc. pedig a pénzbüntetés behajthatatlansága esetén hat hónapban határozták meg. A pénzbüntetés legmagasabb összege hatszáz pengő, ha a kihágást törvény állapította meg. A pénzbüntetés fő- és mellékbüntetés lehetett. Ha az ítéletben az elzáráson felül pénzbüntetést is megállapítottak, meg kellett határozni az elzárásnak azt a tartamát is, amely a pénzbüntetés behajthatatlansága esetén ennek helyére lépne. Kisebb számban voltak azok a kihágások, amelyeket csupán pénzbüntetéssel büntettek, és csak behajthatatlanság esetében voltak átváltoztathatók.

lók elzárásra.

Jeleztük, hogy a magyar burzsoá tételes jog is különböztet a pénzbüntetés és a pénzbírság közt, vagyis a két fogalmat "terminus technikus"-ként használja. A pénzbüntetés kizárólag büntetőjogi kategória. A kihágásnál - mint a bűncselekmény egyik típusánál - természetesen szintén pénzbüntetésről van szó. A pénzbüntetés és a pénzbírság közötti összecszerűségi alapon csak általában lehető különbség, mivel a bírság értékhatára is elérheti a pénzbüntetés mértékét. Nemcsak az összecszerűség fedése, hanem különösen az elzárásbüntetés és főképpen az egyéb jogkövetkezmény gyakran elmosta a büntetl és a kihágás közti súlybeli különbséget.^{1/} Ez különösen abból adódott - állapítja meg hivatkozott szerző - hogy egyes büntetl generális minimuma alacsonyabb, mint a kihágási büntetések generális maximuma (pl. a börtönbüntetés generális minimuma 30 nap, törvényben megállapított kihágás generális maximuma 6 hónap), és minthogy a magyar jog a korrekcionalizációt nem ismerte, konkrét esetben a kihágásra a bíróság súlyosabb büntetést szabhatott ki, mint a büntetlre, vagyis konkrét esetben a kihágás súlyosabb lehetett, mint a büntetl. Hivatkozott szerző még több más bizonyítékot is felsorakoztat a büntetl és a kihágás közti összefonódásra, illetőleg egyes kihágásnak a büntetlnél súlyosabb megítélésére.

A pénzbírság és a pénzbüntetés fogalma - mint a bevezetőben érintettük - a feudális magyar jogban nem vált el. A régi jogszabályaink rendszerint a "pénzbírság" és nem a "pénzbüntetés" kifejezést használták vagyoni megtorlásképpen.^{2/} Ez a szó - Tusnádi Élthes Gyula szerint - visszavezethető a pénzbírság ősi eredetére. A bírság a legkezdetlegesebb büntetésnemek egyike; mivel a tettes nemcsak ellenfelének, hanem a tagjai jogának megvédésére hivatott közület érdekeit is sérti, ennek részére is bírság volt fizetendő, amelyet a közület vagy a konkrét esetben tényleges védelmet nyújtó közegének díjazására vagy valamilyen más szükséglet fedezésére fordított.^{3/} Már más vonatkozásban szözlünk róla, de az elmondottak is igazolják,

hogy a kártérítés és a (vagyon) büntetés, illetőleg a polgári jogi és a büntetőjogi felelősség ill még egybeolvadt. A közigazgatási felelősség is jórészt a büntetőjogban realizálódott; előbbi kialakulásának csírái voltaképpen akkorra vezethetők vissza, amikor a pénzbüntetés és a pénzbírság között már bizonyos megkülönböztetés létrejött. Ez az átalakulás - mint említettük - a burzsoá jogban indult meg. Már a köztük lévő öszszegszerűség is bizonyos mértékben elhatároló, de elsődleges megkülönböztetéssé az lett, hogy a pénzfizetés miként függ össze a büntetőjoggal, illetőleg annak szokásos szankcióival. A pénzbüntetés jellemzője - szemben a pénzbírsággal - az lett, hogy az előbbi nem fizetés esetén elzárásbüntetéssé változtatható át, míg a pénzbírság általában nem. Ez a tétel ugyan a legfőbb különbség, de mégsem kizárólagos érvényű megkülönböztetés. A pénzbüntetés és a pénzbírság közti tartalmi különbséget ugyanis több tényező együttesen határozza meg. Igaz ugyan, hogy a múltban, de még ma sem egészen következetes a szóhasználat; löbb esetben a megjelöléseket váltakozva használják. A burzsoá jogban pénzbüntetéssel - e büntetéseknek a szabadságvesztéshez képest ugyan szűkebb körben - a bűncselekményeket és köztük elsősorban a közigazgatásellenes magatartásokat szankcionálták. A pénzbírságot elsősorban ún. teljesítési kényszerként használták; egyik, de csak részleges érvényű jellemzés szerint: a pénzbírság valamilyen jövőbeli, pótolható magatartás kikényszerítésére szolgált, és mindahányszor kiszabható, amíg a kötelezettségnek eleget nem tettek. Persze jövőbeni, pótolható magatartás - mint már korábban láttuk - nemcsak a bírsággal sújtott, hanem kihágásként kezelt, elsősorban a közigazgatási kötelezettségek teljesítésére is szolgált. Az elvégzendő köteletség, a jövőbeliség tehát csak részleges elhatárolás volt a bírság és a pénzbüntetés (illetőleg általában a kihágási szankciók) között. Ez a különböztetés - mint ismeretes - inkább azon alapulhat, hogy a szó szoros értelmében vett teljesítési kényszerre (másként: végrehajtási bírságra) ismételterően is akkor kerülhet sor, ha a normatíva realizálásához annak egyedi konkretizálása, tehát

hatósági eljárás során hozandó határozat szükséges. A pénzbírságnak a pénzbüntetéstől ama megkülönböztetése, hogy az előbbi elzárásbüntetésre nem változtatható át, azonban a burzsoá jogban nem következetes. Nevezetesen: a végrehajtási eljárási szabályok, jóllehet elsődlegesen a pénzbírságot használják szankcióként, de nem teljesítés esetén e területen is igénybe vehető az elzárásbüntetés.^{4/}

Amint az elmondottakból kitűnik, a pénzbírságot és a pénzbüntetést a burzsoá államban, illetőleg a burzsoá jogi szabályozás szerint sem éles választóvonal határolta el egymástól. A tartalmi összefüggést a bírságösszeg kölcsönös ölelkezése, illetőleg elzárásra átváltoztathatósága mutatja ki legjobban, jóllehet a lételes szabályozás általában külön rendezte a kihágási (közigazgatási) büntetőjogot és a végrehajtási eljárást is, éppen ezért a közigazgatási jogászok többsége e két intézményt mechanikusan teljesen külön kezelte egymástól; tisztán csak az alakiséget, a szabályozás módját tekintették meghatározónak, elhanyagolták a tartalmi összefüggés vizsgálatát. Természetesen sem a burzsoá, sem a szocialista jogban nem akarunk egyenlőségi jelet tenni e két kényszerfajta, különösen az államigazgatásellenességre haló közigazgatási büntetőjog (illetőleg a szabálysértés vagy a felügyeleti bírságotól) és a végrehajtási bírság közé, de a közös vonást észre nem venni, az összefüggést ki nem mutatni merőben antidialektikus, formális gondolkodás lenne. A kihágás és a végrehajtási bírság kapcsolatát különösen az a szabályozási mód mutatja erőteljesen, amelyre több konkrét lételes példát is találunk, illetőleg helyenként a szabályozás nem eléggé alapos voltából következtethetünk, miszerint általában bármely közigazgatási rendelkezés megsértése, legyen az akár közvetlenül normatíva sértése vagy olyan, hogy a normatíva végrehajtásához egyedi határozat is szükséges (tehát egyedi határozat megsértése útján közvetlen normatíva sértés áll fenn), anélkül, hogy a rendelkezés konkrét anyagi tartalmát a poenalizáló jogszabály kifejezetten megmondaná, kihágásnak, illetőleg

egyéb államigazgatásellenességnek (szabálysértésnek, felügyeleti bírságotlásnak) minősül.

A büntetés és a kényszer dogmatikus szétválasztásának talaján áll a burzsoá közigazgatási jogtudomány nagynevű művelője Feliner, Fritz.^{5/} Ám e téves álláspont - nézetünk szerint - helyes gondolatot is tartalmaz, már t.i. azzal, hogy hangsúlyozta a közigazgatási kényszernek a büntetőjogtól való elválasztását, ami lojális nézet különösen abban a korszakban, amikor a burzsoá állam az imperializmus korában van, sőt már a faszizmus is lábra kapott néhány államban, és legfőbb államában (Németországban) már sötét árnyait előre vetette.

Állításunk erősítésére, vagyis, hogy a végrehajtási kényszer bírsága és a kihágási (közigazgatási) büntetőjog vagyoni szankciója: a pénzbüntetés találkozása az elválasztásra törekvés ellenére is fennáll, amikor a végrehajtási kényszer közigazgatási büntetőjoggá (kihágássá) transzformálódik, legyen szabad idéznünk Fleiner-t, amikor éppen a merev szétválasztás mellett száll síkra, de az általános gyakorlatban éppen az ellenkezőjére utal: "Allein die deutsche Strafgesetzbuch kennt kein allgemeines Delikt "Ungehorsam gegen amtliche Verfügungen." Ennek ellenére mégis a burzsoá német jogban is kialakult a "Polizeidelikt" és a "Finanzdelikt" kategóriája, amelyekben meghatározott körben a közigazgatási hatóságok járnak el.

A pénzbüntetés és a pénzbírság megegyeznek abban, hogy mindkettő büntetés. A burzsoá jogtudománynak az a jellemzője, hogy a bírságot (pénzbüntetés) közigazgatási kényszernek tekintti, feledtetni akarván annak büntető jellegét, jöllehet a közigazgatási bírság is sok esetben tartalmilag valójában büntetőjogi szankcióvá transzformálódik. A szocialista jogban viszont éppen ellenkező a helyzet. Bár a jogi szabályozás alakisága szerint nem, de tartalmilag mindenestre általános, objektív törvényszerűségként az államigazgatási szankciók a büntetőjog rovására terebélyesednek, vagyis a korábban büntetőjo-

gi jellegű pénzbüntetés is általában államigazgatási felelősséget jelző pénzbírsággá alakul át. Ez az átalakulás nem egységesen és nem is egyformán megy végbe az egyes szocialista államokban. Lehetnek benne, mint nálunk is, bizonyos törések, de az általános tendencia világos: a pénzbírságnak a büntető kényszer rovására való terebélyesedése. Ezért is közeledik egymáshoz a szoros értelemben vett államigazgatási kényszer: a pénzbírság és az államigazgatási jogellenességnek alapvető formája: a szabálysértési és a felügyeleti bírságotól. A közeledés azonban még nem azonosodás. Erre már nyomatékmal korábban is rámutattunk. Különösen a felügyeleti bírság és a rendbírság az az intézmény, amely a szabálysértést a tulajdonképpeni teljesítési kényszerrel, amelyet egyedi határozat mindig megelőz, összeköti. A bírság tehát az államigazgatásellenesség uralkodó, ha nem is kizárólagos szankciója lett. Az államigazgatási pénzbírság materiálisan valóban itt különül el a büntetőjogi pénzbüntetésétől. Erre mutat elsősorban a pénzbírság és a pénzbüntetés összege generális maximumának éles elválasztása. Az államigazgatásellenességnek minden alakzatában uralkodó, illetőleg a szabálysértés kivételével kizárólagos, de a szabálysértésnél is elsődleges (fő)büntetés: a pénzbírság. A pénzbüntetés és a pénzbírság alapvető eltérése a büntetőjogi következményekben van, vagyis az utóbbinál hiányzik.

A következőkben az egyes bírságfajtákat az összegszerűség és a más szankciókkal való összefüggésük szempontjából közelebbről elemezzük.

2./ A bírság összeg szerinti és annak mikénti meghatározása alapján való rendezése

A bírságokat összegszerűségük alapján több szempontból lehet csoportosítani. 1./ Vannak olyan bírságok, amelyeknél a jogszabály az alsó, illetőleg a felső határt jelöli meg; 2./ olyanok, amelyek határozott, egyszer s mindenkorra adott össze-

güek, illetőleg a törvényi lényállásban szabályozott értékhez igazodóan adott összegűek; 3./ különbözik az összeg aszerint, hogy a statuálási jogot milyen szerv gyakorolja, illetőleg milyen jogforrási formában kerül kibocsátására; 4./ változó a bírság összege a statuálási általános jogosítványon belül a magatartás lársadalomra veszélyességétől függően, meghatározott alsóbb értékhatárok szerint; 5./ az általános statuálási értékhatáron belül az eljáró szerv csak kisebb összegű bírságot jogosult kiszabni. Ennél két eset lehetséges: az egyik az, hogy a jogforrás sem statuálhat bírságot a speciális költötségen felüli mértékben; a másik, a jogforrás a neki biztosított, megengedett maximumot megállapíthatja, de ha az ügyben alacsonyabb fokú szerv jár el, az csak kisebb összegben szabhat ki bírságot.

1./ A bírságösszeg felső határát állapítják meg a szabálysértésnél és a felülyeleti bírságolásnál.

A bírságösszeg megállapításának következő módja: a határozott összegű bírság, amikor is az eljáró szervnek az összegszerűségel illetően nincs mérlegelési lehetősége, éspedig kétfajta megoldási móddal. Az egyik: a bírság összege tételyszerűen határozott.

A százalékszerűen meghatározott bírságösszegnek két formájával találkozunk. Van olyan bírság, amelynek összege valamely jogellenes magatartással veszélyeztetett vagy sértett vagyoni értékhez igazodik (mivel csak vagyoni értékhez igazodóan lehet százalékos megállapítással élni), mégpedig a felső határos bírságösszeghez hasonló olyan módszerrel, hogy százalékos rendszerrel a felső határt jelöli meg. Ilyen pl. az építésügyi igazgatásban használható "rendbüntetés", vagyis az, hogy - a szabálysértéstől függetlenül - az építésügyi hatóság az ingatlan értékének egytized részéig terjedhető pénzbírságot szabhat ki az építetőre, ha az építkezést engedély nélkül végezte vagy az engedélytől eltérő módon végezték s ebből az építettó vagy-

ni előnyhöz jut;^{6/} vagy például a társadalombiztosítási igazgatlásban: az a munkáltató, aki az egységes társadalombiztosítási járulék lerovását elmulasztja vagy nem megfelelő összegben teljesíti, a leróni elmulasztott járulékösszeg, illetőleg különbözet 25 %-át, aki pedig a lerovást késedelmesen teljesíti, a járulékösszeg 10 %-át köteles rendbírság címén megfizetni.^{7/} Ilyen a pénzügyi szabálysértésnél - egyéb vonatkozásban már ismertetett - az a bírságfajta is, amelynek az eljáró pénzügyi, illetőleg vámszervek az állami vállalattal, intézettel, intézménnyel vagy szövetkezettel szemben a megrövidített vagy veszélyeztetett közadónak, illetőleg vámszabálysértés esetében az annak tárgyául szolgáló áru belföldi forgalmi értékének egyszereséig terjedhető pénzbírságot szabhatnak ki.^{8/} Ami a konkrét bírságösszeget illeti, az kétféle megoldásban jelentkezhet. Egyrészt: a bírságösszeg százalékosan nyer megállapítást, de a felső határa csak bizonyos meghatározott összegig terjedhet; vagy pedig a bírságösszeg felső határa általában határozatlan, csak egyedi vonatkozásban válik határozottá. Ilyenkor a felső általános értékhatár elvileg korlátlan. Persze nem célszerű, ha a bírság állépné a pénzbüntetés (büntetőjogi) határát, bár jogi személy vonatkozásában eltérésnek - helyesen - helye lehet. Ilyen például a jogi személlyel kapcsolatos és már többször hivatkozott pénzügyi szabálysértés^{9/} bírságösszege. Itt a veszélyeztetett vagy megrövidített közadótól függően a pénzbírság a szokványos pénzbüntetés összegét is túllépheti, mivel pénzügyi szabálysértésnek minősül a jogellenes magatartás - szándékosan nélkül - bármely összegű értékhatáron túl.^{10/} De hasonló hozzá az ugyancsak említett építési pénzbírság is, mivel az az építési költségnek a függvénye.^{11/}

A százalékszerűen megállapított bírságösszeg másik formája a teljesen határozott bírság, vagyis amikor egy bizonyos jogellenes magatartásnak - azt mondhatnók - szinte automatikusan elege adott bírságösszeg felel meg. Ilyennel főképpen egyes polgári jogi viszonyok államigazgatási (büntetési) jellegű biztosításánál találkozunk. Például: a bírság jellegű viteldíjtérí-

lés; miszerint: az állami szervnek az a dolgozója, aki az állami gépjárművel nem a jogszabályokban meghatározott módon vagy célból veszi igénybe, az első esetben a megfelelő közhasználatú személy-, illetőleg teherszállító tehergépkocsi kétszeres viteldíját, második és további esetekben a megfelelő közhasználatú gépkocsi háromszoros viteldíját köteles megfizetni.^{12/} A bírságösszeg meghatározása szempontjából ugyanilyen jellegű (és a bírság elnevezést is viseli, jóllehet közvetlenül nem az államot, hanem az egyik (polgári) jogi alanyt illeti meg) a gépjármű és a vasúti áru fuvarozás területén használatos bírság. Így pl., ha a feladó a feladott tárgyat a fuvarlevélben valótlannul nevezte meg, a fuvardíj ötszörösét, ha pedig a gépjárműre a raksúlyt meghaladó súlyt rak fel, a fuvardíj hatszorosát köteles bírságként megfizetni.^{13/} Hasonló a helyzet a vasúti áru fuvarozásban is. Itt pl. hamis tartalombevallás esetén a fuvardíj ötszörösét, a terhelési határ túllépésekor a fuvardíj négyszeresét kell kiszabni.^{14/}

2./ Különbőség tehető a bírságösszeg között abból a szempontból, hogy azt milyen fokú jogforrás statuálja. Ez a megkülönböztetés az ún. általános szabálysértési bírságra vonatkozik. A statuálási jog a többi bírságfajlánál a bírságösszeg szempontjából általában nem jön számításba. A bírságösszeg különbségeit más vonatkozásban, a szabálysértés-statuálás kapcsán tárgyaltuk, itt tehát nem ismételjük meg.

3./ A bírságösszeg nemcsak a statuálási jogtól, hanem azon belül - elsősorban a társadalomra veszélyesség különböző mértékétől is függ. Ez a sajátosság elsősorban a szabálysértésnél, és pedig az ún. általános szabálysértési bírságnál jut kifejezésre. A pénzügyi szabálysértés ugyanis csak maximummal operál, és ezen a határon belül a bírságösszeg konkrét megítélését magára az eljáró pénzügyi szabálysértési hatóságra bízta; a felügyeleti bírságolásnál pedig a bírságösszeg maximuma - mint láttuk - az általános értékhatáron belül az eljáró ha-

tóság hierarchikus helyzetétől függ. Természetesen elképzelhető, hogy az adott maximális határon belül a statuáló jogszabály is különböző kisebb-nagyobb összegkereteket határozzon meg; ezzel azonban a tárgyalat vonalkozásban a jogalkotás eddig nem élt, hanem az összecszerúséget nem a statuálási jog, hanem az eljáró szerv fokozata szerint szabályozza. A maximális bírsághatáron belül - ott is csak a novellálása után - csupán a szabálysértésnél találunk ún. belső bírságösszeg fokozatokat. Igaz, hogy ez elsődlegesen a statuálási jog szempontjából törlendő, de a szabályozás mégsem egyértelmű. Ugyanis a bírságösszegnél az eljáró szervek sajátosságát is figyelembe veszi, jelesül azt, hogy általános szabálysértési vagy pedig különös szabálysértési hatóságról van-e szó. Nézzük meg a kérdést közelebbről. Az 1955. évi 17. sz. tvr. a szabálysértésekre kiszabható pénzbírságnak csak az alsó és felső határát rendezte.^{15/} Azon szabálysértéseknél, amelyek általában nagyobb összegű bírsággal sújthatók és felsőbbfokú jogforrások állapítanak meg, célszerű, ha a jogalkotó az általános értékhatáron belül is különböztet. A szabálysértések körébe a társadalomra kisebb veszélyességű magatartások tartoznak, és ezért a magatartásoknak távol sincs olyan széles skálája a rosszallásérdeklőség, a társadalomra veszélyesség szempontjából, mint a büntetőjog szabályainál. Gondoljunk például arra, hogy a büntetőjogban a becsületsértést az emberöléstől szinte egy egész világ választja el, tehát ehhez mérten igen differenciált szankciórendszerre van szükség. Nem ilyen a helyzet az államigazgatásellenes magatartásoknál. Ezek általában - bár minőségileg sokfajta magatartást ölelhetnek fel, de a társadalomra veszélyességükben nincs olyan széles "latitude", mint a büntettekénél, amely nyilván a bírságösszegben is megmutatkozik. Mégis e magatartásokat sem lehet egyszerűen közös nevezőre hozni. Igaz, hogy az eljáró államigazgatási szerv a bírságösszeg konkrét mértékét az egyéni esetre gondos, sokoldalú mérlegeléssel szabja ki. Ámde a nagyobb összegű bírságoknál azért mégis célszerű bizonyos belső határokat is megállapítani. Jobban szolgálja az egységes bírságpolitika kialakulását, ha már maga a jogszabály közelebbi

kötöttségel ad. Ezért rendezte jogalkotásunk a szabálysértési bírságösszeg maximumán belül úgy a problémát, hogy az egyes anyagi jogszabályok - az adott magatartás társadalomra veszélyességétől függően - az általános első értékhátáron belül több kisebb, ún. belső bírságösszeget is megjelölnek. Ez a szabálysértés vonalán azt jelenti, hogy a törvény, a törvényerejű rendelet és a kormányrendelet egyes magatartásokra 500, 1.000, illetőleg 3.000 Ft, a tanácsok (a község kivételével) 100, 500, illetőleg 1.000 Ft bírságösszeget állapíthatnak meg.^{16/} Az egyes statuáló jogszabályok valóban használják is a szóbanlévő megkülönböztetést.^{17/} Vitatható, de nézetünk szerint az elmondottaknál fogva mégis helyesebb az a megoldás, ha már a statuáló jogszabály - ha szükség van rá - maga is különböztet a bírságösszegek között, mivel - mint említettük - jobban elérhető a bírságolási politika egységessége és a mérlegelési jogkör - amúgyis általában kívánatos - szűkítése. Ugyanez volt már a helyzet a bírságösszegnek az 1956. évi 16. sz. törvényerejű rendelettel történt módosításánál. A novellálás éppen a szóbanlévő célkilűzést szolgálta.^{18/}

A bírságösszeg meghatározásának a szabálysértést illetően sajátos módja végül az, ha különös szabálysértési hatóság jár el. Az általános szabálysértési hatóság ugyanis (legalábbis addig, amíg a községnek szabálysértési ügyben eljárési jogköre nincs) bármely szabálysértésre az illető jogforrásban megállapított maximumot szabhatja ki, ha annak egyébként helye van. A különös szabálysértési hatóságnak más a helyzete; bizonyos mértékben a felügyeleti (bírságoló) szervekhez hasonló. Ez a hasonlóság azonban nem statuálási jog és az eljárési fokozatok, hanem a statuálással, illetőleg az általános szabálysértési hatósággal való párhuzamba állítással domborodik ki. A különös szabálysértési hatóságok ugyanis - bármely jogszabály statuálta a szabálysértést - nem a szabálysértési bírságösszeg általános felső határáig, hanem kisebb összegben szabhatnak ki pénzbírságot. Nevezetesen: a rendőrség, a tűzrendészeti, valamint a folyamrendészeti hatóság szabálysértés esetén 100.-

Ft-tól 500.- Ft-ig terjedhető pénzbírságot szabhat ki.^{19/} Itt a következő probléma merülhet fel. A jogalkoló azt jelentette ki, hogy a különös szabálysértési hatóság által elbírált szabálysértésekben az általánosnál kisebb bírságösszegnek van helye. Nem következik ebből azonban, hogy a rendőrség, a tűzrendészet, a folyamrendészeti hatóság ún. ügyintéző levékenységgel kapcsolatos magatartásokra a jogforrások (általános feljogosításuk körében) csupán a szóbanlévő csökkentett értékhatárig statuálhatnának szabálysértési bírságot. Ha ilyen kívánnának, illetőleg szükség lenne statuálni, abban külön felhatalmazás híján csak az ún. általános szabálysértési hatóság járhatna el. Nem lenne azonban célszerű ezeket oda utalni, mivel előbb megnevezett hatóságok esetében helyes, ha ezek az ügyintézői jogkör mellett, egyben abban a feladatkörben szabálysértési hatóságok is. Általában tehát az a helyzet, hogy a statuálási jogszabály a csökkentett értékhatárt írja elő, és mivel így magasabb összeg esetén nem lenne a különös szabálysértési hatóságnak eljárési jogosultsága, illetőleg a magasabb összeg kiszabásával hatáskör hiánya miatt nem élhetne, ezért ehhez külön jogszabályi felhatalmazás szükséges. Ez a megoldás nem következetes. Erősen vitatható, hogy a bírságösszeget csak azért kell alacsonyabb összegben meghatározni, mivel az eljáró szerv különös szabálysértési hatóság; így nem lehet ugyanis eléggé figyelembe venni a jogellenes magatartásnak a társadalomra veszélyességét, mivel gyakran lehetséges, hogy az illető magatartás - súlyosságára figyelemmel - a korlátozottnál magasabb, vagyis az általános szabálysértési bírságösszeg nagyságát kívánná meg.

Eddigi fejtegetéseink során a bírságösszeg határa meghatározásának fajtáit vizsgáltuk meg. Az elmondottakból látható, hogy a bírságösszeg mikénti megállapításának számos módja, illetőleg variációja lehetséges. Az előadottak bizonyítják, hogy a vázolt jellemző vonások, illetőleg az azok szerinti csoportosítás nem kizáró jellegű; vagyis nem azt jelenti, hogy egy adott bírságfajlát csupán egy-egy szempont jellemzi;

ugyanazon bírságfajlát tehát löbb - vázolt - tulajdonság is jellemezhet. Ezért az osztályozás mind rendszerező, mind pedig az egyes ismérveket hangsúlyozó jellegű. A jobb áttekintés érdekében bírságfajlánként is összefoglaljuk az alapvető jellemző vonásokat.

Az ún. általános szabálysértési bírság összege alsó, illetőleg felső határos; az összege a statuálásra jogosult jogforrás hierarchikus rendjétől - illetőleg ezen belül a társadalomra veszélyesség fokától - függ; sajátos a különös szabálysértési hatóság helyzete, mivel ezek az általánosnál csökkenetlebb bírságösszeget szabhatnak csak ki.

A pénzügyi szabálysértés bírságösszege szintén alsó- és felső határos; nem függ össze általában a jogforrás hierarchikus helyzetével; a jogi személy vonatkozásában azonban százalékszerűen nyert meghatározást.

A felügyeleti bírságok összege: alsó-felső határos. Az összeg nem a jogforrás helyzetétől, hanem az eljáró szerv fokozatától függ. Az említett három bírságfajta a külön tételes szabályozás ellenére a bírságösszeget illetően is nagyon közeli rokonságban van.

A rendbírság összege meghatározásának több esete van. Lehet felső határos, de az uralkodó a százalékos megállapítás; lehet azonban eleve adott fix bírságösszeg is, amikor is az eljáró hatóságnak csak a tényállás bekövetkeztét kell figyelembe vennie.

A helyszíni bírságolás bírságösszege télelszerűen, egy adott összegben meghatározott.

3./ A bírság kapcsolata egyes egyéb szankciókkal

Az államigazgatásellenes magatartásoknak - mint említett-

tük - a legtipikusabb szankciója a bírság. A magatartás társadalomra veszélyessége általában nem olyan nagy, hogy a magatartás a bírságnál súlyosabb büntetést kívánna meg, és a pénz-bírság mozgó határa, sőt mellőzésének lehetősége szinte maximális lehetőséget biztosít az eljáró hatóságnak az egyéniesítésre. Tehát - túlzás nélkül mondhatjuk - a vagyoni szankció eme formája szinte önmagában alkalmas az államigazgatásellenes magatartások szankcionálására. Ezt a lehetőséget a szocialista jog teljesen ki is használja. Sőt a közigazgatásellenes magatartások szankcionálására - mint láttuk - még a burzsoá államban is bizonyos áttérés mutatkozik az elzárásból a vagyoni hátrányra, a bírságra, jóllehet a büntetőjogi normáknak a szóbanlévő területen tovább is jelentős helye marad, már csak azazal is, mivel a kifejezett közigazgatási bírságotlasi jog mellett rendszerint a kihágási jog intézményét továbbra is az osztályuralom biztosítására használják. Éppen ezért a pénzbírság, illetőleg pénzbüntetés bizonyos fokú térhódítása mellett a szabadságvesztés büntetésnek jelentős szerepe marad. Erre is áll az a megállapítás, hogy a pénzbüntetés mértékének a meghatározása szempontjából nem lehet közömbös az, hogy a társadalomban milyen vagyoni különbségek vannak.^{20/} Az elzárásnak és a pénzbüntetésnek a kiszabás szempontjából való vagylagos jellege lehetővé teszi, hogy a burzsoá hatóságok az osztályérdeket még fokozottabban tudják érvényesíteni. A burzsoá társadalomban az uralkodó és a dolgozó osztályok vagyoni helyzete között a szinte nem is mérhető különbség a kihágás, a közigazgatási büntetőjog vagyoni szankcióját az uralkodó osztály szempontjából illuzórikussá teszi; a vagyoni szankciók abszolút jelentéktelenségét, az uralkodó osztálynak a felelősség alóli kibújását eredményezi; a szankció vagylagossága, az elzárás vagy a pénzbüntetés közti választás pedig az elzárás lehetőségét az uralkodó osztály tagjaival szemben szinte kizárja. A dolgozó osztályoknak azonban a vagyoni szankció tetemes hátrányt jelent, és ezen felül még a szankció vagylagossága folytán a burzsoá osztályállam hatóságai nyomban elzárásbüntetést szabhatnak ki.

Az államigazgatásellenes magatartások szankciói között a pénzbírság elsődleges helye mellett egyéb büntetésfajtákat is találhatunk. A szovjet jog például "rendbüntetés" cím alatt foglalja össze az államigazgatási szervek által alkalmazható egyes szankciókat. A konkrét lételesjogi szabályozás - az elvek hasonlósága ellenére - a szocialista államokban is különböző.

A bírságfajták közt - az egyéb szankciókkal való összefüggés szempontjából - két alapvető csoportot alkothatunk. Jelenül: vannak olyan bírságfajták, amelyek adott államigazgatásellenes magatartásra kizárólagos szankciók; vagyis meghatározott államigazgatásellenes magatartásra csupán bírság szabható ki. Ugyanakkor vannak olyan államigazgatásellenes magatartások, amelyek bírsággal vagy pedig más (a bírsághoz képest általában súlyosabb természetű) szankcióval is sújthatók.

A két szankciórendszer közti különbség lételesjogilag általában abból ered, hogy az államigazgatásellenes magatartás normalíva közvetlen megsértéséből vagy pedig egyedi határozattal való szembeszegülésből származik. A megoldás módja természetesen nagymértékben attól is függ, hogy az illető államban az államigazgatási eljárást lételesjogilag átfogóan szabályozták-e vagy sem, illetőleg egységesen rendezték-e az ún. végrehajtási eljárást. Az előbb említett megkülönböztetésre hatással van, hogy az államigazgatási végrehajtásra tartozó ügyeket - mint ismeretes - hatósági egyedi határozat, amely valamely konkrét feladat végrehajtására irányul, mindig megelőzi és a végrehajtásra a bírságszankció általában elégséges, mivel a fogantatosításnak - a kötelezés tárgyától függően - több megoldási formája is lehetséges. Említettük azonban, hogy egyes, különösen a burzsoá eljárásjogi, illetőleg végrehajtási eljárási szabályok ilyen esetekben is ismerik a bírságnál súlyosabb természetű hátrányokat (pl. az elzárásbüntetést).^{21/}

A pénzbírság és az egyéb államigazgatási szankciók összefüggését csupán abból a szempontból kívánjuk közelebbről vizsgálni, hogy milyen a kapcsolat a pénzbírság és a pénzbírság helyett kiszabható más államigazgatási szankció között. Hogy a kérdést jobban megvilágítsuk, fel kell vetnünk azonban azt a problémát is, hogy az államigazgatásellenes magatartásokra kiszabható büntetések között kívánatos-e a büntetőjogban érvényesülő ama megkülönböztetés, miszerint vannak főbüntetések és vannak mellékbüntetések. A szocialista tételes szabályozás sem ad a kérdésre egyöntetű választ. Ott, ahol az igazgatási büntetőjogot (a szabálysértési jogot) átfogóan rendezték, a szabályozás ismeri mind a fő-, mind a mellékbüntetést. Így pl. a Csehszlovák Szocialista Köztársaságban mellékbüntetések: az elkobzás, a tevékenységtől eltiltás, a tartózkodási tilalom, stb.^{22/}

A lengyel igazgatási büntetőjog szintén különböztet fő- és mellékbüntetés között. A magyar tételesjogi szabályozás viszont nem tesz különbséget fő- és mellékbüntetés között, jóllehet pl. a tipikus mellékbüntetés jellegű intézményt, az elkobzást alkalmazni rendeli. Kifejezetten a fő- és mellékbüntetés közti megkülönböztetés elvetését javasolja a szocialista német szabályozás részére Schüsseler,^{23/} már többször hivatkozott tanulmányában. A fő- és mellékbüntetés - büntetőjogi értelemben vett - megkülönböztetést általában mi is mellőzhetőnek véljük. Vagyis abból a szempontból általában nincs szükség megkülönböztetésre, hogy az ún. mellékbüntetések körébe sorolt hátrányok csak főbüntetés kiszabása esetén kaphatnának helyet.^{24/}

A fő- és mellékbüntetés megkülönböztetést azért tartják elvethetőnek, mivel az államigazgatásellenes magatartások társadalomra veszélyességének foka nem igényli általában a hátrányok halmozását; viszont azzal a halással járna, hogy vele a vagyoni jellegű szankciók köre színesedik, és a hatóságnak jobban módjában áll olyan szankció alkalmazása, amely az egyé-

niesítés követelményének a legjobban megfelel. Egyébként lehet, hogy a mellékbüntetésként jelölt szankció önmagában is nagyobb hátrányt jelent, mint a tulajdonképpeni főbüntetés, jóllehet ilyen lehetőség a büntetőjogban is fennáll, de különösen áll ez a bírságra, mivel annak összege minimálisra szűkülhet, és a célt a mellékbüntetésként kezelt szankció jobban szolgálhatja, mint a pénzbírság. Ezért az egyes ún. mellékbüntetésnek tekinthető szankciókat, mint pl. az elkobzást anélkül is célszerű alkalmazni, ha a hatóság bírság kiszabását nem tartja szükségesnek. Persze az együttes kiszabásnak sem lehet akadálya. Az elkobzást célszerű általános intézménnyé tenni, mivel az a tárgy, amelyre vonatkozik, az államigazgatásellenességnek gyakori együttjárója. Az egyéb mellékbüntetés jellegű szankcióknak, mint pl. a foglalkozás gyakorlásától való eltiltásnak mindenkor csak külön jogszabály alapján lehetne helye. Egyébként is pl. a foglalkozás gyakorlásától való eltiltás nemcsak szankcióként, tehát elkövetett jogellenesség esetén nyerhet alkalmazást; például bizonyos betegségek bekövetkezte egyes foglalkozásoktól való eltiltást kívánhat meg, amelyre jogellenes magatartás elkövetése nélkül is sor kerülhet. Az államigazgatási jogellenességet sújtó szankciókat különben is az államigazgatási szankciók teljességének a figyelembevételével lehetne csak jól kimunkálni. Gondoljunk itt pl. arra az összefüggésre, amely a bírság és az egyéb államigazgatási szankciók között felmerül és amelyre a bírságfajták megtárgyalása során már rámutattunk. Itt csak azért kívántunk röviden utalni, mivel az államigazgatási szankciók között a fő- és mellékbüntetés megkülönböztetést, vagyis azt, hogy az ún. mellékbüntetés csupán a főbüntetés mellett szabható ki, a már elmondott okok alapján szükségtelennek, célszerűtlennek tartjuk. Persze attól nem lenne helyes elzárkózni, hogy az államigazgatási szankciók között egyes esetekben egy adott jogellenességet kivételesen több szankció is kísérelhetne. Ilyenkor "alakiilag" valamelyik mellékbüntetésnek látszik, de ez nem más, mint egyes szankcióknak mind fő, mind pedig mellékbüntetés jellegével való alkalmazása. Ezért inkább azon célszerű gondolkodni,

hogy a szokványos szankciók mellett milyen új és inkább nevelő eszközök állíthatók be az államigazgatási jogellenesség büntetésére. (Pl. valamely kötelező foglalkozáson való részvétel; szakmai számonkérés stb.)

A bírság és az egyéb szankciók közti kapcsolat nálunk különösen abból a szempontból volt vitatott, hogy vajon helyese az államigazgatási szankciók között a pénzbírságon túlmenő, különösen a szabadságvesztés-büntetésnek is helyt adni. Ismeretes ugyanis, hogy a kihágást megszüntető és az államigazgatási jogellenességnek egyik alapvető új fajtáját: a szabálysértést bevezető 1955. évi 17. sz. törvényerejű rendelet szerint a szabálysértés szankciója - igaz, hogy átmenetileg - kizárólagosan a pénzbírság lehetett. A szabálysértésnek elzárással való büntetését általában az alkotmányos alapelvekkel való ellentmondásnak vélték. Éppen ezért vált uralkodóvá az a nézet, hogy elzárásbüntetést, mint az igazságszolgáltatás alkalmazta sajátos büntetést, egyedül csak a bíróság szabhat ki, és ezért az államigazgatásellenes magatartások szankciói közül az elzárásbüntetést ki kell rekeszteni. Nem vitás, hogy ez a tendencia - nézetünk szerint - a további fejlődésben erősödhet, illetőleg erősödik, de mindig a társadalmi, gazdasági fejlődés konkrét feltételei döntenek el, hogy valamely szankció alkalmazható-e vagy sem a felépítmény aktív szerepének a betöltésére. Így valamely jogintézmény időelőtti kikapcsolása nem segíti, hanem éppen ellenkezőleg, gyengíti a szocialista állam és jog funkcióját. Az elzárásbüntetés a szocialista jogban az államigazgatási jogellenességnek csak körülhatárolt területén, a szabálysértési jogban nyer alkalmazást, viszont azoknál a jogellenes magatartásoknál, amelyek ugyan jogellenesek, de nem szabálysértések (egyes népi demokráciában kihágás elnevezéssel illetve) a pénzbírság egyedüli, mondhatnók: főbüntetés, és ezeknél is az elzárás kivételével alkalmazható még más államigazgatási szankció (levékenységtől eltiltás, elkobzás, megsemmisítés stb.).

A szocialista jogban a pénzbírság mellett az államigazgatási felelősség érvényesítésére még két másik szankciófajta, jelesül: a javító és nevelő munka és az elzárásbüntetés intézményesítetett. A helyzet az egyes szocialista államok szerint különböző.

A pénzbírság és a szóbanlévő egyéb büntetések (a javító és nevelő munka, valamint az elzárásbüntetés) egymáshoz való kapcsolata a következőképpen alakulhat.

1./ Lehetnek bírsággal sújtott olyan államigazgatásellenes magatartások, amelyekre kizárólag pénzbírság (és ennél enyhébb eszköz) alkalmazható. Ilyenek a hazai lételes szabályozás szerint a szabálysértésen kívüli egyéb államigazgatási bírságok. Egyébként is a pénzbírságot pótló vagy annál súlyosabb természetű szankcióra az államigazgatási bírságok között általában azért nincs szükség, mivel a felügyeleti és a rendbírság zömmel foglalkozás-gyakorlással kapcsolatos és megvan a mód a munkabérből fizetendő bírság érvényesítésének a biztosítására. Az ún. végrehajtási bírságnál általában azért nem merül fel a pénzbírságon felüli egyéb szankció, mivel - mint más vonatkozásban említettük - a teljesíttetésre a hatóságnak egyéb módozatai is vannak, például: a meghatározott tevésekre kötelezésnek más által való elvégeztetése. Kivételesen - de egyre elenyésző számban - lehetnek olyan esetek, amelyek - a gyakorlat megállapítása szerint - a pénzbírságnál erélyesebb szankció alkalmazását is megkívánhatják. Esetleg lehetne azon elgondolkozni, hogy vajon az ismételt pénzbírság eredménytelensége esetén szabálysértési eljárásnak lenne-e helye?

2./ A bírsággal sújtható jogellenes magatartások másik fő csoportja, illetőleg az a szempont, amelyből a bírság és az egyéb szankció közti összefüggés osztályozható: az ún. helyettesítő szankció. Itt arról van szó, hogy az államigazgatási szerv elsődlegesen bírságolási jogával élhet és, ha az eredménytelen, illetőleg a jogellenes magatartás elkövetője a kirótt

pénzbírságot nem fizeti meg, akkor kerülhet sor más szankció alkalmazására. Itt a javító-nevelő munka vagy az elzárásbüntetés jöhet szóba, attól függően, hogy az illető állam lételes joga mindkettőt vagy csak az egyik intézményt iktatta-e rendszerébe. Az államigazgatási felelősségrevonás során kiszabható szankciónál hazai lételes jogunk a bírsággal összefüggésben csak az egyik fajtlát ismeri, azt is kizárólag az ún. általános szabálysértési bírságolásnál. A pénzügyi szabálysértés ugyanis az elzárásbüntetést nem rendszeresíti. Mint már említettük, a pénzbírságnak meg nem fizetése esetén elzárásbüntetésre való átváltoztatását a mi jogunk is csak 1959-ben tette lehetővé; a szabálysértési jog 1955. évi szabályozása a szankciók közül az elzárásbüntetést még helyettesítő büntetesképpen is kirekesztelte. Amint azonban a gyakorlat beigazolta^{25/}, az átváltoztatás lehetőségének a mellőzése nem volt szerencsés. Nézetünk szerint kissé "előrefutottunk", anélkül, hogy annak társadalmi, politikai feltételei meg lettek volna, amely nem kis mértékben tudható be az 1953-as években kezdetét vett és különböző kitérőkkel érvényesülő "liberalizálási" folyamatnak. Persze a szabadságvesztés szankciónak az államigazgatási szervekre bízása, illetőleg szélesítése ellentétesnek látszik azzal az elvvel, hogy az igazságszolgáltatás kizárólag a bíróság feladata. Ugyanis különösen a szabadságvesztés-büntetés kiszabása, ha az alapja államigazgatási jogsértés, államigazgatási ügy is, tartalmában, illetőleg következményében a bíraskodáshoz közel áll. Csökkenti azonban az aggályt, ha a kiszabása tisztán helyettesítő jellegű; de még ha nem is az, viszont az elzárásbüntetésnek a büntetőjogi szabadságvesztés-büntetéstől a jogkövetkezményeket illetően szigorú az elhatárolása, valamint az, hogy az eljárást milyen szabálysértési szervtípus folytatja le.^{26/}

Egyébként is a gyakorlat azt mutatja, hogy a pénzbírságnak elzárásbüntetésre való átváltoztatására - a kiszabott bírságok számához viszonyítva - elenyészően csekély mértékben van szükség; a lehetőségnek elég a visszatartó ereje, éppen ezért al-

kalmazása szinte ritkaságszámba megy.

3./ A pénzbírság és az egyéb szankciók közli kapcsolatnak a harmadik esete: alternatív jellegű, vagyis az a forma, hogy a jogellenes magatartásra az államigazgatási szerv vagy pénzbírságot, vagy pedig egyéb (fő) büntetést, jelesül javító-nevelő munkát, vagy pedig elzárást szabhat ki. Ilyenkör tehát az eljáró szerv döntéséről függ, hogy a büntetés melyik nemét használja. Az egyes más szocialista államok szabályozásától eltérően a magyar jog ezt a formát általában nem ismeri. Véleményünk szerint nem látjuk szükségét annak, hogy a szabálysértés szankciói között az alternatív jellegű szankció - vagyis a bírság mellett az elzárás vagy javító-nevelő munka - rendszeresíttessék. Társadalmi, gazdasági fejlettségünk mai fokán megítélésünk szerint elégségesnek látszik már a pénzbírság elsődleges alkalmazása. Ezzel nem azt akarjuk mondani, hogy a többi népi demokratikus államokat általában e tekintetben előztük volna. Egyszerűen csak arról van szó, hogy az államigazgatásellenességet kiküszöbölni hivatott szabálysértési, illetőleg kihágási jog átfogó szabályozása a szomszédos népi demokráciákban a szocializmus építésének korábbi szakaszában jött létre, amikor azok az ipar területén, tehát a városban rakták még csak le a szocializmus alapjait és falun a kisárutermelő tulajdonon volt az uralkodó. Márpedig az államigazgatást szervező jogszabályok más mód szerint kell, hogy kibocsátassanak, illetőleg alkalmaztassanak a szétaprózott egyéni gazdálkodás, mint a kollektív szocialista nagyüzem működésének általánossá válásával; ez a tény nemcsak a szoroson vett mezőgazdasági szervező jogszabályokra, hanem minden egyéb olyan államigazgatási jogszabályra is kihatással van, amely a legkülönbélebb szakigazgatási feladatokat szabályozza és a dolgozókat általában együttesen végzett munkájuk kapcsán érintik. Az állami vállalatokban létesített munkaviszony vagy a termelőszövetkezeli tagság a bírságkiszabáshoz, illetőleg annak érvényesítéséhez elég garanciát biztosít, ezért feleslegesnek látjuk a szabálysértést és egyéb államigazgatásellenes magatartást más szankcióval, mint pénzbírsággal sújtani. Vilás

lehet azonban e tekintetben a bírságotól eső jogellenes-
ségek ama csoportja, amely nem az államigazgatási szervező mun-
kával kapcsolatos, hanem lényegében a "bagatell" büntetőjog,
vagyis a büntetőjog egyes szabályainak mintegy enyhébb változa-
ta. Itt - tartalmilag - helyesen állapítja meg egyik szerző:
nem államigazgatási tevékenységről van szó, hanem az államigaz-
gatási szerv eljárása nem más, mint burkolt igazságszolgálla-
tás.^{27/}

Elzárásbüntetésnek a szabálysértési jog tekintetében el-
sődleges jelleggel jogunkban csak szűk körben, jelesül: egyes
meghatározott szabálysértések^{28/} esetén van helye. Ez a kérdés
egyébként is a legproblematisabb. Nevezetesen szorosán össze-
függ a büntetőjog anyagi és eljárási szabályozásával, egyszer-
smind, bár nem az elzárást, hanem az azt előidéző jogellenes
magatartás természetét nézve: a társadalmi bíraskodás mikénti
fejlődésével. Véleményünk szerint is kívánatos lenne e jogelle-
nesség fajtlátnak elsődlegesen az államigazgatásellenességre re-
agáló szabálysértés és eljárás köréből való kiiktatása.

Végezetül a bírság és az egyéb (főbüntetés jellegű) szank-
ciók kapcsolatait illetően nézetünket az alábbiakban foglaljuk
össze:

A bírság az államigazgatási szankciók központja és vélemé-
nyünk szerint a továbbiakban is az marad. Célszerűnek látszik
azonban - a szocialista állam nevelő funkciójának a további ki-
bontakoztatására - az államigazgatási szankciókat, főképpen az
enyhébb és egyre növekvő mértékben elégséges - különböző e-
gyéb, inkább a közvetlen meggyőzésen alapuló eszközökkel színe-
síteni, mivel azokat a szocialista államok általában sikerrel
alkalmazzák. Gondolunk itt elsősorban arra, hogy a jogellenes
magatartás társadalomra veszélyességének és a vétkeességnek ala-
csonyabb foka esetén még bírság kiszabására se kerülhessen sor,
hanem a hatóság enyhébb nevelési eszközöket alkalmazhasson.

Természetesen ilyen nevelési eszköz nem kizárólagosan, illetőleg nem mindenkor elsődlegesen, hanem csupán a kedvezőbb körülmények fennforgása esetén vagylagosan kerülhetne alkalmazásra.

A szabálysértési eljárás kizárólag figyelmeztetés alkalmazására is megadja a lehetőséget. Ismeretes, hogy a pénzbírság kiszabásánál szabálysértés megállapítása esetén is mellőzni kell, ha az elkövetell szabálysértés csekély jelentőségű és a mellőzést az elkövető körülményei indokolják. Ilyen esetben az elkövetőt figyelmeztetni kell a szabálysértés helytelenségére, közölni kell vele a pénzbírság mellőzésének indokait és fel kell őt hívni a helyes magatartásra. A külföldi szocialista szabályozások általában az egyéb nevelési eszközöket löbb enyhébb, súlyosabb variáció formájában intézményesen az eljárás szolgálatába állítják; így pl. a megrovás, a nyilvános dorgálás szélesebb körben igénybe vehető. Bár elsősorban eljárási kérdésként jelentkezik, de a nevelési és kényszereszközök tartalmi körébe is belevág az a lehetőség, hogy az eljáró hatóság a dorgálást vagy megrovást nyilvánosságra hozza (közvéteszi) vagy pedig az elkövető munkahelyének, illetőleg a munkahely vezetőjének vagy társadalmi szervezetének is megküldi. Ez utóbbi eljárási formát a pénzbírság kiszabása esetén is alkalmazni lehetne.

J e g y z e t e k
a VIII. fejezethez

1. Király Tibor: Kihágások a magyar jogban, i.m. 122. p.
2. A bírság-fogalommal (megjelöléssel) már a Halotti beszédben (XIII. század) találkozunk: "Uimaggomuc ez scegin ember lilki ert, hug bírságnop ivlva mend vv scentii es unuttei cuzicun iov feleol iochtotnia ilezie vol". Továbbá használatára példák: "Egy nemes ember salzoltatlássalokkal es barsagokkal (így) nyomorgaltva vala a szegeny iobagyokat." (Heltai Gáspár meséi: Száz febulá Aesopusból s egyebünnen. Kolozsvár, 1566, 446. p.) "A czégéres vétkekéért bírságot avagy büntelést kell vetni" (Amos Comenius. Janua linguae Latinae reserata aurea, in hung. linguam translata per Stephanum Beniamin Szilágyi. Kolozsvár, 1673. 136. p.)
"Kufárokön vötlünk bírságot diójok nem jó méréséért." (Monumenta Historica. Török-magyarokori történelmi emlékek, kiadta a M.T. Akadémia, 266. p.)
"Az szegény embert rettenetesen bírságotják (687). Könyörületesség nélkül bírságotják őket 12 esztendővel ezelőtől lett vétkekül is." (Monumenta Historica: Okmánytár, 485. p.)
"Azoknak hallgatás erős büntetések, nyomorgatások, záloglások, bírságlások alatt szokallan pápistai cerimóniákra kényszerítettnek." (Szalárdi János: Síralmas magyar Krónika. XVII. század. Kiadta Kemény Zs., Pest, 1853.)
A pénzbírság elnevezése: pecuniaria poena, mulcta, birsaquum (Magyar Nyelvtörténeli Szólár 240. p.).
A bírság eleinte nemcsak, sőt elsősorban nem pénzbeli (hanem egyéb vagyoni) kötelezést jelentett. Ezért használják a bírság mellett a pénzbírság (majd a pénzbüntetés) kifejezést is. Pl.
"Corrosa inde birsaquiali pecunia in rationem comitatus et commodioris expeditoris deputetur" (Szatmár-megyei statutum, Congregatio in possessione Domahida in festo beati Andrae apostoli celebrata. Anno 1594. A magyar törvényhatóságok jogszabályainak Gyűjteménye, Budapest, 1892, III. kötet. 21. p.)
"Unanimi voto végezte a nemes vármegye, az midőn congregatióban vagon a vármegye, míg főispán uram ő
3. Tusnádi Élthes Gyula: A rendőri és jövedéki büntetőjog, 1935, 565. p.
4. Adamovich, Ludwig: Handbuch des österreichischen Verwaltungsrechts, Wien, 1954, 283. p.
5. Feliner, Fritz: Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, Tübingen, 1928, 215. p.
6. 1937. évi VI. tc. 28. § /1/ bek.
7. 6/1955. (XII. 31.) SZOT sz. szabályzat 165. § /2/ bek. és 170. §.
8. 1954. évi 3. sz. törv. 8. §. /1/ bek.
9. 140/1958. (P.K.13.) P.M. sz. utasítás 38. §. /1/ bek., illetőleg 1954. évi 3. sz. törvényerejű rendelet 8. §. /1/ bek.
10. 1959. évi 18. sz. törvényerejű rendelet 1. §. /1/ bek.

11. L. 6. sz. Lábjegyzetet.
12. 2/1957. (IV.28.) K.P.M. sz. rendelet 18. §.
13. 26/1960. (V.21.) Korm. sz. rendelet 87. §. /1/ és /3/ bek.
14. 3/1960. (V.13.) K.P.M. sz. rendelet 61. cikk 2. és 3. §.
15. 32/1955. (VI.8.) MT sz. rendelet 12. §.
16. 1957. évi 44. sz. törvényerejű rendelet.
17. Például: A szőlő-, gyümölcs- és borgazdálkodásról szóló 1959. évi 23. sz. törvényerejű rendelet 33. §-ában a 3.000. Ft-ig, 34. §-ában pedig az 1.000. Ft-ig terjedhető pénzbírsággal sújtható szabálysértéseket állapítja meg; a kisiparosok vásároló tevékenységét szabályozó 1958. évi 9. sz. törvényerejű rendelet 27. §. /2/ bek.-e az 1.000. Ft-ig terjedhető pénzbírsággal sújtható szabálysértéseket állapítja meg.
18. A közbeeső rendezés szerint:
szabálysértés miatt kiszabható pénzbírság legkisebb összege 10 forint, legmagasabb összegét
a/ 100, 500 és 1.000 forintban lehet megállapítani, ha a szabálysértést törvény, törvényerejű rendelet vagy minisztertanácsi rendelet,
b/ 100 vagy 500 forintban, ha a szabálysértést a fővárosi, megyei, megyei jogú városi, járási, járási jogú városi vagy fővárosi (városi) kerületi tanács rendelete,
c/ 100 forintban, ha a szabálysértést a községi tanács rendelete állapította meg. (1956. évi 16. számú törvényerejű rendelet a szabálysértések megállapításának rendjéről és egyes büntettek szabálysértéssé minősítéséről, 1. § /2/ bek.)
19. 1955. évi 17. sz. törvényerejű rendelet 13. §.
20. Hámori Éva: A büntetéstán és a büntetési rendszer kérdéséhez, Jogtudományi Közlöny, 1959, 4. sz.
21. L. az V. Fejezet 21./, 22./ és 23./ lábjegyzetét.
22. Das Tschechoslovakische Strafgesetzbuch vom 12. Juli, 1950, i.m. 15. p.
23. Schüsseler, Rolf: Gedanken zur künftigen Regelung des Ordnungsstafrechts, Neue Justiz, 1958, N. 19. 672. p.
24. "A főbüntetés az olyan büntetés, amely egymagában is alkalmazásra kerülhet, mellékbüntetés az olyan büntetés, amelyet csak valamely főbüntetés mellett lehet kiszabni. A Btá szerint a halál- és börtönbüntetés főbüntetés, ami annyit jelent, hogy mindegyikük önállóan, más büntetés nélkül szabható ki. Ezzel szemben a pénzbüntetés, az elkobzás, a vagyoneklobzás, a közügyektől (egyes jogoktól) és foglalkozástól eltiltás. Végül a kiutasítás - rendszerint - mellékbüntetés, vagyis e büntetéseket önállóan nem, hanem csak halál- vagy börtönbüntetés mellett lehet kiszabni. Ez azonban csak általános szabály, amely alól a törvény kivételt is állapít meg. A most említett büntetési nemek tehát - ha a törvény rendel - főbüntetésül is alkalmazhatók. A Btá rendszerében nincs olyan büntetés, amely kizárólag és feltétlenül mellékbüntetés volna. ... Olyan törvényi ren-

delkezésünk azonban, amely az elkobzásnak és vagyonelkobzásnak, a közügyektől (egyes jogoktól) és a foglalkozástól való elliltásnak, valamint a kiutasításnak főbüntetésként való alkalmazását lehetővé tenné, ez idő szerint nincs." (Kádár Miklós: Büntetőjog, Általános Rész II. kötet, 13. p.)

25. Az 1959. évi 36. sz. törvényerejű rendelet indokolása szerint: Van-nak ... olyanok, általában munkakerülő, kóbor elemek - akik a szabálysértés elkövetésében jelentkező fegyelmeztellenségüket azzal tetézik, hogy a rájuk kiszabott pénzbírságot nem fizetik meg. A hatósági határozatok semmibevevésének ezek felett az esetei felett helytelen lenne napirendre térni. A lakosság zömét jelentő fegyelmeztelt állampolgárokkal szemben, sőt azokkal szemben is igazságtalan és méltánytalan lenne, akik ugyan szabálysértést követtek el, azonban a kiszabott pénzbírságot megfizették. Helyesnek látszik lehetővé tenni, hogy a kiszabott pénzbírságot annak meg nem fizetése esetén a szabálysértési hatóság elzárásra változtathassa át. A tervezetnek ez az intézkedése ösztönzően fog hatni egyrészt a pénzbírság megfizetésére, másrészt a szabálysértéstől való visszatartás irányában. (Általános indokolás 1. pontjából.)
26. Ismeretes, hogy pl. a szovjet, a csehszlovák és a lengyel jog lehetővé teszi szabálysértés (kihágás) miatt elsődlegesen javító-nevelő munka, illetőleg elzárásbüntetés kiszabását. Itt az eljárás - mint arról a hatásköri és szervezeti kérdéseknél már szó lesz - speciális testületi szerv; a szabálysértési, illetőleg igazgatási büntető bizottságok hatáskörébe tartozik. Majd kifejtjük, hogy a szankció-kiszabásnak választott, testületi szervre bízása jobban megfelel a szocialista szervezési és eljárási feltételeknek, illetőleg azok biztosításának. A büntetési rendszert sem lehet tehát a szervezeti, hatásköri és eljárási szabályozás mikénti megoldásától függetlenül szemlélni és értékelni.
27. Király Tibor: A kisebb súlyú cselekmények büntetőjogi elbírálása. Magyar Jog, 1959, 5. sz.
28. Az elzárásbüntetés - elsődleges jelleggel - általában a burzsoá jog-nak volt a rendszeresen alkalmazott intézménye. A szocialista jogban csak szórványosan fordul elő. Így pl. a lengyel jogban, egyes kihágások (szabálysértések) esetén.
Egyes bűncselekmények kisebb jelentőségű eseteinek szabálysértéssé nyilvánításáról szóló 1960. évi 14. sz. törvényerejű rendelet szerint is, akik garázdaságot, közveszélyes munkakerülést, vagy üzletszerű kéjelgést követnek el, ha a cselekményük kisebb jelentőségű, bíróság helyett szabálysértési hatóság vonja őket felelősségre. Az említett szabálysértés elkövetőjével szemben elzárásbüntetésnek, vagy közmunka végzésre kötelezésnek is csak "vagylagosan" van helye. A vonatkozó jogszabály szerint: a szóbanlévő szabálysértés elkövetője egy naptól harminc napig terjedő elzárással sújtható, vagy egy naptól harminc napig terjedő közmunka teljesítésére kötelezhető, vagy vele szemben ezer forintig terjedő pénzbírság szabható ki. A jogszabály vagylagosan határozza meg az alkalmazható szankciót. Abból azonban, hogy pénzbírság általában minden szabálysértésnek elsődleges és a gyakorlatban csaknem kizárólagos szankciója, valamint abból, hogy a szabálysértési pénzbírság generális maximuma 3.000, a rendőr-

hatóság hatáskörében jelzett vonatkozásban pedig 1.000 Ft., és mivel az elzárásbüntetés szabadságkorlátozás lévén és ezért általában a legmagasabb bírságnál is súlyosabb természetű, valamint a szóbanlévő jogszabály első büntetési nemként említi, következik, hogy az alternatív jelleg mellett is az volt a jogalkotó intenciója, hogy a tárgyalási szabálysértések büntetésére elsősorban nem a bírságot, hanem az elzárást és a közmunka végzésére kötelezést állítsa sorompóba.

Faint, illegible text at the top of the page, possibly bleed-through from the reverse side.

Second block of faint, illegible text in the middle of the page.

Third block of faint, illegible text at the bottom of the page.

IV. RÉSZ

A BÍRSÁGOLÁS HATÁSKÖRI, ALAKI JOGI: SZERVEZETI ÉS
EGYES ELJÁRÁSI KÉRDÉSEI

IX. Fejezet

A BÍRSÁGOLÁS HATÁSKÖRI ÉS SZERVEZETI KÉRDÉSEI

1. A bírságolás és az ún. alapvető államigazgatási jogosítványok összefüggése.

A bírságolás - mint általában a szankció alkalmazás az államigazgatási szerveknek - egy szervtípus (az "általános" szabálysértési hatóság) kivételével - képletesen mondva: "mellékfoglalkozása". "Az államigazgatási szervek - a jogalkotás és jogalkalmazás segítségével - a gazdasági, kulturális, szociális stb. állami feladatok megoldásának szervezésén munkálkodnak. Negatíven fogalmazva: az államigazgatási szervnek általában nem az a főfeladata, hogy a jogsértésekre reagáljon, jogellenes magatartásokat szankcionáljon, vagy jogvitát eldöntsön. (Ez főképp a bírsóságra és az első az ügyészségre jellemző.) A szervezés bizonyos fajtája azonban éppen azzal válik államigazgatássá, hogy az ilyen szervek normatív vagy egyedi aktussal nemcsak határozó, hanem effektív végrehajtó szervek, amelyeknek döntéseik realizálásához nem szükséges igénybe venniük a bíróságot, hanem általában saját maguk szerkezhetnek érvényt elhatározásaiknak; rendelkezéseiket - amennyiben szükség van rá - saját maguk kényszeríthetik ki. Éppen ez az a sajátosság, amelyben a "hatóság" fogalma a legjobban kifejeződik.

A bírságolás azoknál a szerveknél is, amelyek kifejezetten csak ilyen jogosítvánnyal bírnak (tehát kizárólag bírságoló szervek) az államigazgatás "folyamatos" jellegű irányító és

ellenőrző tevékenységével szemben ad hoc természetű. Másként mondva: amíg az államigazgatási tevékenység a feladatok megoldására az ügyeket általában mintegy "előre megtervezi" (ez uralja a belső eljárást és általában a hivatalból indult hatósági államigazgatási eljárást); a bírságolásnál - mint a bírói eljárásban viszont általában - a felmerült ügy (a jogsértés) hozza működésbe az államigazgatási szervet.

a) Az ún. feladatmegoldó eljárás és a bírságolás együttes jelentkezése

Az államigazgatási alapvető jogosítványok és a bírságolás közti kapcsolatnak az első típusa: az államigazgatási (ún. feladatmegoldó) eljárásnak a bírságolással való találkozása. E funkciót ellátó szervtípusra az a jellemző, hogy hatáskörében államigazgatási (jórészt ún. pozitív) feladatok megoldásán munkálkodik, és az államigazgatási jogviszony segítségével szervezeti (hierarchikus) vagy ún. tipikus "hatósági" kapcsolatot sikkján az irányított egységekre, vagy az irányítás "hatósági eljárási" módszerével ügyfélre (természetes vagy jogi személyre, szervezetre) köteleességet szab meg vagy részére jogot engedélyez. A szóban lévő államigazgatási szervek munkájában a bírságolás csak járulékos jellegű; annak a következménye, hogy az államigazgatási szerv szembeszegülés esetén maga kényszeríti ki rendelkezéseit. Ezért az államigazgatási szervek többsége ún. teljesítési kényszert (bírságot) alkalmaz. Az államigazgatási szervek többsége éppen ebbe a kategóriába tartozik. Amikor az államigazgatási szerv a fő rendeltetésének megfelelően cselekszik, tehát ún. feladatmegoldó eljárást folytat, a bírságolás alapján három formában illetheti meg. Ezek közül az első az olyan bírságolás, amely minden hatósági államigazgatási eljárásnak következménye lehet, tehát csaknem valamennyi államigazgatási szervet megillet. Az utóbbi két fajta viszont olyan értelemben is járulékos természetű, hogy csak jogszabály külön felhatalmazása alapján csatlakozik az

illető államigazgatási szerv alapvető jogosítványához.

Az első csoportba tartozik a szó legszűkebb értelmében vett teljesítési kényszer: a végrehajtási bírság és a vele közvetlen rokonságban álló eljárási bírság. A végrehajtási bírság kiszabásán a végrehajtást elrendelő (rendszerint az elsőfokú államigazgatási szerv), míg az eljárási bírságra bármely fokozatú eljáró államigazgatási szerv jogosult.

A bírságkiszabás említett esetekben általában együtt jár a hatósági jogosítvánnyal. Eljárásjogi törvényünk (1957. évi IV. tv.) azonban a bírságkiszabási jogkört az általános hatósági jogosítványnál szűkebb körben húzza meg. Ez azt jelenti, hogy az ügydöntő (hatósági) jogkör sem esik feltétlenül egybe a bírságkiszabásra jogosultsággal. Jóllehet az ügydöntő (feladatmegoldó) határozat esetleges negatív állásfoglalása a bírságoláshoz hátrányosabb helyzetbe hozhatja az ügyfelet, mégis indokoltnak látszik, hogy a kifejezett kényszeralkalmazás (bírságolás) még az általában hatósági jogkört gyakorló szerveknél is felsőbb szinten állapíttassék meg. Ezért sorolja fel az 1957. évi IV. törvény a tanácsszervezet összetettségére figyelemmel a hatósági eljárás során a bírság kiszabására jogosult államigazgatási szerveket. A bírságolási jogkör és a tulajdonképpeni ügydöntési hatáskör egyébként az esetek többségében egybeesik és "kifelé" elválasztottan nem jelentkezik, mivel a hatósági jogkör szervek belüli bontása ügyviteli kérdés, és az összetett szervezet esetében is a vezető, a hatósági jogkör gyakorlója nevében jön létre a határozat.

A másik bírságfajta: a rendbírság szintén az alapvető szervező (ügydöntő, irányító és ellenőrző) feladatkörben való ténykedés esetleges járuléka. Szemben azonban az előző két bírságolással (a végrehajtási és az eljárási bírsággal), amelyet egyedi határozat mindig megelőz, és ügyintézői hatáskörben elvileg bármely hatóság gyakorolhat, a rendbírságolás csak kifejezetten ezzel a joggal is felruházott, általában hatósági eljárásban ténykedő államigazgatási szervek olyan jogosítvá-

nya, amelyet egyes meghatározott normák megsértése esetén lehet csak kiszabni. Ilyen rendbírságoló szervek pl. - mint tudjuk - a társadalombiztosítási igazgatás szervei a társadalombiztosítási nyugdíj,^{2/} a dolgozók betegségi biztosítása^{3/} és a családi pótlék^{4/} ügyek intézésével kapcsolatban. Bár nem rendbírság, hanem pénzbírság az elnevezése: a tanügyi bírságolást^{5/} a tárgyalat hatásköri szempontból szintén ebbe a csoportba kell sorolnunk. Ez a jogkör a községi és a járási jogú városi tanács végrehajtó bizottsága, illetőleg a fővárosi, megyei jogú város kerületi tanácsa végrehajtó bizottságának elnökét illeti meg. Felszabadulás előtti jogszabály lévén, a rendbüntetés elnevezést használja az építésügyi hatóság speciális bírságfajtája.^{6/} Ugyancsak a most tárgyalat csoportba sorolható a pénzügyi hatóságok azon jogosítványa, hogy több fajta, részben bírság elnevezésű, de tartalmában bírság jellegű szankciókat szabhatnak ki. (Ilyenek: az adó (illeték) százalékos felemelése, az adópótlék (illetékpótlék), a késedelmi kamat, a rendbírság vagy a késedelmi bírság.^{7/})

A bírságolási jog szervezetileg és hatáskörileg teljesen egybeesik az elsősorban szakhatósági ügyintézését ellátó olyan szerveknél, amelyek egyúttal bírságoló^{8/}, illetőleg - szűkebb értelemben - egyben szabálysértési hatóságok is. Itt a szakhatósági, a bírságolási, illetőleg a szabálysértési hatáskör egybeolvad. A munkamegosztás a szóban lévő szerveknél kizárólag belső (ügyrendi) természetű. Az imént vázolt kategóriában két csoportot különböztethetünk meg. Az első: a pénzügyi szabálysértésekben a pénzügyi hatóságok járnak el. Ez nem jelenti azt, hogy minden pénzügyi hatóság eo ipso pénzügyi szabálysértési hatóság is, jóllehet a többségük az. A pénzügyi szabálysértési hatóságok azért kívánkoznak külön kategóriába, mivel - mint ismeretes - a pénzügyi szabálysértéseket a szabálysértés alaptípusától eltérő külön anyagi és eljárási jogszabályok rendezik. Hatásköri és szervezeti szempontból ugyanaz a helyzet a szabálysértés másik főcsoportjának (éppen az

alaptípusának) egyes eseteinél is. Nevezetesen: szabálysértési (bírságolási) hatóságként járnak el; a rendőrség hatósági szervei és helyszíni bírságolásra felhatalmazott közegei; a tűzrendészeti és a folyamrendészeti hatóság. Ezeket a szerveket különös hatáskörű szabálysértési hatóságként jelölhetjük. Általában azokban az ügyekben járnak el szabálysértési hatóságként, amelyekben az ún. "feladatmegoldó"-ügyintézés és az ellenőrzés hatáskörükbe tartozik. Így például a rendőrség jár el a közlekedés rendjével, a személyi igazolvánnyal, a közrend és közbiztonság fenntartásával, valamint a légirendészettel kapcsolatos szabálysértési ügyekben.^{9/} A tűzrendészeti hatóságok ágazati igazgatási hatáskörükben meghatározzák a tűzrendészeti előírásokat, szemle során tűzrendészeti határozatot bocsátanak ki, rendszeres ellenőrzést gyakorolnak. (V.ö. a később tárgyalandó "felügyeleti hatóságok" ellenőrzési jogkörével.) A rendőrhatóságok és a tűzrendészeti hatóságok közegeinek ténykedése hasonló a később ismertetendő "felügyeleti" szervek ellenőrzési jogköréhez. A helyszíni bírságolás pedig voltaképpen csökkentett, nem hatósági, hanem a hatóság közege által (tettenérés esetén) kiszabott és eljárési módjára nézve ellenőrzési bírság. A különös szabálysértési hatóság átmeneti forma a felügyeleti bírságoló és az általános szabálysértési hatóságok között.

A járulékos természetű bírságolás tehát azt jelenti, hogy azt az adott államigazgatási szerv tulajdonképpeni hivatásával együtt látja el. Az államigazgatási szervnek a hatáskörét, jogosítványát nézve az a fő hivatása, hogy az adott szakterületen, normatívák vagy csak egyedi döntések útján az ügyeket rendezze, a feladatmegoldást irányítsa. (Így pl. az iparigazgatás szerveinek az a feladatuk, hogy az ipari termelést szervezzék, vezessék.) Az irányító munkájukhoz szervesen tapad az irányított szakterületen ellenőrzési tevékenységük. A szóban lévő szervek az államigazgatási szervezet alaptípusai; ezeket a hatáskör jogi terjedelme, a jogosítványok minősége szempont-

jából ún. teljes jogosítvánnyal rendelkező államigazgatási szerveknek nevezhetjük. Ezeknél tehát elsődleges a vezetés, az irányítás és együttjáróan a feladatok mikénti megoldásának az ellenőrzése. Természetes, hogy az irányító szerv ellenőrzésére, amely csak ún. részjogosítvány, mindig jogosult.

b) A felügyeleti szervek bírságotlósági joga

Az államigazgatási feladatok sokrétősége a munkamegosztás erősen differenciált rendszerét kívánja meg. Ezért a jogosítvány minőségét illetően a szervező-jogalkalmazó munka egyes mozzanatait egymástól elválhatnak. Ez tárgyunk vonatkozásában azt jelenti, hogy az ellenőrzés és a kikényszerítés (bírságotlós) elválhat az alapvető államigazgatási jogosítványtól: az irányítástól (a hierarchiában az "utasítási", a hatósági eljárásban a "határozó" jogosultságtól). Természetesen ez nem azt jelenti, hogy az ellenőrzés vagy szankció (bírságotlós)-alkalmazás "önmagáért" lenne. Csupán egy adott szerv tevékenysége szempontjából látszik úgy. Az államigazgatási munka egészéből nézve közvetve mindkettő az alapvető (irányító) szervező munkát támogatja.

A jogirodalom az államigazgatási tevékenység vázolt szempontból való elemzésével behatóan alig foglalkozott. Pedig nagy szükség volna rá; éspedig nemcsak a bírságotlós jog szempontjából, hanem általános síkon is. Még az alapvető fogalmak, a terminus technikusok sem alakultak ki egyértelműen. Témánk vonatkozásában a probléma különösen a következőkben nyilvánul meg.

Az alá- illetőleg fölérendeltség kifejeződése: a felügyeleti, irányítási és ellenőrzési jogosultság. A felügyelet és az irányítás tartalma - kölcsönössége - azonban nincs sokoldalúan, mélyrehatóan kimunkálva.^{10/} Az említett jogosítványok (mint szervezési és államigazgatási jogi "terminus-technikusok") bizonyos változáson mentek át anélkül, hogy az elméletben és a gyakorlatban pontosan kikristályosodtak volna. A fel-

ügyelet (főfelügyelet) fogalma korábban - szabályként - az alá- illetve fölérendeltség teljes államigazgatási jogosultságának tartalmát felölelte,^{11/} vagyis azt jelentette, hogy a felügyeleti (főfelügyeleti) szerv az alárendelt szerveket irányítja és ellenőrzi. Az irányítás tartalma: normatíva (jogszabály vagy jogszabályi jelleg nélkül elvi iránymutatás) és egyedi ügyben utasítás (határozás). A helyzet nemcsak aszerint különböző, hogy a hierarchiába illeszkedő irányításról, vagy pedig ún. hatósági (egyedi) ügyek intézéséről, hanem állami szervek vagy pedig más szervek (pl. szervezetkezetek) igazgatási kapcsolatáról van szó. Természetesen nem vállalkozhatunk arra, hogy a szóban lévő problémát minden oldalról, általánosan megvizsgáljuk. Ez önálló kérdés és külön tanulmányt igényelne. A kérdést azonban abban a mértékben érintenünk kell, hogy a bírságolásnak egy sajátos típusa alakult ki, amelyet - bevezetőben, a bírságfajták csoportosításában felügyeleti bírságolásnak neveztünk. Említettük, hogy a felügyelet (felügyeleti hatóság) fogalmának a tartalma bizonyos változásra mutat. Az organizációs jogszabályok az ún. teljes államigazgatási jogosítványra az irányítás (és mindenkor a vele járó ellenőrzés) kifejezést, de egyidejűleg a felügyelet megjelölést is használják. Nincs tehát kellőképpen tisztázva, hogy a felügyelet felöleli-e az irányítást (az ellenőrzést nyilván igen), vagy pedig csak meghatározott, szűkebb terjedelmű jogosítványt jelent. A termelőszövetkezetek és az államigazgatási szervek közti kapcsolatban ugyancsak felvetik a problémát, és egyik szerző a felügyeleti jogkört az állami irányításon "belül" helyezi el.^{12/} Felfogása gondolatébresztő lehet, de a kérdést nálunk tágabb körben szemléli, nevezetesen nemcsak az államigazgatási alá- és fölérendeltségi kapcsolat, hanem az állami élet egészének vezetése szempontjából, ami a probléma bonyolultságát még jobban érzékelteti, és arra hívja fel a figyelmet, hogy a kérdést nemcsak egy adott hierarchiai kapcsolat síkján kell majd megvizsgálni. Az irányítás szerve-

zési és jogi fogalma tehát általánosan, valamely feladat megoldása szempontjából és szervezeti alárendeltségből is szemlélendő. Mi a továbbiakban ez utóbbit szűkebb értelemben használjuk.

A "felügyelet" fogalma bizonyos államigazgatási részjogosítvány felé mutat, anélkül azonban, hogy az irányítást tartalmából teljesen kirekesztené. A felügyelet tisztázását megnehezíti az is, hogy a felügyelet mellett a "szakfelügyelet" fogalma is megjelent.^{13/} A szakfelügyeleti jogosítvány és annak kiterjedésének is a differenciált munkamegosztás következménye. Lényegében azzal függ össze, hogy a szocialista államigazgatás súlypontja a vállalatokat, intézeteket irányító tevékenység. Az intézményeket irányító munka mellett azonban általában minden ügycsoportnak van egy-egy szakmai (legfelsőbb és helyi) hatósága.

Nem eléggé tisztázott azonban a szakfelügyeletnek az irányítási (ellenőrzési) - a szervezeti síkon való irányítást lebonyolító szervekkel - és a felügyeleti joggal való kapcsolata. Témánk szempontjából pedig különösen annak van jelentősége, hogy a szakfelügyelet sok esetben nem elég hatékony, azaz nem rendelkezik azzal a jogosultsággal, hogy az illető szakterület (ágazat) általános kérdéseit (jórészt a hatósági, az osztályszadalmi érdekű feladatokat) érvényre tudja juttatni. Ezért megfontolandónak látszana a szakfelügyeleti jognak közvetlen szankció alkalmazhatással (bírságkiszabási joggal) való esetleges kiegészítése, mint ahogy erre az egyes felügyeleti bírságolásnál lehetőség van. A felügyeleti bírságolás éppen olyan ügyekben (ágazatokban) nyert bevezetést, amelyekben a bírságoló hatóság egyúttal szakfelügyeleti jogkört is gyakorol. A szakfelügyelet abban különbözik a szűkebb értelemben vett és egyre jobban ilyen módon használatos felügyeleti jogkörtől, hogy bizonyos általános szakmai irányítást (rendszerint általános kérdésekben jogszabály vagy egyéb normatíva kibocsátást) és egyedi (hatósági) ügyekben való döntést is magá-

ban foglal anélkül, hogy a szervezeti (államigazgatási szerv és az általa irányított vállalat, intézet) operatív vezetését (irányítást és ellenőrzést) csökkentené. Az elmondottak alapján elérkeztünk magához a szűkebb értelemben vett "felügyeletnek" és az általában ahhoz kapcsolódó bírságolási jogosultságnak a lényegéhez, a teljes jogosítványú államigazgatási szervtől való elhatárolásához: a felügyelet részben kialakult értelmében - államigazgatási "részjogosítvány"; azt jelenti, hogy a felügyelet elnevezéssel jelölt államigazgatási szerv hatáskörében elsődlegesen (ha nem is kizárólagosan) ellenőrzésre jogosult /tehát irányítást (feladatmegoldó "pozitív" utasítási jogkört) nem gyakorol/ és arra nyert még felhatalmazást, hogy csak jogsértés, szabálytalanság kiküszöbölésére tessen kötelező rendelkezést a hatósági jogkörébe utalt valamennyi intézmény és személy felé. A felügyelet elnevezés azonban nem mindig következetes. Találunk "felügyelet" elnevezéssel jelölt hatóságot, amely nemcsak ellenőriz és nemcsak jogsértés kiküszöbölésére jogosult kötelező rendelkezést kibocsátani, hanem a hatáskörébe tartozó ügyeknek teljes államigazgatási jogosítvánnyal (irányítással) felruházott gazdája (pl. sportfelügyelőség; statisztikai felügyelőség; törzskönyvezési felügyelőség stb.). A felügyelet elnevezéssel jelölt államigazgatási szerveket a kizárólag ellenőrző szervektől az különbözteti meg, hogy azok az ellenőrzésen túlmenően egyéb államigazgatási jogosítvánnyal is fel vannak ruházva (így jogszabálysértés megszüntetésére kötelező határozatot hoznak; egyes szankciókat, különösen pedig bírságot szabhatnak ki). Az ún. felügyeleti szervek is - bizonyos közös alapvető jogosítványok (az ellenőrzés, jogszabálysértés kiküszöbölésére kötelező határozat kibocsátása - ellenére) különböző terjedelmű államigazgatási jogosítvánnyal rendelkeznek. Ezért csoportosításuk számos szempont szerint történhet, és köztük az átmenet legkülönbözőbb formáival találkozunk. Jelentős részüket a bírságolási jog is megilleti. Mi - témánk alapján - a bírságolási

jogra figyelemmel foglaljuk azokat majd rendszerbe.

Az imént vázolt felügyeleti jogkört ellátó államigazgatási szervek (ha mindig nem is felügyeleti szerv az elnevezésük) a következők: az állami kereskedelmi felügyelet; az állami közegészségügyi felügyelet; a közegészségügyi és járványügyi állomás; a bányaműszaki felügyelet; a szakszervezeti munkavédelmi felügyelet; az autófelügyelet.^{14/} Amint látható, az egyes felügyeletek a legkülönbözőbb területeken működnek. Államigazgatási jogosítványuk összefüggésének általános jellemzése után a tételes szabályozás alapján nézzük meg, hogy az egyes felügyeleti szerveknek melyek az általánosan jellemző vonásai, majd pedig melyek az egyes felügyeletek sajátosságai.

Amit a felügyelet jogköréről az előzőekben általában mondtunk, áll a felügyeleti szervek valamennyiére. Nevezetesen: működésük középpontjában az ellenőrzési jog van. Éppen abból a célból hozták azokat létre, hogy az adott szakterületen folyamatos, rendszeres, szakszerű ellenőrző tevékenységet végezzenek. Azokon a szakterületeken létesítettek különleges ellenőrző (felügyeleti) szerveket, ahol fokozottabban áll fenn az esetleges társadalomra veszélyesség (v.ö.: a társadalomra veszélyességről szóló fejezettel) és a jogellenesség bekövetkezése, ahol már a legkisebb szabálytalanságára is nyomban reagálni kell, ezért a prevenciónak különösen nagy a jelentősége. Ami a hatáskör "tárgyi" szabályozását illeti, az ellenőrzés bármilyen tevékenységet ellátó szervezetre (vállalatra, intézetre, intézményre) kiterjedhet, mivel az adott szakkérdés - bármi is legyen az adott szervek feladata (termelés vagy szolgáltatás) - a társadalmi együttélés, a gazdasági, társadalmi kooperációk mindegyikében felmerülhet (pl. az egészségügy, a balesetelhárítás)^{15/}. Egyes szerveknél (pl. a bányászathoz) a veszélyesség foka; egyéb szakterületen (pl. a kereskedelem) az esetleges visszaélési lehetőségek fokozottabb fennforgása teheti megokolttá a folyamatos és kifejezetten ellenőrző szervezetnek a működtetését. Különösen a szocialista államban van

szükség ilyen speciális - elsősorban - csak szakellenőrzést ellátó szervezeteknek a fenntartására. A polgári államban az állami ellenőrzést általában az illető szakigazgatási hatóság látja el. Itt nincs is rendszerint szükség külön ellenőrző szerv felállítására, mivel a hatósági ténykedés (az engedélyezés és jórészt a tiltó normák betartásán való őrködés lényegében irányítás nélküli felügyelet) a közigazgatási szervek uralkodó jogosítványa. Még a gazdálkodás bizonyos állami befolyásolása sem hasonlítható össze a szocialista gazdálkodás állami, operatív irányításával. A polgári államban az illető szakigazgatási szerv végezheti el az ellenőrzést és a szankció kiszabását, vagy ez utóbbit a közigazgatási büntetőjogot általánosan alkalmazó hatóság. Itt is azonban a gazdálkodás bizonyos állami befolyásolásával függ össze - ha nem is elsősorban - a közigazgatási rendbüntetői jog kiterjedésének.

Köztudomású, hogy a szocialista állam a gazdálkodás vezetésére új típusú szervezetet épít ki. A munkamegosztás (ágazati és területi) profilizálása mellett is ugyanazon gazdálkodó feladatok (pl. az építés, a kereskedelem) az alapvető ágazati szerveken felül (amelyek az illető ágazat hatósági irányításának elsődleges szervei) más szakigazgatási ág feladatkörébe is tartozhatnak. (Pl. kereskedelmi vállalata nemcsak a kereskedelmi /ágazati/ igazgatási, hanem profilja szerint termelési igazgatást ellátó szervezeteknek is lehet; hasonlóan építési vállalatot nemcsak az építésügyi igazgatásban, hanem a kereskedelmi, közlekedési stb. szakágazatokban is szerveztek.) Sőt a racionális szervezés éppen az ilyen differenciált munkamegosztást kívánhatja meg. Ezért a hatósági igazgatási feladatok támogatására a gazdálkodó államigazgatási szervek mellett elsősorban az idegen profilhoz tartozó egynemű szakmai egységek (vállalatok, intézetek) tevékenységének ellenőrzését speciális felügyeleti és szakfelügyeleti szervek végzik. Éppen az ilyenek ellenőrző tevékenységének biztosít a sajátos szervezet a tárgyilagosság fokozottabb érvényesüléséhez nagyobb garanciát,

mivel a felügyeleti szerv, (amely rendszerint az illető ágazat hatósági szervezetéhez tartozik) még közvetve sem érdekelt az ellenőrzött vállalat, intézet operatív irányításában.

Mivel a felügyeleti szervek elsősorban speciális ellenőrzést végeznek és az ellenőrzés lényegében nem más, mint a jelenségekről helyszíni meggyőződés, eljárásjogi nyelven szólva ténymegállapítás, illetőleg bizonyításfelvétel, ezért eljárásjogilag is felesleges lenne a tényállásfelvételt és a bírságolást (szankciót) egymástól elszakítani. A kettő (a ténymegállapítás és a bírságolás) egységesítését kívánja meg a gyors beavatkozás szükségessége is, és - véleményünk szerint - ez amúgy is olyan jogalkalmazás, amelyben elsődlegesen az illető tárgyú szakkérdéseknek van alapvető jelentősége. Ez a probléma már átvezet a bírságolás eljárásjogi kérdéseire. Anélkül, hogy erről most szólnánk, a lehető két megoldást a hatáskör eddigi elemzése alapján is felvázolhatjuk.

A speciális ellenőrzését, mint felügyeleti intézményt - véleményünk szerint - fenn kell tartani, sőt szakfelügyeleti szempontból is erősíteni kellene. A felügyelet látja átfogóan az illető szakterület összes problémáit, és ezt a bírságolásnál is jól tudja hasznosítani. A már itt is érintett eljárásjogi sajátosságok; a tényállásnak helyszíni ellenőrzéssel felderítése, a beavatkozás gyorsabb lehetősége növelik a bírságolás hatékonyságát. Lehet azonban olyan aggályt támasztani, hogy a bírságolási jog szervei szélesedése a hatósági jogkör, éppen a szankció alkalmazásának szétforgácsolásához vezethet, amely nehezíti a bírságolás jogintézménye egységességének a kibontakozását. A felügyeleti bírságolás ugyanis a szabálysértéstől elüt, bár azzal - mint láttuk - közeli rokonságban van és azokon a területeken, ahol a felügyeleti bírságolás fennáll, a szabálysértések jelentős számban felügyeleti bírságolássá alakultak át. Ha bizonyos kétely megalapozott is, de jóval több a felügyeleti bírságolás előnye. Ugyanis a felügyeleti bírságolásnál - mint említettük - a hangsúly elsősorban a speciális

szakismereten (egészségügy, kereskedelem stb.) és az ellenőrzésen van; sőt csak az illető területet szakigazgatásilag is átfogó szerv képes a szankciót rugalmasabban, a helyzethez alkalmazkodóbban kiszabni; jobban látja, melyek azok a helyek, ügyek, ahol vagy amelyekben erősebb beavatkozás, tehát szankció kell, vagy pedig az enyhébb nevelő eszközök alkalmazása is elégséges. Az egységes bírságolási jogpolitikát elő tudja mozdítani az ügyészi általános felügyelet hathatóságának a növelése. A bírságolásnak a felügyeleti szervekre bízása márcsak azért sem annyira aggályos, mivel - mint másutt láttuk - a felügyeleti bírságolás általában nem az egyes állampolgárok jogellenes magatartására, a lakosságnak a társadalmi együttélésében elkövetett jogellenességére reagál, hanem a természetes személyt döntő többségében valamely szervezethez tartozás kapcsán érinti, tehát az államigazgatási feladatoknak rendszerint munkaviszonyban (termelési, szolgáltatási kooperációban) kifejeződő megoldásával jár együtt (tehát az államigazgatási felelősség egyik tipikus esete).

A felügyeleti szerveket - az ellenőrzés és a bírságolás jogosultságán felül - általában szűkebb körben határozathozatali jog is megilleti. Amint korábban mondtuk, a felügyeleti szerv egyik döntő sajátossága az, hogy a saját alárendelt igazgatási apparátuson túlmenően nincs irányítási, utasítási joga; nem vezeti az illető ágazat tevékenységét, nem utasíthatja még a saját ágazatába, ügycsoportjába tartozó intézményeket sem; azok felé pedig, amelyek vele szervezeti alárendeltségi kapcsolatban nincsenek, utasítási joga nyilvánvalóan nincs. Fel vannak viszont ruházva általában azzal a jogosítvánnyal, hogy jogsértés esetén a jogsértés kiküszöbölésére az erre amúgyis kötelezett szerv figyelmét felhívják. Ez a felhívás nem más, mint a jogszabály (normatíva) végrehajtására irányuló határozat (utasítás), amelyet az illető vállalatnak, intézménynek anélkül is realizálnia kellene, hogy ahhoz külön egyedi aktus kibocsátására elvileg szükség lenne. Azért válik

csak szükségessé az egyedi határozat külön meghozatala, mivel a normatíva "önmagától" nem érvényesül.¹⁶ Ez persze járhat bírság kiszabásával, de anélkül is. Az ilyen eljárás - jellegré nézve - hatósági eljárás. Ez a jogosítvány általában minden hatóságot megillet, amely a kérdéses tárgykörben hatósági jogkört gyakorol. Így a jogszabályt végrehajtható, annak érvényt szerző határozatnak a realizálására igénybe lehet venni az államigazgatási (hatósági) eljárás körébe tartozó végrehajtási eljárást és a bírságot. A jogszabálysértés kiküszöbölésére egyedi államigazgatási határozat kibocsátása azonban tartalmilag találkozhat szabálysértési és egyéb bírságolási törvényi tényállással. (Erről külön fejezetben szoltunk.) Ugyane problémának más formájú megoldása a rendbírságolásnak szélesebb körben való igénybevétele. Itt rendszerint nincs külön egyedi, a jogszabálysértés kiküszöbölését elrendelő határozat, hanem nyomban bírság kiszabásának van helye.

c) Az egyes felügyeleték sajátos vonásai a bírságolásban

Az imént vázolt általános jellemző vonásokat és az egyes sajátosságokat nézzük meg a felügyeleti szervek egy-egy típusánál.

Az állami kereskedelmi felügyelet, állami kereskedelmi főfelügyelő, megyei és városi kereskedelmi felügyelőségek; a kereskedelmi felügyelőségek a helyi tanács végrehajtó bizottságának nincsenek alárendelve, nem tartoznak a tanácsai szakigazgatási szervezetbe; szervei hatályuk kiterjed: az állami, szövetkezeti kereskedelemre, közétkeztetésre és a magánkereskedelemre, vendéglátóiparra; vállalatok, szervek, szövetkezetek, intézetek, hatóságok üzemi konyháira, függetlenül azok üzemeltetési alárendeltségétől; ipari vállalatok nyíltárúsítási üzleteire, valamint kisipari szövetkezetek és magánkisiparosok kereskedelmi tevékenységére. Hatáskörének tárgyi hatályának központjában ellenőrzési jogköre van, amely a kereskedelmi tevékenység csaknem egészére kiterjed. Hatáskörének a szervei ha-

tály az elsődleges meghatározója, tárgyi hatálya nem fogja át a kereskedelmi egység egész tevékenységét, jóllehet - nézetünk szerint - ennek inkább technikai, mint jogi akadálya van. Az állami fegyelem ellenőrzése ugyanis minden lehetséges tevékenységet felölel. A kereskedelmi felügyelet az észlelt szabálytalanságok kiküszöbölésére széles körű intézkedéseket tehet (így pl. határozatban kötelezheti a vállalatok vezetőit, boltvezetőket a hibák, hiányosságok határidőn belüli megszüntetésére; leltározást rendelhet el; közfogyasztásra veszélyes élelmiszerek forgalombahozatalát megtilthatja stb.). Az intézkedései között témánk szempontjából bírságolási joga a legfontosabb. A közegészségügyi felügyelet - saját szervei -szakirányítása centrális elrendeltségű, egyéb tekintetben a megfelelő végrehajtó bizottságnak van alárendelve. A végrehajtó bizottság a közegészségügyi felügyelőt a hatáskörébe utalt egyes feladatok, vizsgálatok, ellenőrzések foganatosítására (a szakirányítás keretei között) közvetlenül is utasíthatja. A közegészségügyi felügyelet hatáskörét szervei hatály általában nem korlátozza. E tekintetben csak az a megszorítás érvényesül, hogy nem az egészségügyi miniszter főfelügyelete (tehát irányítása) alá tartozó intézményekkel kapcsolatos feladatait az egészségügyi miniszter az érdekelt miniszterekkel egyetértésben (külön rendelettel) szabályozza. A közegészségügyi felügyelet szervei hatálya tárgyi hatályának csaknem mindenütt jelentkezése miatt szinte minden intézményre kiterjed. Így tipikus tevékenységét, az ellenőrzést minden hivatalban, intézetben, intézménynél, szervnél, táborban, ipari, közlekedési és élelmezési üzemnél, csoportos élelmezésnél, börtönben, telepítés, közmű, ipari üzem és lakás létesítésénél gyakorolhatja, és általában bármely helyiségben vizsgálatot tarthat. Hatáskörre súlypontjában a jogosítvány jellege szerint az ellenőrzés, a közegészségügyi hiányok megszüntetése kötelező határozat kibocsátása és a bírságolás áll. A közegészségügyi felügyeletet az imént említett alapvető felügyeleti jogkör mellett számos

egyéb intézkedési jog is megilleti, így pl. az intézmény működésének, az egészségre ártalmas és veszélyes tevékenységének a felfüggesztése; egészségre ártalmas és veszedelmes tárgyak használatának a megtiltása, megsemmisítése; fertőző betegségben szenvedőknek bizonyos foglalkozások gyakorlásától való eltiltása; előzetes engedély kommunális tervek jóváhagyásához.

A bányaműszaki felügyelet^{17/} szervei: az Országos Bányaműszaki Főfelügyelőség, kerületi bányaműszaki felügyelőségek, körzeti bányaműszaki felügyelők.

A bányaműszaki felügyelet szervei hatálya - elnevezéséből is kitetszően - korlátozott gyűjtő elnevezéssel a bányászati üzemekre terjed ki. Éppen azért létesítették, mivel a biztonsági szabályok preventív jellegének a bányüzemeltetésben fokozott a jelentősége. Hatáskörének tárgyi hatályának központja szintén az ellenőrzés, szabálytalanság kiküszöbölésére határozat kibocsátása, valamint a bírságot. Meghatározott esetben utasítást adhatnak a veszélyeztetett munkahelyen a munka beszüntetésére vagy korlátozására. A tárgyi hatály ölelkezik a munkavédelmi és a közegészségügyi felügyelet hatáskörével és ezektől elsődlegesen csak a szervei hatály választja el. A bányaműszaki felügyelet a "felügyeleti jogosítványon" túlmenően az irányításhoz hasonló államigazgatási jogosítványokkal is rendelkezik. Így például az Országos Bányaműszaki Főfelügyelőség (mint önálló hatóság) a szóban lévő bányászati üzemeknél foglalkoztatott dolgozók életének és testi épségének üzemi biztonsága érdekében más szervekkel, pl.: SZOT-tal, egészségügyi miniszterrel egyetértésben egészségvédő és balesetelhárító óvórendszabályokat ad ki; üzembiztonság szempontjából véleményezi a bányüzemek műszaki és beruházási tervét; egyes bányászati berendezések létesítését engedélyezi; részt vesz a bányabiztonsági kutatás irányításában.

A balesetelhárítási rendszabályok betartásának ellenőrzése a szakszervezetek útján a dolgozók tömegellenőrzéseként érvényesül. Emellett kifejezett felügyeleti szervként: szakszer-

vezeti munkavédelmi felügyelet^{18/} létesült. A felügyelet szer-
vi hatásköre valamennyi üzemre kiterjed, tárgyi hatáskörének
központjában a munkavédelem áll. (A tárgyi hatáskör - széles-
sége folytán - különösen az egészségügyi felügyelettel, de
egyéb felügyelettel is bizonyos mértékben konkurál.) A felü-
gyelet súlypontja szintén az ellenőrzés és a bírságolás lehe-
tősége, valamint (egyedi) határozattal kötelezheti az igazga-
tót, hogy a baleset előidézésére alkalmas körülményeket záros
határidőn belül küszöbölje ki. Ha az igazgató a baleset elői-
dézésére alkalmas valamely körülményt felhívásra (határozatra)
nem küszöböli ki, bizonyos kötöttséggel a munkát felfüggeszt-
heti. Meg kell azonban jegyeznünk - bár más összefüggésben is
van róla szó -, hogy a munkavédelmi felügyelet bizonyos mérté-
kben "erőtlenebb" a többi bírságoló felügyelethez képest.
Ennek helyessége azonban nagyon is vitatható. A szabálytalan-
ságok többsége itt szabálysértési útra terelődik, mivel a bír-
ságnak csak kisebb szabálytalanság esetén van helye. A
munkavédelmi felügyelet hatásköre kiterjed a mezőgazdasági
termelőszövetkezetekre is, de ebben a viszonylatban bírságo-
lásnak nincs helye; szabálysértési eljárás megindításának is
csak a mezőgazdasági hatóság (járási, városi, kerületi mező-
gazdasági osztály) előzőleg kibocsátott határozatának végre
nem hajtása esetén.

A felügyeleti szervek másik főcsoportjába - felosztásunk
szempontjából - azok tartoznak, amelyek alapjában ugyan felü-
gyeletnek minősülnek, mivel a szakellenőrzés a súlyponti tevé-
kenységük, de bírságolási jogkörrel felruházva nincsenek. Ezek
az észlelt szabálytalanság esetén más szervhez (rendszerint az
általános szabálysértési hatósághoz) tartoznak fordulni szank-
ció-alkalmazás céljából. Közöttük is különböző átmenet lehe-
tőséges.

A Közlekedés- és Postaügyi Minisztérium Autófelügyelete^{19/}
lítja el - többek között - az állami gépjárművek rendelte-
tésszerű használatának és karbantartásának ellenőrzését; az

állami szervek, magánszemélyek által fenntartott javítóüzemek és gépkocsi-színek felülvizsgálatát és ellenőrzését. Működésének középpontjában szintén az ellenőrzés van. Egyes ellenőrzési módokat a rendőrség szerveivel együttesen végez. Az autófelügyelet szervei hatálya tehát csaknem korlátlan, hatásköre tárgyi szempontból határolt. Az Autófelügyelet vezetője az ellenőrzés során észlelt szabálytalanság esetén büntető, szabálysértési, illetőleg fegyelmi eljárás folytatását kezdeményezi, vagy a felelős személyt meghatározott viteldíjtérítés megfizetésére kötelezi. A viteldíjtérítés vagyoni hátrányt jelent. A viteldíjsértés összege a viteldíj összegének a többszöröse (két vagy háromszorosa). A viteldíjtérítés összegének a tényleges viteldíjat meghaladó része az adott esetre eleve határozott, de valójában bírság jellegű. Ha az elnevezés kerüli is a bírság elnevezést, az tartalmilag és akire kiszabták, annak a részéről bírságként esik latba.

Magát a tevékenységet (tehát nem a szervet) nevezi felügyeletnek a kazánok és egyes nyomástartó berendezések hatósági felügyelet alá helyezéséről szóló kormányrendelet.^{20/} Az ellenőrzés szakmai jellegét különösen az a szervezeti megoldás juttatja kifejezésre, hogy az ún. kazánfelügyeletet elsődlegesen a nehézipari miniszter felügyelete (irányítása) alá tartozó Hőtechnikai Kutató Intézet (tehát nem igazgatási szervtípus) keretében működő kazánvizsgáló-biztosok gyakorolják; másodfokon pedig az Országos Energiagazdálkodási Hatóság jár el. A kazánfelügyelet szervei hatálya nem, tárgyi hatálya korlátozott. A tárgyi hatály szempontjából itt is lehet fedés az egyéb felügyeletnek, különösen a munkavédelmi és a bányaműszaki felügyelet között. A kazánfelügyelet hatásköre azonban sajátos. Hatáskörében döntéseivel, a tételes szabályozás szerint, nemcsak a szabálytalanságok kiküszöbölésére kötelezhet (ez azonos valamennyi felügyeletnél), hanem tapasztalatait, megállapításait határozatban közli a gyártóval és a használóval is. Vitás, hogy az 1957. évi IV. tv. alapján hozott határozata túlmehet-e

a hibák kiküszöbölésén? Véleményünk szerint a határozat a hiba, a veszély kiküszöbölésére szorítkozhat, de termelési (műszaki irányítási) kérdéseket érintő határozata javaslatnak tekinthető. Új szabályozása az eljárási jogi törvény hatályba lépte után jelent meg. Ezért - bizonyos mértékben - az eljárása precizírozottabb, mint az egyéb felügyeletké. Döntéseit az erre a célra rendszeresített vizsgálati könyvbe jegyzi be, az illető szerv vezetőjének egyidejű értesítése mellett, és ezt a bejegyzést határozatnak kell tekinteni. Az eljárása során hozott határozatot - tekintet nélkül a fellebbezésre - végre kell hajtani, ha az eljáró kazánvizsgáló biztos az azonnali végrehajtást a veszély elhárítása érdekében az elsőfokú határozatban elrendelte. A jogszabály felügyeleti bírságolási jogot részére nem biztosít. Amennyiben a cselekmény vagy mulasztás szabálysértést is képez, az ún. szabálysértési hatóság jár el.

A felügyeleti (bírságoló) szervek tárgyalása kapcsán érintenünk kell a szakfelügyelet problémáját kizárólag a szankció-alkalmazás szempontjából. A szakfelügyeletet ellátó szervek általában nem bírságoló szervek. Bár a szakfelügyeleti szervnek, ha egyúttal "felügyelet"-et is ellát, általában van bírságolási joga, de ez esetben a bírságolás mint felügyeletet illeti meg.^{21/} Közülük azonban egyesek más (vagyonijellegű) államigazgatási szankciót szabhatnak ki. A különbség ellenére közeli a rokonság a "felügyelet" és a "szakfelügyelet" között. Különösen az olyan esetben, amelyben a bírságoló (felügyeleti) hatóság szakfelügyeletet is ellát. (Így pl. a bányaműszaki felügyelet esetében.) Hiszen a felügyelet bizonyos mértékben "torzóban" maradt szakfelügyelet. (Jóllehet számos esetben ez is elegendő.) A szakfelügyeletet mindig megilleti az ellenőrzési jog^{22/}, amely a felügyeletnek egyik lényeges eleme, rendszerint azonban csak az "általános" rendelkezések betartására (ugyanis éppen ezt szolgálja a szakfelügyelet), és esetleg a közvetlen szankció-alkalmazás, valamint a "teljes" állam-

igazgatási jogosítvány bizonyos része, nevezetesen: kiemelt, általános kérdésben szervezeti alárendeltség nélküli irányítás. A konkrét szervezeti megoldás rendszerint az, hogy a legfelsőbb szakigazgatási szerv a kiemelt (általános) kérdésekben normatíva útján irányít, az alsóbb fokú (ágazati hierarchiában irányító) szakigazgatási szerveket csak a felügyelethez hasonló ellenőrzési jog illeti meg, amelyhez a jogszabálysértés kiküszöbölésére (esetleg annak kikényszerítésére) hatósági eljárás során egyedi határozat kibocsátása társul. A szakfelügyelet tételesen jogi szabályozása még kevésbé szabatos, mint a felügyeleté. Nem tisztázott a "társfelügyelettel" való azonosság, vagy különbsége sem. Egyes igazgatási ágazatokban a társfelügyelet elnevezést használják. (Pl. a művelődésügyi igazgatásban.) Nézetünk szerint, ha bizonyos különbség észlelhető is köztük, a két fogalmat azonosítani kellene. Szakfelügyeletről csaknem minden ügycsoportban lehet szó, de tételesen csupán egyes ágazatokban rendezték. Pedig - nézetünk szerint - szükség lenne a szakfelügyelet általános, átfogó szabályozására is. Már közben szoltunk arról: megfontolandó lenne egyes szakfelügyeletnek külön bírságolási joggal való felruházása. Erre készítené az is, hogy a szakfelügyelet az intézmények felé hat, tehát elsősorban az állami (szervezeti) mechanizmuson belül érvényesül, márpedig itt a legfelsőbb szakigazgatási szervek normatívája az uralkodó. Szabálysértést viszont legalább minisztertanácsi vagy tanácsi rendeletben lehet megállapítani. Végrehajtási bírságolást a szakfelügyelet helyi szervei az 1957. évi IV. tv. alapján említett jogkörben gyakorolhatnak anélkül, hogy ezt külön jogszabályban ki kellene mondani, noha utóbbira is találunk példát. Ami a szakfelügyelet szankció-alkalmazási jogát illeti, - mint láttuk - a végrehajtási bírságoláson kívüli szankciója kivételes. Nem bírságjellegű szankció alkalmazására lehetőség van a mezőgazdasági termékek felvásárlására vonatkozó szakfelügyeletnél, nevezetesen az élelmezésügyi miniszter a felvásárlásból vállalatot kizárhat; az

élelmezésügyi miniszter és a felvásárlási kirendeltség vezetője a szabálytalanul felvásárolt termék forgalombahozatalát megtilthatja.^{23/}

Az államigazgatási jogosítványok tárgyalt megosztása szempontjából külön kategóriát alkotnak a kizárólag bírságot, ^{24/}pontosabban az ún. általános szabálysértési hatóságok. Jogosítványuk a tipikus államigazgatási szervekhez viszonyítva sajátos. Nevezetesen nem végeznek ún. feladatmegoldó szervezést (irányítást és ellenőrzést) és ahhoz kapcsolódó részjogosítványt (ellenőrzést), hanem kizárólag meghatározott jogsértések: szabálysértések elkövetése esetén járnak el és alkalmazhatnak szankciót (súlyal bírságot). Nem változtat jogállásukon az sem, ha, mint a hivatali apparátus része (pl. a tanács vb. igazgatási osztálya) nemcsak szabálysértési ügyben döntenek (jóllehet külön szabálysértési előadó látja el ezt a feladatot), hanem az igazgatási osztály hatáskörébe tartozó egyéb államigazgatási ügyekben is eljárnak. A szabálysértés elbírálása az államigazgatási eljárásba tartozó ügyintézői tevékenységüktől független, vele úgyszerinti összefüggésben általában nincs, tehát éppen ellenkezően mint a különös szabálysértési vagy a felügyeleti szervek esetében. Hogy kizárólag szabálysértési ügyekben járnak el, egyben általános szabálysértési hatósággá is teszi őket. Ugyanis minden olyan szabálysértésben eljárhatnak, amely a különös szabálysértési hatóságok hatáskörébe utalva nincs. Mivel az államigazgatási feladatok megoldása nagyrészt a tanácsi igazgatási szervekre hárul, ezért a szabálysértések többsége is a tanácsi szervek feladatmegoldó működésével kapcsolatos. Bár az általános szabálysértési hatóságok is a tanácsszervezet keretében fejtik ki működésüket, a tanácsi szervek tipikus államigazgatási jogosítványt gyakorló szerveitől nemcsak "ügyköri", hanem "hatásköri" elhatárolás választja el azokat, mivel az általános szabálysértési szervek kifejezetten szabálysértési hatóságok. Kizárólag csak szabálysértési eljárásra feljogosításuk eljárásu-

kat (az államigazgatási jogosítványok szempontjából), valamint részben szervezetüket is determinálja. Az államigazgatási jogosítványok szempontjából irreleváns, hogy az általános szabálysértési hatóságok egyedi szervként (mint a hivatali apparátus része), vagy pedig bizottságként (testületi szervként) járnak el, ^{25/} jöllehet a kétfajta megoldás közt minőségi különbség van. Az államigazgatási jogosítványuk (tehát kizárólag jogsértés esetén való eljárásuk) egyúttal az eljárási módjukat is meghatározza: ennek révén szükségképpen válik eljárásuk kontradiktóriussá és közelíti meg a quasi bíróság jellegű ténykedést. Az általános szabálysértési hatóságoknak szervezeti kérdései viszont már más gondolatkörbe vezetnek át, nevezetesen: a bírságoló szervek egyedi vagy testületi jellegű felépítésének és a bírságolási hatáskörök "vertikális" tagozódásának a problémájára.

2. A bírságoló szervek hatáskörének az elhatárolása

a) Hatásköri elhatárolás a szabálysértési hatóságok és a felügyeletek között

Az alapvető államigazgatási jogosítványok és a bírságolás kölcsönös összefüggése arra exponálja a problémát, hogy a hatáskör és a szervezet elsősorban a szabálysértési hatóság(-ok) és a felügyeleti (bírságoló) szervek közti kapcsolatban szorul közelebbi tisztázásra. Amíg a bírságolás és az alapvető államigazgatási jogosítványok összefüggése a hatáskört elsősorban az államigazgatási általános jogosítványok szempontjából határozza meg, a szabálysértési és a felügyeleti bírságolás hatásköri és szervezeti összefüggésének és elkülönülésének kérdése a hatáskör tárgyi (ügszerűti) oldalát jelenti. Ismeretes, hogy a szabálysértési hatóság, és pedig az általános, kizárólag bírságoló, illetőleg poenalizáló, a felügyelet pedig ellenőrző és bírságoló hatóság. A szabálysértési hatóságot rendszerint valamely más ellenőrző szerv vagy közeg észlelete hozza működésbe. A szabálysértési hatóság tudomására számos államigazgatási vagy egyéb szerv hoz jogellenességet. Így elsősorban az

illető államigazgatási feladatmegoldáson munkálkodó szakigazgatási szervek és az egyes államigazgatási szerveknek a közegei, tagjai, valamint különböző speciális társadalmi szervek.

Egyesek észlelést, helyszíni jellegű ellenőrzést (jogszabályokban meghatározott jogkörben) nemcsak az adott ágazat hatósági feladatkörében folytathatnak (pl. a rendőrközegek, akik nemcsak a rendőrhatalóság ügyintézői hatáskörébe tartozó ügyekben végezhetnek helyszíni észlelést), más közegek viszont kifejezetten csak valamely szakterületen (pl. pénzügyőrség, erdőőrök); az több említett speciális (ellenőrző) közegek kifejezett ellenőrzést, észrevételezést csak saját feladatkörükben gyakorolhatnak; a tudomásukra - egyéb körben és módon - jutott jogellenességet (szabálysértést) természetesen a szabálysértési hatóság tudomására juttathatják. A szabálysértési hatósággal ellentétben, a felügyeleti (bírságoló) hatóság saját kezdeményezésére folytat le ellenőrzést és annak eredményéhez képest szab ki esetleg bírságot. Már a bírságolás és az alapvető államigazgatási jogosítványok párhuzamba állítása során állást foglaltunk a felügyeleti (bírságoló) szervek fenntartása és fejlesztése, és a szakfelügyeleti jogkör erősítése mellett. Ennek bővebb megokolása tehát most nem szükséges. A szabálysértés és felügyeleti bírságolás között azonban - a két intézmény esetleges közelítése vagy azonosítása mellett is - bizonyos, már említett "konkurrencia" állapítható meg. A törvényi tényállások ölelkezése és elválasztása folytán szervezeti szempontból is felmerül az a kérdés, melyek azok az ügyek, amelyekben a felügyeleti és melyek azok, amelyekben az (általános) szabálysértési hatóság járjon el? Tehát az a probléma, hogy milyen legyen a hatáskörök tárgyszerinti elválasztása az általános szabálysértési hatóság(ok) és felügyeleti (bírságoló) szervek között. Az ún. különös szabálysértési hatóságokat e tekintetben lényegében a felügyeleti (bírságoló) hatósághoz hasonlóknak lehet venni.

A hatáskör mikénti megosztásához a jogellenességek közti

megkülönböztetés alapján juthatunk el.

Ismeretes, hogy a szabálysértések törvényi tényállásának többsége az államigazgatási szervek szervező munkáját közvetlenül érintő, javarészt az államigazgatási, kisebb mértékben egyéb (polgári, munkajogi) jogszabályok megsértésével kapcsolatos. Szabálysértés azonban a társadalmi együttélés szabályainak a megsértése is, amely az államigazgatási szervek szervező tevékenységével csak közvetett kapcsolatban van, és végül - szűkebb körben - egyes bűncselekményeknek az enyhébb súlyú alakzata. A felügyeleti bírsággal sújtható magatartások többsége az államigazgatási szervek szervező munkáját közvetlenül érinti. Ez az a terület, ahol a szabálysértés és a felügyeleti bírságolás közvetlenül találkozik és számos törvényi tényállás egymást egybevágó háromszöggént fedi. Tehát azok a szabálysértések, amelyek által védett tárgykörben felügyeleti (bírságoló) szerv működik, egyúttal felügyeleti bírsággal sújtható jogellenességek.

A szabálysértéseknek - a hatáskör tárgyi jellege szempontjából - tehát az a csoportja problematikus, amelyekben felügyeleti (bírságoló) szerv is működik. Az előzőekben ismertetett államigazgatási felelősség a szóban lévő probléma szempontjából akként veti fel a kérdést: ha valamely jogellenes magatartás nem minősül szabálysértésnek, vajon a szolgálati (fegyelmi) felelősség elég garancia-e a jogellenes magatartás szankcionálására, illetőleg a prevenció érvényesülésére? Ugyanis a végrehajtó-rendelkező tevékenységgel kapcsolatosak azok a jogellenes magatartások, amelyeket (felügyeleti úton) bírságot nem lehet, államigazgatási vonatkozásban szankció-nélküliek; viszont a szolgálati kapcsolat esetleg éppen az össztársadalmi érdek ellen hathat. Ezért az ún. hatósági és a gazdálkodási feladatok kívánatos elhatárolása szempontjából is fontos azoknak a területeknek a meghatározása, amelyeken speciális felügyeleti (ellenőrző) szerveket kell működtetni, amelyeknek tevékenysége tehát nem érdekelt az illető gazdálkodó

intézmény, vállalat irányításában. Bár a felügyeleti bírságoló szervek rendszere gyors egymásutánban az 1950-es évek elején kialakult, de az elmondottakra figyelemmel sem lehet mondani azt, hogy rendszerük és fajtáik viszonylag is lezárt egységet alkotnának. A felügyeleti (bírságoló) szervek rendszere tehát az egész állami - elsősorban - gazdasági mechanizmus függvénye.

A felvetett probléma: mely ügyek tartoznak a felügyeleti (bírságoló) hatóságok hatáskörébe? Az ügyek első csoportja az elmondottakból szinte evidens módon következik; azok a szabálysértést nem képező ügyek, amelyek egyébként jogellenesek és bennük a szervezeti alárendeltséggel járó fegyelmi jog alkalmazása nem látszik elégségesnek. A másik: a szabálysértések többségének kiemelt csoportja szintén felügyeleti bírságolási útra lenne terelhető; nevezetesen: az államigazgatási szervező feladatok megoldásával kapcsolatos azok a szabálysértések, amely tárgykörben külön felügyeleti (bírságoló) szerv létesült, felügyeleti bírságolási útra tartozhatnának. Korábban érintettük, hogy itt az ellenőrzést quasi tényfelmérésnek, bizonyításfelvételnak lehet tekinteni. Vajon a megfelelő területeken működnek-e mind a felügyeletek; ellenőrzésük és államigazgatási felelősség alatt tartják-e mindazokat az ágazatokat, intézményeket, amelyeknél folyamatos, felügyeleti ellenőrzés és szankcióalkalmazás kívánatos? A felügyeleti bírságolást - mint mondtuk - csak a szoros értelemben vett államigazgatási szabálysértések területére kívánatos rendszeresíteni, vagyis az államigazgatási szervező feladatok közvetlen megoldására; sőt ezen belül is elsősorban a különböző szervezetekben (vállalatokban, intézetekben, stb.) dolgozók munkájában jelentkező államigazgatási szervező tevékenységgel megvalósuló közfeladatok ellenőrzésére és jogellenességük esetén szankcionálására. Tehát nem terjedne ki a felügyeleti (bírságoló) szervek tevékenysége az állampolgárok (általános) együttélését biztosító szabályok ellenőrzésére és bírságolására, úgyszintén

általában az állampolgárok és a hatóságok általános egyedi kapcsolatára. A felügyeleti (bírságoló) szervek hatáskörének általános körvonalazása ugyancsak erősíti a feltett kérdés megválaszolásának szükségességét; nevezetesen azt, hogy mely szakterületeken működjenek felügyeleti (bírságoló) szervek? Ha a mai állapotot nézzük, az államigazgatás egészéhez viszonylag szűk terület ellenére több szakigazgatási ágban különböző formában, egyesek pedig a szervek, intézmények szerinti mindegyikére kiterjedően működnek. Különösen akkor terebélyesedik ki a szóban lévő szervek köre, ha tételeljük, hogy ugyan nem felügyeletnek jelölt, de lényegében ebbe a vonalba eső feladatokról van szó. Ha ugyanis a tanácsai szervezetet nézzük, a szakigazgatási szervek között több valamilyen bírságolási jogot gyakorol.^{26/} Kifejezetten felügyeleti (bírságoló) szerv a kereskedelmi és az egészségügyi felügyelet; különös szabálysértési hatóság: a pénzügyi osztály; bírságol az építésügyi szakigazgatási szerv, és tanügyi bírságolást gyakorol a végrehajtó bizottság, illetőleg annak elnöke. Az egyéb különös szabálysértési hatóság (rendőrség, tűzrendészet, folyamrendészet) is ebbe a vonalba esik. Sőt azt az állítást is meg merjük kockáztatni, hogy az igazgatási osztály, mint szabálysértési hatóság tevékenysége az eljárás jelen szabályozása alapján nem sokban különbözik a felügyeleti szervek bírságoló tevékenységétől; igaz, hogy az előforduló szabálysértésekben az érdekelt szakterülettől függetlenül jár el, vagyis nem az a szerv dönt a szabálysértésben, amely egyúttal az illető ágazat gondozására jogosult, illetőleg köteles, és így a kontradiktórius elv bizonyos szervezeti garanciája érvényesülhet. Nem tartanók azonban helyesnek, ha régebben ugyan kívánatos, de ma már túlhaladott formák megőrzése mellett törnek lándzsát. Ezen a címen ugyanis minden közigazgatási kényszer, sőt az anélküli döntés is jogorvoslati fokon kontradiktórikus, tehát quasi bírósági eljárásra lenne bocsátandó. A szankcióalkalmazás, a bírság kiszabása - igaz - elsődlegesen nem államigazgatási tevékeny-

ség. A jogsértésre reagálás és a jogellenesség elkövetésének, a vétékességnek az elbírálása a bírói funkcióhoz közel áll; még az esetben is, ha maga a feltáró szerv szabja ki a szankciót és nem pedig valamely másik szerv, amelyhez a felfedőnek szankcióalkalmazásért kell fordulnia. Amikor az egyszemélyi vezető mint fegyelmi hatóság jár el, kevésbé "igazgat", inkább "bíráskodik".

A szabálysértésekben és egyéb államigazgatásellenes magatartásokban való döntés azt bizonyítja, hogy ez a tevékenység közelebb áll a bíráskodáshoz, mint ami az ún. belső eljárásról illeti. Az államigazgatási hatósági (külső) eljárás már jobban megközelíti a bíráskodó tevékenységet, de ez is ún. feladatmegoldó eljárás, mégis alakilag mintegy összekötő kapocs a bíráskodás és a közvetlen szervező-jogalkalmazás között.

Minden összetett szervezet az alapvető munkamegosztás mellett - a szükségletnek megfelelően - kitermeli esetleg a profiljától idegen, de ott helyben felmerülő feladat legcélszerűbb megoldásának módját. Természetesen ezzel nem azt akarjuk állítani, hogy egyenlőségjelet kívánunk tenni a bíráskodás és a bíróságok igazságszolgáltató tevékenysége közé. Egyáltalán nem akarjuk a büntettet és egyes fontos más jogvitás ügyeket a bíróságalkalmazással közös nevezőre hozni. Csupán arra kívánunk rámutatni, hogy a formális gondolkodás mennyire megalapozatlan. A tanácsai szervezeten belül a hatásköri elhatárolás mellett sem lehet az igazgatási osztály, mint szabálysértési hatóság jogállását speciális eljárása ellenére sem a bírói függetlenséghez hasonlítani. Éppúgy szerve a tanácsnak és a végrehajtó bizottságnak, mint a többi szakigazgatási szerv; a hatósági különállása mellett a végrehajtó bizottság éppúgy felelős működéséért, mint a többi szakigazgatási szerv tekintetében és éppen úgy közvetlenül érdekelt a jogsértések megelőzésében és kiküszöbölésében. Éppen ezért megfelelő anyagi és eljárásjogi garanciák esetén nem látjuk aggályát annak, hogy az államigazgatási szervező tevékenységgel közvetlen kap-

csolatos bírságolást felügyeleti szervként működő szerv lássa el.

Az államigazgatási szervek szervező munkájával közvetlen kapcsolatos szabálysértések, szabálytalanságok általában nem olyan természetűek, mint a jogvitás bírósági ügyek. Számos államigazgatási jogszabály ugyanis, amely a szervező munkával kapcsolatos kötelezettségeket és jogokat határozza meg, voltaképpen egyedi aktusok "sommázataként" is felfogható. Nevezetesen: törvényességi, de technikai sajátosság is, hogy a kötelezést normatíva határozza meg; lényegében ugyanazon egyedi határozatot kellene valamennyi szervhez külön-külön kibocsátani, ezért a normatíva útján való rendezés a szervezés egyszerűsítését is jelenti. Nem akarunk a mechanikus szemlélet hibájába esni, de mégis megállapíthatjuk, hogy a szervező feladokat kísérő köteleességek javarészt valamely egyéb szakmai területre vonatkoznak, amelyet kevésbé jogkérdés, hanem inkább egyéb szakmai probléma ural. A szakmai feladatok megoldása pedig hasonló a jogszabály olyan realizálásához, amikor a foganatosítást egyedi (államigazgatási) határozat előzi meg. Az egyedi határozat végrehajtását később általában lehet pótolni; de az államigazgatási szervező munkával kapcsolatos köteleességek, amelyek megsértése szabálysértés vagy egyéb jogellenes magatartás sok esetben a jövőben szintén pótolható, de elmulasztásuk társadalomra veszélyessége rendszerint fokozottabb, mint az egyedi határozat késedelmes teljesítése. Ez utóbbi elbírálásánál a bírói és az államigazgatási tevékenységi elemek sajátos keveredésével van dolgunk; véleményünk szerint azonban ezt a tevékenységet mégis inkább államigazgatásinak kell tekintennünk, mivel rendszerint a szervező munkához szükséges cselekvő hozzájárulásáról, illetőleg annak elmulasztásáról van szó, amely feladat realizálásáról az államigazgatási szervnek kell gondoskodnia. Igaz, bizonyos bírói elemek is e tevékenységben találhatóak, ezért terelődik az eljárás általában a szabálysértési hatóság jogkörébe. Mint említettük: nagyobb garanciát lát-

nak ugyanis abban, ha a szabálysértésben nem a közvetlenül érdekeltek, hanem külön hatóság jár el. Ámde véleményünk szerint egy kalap alá veszik a szabálysértéseket. Igaz, hogy a társadalomra veszélyesség mértékében és ajogkövetkezményben minden szabálysértés rokon; a bírság értékhatára általában azonos szinten mozog. Aki azonban a szabálysértés elbírálását csak mint jogellenes magatartás szankcionalizálását szemléli, nem különböztet eléggé a szabálysértések, illetőleg bírsággal sújtott magatartások között. A szabálysértések többsége és legfőbb csoportja: az államigazgatási szervező munkával közvetlenül kapcsolatos szabálysértés szankcionálása közelebbi kapcsolatban van az államigazgatási hatósági: irányító és ellenőrző funkcióhoz, mint a szabálysértés másik csoportjára jellemző, inkább bíráskodó tevékenységhez. Ezért helyesebbnek látszik a feladatmegoldó és az ellenőrző tevékenységet ellátó szervre a szankcióalkalmazást is rábízni. Ez a tétel nyilván nem áll a szabálysértéseknek nem közvetlenül a szervező munkával kapcsolatos kategóriájára. Eljárási garanciát akkor is lehet biztosítani, ha a szóban lévő szabálysértési, bírságolási ügyekben a feladatmegoldást gondozó államigazgatási szerv maga jár el. A kérdésről más vonatkozásban külön is szólnunk, de az összefüggésre figyelemmel már itt megemlítjük, hogy főképpen a szervezet keretében elkövethető szabálysértések elbírálásában és az egyéb bírságolásban a kollektíva nevelő erejét jól, ha még nem jobban ki lehet használni, mint a külön szabálysértési hatóság előtti eljárásnál. Jogorvoslati fórumként esetleg az általános szabálysértési hatóságot is fel lehetne használni, vagy pedig a felügyeleti (bírságoló) szervnél lehet olyan szervezeti garanciát teremteni, amely a törvényességet és a dolgozók bevonását maximálisan szolgálja. Például: a felügyeleti szerv vagy felette keretében fellebbezési szervként például testületi szervet lehetne kialakítani. Erről a kérdésről jelen fejezetben még közelebbről szólnunk, amikor is az általános szabálysértési hatóság szervezeti felépítését vizsgáljuk meg.

Megfontolandónak tartanók, hogy a mai felügyeletfajták elégségesek-e, illetőleg nem lenne-e szükség - különösen a tanácsszervezetten belül - a felügyeletnek hatáskörének másfajta kialakításához.

A felügyeleti (bírságoló) szervek részben a tanácsszervezet keretében, részben centrális alárendeltségben működnek. Ismeretes, hogy a tanácsszervezet keretében működik: a kereskedelmi és az egészségügyi felügyelet, valamint a pénzügyi szabálysértési hatóságként: a pénzügyi osztály. Centrális alárendeltségben működik a munkavédelmi és a bányaműszaki felügyelet. Általános elv, hogy a hatósági tennivalókat a tanácsszervezet keretében kell összpontosítani, mivel a tanács államigazgatási szervei az államhatalom helyi rendelkező és végrehajtó szerve. Ezért nyilván a felügyeletnek többségét is a tanácsszervezetben kell létesíteni. A felügyeletnek a vállalati irányító (gazdálkodó) szervektől való elhatárolása voltaképpen a hatósági és a gazdálkodó feladatok megkívánt elválasztásának részproblémája. A hatósági feladatok azonban tágabb kört ölelnek fel, mint a felügyeleti bírságolás kérdései. Anélkül, hogy az egész problémakör általános tárgyalásába bocsátkoznánk, megállapítható, hogy a felügyeleti szervek államigazgatásunk mai szervezetében is elválasztódnak a gazdálkodó feladatokat ellátó szervektől. A nem gazdálkodó területen működő felügyeletknél (pl. egészségügy) ez a probléma természetesen nem merül fel; legfeljebb arról lehet szó, hogy az illető ágazat irányítása alá különböző intézetek, intézmények és egyúttal felügyeleti szervek is tartoznak. Az mindenesetre megállapítható, hogy a hatósági és a gazdálkodó feladatok elválasztása jóval nehezebb kérdés, mint a felügyeletnek szervezésének problémája. Ha a mai megoldást nem is tekintjük eléggé célravezetőnek, mégis állítható, hogy a meglévő felügyeletnek az osztályrendszeri érdek biztosítására alkalmasak. De vajon csak azokon a területeken van-e szükség felügyeletre, amelyen jelenleg is már működnek? Vajon nem kívánkoznék-e más területre is felügyeletet

létesíteni? Ez a kérdés nagyon bonyolult, mivel szorosan összefügg a hatósági jogkörök általános rendezésével. Nézetünk szerint van olyan terület, amelyen felügyeleti szerv (bírságoló hatóság) létesítése, akár önállóan, akár a feladatmegoldó igazgatási szerv keretében megokoltnak látszana; másrészt van olyan felügyelet, amelynek tevékenységét növelnie kellene, illetőleg a többi felügyelet rangjára emelni. Bár a gazdálkodó tennivalók állnak a szocialista államigazgatás feladatainak a homlokterében, a hatósági tennivalók tartalma az osztársadalmi érdeken való örökös megmarad. Sőt, mivel az államigazgatási jogellenesség: a szabálysértési és a bírságolási jog súlypontja éppen a "dolgok" igazgatása körébe tevődik át, ezért átmenetileg nő a felügyeleti (bírságoló) szervek tevékenységének a jelentősége. A szabálysértési jog tárgya tehát - nézetünk szerint - a felügyeleti szervek területén terebélyesedik. A felügyeleti (bírságoló) hatóságok szervezeti rendszere általánosan összefügg az államigazgatási szervezet egészének fejlesztésével. A mezőgazdaság szocialista nagyüzem-mé átszervezése, a fejlődő technikai bázis például a termelőszövetkezetek feletti műszaki felügyelet kiépítését igényli. Általános elv, hogy a termelőszövetkezetek irányításának súlypontja a járási mezőgazdasági szakigazgatási szerv, egyes, a hatósági tennivalók ellátása (pl. állat- és növényegészségügy) pedig a községi szerveknek is feladata. Felvetődhet azonban a kérdés: vajon a községi tanács szakigazgatási szervét helyes-e olyan tennivalókkal felruházni, amellyel bizonyos részleges körben hatósági felügyeletté válna. A hatósági tennivalók közt is különböztetnünk kell. Nevezetesen: a szankciót alkalmazó felügyeleti (szabálysértési) jog más természetű, mint az egyéb rendelkező-végrehajtó (szervező) tevékenység. Nem volna-e vajon célszerűbb, az osztársadalmi érdekek a helyi érdek felé helyezését jobban szolgáló szervezeti megoldás, ha a megkülönböztetett felügyeleti tevékenységet a termelőszövetkezetek tekintetében járási szinten mezőgazdasági fel-

ügyeleti (szakigazgatási) szerv látná el. Az elmondottakat konkretizálva, illetőleg összefoglalva: nézetünk szerint az alábbi területen kellene a szakmai felügyeletet és az állami-gazgatás-ellenesség elleni küzdelmet erősíteni: növelni kell a már meglévő kereskedelmi és közegészségügyi felügyelet hatékonyságát; a munkavédelmi felügyeletet pedig az előző kettő szintjére kellene emelni. Az osztársadalmi érdekekkel gyakran konfrontáló vállalati érdek miatt az osztársadalmi érdek határozottabb védelmére célszerű lenne építésügyi, illetőleg műszaki felügyeletet szervezni. A tanácsai hatáskörök kialakításánál megfontolásra javasoljuk mezőgazdasági felügyelet szervezését is. Ez utóbbira határozott választ azonban nem tudnók még adni; további behatódott vizsgálódást igényelne.

Ami a felügyelet szervezeti felépítését illeti, három-fajta megoldás lehetséges: külön felügyeleti szervek létesítése, (mint pl. a kereskedelem és az egészségügy területén); a felügyeletnek általában az illető (szakfelügyeletet is ellátó) ágazat körében való megszervezése bizonyos szervezeti különállósággal, és végül: a felügyeleti szerveknek a tanácsszervezetben, egy hatóság körében való egyesítése. A konkrét megoldás számos tényező függvénye: így mindenekelőtt az általános fórumrendszeré (a község és a járás közti probléma mikénti megoldásától függően), továbbá a szervezet gazdaságosságáé, eredményességé. A kérdés döntően csak egy vonatkozásban merül fel. Nevezetesen: célszerű-e az egyes felügyeleteteket külön-külön meghagyni, vagy pedig a tanácsszervezet bizonyos fokán egy önálló hatóság (szakigazgatási jellegű szerv) keretében összpontosítani. A kérdés azoknál a felügyeletelnél merül fel élesebben, amelyek gazdálkodó, vállalati irányító, szakigazgatási szervek (pl. a kereskedelem) keretében működnek. Ilyen esetben helyi szervnél a felügyelet vezetőjét célszerű a vállalati irányító szerv vezetőjétől függetleníteni. Az a megoldás is elképzelhető, hogy olyan tanácsfokozatban legyen a felügyelet, amelyben vállalati irányító tevékenység nincs: pl.

ha a vállalatot városi, vagy megyei szakigazgatási szerv igazgatja, célszerűnek látszana a felügyeleti (bírságoló) szervet megyei, illetőleg járási szinten megszervezni.

b) A bírságoló szervek hatáskörének egyes további kérdései és szervezeti felépítésük

Az imént vázoltak háromfelé ágazó további kérdéskört vetnek fel: nevezetesen milyen vezetésű szervezet szolgálja a legjobban a szocialista demokrácia további kiterjedését? Milyen szervek járnak el a szabálysértéseknek az államigazgatási szervező munkát közvetlenül nem érintő eseteiben? A hatáskörnek tehát nemcsak jogosítványi és ügyszerinti megosztása merül fel, vagyis az, hogy miben járjon el az általános szabálysértési hatóság és a felügyeleti (bírságoló) szerv, azaz a hatáskör horizontális tagozódása, hanem a hatáskör vertikális tagozódásának a kérdése is. Nevezetesen: az azonos típusú szabálysértési (bírságoló) szervek kizárólag egy meghatározott fokon járnak-e el elsőfokú hatóságként, vagy pedig legyen köztük a fórumrendszer szerint is különböző I. fokú hatóság? A feladott kérdésekre külön-külön kívánunk választ adni. A kérdéseket azért soroltuk fel mégis egymás után, mivel a válasz (a problémák öllelkezése kapcsán) átfedő és az ismétlést szeretnők elkerülni.

Az első kérdés: a szabálysértési, illetőleg a bírságolási ügyekben testületi vagy egyedi szerv döntsön-e? Valamely szerv összetételét, felépítését elsődlegesen a megoldandó feladat határozza meg. Természetesen ez nem azt jelenti, hogy valamely szerv összetételét, szervezeti felépítését egyedül csak az alapvető feladata határozná meg, azaz pontosabban: egy megadott feladatot csak egy meghatározott szervtípus képes megoldani. Vannak persze olyan feladatok, amelyek megoldására teljesen kikristályosodva egy meghatározott szervtípus az alkalmas. Így pl. általános hatáskörű irányító, koordináló feladatra szocialista viszonyok közepette testületi szervként működő végrehajtó bizottság hivatott; vagy pl. foganatosító, végre-

hajtó feladat ellátására elsősorban egyéni vezetésű szerv alkalmas.

A feladat ugyan a szerv szervezeti felépítésének elsődleges meghatározója, de az objektív törvényszerűségekre támaszkodva a kormányzat dönti el, hogy bizonyos feladatokat milyen szervtípussal kíván megoldani. Ami a szabálysértést, illetőleg a bírságolást, mint szervezetet meghatározó feladatot illeti, különböztetnünk kell. Nevezetesen: a járulékos természetű bírságolásnál a szervezetet elsődlegesen az alapvető feladat: tehát felügyeleti bírságolásnál a szakmai ellenőrző tevékenység határozza meg, míg a bírságolás, illetőleg szankció-alkalmazás mint kizárólag és egyben a szervezetet meghatározó tevékenység az általános szabálysértési hatóságoknál jelentkezik. A felügyeleti (bírságoló) szerv által folytatott ellenőrzés fogantatására általában kollektív munkamódszert alkalmazó, de egyedi jellegű szerv a legalkalmasabb, amelyet a fejlődés későbbi fokán, esetleg testületi szerv válthat fel. Ami a szervezeti felépítést illeti, a felügyeleti szerv szervezetére elképzelhető az egyedi és a testületi szervezés esetleges kombinációja. Ez azt jelentené, hogy a felügyeleti szerv az ellenőrzést általában egyedi szervként folytatná le, de amennyiben bírság kiszabása megokoltnak látszik, legalábbis bizonyos értékhatáron felül, a döntés jogával a felügyeleti (bírságoló) szerv keretében szervezett testületi szervet lehetne felruházni. E gondolat átvezet a kizárólagos bírságoló szerv szervezeti felépítésének általános problémájára. Már korábban említettük, hogy a szankcióalkalmazás - normatívasértés esetén mindig bizonyos ítélkező, bíraskodó tevékenység. Az ügydöntő hatáskörben való eljárás perspektívája - nézetünk szerint - a testületi elem további kibontakozása, (amely nem keverendő össze az "agyon"-ülésező, formális demokráciával), különösen az olyan jogkörben, amelyre jogsértés elkövetése esetén kerül sor. A bírói eljárásra is társasbíráskodás a jellemző, márpedig a szabálysértés elbírálása, illetőleg a bírságolás - mint

vázoltuk - bizonyos mértéken a bírói tevékenység elemeivel telítődik. Ezért a kizárólag szankcióalkalmazó szerv, a szabálysértési hatóság általános szervezési elve: a testületi forma. Az általános szabálysértési hatóság testületi összetétele alapvetően két szervezési formában valósulhat meg. Az egyik: a testületi szerv valamennyi tagja állami közmegegyeztetés betöltő személy, vagyis a szervre, az állami jelleg általánosan jellemző. A másik alapvető forma: a testület vezetője állami funkcionárius, de a testület tagjai nem általános állami megbízatás keretében fejtik ki tevékenységüket. (Pl. nemcsak tanács tag, hanem bármely dolgozó a bizottság, kollégium, stb. tagja lehet.) Mind az első, mind a második főcsoporton belül több kombináció lehetséges. A testületi szerv vezetője lehet a végrehajtó bizottság funkcionáriusa, vagy centrális alárendeltségben működő szerv (rendőrség, milícia) helyi vezetője; a testületi szerv elnöke a szabálysértés (bírságolás) általános hivatali szervének a vezetője (belügyi, általános igazgatási osztály vezetője), a testületi szerv tagja a végrehajtó bizottság vagy tanács tagja, illetőleg más, erre a feladatra megválasztott köztisztviselőben álló dolgozó. Ami a konkrét megoldásban való állásfoglalásunkat illeti, helyesnek az látszik, ha a bizottság elnöke a végrehajtó bizottság vagy a tanács tagja lenne, egyik tagja a hivatali szervezet megfelelő előadója (mint az ügy hivatali előkészítője és jogi szakértője), a másik tagja pedig a tanács által megválasztott bármely példamutató dolgozó. A hivatali apparátus tagjának azért látszik helyesnek a bizottságban helyet foglalnia, mivel az üléshez tárgyaláshoz, mint általában a testületi szerv működéséhez előkészítő hivatali munkára általában szükség van. A szabálysértési bizottságnak a dolgozók köréből való választása pedig mintegy átmenet az állami funkció és a társadalmi bíraskodás között.

Ami a hatáskört illeti, a kérdés a következőképpen vetődhet fel: Az általános szabálysértési hatóság valamennyi sza-

bálysértés, illetőleg államigazgatásellenes magatartás esetén eljárjon-e, vagyis a különös szabálysértési és a felügyeleti (bírságoló) szervek funkcióját is a szóban lévő szerv venné át? Erről azonban más vonatkozásban ellenkező előjellel szoltunk, jelesül, amikor a felügyeleti szervek fenntartásának szükségességét hangsúlyoztuk. Megállapításunkat erről az oldalról is megerősítjük, vagyis nem tartanók helyesnek minden szabálysértésre, illetőleg államigazgatásellenes magatartásra nézve az általános szabálysértési hatóság eljárását. Az azonos jellegű feladatok megoldása egységesítésének ez is egyik útja. Szervezési szempontból erősebb összefüggést véltünk azonban felfedezni a felügyeleti ellenőrzés és a felügyelet bírságoló jogköre, mint ugyanezen tevékenység és a szabálysértési hatóság tennivalói között. Most már csak az a kérdés: ha a felügyeleti (bírságoló) szerveket fenn kívánjuk tartani, milyen legyen a hatásköri megosztás köztük és az általános szabálysértési hatóság között? A válasz a felügyeleti (bírságoló) szerv hatáskörének tisztázása után már egyszerű. Nevezetesen: az általános szabálysértési hatóság azokban az ügyekben járjon el, amelyek nem az államigazgatás szervező munkájával kapcsolatos szabálysértések, vagyis az állampolgárok társadalmi együttélését rendező szabályok megsértéséből fakadnak. Ezek jórészt olyan természetűek, amelyek a szervező munkához csak közvetve kapcsolódnak, a szervező munkában szükséges nyugodt előfeltételeket, a társadalmi együttélés zavartalan, súrlódásmentes menetét biztosítják. Ide sorolhatók általában azok a szabálysértési törvényi tényállások is, amelyek egyes bűncselekmények enyhébb változatai. A vázolt szervezeti elkülönítés, vagyis az, hogy az államigazgatási szervező munkát közvetlenül gátló jogellenes magatartásokat a felügyeleti (bírságoló) szerv szankcionálja és a társadalmi együttélést sértő jogellenes magatartásokat pedig az általános szabálysértési hatóság, egyúttal a szabálysértések két alapvető csoportjának jobb elhatárolását is megoldja. Az a kívánság, hogy a szabálysértés

körébe csak az államigazgatásellenes magatartások tartozzanak, a vázolt szervezeti elválasztással még nem oldódott meg; de nézetünk szerint kevésbé is oldható meg. Ha mindkettőnél más is a kiindulás, de a következmény, a szankció közös nevezője miatt kétséges, hogy célszerű lenne-e azokat külön jogellenességi kategóriaként kezelni: a szervezeti és hatásköri elkülönítés alkalmas a köztük lévő eltérés megfelelő figyelembevételére.

A szabálysértési és a felügyeleti (bírságotló) szerv közti hatásköri megosztás, a hatáskör horizontális tagozódása mellett felmerül a hatáskör vertikális tagozódásának a problémája is, és pedig a szabálysértési hatóságok rendszerében csak a tervezett bizottságok megszervezése esetén, de a felügyeleti (bírságotló) szervek szervezésében a jelenben is. A vertikális tagozódás azonban másként jelentkezik a felügyeleti (bírságotló) szervek és a szabálysértési hatóság (bizottság) vonatkozásában. Nézzük meg először a felügyeleti bírságotlást.

A felügyeleti (bírságotló) szervek hatásköre - mint azt a bírságösszeg oldaláról másutt megvilágítottuk - a vertikális tagozódás szerint három módon nyerhet megoldást. Az első: bármely fokozatú felügyelet végezte az ellenőrzést, a kiszabható bírság azonos összegű lehet; a másik: az alsóbb fokú felügyeleti (bírságotló) szerv bírságot csak kisebb, a felügyeleti szerv felettése viszont magasabb értékhatárig szabhat ki; a harmadik és nézetünk szerint a legelfogadhatóbbnak látszó megoldás: az alsóbb fokú felügyeleti szerv csak bizonyos értékhatárig szabhat ki bírságot; ha a jogsértés olyan természetű, amely súlyosabb szankciót kívánna meg, az alsóbb fokú szerv az ügyet bírságkiszabás céljából a felettes szervéhez köteles felterjeszteni.

Az említett felügyeletet - mint láttuk - a hatáskör vertikális tagozódása szerint különbözőek. Célszerű lenne azonban a felügyeletet körében e tekintetben is összhangot, egységet teremteni. Azzal egyetérthetünk, hogy a bírságösszeg fokozatok

szerint eltérő legyen, vagyis a felettes szerv magasabb összeg kiszabására legyen jogosult. Nem találjuk helyesnek azonban a bírságösszegnek kizárólag az eljáró szerv fokozatához való igazodását. Bármily fokú is legyen a felügyeleti szerv vizsgálata, ellenőrzése általában mindazokra a kérdésekre kiterjed, mint a feletteséé. Sőt a vizsgálatok többségét éppen az alsó-fokú szervek folytatják le, ami egészséges decentralizáció. A felsőbb felügyeleti szerv nemcsak a közvetlen ellenőrzés céljából létesült, mivel a területi távolság nehezíti a gyors és kevesebb költséggel járó működést, hanem tevékenységében a szervei jellegükhöz hasonló ténykedés, vagyis az alsóbb fokú felügyeleti szerv működtetése is megtalálható. Márpedig a bírságösszegnek az elkövetett jogsértés súlyosságához kell alkalmazkodnia. Ha hiányzik a jogellenesség súlyosságának megfelelő szankció kiszabásának a lehetősége, a tevékenység hatékonysága csökken; ezzel nem azt akarjuk, hogy a bírságolás nyakra-főre alkalmaztassék. Kevésbé szolgálja azonban a meggyőzést az olyan eljárás, amely nem képes a jogsértés súlyának megfelelő szankció kiszabására. Mindez még azzal is jár, hogy a szóban lévő államigazgatási jogellenességek között az eljáró szerv sajátossága eleve "bicho" vagy "trichotomiát" létesít, még azal is tetézve, hogy pl. a munkavédelmi felügyelet esetén a szankcióalkalmazást szükségképpen az általános szabálysértés útjára tereli. Ugyanis ez utóbbinál - mint ismeretes - a felügyeleti bírságolás csak a kisebb "szabálytalanságokra" terjed ki, és ha súlyosabb szankció kiszabása látszana szükségesnek, az szabálysértési úton érhető el. A helyzet más szempontból is következetlen. Nevezetesen: a szabálysértés és a felügyeleti bírságolás törvényi tényállása között - mint láttuk - fokozati különbség általában nincs, vagy csak ritkábban és nehezen tehető. A hatáskör tárgyalt meghatározása eleve ilyen magatartást tételez fel, vagyis az alsóbb fokú felügyelet által kiszabott bírság a szabálysértésnek enyhébb alakzatára ragál, jóllehet szabálysértés útjára terelhető. Ugyanakkor, ha

a felsőbb felügyeleti szerv folytatja le a vizsgálatot, a szabálysértési bírsággal azonos szankciót szabhat ki, tehát a szabálysértést, illetőleg a neki megfelelő eljárást (ami korábban az alsóbb felügyeleti szervnél elválhat) felügyeleti bírságolásként absorbeálhatja. Ez utóbbi a helyes megoldás útja, azonban a tárgyalat ellentmondás kiküszöbölődésével. Ezért találtuk helyesnek azt a megoldást, hogy ha az alsóbb fokú felügyeleti szervnek nincs hatásköre a helyesnek vélt magasabb bírságösszeg kiszabására, akkor azt helyette a felsőbb felügyeleti szerv tehesse meg.

Kívánatos lenne a felügyeleti (bírságoló) szervek közötti vertikális hatásköri megoszlást minden felügyelet vonatkozásában általánosan, egységesen rendezni.

Az 1957. évi IV. tv. megalkotása óta általános tendencia, hogy a szóban lévő törvény szerint annak minősített államigazgatási ügyekben elsőfokon a települési szintű államigazgatási szervek járjanak el. Ez az elv a városok tekintetében általános szabályként érvényesül, de más a helyzet a községet illetően. Biztosan állíthatjuk, hogy említett tendencia ellenére is jelenleg a község a járással együtt alkot elsőfokú hatóságot. Így a szabálysértési ügyekben községekre nézve a járási szinten szervezett szabálysértési hatóság jár el. A szabálysértési hatóságok egyedi szervként általában a kihágási bíróságok (közigazgatási szervek) örökébe léptek. Ezért a szabálysértési hatóságok 1956. évi IV. tv. alapján tervezett átszervezése, vagyis a szabálysértési bizottságok felállítása két szempontból is lényeges szervezeti és hatásköri változást jelentett volna, nevezetesen az egyedi szervet a szabálysértés elbírálására alkalmasabb és a szocialista államokban általában bevett testületi szerv váltotta volna fel, másrésztől, s talán a nagyobb hangsúly a törvény megalkotásánál azon volt, hogy a szabálysértési ügyintézés decentralizáltassék, vagyis szabálysértés elbírálására a község is hatáskört kapott volna. Ez utóbbi a községi szervezet jövő kialakításának szerves része,

ezért az államigazgatási szervezet általános jövőbeni tagozódásának a függvénye és a jelenlegi "háromlépcsős" államigazgatási szervezet jövő sorsának mikénti alakulásával függ össze. "Communis opinio"-ként állapítható meg, hogy a fejlődés iránya a községi szervezet erősítése, a nagyobb községi egységek kialakítása. Ezért a községnek szabálysértési hatósági jogkörrel való felruházása egybeesik a községfejlődés általános irányvonalával. Ami a megoldás konkrét formáját illeti, több irányú lehet, márcsak azért is, mivel a felügyeleti bírságoló szervek jövőbeni sorsával is szervesen összefügg. Abban az esetben, ha a felügyeletek bírságolási joga szűkülne, esetleg megszűnne, a községnek általános szabálysértési hatósági jogkörrel való felruházására - nézetünk szerint - akkor sem kerülhetne sor. Ugyanis az egyes felügyeletek rendszerint olyan szabálysértés, illetőleg jogellenes magatartás esetén szabnak ki szankciót (bírságot), amely különleges jogi, de elsősorban egyéb (műszaki, egészségügyi, kereskedelmi stb.) szakértelmet igényel. Márpedig nem valószínű, hogy nagyszabású területszervezés nélkül a községek általános hatósággá fejlesztése megoldható. A távolabbi fejlődés exakt ismerete nélkül is az az út látszik járhatónak, hogy a községet - legalábbis átmenetileg - nem lehet általános elsőfokú szabálysértési hatóságnak megtenni, hanem ezzel a jogkörrel a községnek a járással kell osztoznia. Ami viszont azt jelenti, hogy szükségképpen a hatáskör vertikális megosztásával kell számolni. Vagyis el kell döntenünk, melyek legyenek azok az ügyek, amelyekben a község és melyek azok, amelyekben a járási szabálysértési hatóság, vagy az egyes felügyeleti (bírságoló) szervek járjanak el. Az 1956. évi IV. tv. a hatáskör alakilag elsődleges elhatárolójának a statuálási jogot, majd másodlagosnak az ügy természetét tekinti. A statuálási jognak, mint a járási, illetőleg községi szabálysértési hatáskör elválasztása alapjának elsőként való megjelölését nem tartjuk szerencsésnek. Nem, mivel a helyi jogalkotás intenzitása a továbbiakban sem fog - nézetünk

szerint - olyan mértékben erősödni, hogy a tárgyalat szempont alapvető principium divisionis-ként essék latba, mivel a szabálysértések többsége nálunk a jövőben is az országos jogforrások megsértéséből fog eredni. Az már viszont irányadó lehet, de csak kodifikációs irányelv és nem konkrét hatásköri elhatárolás, hogy a község hatáskörébe olyan szabálysértés tartozzék, amelynek elbírálása különleges szakértelmet nem igényel. Mint konkrét hatásköri elhatárolás, a pénzbírság kiszabásának a mértéke is szóba kerülhet. Az 1956. évi IV. tv. a pénzbírság kiszabásának a határát a községre nézve 500 Ft-ban húzta meg. Amint az elmondottakból látható, a község szabálysértési hatáskörének kimunkálásánál számos tényezőt kell majd figyelembe venni. Bármely fajta megoldás esetén felmerül annak a szükségessége, hogy a község mellett járási szinten is működjék szabálysértési hatóság; tehát arról van szó, hogy a járás, mint felsőbb egység elsőfokon is eljárna szabálysértési ügyekben.

A fórumrendszer mikénti kialakítása is erősen vitatható. Alapjában kétféle megoldás képzelhető el. Jelesül: a szabálysértési bizottság elsőfokú határozatával szemben az azonos szinten működő végrehajtó bizottsághoz lehetne fellebbezéssel élni. Ez azonban - különösen községi szinten - aggályos. A végrehajtó bizottság ugyan jól ismeri a helyi körülményeket, félő azonban, hogy a végrehajtó bizottságtól való függés (különösen, ha a szabálysértési bizottságban a végrehajtó bizottság tagja is helyet kap) nem biztosítaná a jogsértés tárgyilagos, elfogultságmentes megítélését.

Azt a nézetet valljuk inkább, hogy általában nagyobb garanciát jelent, ha a fellebbezési fórum nem az azonos szintű magasabb típusú szerv, hanem a felettes területi egység megfelelő szerve, mint azt egyébként az 1957. évi IV. tv. az államigazgatási ügyekre bevezette. Márpedig ha alsóbb szinten testületi szerv járt el, a jogi "szimmetria" azt kívánná, hogy az elbíráló felettes szerv is testületi szervként szerveztessék. Így tehát voltaképpen a fórumrendszer problémájában kell ál-

lást foglalnunk. A testületi szerveknek városban és felsőbb szinten való szervezése azzal a hátránnyal járna, hogy gyakori ülésézést tenne szükségessé, amely a dolgozókat elvonná munkájuktól. Ezért valóban jól megfontolandó a bizottsági szervezet általános kiterjesztése és működési formája. A szabálysértési bizottság rendszerének a bevezetése a községben azonban nem jelentene különösebb problémát. Az világos, hogy a községet nem lehet általános szabálysértési hatóságnak megtenni, tehát a községre nézve két elsőfokú hatóságnak kell működnie: egyrészt a községi, másrészt a járási szabálysértési testületi szerveknek.

Mely ügyek tartozzanak az általános szabálysértési hatóságok (a községi és a járási szabálysértési bizottság) hatáskörébe? A válaszhoz az elmondottakból kiindulva jutunk el. Ha kívánatosnak tartjuk, hogy a felügyeleti (bírságotló) szervek a szoros értelemben vett szabálysértéseket, tehát az államigazgatási szervező munkával közvetlen kapcsolatos jogellenességeket szankcionálják, akkor a megoldás szinte kézenfekvő. Az általános szabálysértési hatóságok hatáskörébe elsősorban a társadalmi együttélés körében elkövetett szabálysértések tartoznak. Az e csoportba tartozó szabálysértések többsége az állampolgároktól megkívánt általános magatartások megsértéséből ered, tehát nem valamely speciális helyzet, szervezethez, intézményhez tartozás, illetőleg foglalkozás-gyakorlás következménye. Említett szabálysértésekre a községet lehetne csaknem általában elsőfokú hatáskörrel felruházni; a járás elsőfokú hatásköre kivételes lenne. Ez volna a fejlesztés távlata. Átmenetileg a helyzet azonban a fordítottja lenne. Nevezetesen: a járás lenne az általános elsőfokú szabálysértési hatóság, és a község csak egyes taxative meghatározott ügyekben járna el.

A szabálysértési bizottságok felállításával megoldható lenne - a más vonatkozásban említett - olyan szabálysértéseknek eljárásilag a helyes elbírálása, amelyek kisebb bűncselekmény, vagy másként egyes bűncselekmények kisebb súlyú, sza-

bálysértési alakzata. Tudjuk, nem kis probléma a szó tulajdonképpeni értelmében vett államigazgatásellenes szabálysértések és a bűntettek között húzódó terület jogi tisztázása, mivel a csekély súlyú bűncselekményeknek számos fajtájával van dolgunk. Igaz, alkotmányos alapelv, hogy a bűncselekmények elbírálása igazságszolgáltatási tevékenység és mint ilyen, a bíróságok hatáskörébe tartozik. De már korábban utaltunk arra, hogy a törvényesség fokozottabb biztosítása érdekében hangoztatott, de megítélésünk szerint kissé merev jogszemlélet felülvizsgálásra szorulhat.

A szabálysértési bizottság felállításának bizonyos késedelmességével abba a szerencsés helyzetbe kerültünk, hogy jobban összhangba tudjuk már hozni a szabálysértési ügyintézés és a majd kibontakozó társadalmi bíráskodást és köztük az átmeneti határvonalat jobban meg tudjuk majd húzni.^{27/} A szabálysértési hatóságnak testületi szervként való megszervezése már a társadalmi bíráskodásnak bizonyos elemeit is magában hordozza. Ezért - nézetünk szerint - különösen a község tekintetében - első lépésként a szabálysértési bizottságokat létre kellene hozni. Sőt azt is megfontolandónak tartjuk, hogy a községben a munkahelyi (termelőszövetkezeti) társadalmi bíráskodás mellett egyáltalán szükség van-e a területi jelleggel szervezett társadalmi bíróságra. A községi szabálysértési bizottság eljárásának széles nyilvánossága a társadalmi bíráskodás előnyeit is egyesítheti magában. Más a probléma a városokban, különösen a nagyobb városokban. Itt a társadalmi bíráskodásnak bizonyos területi szerveire szükség van, elsősorban a társadalmi együttélés körében elkövetett jogellenességek kiküszöbölésére. A szabálysértési bizottságok megszervezésénél mindenesetre már figyelemmel kellene lenni a fejlődő, csírázó társadalmi bíráskodásra. Bevezetésére azonban csak fokozatosan kerüljön sor. Véleményünk szerint elsősorban a munkahelyi társadalmi bíróságok működését kell szorgalmazni, és csak azután kerülhet sor a területi társadalmi bíróságok rendszeresí-

tésére. Ez a kérdés különben is az államigazgatás két nagy szervezési problémájának része, nevezetesen: a szakmai és a területi szervezésnek. A községben a szervezést általában a területi elv uralja. A dolgozók lakóhelye és munkahelye szinte egybeesik. A városban azonban a lakóterület és a munkahely, mint a szervezésnek két alapvető tényezője, már jobban elválik egymástól. A dolgozók többsége általában távolabb van lakóhelye közsélettől, mint munkahelyétől; a munkahely nemcsak foglalkozási helye, hanem a kollektíva hatása a dolgozó közséletének jelentős részére is kiterjed. Ezért -túlzás nélkül állíthatjuk - a városi dolgozó életére, fejlődésére elsősorban a munkahelye üti rá a bélyeget; a munkahelyének hatása jobban kiszűri egész életére, mint a lakóhelyéé. Természetesen városban sem becsülendő le a lakóterület hatása, de a községhez képest korlátozottabb hatású. A társadalmi bíraskodás szervezésére a munkahely az alkalmasabb. A lakóterület elsősorban az együttélés szempontjából jöhet a társadalmi bíraskodásnál számításba. Mindez olyan tényező, amelyet a szabálysértési bizottságok jövő hatáskörének kialakításánál figyelembe kell venni.

Ami a szabálysértési hatóságnak városban és járásban való testületi szervként való szervezését illeti, azon a korábban említett ággályon, hogy a testületi jelleg folytán a munkakiesés növekednék, úgy véljük, eljárási-szervezési síkon lehetne segíteni. Az ügyeket olyan időben kellene tárgyalni, amikor az munkaidőbe nem ütközik. Ezért - nyilván - a testületi szerv tagjait nagyobb létszámban kellene megválasztani, mint az adott ügyben eljáró bizottságét. A testületnek nem kellene minden egyes ügyet megtárgyalni. Az elsőfokon való eljárásban nem volna célszerű a testületi elvet korlátozni, kivételesen azonban, ha egészen kis jelentőségű ügyről van szó, egyedi eljárású szerv is megfelelő lenne. Fellebbezési fórumként való eljárásnál viszont csak akkor kellene az eljárást testületre bízni, ha a megítélése komplikáltabb, és akkor is a felmerült ügyeket általában egy ülésben lehetne elintézni.

J E G Y Z E T E K

a IX. fejezethez

1. "A bíróságnak egyenesen az a hivatása, hogy megszüntesse a már kialakult törvényellenes helyzeteket és maga orvosolja a jogsértéseket, vagy a jognak megfelelő helyzet megállapításával elejét vegye a jog megsértésének. Az állam egyéb szervei is kötelesek biztosítani a törvényességet. Ezek azonban (pl. az államigazgatás szervei) rendszerint valamely még megoldandó feladat (pl. a közlekedés fejlesztése) végrehajtásához keresik a legmegfelelőbb eszközöket - a törvényesség keretein belül." (Névai László: A törvényesség, az igazságosság és a nevelő feladat a polgári eljárásban, Jogtudományi Közlöny, 1958. 10. sz. 383. p.)
2. 67/1958. (XII.24.) Korm. rendelet a dolgozók társadalombiztosítási nyugdíjáról szóló 1958. évi 40. törvényerejű rendelet végrehajtásáról Rny. 90. §.
3. 71/1955. (XII.31.) MT rendelet a dolgozók betegségi biztosításáról szóló 1955. évi 39. törvényerejű rendelet végrehajtásáról, R. 96. §.6/1955. (XII.31.) SZOT Szabályzat a dolgozók betegségi biztosításával kapcsolatos kérdések szabályozásáról, A.R.96. §-ához.
4. 10/1959. (IX.1.) MÜM rendelet a családi pótlékról szóló 38/1959. (VIII.15.) Korm. rendelet végrehajtásáról.
5. 1959. évi 29. törvényerejű rendelet a tankötelezettségről és az általános iskoláról szóló 1951. évi 15. törvényerejű rendelet módosításáról, 4. §.
6. 1937. évi VI. törvény a városrendezésről és az építésügyről, 28. § (16) bek.
7. 1959. évi 18. törvényerejű rendelet az adócsalás büntetéről és a pénzügyi szabálysértésre vonatkozó rendelkezések módosításáról, 5. § (2) bek.
8. Ismertettük, hogy a szabálysértési hatóságokat a szabálysértés jogintézményét bevezető 1955. évi 17. törvényerejű rendelet alapján kibocsátott, a szabálysértési eljárást rendező 32/1955. (VI.8.) MT rendelet "bírságoló szerv elnevezéssel" illette. Szabálysértési és bírságoló hatóság közti szűkebb értelmű megkülönböztetésre akkor került sor, amikor lehetővé vált a szabálysértési pénzbírságnak ki nem fizetése esetén elzárásra való átvál-

toztatása. Az első ilyen disztinkciót az 1959. évi 9. törvényerejű rendelet használja ("szabálysértési" és "bírságoló hatóságok"). Az elnevezés különbözősége a terminológiát finomítja.

9. A rendőrség hatáskörébe szélesebb körben olyan szabálysértések is tartoznak, amelyek elsősorban nem az államigazgatási szervek szervező munkájával közvetlen kapcsolatban lévő államigazgatási felelősséget kiváltó jogellenes magatartások, hanem a társadalmi együttélés rendjének biztosítását célozzák. A törvényi tényállásról szóló fejezetben kifejtettek szerint: ún. igazságügyi szabálysértések.
10. A problémakört a közszolgálati munkaviszony síkján vizsgálja Szamel Lajos: Az utasítási jog tartalma az államigazgatásban c. tanulmányában. (Az államigazgatás néhány kérdése és a közalkalmazottak munkajogi helyzete, Budapest, 1958, 70-87. p.)
11. Ebben az értelemben használja a felügyelet fogalmát az államaigazgatási jogi jegyzet (Beér János - Mártonffy Károly, 1959. I. rész, 56. p.) és Pikler Kornél is az Állami Kereskedelmi Felügyeletről szóló tanulmányában. (Jogtudományi Közlöny, 1960. 78. sz. 422. p.) "A minisztériumi felügyeleti jogkör két tényezőtől tevődik össze: irányításból és ellenőrzésből." A felügyelet eme tartalma polgári közigazgatási jog szabályainak és tudományának felel meg, jóllehet az irányítás, vezetés és a felügyelet fogalmát együttesen is használták, tehát a szóhasználat ingadozó volt.
12. "A termelőszövetkezetek feletti állami felügyelet és az állami irányítás nem azonos fogalom. Az állami irányítás magában foglalja az állami felügyeletet is. Az állami felügyelet az állami irányításon belül jogi kategória, az állami irányításnak speciális területe..." (Bak József: A mezőgazdasági termelőszövetkezetek állami irányításának egyes jogi kérdései, Állam és Igazgatás, 1960. 1. sz. 30-31. p.) Ugyancsak gyűjtőfogalomként használja az "irányítást" (vagyis valamely feladat általános megoldása szempontjából) Nagy László: A termelőszövetkezet állami irányítása és a tanácsok feladatai, Társadalmi Szemle, 1960. 4. sz. 83-94.p.)
13. Speciális a felügyelet és a szakfelügyelet fogalma a művelődési (oktatási) igazgatásban. Itt az elnevezése is megkülönböztető jellegű, nevezetesen: tanulmányi, illetve általában tanulmányi felügyelet és szakfelügyelet.

14. A felügyeleti szervtípus intézményét is a Szovjetunió tapasztalatai alapján vettük át, és hasonlóan az egyes népi demokráciák. A felügyeleti szervek köre és jogállása általában hasonló a mi felügyeleti szerveinkhez. Így például a Szovjetunióban a következő felügyeletek működnek: kereskedelmi; közegészségügyi; gépkocsi; kazán-, exportárúk kereskedelmi felügyelete; a Lengyel Népköztársaságban: munka-, állami egészségügyi; bányaműszaki felügyelet. A Német Demokratikus Köztársaságban: egészségügyi; építési felügyelet. A terminológia is hasonló a mi felügyeleti fogalmunkhoz; nevezetesen az "Inspeckió" és "Aufsrecht" kifejezés használatos.
15. Mivel a felügyeleti szervek részben a hatáskör "tárgyi" terjedelme (a hatáskör tárgyi hatálya), részben bizonyos szervek ellenőrzésére (a hatáskör szervei hatálya) szerveztettek, ezért lehet köztük bizonyos hatásköri fedés. Így például az egészségügyi felügyelet szervei és a szakszervezeti munkavédelmi felügyelet, valamint az előbb említettek és a kereskedelmi felügyelet között. (Ez utóbbi esetre konkrét példa: a kereskedelmi felügyelet ellenőrzése során figyelemmel van a közegészségügyi követelményekre is, jóllehet ugyanannál a kereskedelmi egységnél ezt a kérdést a közegészségügyi felügyelet is vizsgálhatja.) Az ilyen hatásköri fedés semmiféle veszéllyel nem jár, mivel az illető felügyeleti szervet alapvető rendeltetésétől nem téríti el. Erről a kérdésről az egyes felügyeletek tárgyalásánál külön-külön is említést teszünk.
16. "... Az államigazgatási szervek egyedi aktusai az államhatalmi és államigazgatási szervek szabályozó aktusain alapulnak, azt realizálják, alkalmazzák konkrét esetre. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a szabályozó aktus realizálásához feltétlenül minden esetben egyedi aktus is szükséges. Az államigazgatási szervek gyakran a szabályozó aktus realizálására egyedi aktussal csak akkor lépnek fel, ha az érdekeltek a szabályozó aktus alapján nem járnak el. Előfordul az is, hogy fennálló jogviszonyt megszüntető vagy megváltoztató szabályozó aktus végrehajtására egyedi aktus egyáltalán nem szükséges. Ilyen esetben tehát, ha a szabályozó aktus közvetlenül, áttétel nélkül, mint jogi tény érvényesül, az államigazgatási szerv egyedileg legfeljebb csak regisztrálja a szabályozó aktusok alapján már bekövetkezett változást." (Toldi Ferenc: Az államigazgatási aktusok megsemmisítéséről és megváltoztatásáról, Az Állam- és Jogtudományi Intézet Értesítője, 1. kötet, 2. sz. 1958. 241.p.)

17. 41/1955. (VII.21.) MT rendelet az Országos Bányaműszaki Főfelügyelőség hatásköréről, jogairól és feladatairól.
18. 121/1951. (VI.12.) MT rendelet a szakszervezeti munkavédelmi felügyelők bírságotlasi jogáról; 2080/25/1952.MT határozat az üzemi balesetelhárításról; 1008/1960. (V.15.) Korm. határozat a balesetelhárítás szabályainak a mezőgazdasági termelőszövetkezetekre való kiterjesztéséről; 22/1960. (VIII.31.) FM rendelet a mezőgazdasági termelőszövetkezetekben az üzemi balesetelhárításról.
19. 2/1957. (IV.28.) KPM rendelet az állami gépjárművek üzembentartásának szabályozásáról szóló 8/1957. (I.29.) Korm. rendelet végrehajtásáról.
20. 29/1960. (VI.7.) Korm. rendelet a kazánok és egyes nyomástartó berendezések hatósági felügyelet alá helyezéséről; 1/1960. (VII.22.) NIM rendelet a "Kazánbiztonsági Szabályzat" hatálybalépéséről.
21. A belkereskedelmi miniszter szakfelügyeleti jogkörét a) a Belkereskedelmi Minisztérium, b) a fővárosi, valamint az illetékes megyei (megyei jogú városi) tanács vb. kereskedelmi osztálya, c) az Állami Kereskedelmi Felügyelet ... útján gyakorolják (2034/1960. (V.25.) MT határozat a belkereskedelmi miniszter szakfelügyeletéről.)
22. A szakfelügyeletnek ... valamennyi vállalat és szövetkezet kereskedelmi tevékenységére általánosan érvényes szabályok megtartásának ellenőrzésére kell irányulnia ... A szakfelügyeletet gyakorló szervek valamennyi kereskedelmi szervezetnél, illetőleg egységnél a) helyszíni ellenőrzés vizsgálatot tarthatnak (id. határozat).

Az élelmezésügyi miniszter (és a közvetlen irányítása alá tartozó felvásárlási kirendeltségek) ellenőrzik a felvásárlásokkal kapcsolatosan kiadott jogszabályok végrehajtását (1070/1957. (VIII.11.) Korm. határozat a mezőgazdasági cikkek felvásárlásának szakfelügyeletéről).

Az építésügyi miniszter szakfelügyelete kiterjed a tervek és költségvetések összeállításának módjára; az érvényben lévő műszaki normatíváknak és előírásoknak, teljesítményi normáknak és munkaköröknek helyes alkalmazására, a tervezésre és kivitelezésre vonatkozó jogszabályoknak a hatáskör megállapítására vonatkozó rendelkezéseinek betartására (2080/28/1954. Korm. határozat az építőipar munkaerőhelyzetéről és az építőipari szervezettel kapcsolatos intézkedésekről).
23. 1023/1958. (VI.1.) Korm. határozat a mezőgazdasági cik-

kek felvásárlásának szakfelügyeletéről szóló 1070/1957. (VIII.1.) Korm. határozat kiegészítéséről.

24. A szabálysértési ügyek intézése általában a tanácsok végrehajtó bizottsága igazgatási osztályának hatáskörébe tartozik. A szabálysértési ügyek intézéséért az igazgatási osztály vezetője felelős. A funkciót ugyan általában a szabálysértési előadó gyakorolja és kiadmányozási joggal is rendelkezhet; az osztályvezetőt azonban - mint általában a többi szakigazgatási szervnél - megilleti az utasítási jog. Ha ezzel a szabálysértési előadó nem ért egyet, kiadmányozásra az osztályvezetőt kell felkérnie.
25. A szabálysértések elbírálása - amennyiben a jogszabály másképpen nem rendelkezik - a tanács végrehajtó bizottságánál működő, a tanács által választott szabálysértési bizottságok hatáskörébe tartozik (1956. évi IV tv. a szabálysértési bizottságokról; 1957. évi 6. törvényerejű rendelet a szabálysértési bizottságok felállításának elhalasztásáról).
26. A Csehszlovák Szocialista Köztársaságban általános bírságolási joguk (amely a "felügyelet"-hez és a rendbírsághoz is hasonlítható) a tanácsai szakosztályoknak is van, de ezzel a jogkörükkel általában nem élnek; szemben az igazgatási büntető bizottság 3000 Kcs értékhatárt elérő bírságolási jogkörével, ez utóbbiaké 500 Kcs-ig terjedhet. Az osztályok a szankció helyett általában meggyőzés útján igyekeznek érvényt szerezni rendelkezéseiknek.
27. A kérdés legalábbis háromféle problémát rejt magában. Nevezetesen: a kisebb bűncselekmények mikénti elbírálását, a szabálysértést és a társadalmi bíraskodást. Bár három különböző jelenségről van szó, de sok köztük az érintkezési terület. Így pl. vajon a kisebb bűncselekmények büntetőjogi vagy szabálysértési megítélést kapjanak-e? A jogirodalom általában helyteleníti, hogy a kisebb súlyú bűncselekményeket szabálysértésként bírálják el (pl. Király Libor nézete szerint: a nem államigazgatásellenes csekély súlyú cselekményeket, ha a cselekmények tárgya a jogi védelmet megköveteli, büntetetté kell nyilvánítani, így pl. a tulajdon elleni kisebb súlyú bűncselekményeket is. Hivatkozott szerző a kisebb súlyú büntettek elbírálására egyszerűbb eljárási szabályok bevezetését javasolja. Ilyen a Szovjetunió több szövetséges köztársaságában bevezetett egyes bírói eljárás, amely azt bizonyítja, hogy útkeresés folyik. Nézete szerint a büntetté nyilvánított kisebb súlyú cselekmények elbírálása csak az igazságszolgáltatási funkció ke-

retében valósulhat meg. A megfelelő jogi formák keresése közben arról is kellene gondolkodni, hogy a társadalmi szervezetek bevonására a kisebb súlyú bűntettek üldözése, illetőleg elbírálása terén mód nyílnék-e?) (A kisebb súlyú cselekmények büntetőjogi elbírálása, Magyar Jog, 1959. 5. sz. 138-140 p.)

Számos vélemény hangzott el nálunk amellet, hogy pl. a kisebb súlyú (200 Ft értékhatáron aluli tulajdon elleni) cselekmények büntette nyilvánításával nem kellene azok elbírálását szükségszerűen büntető útra terelni, nemcsak a nagyobb üzemekben, hanem a lakóterületeken is a tanácsok mellett szervezett "bírótság" hatáskörébe kellene adni.

X. fejezet

A BÍRSÁGOLÁS EGYES ELJÁRÁSI KÉRDÉSEI

1. A bírságotlási eljárások tétéles szabályozásának általános jellemzése

A bírságotlás kérdéseik között - röviden, szinte függelék-szerűen - érintjük az eljárás egyes problémáit. Az eljárás egészének a megtárgyalása külön tanulmányt igényelne. Korábbi, elsősorban az anyagi jogi kérdésekkel foglalkozó fejezetekben sem vállalkozhattunk arra, hogy a tárgykörbe vágó valamennyi kérdést még csak összefoglalóan is érintettük volna. A bevezetésben jelölt célkitűzést tartva szem előtt, az eljárásban is elsősorban a különböző államigazgatásellenes magatartások, illetőleg bírságotfajták közötti összefüggést, különösen pedig a szabálysértés és a felügyeleti bírságot vonatkozásában kívánjuk bemutatni. A fejezet anyagát három gondolatcsoport köré rendezzük. Nevezetesen: a) a bírságotlási eljárás hatályos tétéles szabályozásának általános jellemzése; b) a bírságotlás eljárási jellege és c) a bírságotlás eljárási szabályozásánál érvényesíthető eljárási elvek.

Az államigazgatásellenes magatartások, illetőleg bírságotfajták között - az eljárás lebonyolítása szempontjából - két alapvető kategóriát különböztethetünk meg. Jelesül aszerint, hogy egyes bírságotfajtákra ún. különleges eljárási szabályok érvényesülnek-e vagy sem. Természetesen az államigazgatási szervek által lefolytatott eljárás a szabályozás szervi hatályára figyelemmel államigazgatási eljárás; bár el lehet képzelni olyan megoldást is, hogy az államigazgatási szervek egyes ügyekben a perrendtartás szabályai szerint járnak el, ha másként nem, annak valamely egyszerűsített formájában. A másik

csoport pedig az, hogy az illető államigazgatásellenes magatartásra, illetőleg bírságfajtára kifejezetten az államigazgatási eljárás "általános" szabályai vonatkoznak, illetőleg a bírságfajta rendező jogszabály erről expressis verbis ugyan nem rendelkezik, de az eljárási törvény (1957. évi IV. tv.) hatálya ezekre is kiterjed. Nézzük meg a kérdést közelebbről.

A szabálysértés elbírálására különös eljárási szabály érvényes. A szocialista államokra is általában jellemző, hogy a szabálysértési (kihágási) eljárás szabályai általában egységes, kódex-szerű jogszabályban nyertek rendezést. Igaz, hogy az államigazgatási eljárás szabályainak nincs általában általánosan szabályozó jellege, mint hazánkban, hanem - ha van is átfogó szabályozás - az csupán helyettesítő, vagyis akkor kerül alkalmazásra, ha az illető államigazgatási ügyre nézve nincs eltérő rendelkezés. A mi szabályozásunk (az eljárás általános szabálya) sem mindenkor elsődleges jellegű, mivel a jogalkotó az eljárás rugalmasságának, eredményességének a biztosítására, de a tétéles szabályozás szándéka ellenére is kényszermegoldásból,^{1/} sok vonatkozásában csak helyettesítő szabályozást adhat. Az egyes különleges eljárások között éppen a szabálysértési, illetőleg a kihágási eljárás az, amelyet általában azokban az államokban is rendeztek, ahol az államigazgatási eljárásnak az általános szabályozása, illetőleg az általános államigazgatási eljárás hiányzik. Hazánkban is még az államigazgatási eljárás általános rendezése előtt került sor a szabálysértési eljárás átfogó szabályozására. De a múltban is, amikor átfogó eljárási törvényünk nem volt, a kihágási eljárásnak részletes kódexét munkálták ki.^{2/} A közigazgatási eljárások egyes különleges formái létrejöttek anélkül, hogy az államigazgatási eljárás általános, átfogó szabályozására sor került volna. A közigazgatási tevékenység és ügyek heterogén jellege miatt ugyanis könnyebb volt egy-egy különös eljárási jogszabály megalkotása. A kihágási, illetőleg szabálysértési eljárás mikénti szabályozását az is megkönnyítette, hogy ez az

eljárási forma áll legközelebb a perrendtartáshoz, illetőleg a büntető peres eljáráshoz. A kihágási jog a múltban a büntetőjognak része volt, természetes tehát, hogy eljárására is a büntető eljárás adott útmutatást és a kidolgozását megkönnyítette. Éppúgy, mint a szabálysértésnek, magának az eljárásnak is két válfaja van. Nevezetesen: az ún. általános szabálysértésnek megfelelő eljárás és a pénzügyi szabálysértési eljárás.

Már korábban kimutattuk, hogy a szabálysértés (jelesül: az ún. általános szabálysértés) és a felügyeleti bírság intézménye között, ami a szabályozás anyagi jogi problémáit illeti lényegileg vajmi nehéz különbséget kimutatni; más a helyzet a felügyeleti bírságolás eljárási kérdéseinek szabályozásánál. A felügyeleti bírságolásra ugyanis nem áll a szabálysértési eljárás; külön rendelkezés hiányában az eljárás hatósági mozzanataira az államigazgatási eljárás általános szabályait kell alkalmazni. Az illető bírságfajtát rendszerezítő jogszabályok az eljárási törvény hatályára nyilván nem utalhatnak, mivel az előtt jöttek létre. Az "államigazgatási ügy" hatósági eljárási fogalmába azonban a felügyeleti bírság beletartozik. Egyes, az eljárási törvény hatályba lépte után kibocsátott, a felügyeleti bírságolás részletes, s köztük az eljárási kérdéseket rendező jogszabályok azonban már utalnak arra, hogy az eljárásra a szóban lévő törvény szabályai az irányadók.

Ami az összes többi bírságfajtát illeti, tehát a rendbírságot, a tanügyi bírságot, a végrehajtási és az eljárási bírságot, kiszabásukra az államigazgatási eljárás általános szabályai vonatkoznak. Az eljárás általános szabályainak szervei, személyi és tárgyi hatálya reájuk anélkül is fennáll, hogy az illető bírságjogszabálynak erre kifejezetten hivatkoznia kelletne. Egy-egy adott jogellenességi formára, illetőleg bírságfajtára is - az azonos jellegű eljáráson belül - több konkrét eljárásfajta érvényesülhet. Áll ez az ún. általános szabálysértések esetében követhető eljárásra. Anélkül, hogy azok elemzésébe bocsátkoznók, az alábbi szabálysértési eljárási formákkal

találkozunk. Lehet: ún. szabályszerű vagy tipikus eljárás; lehet - bizonyos szűkebb keretekben - tárgyalás tartása nélküli eljárás és lehet ún. gyorsított eljárás (az is lehet helyszínen lebonyolított). A mi ún. gyorsított eljárásunktól eltérő a lengyel jogban ismeretes gyorsított eljárás.^{3/}

2. A bírságoló eljárások kapcsolata az egyéb eljárásokkal

Mint az elmondottakból láthattuk, a bírságolási eljárás két fő formája: a szabálysértési és az államigazgatási, illetőleg annak általános szabályai szerint lebonyolódó eljárás. Felvetődik a kérdés: az államigazgatási eljárás szabályainak rendezése óta szükség van-e a szabálysértési eljárásnak az előbbtől független fenntartására, mint azt az 1957. évi IV. tv. tette, vagyis tárgyi hatálya alól ab ovo kiemelte. De felvetődik az a kérdés is: ha mégis szükségesnek látszik a speciális szabálysértési eljárás fenntartása, akkor annak hatálya csak az ún. általános szabálysértésekre terjedjen-e ki (mint ahogyan az most van), vagy pedig az egyéb államigazgatásellenes magatartásokra, illetőleg bírságfajtákra is, és pedig azokra, amelyek elsősorban normatíva sértésre, s nem egyedi határozat végrehajtására irányulnak, különösen pedig a felügyeleti bírságolásra? A kérdések - elsősorban az első - megválaszolásához vissza kell utalnunk az előző fejezetben a hatásköréről és szervezetről mondottakra. Nevezetesen: hatásköri és szervezeti szempontból kimutattuk, hogy a bírságolás, már legalábbis a normatíva sértésre reagáló bírság esetében, hasonló a bírósági ténykedéshez; vagyis nem tipikus államigazgatási (szervező) jogosítvány. Ebből eljárásilag tehát az következik, hogy jól lehet e ténykedést államigazgatási szerv végzi, vajon az eljárása mégis miként alakuljon: az államigazgatási eljárás vagy elsősorban a bírói eljárás alapelvei szerint? Nézzük meg, hogy mi az államigazgatási eljárás konstrukciója? Sémája: a hatóság

és az ügyfél kapcsolata, már ti. a hatósági (vagy külső) eljárásnál. Ami a jogszabályok érvényesítését illeti, vannak olyanok, amelyeket - a bennök szabályozott magatartást illetően meg kell valósítani; ilyenek különösen éppen az államigazgatási szervek által alkalmazott jogszabályok; ezek tehát a célkitűzést foglalják magukban és azoknak a feladatmegoldás érdekében realizálódniuk kell; vannak viszont olyan jogszabályok, amelyeknek ugyan érvényesülniük kell mint jogszabályoknak, hiszen kötelező erejűek, de csak akkor, ha a lehetőséggel élni akarnak és végül vannak olyanok, amelyeknél (ez áll különösen a büntetőjogra) egyenesen a realizálásuktól kell tartózkodni, és éppen akkor "hatnak", ha a benne foglalt magatartások esetleg megvalósulnának. Az (államigazgatási) hatósági eljárásnál általában arról van szó, hogy a normatíva realizálásához valamilyen egyedi határozatot kell kibocsátani, ami az ügyfél szempontjából kötelezés vagy pedig jogosítás. A jog és a kötelezettség ugyan dialektikus egységben jelentkezik, de egyes normatívának realizálása körében az ügyfélre elsősorban kötelezés hárul, más esetben (pl. engedélyezésnél, amely inkább a kérelemre induló eljárások jellemzője) pedig jogosítás következik be. Ezért az ún. hatósági eljárást szükségszerűen az ún. egyoldalú eljárás^{4/} jellemzi, amikor is az ügy természete szerint a kontradiktóriusság fel sem merül, tehát arra nincs is szükség. A kontradiktórius jelleg azonban a hatósági eljárásnál is előfordul, és pedig abban az esetben, ha az államigazgatási eljárásban a hatóságnak "ellenérdekű" ügyfelek ügyében kell döntenie.

A bírói eljárásnak a kontradiktórius jelleg általános jellemzője. Természetesen az igazságszolgáltatást a kontradiktórius eljárás mellett még számos egyéb sajátos elv jellemzi; maga a kontradiktórius jelleg egy adott eljárást nem tesz bírói eljárássá, illetőleg igazságszolgáltatássá.

Az eljárás bizonyos fajtájához, így például a bírói eljáráshoz sajátos szervezeti rendszer szükséges. Nem lehetne pél-

dául a büntető eljárás alapveit érvényesíteni, ha nem állna fenn a bírói és az ügyészi szervezet és annak jogszabályban rendezett sajátos jogállása. Mit jelent ez az államigazgatási, illetőleg a bírságolási eljárásra? Ha a bírói, és pedig első-sorban poenalizáló, tehát a büntető eljárás szabályait kívánók a szabálysértési eljárásra alkalmazni, magát a szervezeti konstrukciót is a bíróság-ügyészség analógiájára kellene felépíteni. Mint már azonban a bírságolás hatásköri és szervezeti kérdéseinél kimutattuk, a kontradiktórius jelleg teljes érvényesítéséhez arra volna szükség, hogy szabálysértési (mégpedig: mind az ún. különös szabálysértési és pénzügyi szabálysértési ügyekben és a vele rokon felügyeleti bírságolási) ügyekben külön, és pedig csakis elbírálást végző szabálysértési hatóság járjon el. E megoldás kizárólagos alkalmazását azonban nem tartottuk célszerűnek, mert az pl. a felügyeleti bírságolás felszámolását jelentené, amelyet pedig továbbra is - az ott elmondottak alapján - szükségesnek tartunk. A szervezeti és eljárási garanciák maximális biztosítása csak a bírói eljárásban szükséges. Az államigazgatási szervek által alkalmazható szankciók is általában olyan jellegűek, amelyek alkalmazásához - a bírósághoz viszonyítva - elégséges csökkentettebb szervezeti és eljárási garanciákat teremteni. Nézetünk szerint az államigazgatási eljárási törvény feltétlenül ad annyi biztosítékot, hogy - még külön szabálysértési hatóság nélkül is - az alapelvek elégségesek a célzott szankció kiszabásához, legfeljebb arról lehetne szó, hogy az eljárás szabályaiba a tevékenység quasi "bíráskodó" jellege folytán néhány bírói, első-sorban büntető eljárási elvet kellene kiegészítésül felvennünk. Még a külön, egyedül csak szabálysértési ügyekben eljáró hatóság esetén is a hatályos eljárási jog szabályozása a kontradiktórius jelleg szervezeti garanciáját feloldja, véleményünk szerint helyesen, de a gyakorlatban a megfelelő ellenőrzési lehetőség hiánya miatt ritkább alkalmazhatási lehetőséggel, azzal, hogy a szabálysértési eljárás feljelentésre vagy a

bírságoló szerv hivatalos tudomása alapján indul meg. A hivatalos tudomásszerzésre való eljárás az általános szabálysértési hatóságnál (végrehajtó bizottság igazgatási osztályánál) gyakorlatilag alig kivihető, mivel a szóban lévő szervnek nem, vagy alig van lehetősége, hogy a szabálysértést maga észlelje, mivel az államigazgatási feladatok mikénti végrehajtásának az ellenőrzése az állami szervek közül elsősorban az illető szakhatóságra (ipari, építésügyi, munkaügyi, stb.) és közegeire, vagy egyéb általánosan ellenőrző állami és társadalmi közegekre hárul. A hivatkozott rendelkezés inkább elvileg jelentős, mert arra hívja fel a figyelmet, hogy olyan "önálló" szabálysértési hatóságról, amely a kontradiktóriusi jelleg bírói szervezeti feltételét megközelítené, nem beszélhetünk. Nem érdektelen annak a megemlítése, hogy a burzsoá rendőri büntető eljárás és a felszabadulás után egyideig érvényben volt kihágási eljárás a kontradiktórius jellegű "szervezetileg" jobban kidomborította pl. azzal, hogy a kihágási eljárásban a vád képviselőjét a tisztí ügyész, az ügyészi megbízott, illetőleg a szakképviselő (aki rendszerint a kihágást észlelte) látta el. A gyakorlatban ez az elválasztás azonban alig érvényesült; bár a burzsoá kihágási eljárás a "rendőri büntető bíráskodás", tehát kifejezetten a bíráskodás elnevezést viselte és anyagi szabálya is a büntetőjog része volt, a közvád kötelezővé tétele azonban nem valósult meg, az a rendőri büntető eljárásban csupán fakultatív volt. A kihágást újrarendező jogszabály az eljárásra a "bíráskodás" és a "kihágási bíróság" elnevezést meghagyta. Amikor pedig az államigazgatásellenes magatartások a büntetőjog köntösét levetették és többségükben az államigazgatási jog szabályozása körébe kerültek, szabálysértéssé váltak, a bennük való eljárás a bíráskodáshoz hasonló funkció ellenére az államigazgatási tevékenység részévé lett, legalábbis az eljárási törvény szervi hatálya szempontjából, ezért megfelelőbbnek látszik a szóban lévő eljárás alapjául az államigazgatási szervek hatósági eljárásának az általános irányvonalát

adni. Az 1957. évi IV. törvény előtt nyilván nem lehetett olyan vezérfonal, amelyhez az államigazgatási (hatósági) ténykedést mérni lehetett volna. A burzsoá közigazgatásban a rendőri büntető eljárás volt az, amelyet a közigazgatási tevékenység közül kimerítően szabályoztak. De ez azt is mutatja, hogy a burzsoá hatóságok hatáskörében a "rendőri" kényszeralkalmazás állt az első helyen. Kifejezetten is rendőri büntető-eljárásról volt szó. A korábbi szabályozás segítséget adott ahhoz, hogy a szocialista államban is elsősorban a különleges eljárások, köztük a szabálysértési eljárás nyerjen rendezést és csak ezek után került sor az államigazgatási eljárás általános szabályozására. Az államigazgatási eljárás átfogó rendezése után joggal vetődhet fel tehát az a kérdés, hogy a szabálysértési eljárás elsősorban az államigazgatási eljárás szabályain nyugodjék-e, vagy pedig a bírói eljárást kell elsősorban mintául vennie? A kérdés tételesjogilag eldőntött. Általában a szocialista országokban is az államigazgatási eljárástól elkülönített jogszabály rendezi a szabálysértési (kihágási) eljárást. A mi eljárásjogi törvényünk is kifejezetten kiveti a hatálya alól a szabálysértési eljárást. Ám ez a rendezési mód nem azt jelenti, hogy a szabálysértési eljárás elvei az államigazgatási eljárással nem lehetnének alapjaiban azonosak, vagy vele legalábbis közelebbi rokonságban. Kimutattuk, hogy az államigazgatási eljárás konstrukciójához közel áll a szabálysértési eljárás, legfőképpen az államigazgatási szervező munkával közvetlenül kapcsolatos szabálysértések területén; közelebb áll hozzá, mint a bírói eljáráshoz, jelesen a büntető perrendtartáshoz. Természetesen nem áthidalhatatlan a távolság az államigazgatási (hatósági) eljárás és a perrendtartások, különösen a polgári perrendtartás között. Az eljárás szabályozása előtt a polgári perrendtartás szabályait használták fel kiegészítő jogforrásként, és az államigazgatási eljárás jogintézményei is a perrendtartások mintájára, annak a felhasználásával és megfelelő átalakításával alakultak ki.^{5/} Fejtegetésünk

kezdeti sorait folytatva: az államigazgatási eljárási törvény a szabálysértési eljárást elsősorban azért emelte ki érvényességi köréből, mivel erre az eljárásra részben más alapelveket is érvényesíteni kell (pl. a tárgyalási elv) és általában a köztöttebb rendelkezéseket célszerű alkalmazni.^{6/}

Nézetünk szerint az eljárási törvény általános jellege a szabálysértés vonatkozásában is tartható lenne, legfeljebb néhány alapelvvel kellene kiegészülnie. A szabálysértés jelen szabályai azonban az anyagi és az eljárási rendelkezéseket együttesen tartalmazzák. A jövő szabályozásnál az eljárási kérdéseket az anyagi szabályoktól elkülönítve kellene rendezni. A szabálysértési jognak külön kódexbe foglalása ellen nem emelnék kifogást. Célszerű, a jogalkalmazást megkönnyíti, mivel széles körű hatósági hálózatról van szó, ha a tárgyalási eljárást egységes, átfogó jogszabályba foglalják. Ez persze tisztán alaki kérdés. Nem azt jelenti, hogy az eljárás általános elveit a külön kódexben is ne lehetne hasznosítani; sőt éppen az látszik helyénvalónak, ha az eljárás általános szabályaira kifejezetten támaszkodna. Ennek ad hangot Szűcs István is a már többször hivatkozott tanulmányában.^{7/}

Most rátérünk arra a kérdésre, hogy vajon milyen kapcsolatot látunk a szabálysértési eljárás és az egyéb bírság kiszabásával járó eljárások között? Vagyis: ha a szabálysértési eljárásnak a szabályait az államigazgatási általános eljárásra alapozzuk (mint ahogy erre, mint láttuk, megvan a mód, sőt az egységesítés érdekében kívánatos is lenne) és legfeljebb néhány sajátos alapelvvel egészítenék ki: ez esetben a bírságok egyéb fajtái közül a felügyeleti bírságra és az ún. rendbírságra is inkább a szabálysértési eljárás szabályait véljük alkalmazhatóbbnak, mint az eljárás általános szabályait. Ez alól kivételt csupán magában az eljárási törvényben rendszeresített bírságfajta, nevezetesen: a végrehajtási és az eljárási bírság jelentene. Mivel az utóbbi a bírság egy adott hatósági eljárás, illetőleg egyedi határozat függvénye, ezért célszerű az

alapvető szabályozás keretében hagyni. E kettő kivételével bármely más bírság, illetőleg államigazgatásellenes magatartás tartalmilag közelebb áll az államigazgatási jogellenesség alaptípusához, a szabálysértéshez, mint a normatívák egyedi konkretizálása érdekében kifejtendő államigazgatási eljárás-hoz.

A továbbiakban azokat az alapelvekekt kívánnók csokorba gyűjteni, amelyek a szabálysértési, illetőleg általában a bírságolási (szankcionáló) államigazgatási eljárás jövő kimunkálásánál figyelembe jöhetnek. Ha a bírósági és az államigazgatási eljárások közti kapcsolatot az alapelvek szempontjából nézzük, nem kétséges, hogy vannak olyan közös alapelvek a tételes szabályozásban is rögzítve, vagy anélkül is, de akkor az egyes konkrét tételes rendelkezésekben érvényesülnek, amelyek mindkét eljárási fajtára nézve fennállanak. Így pl. a szocialista törvényesség elve.

A bírságolás (szankció kiszabás) természetéből következik, hogy a vele kapcsolatos eljárás elveit az államigazgatási és a büntető eljárás egyes elveinek a társításával célszerű kimunkálni.^{8/} Ezt kívánja a történeti fejlődés, de magának a két eljárási forma tartalmának a rokonsága: jelesül mindkettő megegyezik abban, hogy célja általában a szankció alkalmazása.

Az államigazgatási eljárás általános szabályainak az alapelvei a vázoltakon felül azért szolgálhatnak elsődlegesen a bírságoló és a szabálysértési eljárásnak is alapjául, mivel mindkettőt államigazgatási szerv gyakorolja, és az államigazgatási eljárás bizonyos mértékben kötetlenebb, rugalmasabb, tehát egyszerűbb is, mint a bírói, illetőleg a büntető eljárás. A bírság, mint tipikus államigazgatási szankció nem olyan súlyos természetű, mint a büntetteké, ezért szigorúbb alakszerűséget, fokozottabb eljárási garanciát kevésbé igényel. Toldi Ferenc kommentáló tanulmánya felvázolja az államigazgatási eljárás főbb alapelveit. Nevezett szerző felfogásával nézetünk egyezik, általában, mégis szükségesnek tartjuk megjegyezni,

anélkül, hogy a kérdésbe mélyebben belebocsátkoznánk, hogy az államigazgatási eljárásnak még további elvei is kimutathatók, és a megjelöltek közt is két legfőbbet - bizonyos mértékben egymással konkuráló - emelhetünk ki, nevezetesen: az eljárás törvényességének és ugyanakkor az eljárás eredményességének a feltétlen biztosítását. Az eredményességet természetesen semmilyen eljárás sem nélkülözheti, mivel enélkül célját tévesztett lenne és üres formássá válna, mégis az államigazgatási eljárásba, mint közvetlen szervező munkában az eredményesség fokozottabb hangsúlyt kíván. Talán úgy is mondhatnók, hogy az eredményesség, amely ilyen megjelöléssel a törvényességgel mint jogi követelménnyel való szembeállításra inkább csábít, nem más, mint szervezési követelmény. Márpedig az államigazgatási eljárást, mint a bírótól eltérő jogalkalmazást, az jellemzi, hogy abban a szervező, feladatmegoldó munka a jogalkalmazással együttesen jelentkezik, és ez elsődleges a "feladatmegoldás", ennek érdekében való jogalkalmazás. Éppen itt van az a pont, amelyben az államigazgatási eljárás eltér a bírói jogalkalmazástól, és ez a különbség észlelhető az államigazgatási eljárás és a "poenalizáló" bírságolási eljárás(ok) között. A bírságolási eljárásban - a bíróihoz hasonlóan nagyobb hangsúlyt kell, hogy kapjanak a törvényességet erőteljesebben szolgáló eljárásjogi garanciák. Ezért a szabálysértési, illetőleg a bírságolási eljárásnál arról van szó, hogy a bírósági eljárás, illetőleg a büntető perrendtartás néhány garanciális elvét - a követelmények szabta határok között - a bírságolási eljárásba is átültessük. A továbbiakban főképpen azokra az alapelvekre mutatunk rá, amelyeknek a bírságolási eljárásban - az államigazgatási eljárásban foglaltakon felül, illetőleg bizonyos mértéken ahelyett - nézetünk szerint érvényesülniök kellene. Ezek között több a szabálysértési eljárásban már eddig is érvényesült; megfontolandónak tartjuk azonban a bírságolás már tárgyalt egyéb fajtáira való kiterjesztését is.

3. A bírságolási eljárásnál érvényesíthető elvek

A kérdés tárgyalása előtt szükségesnek tartjuk rámutatni arra, hogy mindenfajta, így a bírói és az államigazgatási eljárásban érvényesülő elvek nem önmagukban, hanem együttesen hatnak. Éppen ezért nem is lehet azokat elszigetelten, egymástól függetlenül vizsgálni. Mindegyik alapelv a többivel kötve érvényesül, egyik érvényesülésének a többi megléte a garanciája. Persze ez azzal is jár, hogy egy-egy elv nem tisztán, törésmentesen, hanem egymásra hatva, egymást erősítve, de ugyanakkor bizonyos mértéken egymást korlátozva is hat. Áll ez különösen az olyan elvekre, amelyek ellentétükben alkotnak egységet (pl. az államigazgatási eljárásban az alakszerűségek maradéktalan betartása és az eredményesség).

A bírságolási (elsősorban a szabálysértési) eljárásban érvényesítendő elveket két oldalról célszerű vizsgálat alá venni. Az első, éspedig az alapvető az, hogy az államigazgatási eljárásnak milyen típusát kell az elvek, illetőleg az eljárási szabályok kimunkálásánál alapul venni; a második immár említett pedig, hogy a szabálysértési, illetőleg bírságolási eljárást a büntető eljárásból átveendő milyen további elvekkel kellene kiegészíteni. Ez utóbbinál hangsúlyozni kívánjuk, nem arról van szó, hogy a büntető eljárás egyes elveit minden változtatás nélkül, tehát mechanikusan lehetne alkalmazni. Éppen ellenkezőleg: a büntető eljárásban érvényesülő egyes elveket a bírságolási eljárás képéhez kell alakítanunk. Már az a tény, hogy az államigazgatási eljárás általános szabályaival, illetőleg annak elveivel együttesen kerülne alkalmazásra, azt mutatja, hogy nem egyszerű átvételről, hanem a két eljárásfajta kölcsönhatásáról, az elvek, illetőleg rendelkezések új egységéről van szó.

Az államigazgatási eljárásról szóló törvény gerince az ún. alapeljárás. Az eljárási elvek súllyal itt érvényesülhetnek, mivel - eltérő rendelkezés hiányában - az alapeljárás

szabályai nemcsak az elsődökü, hanem a jogorvoslati eljárásra is vonatkoznak. Ami az eljárás két típusát az eljárásjogi garanciák biztosításának mértéke szempontjából megkülönbözteti, az, hogy az eljárás miképpen indult. Nevezetesen: ha közfeladatok szervező és jogalkalmazó munkával való megoldásáról lévén szó, természetes, hogy az eljárást elsősorban a hivatalból való megindulás jellemzi. A hivatalból való eljárás uralja szükségképpen a szervező munkát, ha a normatívát egyes esetekre kell realizálni, alkalmazni. Itt az eredményesség és a jogszerűség olyan összhangjáról van szó, amely az államigazgatási szervnek az eredményesség fokozottabb biztosítására erősebb pozíciót, a törvény alkalmazásának nagyobb rugalmasságot ad, mint az eljárás másik típusánál, jelesen az ügyfél kérelmére indult eljárásnál. Ez a különbség más oldalról nézve azt jelenti, hogy az ügyfél kérelmére indult eljárásban az ügyfélnek több eljárési "alanyi" joga van, mint a hivatalból indult eljárásban, nevezetesen: az ügyfél egyes eljárési kérelmei a hatóságot kifejezetten kötik, vagyis alkalmazását a hatóság általában nem teheti mérlegelés tárgyává. Pl. az ügyfél kérelmére indult eljárásba őt - kérelmére - meg kell hallgatni, ami közel áll a bírósági eljárás tárgyalási elvéhez. Éppen a tárgyalat megkülönböztetés alapján látjuk az egyik legfőbb érintkezési pontot az államigazgatási ún. feladatmegoldó eljárás és a bírságolási eljárás között. Nyilván nem arról van szó, mint-ha az elkövető maga kérné a bírságolási eljárás folyamatba tételét, hanem arról, hogy az államigazgatási eljárás hivatalból való megindulása esetén az ügyfélnek az kevesebb eljárási alanyi jogosítványt ad.

Az államigazgatási szervező munkával kapcsolatos bírságolás (szabálysértés esetén is, de közvetett módon) hivatalból indul meg a jogellenességet elkövetővel szemben. A helyzet tehát hasonló, sőt az ún. általános szabálysértési hatóság ténykedésének kivételével azonos az államigazgatási eljárás hivatalból való megindulásának esetével. Éppen itt kellene azonban

az államigazgatási eljárást a bírságolásra alkalmazása során ellenkezőjére fordítanunk; vagyis, mivel a szabálysértési, illetőleg a bírságolási eljárás hivatalból indul meg (a szervező munkával kapcsolatos, tehát a tulajdonképpeni államigazgatás-ellenességnek éppen ez az általános következménye), viszont az eljárást olyan formában kellene lebonyolítani, mintha az államigazgatási eljárás kérelemre indulna meg, tehát az ügyfélnek, jelen esetben a jogellenesség elkövetőjének az eljárásba való fokozottabb bevonását, meghallgatását biztosítani kell. Ez az elv nemcsak a szabálysértési, hanem minden bírságolási eljárásban alkalmazható lenne. Természetesen mellőzni kell azonban az államigazgatási eljárásban is bizonyos mértékben érvényesülő rendelkezési elvet, amelynek a kérelemre indult eljárásban korlátok közt éppúgy helye lehet, mint pl. a polgári perben (pl. az idézésre meg nem jelenés esetén, ha az eljárás kérelemre indult, bírságolásnak, illetőleg elővezetésnek nincs helye). Összefoglalva: a bírságolási eljárásban az államigazgatási eljárásnak általában azokat a garanciáit kellene biztosítani, amelyek a kérelemre indult eljárásban az ügyfelet általában, a hatóság mérlegelésétől függetlenül megilletik, kivéve a kérelemre indult eljárásnak a bizonyos fokú rendelkezési elvből folyó sajátos jogosítványait.

A szabálysértési, illetőleg bírságolási eljárásban érvényesítendő elvek - nézetünk szerint - elsősorban attól függenek, hogy az eljárást megelőzően volt-e már valamiféle hatósági ténykedés, amely a kérdéses jogellenességet közvetlenül és kimerítően észlelte, vagy pedig azt egyéb módon fedték fel és a szabálysértési, bírságoló szervnek kell-e a tényállást pontosan, részleteiben is teljesen felderítenie. Ebből a szempontból a szabálysértési eljárás kivételével, minden egyéb, különösen a felügyeleti bírságolási eljárásra tulajdonképpen az a meghatározó, hogy a jogellenesség felderítése kifejezett ellenőrzés során történt-e meg, vagy pedig az egyéb módon jutott a szakhatóság, vagy a bírságoló szerv, illetőleg a sza-

bálysértési hatóság tudomására.

Ha a bírsággal sújtható magatartásokat az ellenőrzés szempontjából vizsgáljuk, akkor elsősorban azok jönnek szóba, amelyek közvetlenül az államigazgatási szervező munkával kapcsolatosak. Az ellenőrzési jog általános gazdája az a szakhatóság, amelynek körében az államigazgatási feladat végrehajtása összpontosul, vagyis általában az illető szakágazat irányító és ellenőrző szerve. Ilyenek elsősorban a speciális felügyeleti szervek, amelyek elsődlegesen éppen a végrehajtás mikénti megvalósításának az ellenőrzésére hivatottak, tehát a szakhatósággal (irányító szervvel) egy vonalban, de attól függetlenül látnak el ellenőrző funkciókat. De ebbe a vonalba esnek az irányító és felügyeleti hatóság mellett ténykedő különböző ellenőrző közegek, társadalmi ellenőrök, stb. Ezek feladata a normatívák, rendelkezések mikénti végrehajtásának, tulajdonképpen a tényállásnak a pontos felderítése, tehát az eljárás tényállás-megállapításnak nevezett cselekményének legfontosabb mozzanatát végzik. Minél alaposabb, körületekintőbb az ellenőrzés, annál inkább hű, az objektív valósághoz közelebb álló a ténymegállapítás. Ezért nem közömbös, hogy az ellenőrzés milyen formában történik. Az államigazgatásellenességek felderítésére éppen a szóban lévő (felügyeleti) ellenőrzés a leghivatottabb. Márpedig a helyszíni felderítés a bírság kiszabásával kapcsolatos ténymegállapítás (bizonyítás-felvétel) legfontosabb mozzanata. Ezért különösen kívánatos, hogy az irányító és a felügyeleti szervek ellenőrzési munkájának mikénti lebonyolítását a tétélesjog minél alaposabban rendezze. Különös alapossággal munkálták ki például az ellenőrzés mikénti lefolytatását a kereskedelmi felügyelet szerveinél, amely mintául szolgálhat minden egyéb felügyelet ellenőrzési eljáráshoz (ez az ellenőrzés nem más, mint speciális államigazgatási eljárás). Az egyéb hatóságok és hatósági közegek ellenőrző tevékenységét is a jogszabályok különböző mértékben, többkevesebb alapossággal rendezték. Minél jobb az ellenőrzés me-

nete, annál jobban derül fény az elkövetett szabálytalanságra és annál alaposabb a tényfelderítés. Az ellenőrzés helyzete hasonló a büntető eljárás nyomozati szakaszához.

A bírságolási (szabálysértési) eljárásnál az ellenőrzésre támaszkodó bizonyítás, illetőleg tényállásmegállapítás jelentősen befolyásolja az eljárás menetét azzal a formával szemben, amelynél a szabálysértést nem ellenőrzés, hanem egyéb körülmények között észlelik. Ugyanis ez utóbbi esetben - nyilván - nagyobb problémát jelent a bizonyításfelvétel, amelyet egészében a bírságoló eljárás során kell lebonyolítani. A szabálysértés kivételével az összes többi államigazgatáselleneségnél, illetőleg bírságfajtánál (jelesül a felügyeleti és a rendbírságnál) az ellenőrzés szabályként megelőzi a tulajdonképpeni bírságolási eljárást. A helyzet csupán a szabálysértésnél összetett. Nevezetesen: a kifejezett államigazgatásellenes szabálysértésnél süllyal ugyancsak ellenőrzéssel van dolgunk, míg az egyéb (főképpen: az együttéléssel kapcsolatos) szabálysértéseknél helyszíni ellenőrzésre ritkán, sőt általában nem kerül sor. Ez utóbinál tehát a tényállás tisztázása, a bizonyításfelvétel súlypontja a szabálysértési eljárás, illetőleg a kétoldalú meghallgatáson nyugszik. A helyszíni ellenőrzés már lehetővé teszi, hogy ne csak a szabálytalanság megállapítása, hanem annak során az elkövető meghallgatása is megtörténjék és a tényállásfelvétel az elkövető által felhozott tényeket is rögzítse. Ami az előzetes, főképpen a "szervezett" ellenőrzésre támaszkodó bírságolási eljárást illeti, eljárásjogilag voltaképpen egyre megy, hogy az ellenőrzést a bírságolás során eljáró hatóság tagja (illetőleg nem a bírságot kiszabó dolgozója), vagy pedig, különösen az ún. általános szabálysértési hatóság esetén (amely az ellenőrzést márcsak szervezeti felépítése miatt sem folytathat le, de ellenőrző jogosultsága is vitatható) más hatóság, vagy egyéb ellenőrző közeg folytatja le. A felügyeleti bírságot nézve, a felügyelet valamelyik tagja (vagy több tagja) útján végzi az ellenőrzést,

de a bírság kiszabására az ellenőrzés eredményéhez képest a felügyelőség vezetője a hivatott; az észleltekről tehát a bírságot kiszabó szerv (személy) sem közvetlenül, hanem csak közvetve értesül. A szabálysértés esetén is az eljáró szerv a szakhatóság ellenőrzéséről, megállapításáról általában közvetve és nem a tárgyaláson értesül. Amíg azonban a szabálysértési eljárásban az elkövető meghallgatása szabályként kötelező, a felügyeleti bírságolásnál az elkövetőnek erre nincs alanyi jogosultsága. A szabálysértési eljárásban meghallgatás nélkül csak szűk körben van bírság kiszabásának helye és akkor is az elkövető kifogása a meghallgatást kötelezővé teszi.

Az elmondottak - azt hisszük - érzékeltetik, hogy más a bírságolási eljárás jellege, ha azt szervezett ellenőrzés megelőzi, vagy sem. Ezért ennek figyelembevételét helyesnek véljük érvényesíteni azon elvek meghatározásánál, amelyeket a bírságolási eljárásban szükségesnek látunk alkalmazni. A tárgyalandó elvek nem válnak olyan élesen széjjel, mint a bírói eljárásban, hanem még inkább komplex módon, egymásba átmenve és egymást feltételezve érvényesülnek.

A kontradiktórius jelleg a bírságolásnak egyik szükségképpeni jellemzője. Abból ered, hogy a jogellenességet az illető államigazgatási feladatot ellátó, irányító-szervező hatóság, vagy felügyeleti szerv észleli, amelynek a jogszabályok betartatására hivatalból kell ügyelnie, vagypedig a sértett; (az utóbbi esetben a szabálysértés rendszerint a társadalmi együttéléssel és közvetlenül nem az államigazgatás szervező munkájával kapcsolatos). Tehát a vázolt, vagyis a felügyeleti és rendbírságolás esetén (bár rejtett módon) ellenérdekű felek között folyik az eljárás. A kontradiktórius jelleg azt a követelményt támasztja, hogy az elkövető részére a meghallgatás mindenképpen biztosíttassék; A meghallgatás elve azonban "szűkebb", mint a kontradiktórius jellegből következő tárgyalási elv. Ez utóbbi azt jelenti, hogy a szerv a jogsértő magatartásnál mindkét, ún. ellenérdekű fél együttes jelenlétében jár

el. A meghallgatás elvét viszont célszerű a szóbeliség elvével nyomban egybevetni. Az államigazgatási eljárásban a meghallgatás elve kifejezetten az esetben érvényesül, ha az eljárást az ügyfél kezdeményezte; csak ekkor van alanyi joga a meghallgatásra, amelynek nyilván szóbelileg kell történnie. A meghallgatás elve viszont szűkebb, mint a szóbeliség elve, mivel meghallgatásra, tehát álláspontja megismertetésére az ügyfélnek az államigazgatási eljárásban akként is van lehetősége, hogy előadását írásban terjeszti elő; pedig ilyen esetben joga van arra, hogy ügyével, beadványával a hatóság köteles foglalkozni. A szóbeliséggel társuló meghallgatás elvét valamennyi bírságolási eljárás általános elvévé lenne célszerű tenni. Külön kezelendő azonban az eljárási törvény szabályai szerint kiszabásra kerülő végrehajtási és eljárási bírság, mivel ezt, mint már másutt is jeleztük, - helyesnek véljük - az eljárási törvény keretében hagyni.

A szóbeliséggel társuló meghallgatási elv nem azonos a tárgyalási elvvel. Ez utóbbi ugyanis a bírságolási eljárásban is azt jelentené, hogy a bírságoló szerv az eljárást csak úgy folytathatja le, ha mind az elkövetőt, mind pedig a feljelentőt (az ellenőrzést végző hatóságot vagy közegét) együttesen a tárgyaláson hallgatja meg. A tárgyalási elv általánosan kötelezővé tételét a bírságolási eljárásnak éppen a fő típusára mellőzhetőnek tartjuk; a bírságolást előző alapos, eljárásjogilag jól kidolgozott ellenőrzés ugyanis elegendő bizonyító adatot szolgáltat, amelyhez a szakhatóságnak általában már nincs sok hozzáfűzni valója. Általános elvvé tehát csak az elkövető szóbeli meghallgatását kívánatos tenni. Az elkövető meghallgatása garancia arra, hogy az illető a védekezését maximálisan igénybe veheti, a hatóság pedig közvetlenül is észleli az ezzel kapcsolatos bizonyítékokat (a hatóság ellenőrzési anyagának észlelése "közvetve", vagyis a hatóság meghallgatása nélkül is elégséges). Az elkövető meghallgatása a bírságolási eljárás célját is jobban szolgálja; jelesül: a szóbeli

meghallgatás a legalkalmasabb forma az eljárás nevelő szerepének a kidomborítására. Ezért azt a nézetet valljuk, ha az elkövető szóbeli meghallgatása a tényállás tisztázásához netalán nem szükséges, tehát az eljárás gyorsasága, az eljárási ökonómia nélküle jobban biztosítható, az eljárásnak a meghallgatással nyilván nyújtottabb menete mégis olyan áldozat, amelyet a szocialista állam nevelő funkciójának hathatósabb érvényesítésére érdemes meghozni.^{9/} Itt rendszerint ugyanis nincs az eredmény közvetlen veszélyeztetéséről szó, mint általában a pozitív feladatmegoldó államigazgatási eljárásban, ahol a szervező munkán, a feladatmegoldáson van a hangsúly. Mivel a bírság mellett egyéb enyhébb eszközök igénybevételét is javasoltuk, vagyis a nevelő eszközök szélesebb körben való alkalmazását, ezért szükségképpen a szóbeli meghallgatást is szélesíteni kellene csaknem valamennyi bírságolási eljárásban. Nem véljük elégségesnek azt, hogy az elkövetőnek az ellenőrzés során amúgy is volt lehetősége a védekezésre, nézetének kifejtésére.

A meghallgatás elvén túlmenő tárgyalás elvére kellene épülnie azon bírságolásnak, amely nem az államigazgatási ellenőrző tevékenységére, hanem egyéb feljelentésre indul meg. Ide rendszerint azok a szabálysértések tartoznak, amelyek a lakosság együttélésével kapcsolatosak. Itt a kétoldalú meghallgatásnak a szóbeliséggel és közvetlenséggel együttesen kellene érvényesülnie. A megjelenést kötelezővé kellene tenni nemcsak az elkövetőre, hanem a feljelentőre, illetőleg a sértettre nézve. A tárgyalási elv maradéktalan érvényesülése mind a tényállás pontos felderítésére, mind a nevelőfunkció hathatósága érdekében szükséges.

Meg kell vizsgálnunk a poenalizáló, de általában a bírói eljárásnak a közvetlenség elvét, hogy vajon szükségesnek véljük-e alkalmazni a bírságolási eljárásban: általános érvényesülését nem látjuk szükségesnek; éspedig elsősorban az ellenőrzésre felfedett jogellenességekre figyelemmel. Felesleges

isméltés lenne, ha az ellenőrzés során nyert ténymegállapításokat a szabálysértési, illetőleg a bírságolási eljárásban még külön bizonyítani kívánnók. Ezt az esetben látjuk mellőzhetőnek, ha a feljelentés, illetőleg az eljárás kifejezett ellenőrző tevékenységre támaszkodik. Ebből következik, hogy az ellenkező esetben viszont célszerűnek véljük alkalmazni; akkor kerülne reá sor, ha a jogellenességet nem ellenőrző szerv észlelte (amelynek ellenőrzési ténymegállapítása az alakszerű bizonyítást pótolja), hanem a feljelentés egyéb személytől származik.

A bírságoló eljárásokban a nyilvánosság elvét általános érvényűnek kívánnók elismerni, legfeljebb kivételes, igen szűk körben lehetne csak mellőzni. A nyilvánosság a szabálysértési eljárásnak elve, de ki kellene másfajta bírságolásra is terjeszteni. Erre természetesen akkor van lehetőség, ha az eljárásban legalább a meghallgatás elve érvényesül; ha a tárgyalási elv is érvényesül, a nyilvánosságnak még fokozottabb a szerepe. A nyilvánosság többoldalú garanciát jelent; egyrészt alkalmas arra, hogy elősegítse a dolgozók bevonását ügyeik intézésébe; nevelő hatása az érdekelteken túlmenően kiterjed és ugyanakkor a bírságoló szerv munkájának az ellenőrzésére is alkalmas. A nyilvánosság "mérsékelt" alkalmazásának elvét már a bírságolási eljárást előző ellenőrző eljárás során is kívánatos felhasználni, természetesen csak abban a mértékben, amely az esetleges további tényfelderítést nem akadályozza, és abban a körben, amelyet a dolgozók kollektívája felölel. Ezzel már az ellenőrzés felhasználhatja a kollektíva nagy nevelő erejét, és a dolgozóknak lehetőséget biztosít, hogy részt vegyenek ügyeik intézésében, és hallassák véleményüket. Erre vonatkozóan a felügyeleti ellenőrzésnek jó példával szolgálhat a volt állami ellenőrzési minisztérium, majd a népi ellenőrzés munkamódszere.

A bírságolási eljárás köréből még számos egyéb fontos kérdést lehetne megtárgyalni, így pl. a jogorvoslati eljárást,

amelynek a hatásköri és szervezeti vetületével ugyanilyen című fejezetben más vonatkozásban foglalkoztunk; itt is különösen a fellebbezési jogon kívüli jogorvoslási módokat, mind az elkövető, mind a hatóság oldaláról; a bíróság szerepét a bírságolásban^{10/}. Engedtessek meg, hogy nézetünket csupán egy-két további kérdésben összefoglaljuk.

A bírságolásban a jogorvoslati eljárásra az államigazgatási eljárás általános szabályait csaknem teljességében helyesnek tartjuk alkalmazni; nevezetesen: az egyfokú fellebbezés és a felettes szerv kasszációs-revizíós jogköre alkalmaznak látszik.^{11/} Ami a reformatio in peius problémáját illeti, jöllehet a tilalma mellett is hangzik el nézet,^{12/} mi is azonban azon a véleményen vagyunk, hogy kizárásának éppen úgy, mint az államigazgatási eljárásban, a bírságolási eljárásban sem kellene helyet biztosítani; vagyis a felettes bírságoló szerv jogosult legyen a büntetést (bírságot) korlátozni és az elkövető rovására is megváltoztatni, illetőleg a bírságoló határozatot helyben hagyni vagy megsemmisíteni, illetőleg új eljárás lefolytatását elrendelni. A fellebbezési eljárásra is a bírságolási alapeljárásban alkalmazandó irányelvet véljük - bizonyos korlátozásokkal - fenntartani.

Külön kérdésként kissé közelebbről nézzük meg a bírságoló hatóság önállóságának a kérdését. Ez a probléma inkább ugyan a bírságoló szerv hatásköri és szervezeti kérdéseibe tartozik, de elsősorban eljárási vetületként jelentkezik.

A bírságoló szervek alá-, illetőleg fölérendeltségében, jöllehet elsősorban szervezeti és hatásköri kérdés, mégis az eljárási jogban jut kifejezésre a felsőbb szerv jogosultsága az alsóbb szerv irányába. A probléma alapjában kétfelé ágazó; nevezetesen: a bírságoló, elsősorban a szabálysértési hatóságok alá- és fölérendeltségének eljárási jogi tartalma, valamint ugyanez a bírságoló (szabálysértési) és az elsősorban nem bírságoló, hanem ún. teljes államigazgatási jogosítványú, de a bírságoló szerv fölé rendelt szerv vonatkozásában; ez utóbbi a

tanácsszervezetben jelentkezik a tanácsszervezet összetettsége, a kettős alárendeltség folytán. Az eljárás mikénti szabályozására nézve a kérdés ismét kétfelé ágazik: az 1957. évi IV. törvény alapján eljáró bírságoló szervek és a szabálysértési eljárás alapján eljáró bírságoló szervek alá- és fölrendeltségének eljárásjogi tartalma szempontjából.

A kérdés vizsgálata során vissza kell utalni a hatáskört illetően érintett ama problémára, hogy a bírságolás a cselekvés tartalma szempontjából sajátos, nem tipikus államigazgatási tevékenység, vagyis a bíraskodás elemei fedezhetők fel benne. Az, hogy az államigazgatási szervek által végzett tevékenységben, eljárásban a bíraskodás egyes elemei, mint pl. általában a jogsértés esetén való eljárás, vagy az eljárás bizonyos kontradiktórius színezete fellelhető, nem jelenti azt, hogy az ilyen irányú tevékenység igazságszolgáltatás és nem államigazgatási jogosultság lenne. Helyesen mutat rá Névai László: Alkotmányunk tételei azt az alapelvet juttatják kifejezésre, hogy hazánkban (akárcsak a többi szocialista államban is) az igazságszolgáltatást az állam - más állami szervek kizárásával - egyedül a bíróságok útján gyakorolja. Az igazságszolgáltatás a szocialista államban az egységes államhatalom egyik tevékenysége, amelynek végzésével a szocialista állam elkülönített módon megszervezett állami szerveket, bíróságokat bíz meg. A bíróságoknak ez az igazságszolgáltatási monopóliuma fontos alapelve a szocialista törvénykezési jognak. A kizárólag bíróságok útján történő igazságszolgáltatás alapelvének nem mond ellent az a körülmény, hogy egyes jogvitás ügyeket eldönthetnek nem bírósági szervek is. E bíróságszerű szervek tevékenysége nem igazságszolgáltatás, bár eljárásuk sok vonatkozásban hasonlít a bíróságéra és a bíraskodási tevékenység több-kevesebb elemét is tartalmazza. Működésük mégsem igazságszolgáltatási jellegű, mert szervezetükben és eljárásukban sosem érvényesülnek együttesen az igazságszolgáltatási garanciák és feladataik nem azonosak a bíróságokéival. A kontradik-

tórius (tárgyalási, "szóváltó") jelleg nem elég valamely eljárás igazságszolgáltatási természetűvé minősítéséhez. E szervek határozathozó tagjai tekintetében, egyebek közt. pl. a függetlenség (utasítás mentesség) kérdése vagy fel sem vetődik vagy más értelemben vetődik fel.

Jóllehet a bírságolásnak - mint ezt a hatáskört illetően kifejtettük - van bírói színezete, de a törvénykezési jog oldaláról is bizonyítva alapjában mégis sajátos államigazgatási jogosítvány. A szabályozás módja is azzá teszi, illetőleg azt juttatja kifejezésre. A bírságfajták többségére - mint láttuk - az államigazgatási eljárás általános szabályai az irányadók, a szabálysértések elbírálására nézve pedig különös eljárás: a szabálysértési eljárás érvényesül. A bírságolás valamennyi tárgyalta fajtára nézve az államigazgatási jelleget mi sem bizonyítja jobban, mint éppen az a - látszólag érvelésünk ellen ható - szabályozási forma, hogy a szabálysértésre, mint a bírói eljárást legjobban megközelítő államigazgatási eljárásra, az 1957. évi IV. tv. hatálya nem terjed ki. És éppen ezen van a hangsúly: az 1957. évi IV. tv. az államigazgatási eljárás általános szabályainak hatálya alól - többek közt - a szabálysértési eljárást kifejezetten kiemeli. Vajon azt jelenti-e ez, hogy a szabálysértési eljárás: nem államigazgatási eljárás? Nem. Éppen ellenkezőleg. A törvény tárgyi és szervei hatálya szabálysértési ügyek intézésére is kiterjedne, éppen ezért szükséges ezt az ügycsoportot a szóban lévő törvény tárgyi hatálya alól kifejezetten kiemelni. Bár a tárgyalta alapelvek részben eltérőek az eljárás általános szabályaitól, az 1957. évi IV. törvény szabályai kellő rugalmasságot engednek egyes elvek, pl. a kontradiktórius jelleg érvényesüléséhez.

Visszatérve kiinduló pontunkhoz: az alárendeltség eljárási vonatkozásban tehát a következőképpen jelentkezik. Az 1957. évi IV. tv. a hatáskörök épségben tartásának az elvén áll, ami azt jelenti: az államigazgatási eljárásban a fokozatosság megtartása kötelező, vagyis nem lehet szó - jogszabály-

sértés nélkül - a hatáskörnek sem pozitív, sem negatív elvonásáról. Ez a gondolat bizonyos rokonságot mutat a bírói függetlenséggel, természetesen anélkül, hogy vele azonos lenne. Itt is t.i. arról van szó, hogy az államigazgatási (hatósági) eljárásban, az ún. egyedi ügyekben való utasítási jog - nem érvényesülhet. Az eljáró szerv saját hatáskörében jogosult és kötelezett a döntésre. Az államigazgatási eljárásban azonban különböztetnünk kell a fellebbviteli hatóságok és az egyéb fölérendelt szervek között. Ugyanis valamely hatóság fölérendelt szerv lehet anélkül, hogy az fellebbezési fórum legyen. A hatósági eljárás során egyedi ügyben való utasítási jog sem a fellebbviteli, sem az egyéb fölérendelt szervet nem illetheti meg, vagyis jogsértés nélkül nem lehet az, hogy a felettes szerv az egyedi (hatósági) ügy mikénti eldöntését meghatározná. A fellebbezési szervekhez az ügy általában az ügyfél (érdekelt) kezdeményezésére kerül, és a szervnek jogában van az elsőfokú határozatot megsemmisíteni, megváltoztatni vagy helyben hagyni. Nézetünk szerint ennek mind jogsértés, mind pedig érdeksértés esetén helye lehet. Nem így azonban a felügyeleti hatóságok, ha az ügy nem panasz eljárás folytán kerül elbírálási körükbe, hanem pl. felügyeleti vizsgálat folytán vagy egyéb más módon. Ezek beavatkozása csupán a jogsértésekre terjedhet ki; vagyis a fölérendelt szerv helyzete korlátozottabb, mint az egyéb szervezési munkával kapcsolatos, tehát nem az 1957. évi IV. tv. hatálya alá tartozó ügyekben. Ilyen értelemben pl. az eljárási törvény lex specialis a tanácsstörvény szervezeti és hatásköri rendelkezéseihez képest. Egyébként ilyen - nagyobb - jogosítvány illeti meg a centrálisan működő szerveket is, ha nem a hatósági eljárás során ténykednek. Mivel pedig a szabálysértés kivételével valamennyi egyéb államigazgatási bírságolásra az 1957. évi IV. tv. rendelkezései az irányadók, amelynél a felügyeleti beavatkozás, a hatáskörök önállósága és fokozatossága tekintetében kimunkált, a szabálysértési eljárással szemben valamennyi egyéb bírságolási eljárás-

rás kötöttebb, jobban biztosítja az eljáró szerv önállóságát. Az egyébként vitatható, hogy vajon a panaszeljárás szabályai kiterjednek-e a szabálysértési ügyekre? A törvény a panaszeljárást és a közérdekű bejelentést illetően ugyanis "kivételes" az államigazgatási (hatósági) eljárás medréből és bármely szerv működésére alkalmazni kell. Felvetődhet tehát a kérdés: vajon az 1957. évi IV. törvény hatálya alóli kifejezett "kivételes" fennáll-e a szabálysértési panaszeljárásra, vagy pedig a kérdés tételesen jogilag teljesen megoldatlan. Nézetünk szerint: a panaszeljárásra - a szabálysértés vonatkozásában - a törvény hatályát nem lenne célszerű általánosan kiterjeszteni, legfeljebb szűkített mértékben. Mármost mi a helyzet a szabálysértések vonatkozásában? A szabálysértési eljárás nem rendelkezik a hatóságok önállóságának a kérdéséről, csupán az egyfokú fellebbezésről; pedig - legalább olyan mértékben - itt is szükséges volna, mint az államigazgatási eljárás általános szabályainál. A szabálysértési eljárás rendezésénél tehát figyelemmel kell lenni a felügyeleti szervek helyzetére is. A megoldás útja adva van, nevezetesen az 1957. évi IV. tv.-hez hasonló módon. A szabálysértési hatóság önállóságát jogszabályban is célszerű rögzíteni, miszerint a fellebbezési hatóság kivételével, a felügyeleti szerveknek csupán jogszabálysértés esetén lenne beavatkozási joga. Ez a korlátozás persze csupán az egyedi ügyekre vonatkozna. A bírságolás alapvetően államigazgatási karaktere megkívánja, hogy a fellebbezési és a felügyeleti szervek a bírságoló hatóságok egész működését megtárgyalják és szükség esetén részükre normatív jellegű utasítást adjanak ki.

J E G Y Z E T E K

a X. fejezethez

1. Például a hatáskörnek - államigazgatási eljárási kódexben - a bírdíhoz hasonló "kimerítő", elsődleges rendezése - túlzás nélkül mondva - megoldhatatlan. Már csak emiatt sem lehetne az eljárás általános szabályainak kizárólagos érvényesüléséről beszélni.
2. 65.000/1909. BM r. a rendőri büntető eljárás szabályzata (Rbsz); 59/1952. MT rendelet a kihágási eljárás szabályai (KESz).
3. A lengyel jogban a gyorsított eljárás lehet gyorsított büntetőparancs vagy pedig gyorsított tárgyalásos eljárás. Sajátossága azon alapszik, hogy rövidebbek a határidők, különösen a fellebbezési határidő és a büntetések azonnal végrehajthatók. A gyorsított eljárás bevezetéséhez külön normatív aktus szükséges, mégpedig az ország egész területére a Minisztertanács elnöke, az egyes vajdaságokra vagy azok egyes részére a vajdasági tanács elnöksége. Az eljárás bevezetésének oka az a törekvés, hogy megakadályozzák adott kihágások (szabálysértések) nagyobb mérvű előfordulását. A gyorsított eljárást nem lehet hat hónapnál hosszabb időre bevezetni. (Staroscziak, Jerzy-Iserzon, Emanuel: i.m. 205. p.)
4. Bár "alaki" kérdés, de mégis jól kifejezné az ún. feladatmegoldó államigazgatási eljárásnak a poenalizáló eljárásoktól való különbségét, sőt a poenalizáló eljárás - elnevezésileg bizonyos rendészeti izét megszüntetné, Mártonffy Károly - az "eljárás" elnevezésével kapcsolatos - megállapításának hasznosítása: "Az elkövetkező jogalkotásban helyesebb lenne az "államigazgatási rendtartás" megjelölést használni. Az "eljárás" szónak kétségen felül bizonyos bántó mellékíze van. Azt jelenti, hogy valaki ellen eljárni, valaki ellen hatósági intézkedést foganatosítani. A szocialista jogban pedig éppen ellenkezőleg, együttműködésről van szó. (Mártonffy Károly: A szocialista magyar államigazgatás és államigazgatási jog tíz éve, Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Évkönyve, 1955, 557. p.)
5. A lengyel szabályozás szerint "olyan ügyekben, amelyeket a büntető államigazgatási eljárás rendelkezései nem szabályoznak, kiegészítőleg az államigazgatási eljárás általános előírásait alkalmazzák, a törvény által körülírt

kivételes esetekben a büntető eljárásról szóló törvény rendelkezéseit is." (Staroscziak, Jerzy-Iserzon, Emanu-el: i.m. 204. p.

6. Az 1957. évi IV. tv. indoklásából.
7. "A szabálysértési eljárásról, mint államigazgatási eljárásról lévén szó, vizsgálódásaink során olyan általános szempontokra is figyelemmel leszünk, mint az államigazgatási eljárás lehető egységesítése, az általános eljárási szabályoktól eltérő rendelkezések számának csökkentése... a szabálysértési eljárás várható rendezése alkalmával az illetékes szerveknek figyelemmel kell lenniük az államigazgatási eljárás általános szabályaira is, függetlenül attól, hogy az 1957. évi IV. tv. kifejezetten kiemeli a szabálysértési eljárást, mint olyat, amelyre hatálya nem terjed ki." (i.m.19.p.)
8. Egyetértünk Szücs István nézetével: "A szabálysértési eljárás alapelvei egyrészt az államigazgatási eljárás általános alapelveiből, másrészt a büntető eljárás alapelveiből folynak. Ez azért van így, mert a szabálysértési eljárás az államigazgatási eljárás keretébe tartozik, mint speciális eljárási forma, természetesen azonban az eljárás szabályozottsága sok vonatkozásban hasonlatos a büntető eljáráshoz (i.m. 10-11.p.).
9. A meghallgatás nélküli bírságolási eljárás lehetőségét a szabálysértés vonatkozásában a gyakorlat, de nézetünk szerint kissé szűkebb látókörű praktícizmusa igényelte. Az 1959. évi 36. tvr. indoklása szerint: "A szabálysértési eljárásban gyakran előfordul, hogy a döntéshez nincs feltétlenül szükség az elkövető meghallgatására. Ilyenkor felesleges, hogy az elkövetőt a szabálysértési hatóság megidézzék, s a fegyelemzetlenség elkövetésében jelentkező hátrány még azáltal is fokozódjék, hogy az elkövető a meghallgatás tartamára munkahelyéről távol lenni kényszerüljön és munkájában kiesés támadjon."

Nem vitás, hogy az eljárás-ökonomia a tárgyaláson kívüli eljárást - a mai hatásköri és szervezeti feltételek mellett - megkívánja. A meghallgatás elve csak részleges törést szenved. Megfontolandó azonban, hogy vajon az ilyen eljárás (amely az elkövető kifogására ugyan tárgyalássá alakítható át) szolgálja-e a nevelő funkció hathatóságát. Nézetünk szerint alig. Ezért, ha a települési szervek hatáskörébe kerülnek majd egyes szabálysértések, nyilván más lesz a helyzet. A meghallgatás időpontjának a helyes megválasztása, az eljárás helybeli lefolytatása lehetőséget ad arra, hogy a meghallgatás nélküli eljárás mellőzhető legyen.

10. Bár véleményünk szerint valamely ügynek a bíróság elé utalása fokozottabb garanciát biztosít a törvényességnek, mint az egyéb jogorvoslási mód, mégis elégségesnek véljük azt, hogy a bírságolás ne lépje át az államigazgatási szervezet küszöbét. Bár ez a probléma erősen vitatható, és az ellenkező nézet mellett is sok érv sorakoztatható fel. Az ügyészi felügyelet hatékonysága - nézetünk szerint - biztosítékot nyújt a törvényesség maximális érvényesítésére. Ha a bírói útnak bizonyos teret engednők, akkor csakis kivételesen, a szabálysértés egyes eseteiben találjuk esetleg helyénvalónak. Bár a magyar tételes szabályozásban is van rá példa, hogy a szabálysértésnél általában még enyhébb színezetű rendbíróság ügyében keresettel lehet a bírósághoz fordulni. Így pl. a családi pótlékkal kapcsolatos rendbíróság, amely ezer forintig terjedhet, és az SZTK megyei alközpontja (kirendeltsége), illetőleg a társadalombiztosítást ellátó szakszervezeti központ fizetési meghagyással rója ki, a fizetési meghagyás ellen a munkáltató harminc napon belül keresettel fordulhat a fizetési meghagyást kikézbeszítő szerv székhelye szerint illetékes járásbíró-sághoz (38/1959. (VIII.15.) Korm. rendelet 29. § (4) bek.).
Hasonló a helyzet a dolgozók társadalombiztosítási nyugdíjával kapcsolatos rendbírósággal is. Nevezetesen: a rendbíróság ezer forintig terjedhet, és azt a nyugdíjmegállapító vagy folyósító szerv fizetési meghagyással rója ki. A fizetési meghagyás ellen annak kézbesítését követő naptól számított harminc napon belül keresettel lehet élni a fizetési meghagyást kibocsátó szerv székhelye szerint illetékes járásbíró-sághoz, Budapesten a Pesti Központi Kerületi Bírósághoz. A határidőn belül beadott keresetnek halasztó hatálya van (67/1958. (XII.24.) Korm. rendelet 90. § (2) bek.).
11. Távlatosan nézve azonban elfogadhatónak látszik Szamel Lajos megállapítása: "A szocialista államigazgatásban ... mind hivatalból, mind pedig jogorvoslati kérelemre történő felülvizsgálat esetén a pusztá kasszációs rendszeré a jövő. Ez a fejlődés iránya..." (Szamel Lajos: Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai, Budapest, 1957, 160. p.)
12. Schüsseler, Rolf: Gedanken zur ... usw. 711. p.
13. Névai László: A magyar bírósági szervezet fejlődése a felszabadulás óta. Jogtudományi Közlöny, 1960, 4. sz. 215.p.

A FELHASZNÁLT FŐBB FORRÁSMUNKÁK

- Adamovich, Ludwig: Handbuch des österreichischen Verwaltungsrechts, Wien, 1954. Erster Band: Allgemeiner und formalrechtlicher Teil, 306 p.
- Alexejew, S.S.: Die Grundlagen des Strafverfahrens der UdSSR und der Unionsrepubliken, Neue Justiz, 5. September, 1959., N. 17.
- Alexejew, S.S.: Über die Gesetzmässigkeit der Entwicklung des Sowjetrechts in der Periode des umfassenden Aufbaus des Kommunismus, Staat und Recht, 1960. N. 11/12.
- Angyal Pál: A közigazgatásellenesség büntetőjogi értékelése, Budapest, 1931. 62 p.
- Antalffy György: A társadalmi szervek szerepéről az állami feladatok végrehajtásában, Állam és Igazgatás, 1959, 7. sz.
- Bacsó-Beck-Móra-Névai: Magyar polgári eljárásjog, Budapest, 1959. 550 p.
- Bajáki Veronika: A társadalmi bíróságokról, Jogtudományi Közöny, 1960. 7-8. sz.
- Bak József: A mezőgazdasági termelőszövetkezetek állami irányításának egyes jogi kérdései, Állam és Igazgatás, 1960. 1. és 2. sz.
- Barta Antal: A magyarországi latinság szótára, Budapest, 1901.
- Beér János: Az államjog tárgya és rendszere, Jogtudományi Közöny, 1958. 11-12. sz.
- Beér János-Kovács István-Szamel Lajos: Magyar államjog, Budapest, 1960, 555 p.
- Berényi Sándor: A szocialista államigazgatás kérdései az államigazgatási jogviszonnyal kapcsolatban. Tanulmányok az állam és a jog köréből, Budapest, 1953.
- Bennyő Károly: A tanácsrendelet-alkotás időszerű kérdései, Állam és Igazgatás, 1959. 4. sz.
- Bihari Ottó: Az államhatalmi és államigazgatási szervek hatáskörének problémái, Budapest, 1953. Studia Juridica Auctoritate Universitatis Pécsi Publicata.
- Bönninger, K. - Nochbaum, H.U. - Schulze, G.: Das Verwaltungsrecht der DDR, Allgemeiner Teil, 1957, 326 p.
- Breznay Tibor - Füstös Gedeon - Sándor Jenő - Vida István: A szabálysértési eljárás. Az 1955. évi 17. számú törvényerejű rendelet és a 32/1955. /VI.8./ MT számú rendelet magyarázata, Budapest, 1956. 224. p.

Büntetőtörvénykönyv Tervezete

- Červený Zdeněk: K některým otázkám správního deonucování, zvláště správního trestání, Zu einigen Fragen des Verwaltungszwanges, besonders des Verwaltungsstrafverfahrens, Universitas Carolina, Vol. 3. 1957. /XIII./ Juridica- No. 2., Sumplibus Universitatis Carolinae Typis "Práce" Pragae, 121-146. p.
- Costa, Gerhard: Rauchschäden und ihre rechtliche Behandlung - ein volkswirtschaftliches Problem, Staat und Recht, 1959, N. 6.
- Cselcov, M.A.: A szovjet büntető eljárás, Budapest, 1954. 420 p.
- Dalloz: Répertoire de Droit Public et Administratif, publié sous la direction Raymond Odent - Marcel Waline, Paris, Jurisprudence Générale Dalloz, Tome I., 1958.
- Dawletkeldiew, A.: Die Weiterentwicklung der Lehre vom sozialistischen Staat durch den XXI. Parteitag der KPdSU, Kommunist, 1959, Nr. 11, Rechtswissenschaftlicher Informationsdienst, 1959, N. 9.
- Dennevitz, Bodo: Die Systeme des Verwaltungsrechts, Ein Beitrag zur Geschichte der modernen Verwaltungswissenschaft, Hamburg, 1948. 280. p.
- Eisenbart Tamás: Van-e deviza szabálysértés? Magyar Jog, 1957, 5. sz.
- Eörsi Gyula: Kártérítés jogellenes magatartásért, Budapest, 1958. 223. p.
- Eörsi Gyula: Prevenció és vétkesség. Az Állam- és Jogtudományi Intézet Értesítője, 1960, III. kötet, 1. sz.
- Ferró Józsefné: Egyes büntettek szabálysértéssé minősítéséről, Magyar Jog, 1956. 8. sz.
- Fleiner, Fritz: Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, Tübingen, 1928, 449 p.
- Fonyó Antal: A pénzügyi büntetőjog, Az adózás alapkérdései, Budapest, 1959.
- Fonyó Gyula: Szovjet törvénytervezetek a társadalmi szervezetek szerepének növeléséről, Állam és Igazgatás, 1960, 1. sz.
- Forsthoff, Ernst: Lehrbuch des Verwaltungsrechts, I. Band. Allgemeiner Teil, München-Berlin, 593 p.
- Fréjaville, M.: Manue de droit criminel, Paris, 1956, 352. p.
- Füstös Gedeon-Szamel Lajos: A kihágási eljárás szabályai, Budapest, 1952, 171 p.
- Garancsy Mihályné: A dolgozók fegyelmi és büntetőjogi felelőssége, Az Állam- és Jogtudományi Intézet Értesítője,

- 1960, III. kötet, 2-3. sz.
- Gesetzgebung der Polnischen Volksrepublik, Warschau, 1957, Heft 3. Arbeitssicherheit und Arbeitshygiene, 162 p.
1955, Bergbau, 107 p.
- Goldschmidl, James: Das Verwaltungsstrafrecht, Eine Untersuchung der Grenzgebiete zwischen Strafrecht und Verwaltungsrecht, Berlin, 1902, 603 p.
- Grosschmid Béni: Magánjogi előadások, Jogszabálytan, Budapest, 1905.
- Halász József: Az államhatalom helyi szervei fejlődéséről a népi demokratikus államokban, Állam és Igazgatás, 1959, 3. sz.
- Halász József: Népi demokratikus államunk fejlesztésének kérdései a Magyar Szocialista Munkáspárt VII. Kongresszusának határozataiban, Jogtudományi Közlöny, 1960. 1-2. sz.
- Hámori Éva: A bünteléstán és a büntelési rendszer kérdéseihöz, Jogtudományi Közlöny, 1959. 4. sz.
- Horváth János: Az adminisztratív bizottságok működése, Állam és Igazgatás, 1956. 2. sz.
- Jampolszkaja, C.A.: Meggyőzés és kényszer a szovjet közigazgatási jogban, "Szovjet Közigazgatási és pénzügyi jog kérdései", Moszkva, 1952.
- Jampolszkaja, C.A. - Sorina, E.V.: Adminisztrativno-pravovüje voproszü ukreplenyija goszudarsztvennoj diszciplini, Moszkva, 1955. 182 p.
- Jellinek, Walter: Verwaltungsrecht, Berlin, 1931. 571 p.
- Joffe, O.Sz.: A gazdasági tevékenység szabályozásának polgári jogi és államigazgatási jogi módszereiről, Jogtudományi Közlöny, 1960. 3. sz.
- Karpez, J.J., -Solodkin, J.J.: Die Rolle dor örtlichen Sowjets der Deputierten der Werktätigen bei der Festigung der örtlichen Ordnung, Staat und Recht, 1960. N. 3.
- Katonáné, Soltész Márta: A szabálysértési eljárás egyes kérdéseinek új szabályozása, Magyar Jog, 1959. 11. sz.
- Kádár Miklós: Büntetőjog, Egyetemi Jegyzet, 1959. Általános Rész I. és II. kötet, 207, 107 p.
- Kimmel Josef: Österreichisches Verwaltungsstrafrecht, Wien, 1949. 146 p.
- Király Tibor: A kihágások a magyar jogban, Tanulmányok az állam és jog köréből, Budapest, 1953.
- Király Tibor: A szabálysértések, Állam és Igazgatás, 1955. 9. sz.
- Király Tibor: A kisebb súlyú cselekmények büntetőjogi elbírálá-

- sa. Magyar Jog, 1959. 5 sz.
- Kmetty Károly: A magyar közigazgatási jog kézikönyve, 1907, 704 p.
- Kovács István: Az államigazgatás meghatározása, Az Állam és Jogtudományi Intézet Értesítője, 1957. 1. köt. 1. sz. 67-93. p.
- Kovács Tibor: A végrehajtó bizottság szakigazgatás szervei, Állam és Igazgatás, 1961. 4-5. sz.
- Közüreva, J.A.: Az államigazgatási kényszer és fajtái, Lenin-grád, 1957, /oroszul/.
- Köst, Ewald: Juristisches Wörterbuch, Bremen, 1955. 672 p.
- Kövesdi Ferenc: A szabálysértési eljárás időszerű kérdései, Állam és Igazgatás, 1959. 9. sz.
- Kröger, H. - Schulze, G. - Unger, O.: Zu den Grundfragen der Staatsrechtswissenschaft in der DDR, Staat und Recht, 1959, N. 9.
- Laubadère, de André: Manuel de droit administratif, Paris, 1960. 319 p.
- Liehr, Willibald - Markovics, Albert: Das österreichische Polizeirecht, Wien, 1949. I. Teil: Polizeibehörden und Bundessicherheitsorgane, 530 p; 1951, II. Teil: Materielles Polizeirecht, 706 p.
- Lukjanov, A.: A szocialista államiság fejlődésének néhány időszerű kérdése, Állam és Igazgatás, 1959. 6. sz.
- Lunjev, A.Je.: A szabálysértés fogalma és az államigazgatási felelősség alapjai, Állam és Igazgatás, 1960. 2. sz.
- Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás, Budapest, 1942, 675 p.
- Martonyi János: Az államigazgatási eljárás szabályozása külföldön, Állam és Igazgatás, 1960. 7. sz.
- Mártonffy Károly: A szocialista magyar államigazgatás és államigazgatási jog tíz éve, az Eötvös Loránd Tudományegyetem Évkönyve, 1955. 567 p.
- Menysagin, V.D.: Szovjet büntetőjog, Általános Rész, Budapest, 1951, 437 p.
- Mikó-J. - Tóth M.: A tanácsok végrehajtó bizottságai egyes szakigazgatási szerveinél a hatósági és gazdálkodási hatáskörök elhatárolásának problematikája, Állam és Igazgatás, 1959. 6. sz.
- Nagy László: Mezőgazdasági termelészövetkezeti jogi felelősség, Állam és Igazgatás, 1959, 8. sz.
- Nagy László: A termelészövetkezetek állami irányítása és a tanácsok feladatai, Társadalmi Szemle, 1960. 4. sz.

- Nedbajlo, P.Je.: A szovjet jogszabályok megfelelő érvényesülésének jogi biztosítékai, Szovjetszkoje Goszudarsztvo i Pravo, 1957. 6. sz. /Sz/1061/
- Névai László: A törvényesség, az igazságosság és a nevelő feladat a polgári eljárásban, Jogtudományi Közlöny, 1958. 10. sz.
- Névai László: A magyar bírósági szervezet fejlődése a felszabadulás óta, Jogtudományi Közlöny, 1960. 4. sz.
- /Magyar/ Nyelvtörténeli Szótár, 1890
- Peschka Vilmos: Vita a magyar népi demokratikus jogrendszer tagozódásáról, Jogtudományi Közlöny, 1959. 9. sz.
- Peschka Vilmos: A jogviszonyelmélet alapvető kérdései, Budapest, 1960. 219 p.
- Petrov, G.I.: A szovjet államigazgatási jog kodifikációjának feladatai, Szovjetszkoje Goszudarsztvo i Pravo, 1958. évi 6. sz., Jogtudományi Közlöny, 1958. 10. sz.
- Petrov, G.I.: A szovjet államiság fejlődéséről a mai viszonyok között, Jogtudományi Közlöny, 1960. 4. sz.
- Pikler Kornél: Az Állami Kereskedelmi Felügyelet helye és szerepe az államigazgatásban, Jogtudományi Közlöny, 1960. 7-8. sz.
- /A Magyar Népköztársaság/ Polgári Törvénykönyve, 1959.
- Püschel, Neinz: Die Gesetzgebung der Deutschen Demokratischen Republik, Neue Justiz, 1959. N. 5.
- Rajkowski, Rudolf: Prawo karno-administracyjne Polski Ludowej, Zarzys czesci ogólniej i postepowania, Warszawa, 1955. Wydawnictwo Prawnicze, 272 p.
- Rajkovski, Rudolf: Odpowiedzialność karno-administracyjna pracownika uspołecznionego zakładu pracy, 1956, Warszawa, 142 p.
- Reifferscheid, Adolf: Ergänzbares Lexikon des Rechts
- Romaschkin, P.S.: Probleme der sowjetischen Gesetzgebung, Staat und Recht, 1959. N. 6.
- Romaschkin, P.Sz.: A Szovjetunió és a szövetséges köztársaságok büntetőtörvényeinek alapelvei, Jogtudományi Közlöny, 1959. 9. sz.
- Rosta Károly: A tanácsok mezőgazdasági feladatai a termelőszövetkezetek állami irányításában, Állam és Igazgatás, 1959. 8. sz.
- Rozmaryn, Stefan: Sejm und Volksräte in der Volksrepublik Polen, Warschau, 1958. 157 p.
- Ruck Erwin: Schweizerisches Verwaltungsrecht, Zürich, Erster Band, 179 p. Zweiter Band, 172 p.

- Sargorodszkij, M.D. - Joffe, O.Sz.: A szovjet jog rendszere, Szovjetszkoje Goszudarsztvo i Pravo, 1957. 6. sz.
- Schlegelberger, Franz: Das Recht der Gegenwart, 1956. Berlin und Frankfurt a.M.
- Schmidt Péter: Decentralizáció és demokratikus centralizmus, Állam- és Jogtudományi Intézet Értésítője, 1959. 2. köt. 1-2. sz. 75-100. p.
- Schüsseler, Rolf: Das Wesen der Übertretungen im Strafrecht der DDR und das Verfahren bei der Bestrafung von Übertretungen, Berlin, VEB, 1956. 143. p.
- Schüsseler, Rolf: Gedanken zur künftigen Regelung des Ordnungsstrafrechts, Neue Justiz, 1958. N. 18.-19.
- Sorina, E.V.: A szocialista tulajdon védelmének államigazgatási módja a Szovjetunióban, Szovjetszkoje Goszudarsztvo i Pravo, 1953. 4. sz. /Sz/575./
- Spiegel, Ludwig: Die Verwaltungsrechtswissenschaft, Leipzig, 1909. 222 p.
- Staats- und Rechtswissenschaftliche Konferenz in Babelsberg am 2. und 3. April 1958. Protokoll, Berlin 200 p.
- Staats- und verwaltungsrechtliche Gesetze der DDR, Berlin, 1958. 777 p.
- Starościk, Jerzy - Iserzon, Emanuel: Prawo administracyjne, W zarysie, Warszawa, 1959. 415 p.
- Studenikin, S.S. - Wlassow, W.H. - Jevtichijev, J.J.: Sowjetisches Verwaltungsrecht, Allgemeiner Teil, Berlin, 1954.
- Szamel Lajos: Az államigazgatás törvényességének jogi biztositékai, Budapest, 1957. 219 p.
- Szamel Lajos: Az utasítási jog tartalma az államigazgatásban, Az államigazgatás néhány kérdése és a közalkalmazottak munkajogi helyzete, 1958.
- Szamel Lajos: A jogforrások, Budapest, 1958. 183 p.
- Szatmári Lajos: A pénzügyi szabálysértések, Az adózás alapkérdései, Budapest, 1959.
- Szokoly István: Néhány szó a szabálysértésekkel foglalkozó 1960. évi 16. sz. törvényerejű rendeletről, Magyar Jog, 1957, 5. sz.
- Szotáczi Mihály: A jogi akarat osztálytartalma, Budapest, 1959, Studia Juridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata, 30 p.
- /A/ Szovjetunió 1958. évi büntetőjogi szabályai, Budapest, 1959. 159 p.
- Szlugyenyikin, Sz.Sz.: A szovjet államigazgatási jog, 1951, 289 p.

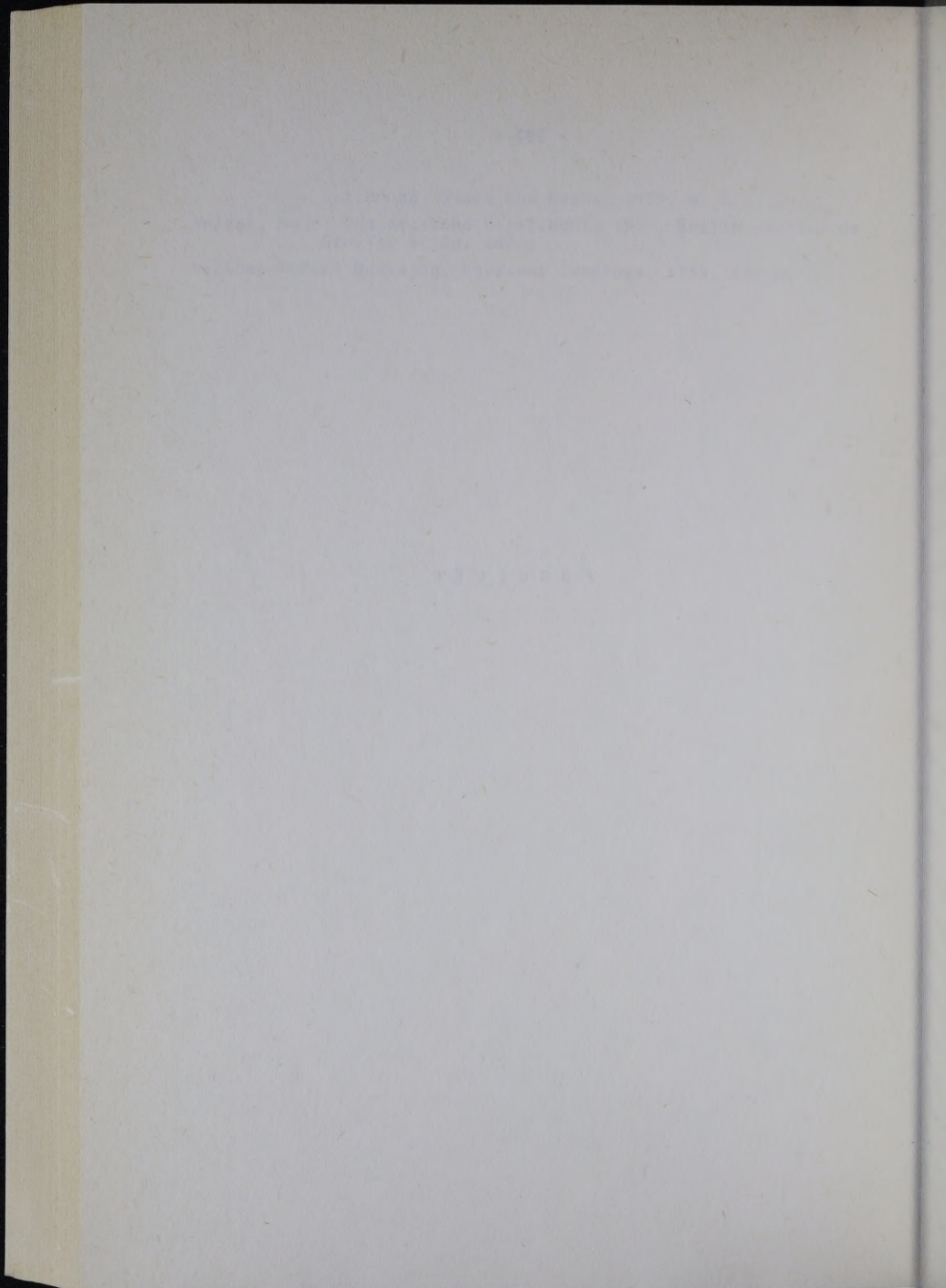
- Szubockij, Ju.V.: Administrativnoje pravonarucenyije i presztuplenyije, Vesztnyk Moszkovszkovo Universzityeta, 1959, 2.
- Szűcs István: A szabálysértés intézményének egyes kérdései, Szeged, 1959, Acta Universitatis Szegediensis, 24 p.
- /A/ társadalmi bíraskodás problémái a Szovjetunióban, 1960. 88 p.
- Török Lajos: Az állandó bizottságok fejlődése a Szovjetunióban és a népi demokratikus országokban, Állam és Igazgatás, 1959. 6. sz.
- Toldi Ferenc: Az államigazgatási aktusok megsemmisítéséről és megváltoztatásáról, az Állam és Jogtudományi Intézet Értesítője, 1958, I. kötet, 2. sz.
- Toldi Ferenc-Pákay Barnabás: Az államigazgatási eljárás általános szabályai, Budapest, 1959, 358 p.
- Tomcsányi Móric: Rendészet-közigazgatás-bírói jogvédelem. Értekezések a filozófiai és társadalmi tudományok köréből, M.Tud.Akadémia, Budapest, 1929.
- Tóth József: A rendészeti ténykedés alakjai, Eger, 1939, 204 p.
- /A magyar/ törvényhatóságok jogszabályainak gyűjteménye, Budapest, 1892, I-III. kötet.
- Trajnin, A.N.: A bűncselekmény tényálladéka a szovjet büntetőjogban, Szosztav presztuplenija po szovjetszkomu ugolovnomu prava, Moszkva, 1951 /Sz/1031/ 217 p.
- /DaS/ Tschechoslowakische Strafgesetzbuch vom 12. Juli 1950, In deutscher Übertragung mit einer Einleitung vom Dr. Schmied, Erich, Berlin, 1952, Walter de Gruyter et Co.
- Tureczkij, M.: A bűncselekmény és a fegyelmi vétség, Szocialiszticeszkaja Zakonnoszty, 1956, 10. sz.
- Tusnádi Élthes Gyula: A rendőri és a jövedéki büntetőjog. Az ezeréves magyar kihágási jog története, Budapest, 1955, 592 p.
- Ujlaki László: A szerződés a terv megvalósításának szolgálatában, Jogtudományi Közlöny, 1960. 3. sz.
- Ustawa o orzecznictwie karno administracyjnym, Objasnienia i teksty, Warszawa, 1959, 415 p.
- Vas Tibor: Az állami és társadalmi szervek viszonyának néhány kérdése, Állam és Igazgatás, 1960. 1. sz.
- Viski László: Szándékosság és társadalomra veszélyesség, Budapest, 1959, 298 p.
- Weber, D.H.: Zur Rolle des Strafrechts bei der sozialistischen

Erziehung, Staat und Recht, 1959. N. 6.

Welzel, Hans: Das deutsche Strafrecht, 1954, Berlin, Walter de Gruyter et Co. 442 p.

Weltner Andor: Munkajog, Egyetemi Tankönyv, 1955, 527 p.

F Ü G G E L É K



Madarász Tibor:

SZATMÁRI LAJOS

TUDOMÁNYOS MUNKÁSSÁGA

I.

1922-ben született, és alig múlt ötven éves, amikor pályájának csúcspontján - a szó szoros értelmében - alkotóereje teljében elragadta a halál. A rákospalotai családi házból hozta magával, a példaképként tisztelt postás-apjától tanulta a dolgozó ember szorgalmát, tisztességét, munkaszeretetét és fegyelmét. A budapesti bencés reálgimnáziumban - kitüntetéssel érettségizve - széleskörűen művelt, több nyelven beszélő, igényes emberré nevelkedett.

Az 1941-ben egyetemünkön megkezdett jogi tanulmányait a háború félbeszakította. Szatmári Lajos volt Erdélyben diák-munkaszolgálatosként, megjárta a frontot és az amerikai hadifogolytábor. Tanulmányait 1947-ben fejezte be Karunkon "summa cum laude" minősítéssel.

Szatmári Lajosnak egyetlen munkahelye volt: 1946-tól halála napjáig az ELTE Állam- és Jogtudományi Karának Államigazgatási jogi Tanszékén dolgozott. Az utókor számára tanulságos lehet előrehaladásának vázlatja: 1946-ban még diákként a tanszékvezető könyvtárkezelői megbízást ad neki. E minőségben is három éven keresztül tulajdonképpen már oktató munkát végez. 1949-ben lesz csak tanársegéd, majd 1953-ban adjunktus, és csak tíz évi adjunktusi működés után, 1963-ban nevezik ki docenssé. Egyetemi tanári kinevezésére 1969-ben kerül sor. Az akkori, a hat-

vanas évekbeli gyakorlathoz képest, amikor általában a harmincasokat nevezték ki egyetemi tanárrá, Szatmári Lajos későn és "öregén" nyerte el az egyetemi tanári címet.

Itt a Karon mind a hallgatók, mind az oktatók és más dolgozók, csakúgy, mint a társak és a barátok a széles szakmai-tudományos közéletben közkedvelt egyéniségként tisztelték. A szívélyesség és a segítőkészség volt rá jellemző. Csendes, az éles összeütközéseket kerülő, sokszor túlzottan is béketűrő, ugyanakkor határozott karakter: szigorú belső értékrendjéhez ragaszkodik, igazságszerető. Ami miatt őrlí magát és gyakran fölháborodik, az az igazságtalanság, a butaság és a hozzá nem értés. Bár gyenge egészségi állapota miatt sokszor volt fáradt, alapjában véve vígkedélyű, a humort és a társaságot kedvelő ember volt.

Szatmárit széles szakmai műveltségű jogászként ismertük. Oktatói és kutatói sikereinek talán legfőbb "titka", hogy a tételes jog nagy ismerője volt. Erre épült bőséges ismeretanyaga és ennek alapján jutott el az általánosításokhoz, az elemzés útján az absztrakcióhoz, a jog és az államigazgatás tudományos törvényszerűségeinek a feltárásához.

Szatmári a szó igazi értelmében pedagógus volt, de nem csak oktató, hanem kreatív tudós és eredményes kodifikátor is. Szenvedélyesen szeretett oktatni. Előadásain hatalmas információmeget zúdított a hallgatóságra (gyakran nehezen is tudták követni). A hallgatók széles körében népszerű volt, főleg az esti és levelező hallgatók kaptak tőle rendkívül nagy segítséget. (Csütörtök délutáni konzultációin a tanszék régi, patinás

szemináriumi helyiségében sokszor úgy vártak rá a konzultánsok, mint a betegek az orvos előszobájában.) A munkájuk mellett tanuló emberekkel azért foglalkozott különösen nagy kedvvel, mert ekkor nemcsak tanított, hanem egyidejűleg ő maga is gyakorlati ismereteket szerzett. Ennek folytán a magyar tudomány világában aligha volt nála tájékozottabb ember az igazgatási szervezetről és annak gyakorlati működéséről. Éveken át tanította a "Különös részt". Aki próbálkozott ezzel az államigazgatási jogi oktatói feladattal, az jól tudja, hogy az egész "Különös rész" oktatása, előadása - azonos féléven belül - mennyire embert próbáló feladat. Szatmári Lajos ennek azért tudott tökéletesen megfelelni, mert tájékozott volt az államigazgatási jog minden alágazatában, sőt azon túlmenően, a tételes jog egészében is. Igényes, humánus, és általában kedélyes vizsgáztató volt, de a felkészületlenség, különösen a stupiditás, és az akkori világban néha előforduló pökhendi szemtelenység mélyen felháborította és gyakran kihozta a sodrából.

A műveit tanulmányozó olvasó Szatmárban önállóan gondolkodó, immár évtizedek távlatából szamlélve is időtállóan bizonyult tudományos eredményeket produkáló kutatót ismerhet meg. A tanulmány második részében bizonyítom, hogy Szatmári Lajos szuverén tudóssá vált és ilyen maradt, nem hódolván be az akkori divatos szemléleteknek és módszereknek. Ő ugyanis a jog és az államigazgatási szervezet, valamint annak működése területén a szabályosságok, a törvényszerűségek feltárására törekedett, és ehhez a valóság, nevezetesen a tételes jog valósága és az igazgatási gyakorlat tanulmányozása, elemzése út-

ján jutott el.

Tevékenyen résztvett a gyakorlati jogalkotásban is. A Szabálysértési Kódex 1968-as megalkotását előkészítette Szatmári elméleti tevékenysége. Ezt követően végig részt vett a kodifikációs munkában, a Kódex megszövegezésében és indoklásának elkészítésében. Hasonlóan rengeteg időt és energiát fordított a postai-, távközlési-, majd a vasúti törvény elkészítésére is.

Tevékeny, szorgalmas ember volt, nem ismerte a lazsálást, alig a pihenést. Kínozta az időhiány, s közben olthatatlanul vágyott a tudományos alkotómunka árkádiai nyugalmára!

II.

1.) Szatmári Lajos tudományos életművének vázlatos áttekintése és méltatása előtt szükségesnek tartok két előzetes megjegyzést. Egyrészt Szatmári munkássága, tudományos eredményei elhelyezhetők a magyar államigazgatási jogtudomány és a magyar államigazgatástudomány sok évtizedes folyamatában. Véleményem szerint ebben a tudományos folyamatban folytonosságot figyelhetünk meg. Ez azt jelenti, hogy Magyar és Tomcsányi tevékenységét követően ez a folytonosság nem szakadt meg. Bár az elmúlt négy évtized eredményeit értékelve a mi szűkebb szakterületünkön is bőven van helye a kritikának, a súlyos fogyatékoságok elmarasztalásának is, az elmúlt negyven év valóságos tudományos eredményei azonban nem hagyhatók figyelmen kívül. Így Szatmári eredményei az egyetemes magyar államigazgatástudományt gyarapították.

A másik megjegyzés: Véleményem szerint Szatmári Lajos nem kapta meg azt a megfelelő értékelést - sem az eddigi értékelő szakirodalmi munkákban, sem a tudományos közgondolkodásban -, amely pedig műveinek tényleges értéke alapján őt joggal megilletné. Ahogy az idő múlik, ez annál inkább nyilvánvaló lesz, jóllehet - és ezt nagyon szeretném hangsúlyossá tenni - Szatmári munkásságának az újraértékelését - talán pontosabb úgy fogalmaznom, hogy érdemének megfelelő értékelését - nem a politikai kurzusváltás tette és teszi lehetővé és szükségessé.

2.) Szatmári tudományos munkássága elsősorban e most közreadott művében, ezen kívül a tankönyvekben, jegyzetekben és szép számú tanulmányban ismerhető meg. Ezeknek az eredményeknek realizálási módja volt maga a kodifikáció is, ahol Szatmári felkészültsége, saját tudományos eredményei, tudományos szemlélete a kodifikáció elméleti megalapozásán túlmenően a jogalkotási folyamatban is domináns szerepet játszott.

Ami Szatmári munkásságának tudományrendszertani elhelyezését illeti, azt mondhatjuk, hogy ő a hagyományos jogtudományi irányzat művelője volt, rendkívül fejlett érzékkel a jogtudomány - különösen az államigazgatási jogtudományi dogmatikai elemzési területén. Ez nemcsak abban nyilvánult meg, hogy a tudományos elemzéseinek tárgya elsősorban a tételes jog és a tételes jog által szabályozott államigazgatás, hanem abban is, hogy a tudományos eredményeit elsősorban a jogalkotásban lehetett hasznosítani, (és a körülmények szerencsés összejátszása folytán erre a hasznosításra sor is került).

Ismert, hogy hazánkban a hatvanas években - elsősorban Szamel Lajos nevéhez fűződően - ismét teret kapott az állami-gazgatás igazgatástudományi (szervezéstudományi) nézőpontú tanulmányozása. Tulajdonképpen a Magyary Zoltán által meghonosított tudományos irányzat egyfajta modernizált, a kor követelményeihez igazított reneszánszáról beszélhetünk. Ez a fajta szemléletmód nem hagyta érintetlenül Szatmári gondolkodását sem, főként a szervezettipológiai munkáiban. Munkáinak zöme azonban kétségtelenül jogtudományi műnek minősíthető.

Szatmári tudományos tevékenységét - tárgykörét tekintve - három nagy téma köré csoportosíthatjuk. Az első, a legjelentősebb a szankciótan körébe tartozó kutatások csoportja. A második nagy témakört a jogdogmatikai elemzések adják, amelyek elsősorban az államigazgatási jogalkotás törvényszerűségeinek a feltárására irányultak. Végül a tudományos eredmények harmadik kategóriáját az igazgatástudományi kutatások területén ismerhetjük meg.

3.) Szankciótan kutatásait időben és funkciójukat tekintve is két csoportra oszthatjuk. Az első a Szabálysértési Kódexet megelőző időszakra esik, és e kutatások rendeltetése az egységes államigazgatási felelősségi rendszer kialakítása, ennek elméleti alapvetése, tulajdonképpen a szabálysértési kodifikáció koncepciójának a megalkotása. A kutatások másik csoportja a Szabálysértési Kódex megalkotására, majd az azzal összefüggő elméleti kérdések tisztázására irányult.

A szankciótan körébe tartozó munkái közül kétségtelenül a

legjelentősebb a most közreadott kandidátusi disszertáció, "A bírság a magyar államigazgatásban".¹

"A bírság a magyar államigazgatásban" (továbbiakban "A bírság") Szatmári eredeti koncepciója szerint nem kívánta felölelni az államigazgatási szankciórendszer egészét. Ezért is választotta "csupán" a bírságot témául és címül is. Minthogy azonban a bírság a Szabálysértési Kódex megalkotását megelőző időszakban is a legáltalánosabb államigazgatási szankció típus volt, így akarva-nem akarva Szatmári gyakorlatilag minden szankcióval összefüggő témát áttekintett. Ennek a munkának az egyik nagy érdeme annak a hatalmas tételes jogi materiának a számbavétele, feldolgozása, rendszerezése és tudományos elemzése, amelyekben a hatvanas évek végén a magyar államigazgatási szankciórendszer megjelent. Közismert, hogy akkoriban ahány anyagi jogszabály volt, gyakorlatilag szintén annyi szankciócsoportot lehetett megkülönböztetni. Ezért tehát a magyar államigazgatási jog szankciórendszerének a számbavétele szinte a teljes államigazgatási anyagi jog áttekintését igényelte. (Azért jogosult a "szinte" szót korlátként beszúrunk, merthiszen akkoriban rendkívül nagy mennyiségben éltek olyan normatív miniszteri utasítások, amelyek a hierarchikus irányítással működő vállalatok és intézetek számára tartalmaztak igen nagy mennyiségű államigazgatási jogi normát. Minthogy ezek szankciója általában a munkajogi szankció volt, ennek a materiának a tanulmányozását Szatmári szükségképpen mellőzte.) Nem mellőzhette viszont az úgynevezett publikus jogban, tehát a miniszteri rendeletben vagy annál magasabb szintű jogforrásban megjelenő jog-

szabályokban reprezentált hatalmas joganyagnak az áttekintését.

"Bírság" címén ugyan, de Szatmári számbavett gyakorlatilag mindenféle államigazgatási jogi szankciót, ezeket tipizálta, csoportosította, és mindegyikükről rendkívül alapos jogdogmatikai leírást, elemzést adott. Így elsőként végezte el a szabálysértés kategóriájának államigazgatási jogtudományi elemzését és leírását. Ez a közigazgatási jogtudomány nagy adóssága volt, hiszen a szabálysértési jog elődjéül szolgáló kihágási jog tanulmányozását a közigazgatási jogtudomány művelői nem tekintették feladatuknak. Ezt a büntető jogtudomány képviselőire hagyták. Valóban, ebben az időszakban, hosszú-hosszú évtizedeken át a közigazgatási büntető bíraskodás témái, általában az államigazgatási szankcióalkalmazás témái csak mint büntetőjogi témák jelentek meg és általában a büntetőjogászok tollából olvashatók írások e témakörben.

Szatmári maradandót alkotott az államigazgatási szankció fogalmának a tudományos elemzésében. Kísérletet tett arra, hogy e területen az egymással összefüggő, bonyolult fogalmak tartalmát és összefüggésrendszerét feltárja (pl. szankció-kényszer-joghátrány összefüggései). Ugyanígy elvégezte a szabálysértési tényállások osztályozását és ezzel tulajdonképpen a szabálysértések rendszerének egyfajta koncepcióját vázolta fel, amely alapjául szolgált a kodifikációnak.

A "Bírság" című mű igen nagy érdeme a szabálysértés mellett létező egyéb bírságfajták, különösen az úgynevezett felügyeleti szervek bírságainak a pontos számbavétele, a szabálysértések és e bírságok, továbbá egyéb államigazgatási jogi

szankciók egymással való összevetése, összehasonlítása, azonosságuk és különbségeik feltárása.

Mindaz, amit a szabálysértések jogi természetéről Szatmári hallatlan alaposággal és precizitással megírt, ma is jól hasznosítható tudományos eredmény. Nem csak arról van szó, hogy egy adott korszak tételes jogának feldolgozása ma értékes jogtörténeti emlék, hanem arról is, hogy a szankciók jogi szabályozásának az elméleti lehetőségeit, mintegy modelljeit vázolta fel. Ezzel a munkával a mai és a jövőbeli jogalkotók számára is igen figyelemreméltó elméleti alapokat adott.

Komoly értékeket találunk a "Bírság" jogtörténeti, tudománytörténeti fejtegetéseiben és megállapításaiban csakúgy, mint a nemzetközi összehasonlító anyagában. Ez utóbbi rendkívül gazdag. Tudománytörténeti haszna van ezeknek az összehasonlító jogi és történeti módszerrel végzett kutatásoknak, hiszen a Szatmári által feltárt külföldi és hazai forrásokra a mai szankciókutatásban is szilárdan lehet támaszkodni.

Kiemelést érdemel a "Bírságnak" az a jellemzője, hogy az általánosításokat, az elméleti megállapításokat hallatlanul gazdag tárgyjogi bizonyító anyag előzi meg, illetőleg illusztrálja. A mű pontosan tükrözi Szatmári módszerét: a tételes jog pontos számbavétele után elvégzi a jogintézmények elemzését, rendszerezését, csoportosítását, majd az így megállapított modelleknek a pontos leírását. Eközben az olvasó megismerkedhet az akkori magyar jog számos intézményével, természetesen megismerve a jogforrásokat is. A jogtörténészek a későbbi korokban hálással lehetnek majd Szatmárinak ezért a pontosságért!

Végezetül e munka értékelését azzal zárhatjuk, hogy a különböző bírságtípusok dogmatikai elemzése alapján Szatmári kiszűri ezek hasonló, sőt azonos vonásait. Így eljut ahhoz a konceptióhoz, amely aztán a Szabálysértési Kódexben realizálódik, nevezetesen ahhoz, amely megteremti az úgynevezett általános szabálysértés, a pénzügyi szabálysértés és a felügyeleti bírságolás egységes dogmatikai rendszerét, és megteremti az alapot ezek közös tételes szabályainak a megalkotására a Szabálysértési Kódex, az 1968. évi I. törvény keretében.²

Szankciótani kutatásai a második szakaszban, a Szabálysértési Kódex közvetlen elméleti előkészítésére, illetőleg a Szabálysértési Kódex interpretálására szolgáltak. Ezek közül a munkák közül kiemelkedik néhány tanulmánya (pl. a szabálysértési jog fejlesztésének elvi alapjairól, illetőleg a bíráskodás és az államigazgatás kapcsolatának és elhatárolásának egyes kérdéseiről írott tanulmánya).³ A Szabálysértési Kódex elkészítése során Szatmári rendkívül intenzív elméleti munkát is végzett. Ennek a része a Szabálysértési Kódex indoklása is. Tőle személyesen tudom, hogy ennek az indoklásnak a szövegét nagyrészt ő személyesen írta. (Kétségtelen persze, hogy egy törvény indoklása nem szerepeltethető egyetlen szerző kizárólagos műveként, hiszen az mindig valamilyen módon kollektív erőfeszítés eredménye. De ezt a munkát, magának az Indoklásnak az elkészítését joggal Szatmári tudományos tevékenysége részének tekinthetjük.) A Szabálysértési Kódex megalkotásával párhuzamosan Szatmári monográfia kiadását tervezte. Ebben a Szabálysértési Kódex elvi alapjait és minden lényeges elméleti témáját kívánta

feldolgozni. (Tulajdonképpen meglévő hatalmas anyagát kellett volna szinte sajtó alá rendeznie.) Különböző okok folytán ehelyett csak egy kb. 5 ívnyi kis monográfiát írt meg egy nagyobb gyűjteményes munka keretében.⁴ (Ez a Pénzügyi büntettek és szabálysértések c. könyv, amelyet egyébként ő maga szerkesztett.)⁵

Ez a munka - rövidsége ellenére is - az államigazgatási jogi szankciórendszer és felelősségi rendszer sajátos koncepciójának legmagasabb elméleti összefoglalása. (Abban a felfogásban természetesen, amelyet az 1960-as évek második felében alakítottak ki, és amelynek létrejöttében kétségtelenül a Szabálysértési Kódex megalkotása rendkívül nagy, történelmi mértékkel mérve is jelentős előrehaladásnak tekinthető.) Azt a célt is szolgálta, hogy a Szabálysértési Kódexben szabályozott minden lényeges kérdésnek az elméleti hátterét, elméleti alapjait is megadja. Ez a terjedelmes tanulmány műfaját tekintve ugyan kommentár, de funkciójában annál több. Szabálysértési rendszerünk elméleti koncepciójának ma is ez a legszínvonalasabb összefoglalója. Eredeti elméleti válaszokat, indoklásokat kapunk minden olyan tételesjogi kérdésben, amelyben a Kódex megalkotóinak többféle variáció közül lehetett választania, Szatmári elméleti fejtegetéseiből tudjuk meg a megoldás célját és indokát.

A szankciótani kutatási eredmények fontos produktumának tekinthető az 1966-os első egyetemi államigazgatási jogi tankönyv⁶ szankciótani fejezete is. Ebben Szatmári az addigi tudományos munkásságának minden lényeges eredményét összefoglalta és azt didaktikai céloknak alárendelten, sajátosan elrendezve adta közre. A munka számos eleme tartós, ma is, didaktikai cé-

lokat is szolgáló tudományos értéknek minősül. Ilyen mindenekelőtt az államigazgatási jogi szankció különböző szempontok szerinti osztályozása.⁷ Fogyatékoságai ellenére is ez a szankciótani összefoglalás mintegy két és fél évtizeden keresztül alapja volt minden, e tárgykörben később megírt egyetemi tanulynak. Szatmári megállapításait a szerzők általában tartalmilag változatlanul vették át.

Szatmári szankciótani kutatásainak az áttekintését azzal zárhatjuk, hogy a magyar államigazgatási jogi szankciórendszer fejlesztésében 1968 kétségtelenül nagy fordulópontra volt. A Szabálysértési Kódex megalkotásával befejeződött egy fejlődési szakasz, mely végülis az állampolgárt illetően egységes államigazgatási jogi szankciórendszert eredményezett. Ezzel az állampolgári szankciórendszer fejlesztésének az irányait hosszú időre megalapozta és meg is szabta. Ennek a nagy fordulópontra az előkészítésében Szatmári Lajosnak az érdemei elvülhetetlenek. Kevés tudós mondhatja el magáról, hogy szűkebb kutatási szakterülete tételes jogalkotó munkájának a befolyásolásában akkora szerepet játszhatott, mint amekkora Szatmárinak jutott a magyar Szabálysértési Kódex megalkotásának elméleti előkészítésében és gyakorlati megvalósításában.

4.) Szatmári Lajos tudományos tevékenységének igen jelentős része az államigazgatási jogi dogmatika fejlesztését szolgálta. Minthogy Szatmári tudományos munkája fő módszerének a tételesjog rendszerezését, elemzését választotta, szükségképpen beleült között az államigazgatási jogi dogmatika kidolgozatlanágának számos

negatív következményébe. Meg kellett küszködnie azzal, hogy a közigazgatási jogtudomány művelői, elsősorban Tomcsányi Móric, de a külföldi szerzők jelentős része is a közigazgatási jog dogmatikai rendszerét a civilista tudományos tételekhez igazítva kívánta kiépíteni. A civiljogi intézmények azonban a közigazgatási jog valóságában nem mindig, sőt általában kis mértékben nyertek visszaigazolást. A civilista tudományos alapok nem voltak adekvátak a tételes joggal. Az adekvátságnak ezt a hiányát észlelve Szatmári rákényszerült arra - mint minden, a tételes jog elemzéséből kiinduló közigazgatási jogász -, hogy megkísérelje, ezeket a hiányzó jogtudományi törvényszerűségeket maga tárja fel. Kísérletről szólok, mert hiszen egyrészt az idő rövidsége miatt sem volt módja arra, hogy gondolatait kiérlelje, másrészt a tudomány bizonyos további belső fejlődési etapjai voltak szükségesek ahhoz, hogy e feladatok megoldhatók legyenek, és ezek az előzmények Szatmári munkásságának első időszakában még hiányoztak.

Ennek a jogtudományi kutatásnak az egyik eredményeként Szatmári - főként a didaktikai célú munkákban - rendkívül nagy számban nevesítette, különítette el az államigazgatási jog intézményeit. Ezt fontos tudományos eredménynek tekinthetjük, mert a közigazgatási jog területén Magyarországon különösen nagy hagyományai voltak a pozitivista funkciójú és szemléletű didaktikai írásoknak. Röviden szólva a tananyagok régebben jórészt a tételes jog többé-kevésbé rendszerezett leírását, tömörítését adták, anélkül, hogy a különböző tételes jogi rendelkezésekből levonható általánosítások útján tudományos tételeket

adtak volna. Szatmári tudományos tételek megadására is törekedett. Ebből a szempontból a legfigyelemreméltóbb az 1972-ben megjelent első egyetemi különös részi tankönyv, amelyben az ágazati joganyagok igen jelentős részét szatmári dolgozta föl, különösen ami a népgazdasági igazgatás ágazatait illeti.⁸ E fejezeteket tanulmányozva látható, hogy ezekben egyik oldalról még megtalálhatók a pozitivista hagyományok is, (t.i. számos tételesjogi rendelkezést ismertetnek), de ezek a fejezetek már egy magasabb színvonalú tudományos kezelésnek az eredményei is. A tételes jogi rendelkezések jogintézményekbe sűrítve jelennek meg, és e fejezetek már a szabályozás bizonyos általános jellemzését is adják, mégpedig a jogtudománynak Szatmári által kifejlesztett apparátusa igénybevételével. E tankönyv-fejezetekből áttekintést kaphatunk az adott ágazatokban a szabályozott viszonyokról anélkül, hogy a tételes szabályok mindegyikével megismertetne a szerző. Emellett részlegesen, törekvésként megjelenik a szabályozás céljainak és indokainak az ismertetése is. Ugyanígy megkísérli a tömör összefoglalást a szabályozás tartalmáról is. Egyik fejezetben jobban, másikban kevésbé sikerült ehhez a jogtudományi jellemzéshez kiegészítésként valami igazgatáspolitikát is adnia. (Az igazgatáspolitikai ebben az összefüggésben az államigazgatás által megvalósítandó célokat jelenti.) Az is törekvése volt, hogy az igazgatási ágazatra vonatkozó joganyag társadalmi bázisát is bemutassa, vagyis azt a társadalmi tevékenységet és szervezetrendszerét, amelyet az állami igazgatási jog szabályoz. (Mindazonáltal sikerült elkerülnie a régebbi különös részi jegyzeteknek azt a hibáját, hogy az igaz-

gatási szervezet és az igazgatási jog helyett jórészt magát a termelő-szolgáltató apparátust mutatták be.)

A tételes jog elemzése Szatmárit is eljuttatta a jogág néhány alapvető elméleti témájához. Az egyik ilyen téma volt az államigazgatási tevékenység tagolása. Alighanem Szatmári Lajos volt az első Magyarországon, (de külföldi méretekben is), aki a legvilágosabban fogalmazta meg, hogy a szocialista államokban kialakult államigazgatásnak két nagy tevékenységi területe válik el egymástól: az egyik az ún. hierarchikus igazgatás, vagyis az állami vállalatok, állami intézetek, egyéb állami szervezetek alá-fölérendeltségen belüli igazgatása, a másik pedig az ún. hatósági igazgatás, vagyis a hierarchián kívüli igazgatás.⁹ Ezt a felismerését Szatmári meglehetősen korán megfogalmazta, és ezt a szemléletmódot, ezt az alapvető tagolási elvet egyéb munkáiban is alkalmazta, felhasználta.

Szatmári egész tudományos tevékenységén belül talán a legkevésbé ismertek az államigazgatási jogi szabályozás természetéről írottak. Több munkájában olvashatunk e témáról, de talán a legpregnansabban kifejtett gondolatokat az 1970-es kötetben találhatjuk meg.¹⁰ E munkájában Szatmári hallatlan világosan látja azt, hogy a jogi szabályozás két alapvető módja különböztethető meg egymástól. (Az egyik a jogalkalmazás útján, egyáltalán az egyedi aktusok útján érvényesülő jogi szabályozás, a másik pedig az ún. "ex lege" szabályozás, - ha Szatmári nem is nevezi így ezeket.) Erre a meglátásra úgy jut el, hogy a szankció rendeltetését vizsgálja és a szankciót szükségképpen elhelyezi a jogalkotás és a jogérvényesítés folyamatában. A tételes

jog világánál és az igazgatás gyakorlatát is jól ismerve rájön arra, hogy a szankció igen gyakran olyan jogszabályhoz kapcsolódik, amelynek az érvényesüléséhez normális esetben semmiféle államigazgatási közreműködés nem szükséges, merthiszen a címzettek azt önként követni hivatottak, és a szankció alkalmazására csak akkor kerül sor, ha ez az önkéntes jogkövetés elmarad. Szükségképpen látta azt is, hogy jogalkalmazás esetén a szankciónak egészen más a rendeltetése. Ezért érinti több helyen a végrehajtási szankciók szerepét. Ezek a meglátások a magyar szakirodalomban meglehetősen újszerűek az 1960-as években, hiszen - egybehangzóan szovjet nézetekkel - az volt az általános nézet, hogy a jogi normák általában jogviszonyokban realizálódnak, kivéve a tiltó normákat, amelyek jogkövetés útján is érvényesülnek.

Szatmári hűsége a tételes joghoz és elméleti következetessége, hogy t.i. választ adjon a tételes jog és az elmélet lát-szólagos ellentmondásaira, elvezetett a jogi norma funkciójának és szerkezetének újszerű felfogásához is. Szerencséje volt, hogy ezt a fejezetet az 1966-os tankönyvben ő írta, mert így szakíthatott a hagyományos norma-felfogással és bevezethette a feladatmeghatározó norma fogalmát, amelyet természetesen ő a valóságnak megfelelően, helyesen értékelt. (Nem úgy, amint az a külföldi, elsősorban a szovjet irodalomban megjelent.) Ezzel szorosan összefügg az a felismerése is, hogy az államigazgatási jogi norma szerkezete nem felel meg a hagyományos hármas szerkezeti felfogásnak.¹¹ Nem csak a magyar szakirodalomban volt igen

bátor és fontos tett az, hogy ki merete mondani: az államigazgatási jogi norma lehet teljes értékű norma anélkül, hogy mindhárom - úgymond - szerkezeti elemet tartalmazná. Ezzel a későbbi normatani és jogszabálytani kutatásokhoz fontos kiinduló alapul szolgált.

5.) Szatmári tudományos tevékenységének harmadik területe - a hogy már említettem - az úgynevezett igazgatástudományi, szervezéstudományi kutatások szférája. Ebben elsősorban az állami-gazgatási szervezetrendszer tipológiájának az elemzésével adott évtizedekre meghatározó jelentőségű tudományos eredményeket. Másodsorban a termelő-ellátó szervezetek tipológiájának a kidolgozása fűződik a nevéhez.

A Szovjetunióban és más szocialista országokban a rendkívül kiterjedt államigazgatási szervezet leírására igen sok mű született. Ezekben a leírásokban különböző szervtípusokat ugyan megkülönböztettek, anélkül azonban, hogy a szervtípusokat elméletileg jellemezték volna. Szatmári arra vállalkozott, hogy a tervgazdálkodásos gazdaságirányítási rendszer államigazgatási apparátusát vizsgálja tudományos szempontból. Most utólag megállapítható, hogy viszonylag időtálló eredmények azért születhettek erőfeszítései nyomán, mert alapjában véve - anélkül, hogy ezt külön kifejezte volna - funkcionális megközelítést alkalmazott. Azt vizsgálta, hogy mi a rendeltetése a különböző szervtípusoknak. Ilyen alapon különböztette meg egymástól az ágazati és a funkcionális államigazgatási szerveket.¹² Gondolkodásának a mélységét mutatja, hogy - elsősorban a központi szervek funk-

cióit vizsgálva - eljut az ágazati és a funkcionális feladat fogalmáig, és ennek kapcsán fölfedi, hogy az ágazati és a funkcionális szervezet működése nem más, mint elsősorban a vállalatokon belüli, általában a mindenféle termelő, ellátó, szolgáltató szervezeten belüli tevékenységek alapvető fajtáinak tükröződése az igazgatás világában. Abból indult ki, hogy az irányítandó vállalat tevékenységében is vannak ágazati és funkcionális feladatok, és ennek megfelelően az igazgatás során is gondoskodni kell ezeknek az ágazati ill. funkcionális feladatoknak az irányításáról. Erre jönnek létre sajátos szervtípusok. Miután ezt az elemzést végigviszi, a tételes jog és a gyakorlat ismeretében, annak elemzése eredményeként megadja az ágazati ill. funkcionális szervek általános jellemzését. Ez részben igazgatástudományi, részben már azonban jogtudományi jellemzés, hiszen ebben már megvannak a funkcionális ill. ágazati szervek hatásköri szabályozásának az alapjai, tehát azok a tudományos tételek, amelyekre ha a politikusok akarják, a szabályozást alapozni lehet.

Szatmári jellemzése az ágazati és a funkcionális szervekről és az egész államigazgatási szervezetrendszernek, mint az ágazati és a funkcionális szervek együttműködő rendszerének a bemutatása feltétel volt az egész tervgazdasági, tervutasításos rendszer államigazgatási mechanizmusának a viszonylag egzakt leírásához. Más kérdés, hogy ezek az elméleti tételek hozzájárulhattak volna a tudatosabb, az elméletileg megalapozottabb jogi szabályozáshoz is. A Szatmári féle elemzés az adott gazdaságirányítási rendszernek, sőt azon túlmenően egy adott politi-

politikai rendszernek megfelelő államigazgatás elméleti jellemzését adta. Nyilvánvaló, ha megváltozik a politikai rendszer és a gazdaság egymáshoz való viszonya, akkor az államigazgatás világában is az új jelenségek tudományos leírására, új megközelítésekre van szükség. A tervutasításos rendszer államigazgatásáról azonban - ma is joggal állapíthatjuk meg -, Szatmári adekvát, pontos, magas színvonalú tudományos leírást adott.

Hasonlóan pontos szervezettipológiai kutatásokat végzett a társadalom termelő-ellátó-szolgáltató szervezeteinek egymástól való megkülönböztetése területén is. Így az 1966-os tankönyvben az ugyancsak didaktikai céllal írott intézetirányítási fejezet is fontos, új megállapításokat tartalmaz.¹³ Különösen az intézetről adott típusleírást, meg a vállalat és az intézet különbségeinek kimutatása tekinthető igen fontos eredményeknek az 1960-as években. Szatmári tudományos tételei hosszú időn keresztül szolgálták az egyetemi oktatás alapjával.

* * *

Nem volna teljes Szatmári tudományos életútjának jellemzése anélkül, hogy ne szólnánk valamit a derékbatört tervekről. Szatmári Lajos a halála előtti években rendkívül nagy intenzitással készült nagydoktori disszertációjának megírására. Már a különös részi tankönyv megírásakor, (amely utolsó nyomtatásban megjelent műve) a tankönyv előkészítésében hallatlan nagy joganyagot dolgozott fel és a joganyag feldolgozása kapcsán rendkívül gazdag problematikát gyűjtött össze. Feltette tulajdonkép-

pen mindazokat a kérdéseket magának, amelyeket az államigazgatási jogtudománynak meg kell válaszolnia e joganyag belső törvényszerűségeinek kutatásában. Nem voltak még pontosak a tervei arra nézve, hogy mely kérdésekből állítja össze nagy értekezését, de azt bizton állíthatjuk, hogy abban a problémajegyzékben, amit felvázolt, az államigazgatási jogtudomány, elsősorban a jogszabálytannak, illetve jogérvényesülés tanának, valamint a szankciótannak minden lényeges kérdésfeltevése szerepelt. Nagy vesztesége a magyar államigazgatási jogtudománynak, hogy ezek a kérdések Szatmári Lajos részéről kényszerűen megválaszolatlanok maradtak.

Remélem, hogy Szatmári Lajos most közreadott műve felkelti az utókor érdeklődését tudományos tevékenysége iránt, és hogy e szerény tanulmány is segítséget nyújt az érdeklődőknek ahhoz, hogy rátaláljanak Szatmári eredeti gondolataira, amelyek legfőbb értéke, hogy további gondolkodásra serkentenek.

JEGYZETEK

1. Szatmári Lajos: A bírság a magyar államigazgatásban.
Kandidátusi értekezés, Bp. 1961. 467 p.
2. A továbbiakban a "Szabálysértési Kódex" elnevezéssel a szabálysértésekről szóló 1968.évi I.törvényt és az egyes szabálysértésekről szóló 17/1968.(IV.14.) Korm. számú rendeletet együttesen jelölöm, minthogy e két jogforrás szorosan összetartozik.
3. Szatmári Lajos itt hivatkozott tanulmányainak adatai a következők:
 - A szabálysértési jog fejlesztésének elvi alapjai.
Belügyi Szemle, 1964.
 - A bírászkodás és az államigazgatás kapcsolatának és elhatárolásának egyes kérdései. Állam és Igazgatás, 1968.december
 - Az államigazgatási jog szankciórendszerének alapkérdései.
Állam és Igazgatás, 1966. május
4. Szatmári Lajos: A szabálysértési jog alapkérdései.
In: Pénzügyi büntettek és szabálysértések kötetben.
5. Pénzügyi büntettek és szabálysértések, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp. 1970. (szerkesztette: Szatmári Lajos)
6. Berényi-Martonyi-Szamel-Szatmári: Magyar államigazgatási jog általános rész, Tankönyvkiadó, Bp. 1966. Szatmári e tankönyv hét fejezetét írta. (A továbbiakban: Az 1966-os egyetemi tan-

könyv)

7. A szankciótani nézetek összefoglalására szolgált Szatmári következő tanulmánya is:
 - Az államigazgatási jog szankciórendszerének alapkérdései. Állam és Igazgatás, 1966. május
8. Berényi-Martonyi-Szamel-Szatmári: Magyar államigazgatási jog különös rész, Tankönyvkiadó, Bp. 1972. Szatmári e tankönyv 9 fejezetét írta.
9. Lásd erről Szatmári Lajos írását: Berényi- Martonyi-Szamel-Szatmári: Magyar államigazgatási jog általános rész, egyetemi jegyzet, Tankönyvkiadó, Bp. 1963. II.kötet, 6.old.
10. Szatmári Lajos: A szabálysértési jog alapkérdéseiről 164.-165. old.
11. Szatmári Lajos: Az 1966-os egyetemi tankönyv 83.-89. old.
12. Szatmári Lajos: Az 1966-os egyetemi tankönyv 109.-124.old. E témáról írott tanulmánya még: Az ágazati és a funkcionális elv az államigazgatás szervezeti rendszerében, Állam és Igazgatás, 1965. június
13. Szatmári Lajos: Az 1966-os egyetemi tankönyv Második Cím VI. fejezete (218.-247.old.), és Harmadik Cím II. fejezetének 2.§-a (Az intézetek irányítása, 279.-286.old.) Lásd még e tárgykörből Szatmári Lajos: Az intézet (Államigazgatási jogi alapvetés). Acta Fac. Bp. 1966.

Válogatás

Szatmári Lajos munkáiból

a.) Monográfia, kismonográfia

- A bírság a magyar államigazgatásban, Kandidátusi értekezés, Bp. 1961;
- A szabálysértési jog alapkérdései. In: Pénzügyi büntettek és szabálysértések, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp., 1970. (szerkesztette: Szatmári Lajos).

b.) Tanulmányok

- A bíraskodás és az államigazgatás kapcsolatának és elhatárolásának egyes kérdései. Állam és Igazgatás, 1968. december.
- Az intézet (Államigazgatási jogi alapvetés). Acta Fac. Bp. 1966.
- Az államigazgatási jog szankciórendszerének alapkérdései. Állam és Igazgatás, 1966 május.
- A pénzügyi szabálysértés kidifikációjához. Pénzügyi Szemle, 1955 június.
- Az ágazati és a funkcionális elv az államigazgatás szervezeti rendszerében. Állam és Igazgatás, 1965. június.
- A szabálysértési jog fejlesztésének elvi alapjai. Belügyi Szemle, 1964.
- A postai szervek hatásköréről és hatósági jogköréről.

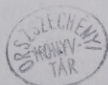
Állam és Igazgatás, 1964. július.

- Az államigazgatási bírságot megállapító jogszabályok törvényi tényállásáról. Acta Fac., Bp. 1962.
- A bírságolás hatásköri és szervezeti kérdései. Állam és Igazgatás, 1961. március.
- A vétkesség kérdései az államigazgatási felelősség érvényesítésében. Acta Fac., Bp. 1963.
- A közszolgálati alkalmazott fogalmának meghatározása (Az államigazgatás néhány kérdése és a közalkalmazottak munkajogi helyzete c. könyvből). Bp. 1958.
- A területi önkormányzat egyes kérdései a Horthy-fasizmus közigazgatásában (Tanulmányok a Horthy-korszak államáról és jogáról). Bp. 1958.
- Ténymegállapító tanulmány tapasztalataiból, különös tekintettel a koordinációra. Állam és Igazgatás, 1959. június (társszerzőségben).
- A helyi vállalatok helyzete és irányításának problémái. Állam és igazgatás, 1954. augusztus-szeptember.
- Az államigazgatási jog rendszere (Tanulmányok az Állam és jog köréből). Bp. 1953.
- Rady i administracja terenowa w Wegierskiej Republice Ludowej (Rady i administracja terenowa socjalistycznych panstw europejskich, Warszawa, 1965., 245-272 pp.) (társszerzőségben).
- Il problema dell'errore in materia di responsabilita (giuridica) della pubblica amministrazione (Estratto della "Rassegna Comparata di Pubblica Amministrazione")1966.29p.

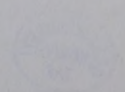
- Le probleme de la faute en matiere d'établissement de la responsabilité (juridique) dans le domaine de l'administratoirin publique. Acta Juridica, 1965.
- Prygotowanie Kadr Administracji na Wegrzech, Rada Narodowa, 1961.december 16.
- Problèmes de la démocratie socialiste en Hongrie (Revue de Droit Hongrois, 1966.évi 2.sz. (angol nyelven is).

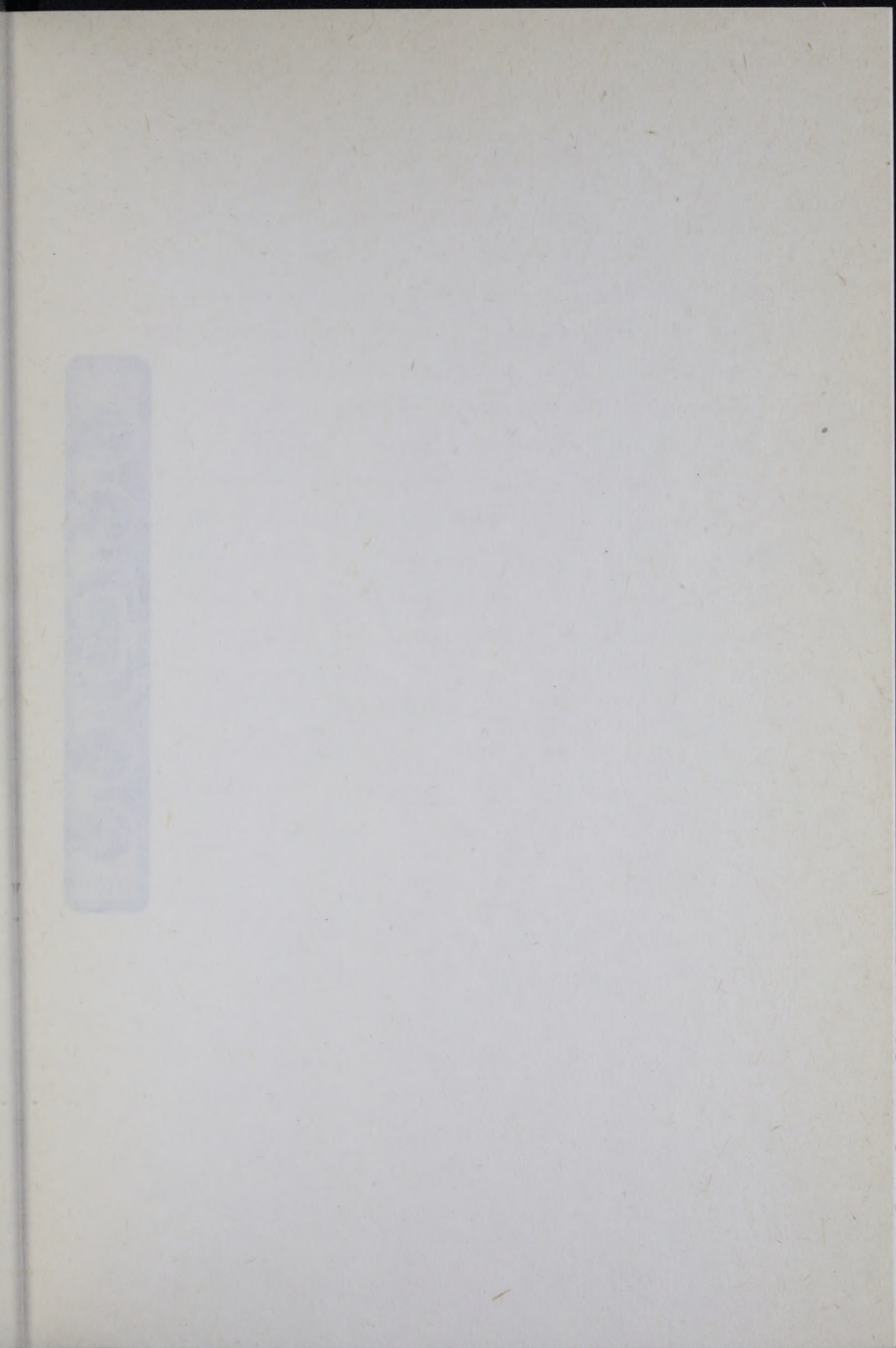
c.) Egyetemi tankönyvek, jegyzetek

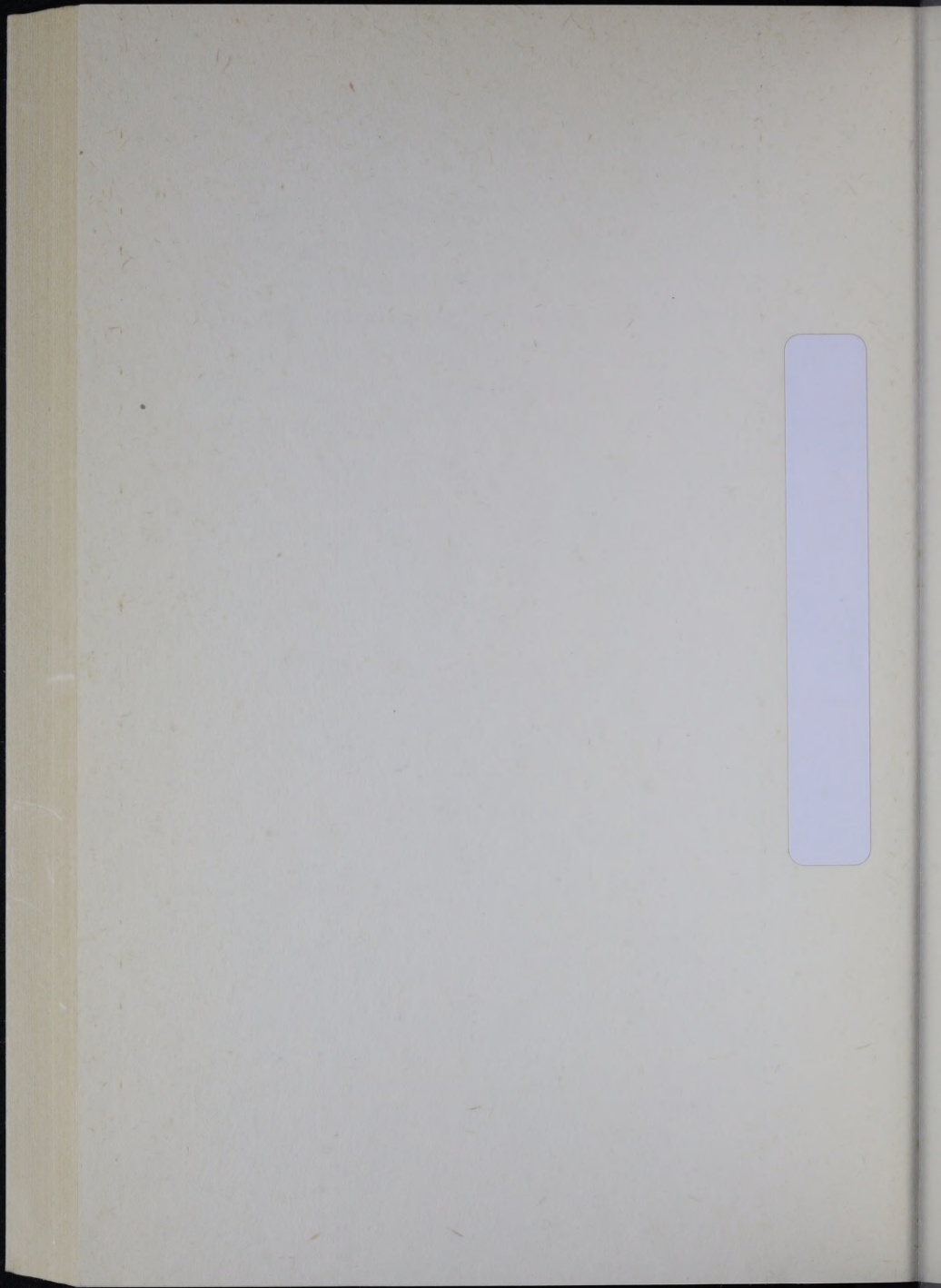
- Magyar Államigazgatási jog. Általános Rész. Egyetemi tankönyv. Bp. 1966. (társszerzőségben)
- Magyar Államigazgatási jog. Különös Rész. Egyetemi jegyzet. Bp. 1962. (társszerzőségben)
- Államigazgatási jog. Általános Rész. Egyetemi jegyzet. Bp. 1963. (társszerzőségben)
- Államigazgatási jog. Egyetemi jegyzet. Bp.1951. (társzerzőségben)
- Államigazgatási jog. Egyetemi jegyzet. Bp. 1950.
- Államigazgatási jog. Egyetemi jegyzet. Bp. 1949.
- Államigazgatási Jogszabálygyűjtemény. Bp.1957. I-II.kötet (társszerzőségben)
- Államigazgatási szervezetünk grafikus ábrázolása. Bp. 1962. (társszerzőségben)
- Államigazgatási jogeset- és iratmintatár. Bp.1961. (társzerzőségben)
- Magyar államigazgatási jog különös rész, Tankönyvkiadó, Bp. 1972. (társszerzőségben).



Faint, illegible text, possibly bleed-through from the reverse side of the page. The text is arranged in several paragraphs and appears to be a formal document or report.









2216-2