

## A KÖZIGAZGATÁSI BÍRSÁGOLÁS MODELLEZÉSE<sup>1</sup>

GAJDUSCHEK György

tudományos főmunkatárs (MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont)

### 1. Egy szubjektív bevezető: utam a joggazdasági elmélethez

Jómagam a közigazgatás kutatója vagyok, lassan negyed százada. Bár tanultam jogot (elég sokat, elsősorban közjogot – Magyarországon), és tanultam joggazdaságtant is (viszonylag keveset, elsősorban mikroökonómiát – az Egyesült Államokban) a jog gazdaságtani elméletére viszonylag későn, és véletlenül „találtam rá”. Ebben a dolgozatban azt a kutatást, annak módszertanát és eredményeit mutatom be, amelynek során eljutottam előbb egy joggazdaságtani megközelítéshez, majd magához az elmélethez.

Kutatásom kiindulópontja az a jogrendszeren messze túlmutató probléma volt, hogy az állam a médiából, de a mindennapi életből szerezhető benyomások alapján is, képtelennek tűnik saját jogszabályainak betartatására. Ebből, a közigazgatás kutatója révén, engem elsősorban a közigazgatási jogalkalmazás érdekelt. Ez azonban alighanem a legjelentősebb szelete az állam által aktívan végzett jogérvényesítő tevékenységnek. Elég talán arra utalni, hogy míg a bíróságok félmilliónál jóval kevesebb határozatot hoztak összesen (Bírósági statisztika), addig csak a polgármesteri hivatalok mintegy tízmilliót (Belügyminisztérium) 2009-ben. Lehet azzal érvelni (bár ellenérvelni is), hogy a bírósági ítéletek nagyobb horderejűek, ám a számok ez esetben is arra utalnak, hogy tömegében a közigazgatási szervek szerepe meghatározó a jogérvényesítésben.

---

<sup>1</sup> A dolgozat egy 2008-ban lezárt kutatás főbb adatait és alkalmazott módszerét ismerteti. Az eredményeket több folyóiratcikkben és egy könyvben ismertettem, ld. GAJDUSCHEK György: *Rendnek lenni kellene. Tények és elemzések a közigazgatás ellenőrzési és bírságolási tevékenységéről*. Budapest, KSZK, 2008. Jelen tanulmány egyfelől a konferencia tematikájára tekintettel, a korábbiaktól jelentősen eltérő struktúrában és tartalommal készült, másfelől ismerteti néhány újabb kutatási eredményemet is. Az egyes eseteírásokban közölt adatok a vizsgálati időszakra: 2005–2008 vonatkoznak. Ez különösen a forintértékeknél, illetve egyes jogintézményekre való utalásnál bír jelentőséggel.

A kérdés tehát adott volt: vajon érzéki csalódás, az extrém kudarcok percepciót torzító hatása, hogy a közigazgatás felügyeleti (ellenőrző, szankcionáló) tevékenységét alacsony eredményességűnek találjuk? A válaszhoz valamiképpen meg kell mérni – mégpedig meglehetősen eltérő felügyeleti területeken – az eredményességet, illetve a jogsértéstől való elrettentés képességét. A megoldáshoz az ötletet egy rádióhír adta, amely – utólagosan utána nézve – a Versenytanács (Vj. 11-/2002/23) számú határozatáról szólt. A hír szerint a versenytanács jelentős, tízmillió forintos bírságot vetett ki az M. Kábel szolgáltatóra. Az M. Kábel az előfizetői igényekre hivatkozva (ám e hivatkozást semmivel alá nem támasztva) egyoldalúan megváltoztatta a csomagok csatorna-összetételét és erre hivatkozva emelte a díjakat. A hírből az is kiderült, hogy előfizetőinek száma meghaladta a 250 000 főt. Könnyű volt kiszámolni papíron ceruzával, hogy ez a „húzás” a vállalatnak a bírság befizetése mellett is, már néhány hónapon belül busásan megtérül. A bírságnak tehát – egyébként a Versenyhivatal számításai szerint is – nemhogy elrettentő ereje nincs, hanem egy vállalat tulajdonosa kifejezetten meg is kell, hogy követelje a menedzsmentől a jogsértést. Mert a piacot a nyereség mozgatja – amennyire tudom, ebben az egyben egyetértetek a neoklasszikus és a marxista közgazdaságtan képviselői is. De ha valaki netán neoinstitucionalista vonalon halad, a bírság után a vállalatvezető neki is elmondhatja, hogy „valóban voltak morális fenntartásaim, de megbűnhödtünk, a morális számla ki lett egyenlítve, lelkiismeretem nyugodt.”

A döntés kínálta az ötletet ahhoz a modellhez, amelyet aztán a közigazgatási ellenőrzés és bírságolás számos területén: a fogyasztóvédelemben, egyes környezetvédelmi, közúti kihágások, a munkaügyi felügyelet, stb., területén alkalmaztunk. Csak később ébredtem rá, hogy valójában a Becker<sup>2</sup>, Stigler<sup>3</sup> és Posner<sup>4</sup> munkáival fémjelozhető vonalon haladok. Az általam alkalmazott modell egy meglehetősen primitív, leegyszerűsítő, számos szempontot elhagyó változata a közgazdaságtani indíttatású büntetésemleleteknek.<sup>5</sup> Ez az – alapvetően büntetőjogra kidolgozott – elmélet jól alkalmazhatóan tűnt általánosságban is azokra az esetekre, amelyekben az állam szankciót vet ki annak érdekében, hogy elrettentsen a jog által tiltott magatartástól. Érdeemes megjegyezni, hogy – legalábbis a magyar egyetemeken tanított és a magyar jogtudományban bevett – általános elmélet szerint a jogi norma meghatározó eleme a szankció; következőképpen a jog meghatározó feladata a nem kívánt magatartástól alapvetően a negatív jogkövetkezménnyel történő fenyegetéssel, illetve annak beváltásával történő elrettentés. A szankciót a joggazdaságtan olyan költségnek tekinti, amelyet a racionálisan mérlegelő potenciális elkövető figyelembe vesz a jogsértésről való döntése során.

<sup>2</sup> Gary S. BECKER: Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy*, 76. (1968 March-April) 169–217.

<sup>3</sup> George J. STIGLER (1970): The Optimum Enforcement of Laws. *Journal of political Economy*, 78. (1970) 526–536.

<sup>4</sup> Richard A. POSNER: An Economic Theory of the Criminal Law. *Columbia Law Review*, 85/6. (1985) 1193–1231.

<sup>5</sup> Magyarul összefoglalja: POKOL Béla: Jogfilozófiák, büntetőjogelméletek. *Jogelméleti Szemle*, 2007/4.

A közigazgatási szankcióhoz-bírsághoz számos oldalról közelíthetünk. A hazai szakirodalomban a legelterjedtebb a pozitív jogi, illetve a jogdogmatikai<sup>6</sup> megközelítés, amely a bírság, mint jogintézmény elméleti kérdését járja körül, meglehetősen érdektelennek mutatkozva a jogszabályok tényleges működésével kapcsolatban.

A bírság olyan szankciótípus, amely a magyar közigazgatásban különösen elterjedt, szociológiai értelemben már-már kizárólagos közigazgatási szankció. Szankcióként meg kell felelnie annak az általános elvárásnak, hogy összességében elrettentően a jogsértéstől egyenileg és társadalmi szinten (generális és speciális prevenció). A bírság ugyanakkor pénzbeli szankció, ilyenként intuitíve is különösen alkalmasnak látszik a joggazdaságtani megközelítésre.

A közigazgatás ellenőrző-szankcionáló tevékenysége tehát az állami jogérvényesítés mindenképpen legkiterjedtebb és valószínűleg legjelentősebb területe. Ennek vizsgálata, amellett, hogy engem a közigazgatás kutatójaként különösen érdekel, egyben a magyar jogrendszer, mint szociológiai értelemben vett társadalmi (al)rendszer működéséről is sokat mondhat. Arról nevezetesen, hogy vajon mennyire képes az állam a maga alkotja jogszabályokat ténylegesen is érvényesíteni a társadalmi valóságban.

A joggazdaságtani megközelítés olyan egyszerű elméleti konstrukciót adott, amelynek segítségével a gyakorlat szisztematikusan vizsgálható; a legkülönfélébb területeken egységes módszertannal lehet keresni a mérhető, számszerűen kifejezhető választ arra a kérdésre, hogy alkalmas-e a közigazgatás felügyeleti tevékenysége a jogsértésektől való elrettentésre, a jogszerű magatartás kiváltására.

*A közigazgatás ellenőrzési-bírságolási tevékenységének eredményessége abban ragadható meg, hogy milyen mértékben képes mindazokat, akik egyébként ezt megtennék, visszatartani a jogsértéstől.* Az alábbiakban röviden ismertetendő kutatás e kérdés megválaszolására irányul.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> E körben NAGY Marianna munkái érdemelnek kiemelés. Így: A közigazgatási jogi szankciórendszer néhány elméleti és gyakorlati problémája. *Magyar Közigazgatás*, XLVI/1. (1996 január) 1–10.; A káosz elmélet alkalmazása a közigazgatási jogtudományban, avagy kísérlet anyagi jogi bírságok jellemzésére. *Magyar Közigazgatás*, XLVII/12. (1997 december) 713–730.; A közigazgatási jogi szankció. (XV. fejezet) In: FICZERE Lajos (szerk): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész.* Budapest, Osiris, 1998. 442–453.; Az államigazgatási jogi szankció elméletétörténetéről. *Jogtudományi Közlöny*, LIV/12. (1999 december) 517–528.; A közigazgatási jogi szankciórendszer és az új szabálysértési törvény. *Jogtudományi Közlöny*, LIV/10. (1999 október) 443–452. De említést érdemel még pl. KÁNTÁS Péter: Adalékok a közigazgatás szankciórendszeréhez. *Belügyi Szemle*, 51. 2003/5. 45–65.; MOLNÁR Miklós: Közigazgatási anyagi jogi szankciók egyes közigazgatási szakterületeken. *Magyar Közigazgatás*, XLIX/5. (1999 május) 238–250.; HAJDÚ Mária: A bírság mint közigazgatási szankció. *Magyar Közigazgatás*, L/4. (2000 április) 282–288.

<sup>7</sup> Hangsúlyozom tehát, hogy az igazgatástudományban (is) bevett fogalomként az *eredményesség* vizsgálatáról van szó, amelyet az elért eredményeknek a kitűzött célokkal való összevetésben értelmezhetünk az [elért eredmény]/[kitűzött cél] mutatóval. Jelen esetben ez viszonylag egyértelműen meghatározható, hiszen – a jog logikájából következően (is) – a kitűzött cél a jogi előírásoknak való teljes megfelelés, amikor mindenki a jogszabályok alapján cselekszik, akkor is, ha egyébként, a jogrend nélkül nem ezt tenné. Egy ettől eltérő kérdés a bírságolás *hatékonyasága*. Ez arra utalhat, hogy a teljes (esetleg meghatározott mértékű) kikényszerítési arányt, avagy praktikus kérdésként: az éppen adott kikényszeríté-

## 2. A módszer, az alkalmazott modell

A modell abból az egyszerű gondolatból indul ki, hogy megéri a jogsértés, ha az abból származó haszon (H) magasabb a várható bírság mértékénél (M). Egy egyszerű matematikai formulával: *megéri a jogsértés, ha  $H > M$* . M pedig a tipikusan kivetett bírságösszeg (B) és a sikeres bírságkivetés valószínűségének (P) szorzata, vagyis:  $M = B * P$ . Ezzel, az ún. Neumann-Morgenstern elvnek megfelelő formulával vesszük figyelembe, hogy a bírságot milyen valószínűséggel vetik ki a jogsértőkre. Jogkövető magatartást tehát akkor várhatunk, ha az

$$H < B * P$$

egyenlőtlenség fennáll, s ugyanez kell ahhoz is, hogy a közigazgatás ellenőrzési-bírságolási tevékenysége eredményes legyen.

Annak valószínűsége, hogy a bírságot sikeresen kivetik (P), maga is több résztényező együttes jelenlétét igényli. Mivel ezek nem feltétlenül (nem teljes bizonyossággal) vannak jelen, ezért ezek bekövetkezését is valószínűségekkel fejezzük ki. A kutatás során végül is öt ilyen tényezőt különítettem el, és rendelttem hozzájuk valószínűségeket a következők szerint:

- $P_e$  *Az ellenőrzés bekövetkezésének valószínűsége.* Ez praktikusán azt mutatja meg, hogy milyen gyakran kerül sor az érintetteknel ellenőrzésre. Az adat lényegében a következő arányszámmal fejezhető ki: *Ellenőrzöttek / Ellenőrzendők*. Minél több az ellenőrzés egy adott időszakban (pl. egy évben) és minél kevesebb az ellenőrzendő egység, ez a valószínűség annál nagyobb lesz.
- $P_i$  *Annak valószínűsége, hogy a jogsértés tényét az ellenőrzés során felfedezik (lebukás).* Ez az érték a *(Kimutatott jogsértések) / (Jogsértő ellenőrzöttek)* arányban adható meg, és a látenciára, vagyis arra utal, hogy egyes jogsértésekre az ellenőrzés során sem derül fény. Erre viszonylag ritkán van adat. Gyakori ugyanakkor, hogy az ellenőrzés sajátságaiából adódóan  $P_e$  és  $P_i$  értékét csak együttesen lehet megadni, azok külön-külön nem értelmezhetők;

---

si arányt milyen erőforrásokkal éri el. Az ilyen jellegű tevékenység hatékonyságának kérdése komoly elvi és gyakorlati nehézségeket támaszt. Így pl. általában akkor tekintenek egy (pl. vállalati) kontrollrendszert hatékonynak, ha az általa kiküszöbölt „hibák” okozta károk magasabbak, mint a kontrollrendszer működtetésének költsége. Az optimális kontrollrendszert addig a szintig kell fejleszteni, amíg az általa kiküszöbölt újabb egységnyi hiba okozta kár (ún. határhaszon) összege már egyenlő lesz a rendszer továbbfejlesztésének határköltségével. Mindezt azonban arra tekintettel kell megtenni, hogy tudjuk: a kontrollmechanizmus hiányossága várhatóan az így nem detektált hibák számának növekedésével jár. Mindez – egyebek mellett – abból a feltételezésből indul ki, hogy tökéletes kontrollmechanizmus nem létezik, tehát keressük egy kontinuumban az optimális megoldást. A „tisztá jog” logikája más, dichotom, jogos-jogtalan logikát követ. Így nem fogadja el egy olyan állami ellenőrzés létét, amelyet tudatosan úgy alakítanak ki, hogy a jogsértések bizonyos százalékát eleve megtorolatlanul hagyja. A hatékonyság kérdésének bonyolultsága, illetve a gazdaságtani és jogi megközelítés miatt a közigazgatási ellenőrzés-bírságolás hatékonyságával nem foglalkozom. Annak megválaszolására az alább ismertetett modell sem alkalmas önmagában. Annyit azonban megjegyzek, hogy a kérdés vizsgálata égetően szükséges lenne. Míg ugyanis a jogi elmélet egy százszázalékos állami ellenőrzési-bírságolási rendszer hiposztázis, addig a gyakorlat alighanem jóval alatta marad még a közgazdasági hatékonyságkritérium szerinti szintnek is.

- tipikusan amikor egy „bejárás” során detektálják a jogsértéseket pl. engedély nélküli építkezések keresése, vagy közterület-felügyelői járőrözés során.
- $P_b$  *Annak valószínűsége, hogy a jogsértést bizonyítani tudják, a bírságot első fokon kivetik.* Gyakori, hogy az ellenőrzés feltárja a jogsértést, azonban a hatóság nem tudja azt egyértelműen, meggyőzően bizonyítani. Minél több garanciális jogi szabály, alkotmányos alapjog, ezek kiterjesztő értelmezése, eljárási garancia, stb. védi az egyes állampolgárt, annál nehezebb lesz a jogsértést – ha az mégoly nyilvánvaló is – jogilag bizonyítani, hiszen e két szempont hasonlóan viselkedik, mint a tesztelésben az első és másodfajú hiba (az egyik csökkentése – inter alia – növeli a másik bekövetkezésének valószínűségét).
  - $P_f$  *Annak valószínűsége, hogy felülvizsgálatra nem kerül sor, illetve a felülvizsgálat során az eredeti határozatot helyben hagyják.* Ez a szempont azt veszi figyelembe, hogy még ha első fokon meg is születik a bírságoló határozat, az nem feltétlen emelkedik jogerőre.<sup>8</sup>
  - $P_v$  *Annak valószínűsége, hogy a bírságoló határozat végrehajtása megtörténik; vagy úgy, hogy a bírságot önként befizetik, vagy a közigazgatás végrehajtási eljárás során kényszeríti ki a szankciót, ez esetben a bírság befizetését.*

E tényezők meghatározása egyfelől magának az igazgatási folyamatnak az elemzésén alapul, annak fontosabb gyakorlati, ám logikai láncként<sup>9</sup> is értelmezhető lépéseinek beazonosításával. Másfelől e folyamatban azokat a pontokat kerestem, amelyek adatszerűen elvileg, és az esetek egy nem elhanyagolható részében gyakorlatilag

<sup>8</sup> Ennek az adatnak ilyen figyelembevétele a képletben elfogadhatatlan lehet a jogász szakember számára. A  $P_f$  érték számítása ugyanis azon alapul, hogy minden, a felülvizsgálatban hozott negatív döntést úgy kezelünk, mintha az a ténylegesen történt jogsértés alóli kibívót jelentené. A jogászi logika ezzel éppen ellentétes. Eszerint a felülvizsgálat során megsemmisített, vagy megváltoztatott döntések nem voltak megalapozottak. Vagyis jogi értelemben nem történt jogsértés. Képletünk azt valószínűsíti, hogy a jogorvoslat során megsemmisített döntések túlnyomó többségében a jogsértés ténye fennáll, ám azt nem sikerült kellő módon bizonyítani, vagy más formai, eljárási hibák miatt kerül sor az elsőfokú döntés felülbírlására. Egyre gyakoribb jelenség, hogy – különösen a bírói – jogorvoslat lehetőségét a jogsértő személyek szisztematikusan és hatékonyan a következmények elkerülésére használják fel. Statisztikailag tehát, ha az általunk itt alkalmazott feltételezés nem is teljesen pontos (nyilván vannak esetek, amikor nem történt jogsértés), de nagyságrendileg pontosabban tükrözi a tényleges helyzetet, mintha – a jogi szempontot abszolútizálva – ennek ellenkezőjét feltételeznénk. Érdemes megjegyezni, hogy ennek az adatnak a figyelembevétele (vagy elhagyása) a végeredményen alig változtat. Valójában a modell nem képes a jogorvoslat hatását megfelelően kezelni. Egyfelől nem tud mit kezdeni azzal, ha a jogorvoslat a döntést a bírságmérték változtatásával, tipikusan csökkentésével (nem a kivétel elutasításával) bírálja felül az elsőfokú döntést. Fontosabb azonban, hogy a jogorvoslat, hosszabb távon, kihat az elsőfokú eljárásra. Ezt a modellt nem kezeli, igaz, a hatásokat már detektálja; amikor pl. egyes esetekben a hatóság már eleve nem indít eljárást a korábbi bírói döntések miatt kilátástalannak ítélve azt.

<sup>9</sup> Ez, némi megszorításokkal a programértékelésben [public program evaluation] alkalmazott programmodellnek [logic modell of the program] feleltethető meg. A programmodellről lásd pl: Lawrence B. MOHR (1995): *Impact Analysis for Program Evaluation*. Thousand Oaks, CA, Sage, 1995. 2. fejezet. Magyarul: GAJDUSCHEK György – HAJNAL György: *Közpolitika. A gyakorlat elmélete és az elmélet gyakorlata*. Budapest, HVG-Orac, 2010. 162–164.; 390., 393–395.

is megragadhatók. Másként fogalmazva a bírságkivetés sikerességének valószínűségét megkíséreltem operacionalizálni.

Mivel a fenti tényezők mindegyikének együttesen kell fennállnia ahhoz, hogy a bírságot kivessék, az erre vonatkozó matematikai szabály szerint *a bírságkivetés valószínűsége (P) a következőképpen számolható ki:  $P = P_e * P_l * P_b * P_f * P_v$*

A fentieket összegezve azt mondhatjuk, hogy jogkövető magatartásra racionális aktortól akkor számíthatunk ha,  $H < M$ , ahol  $M = B * P_e * P_l * P_b * P_f * P_v$  vagyis ha:  $H < B * (P_e * P_l * P_b * P_f * P_v)$

Akkor lesz a közigazgatás ellenőrzési-bírságolási tevékenysége *eredményes, akkor lesz képes elrettenteni a jogsértéstől ha a képlet adatait így „tudja beállítani”*.

Joggal vehető fel az a kérdés, hogy miért van szükség erre a hókuszpókuszra a valószínűségekkel. A válasz erre az, hogy a bírság bekövetkezésének valószínűségére vonatkozó adat (P) lényegében soha nem áll rendelkezésre. Ezzel szemben az egyes rész-valószínűségekre nézve olykor vannak hozzáférhető adatok, vagy azok nagy pontossággal becsülhetőek. Ahol csak lehetséges, ott a  $P_x$  értékek meghatározása során számszerű, statisztikai jellegű adatokra támaszkodtam. Az ellenőrzés valószínűségére ( $P_e$ ) például gyakran rendelkezésre állnak az adatok. A fogyasztóvédelmi hatóság esetében tudható pl., hogy 2005-ben 270870 egységből 33969-et (12,5%,  $p = 0,125$ ) ellenőriztek. A  $P_b$  adat olykor kiszámítható a helyszínen felvett jegyzőkönyvek és a bírságkivető határozatok arányából, míg a  $P_v$  adat esetleg a pénzügyi osztályoktól beszerezhető beszedett bírságösszegekből számítható, ha azt az összes kivetett bírsághoz arányítjuk.

De a P érték felbontása több  $P_x$  értékre akkor is előnyös, ha egyes részértékhez nincs megfelelő adat. Ezeket ugyanis ún. konzervatív becsléssel pótoljuk. Ennek lényege, hogy a kutató mintegy „maga ellen fogad”: a becslések közül a hipotézisének leginkább ellentmondót fogadja el. Ez esetben, ha valamelyik  $P_x$  értéket nem tudtam meghatározni, mert hiányzik az adat,<sup>10</sup> akkor azt 1-es értékkel szerepeltetem a szorzásban. Az 1-es érték viszont a valószínűségszámítás szerint a teljes bizonyosságnak felel meg. Ezzel azt feltételezzük, hogy az adott területen a közigazgatás tökéletesen működik, tehát pl. nincs látencia, minden kivetett bírságot be tudnak hajtani, stb. Tudható, hogy az így számított P érték biztosan nagyobb, gyakran egy vagy több nagyságrenddel nagyobb lesz, mint a valószínű adat; ezzel a helyzetet szisztematikusan és tudatosan jobbnak feltételezzük, mint amilyen az valójában.

## 2.1. A modell korlátai, érvek és ellenérvek

Mint minden számszerűsített modell, így ez is számos hibával, hiányossággal küzd, amelyek lényege általában az, hogy az ilyen modellek nem képesek az ezerarcú, bonyolult valóság leképezésére. A kritikák olyan szerteágazóak, hogy itt csak néhányat tudok kiemelni és a lehetséges ellenérveket vázlatosan bemutatni.

<sup>10</sup> Egyébként ez a tipikus. A legtöbb esetben az ötből csak egy vagy két adatot sikerült meghatározni. Rendkívül ritka az olyan eset, hogy az ötből 3 adat is hozzáférhető volt. Ennél több lényegében egyetlen esetben sem.

Mindenek előtt tény, hogy a modell leegyszerűsítő. A cél azonban éppen a viszonylagos egyszerűség volt. A modell bonyolultabbá tételével közelíthető a valósághoz, ám ezzel együtt nehezebben követhetővé válik. Csak néhány példát említve: Lehetőség van a bírságkivetésre ható további tényezők beépítésére. Így pl. a korrupció, a felülvizsgálatok hatása hiányzik ebből a modellből, de könnyen beépíthetők a modell jelenlegi struktúrájába, újabb P értékeket hozzáadva. Egy jóval bonyolultabb modellre lenne viszont szükség ahhoz, hogy kezelni tudjuk a racionális döntéstől való szisztematikus eltéréseket is. Ilyen pl. a kockázathoz való viszony (kockázatkerülés, kockázatkeresés), illetve a különböző tényezőknek erre gyakorolt hatása.

A modellel szembeni fontos ellenérv lehet, hogy az állampolgárok egyszerűen nem rendelkeznek a racionális döntéshez szükséges információkkal, de valószínűleg a számítási képességekkel sem. Valóban aligha feltételezhetjük, hogy pl. egy szabálytalan parkolás, egy engedély nélküli bontás vagy fakivágás, stb. előtt az állampolgárok adatokat gyűjtenek, majd bonyolult matematikai képletekbe helyettesítik azokat, és ez alapján döntenek a jogsértésről. Ám a képlet egyes összefüggései – egy „tudattalanul racionális” folyamatban – mégis érvényesülnek. Ha pl. néhány adat meghatározza a végeredményt, akkor arra könnyű „ráérezni”. Ha az illegális személtlerakásért kivetett bírság összege annyi, mint a szemét elszállíttatása, akkor nem nagyon kell tovább számolgatni, elég tudni, hogy – finoman szólva – nem mindenki bukik le. Ha vállalkozóként számos hasonló ismerősöm közül egyiknél sem volt még ellenőrzés, vagy lehet tudni, hogy lebukás esetén könnyen ki lehet bújni a bírság alól, akkor megint csak nem kell sokáig számolgatni. Röviden, a gyakorlatban a modell egy-két elemére vonatkozó ismeret is elég lehet a jogsértésről hozandó racionális döntéshez. E tekintetben (is), e modell hasonló a neo-klasszikus közgazdaságtan képleteihez. Ezek nem alkalmasak a tényleges folyamatok leírására, mégis alkalmasak lehetnek – a releváns elemekre alapozva – a végeredmény előrejelzésére.

Számos területen professzionális személyek, esetleg nagy szervezetek működnek, amelyek igenis tisztában vannak a fenti modellhez szükséges információkkal (gyakran sokkal inkább, mint az azt soha át nem gondoló-tesztelő kormányzat), és azok birtokában hozzák meg üzleti döntéseiket. Az ilyen szervezetek, vállalkozások érintettsége a közigazgatás jog területén – ellentétben pl. a büntetőjoggal – meglehetősen gyakori, talán tipikusnak is mondható. Nyilvánvaló, hogy e szervezeteknél a magasabb fokú informáltság, és a racionális döntéshozatali módszerek, a morál kisebb szerepével társul.

Másfelől, ha a valóság és a racionális cselekvőket feltételező modell között jelentős eltérés tapasztalható, az önmagában is rendkívül informatív, heurisztikus erejű információ lehet, ahogyan arra pl. Elster<sup>11</sup> is utal. Ez elsősorban úgy jelenhet meg, hogy bár a jogsértő magatartás lenne racionális, ám mégis tömegével találunk irracionális, a jogszabályokat betartó egyéneket, ami a morál avagy a szokásszerű magatartás jelenlétét jelzi. Mint látni fogjuk pontosan ez a helyzet a mai magyar társadalomban.

<sup>11</sup> Jon ELSTER: *A társadalom fogaskerekei*. Budapest, Osiris, 1995. 38–48.

Ne felejtjük el továbbá, hogy a modern jog a maga változtathatóságával, szankciórendszerével stb. maga is feltételezi a racionalitást, sőt annak feltételezése nélkül el sem képzelhető.<sup>12</sup>

A lehetséges ellenvetések egy másik része azt kérdőjelezheti meg, hogy a modell miért a jogsértőnek a jogsértéssel szereshető hasznából indul ki, hiszen *más szempontok is fontosak lehetnek*, a modellnek ezekre (is) kellene reflektálnia. E szempontok leginkább a következők:

- *Mi a jogsértés oka?* Gyakran a haszon azért nem határozható meg, mert a jogsértés oka, illetve célja *nem valamiféle materiális haszon*, hanem valami más. A leggyakrabban e körben azzal találkozhatunk, hogy az érintett nem ismerte a jogszabályt, amelyet megsértett. A modell erre az esetre nyilvánvalóan *nem alkalmazható*. A gyakorlatban pedig ennek a helyzetnek a megoldására nem a bírság, avagy általánosabban a jog, hanem a *tájékoztatás, figyelemfelhívás szolgálhat*; persze még a jogsértés előtt. Hasonló a helyzet azokkal az esetekkel is, amelyeket az ostobaság, a nemtörődömség, vagy más nem-racionális tényező motivál. (Pl. a biztonsági öv be nem kapcsolása.) A modell erre az esetre elméleti szinten nem alkalmazható – de gyakorlatban a jog sem.
- Az esetek egy másik részében az a kérdés, hogy *vajon azt szankcionálja-e a közigazgatás, amit valóban kellene?* Viszonylag gyakori, hogy a bírságolás nem a tényleges társadalmi problémára reflektál, hanem azzal összefüggésben lévő más tényezőre. Ennek oka lehet, hogy a tényleges probléma nehezebben megragadható, bizonyítható, stb. a hatóság rendelkezésére álló eszközökkel. Gyakran a hatóságból hiányzik az elszánás, vagy méginkább a kapacitás, hogy a lényegi problémákra koncentráljon. Gyakran már a jogalkotó is abból indul ki, hogy jogi, hatósági eszközökkel a probléma közvetlenül nem ragadható meg. A fogyasztóvédelem területén pl. viszonylag ritka, hogy próbavásárlással derítenek fényt a fogyasztó megkárosítására. Ehelyett formai dolgokat ellenőriznek (pl. étlap, árcédula, tájékoztató melléke) és annak hiányában bírságnak, függetlenül attól, hogy a bírságolt tényvalójában a fogyasztók megkárosítására irányult-e. (Pl. mindegy, hogy a vászonadrágra „100% gyapjú”, vagy „100% poliészter” felirat került, utóbbi inkább a kereskedő kárára.) Számos esetben felvethető a harmadik kérdés is: Van-e bármi értelme a szabálynak? Ezekre az esetekre a modell nem alkalmazható. Ugyanakkor itt is felvethető, hogy ezekben az esetekben *a bírságolási eljárás alkalmas-e végső célja kiváltására*.

Amikor tehát a haszon mértéke (H) elvileg sem állapítható meg, akkor a modell nem alkalmazható. *De a modell alkalmazhatatlansága, legalábbis felveti a bírságolás és általában a jog alkalmazása értelmetlenségének és / vagy eredménytelenségének gyanúját is.*

A másik felvetés arra vonatkozik, hogy miért, illetve *miért (csak) a jogsértéssel szereshető haszonra irányul a bírságmodell*. Ezt az érvelést igencsak erősíti az a tény,

<sup>12</sup> MAX WEBER: *Gazdaság és társadalom* 2/1. Budapest, KJK, 1992. 7–26.



hogyan a hatályos jogban *maga a jogalkotó* számos egyéb szempontot is meghatároz a különféle bírságokra vonatkozó szabályokban. Így gyakori a jogszabálysértés mértéke, esetleg a megsértett jogszabályok száma, a jogsértéssel okozott kár, a jogsértés időtartama, és/vagy annak ismétlődő jellege stb., mint olyan tényezők megnevezése, amelynek a bírság mértékét befolyásolnia kell. Ezek között olykor nem is szerepel a jogsértéssel elért haszon mértéke, s ha szerepel is, akkor sem az első helyen.

Nézetem szerint két olyan magyarázat is van a jogalkotó magatartására, amely nem vonja kétségbe a modell megfelelőségét. Egyfelől érvelhetünk azzal, hogy a jogalkotó a jog betartatásán (prevenció) túl, vagy ahelyett más szempontokat (pl. represszió) kívánt érvényesíteni a szankcionálásban; esetleg nem akart tényleges társadalmi hatást kiváltani a jogalkotással. Az is lehetséges, hogy a jogalkotó valójában nem tudta mit akar és/vagy nem tudta mit tesz.<sup>13</sup> Mindenestre a modell nem a jogalkalmazás adekvát folyamatát kívánja leírni, hanem annak hatásmechanizmusát, illetve eredményességét vizsgálja, abból a feltételezésből kiindulva, hogy a bírságolás elsődleges célja a jogsértéstől való elrettentésen alapuló jogérvényesítés, és nem más.

Ugyanakkor meggyőző érvek szólnak amellett, hogy a bírság mértékének az okozott kárra, vagy arra is kellene reflektálnia, s ezt a modell nem teszi meg. Ezzel kapcsolatban a következő szempontok érdemelnek kiemelés – a kevésbé fontostól a fontosabb felé haladva:

- Az okozott kár mértékének megállapítása a haszon megbecslésénél jóval nagyobb problémákat vet fel, különösen, ha nem egy, vagy néhány konkrét személyt ért kár, hanem egy pontosan meg nem határozható közösséget, illetve a társadalom egészét. Márpedig a közigazgatási bírság elsősorban ezekben a helyzetekben érvényesül. Ezekben viszont felmerülnek az ún. spill-over hatások is. Így pl. hogyan értékeljük a jogsértés által a jogrendszerben, annak meggyengítésével okozott kárt?
- Az okozott kár a jogsértésnek nem oka, hanem következménye. Így a kár figyelembevétele megfelelő lehet a reparatív és esetleg represszív funkció, de nem az a preventív funkció szempontjából, márpedig e vizsgálat erre koncentrálni, mint a jogérvényesítés eredményére.

Mielőtt túlzottan belebonyolodnánk a funkciókra vonatkozó elvi részletekbe, nézzük meg röviden, hogy a jogsértéssel szerezhető haszon és a másoknak okozott kár elvileg milyen viszonyban állhat egymással:

- A kettő lehet azonos, ez esetben a kérdésfelvetés irreleváns.
- Lehet a kár nagyobb, mint a jogsértő által szerzett haszon. Nyilvánvalóan ez a tipikus. Ez esetben a kárhoz igazodó bírságösszeg (legalábbis ha mindig kivetik) megfelel a modell eredményességi kritériumának is, hiszen a bírságmérték magasabb lesz, mint a haszon; jelen esetben jóval magasabb. Ezen túl pedig – mint láttuk – alkalmas a represszív és reparatív funkció betöltésére is. Így az okozott kárra reflektáló bírságkiszabási gyakorlat ideális

<sup>13</sup> Lásd erről még William TWINNING – David MIERS: *How to Do Things with Rules?* (4th.ed.; Law in Context series) London, Butterworths, 1999. főleg 183–185 oldalak.

lehetne, mert az összes elképzelhető jogtudományi szankció-funkciót betöltené. Más, ám a gyakorlat szempontjából nem kevésbé lényeges tény, hogy a jogsértő az esetek nagy részében nem képes az okozott, olykor milliárdos kárt kifizetni.

- Amennyiben az okozott kár összege alacsonyabb, mint a szerzett haszon, az arra utal, hogy a szabályozás a társadalmi összhasznosság szempontjából szuboptimális; a szabályozást át kellene alakítani.

Összegezve: az okozott kár mértékén orientálódó bírságolás praktikus nehezen megoldható, és más funkció betöltésére alkalmas, mint a jogérvényesítés. Már itt jelzem ugyanakkor, hogy a joggazdaságtani modellek jelentős része egyfajta egyensúlyi állapotot feltételez a jogsértésből eredő hasznok, és az általa okozott károk, illetve az állami aktivitás között.

További kérdés lehet a közigazgatás ellenőrzési-bírságolási tevékenysége során keletkezett költségek értelmezése a szankcionálásban: ráterhelhető-e, ráterhelendő-e ennek költsége a jogsértőre. A kérdés igen összetett, az állam funkciójának értelmezését igényelné, amire itt nincs mód. Az mindenestre itt is leszögezhető, hogy amennyiben a szankció preventív funkcióját tekintjük meghatározónak, akkor ennek nincs jelentősége, illetve a kármértékkel kapcsolatban bemutatott három variációhoz hasonlóan értelmezhető. Egyébként is, az ellenőrzés-bírságolás költségének kérdése nem az eredményesség, hanem a hatékonyság problematikájára utal, amit korábban kizártam e vizsgálódás tárgyköréből.

A modell logikájából következően viszont felvetődik *néhány morális probléma*. Az egyik ilyen erkölcsi kérdés, hogy ha az állam nagyon ritkán ellenőriz, akkor emiatt igen magas bírságot kell kivetnie azokra, akiket mégis ellenőrzött és jogsértésen kapott ahhoz, hogy a várható bírságmérték kellően magas, és így a jogsértéstől elretentő legyen. Ha úgy tetszik, a lebukó fizeti meg annak az árát, hogy az állam kevésbé ellenőriz, és így sokan megússzák a bírságot. Még súlyosabb kérdést vet fel, amikor a bírságot különféle jogi és egyéb trükkökkel lehet elkerülni (pl. évtizedig fennálló jogi kiskapuk, joghézagok, vagy maffiaszerű módszerek). Ez esetben ugyanis a bennfentesek, a gazdagok, akik jó ügyvédet tudnak megfizetni, stb., megússzák a bírságot, míg a szegény, ügyetlen kis balekok annál magasabb bírságot kénytelenek fizetni. Legalábbis ezt sugallja a modell logikája. Ez azonban véleményem szerint nem a modell hibája. Épp ellenkezőleg, a modell heurisztikus erejét mutatja, hogy ezeket a – ténylegesen létező – problémákat a felszínre hozza.

## 2.2. A modell a joggazdaságtani modellek körében

Az itt alkalmazott modell, a képzett joggazdaságtani kutató szemében egyszerűen primitív. Már a bevezetőben említett munkák is jóval bonyolultabb elméleteket állítottak fel, amelyeket később továbbfejlesztettek, empirikusan teszteltek, stb.

Jelen modell legnyilvánvalóbb gyengesége a joggazdaságtanból ismert hasonló modellekkel összevetve legalább két ponton megragadható:

- 1) Mint arra már utaltam, azok a modellek egyfajta egyensúlyi megfontolásból indulnak ki az „elkövető-károkozó”-nál jelentkező haszon és a „sértett(ek) nél-károsultaknál” megjelenő kár mértéke között. Ezt jómagam nem is értem

pontosan, gyökeresen ellentmondani is látszik a mindennapi logikának (pl. az ellopott 10 méter vonat felsővezeték miatti kár esetében). De a vizsgált kérdés megválaszolásához erre nincs is szükség. Ennek az elemnek a beépítése a modellbe – mint fentebb érveltem – szükségtelen, szükségtelenül, hozzáadott érték nélkül bonyolítaná a modellt.

- 2) A modell eltekint a marginalitás kérdésétől, ami a büntetések esetében különös jelentőséggel bír, illetve azt leegyszerűsíti a „jogsértéssel szerzhető magasabb haszonhoz ugyanilyen mértékben magasabb bírságnak kell tartoznia” elvére. Gyakorlatilag pedig nem kezeli a kérdést, mivel – legalábbis ezen az első kutatási szinten – tipikus hasznokkal szemben teszteljük a bírságolás gyakorlatát.

A gyengeségek mellett a modell erősségének érzem, hogy a nemzetközi szakirodalomban nem találkoztam az ellenőrzési-bírságolási folyamatnak ilyen jellegű felbontásával és tapasztalati gyakoriságokon alapuló, tehát empirikusan megalapozott valószínűségekkel való jellemzésével. Igaz, hogy az általános joggazdaságtani szakirodalmat áttekintve<sup>14</sup> (lásd pl. Cooter-Ulen 2005) látható, hogy a közjogi alkalmazás egyébként is meglehetősen ritka.

Ez az elmélet egyaránt szolgálhat deskriptív-leíró és preskriptív-normatív modellként; alkalmas lehet egyfelől arra, hogy magyarázza a gyakorlatban megnyilvánuló jelenségeket, másfelől pedig kulcsot adhat a gyakorlati problémák megoldásához. A modell azonban minden esetben le is egyszerűsíti a leképezett valóságot, s ezzel annak csak bizonyos aspektusait hangsúlyozza. Ez a modell elsődlegesen a bírságolás eredményességére reflektál. Összességében alkalmas lehet annak magyarázatára, hogy a bírságolás miért nem képes alapfunkcióját, nevezetesen a jogszerűség biztosítását (a jogsértések megakadályozását, az attól való elrettentést) betölteni, illetve eszközt nyújthat a bírságolási gyakorlat eredményességének javításához.

### 2.3. Adatgyűjtés - Módszertani összefoglaló

*Mintavétel:* A speciális, egy vagy néhány szervezetet érintő bírságolási területeket (pl. vasút, atomenergia felügyelet), illetve a rendkívül összetett területeket (pl. adóigazgatás) kihagytuk a vizsgáldásból.<sup>15</sup> Ezen túl azonban a vizsgált területek kiválasztása véletlenszerű volt, bár nem felelt meg a társadalomtudományi véletlen mintavétel szigorú feltételeinek.

A modell összeállításához szükséges *adatokat* elsősorban *esettanulmányokban* gyűjtettük össze, az adott szakterületen, az érintett közigazgatási szerveknél dolgozó, elméleti érdeklődéssel is rendelkező *gyakorlati szakemberekkel*. E szakemberek hosszabb távú tapasztalattal rendelkeztek, jól ismerték a gyakorlatot, és – tekintettel

<sup>14</sup> Ld. pl. Robert COOTER – Thomas ULEN: *Jog és közgazdaságtan*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 2005.

<sup>15</sup> Mindkettő érvényesült a pénzügyi szervezetek felügyelete esetében. Mégis a kutatást 2008 elején lezáró kötetben már egyértelműen jeleztem, hogy e területen különösen élesen jelentkeznek az ellenőrzés-bírságolás anomáliái egy súlyos „agency/state-capture” jelenséggel súlyosbítva: nem a PSZÁF kontrollálja a bankokat, hanem fordítva.

a sajátos hazai viszonyokra – képesek voltak megszerezni az adott szervezetnél összegyűjtött statisztikai jellegű adatokat.

Az esettanulmányok elkészítéséhez külön egyíves útmutató készült, és minden szerzővel külön is elbeszélgettem. A tanulmányoknak a kvantitatív adatok mellett, az ellenőrzés-bírságot szakmai tapasztalatait kellett leírnia, különösen a gyakorlatban jelentkező problémákra, az alkalmazott ügyféli trükkökre, a bizonyítás nehézségeire, valamint a felügyeleti tevékenység szervezeti és személyi feltételeire, stb. vonatkozóan.

Az esettanulmányok mellett számos más adatgyűjtési módszert is alkalmaztunk. Így igyekeztünk összegyűjteni a máshol rendelkezésre álló statisztikai adatokat (pl. KSH adatokat), áttekinteni a médiában (főleg: HVG) a témában megjelent elemző cikkeket, interjúkat folytattunk számos érintettel és elvégeztük a vonatkozó jogszabályok strukturált, adatszerű elemzését is.

### 3. Eredmények: eredményesség az egyes igazgatási területeken<sup>16</sup>

Összesen mintegy tucatnyi igazgatási területet vizsgáltunk esettanulmányokkal. Ezek közül a fogyasztóvédelem, az építési bírság, a munkaügyi bírság, valamint az illegális fakivágás területén készült esettanulmányok összefoglalóját mutatom be az alábbiakban. Minden területen az információkat egy számítási táblázatban összegyzem. A további területeken készült esettanulmányokra nézve csak azok összefoglaló adatait közlöm.

#### 3.1. Fogyasztóvédelem

A fogyasztóvédelem területén készült a legnagyobb, a témakört legszisztematikusan és a legtöbb elemében adatszerűen áttekintő esettanulmány. Ezt, az esettanulmány szerzőjének erőfeszítésén túl, az is lehetővé tette, hogy a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség széleskörű adatgyűjtést végez, így az adatok rendszerezett formában rendelkezésre állnak.

A fogyasztóvédelmi felügyelőségek számos területen eljárnak, amiből itt elsősorban a fogyasztóvédelmi bírságra vonatkozó adatokat mutatom be:

Összes ellenőrzendő egységek száma:	270.870
Összes ellenőrzött egységek száma:	33.969
Kifogásolt egységek száma az ellenőrzöttek között:	17.626
Fogyasztóvédelmi bírságkivetések száma:	6.940
Kiszabott összes fogyasztóvédelmi bírság mértéke (Ft):	805.964.000
Befizetett összes fogyasztóvédelmi bírság (Ft):	685.480.000

A fenti adatokra támaszkodva a következőképpen alakulnak a várható bírságmértéket meghatározó adatok:

<sup>16</sup> Részletesebb elemzések, valamint a többi vizsgált terület bemutatása megtalálható: GAJDUSCHEK (2008) i. m.

1. Számítási táblázat<sup>17</sup> – Fogyasztóvédelem

	Érték	Forrás/Magyarázat
$P_e$	0,125	12,5%: ellenőrzött / ellenőrzendő egységek száma
$P_1$	1,0	Azt feltételezem, hogy a kifogásolt egységek száma megegyezik a valóban jogsértést elkövetők számával; eltekintek a látencia lehetőségétől.
$P_b$	1,0	Megfelelő adatok hiányában azt feltételezem, hogy a kifogásolt 17.626 egység közül valójában csak 6.940-ben történt jogsértés, noha a jogsértések tényleges száma inkább az előbbi adathoz állhat közelebb; ez esetben az 1,0 érték helyett a 0,39 érték lenne pontosabb.
$P_f$	1,0	E tekintetben állnak rendelkezésünkre adatok, amelyek azt jelzik, hogy ez az adat valójában is viszonylag magas: az összes határozat 16,6%-át fellebbezik meg, ennek 90,6%-a helybenhagyó döntéssel zárul. Minimális a bírósági jogorvoslat aránya. Mivel nem tudjuk, hogy a jogorvoslat milyen arányban jár a döntés megsemmisítésével, és milyen arányban megváltoztatásával, ezt a tényezőt is 1-es értékkel veszem figyelembe.
$P_v$	0,8505	85,05%; befizetett / kiszabott bírságösszeg
<b>B</b>	116.806 Ft	Kiszabott bírság összege / bírságkivető határozatok száma
<b>M</b>	12.463 Ft	$M = B * P_e * P_1 * P_b * P_f * P_v = 116806 * 0,125 * 1 * 1 * 1 * 0,8505$

A fogyasztóvédelmi bírság esetében tehát a várható éves bírságmérték 2005-ben 12.463 forint volt. Mivel a fogyasztóvédelmi bírság a fogyasztók érdekeinek legkülönbözőbb típusú megsértésére vonatkozhat, a 2005-ös adatok alapján nézzük meg néhány példán, hogy mely esetekben érdemes, illetve nem érdemes jogsértést elkövetni!

1. A kocsmában, ahol 250 Ft egy korsó sör, a sörből fél deciliter hiányzik, amit a hab pótol. Egy korsó sörön a haszon így 25 Ft. A kocsmában naponta mindössze 100 vendég fordul meg, ezeknek csak fele iszik sört (mással a kocsmáros nem csal), és mindenki csak egy sört iszik; tehát egy nagyon rosszul menő kocsmáról van szó. Ebben a kocsmában a jogsértéssel nyert napi haszon (50\*25) 1.250 Ft, az éves haszon 200 napos nyitva tartást feltételezve (ismét nagyon konzervatív becslés) 250.000 Ft lesz. Érdemes megjegyezni, hogy a fogyasztóvédők az ellenőrzés során általában az úrmértékek meglétét ellenőrzik, a ténylegesen kimért mennyiséget már jóval ritkábban.
2. Az étteremben a fizetőpincér rendszeresen, ám szokatlanul szerényen és konzekvensen a tényleges fogyasztásnál 1%-kal többet számláz. Ez azt jelenti, hogy ha az adott étteremben az éves fogyasztás 1.246.300 Ft-nál nagyobb, akkor – legalábbis a bírságot tekintve – megéri ezt a gyakorlatot folytatni. Könnyen belátható, hogy egy étteremben a bevételnek ennél nagyságrenddel kell magasabbnak lennie, hiszen ebből az összegből a szakács bérét sem lehet kifizetni. Megjegyzendő, olyan jellegű próbavásárlást, amely során e csalás felfedezhető és szankcionálható lenne, szinte soha nem végeznek.

<sup>17</sup> A számítási táblázat a fentiekben meghatározott, a várható bírságmérték kiszámításához szükséges adatokat tartalmazza, illetve utolsó sorában a várható bírságmérték kerül meghatározásra. Ugyanezt a formátumú számítási táblázatot használok más bírságterületeken is.

3. A gépjárműszereléssel foglalkozó szervizben olcsóbb alkatrészeket építenek be a javítás során, mint amit a számlán feltüntetnek. Több olyan alkatrész is van, amelyből már egyetlen esetében is az árkülönbözet meghaladja a várható bírságmértéket.

Mind a várható bírságmérték, mind a szerezhető hasznok tekintetében, mint látható, rendkívül konzervatív becsléseket alkalmaztam. Ez a várható bírságmérték esetén is jelentős, a hasznok esetében azonban valószínűleg nagyságrendileg becsültem alá a ténylegesen szerezhető hasznokat. Nem lehet véletlen, hogy a nagy hipermarket láncokban, amelyekre a kétezres években a fogyasztóvédelem 'rászállt', s amelyek tehát tudhatják, hogy a közeljövőben ismét számíthatnak ellenőrzésre, nem változtatnak magatartásukon. Minden bizonnyal kikalkulálták, hogy inkább megéri akár évi több alkalommal is kifizetni a bírságot, mint a jogsértő állapotot megszüntetni.

Röviden: *a fogyasztóvédelmi bírság – általánosságban – alkalmatlan a jogszerű állapot kiváltására*. A gyenge eredményesség azért is jelent különös problémát e területen, mert a fogyasztóvédelem a közigazgatás ellenőrzési-bírságotlasi tevékenységének egyik legkiterjedtebb, az állampolgárok legszélesebb körének érdekeit érintő területe. Mivel a bírság maximuma nem korlátozott, a probléma okát inkább az ellenőrzés viszonylagosan ritka voltában, és a ténylegesen alkalmazott, összességében alacsony bírságmértékben kereshetjük. Az ellenőrzések gyakoriságát azonban meghatározza az ellenőrzési kapacitás, amely a vizsgált időszakban folyamatosan csökkent. A bírságmértéket a felügyelőségek az ügyfél szinte bármilyen blöffjének hatására csökkentik. Érdemes tehát minél többet és minél szemtelenebbül hazudni.

Itt jegyzem meg, hogy a vizsgált időszakban ez általános, nem csak a fogyasztóvédelmet jellemző probléma. A hatóság kénytelen volt tényként elfogadni az ügyfél állításait, mivel azok bizonyítására nem kötelezhette az ügyfelet, az adatvédelmi szabályok pedig lényegében lehetetlenné tették a valóság feltárását, még akkor is, ha a szükséges információk közigazgatási adatbázisokban rendelkezésre álltak. Így viszont az ügyfelek – legalábbis a dörzsöltebbek/gátlástalanabbak – összevisza hazudozhattak az állami szerveknek. Ezt ráadásul kockázat nélkül tehették. Az ügyészségi-bírói eljárásokra vonatkozó statisztikák szerint 2005-ben a hamis tanúzás miatt indított (tehát nem lezárult, s főleg nem ítélettel zárult) bírói eljárások száma 25 (!) volt. Nyilvánvalóan kevesebb tehát, mint ahányan egy kisvárosi önkormányzat egyetlen ügyfélfogadási napján hivatalos eljárásban hazudnak. Mindez arra is utal, hogy az igazságszolgáltatás jogérvényesítő tevékenysége is hagy kívánnivalót maga után.

### 3.2. Építésügyi bírság

Építésügyi bírsággal az sújtható, aki engedélyköteles építményt engedély nélkül, vagy az engedélytől eltérően épít meg. Általában egyszerűbb, s a jogsértés társadalmi hatását tekintve kevésbé súlyos az az eset, amikor az engedélyt megkérlik, ám attól kisebb-nagyobb mértékben eltérnek. Ezekben az esetekben ugyanis elvileg lehet építkezni, és általában az eltérés nem is olyan jelentőségű, hogy az súlyos veszélyhelyzetet idézzon elő, vagy másoknak jelentős érdeksérelmet okozzon. Az engedélytől eltérő építkezés ugyanis abban a tudatban történik, hogy az építés végén a hatóság

képviselője kijön, és helyszíni szemlén vizsgálja meg az épületet. Aki tehát olyan épületet akar emelni, amelyet biztosan nem lehet, az nem kér építési engedélyt; kivéve az igazi profikat (lásd: Korda-villa esete), akik pontosan tudják, hogy milyen jogi trükkökkel lehet ebben az esetben is megúszni a szankciót és megtartani az épületet.

A jelentős értékű jogsértések igazi terepe az engedély nélküli építkezés. Ezek oka az, hogy vagy (a) eleve nem lehetne az adott területen építeni (pl. Fenyő-villa a természetvédelmi területen), vagy (b) nem lehetne olyan (nagy, magas, csúnya, vagy olyan funkciójú, stb.) épületet emelni amelyet az építető szeretne. Végül (c) az lehet még az ok, hogy az építkezéshez a hatóság olyan feltételeket szabna, amelyek teljesítése az építető számára túlságosan költséges lenne. Anyagilag előre kalkulálhatóan jobban megéri az esetleges szankció, mint a jogszerű építkezés. Ilyenkor – mint arra több szakmai és újságcikk utal – az építetők eleve bekalkulálják a szankció költségét az építkezés összköltségébe. Ezek tehát olyan esetek, amikor nem kell túl nagy számítási kapacitás, pusztán átlagos szakmai tájékozottság annak megállapításához, hogy a jogsértés megéri.

Az engedély nélkül, vagy az engedélytől eltérő építményeket elvileg le is lehet bontatni. Az esettanulmány, illetve a hatósági statisztikáért felelős szakértővel folytatott interjú alapján azonban megállapítható, hogy bontásra szinte soha nem kerül sor, ha azt az építető nem akarja. A statisztika szerint 2005-ben mindösszesen 123 esetben került sor „hatósági végrehajtás elrendelésére”. Miként az esettanulmány szerzője, vagy más kontextusban *Kilényi* (id. mű) is jelzi, ez az elrendelés korántsem jelenti, hogy a bontás ténylegesen meg is történik: egy berendezett ingatlan hatóság általi elbontatása rendkívül hálátlan, már-már megoldhatatlan feladat, amit szinte senki nem vállal fel.

A bírságolás tehát ezen a területen is meghatározó szerepet játszik, játszana a jogszerű állapot, illetve a jogkövetés biztosításában. Az alábbiakban az építésügyi bírságkivetésnek arra az esetére koncentrálok, amikor azt kifejezetten engedély nélküli építkezés miatt szabják ki. Erre nézve kalkulálom ki a várható bírságmértéket. A felhasznált adatok két forrásból származnak: egyfelől, és elsősorban a témakörben készített esettanulmányból, és az abban foglalt ún. szakértői becslésekből, másfelől a rendelkezésünkre álló országos építésügyi hatósági statisztikákból.

## 2. Számítási táblázat – Építésügyi bírság

	Értéke	Forrás/Magyarázat
$P_e$	1,00	A $P_1$ érték tartalmazza.
$P_1$	0,40	Konzervatív szakértői becslés az esettanulmányból. A szakértő abból indult ki – nézetem szerint meglehetősen optimistán – hogy 20% eséllyel az engedély nélküli építkezést a hatóság felfedezi. A „feljelentés” adja a lelepleződés másik lehetséges okát.

$P_b$	0,51	A 2005. évi építéstudgyi hatóságai statisztikából becsült adat. A becslés alapja, hogy a hatóság fennmaradási engedélyt ad ki az engedély nélkül, vagy attól eltérően épült ingatlanra. Ezzel együtt azonban a jogsértés miatt bírságot szab ki. A fennmaradási engedélyek és a bírságkivetések számának összességében meg kellene egyeznie. Ám az előbbi adat: 6.825, utóbbi, 3.458. Az összes esetnek csak 50,67%-ában kerül sor bírságkiszabásra. Leggyakrabban az – ügyfél állítására alapozott – elévülés miatt nem lehet bírságot kivetni.
$P_r$	1,00	A rendelkezésre álló hatóságai statisztikák általában a másodfokú döntésekről, és a bírói döntésekről is, ezek azonban nem vonatkozathatók a bírságkivetésre. Ezért ennek figyelembevételétől eltekintek, noha az esettanulmány szerint a bírói döntések áttételes hatása nem elhanyagolható, amennyiben a profik a bírósági eljárást a bírságfizetés, és/vagy bontás elkerülése eszközeként alkalmazzák; sikerrel.
$P_v$	0,60	Az esettanulmány szerzője a bírságbehajtás mértékét Budapesten 40%, máshol 60% körüli értékre teszi. A konzervatív becslés maximája szerint a „jobb” értékkel számolok.
$B$	$\int$ (érték)	A bírság mértéke az építmény – jogszabályban meghatározott – értékétől függ. A jogszabály figyelembe veszi a település típusát (4 kategória), az építmény típusát-funkcióját (10 kategória), valamint az építmény nagyságát köbméterben kifejezve.
$M$	$0,1224 * B$	A fenti módon kalkulált bírságmértéket kell szorozni a bírság kirovásának-beszédésének valószínűségével. Ez 1.000.000 Ft bírság esetében 122.400 Ft.

Nézzünk két konkrét példát, amelyre kiszámíthatjuk a várható bírság mértékét:

1. Kétszintes, összesen 300 m<sup>2</sup>-es Budai villa, belső és külső márványborítás, stb. (2,7 méteres belmagasság). A bírság mértéke (B): 14.580.000 Ft. A várható bírságmérték: 1.784.592 Ft. A villa értékének – konzervatívan becsülve – 0,5-1,0%-a.
2. Kétszintes, összesen 300 m<sup>2</sup>-es Balaton-parti üdülő, belső és külső márványborítás, stb. (2,7 méteres belmagasság). A bírság mértéke (B): 5.265.000 Ft. A várható bírságmérték: 664.436 Ft. Az üdülő értékének 0,3-1%-a.

A példákból jól látható, hogy *a bírság mértéke nem alkalmas arra, hogy visszaretentessen az engedély nélküli építkezéstől*. Valószínű, hogy aki százmilliós budai vagy balatoni villára vágyik, esetleg mert később panzióvá kívánja alakítani, azt nem retenti vissza a néhány milliós bírság még akkor sem, ha biztosan kivetik rá. Érdeemes megjegyezni, hogy a bírságolás e gyakorlata „drákói szigorinak” tekinthető ahhoz a három évhez (1994-97) képest, amikor az engedély nélküli építkezés csak szabálysértést valósított meg, így – az esettanulmány szerzőjét idézve – „kb. egy belső ajtó, vagy egy fürdőkád árával egyenértékű maximális összegű szabálysértési bírság”-gal volt csak sújtható.

### 3.3. Munkaügyi bírság – fekete foglalkoztatás

A munkaügyi bírság – némi leegyszerűsítéssel – a magyar állampolgárok bejelentés nélküli, ún. fekete foglalkoztatásáért járó szankció. Közismert, hogy Magyarországon meglehetősen magasak az élömunka közterhei. Emiatt nagy a kísértés a jogsértő



helyzet kialakítására, amiben gyakran a munkáltató és a munkavállaló egyaránt érdekelt, tehát a felügyelőség ellenőrző-bírságoló tevékenysége meghatározó a jogszervi állapot biztosításában.

A számításokhoz az Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőség statisztikai adataira támaszkodom, kiegészítve a KSH-nak a működő vállalkozások számára vonatkozó adataival. Így a következő adatok állnak rendelkezésre (valamennyi adat 2006-ra vonatkozik):

- 1,3 millió bejelentett vállalkozás működött az országban. Ebből több mint hétszáz ezer egyszemélyes vállalkozás. Az adat magában foglalja a de facto nem működő vállalkozásokat is, nem foglalja viszont magában a be nem jelentett, illegálisan működő vállalkozásokat.
- Az ellenőrzött munkáltatók száma 25.740 volt.
- 18.150 esetben hoztak valamilyen intézkedést (ami egyértelműen arra utal, hogy valamilyen szabálytalanságot tártak fel),
- 12.405 esetben hoztak valamilyen, egyértelműen a fekete foglalkoztatással összefüggő intézkedést (más intézkedések egy része is a fekete foglalkoztatás tényére utal: pl. nyilvántartási kötelezettség elmulasztása (3.198 eset), ám nem kezelhető ilyenként),
- 11.655 esetben hoztak munkaügyi bírságot kirovó határozatot, amely
- 42.147 fő feketén foglalkoztatott személyre vonatkozott,
- 529 fellebbezést nyújtottak be az érintettek az elsőfokú határozatok ellen, és ezen eljárások során 57 esetben megsemmisítették, 31 esetben megváltoztatták a határozatot,
- 5.008.300.000 Ft bírságot szabtak ki, és mintegy 3,0 milliárd forintot szedtek be.

A fenti adatok segítségével viszonylag könnyen kitölthető a fekete foglalkoztatásra vonatkozó számítási táblázat.

### 3. Számítási táblázat – Munkaügyi bírság

	<b>Értéke</b>	<b>Forrás/Magyarázat</b>
$P_e$	0,0198	25740 / 1.300.000. Az ellenőrzés kockázatelemzésen alapszik, illetve az ellenőr rutinján.
$P_i$	1,0	Bár az esettanulmány szerzője is utalt rá, hogy a feketén foglalkoztatottak gyakran egyszerűen elszaladnak, és más trükköt is alkalmaznak az ellenőrzés során, ezeket nem tudtam számszerűsíteni, ezért a konzervatív becslés maximája szerint jártam el.
$P_b$	0,940	Az esettanulmány a bírságkivetést megakadályozó – már az eljárás során, általában a munkáltató által alkalmazott – trükköket hosszan sorolja. A rendelkezésre álló adatok szerint a $P_b$ érték 0,940 (11655/12405) és 0,642 (11655/18150) között mozog, utóbbihoz közelebb. A konzervatív becslés maximája szerint mégis a 0,940 értéket használom.
$P_f$	1,0	A fellebbezések hatása összességében minimális, öt ezrelék alatti, azért attól eltekintek.
$P_v$	0,5990	Egészen kivételesen erről a területről meglehetősen pontos behajtási statisztika áll rendelkezésre: 3.000.000.000 / 5.008.300.000

<b>B</b>	118.829 Ft	Ez az egy feketén foglalkoztatott személyre számított átlagos bírságmérték. Ez az adat jobban alkalmazható, mint az egy bírságkivétel határozatra eső bírságmérték (ami egyébként: 429.713 Ft), mivel a haszon mértéke is a foglalkoztatottak számához igazodik.
<b>M</b>	1.324 Ft	$0,0198*0,9395*1,0*0,5990*118.829$

*Egy fő fekete foglalkoztatására eső várható bírságmérték (M) tehát: 1.324, azaz egyezerháromszázhuszonnégy forint, ami kevesebb, mint egy átlagbéren foglalkoztatott dolgozó egy napi közterhe. A bírság tehát aligha alkalmas a jogsértéstől való elrettentésre.*

Néhány megjegyzés még ide kívánkozik:

A bírság maximális mértékét, talán az áldatlan helyzetet érzékelve a jogalkotó többször megemelte; előbb háromról hatmillió forintra, majd 2006 elején húszmillió forintra. Ezután nem sokkal – alighanem fontosabb lépésként – jelentősen megnövelték a munkaügyi felügyelőségek létszámát is.

A külföldiek illegális foglalkoztatásának szankciója a munkaerőpiaci alapba történő befizetés, amelynek minimális összege a minimálbér nyolcszorosa, második esetben pedig már tizenötszöröse. Ez a szankció tehát jóval jelentősebb, mint a magyar állampolgár fekete foglalkoztatására átlagosan kivetett munkaügyi bírság; annak legalább négyszerese. A rendelkezésre álló adatok alapján azonban a jogsértések ezen a területen sem csökkentek drasztikusan. Ez arra utal, hogy a jelenleg alkalmazott tényleges bírságmértéknél négyszer nagyobb bírságösszegek sem biztosítják a jogszerű állapot fenntartását.

Az illegális foglalkoztatás 2005 óta elvileg büntetőjogi felelősségre vonást is megalapozhat. Az esettanulmány írójának azonban 2007-ben még nem volt tudomása egyetlen ilyen esetről sem.

### 3.4. Illegális fakivágás, erdőpusztítás

Az illegális fakivágásnak két nagy típusa van: (a) Az egyik az egyszerű falopás. Ebben az esetben a tolvajok más erdejében vágják ki a fákat. (b) A másik esetben – jogilag – a tulajdonos vágatja ki a fát az erdőből, de ezt engedély nélkül teszi, vagy azért, mert az engedélyt nem kapná meg, vagy azért, mert a kapcsolódó költségek (újratelepítés, erdőfenntartási járulék) magasak, és ezeket az illegális fakivágással el lehet kerülni. Ilyenkor egy strómannal, akinek sem saját vagyona, sem jövedelme nincs (pl. hajléktalan), és aki általában nem is található meg a szerződés megkötése után, szabályszerűen megvásároltatják az erdőt, majd mintegy az ő nevében kivágják azt. A két megoldás sajátos kombinációja, amikor a tulajdonos engedély nélkül kivágatja saját erdejét, majd bejelenti, hogy ismeretlenek kivágták azt. Az illegális fakivágás eredetileg megélhetési bűnözésként indult, később azonban, talán a hatóságok tehetetlenségén felbuzdulva, részerveződtek – egyes állítások szerint a bormhamisításra megtollasodott – vállalkozók, akik már (illegális) bér munkásokkal vágatják ki az erdőt. Az esettanulmány – az Állami Erdészeti Szolgálat publikációjára alapozva – így összegzi a károkra vonatkozó adatokat: „Az illegális fakitermelések becsült mértéke éves szinten megközelíti az 1.000 hektárt és a 300.000 köbmétert.

Az így kitermelt faanyag értéke mintegy 3.000.000.000 Ft. Az újraerdősítés költsége közel 1.000.000.000 Ft, ám az elültetett kb. 10.000.000 facsemetéből csak évtizedek múlva lesz minden funkcióját ellátni képes erdő. E közvetlen károk mellett közvetett károk is jelentkeznek (erózió, talajkárosodás, környezetszennyezés, élővilág degradációja)...”.

Az illegális fakivágás esetében figyelmet érdemelnek azok a szabályok, amelyek a bizonyítás nehézségei miatt is szinte lehetetlenné teszik az illegális fakivágásban résztvevők, s főleg az azt szervezők felelősségre vonását. Bár elvileg büntetőjogi felelősségre vonásra is lehetőség nyílna, 2008-ig nem jutott tudomásomra egyetlen ilyen eset sem. A szabálysértési eljárás során pedig tisztázatlan, hogy az elkövetés eszközeként mi kobozható el (a lopott fát szállító teherautó pl. biztosan nem) – bár az eszközök elkobzása ezen a területen is<sup>18</sup> jelentős elrettentő tényező lehetne.

A szabálysértés mellett itt is megjelennek az ún. ágazati bírságok. A fakitermelésen tetten ért személyekre erdővédelmi bírságot lehet kiszabni, amelynek összege a kitermelt köbméter arányában van megállapítva, de hektáronként nem lehet több 200.000 Ft-nál. A bizonyítási szabályok jelenlegi (2008!) értelmezése mellett – amikor pl. az erdei úton fát szállító lovaskocsin ülők azon állítását, hogy a fa máshonnan származik, ellenkező bizonyításig el kell fogadni – aligha lehet bárkire is több köbméter, esetleg több hektár fa kivágását rábizonyítani. A tulajdonos részére viszont összességében jóval nagyobb összegű erdőgazdálkodási bírság is kivethető, ám aligha hajtható be rajta.

Az erdőirtás kapcsán több szervnek is van hatásköre. Így meghatározó (lenne) a rendőrség szerepe, amely igazoltathat és bűncselekmény gyanúja alapján nyomozhat, stb. Meghatározó szerepe van továbbá az Állami Erdészeti Szolgálatnak, amely a kivágáshoz kiadja az engedélyeket, és ellenőriznie kell, hogy az engedélyben foglaltak szerint történik-e a kivágás, illetve nem történik-e engedély nélküli kivágás. Érintett továbbá a környezetvédelmi hatóság is. Mivel a fakivágás kiterjed a nemzeti parkok területére, így ezek az igazgatóságok is érintettek. Meghatározó szerepe lenne továbbá az önkormányzatoknak.

A hatóság bírságolási tevékenységére vonatkozóan az esettanulmányban az Állami Erdészeti Szolgálat Kecskeméti Igazgatóságától kapott adatokat használtam. Eszerint 2005-ben 21 esetben folytattak eljárást, mintegy 96 hektáron, 16.060 m<sup>2</sup> fát érintően. Összesen 153.000.000 Ft bírságot vetettek ki, amiből 400.000 forintot tudtak beszedni. Ezekre az adatokra támaszkodva kísérlem meg összeállítani erre a területre is a számítási táblázatot.

<sup>18</sup> Amiként az lehetne a nagyüzemi méretekben űzött tiltott halászat esetében is, amellyel szemben a közigazgatás szintén tehetetlen.

## 4. Számítási táblázat – Illegális fakivágás, erdőpusztítás

	Értéke	Forrás/Magyarázat
$P_e$	1,0	Az esettanulmány utal arra, hogy a hatóságnak nincs kapacitása a szisztematikus ellenőrzésre, ám az ellenőrzés gyakoriságára nézve nincs számszerű adat, ezért 1,0-es értékkel számolok, noha tudható, hogy $P_e$ valós értéke jóval 0,1 alatt van.
$P_i$	1,0	Még tettenérés esetén sem lehet lebuktatni az elkövetőt. Különösen áll ez a háttérben a szálakat mozgató vállalkozókra. Ugyanakkor erre nézve számszerű adat nem áll rendelkezésre, ezért a konzervatív becslés maximája szerint jártam el.
$P_b$	1,0	Lásd fenn! A terület sajátosságai miatt nehezen választható szét $P_e$ , $P_i$ , és $P_h$ értéke.
$P_r$	1,0	Nincs adat a felülvizsgálati arányokról. Nincs tudomásunk egyetlen esetről sem, amikor a bíróság valakit jogerősen szabadságvesztésre ítélt volna illegális fakivágásért, vagy annak szervezéséért. A konzervatív becslés maximája szerint jártam el.
$P_v$	0,0026	Behajtott bírság / kivetett bírság
$B$	1.597.206 Ft/ha	Összes kivetett bírság/ha. Az átlagos bírságmértéket egy hektárra számoltam ki, mivel a hasznokat is ehhez lehet viszonyítani.
$M$	4.153 Ft/ha	$B \cdot P_v$ (0,0026). Érdemes megjegyezni, hogy ha az ellenőrzés, lebukás esetében a realisabb 0,1-es szorzóval számolnánk (ami még mindig konzervatív becslés lenne), a várható bírságmérték ötszáz forint alá csökkenne.

A hasznok becsléséhez a már idézet adatokhoz nyúlok vissza. Mint láttuk, az Állami Erdészeti Szolgálat publikációjában 1.000 hektár erdőterületre 300.000 köbméter fát számít, amelynek értékét kitermelve 3.000.000.000 Ft-ra becsli. Ebből könnyen kiszámítható, hogy egy hektárról átlagosan 3.000.000, azaz három millió forint értékű fát lehet kitermelni. Amennyiben tudható, hogy az erdő kivágását a hatóság egyébként nem engedélyezné, akkor a haszon ez az összeg, amiből levonandó az adásvételi szerződés költsége (stróman, ügyvéd, illetékek), és a kivágatás költségei. Ha ezeket a költségeket – nagyvonalúan – félmillió forintra becsüljük, akkor *a 2,5 millió forint nyereség áll szemben a 4.153, azaz négyezer-egyszázötvenhárom forint várható bírságmértékkel. Racionális döntéshozó tehát ragaszkodik az illegális fakitermeléshez.*

Érdemes megjegyezni, hogy a Kecskeméti Igazgatóság adatai, és a szóban kapott információk szerint is, a falopások 2007 elejére visszaszorultak. Ezt legalább részben „a 2006 év végi rendőrségi akcióknak” tudják be, ami arra utal, hogy a hatóságok nem feltétlenül teljesen tehetetlenek az ilyen tevékenységgel szemben; bár a hatályos jog lényegében gúzsba köti a jogkövetés kikényszerítésére törekvő szervezet, a hatósági jelenlét és figyelem, valamint annak kommunikálása elrettentheti a jogsértőket.

Ugyanakkor az, hogy a lényegében továbbra is szinte eszköztelen hatóságok képesek elrettenteni az erdőirtó, a gyanú szerint korábban borhamisító vállalkozókat, felveti annak lehetőségét, hogy azok más illegális területeken tevékenykednek tovább. Nyilván olyan területeken, ahol a hatóságok még inkább eszköztelenek, illetve kevésbé mutatnak elszántságot. Amennyiben ez valóban így van, akkor *a jelenség jól leírható a közgazdaságtanban alkalmazott „lehetőség-költség” fogalmával: a tőke*

*átáramlik a magasabb profitot lehetővé tévő területekre. Jelen esetben elképzelhető, hogy a hatósági figyelem miatt az egyébként szintén nagyon profitábilis erdőirtás helyett találtak olyan illegális területet, amely a hatóságok még nagyobb mérvű impotenciája miatt még profitábilisabb (pl. orvhalászat). Másként fogalmazva, az illegális tevékenységek sajátos piaci rendszere alakulhat ki, amelyben a költséget és ezen keresztül a profitot meghatározó legfontosabb tényező az állami impotencia mértéke.*

### 3.5. Modellszámítások egyéb területeken

Az empirikus kutatás során számos további területen készültek esettanulmányok, illetve vizsgáltuk a bírságolási tevékenység eredményességét. Az itt bemutatott négy példán túl *még különösen a következő területeken:*

- a telepengedélyhez és üzletműködéshez kapcsolódó,
- a parlagfűvel kapcsolatos,
- kutyapiszok utcán hagyásával és illegális plakátragasztással kapcsolatos,
- sofőr pihenőidejének be nem tartása miatti,
- a Versenyhivatal által kivetett bírságokhoz kapcsolódó ellenőrzési-bírságolási tevékenység.
- Nem készült esettanulmány, de a Heti Világgazdaság című folyóirat szisztematikus elemzése során, az egyes cikkekben közölt adatok alapján viszonylag jól rekonstruálható volt a haszon/várható bírság arány az olajszőkítés, a borhamisítás és a zugbányászat területén.
- Született esettanulmány, de a számítások nem voltak elvégezhetőek az állami kifizetések területén: a családtámogatások, valamint az egészségügy finanszírozása esetében azért, mert ezeken a területeken, a nyilvánvalóan szándékos csalás esetében sincs szankció. Csak azt az összeget kell visszafizetni (a családtámogatás esetében kamat nélkül), amit jogalap nélkül vettek fel.

Az összes olyan esetet, amikor valamiképpen számítható volt a haszon/várható bírság arány bemutatja az 1. táblázat.

A táblázat első oszlopa a bírságolási terület megnevezése. A következő öt oszlop az egyes  $P_x$  értékeket tartalmazza, majd a tipikus bírságmérték (B) következik. Ezután a rendelkezésre álló adatokból, a hiányzó adatok konzervatív becslésével számított várható bírságmérték (M) adatát közlöm. A „Haszon-arány” fejlécű oszlop tartalmazza a kutatás első szakaszának végeredményét, a konzervatív becsléssel számított H/M adatot, azt, hogy a táblázat M fejlécű rovatában szereplő várható bírságmértékhez viszonyítva hogyan alakul a haszon aránya; vagyis hányszorosra a haszon a várható bírságnak. *Minden esetben, amikor ez az érték nagyobb egynél, akkor a haszon magasabb, mint a bírság, és minden ilyen esetben megéri a jogsértés, vagyis az ellenőrző-bírságoló tevékenység nem tölti be funkcióját.* Így pl. – rendkívül óvatosan, konzervatív becsléssel számolva is – a jogsértéssel szerezhető haszon a fogyasztóvédelmi bírság esetében mintegy tízszeresen, az engedély nélküli építkezések esetében akár százszorosan, a fekete foglalkoztatás esetében 1.360-szorosan, az illegális személtérakás esetében 3.250-szeresen meghaladja a jogsértésért várható bírság mértékét. Ezek az önmagukban is elképesztő számok még jóval magasabbak voltak a rendszerváltást követő évtizedben. Az olajszőkítés esetében pl. a haszon



#### 4. Kísérlet az eredmények általánosítására

Az a tény, hogy a „Haszon-arány” oszlopban minden érték nagyobb egynél, jelzi, hogy  $H > M$ , vagyis megéri a jogsértés minden egyes vizsgált esetben. Másként fogalmazva: *a közigazgatás 2005-2008 közötti ellenőrzési-bírságolási gyakorlata mellett kifejezetten megéri a jogsértés; a racionálisan cselekvő aktor – néhány speciális kivételtől eltekintve – jogsértő módon jár el. A másik oldalról ez azt jelenti, hogy a közigazgatás jogérvényesítő tevékenysége eredménytelen.* Fontos hangsúlyozni: nem arról van szó, hogy egyes sajátos esetekben, egyes elkövetőkkel szemben a közigazgatás képtelen a jogot betartatni, hanem arról, hogy *tömegében, tipikusan, szinte minden ügytípusban, szinte mindenkivel szemben képtelen erre.* Más szóval *a közigazgatás ellenőrző-bírságoló tevékenysége gyakran, vagy tipikusan alkalmatlan funkciója, a jogérvényesítés betöltésére.*

Az a tény, hogy a közigazgatási ellenőrzés-bírságolás nem tekinthető eredményesnek, önmagában is problémát jelent, hiszen a közigazgatás tevékenységének meghatározó részéről beszélünk. Ennél többről is szó van azonban, ha elfogadjuk a bevezetőben megfogalmazott állítást, amely szerint a közigazgatás ellenőrző-bírságoló tevékenysége tömegében a legjelentősebb olyan állami tevékenység, amely a jog érvényesítésére irányul. Ennek kudarca<sup>19</sup> azt jelenti, hogy az állam általában képtelen a maga által hozott jogszabályokat betartatni. Ez azt is jelenti, hogy nem képes polgárait megvédeni a jogsértőkkel, a jogsértések miatt keletkező hátrányokkal szemben; a jog nem védi meg a jogkövető állampolgárt.

*A közigazgatás tehetetlensége egy általánosabb problémára is utal, amelyet az „impotens állam” fogalmával jelöltem.* Ez az állam képtelen a saját rendelkezéseit betartatni, *képtelen a közösségi érdeket és akaratot az egyéni és a szűk csoportérdekkel szemben érvényesíteni; képtelen a rendet fenntartani,* amennyiben a szabályokat nemcsak meg lehet, hanem kifejezetten érdemes is megszegni. A jog oldaláról nézve: ez az állam képes ugyan – igaz kétes minőségű – jogszabályokat alkotni, de nem képes azokat betartatni azokkal szemben, akik azokat nem akarják betartani. Következésképpen ez az állam a gyakorlat, a valóság szintjén, *szociológiailag nem nevezhető jogállamnak* (amennyiben ‘jogtalan’, alkalmazott jog nélküli állam). A jogsértések ráadásul a tényleges jogegyenlőséget is aláássák, amennyiben az a – nem is alaptalan – benyomás alakul ki a társadalom széles rétegeiben, hogy egy szűk, kiváltságos csoport, egyébként éppen a jog eszközeit felhasználva, könnyedén el tudja kerülni a szankciókat, és ezzel szisztematikusan él is, míg a közigazgatás maximum csak az ügyetlen kis balekokkal tud mit kezdeni.

A társadalmi aktorok cselekvésének szabályozásában *a jogszabályok nem töltik be reguláló, így a társadalmi környezetet kiszámíthatóvá tévő szerepüket.* A jogsértések különösen a piaci-üzleti szférában tipikusak, hiszen itt a racionális kalkuláción

<sup>19</sup> Intuitív alapon gyanítható, hogy a jogérvényesítésnek a közigazgatáson túli állami mechanizmusai (ti. az igazságszolgáltatás rendszere) sem működik sokkal eredményesebben. Az elkészült esettanulmányok is egyértelműen ezt támasztják alá. Utalnék itt még az igazságszolgáltatás nyilvánvaló kudarcára az olajszókités, a banki-gazdasági bűncselekmények, stb. területén.

alapulnak a döntések, s a jelenlegi közigazgatási gyakorlat mellett a jogszabályokat megsértése racionális, így a piaci aktorok számára szinte kötelező. A jogsértések tehát azon a területen válnak rendszerszerűvé, ahol a jognak különösen jelentős, költségsökkentő, a körülményeket kiszámíthatóvá tévő szerepe lenne, mint azt Webertől a neo-intsucionalista közgazdászokon át a jog közgazdaságtani elméletének művelőig bezárólag sokan hangsúlyozzák.

A közigazgatási jogérvényesítés eredménytelenségének következtében *a közösség egésze jelentős kárt szenved*, hiszen azt feltételezzük, hogy a jogszabályokban a közösségi optimum van kódolva; az viszont nem érvényesül. Ugyanakkor az eredménytelenség a jogrendszer egészébe vetett hitet ássa alá. Eközben tovább *terjed a jogsértés*, gyakran már mint önértékként követendő magatartásminta, ami pozitív értéktartalmat („élelmes”, „ügyes”, „életrevaló”) nyerhet. Mindez *alapjaiban ássa alá a társadalom integritását*. A jogállamiság eszméjénél is többről van tehát szó.

Hangsúlyozni szükséges azonban, hogy az eredmények és maga a kutatás is több évvel korábbiak. A bírságolás eredménytelensége mögött elsődlegesen az általam többször kritizált hiperjogállam jelenségét láttam. Nagy kérdés, hogy a 2010-ben történt kormányváltás után bekövetkezett, a jogi szabályozás teljes spektrumát érintő, nyilvánvalóan és szisztematikusan a hiperjogállam ellenében ható átalakítás milyen változásokat generált az ellenőrzés-bírságolás gyakorlatában. Félő azonban, hogy ennek empirikus vizsgálatára a belátható jövőben nem lesz lehetőség.