



Pázmány Law Working Papers
2012/18

Nagy Marianna
Meddig növelhető a közigazgatási
jogérvényesítés hatékonysága a
szankcionálás szigorításával?

Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Pázmány Péter Catholic University Budapest
<http://www.plwp.jak.ppke.hu/>

Nagy Marianna⁺

Meddig növelhető a közigazgatási jogérvényesítés hatékonysága a szankcionálás szigorításával?

A címben feltett kérdés természetesen költői, abban az értelemben legalábbis biztosan, hogy aligha akad ma olyan elméleti vagy gyakorlati szakember, aki *pontosan* meg tudná határozni azt az inflexió pontot, ahol a szankciók szigorítása már legalábbis nem javít a közigazgatási jogérvényesítésen, rosszabb esetben akár még ront is rajta. Mégis a közgondolkodásban, de a jogpolitikában is axiómaszámba megy, hogy ha szigorítunk a szankciókon, az a jogkövetési hajlandóság javulását fogja eredményezni. Ezt az előfeltevést még az sem rombolja le, hogy a mindennapi tapasztalataink szerint a folyamatos szigorítás ellenére sem javul a társadalom közérzete, nincs látható javulás a jogérvényesítésben. A közigazgatási jogérvényesítés természetesen nem szakítható ki a jogrendszer egészéből, de valószínűleg felerősítve mutatja azokat a vitás kérdéseket, amelyek a konferencia alapját adják. Az elmúlt évek jogalkotásában, de különösen az elmúlt két évben jellemző a közigazgatási szankciók, ezen belül is az anyagi szankciók mértékének drasztikus növekedése, és ezzel párhuzamosan jellemző az a várakozás, hogy ettől jobb lesz az állam működése, és az állampolgárok közérzete.

A probléma megközelítése sokféle tudományterület nézőpontjából lehetséges. Vizsgálhatjuk a kérdést a társadalomtudományokban elfogadottabb szociológiai eszköztárral, amely elsősorban a probléma leírására, és elemzésére alkalmas. Ebben a megközelítésben leginkább a *társadalmi anómiára és az anómiából származó rendetlenségérzetre* vonatkozóan nyerhetünk információt.¹ Számptalan példáját sorakoztathatjuk fel az értékvesztésnek és az értékek zűrzavarának. Ez azonban csak tovább árnyalja a problémát, amelyet mindannyian nap mint nap a bőrünkön érzünk.

E helyütt nincs mód (és szükség sem) a jog közgazdasági elemzésére vonatkozó alapételek felsorakoztatására, jelen előadásban inkább arra szeretnék koncentrálni, hogy a közjogban milyen *torzításokhoz vezethet a tisztán közgazdasági logika* alkalmazása. A jogi szankcióra vonatkozóan közgazdasági megközelítések elsősorban a szerződésen kívüli károkozásra alakultak ki, hiszen Posner a common law esetjogában a jogsértéssel megszerezhető haszon, illetve a jogsértéssel okozott mérhető kár ellentételezésre dolgozta ki az elméletét. Nem véletlen, hogy a racionális döntéseméleten alapuló megközelítések elsősorban a tulajdonjog, a szerződések joga, a peres eljárások területén hoztak számokban is kifejezhető eredményeket. Ebben a kontextusban elsősorban *nem annyira a cselekvő, mint inkább a cselekvés racionalitásán alapuló modellen* alapuló számításokat végeztek, és ha nem is teljesen, de többnyire a fogyasztói döntésekre vonatkozó közgazdasági megállapításokat transzformálták a jogra. A kodifikált közjogban az alkalmazásra irányuló első kísérletek jelentősen eltértek a posner-i premisszáktól, hiszen *a vizsgálatok fő iránya az állami beavatkozás költségeinek számbavétele*² olyan homogén ágazatokban, mint a társadalombiztosítás, egyes ipari ágazatok szabályozása stb. A magyar jogban az első kifejezetten közjogi alkalmazási kísérlet Gajdusчек György³ nevéhez fűződik, aki elsősorban a közgazdasági megközelítés társadalomelméleti vonatkozásaira helyezte a hangsúlyt. Gajdusчек állításaira számos

⁺ egyetemi tanár, ELTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék

¹ (Nagy, 2011)

² (Veljanovski, 1984, p. 68.)

³ (Gajdusчек, 2008)

kritikai észrevételt tettem egy korábbi munkámban,⁴ elismerve azt, hogy egyrészt mindenképpen érdekes megközelítést alkalmazott, másrészt pedig egyes állításainak igazságtartalma nem vonható kétségbe.

A jogérvényesítési folyamatban alkalmazható közgazdasági logika megegyezik mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó esetében: a súlyosabb szankció egyfajta árként viselkedik, és mint ilyen, egy bizonyos szint után már nem éri meg jogsértőnek, hiszen az alkalmazott szankció által okozott kár már nagyobb, mint a jogsértéssel megszerezhető haszon. A modern közgazdasági elméletek között feltűnik egy ettől némileg eltérő, ám a jog szempontjából szintén jól illeszthető elmélet, a *konfliktus-közgazdaságtan elmélete*.⁵ Ez a közgazdasági elmélet is ugyanazokra a premisszákra épít, mint a korábban alkalmazott posneri elmélet, a vizsgálat célja azonban az, hogy *az aszimmetrikus előnyökért* folytatott küzdelem stratégiáit feltérképezze. A jogsértésekre vonatkoztatva ez azt jelenti, hogy annak a pontnak a meghatározásához járulhat hozzá, hogy meddig érdemes felvállalni a joggal szembeni konfliktust, honnan lesz „veszteséges” a harc? A kérdés a másik oldal szemszögéből is feltehető, és úgy talán még szembetűnőbb a némileg eltérő nézőpont: *mennyi erőforrást kell allokálni ahhoz, hogy biztosan érvényesítsük a jogi normában foglalt kötelezettséget, és vajon megéri-e ez a szabályozási cél, vagy más, esetleg jogon kívüli eszközzel olcsóbban tudjuk azt elérni?* Ha összevetjük a két nézőpontot, akkor látható, hogy akárcsak a mozaik elemei, együtt adják ki azt a képet, amely – ha ugyan töröten is –, de valamennyire visszatükrözik a közgazdasági logika eredeti céljait.

A klasszikus RDE modellek képlete alapján:

szankció > jogsértéssel szereshető haszon

A konfliktus-közgazdaságtan alapján:

szankció > jogsértéssel szereshető haszon + jogsértéssel keletkező kár + jogsértés elhárítására (megelőzésére) fordított állami erőforrások összessége

Jól látszik a képletből, hogy ez az összeg legfeljebb a tudatos jogalkotó logikájában prognosztizálható, semmiképpen nem várható el a jogsértőtől, hogy valamennyi elemre tekintettel hozzon racionális döntést a jogsértés elkövetésekor.

A magánjogi jogviszonyokban alkalmazott közgazdasági megközelítés legfontosabb eleme, a jogsértő azon racionális választása, hogy hasznot húz a jogsértésből, és ez a haszon ellentételezhető. A közigazgatási jogsértések esetén több korlátot is be kell vezetnünk, ahhoz, hogy a modellt alkalmazni tudjuk.

1. korlát: A racionalitás különböző fogalmai

A közigazgatási jogsértések jelentős része nem célracionális cselekmény. Mivel a közigazgatási jog rendkívül szerteágazó társadalmi viszonyokat szabályoz, ezért a jogsértések is többféle motivációból következhetnek be. Természetesen a közigazgatási jogban is vannak olyan a jogsértő magatartás *célracionális*, de számos egyéb, *értékracionális* választáson alapuló, vagy *emocionális* jogsértést is találunk, és nem zárható ki a bizonyos *tradicionális okokból* elkövetett jogsértés sem. A közgazdasági logikát magáévá tevő jogalkotó abból a feltételezésből indul ki, hogy ha nem is valamennyi, de a jogsértések túlnyomó többsége célracionális cselekvés, azonban ez nincs így. Nyilván vannak olyan cselekvések, ahol valamilyen cél érdekében cselekszik a jogsértő, de még ebben az esetben sem biztos, hogy a cél maga a jogsértés lenne. *Gyakran a jogsértés inkább következmény mint cél.* A közigazgatási objektív bírságok megerősödése arra utal, hogy a jogalkotó szinte minden életviszonyban feltételezi a célracionális cselekvést. Az anyagi bírságok terén sem minden jogsértés ilyen, de a szabálysértési jogban (különösen az új Sztv. szabálysértési definíciója alapján, amely minden szabálysértést a társadalmi együttélés rendjét sértő kriminális cselekménynek tart) jóval több az emocionális vagy értékracionális motivációval született jogsértő cselekmény.

⁴ (Nagy, 2010)

⁵ (Balogh, 2010)

Ezekhez általában szociáletikai rosszallás is társul, míg a klasszikus célracionális cselekményekhez nem.

A közgazdasági logikán alapuló szankcionálást éppen azért nem lehet alkalmazni azokban a jogsértéstípusokban, ahol az *értékracionalitás* vagy *emocionalitás* adja a jogsértés motivációját, mert hiányzik a modell alapja, a célorientáltság. Ennek ellenére nem csak az objektív bírságok célracionális cselekményei esetében alkalmazza a jogalkotó, hanem az új Sztv. bevezette a szabálysértési jogba is a közlekedési szabálysértésekre vonatkozóan a fix tarifás büntetési rendszert.⁶ Lényegében tehát ugyanazt a logikát alkalmazza, mint az objektív közigazgatási bírságok esetében, holott azért különítette el a két jogellenességi típust, hogy két felelősségi logikát alkalmazhasson rájuk.

Ahhoz, hogy célracionálisnak tekintsünk egy cselekvést, szükséges, hogy a döntéshozó a döntés meghozatalához szükséges *minden információ birtokában legyen*. A jogkövető döntés meghozatalához szükséges információk többnyire nehezen követhetők a laikusok számára, de valljuk be a jogászok számára is. A jogszabályi infláció, illetve a többszintű szabályozás szinte lehetetlenné teszi a jogkövetéshez szükséges információk készségi szintű birtoklását, ezért nem is tekinthető a szó klasszikus értelmében célracionálisnak a jogsértő döntés. vagy azért mert nem tudja összeszedni a szükséges információt, vagy *paradox módon azért, mert túl sok a rendelkezésére álló információ*. Ha valaki látott már adóbevallást, és a hozzá rendelt több száz(!) oldalas kitöltési útmutatót, az érti, miért probléma a túl sok információ. Ennyi feltételt képtelenség kognitívan kezelni, még azoknak is, akiknek ez a szakmájuk. Velük szemben értelemszerűen magasabb az elvárás, de a jogsértés kódolva van a rendszerben, ha a jogszabály címzettje nem az *összes releváns információ birtokában* hozza meg a döntését.⁷

Ugyancsak szükséges a racionális döntéshez a megfelelő kockázatelemzés, ami a jogsértő részéről feltételezi, hogy érdemben fel tudja mérni, hogy mennyi esélye van a jogsértés felfedezésére és a szankció kiszabására. A közigazgatási jogban a latencia becslésére nincsenek módszereink, leginkább *egy pszichológiai elem* határozza meg a jogsértő kockázatelemzését, az, hogy mit képzelt a „lebukásának esélyeiről”. Ez viszont már kívül esik a közgazdasági logikán, kibillenti a racionális döntéselmélet kereti közül a modellezést.

2. korlát: A realizálható és a realizált haszon

A fogyasztói döntések modellezésre kialakított cselekvéselméleten alapuló racionális döntéselmélet másik központi kategóriája a *haszon*. A haszon a közgazdaságtanban általában valamilyen egyébként meg nem jelenő *reália vagy vagyoni értékű jog*. Ezt a fogalmat – ha nem is maradéktalanul, de használhatjuk a magánjogi, főként szerződéses viszonyokban is, ahol ellentételezhető a szankcióval. A közigazgatási jogban azonban a haszon fogalma nem ennyire homogén, és egyéb korlátai is vannak. Ha ugyanis csak a haszon vezérelné a cselekvéseinket, akkor a mainál is sokkal több jogsértésnek kellene lennie! Vannak olyan jogsértéseink, amelyeknél pénzben kifejezhető és közvetlenül a jogsértőhöz rendelhető a nyereség. Itt működik a közgazdasági logika, ebből is leginkább a költség /haszon elmélet. Ilyen például az építésügyi bírságolás, ahol a jogszabályok illetve a hatósági aktus megsértése még bírsággal együtt is effektíve olcsóbb az építkezőnek, mint nagyobb telket venni, vagy drágább építési technológiát alkalmazni. *A jogsértések túlnyomó többségénél nincs pénzben kifejezhető haszon*. A közigazgatási jog szabályai a társadalom egészének vagy kisebb - nagyobb csoportjainak érdekeit védi. A „köz-nek” okozott kár gyakran inkább eszmei, mint anyagi kár, nem fejezhető ki sem költséggel, sem haszonnal. Bármennyire is kiterjesztjük „közjószág” fogalmát nem tudjuk vele megmagyarázni a köznek okozott kárt. De nem feltétlenül jelenik meg haszon a jogsértő oldalán sem. Klasszikus példával élve: a gyors hajtó többnyire nem a megnövekedett sebesség által nyerhető idő alatt elvégezhető más

⁶ 2012. évi II. törvény és 63/2012. (IV. 2.) Korm. rendelet

⁷ (Nem vizsgálom most az információtorzítás különböző lehetséges eseteit, erről lásd bővebben Nagy, 2010, pp. 92-95)

haszonszerzés reménye miatt követi el a gyorsajtást, hanem a sebesség szubjektív élménye miatt. Ebben az esetben a kiszabott büntetés tehát egy spekuláción alapul. A jogalkotó nem a ténylegesen okozott kárhoz vagy a mérhető és elnyert haszonhoz igazítja a büntetés mértékét, (hiszen ilyet nem tud kimutatni) de még csak nem is a tágabb értelemben vett társadalmi költségekhez (pl. baleset megelőzés, baleset következményeinek elhárítása, egészségügyi ápolás, rehabilitáció, kiesett munkaerő stb.), hanem spekulatív módon határozza meg azt az összeget, amiről úgy gondolja, hogy *egy ésszerűen gondolkodó embert visszatart a jogsértéstől.*

A jogalkotó rendszertanilag teljesen helytelenül a Ket.-be⁸ iktatta be a közigazgatási bírságot figyelembe veendő mérlegelési szempontokat. A fejezet címe: „*A közigazgatási bírság, a helyszíni bírság és az elkobzás alkalmazásának eljárásjogi alapjai*”, holott ebben az esetben nem eljárásjogi, hanem anyagi jogi kérdéseket szabályoz a törvény. A Ket. 94/A. § (1) bekezdés szerint:

„Ha jogszabály bírság kiszabását teszi lehetővé - ide nem értve a 61. § szerinti eljárási bírságot -, a hatóság az eset összes körülményeire tekintettel dönt a bírság kiszabásáról és a bírság összegének meghatározásáról. Ennek keretében - jogszabály eltérő rendelkezése hiányában - mérlegeli különösen:

a) *a jogsértéssel okozott hátrányt, ideértve a hátrány megelőzésével, elhárításával, helyreállításával kapcsolatban felmerült költségeket, illetve a jogsértéssel elért előny mértékét.*”

Vagyis a Ket.-ben szabályozott eljárásjoginak titulált, de valójában felelősség érvényesítésére vonatkozó szabályok kitérítik a klasszikus közgazdasági logikát meghatározó kár fogalmát és *hátrányról* beszélnek. Ez a szabályozási módszer nem csak a klasszikus közgazdasági logikát tágítja ki, *hanem a jogalkotó által megoldhatatlannak tűnő problémát áttolja a jogalkalmazó mérlegelési jogkörébe.* Mindenképpen üdvözlendő, hogy jogszabályban jelennek meg a mérlegelés szempontjai (még ha olyan helyen is, ahol normális jogász soha nem keresné!), azonban ezek a mérlegelési szempontok a jogalkalmazó szintjén csaknem ugyanannyira megoldhatatlanok, mint a jogalkotó szintjén. Kétségtelen, hogy a ténylegesen okozott hátrány jobban értékelhető a konkrét jogalkalmazói szituációban, de a mérlegelési jog másik felét alkotó elemek ebben a viszonyrendszerben talán még nehezebben értékelhetőek, mint a jogalkotónál.

A klasszikus közgazdasági logikát tehát csak nagyon korlátozottan használhatjuk a közigazgatási jogban, és a címben feltett kérdésre, hogy meddig növelhető a közigazgatási jogérvényesítés hatékonysága a szankcionálás szigorításával, leginkább az a válasz adható, hogy ez egy rossz kérdés. A szankcióknak ugyanis nem szigorúnak, hanem *adekvátnak* kellene lenniük, azaz *minden jogsértéstípusra az arra ható szankciót kellene alkalmazni.* A jogérvényesítés hatékonysága ugyanis sokkal inkább függ attól a folyamattól, ahogyan belsővé teszi a normát a címzett, mint attól a külső kényszertől, amellyel megpróbáljuk azt érvényesíteni. Nem vitásan a jogi szankciórendszer a külső kényszerről szól, de ha jól működő külső kényszert akarunk kialakítani, *akkor a jogsértő döntésén túl a jogsértő embert is vizsgálnunk kell.* Ehhez pedig nem a közgazdaságtan, hanem az élő és élettelen természettudományokat kell segítségül hívni.

Balogh, G. (2010). A konfliktus gazdasgtani megközelítése. *Gazdaságtudományok*, 3, 11.

Gajduschek, G. (2008). *Rendnek lenni kellene!* Budapest: KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság

Nagy, M. (2010). *Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához* (1. ed.). Budapest: ELTE Eötvös Kiadó.

⁸ 2004. évi CXL. tv a közigazgatási hatósági eljárás és hatósági szolgáltatás általános szabályairól 94/A -94/B §.

- Nagy, M. (2011). Közigazgatási és/vagy büntetőjog - kisebb kriminalitások a közigazgatási jog patikamérlegén. In E. Kadlót (Ed.), *Kriminológiai Közlemények* (Vol. 69, pp. 17-28.). Budapest: Magyar Kriminológiai Társaság.
- Veljanovski, C. (1984). A jog gazdasági megközelítése - kritikai bevezetés. In A. Harmathy & A. Sajo (Eds.), *A jog gazdasági elemzése Válogatott tanulmányok* (pp. 43-80). Budapest: KJK.