

A szabálysértésekre vonatkozó jogszabályi környezet és jogalkalmazói gyakorlat a bíróság és a büntetés-végrehajtás szemszögéből

A tanulmány A 'Közös Fellépéssel a Sérülékeny Csoportokat Kirekesztő, Kriminálizáló Szabályok Ellen / Decriminalizing Petty Offences Taskforce' – című projekt keretében készült

Szerző: Szegő Dóra

Foresee Kutatócsoport

2016. december

Tartalomjegyzék

Bevezetés.....	3
Vezetői összefoglaló.....	3
I. A szabálysértési joganyag 2012-es, és azóta történt változása.....	7
II. A büntetések mértékének változása, arányossága.....	14
III. A különböző szankciók alkalmazásának lehetősége és a fokozatosság.....	17
IV. Az alternatív szankciók.....	25
V. Fiatalkorúak és a szabálysértés.....	27
VI. A tájékoztatás az eljárás során.....	29
VII. A személyi körülmények mérlegelése az eljárás során.....	31
VIII. Hátrányos helyzetű társadalmi csoportokat érintő tényállások és a jogalkalmazás.....	33
IX. A felülbírálat korlátozott terjedelme, lehetősége a kifogásos eljárásban.....	39
X. Problémás területek, változtatási javaslatok.....	40

Bevezetés

A 'Közös Fellépéssel a Sérülékeny Csoportokat Kirekesztő, Kriminalizáló Szabályok Ellen / Decriminalizing Petty Offences Taskforce' – című projekt keretében a Magyar Helsinki Bizottság és a Társaság a Szabadságjogokért fókuszcsoporthoz beszélgetéseket készített budapesti(4 fő) és Pest megyei (5 fő) bíróságok szabálysértési csoportjaiban eljáró bírósági titkárokkal, valamint három országos büntetés-végrehajtási intézet dolgozóival (9 fő) (osztályvezető-helyettes, reintegrációs tiszt, körletfelügyelő, szociális előadó). A beszélgetések témája egyfelől a szabálysértésekre vonatkozó jogszabályi környezet volt, másfelől a jogalkalmazói gyakorlat és attitűdök, különös tekintettel a sérülékeny csoportokat (romákat, szexmunkásokat és hajléktalanokat) érintő tényállásokra és helyzetükre az eljárás és a szabálysértési eljárás során. Összesen három beszélgetés készült, egy a büntetés-végrehajtási intézetek dolgozóival, kettő a bírósági titkárokkal. A fókuszcsoporthoz készült beszélgetés egy csoportos interjú módszer, amelyet lazán strukturált vezérfonál mentén egy moderátor vezet. A beszélgetések egy előre elkészített, az Országos Bírósági Hivatal és a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága által elfogadott tematika alapján készültek, melyeket a fent említett projektben részt vevő civil szervezetek: a Magyar Helsinki Bizottság, a Társaság a Szabadságjogokért, a Nemzeti Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda, az Utcajogász és a Szexmunkások Érdekvédelmi Egyesülete munkatársai állították össze. A fókuszcsoporthoz készült beszélgetés lényege, hogy a személyes attitűdök, tapasztalatok dinamikus módon kerülnek megosztásra. Tanúi lehetünk az egyeztetésnek, vitának és a csoportban való véleményformálódásnak.

Vezetői

Összefoglaló

A szabálysértési ügyekkel foglalkozó titkárok **összességében inkább előnyösnek ítélik meg a joganyag változását**, legfőképpen, hogy egy jogszabály lett a sok helyett és bizonyos büntetési nemek (helyszíni bírság, kiszabott pénzbírság) elbírálását központosították. Mindezek **egységesebb jogalkalmazási gyakorlatot** és átláthatóbb illetékességi szabályokat eredményeztek. **A szankciórendszer**

bővülését, az alternatív szankciók nagyobb terét egyértelműen pozitív változásként értékelik. Mind a büntetések szélesebb spektruma, mind a szabálysértési pénzbírság maximumának növekedése nagyobb mozgásteret ad a jogalkalmazók számára, lehetővé teszi az egyéni körülmények mérlegelését. A közérdekű munkával megváltható pénzbírság által érvényesülni látják a fokozatosság elvét. A tágabb határok között a bíróság kevésbé megy el a felső értékhatárig, ugyanakkor **a bírság mértékével tud szankcionálni súlyosabb büntetés kiszabása helyett.** A jelenlegi szabályozás teremtette, az **elzárással való nagyobb fenyegetettségnek visszatartó erőt tulajdonítanak.**

A titkárok a jogbiztonság szempontjából **negatív körülménynek tartják a gyakori, nem mindig átgondolt, jogszabály-változásokat,** mely megnehezíti mind a jogalkalmazást mind a jogkövetést. Bár a 2012-es új törvény elment a büntetőjog irányába, a **szigorodást nem kísérte az eljárási szabályok megfelelő kidolgozása.** Vannak a szabálysértési törvényben nem szabályozott jogintézmények, melyek kapcsán nem egyértelmű, hogy mennyiben határozható meg háttérjogszabályként a büntetőeljárásról szóló törvény (Be.), illetve a büntető törvénykönyv (Btk.). **A joghézagok nagy mozgásteret adnak eltérő joggyakorlatok kialakítására.** A **titkárok érzékelik** a szabálysértési és büntető jogrendszer közötti **koherencia-zavart a szankciók tekintetében. Míg a büntető eljárásban a kis súlyú cselekményeknél a cél a büntető eljárásból való elterelés, egy hasonló súlyú szabálysértésért járhat súlyosabb büntetés. Ugyanakkor ezt ellensúlyozza,** hogy a szabálysértési eljárásban kiszabott szankció nem vezet büntetett előlélethez, valamint ezeket van lehetőség alternatív szankciókkal kiváltani. **A szabálysértési eljárást közigazgatási-jellegű eljárásnak tekintik, amelyben beépített garanciák ellensúlyozzák a személyi körülmények mérlegelésének korlátozott lehetőségét. Ilyen garancia a rendőrségi előállítás, az ügyészség és a bíróság szerepe a körülmények tisztázásában, a perújítás lehetősége. A büntetés-végrehajtás dolgozói inkább negatívan értékelik a jogszabályváltozás következményeit, mely jelentősen megnövelte az elzárást töltő fogvatartottak létszámát, a hozzájuk kapcsolódó adminisztrációs és szervezési feladatokat.**

Ugyanakkor egy **kiszámíthatatlanul változó elzárásos populációt eredményezett.** A rövid időtartamú elzárások és a szabadulás bizonytalan időpontja **jelentősen megnehezíti az elzárások elhelyezését és foglalkoztatását.**

A titkárok gyakorlatában **a büntetés nemek között a pénzbírság és – első elkövetésnél - a figyelmeztetés dominál. Végző megoldásnak tekintik az elzárás büntetést, amelyet igyekeznek elkerülni.** A szabálysértési büntetések kevesebb, mint 1%-át teszik ki a gyakorlatukban a kiszabott elzárások. Az elzárások hossza nagyon változó. A néhány héttől egy hónapig terjedő időszak tekinthető tipikusnak a saját praxisukban. 1,5 év volt a leghosszabb, átváltoztatott elzárás büntetés, amivel találkoztak. **Az elzárásba kerültekre általánosságban jellemző, hogy munkanélküliek, mélyszegénységben élnek. Az elzárásra való átváltoztatás a leghátrányosabb helyzetű elkövetőket érinti,** akiket gyakran váratlanul ér a rendőrségi előállítás. Kb. 70%-ukat elővezetik. Kevesen jelentkeznek önként az elzárás letöltésére. A tájékoztató végzések vagy el sem jutnak hozzájuk rendezetlen lakáskörülményeik folytán, vagy nem tudják értelmezni azokat. Ha nincs tárgyalás, akkor a titkárok nem tudják áthidalni a szövegértés hiányosságait. A tájékoztatókat – melyek nem egységesek - általánosságban megfelelőnek gondolják. A rendszerint **pénzbírságból átváltoztatott, hosszú elzárás büntetések igazolják, hogy a társadalom peremén élő elkövetők esetében nincs visszatartó ereje az elzárásnak.** Mind a titkárok mind a büntetés-végrehajtás dolgozói egyetértenek abban, hogy olyan cselekményeknél, **mint a koldulás, az utcai közterületen tartózkodás, a szemetelés és a kis értékű lopások, a cselekmény súlya és az elkövetés okai erősen megkérdőjelezhetővé teszik az elzárást.** A szexmunkások esetében is úgy látják, hogy a szabálysértési elzárás nem oldja meg a problémát. **Az élethelyzetből fakadó szabálysértések esetében célszerűbbnek tartanak, ha az elzárás költségeit inkább a szociális ellátórendszer fejlesztésére, az emberek kriminalizáló élethelyzetekből való kiemelésére fordítanák.** A rövid tartamú elzárások esetén nem tudnak megvalósulni a nevelési és reintegrációs célok. **A nevelő hatású alternatív szankciók erősítését, valamint a fogvatartottak kötelező munkába állítását, az általános foglalkoztatás feltételeinek**

megteremtését

tartanak

célszerűnek.

Mind a titkárok, mind a büntetés-végrehajtás dolgozói **különösen problémásnak tartják a fiatalkorúak elzárását. A széleskörű alternatív szankciók rendszere az ő esetükben még fontosabb cél lenne** (pl: magatartási szabályok előírása, jóvátételi munka, képzés) A jelenlegi szabályozásban a fiatalkorúak esetében nincs a büntetéseknek spektruma, 16 év alatt a pénzbírság átváltoztatásánál egyből elzárás következik.

A titkárok a szabálysértési őrizetbe vétel kapcsán aránytalanul szigorúnak tartják a jogszabályi kereteket. Megerősítik, hogy csekély súlyú szabálysértésekért **jellemzően a leghátrányosabb helyzetű elkövetők kerülnek őrizetbe. A gyorsított eljárás és a bíróság elé állítás a legvédtelenebb csoportokat sújtja leginkább.** A személyi szabadságelvonás a legsúlyosabb szankció - ezért a titkárok indokoltnak tartanak szabálysértési elzárás esetén is az összbüntetésbe foglaláshoz hasonló szabályozás bevezetését. A pénzbírságnál is célszerű lenne, ha több, egyszerre elbírált cselekményt egyesíthetnének és egy bíróságot szabhatnának ki.

A titkárok a problémák között említik, hogy a közlekedési, a tiltott kéjelgéshez és a hajléktalan élethelyzethez kapcsolódó szabálysértéseknél **nem ritkák az indokolatlanul magas, 50-70 ezer forintos helyszíni bírságok, valamint a bírságotlasi gyakorlat esetlegessége.** Saját tapasztalataik cáfolják azt a feltételezést, hogy a közlekedési szabálysértéseknél a romákat nagyobb arányban bírságotlasi.

Az alternatív szankciók alkalmazását sok tényező nehezíti, mely által kevésbé tud érvényesülni a fokozatosság elve. Ideális lenne, ha tárgyalás nélkül is kiszabható lenne közérdekű munka büntetés. Valamint, ha nem kellene az elkövető hozzájárulása a kiszabáshoz. A hátrányos helyzetű fiatalkorúak esetében különösen problémás, hogy szűk az alternatív büntetések spektruma, egy-egy ügy könnyen eljut az elzárásig. A közérdekű munka jogintézménye egyre hatékonyabban működik, a kistéleplésen élők számára még mindig szűk a munkalehetőségek köre. **A határidőket mind a közérdekű munka mind a közvetítői eljárás esetén**

hosszabbítanak, és nem a jogerőre emelkedéshez, hanem a határozatok kézbesítéséhez **kötnék.**

I. A szabálysértési joganyag 2012-es, és azóta történt változása

I/1. Általánosságban a változásokkal kapcsolatos vélemények

A legtöbb bírósági titkár már az új törvény alkalmazása idején kezdett szabálysértési ügyekkel foglalkozni, a korábbi törvénnyel kevésbé vannak tapasztalataik. A megkérdezett bírósági titkárok összességében inkább előnyösnek látják a változást. Pozitívan értékelik, hogy egy jogszabály lett a sok helyett. Az egységes, minden szabálysértési eljárásban résztvevő szerv számára alkalmazandó törvény segíti az önkormányzatokkal és a rendőrséggel való együttműködést. Korábban nehézséget okoztak az önkormányzati rendeletek, háttérszabályok. Valamint, hogy az elkövetés idején hatályos jogszabályt nehéz volt megtalálni. Sokszor ki kellett kérni az adott önkormányzattól az adott időpontban hatályos jogszabályt. Így is maradt alkalmazandó végrehajtási rendelet és önkormányzati rendelet néhány tényállás kapcsán (tiltott prostitúció, közterületi alkohol fogyasztás).

Negatív változásnak tekintik azonban a joganyag gyakori változásait. A jogszabály-módosítás nem mindig átgondolt, továbbá – bár munkaköri kötelességük, hogy tisztában legyenek az éppen hatályos törvénnyel – nagyon nehéz követni a változásokat. A bíróságok munkáját és az állampolgárok jogkövetését is megkönnyítené, ha ritkábban és átgondoltabban módosítanák a jogszabályt. A gyakori módosítás a jogbiztonság ellen hat, mert több a hibalehetőség.

I/2. Koherenciazavarok a büntetőeljárás és a szabálysértési eljárás szabályozása kapcsán

Sok helyen hiányos, nem pontosan szabályozott a szabálysértési törvény. A

szabálysértési törvényben nem szabályozott jogintézményekkel (pl: folytatóság, kötelező védelem, egyes jogorvoslati kérdések) kapcsolatban felmerül jogalkalmazói bizonytalanság és koherenciazavar. **Nem egyértelmű, hogy mennyiben alkalmazható háttérjogszabályként a büntetőeljárásról szóló törvény (Be.),** illetve a büntető törvénykönyv (Btk.) ott, ahol azt a törvény kifejezetten nem nevesíti. A Btk. és a Be. háttérjogszabályként való meghatározása biztosabb szabályozást jelentene. **A titkárok joghézag esetén most is a Btk-hoz, Be.-hez nyúlnak a gyakorlatban, de hivatkozni nem tudnak rá. Úgy tűnik, hogy a joghézagok folytán nem egységes a gyakorlat, a szabályozatlanság folytán nagy az egyéni mozgástér eltérő joggyakorlatok kialakítására. A hiányosságokat bizonyos pontokon igyekeznek „foltozni”, korrigálni a gyakorlatban, a Btk-hoz, Be-hez nyúlva.**

„A Be. egy garanciával körbevett eljárás, amihez hasonlónak kellene lennie a Szabálysértési eljárásnak, mivel elzárást is kiszabhatunk. Vissza kell nyúlnunk az alapelvekhez, ha joghézag van.” (bírószági titkár, Budapest)

„Én háttérjogszabályként használom a Be-t, ha nincs szabály a szabálysértési törvényben. Úgy gondolom, hogy garanciákat kell nyújtani.” (bírószági titkár, Pest megye)

„A Szabálysértési törvény nem szól egy csomó mindenről, ilyenkor a büntetőjogi normát szoktam használni kiegészítő szabályként. A lehető legszélesebb garanciát kell megadnom az eljárás alá vontnak, én így gondolom. Inkább több, mint az abszolút semmi. (bírószági titkár, Budapest)

„Ahol a jogalkalmazás szempontjából kérdés vetődött fel, azt megbeszéltük, és kialakult a gyakorlat”. (bírószági titkár, Pest megye)

A jogalkotók, jogtudósok körében is vita tárgya, hogy indokolt-e külön kezelni a szabálysértési és a büntetőjogot. Úgy tűnik, mintha a Btk. és a Be. háttérjogszabályként való alkalmazása súlyosabb lenne az elkövetőre nézve, de a titkárok szerint ez nem így van. A büntetőjogi szabályok jóval kidolgozottabbak és garanciálisabbak is. Van olyan álláspont is, hogy jobb lenne, ha alapvetően a büntetőjogi szabályokat alkalmaznák és a szabálysértési törvény csak azokra az

eljárási szabályokra terjedne ki, ami specifikus.

A titkárok annak a kritikájuknak is hangot adnak, hogy a jogalkotó ritkán ad lehetőséget a jogalkalmazóknak, hogy a jogszabályok kapcsán kifejtsék az észrevételeiket. Ha véleményezésre küldenek meg jogszabályt, akkor vagy nagyon szűkös a rendelkezésre álló idő a teljes tervezet véleményezésére, vagy a jogalkotó nem értékeli kellő súllyal a véleményüket.

A titkárok körében egybehangzó vélemény, hogy **probléma a szabálysértési és büntető jogrendszer közötti aránytalanság a szankciók tekintetében**. A büntető eljárásban a kis súlyú cselekményeknél a cél a büntető eljárásból való elterelés. Egy kis súlyú vétség a büntetőeljárásban végződhet ügyési megrovással, míg egy ennél kisebb súlyú szabálysértésért járhat maximális büntetési tétel. Pl.: kis értékű lopás, csalás esetében a büntetőeljárásban indokolt a minimumhoz való közelítés, így könnyen lehet, hogy egy szabálysértési eljárásban súlyosabb büntetést szabnak ki, mint a büntetőeljárásban. Egy felfüggesztett szabadságvesztés büntetéshez képest a magas pénzbírságot vagy elzárást súlyosabb szankciónak tekintik.

A titkárok szerint a büntető- és a szabálysértési szankciók koherenzavarát ellensúlyozza, hogy a szabálysértési eljárásban kiszabott szankció nem vezet büntetett előlethez. További érvük, hogy a szabálysértési eljárásban kiszabott szankciókat van lehetőség alternatív szankciókkal kiváltani, míg a büntetőeljárásban kiszabott büntetésnél erre nincs lehetőség.

A büntetőeljárásban a közvetlenség elve sokkal jobban érvényesül, szélesebb lehetőség van a személyi körülmények tisztázására. Ez a két eljárás alapvető különbözőségéből ered. A titkárok többsége úgy véli, hogy a szabálysértési eljárás inkább egy közigazgatási eljárás, ezért nem is elvárható, hogy a közvetlenség elve nagyobb mértékben érvényesüljön. Az elkövető érdeke is, hogy gyorsan túl legyen az eljáráson. Az ügyek nagy többségében indokolatlan meghallgatni valakit.

Véleményük szerint vannak beépített garanciák a szabálysértési rendszerben,

amelyek ellensúlyozzák a személyes meghallgatás hiányát. Kontrollt jelent az ügyészség, amely jogszabálysértés esetén perújítást kezdeményezhet. A bíróság meghallgatást rendel el, ha bármi tisztázatlan körülmény merül fel a tényállás kapcsán: ha az elkövető nem ismeri el a felelősségét, vagy ha a rendőrség szabja ki a szankciót és nem volt jelen az elkövető. A rendőrségi előállításnak is kontrollszerepet tulajdonítanak: a rendőr figyelembe veszi, amit a helyszínen tapasztal. Pl: Ha az elkövető egyedül van otthon öt kiskorú gyermekkel, akkor nem fogja elővezetni.

I/3. A jogszabály szigorodása

A budapesti bíróságon dolgozó titkárok véleménye szerint **a 2012-es új törvény „elment a büntetőjog irányába”**. Ezt a szigorodást nem kísérte az eljárási szabályok megfelelő kidolgozása (erről részletesebben lásd a IV. 'Koherenciazavarok' pontot). A titkárok körében megoszlanak a vélemények az új szabálysértési törvény büntetőjog irányába való eltolódásával kapcsolatban. Van, aki ezt egyértelmű szigorodásnak értékeli. Van, aki ezzel szemben azt hangsúlyozza, hogy a változással együtt bővült a szankciórendszer is, és nagyobb teret kaptak az alternatív szankciók. A szélesebb szankciórendszert egyöntetűen pozitívan értékelik, mert *„minél szélesebb a szankciórendszer, annál személyre szabottabban tudunk szankcionálni, egyéniesíteni tudjuk a büntetést”* (bírószági titkár, Budapest).

Negatívumként jelzik **a közérdekű munka kiszabása és elzárásra átváltoztatása kapcsán rendelkezésre álló, nagyon szűknek tartott (3 napos) határidőt** – korábban jelezték ők is a jogalkotó felé, hogy legalább 30 napos határidőt tartanának reális időkeretnek. A szűk határidő miatt az alternatív szankcióknak nincs igazán mozgástere, **kevésbé tud érvényesülni a fokozatosság elve. Könnyen jut el egy büntetés a legszigorúbb szankcióig, az elzárásig.**

I/4. A törvényt módosítás és az ügyszámok növekedése, ügyteher

A helyszíni bíróságok és kiszabott pénzbírságok átváltoztatásának munkaterhe a központi szabálysértési bíróságon (Pesti Központi Kerületi Bíróság) jelentkezik. Itt

van nagyobb munkaerő-szükséglet, hiszen az átváltoztatást Pest megyében csak itt csinálják, a megyei járásbíróságról átkerültek az átváltoztatásos ügyek ide. Ezeken a járásbíróságokon a központosítás által felszabadult kapacitás, csak az alapügyek maradtak náluk. A beszélgetésen résztvevő, pesti bíróságon dolgozó szabálysértési csoport 20-25 közötti titkári létszámmal működik, ezt a létszámot folyamatosan kell biztosítani. Ezt az átcsoportosított infrastruktúrát hatékonyabbnak tartják mind a Pest megyei járásbíróságokon mind a PKKB-n dolgozó titkárok. A központosítás hozadékaként említik az egységesebb jogalkalmazási gyakorlatot és az egyszerűbbé, átláthatóbbá vált illetékességi szabályokat.

A bíróságok számára nehézséget jelentett, hogy az új törvényben a helyszíni bíróságok is átváltoztathatóak lettek elzárásra - ezáltal a járásbíróságokon napi 50-60, a budapesti bíróságon napi 20-30 kitűzött tárgyalásról számoltak be. Az eljárás alá vontak megjelenési hajlandósága nagyon alacsony volt. A beidézettek kb. 10%-a jelent meg, ezért is mertek ilyen sok tárgyalást kitűzni egy napra.

A titkárok egyöntetűen megerősítik, hogy a munkaterhük jelentősen csökkent azóta, hogy nem kell tárgyalást tartani az elzárásra átváltoztatásról, csak akkor, ha ezt kifejezetten kérik az eljárás alá vontak. Ezt előnyös változásnak tartják, ahogy azt is, hogy már a perújítás során sem kell tartani tárgyalást. A titkárok tapasztalatai alapján a tárgyalás tartására beadott kérelem 8 napos határideje megfelelő, de ezt rugalmasan kezelik. A gyakorlat az, hogy késve beadott kérelmek esetén is megadják a lehetőséget a tárgyalásra. Arányaiban kb. annyian kérik a tárgyalást, amennyien korábban megjelentek a beidézettek közül, amikor kötelező volt a tárgyalás tartása. Tárgyalási kérelem esetén is előfordul, hogy nem jön el az eljárás alá vont a tárgyalásra.

Arra vonatkozóan, hogy ez a változás mennyiben lehet hátrányos az eljárás alá vontak számára, és mennyiben van lehetőségük tárgyalás nélkül az elkövetés személyes körülményeinek mérlegelésére, elmondják, hogy a büntetés szempontjából releváns személyi körülményekről (büntethetőség, elzárhatóság, egészségi állapot, családi körülmények) információt ad számukra a rendőrségi

dokumentáció. A gyakorlat az, hogy ha bármilyen speciális, az elzárhatóságot kizáró körülmény felmerül a hatósági iratokból, akkor tárgyalást tűznek ki. Ennek kapcsán elmondják, hogy a hatóságokkal jó az együttműködés. Emellett hangsúlyozzák a részletes, jól megfogalmazott felhívó végzést, amellyel indul az eljárás az elzárásra átváltoztatásnál (a tájékoztatásról bővebben lásd a VI. pont alatt). Ez - véleményük szerint - pontosan leírja a szabálysértők számára eljárásbeli lehetőségeiket. Az eljárás alá vontak nagy része nem igényli a tárgyalás megtartását, akik pedig igen, azok hozzájutnak ehhez a lehetőséghez:

„A bírósági ügymenet szempontjából pozitívnak értékelem ezt a változást. Nem igénylik a tárgyalás megtartását. Nincs nagy megjelenési hajlandóság átváltoztatási ügyekben. Attól, hogy nincs tárgyalás, ez nem jelenti azt, hogy kevesebb figyelmet élveznének az ügyfelek, az elkövetők. A jogaikra ez nincs káros hatással. Inkább pozitív.” (bírószáki titkár, Budapest)

A büntetés-végrehajtás számára **az elzárásra átváltoztatásról való határozatok jelentenek megnövekedett adminisztrációs terhet. Ez akár napi 300-400 határozat érkezését jelenti egyes büntetés-végrehajtási intézetekbe, amit fel kell dolgozni. Ezt jelentősen egyszerűsíteni kellene. A többi szabálysértéssel foglalkozó szerv leterheltségének, valamint a szabálysértési eljárás bonyolultabbá válásának és szélesebb intézményes leosztásának** (pl: a kormányhivatalok is bevonódtak) **tulajdonítják, hogy a határozatok sokszor nem felelnek meg a tartalmi követelményeknek.** Nehéz követni az elévüléseket. Ilyenkor további egyeztetés szükséges - ami minden érintett szervnek plusz munkát jelent.

A büntetés-végrehajtás dolgozói úgy értékelik, hogy az új törvény új terheket rak a büntetés-végrehajtásra. Az, hogy a helyszíni bíróság is átváltoztatható elzárásra, növelte az elzárásos létszámot. Egy közterületen szemetelő vagy életvitelszerűen ott tartózkodó hajléktalan és egy életellenes bűncselekményért fogvatartott elítélt befogadásával, elhelyezésével, a vizsgálatokkal, a tájékoztatással, a munkáltatással kapcsolatos feladatok mennyisége szinte megegyezik. Ezt nem érzik indokoltnak.: *„Nekünk ugyanannyi munka, holott a cselekmény százada annak, mint*

amit egy elítélt elkövet". (reintegrációs tisztt)

Ugyanakkor van olyan vélemény is a körökben, hogy nem a cselekmény súlya szempontjából kell megítélni ezt a kérdést. Ha nem elzárást hajtanának végre, akkor más fogvatartott jönne az elzárásosok helyett. Az ő feladatuk a végrehajtás, nem tisztjük megítélni, hogy milyen csoport esetében kell a szankciót végrehajtani. Az elzárásra átváltoztatások emelkedése kapcsán megjegyzik azt is, hogy **az elzárásos fogvatartottak létszáma gyakran kiszámíthatatlanul változik. Ez megnehezíti az elhelyezésüket, a körletek logisztikai elrendezését.** Minél stabilabb a fogvatartotti létszám, annál könnyebb nyugodt, kiszámítható körleteket és zárkakat kialakítani. Emellett általánosságban csökkenő zsúfoltságot tapasztalnak, ami kihat az elzárásosok helyzetére és könnyebbé teszi az elhelyezésüket.

Az elzárásosok munkáltatása különböző mértékben jelent problémát a büntetés-végrehajtási intézetekben az intézetek nagysága és a rendelkezésre álló munkalehetőségek fényében. Az azonban **általános vélemény, hogy a rövid időtartamú elzárások és a szabadulás bizonytalan időpontja jelentősen megnehezítik az elzárásosok foglalkoztatását. Ugyanis sok esetben nehezen követhetőek az egy személlyel szembeni elzárásra átváltoztatásra váró végzések, valamint a fogvatartottak nem tudják, hogy a család ki tudja-e váltani az elzárás egy részét a pénzbírságok befizetésével.**

I/5. A törvénymódosítás költségei

Azzal kapcsolatban egyetértés van a titkárok és a büntetés-végrehajtásban dolgozók körében, hogy a törvényváltozás növelte az eljárás és az elzárás kapcsán felmerülő költségeket. Ugyanakkor mind a titkároknak, mind a büntetés-végrehajtási intézetek dolgozóinak kevés, a törvénymódosítás költségvonzatát érintő információja van. Egy-egy részterületre vonatkozóan fogalmaznak meg véleményeket. A helyszíni bírságok elzárásra változtathatósága kapcsán a titkárok megjegyzik, hogy **a tájékoztató végzések kiadása minden szakban megnövelte nemcsak a munka-, hanem a költségterheket is.**

A büntetés-végrehajtásban dolgozók a végrehajtás jelenlegi rendszere és infrastruktúrája kapcsán beszélnek a megnövekedett költségekről: **az a körülmény, hogy a hosszú tartamú elzárást az arra kijelölt, országos büntetés-végrehajtási intézetekben kell végrehajtani, jelentős extra költséget ró az államra. Az előállítás és szállítás költsége nagyon magas – nincs arányban a szabálysértési bírságokból származó bevételekkel.**

II. A büntetések mértékének változása, arányossága

II/1. A büntetések egymás mellett való kiszabhatósága

A bírósági titkárok egyetértenek abban, hogy nem tekintik szigorításnak az egymás mellett kiszabható büntetések lehetőségét. Önmagában ez csak a jogszabály adta keret. Nem eredményez szigorítást a jogalkalmazásban, mert nem jellemző a büntetések egymás mellett való kiszabása¹. Ezt azzal indokolják, hogy a fokozatosság elvét kívánják érvényre juttatni, és az egymás mellett kiszabott büntetések szembemennének ezzel. A tágabb jogalkalmazói mozgásteret a bíróság munkája és az elkövető szempontjából is előnyös változásnak tekintik. Véleményük szerint a nagyobb mozgástér a büntetések kiszabása terén jobban lehetővé teszi az egyéni körülmények mérlegelését (a cselekmény súlyát, a személyi, vagyoni körülményeket), a büntetések személyre szabását is.

*A saját gyakorlatom alapján nagyon ritka, hogy két büntetést szabjak ki. Az más, hogy büntetést és intézkedést párhuzamosan, arra van precedens. A Btk. előírja bizonyos esetekben, hogy pénzbírságot is ki kell szabni, de itt ilyen kötelező jelleg nincsen. A párhuzamos kiszabás lehetősége ott van, de nem alkalmazzuk. Ezért hatásában nem szigorodott, nem élünk ezzel a lehetőséggel. Egyet alkalmazunk a büntetések közül.”
(bírószági titkár, Budapest)*

1

Megjegyzés: az elzárást töltő szabálysértőkkel készült interjúk során több olyan elzárásos fogvatartottal is találkoztunk, akinek az esetében - az elzárt elmondása alapján – azonos ügyben egymás mellett került kiszabásra elzárás büntetés és pénzbírság

II/2. A pénzbírság maximumának növekedése és a büntetések arányossága

A szabálysértési pénzbírság maximuma a kétszeresére emelkedett. Ezt a változást alapvetően előnyösnek értékelik a bírósági titkárok. A magasabb maximumok mellett nagyobb lett a jogalkalmazók mérlegelési jogköre is. A bírósági titkárok szerint a társadalmi-gazdasági körülmények változása, részben az elkövetési értékhatár növekedése indokolta a bírságok növekedését. Az új szabálysértési értékhatárt – a Btk. felső határához képest – nem tekintik kirívóan magasnak. Ha tágabb a keret, amiben kiszabhatják a pénzbírságot, kevésbé mennek el a szigorúbb büntetés, a felső határ felé. Előnyösnek tartják azt is, hogy nem kell feltétlenül elzárás büntetést kiszabni, a bírság mértékével is lehet erősebben szankcionálni. A magasabb bírságnak egyes titkárok visszatartó erőt tulajdonítanak: véleményük szerint egy magasabb bírság a szabálysértést elkövetőknél elrettentőbb lehet, mint egy elzárás.

A titkárok szerint a szabálysértők számára előnyös is lehet a maximum növekedése: a korábbi, alacsonyabb maximum mellett jellemzőbb volt, hogy a maximumhoz közelítő összegeket szabtak ki büntetésként. Az új törvény kapcsán ez kevésbé jellemző. Első elkövetés esetén az alsó határ közeli bírságokat tekintik tipikusnak. Az esetek nagy százaléka zárul az alacsony érték, a kár megtérülése, az elkövetés körülményei, az első alkalom, a megbánás alapján figyelmeztetéssel. A nagyobb mozgástér az alacsonyabb bírságok irányába tolta a jogalkalmazást.² A magas bírság vagy kiszabott elzárás „*komoly, rendszeres szabálysértési előélet*” – esetén jellemző. PI: ha valaki végleges vezetés alóli eltiltás hatálya alatt van, és hetente állítják meg az autójával.

A titkárok szerint a fokozatosság elvét biztosítja az a körülmény, hogy az elkövetőnek van lehetősége arra, hogy a kiszabott bírságot ledolgozza. Részletfizetésre is van

2

Megjegyzés: az elzárást töltő szabálysértőkkel készült interjúk során több alkalommal találkoztunk a maximumot közelítő pénzbírsággal és kiszabott elzárással is. A kiszabott elzárások időtartama jellemzően nem érte el a maximumot.

lehetőség.³ Ugyanakkor – mint azt az alternatív szankciók alkalmazása pont alatt látni fogjuk – a jelenlegi szabályozás nehezen teszi lehetővé, hogy a közérdekű munkavégzés valós alternatíva legyen.

A mérlegelés szempontjai a bírság kiszabásakor

- Elkövetői hozzáállás
- Korábbi szabálysértési cselekmények
- Az elkövető jövedelmi viszonyai

II/3. A fix összegű bírságok

A titkárok szerint van pozitív és negatív oldala is a fix összegű bírságok bevezetésének. Előnyös, mert országosan egységessé, kiszámíthatóvá válik a bírságolási gyakorlat. Pozitívnak tartják, hogy csak bizonyos típusú szabálysértéseket szankcionálnak fix összegű bírsággal és, hogy a fix összegűnél is van lehetőség figyelmeztetés alkalmazására a bírság helyett - ezzel megvalósulhat a fokozatosság elve. Erős preventív hatást tulajdonítanak annak, hogy nem mérlegelhetők a személyes körülmények.

Vannak azonban, akik úgy gondolják, hogy a fix bírság a szabálysértési hatóságok munkáját megkönnyíti, de a bíróság munkáját korlátozza. Minden esetben lehetőséget kellene adni a személyes körülmények mérlegelésére:

3

Megjegyzés: az elzárást töltő szabálysértők az interjúk során mindössze néhány esetben számoltak be arról, hogy sikerült részletfizetést kérniük. Több olyan esettel is találkoztunk, ahol elutasították a részletfizetési kérelmüket. Ebben szerepet játszhat, hogy a részletfizetési kérelem feltételei, határideje nem volt tisztázott a tájékoztatás során, és határidőn túl kérvényezték a részletfizetést.

A mérlegelés nem feltétlenül csak a méltányosabb bírság irányába hatna. Akinek jobbak az anyagi körülményei, annál gyakran a fix összeg miatt nincs súlya egy büntetésnek. Így sorozatos elkövetés esetén a fokozatosság elve és a súlyosabb szankció szerepe is elvész. Holott a fix összegű bírsággal sújtható közlekedési szabálysértéseket a titkárok a társadalomra veszélyesebb cselekményeknek tartják, mint sok más szabálysértést. Ezekben az esetekben a fix összegű bírságokat nem feltétlenül tartják arányosnak a cselekmény súlyával. Másfelől egyes fix összegű bírságokat más bírságokhoz képest aránytalanul magasnak tartanak. Pl: az engedély nélküli vezetést és az ittas vezetést a társadalomra való veszélyesség szempontjából súlyosabb cselekménynek értékelik, mint a mozgáskorlátozottak számára kijelölt várakozóhelyen parkolást, a törvény mégis magasabb bírsággal szankcionálja az utóbbit. A mozgáskorlátozottak számára kijelölt várakozási helyen parkolásnál kirívóan súlyosnak, aránytalanul magasnak ítélik meg a 100 ezer forintos fix bírságot, figyelembe véve azt is, hogy azonos bírság kerül kiszabásra gondatlan elkövetésnél és büntetlen előéletnél.

„A bíróság oldaláról szeretném, ha nem kötnék meg a kezemet egy ilyen fix összeggel. Feltárjuk a tényállást, a személyi körülményeket, szeretem mérlegelni és egyéniesíteni a büntetést. Ez csak a tárgyi oldalát nézi, az alanyi oldalát kihagyja az eseteknek. Ez a büntetőjogtól idegen megoldás.” (bírószáki titkár, Budapest)

III. A különböző szankciók alkalmazásának lehetősége és a fokozatosság

III/1. A büntetések kiszabása, átváltoztatása - a fokozatosság elve

A pest-megyei bíróságokról érkező titkárok gyakorlatában a büntetés nemek között a pénzbírság és a figyelmeztetés dominál. A pénzbírság kiszabását az indokolja, mint első szankciót, hogy átváltoztatható közérdekű munkára. Ezáltal érvényesíthető a fokozatosság elve. A pénzbüntetés közérdekű munkával való megválthatósága lehetőséget ad a nehéz körülmények között élőknek az elzárás elkerülésére.

„Előfordult, hogy megszántam valakit, olyan körülmények között élt, tolókcsis koldust, de utóbb kiderült, hogy nem volt betegsége. Valami jelentéktelen dolgot ellopott a boltból, két hét múlva újra behozták, ilyenkor muszáj volt valamit csinálnom. A büntetés célja megakadályozni az újabb elkövetést. Másokkal szemben előfordult, hogy vastagon fogott a tollam, de mindig törekedtem arra, hogy ez indokolt legyen. Hány ügye volt, mi a hozzáállása, milyenek a jövedelmi viszonyai, és olyan szintet állapítottam meg. Az elzárást igyekeztem visszaszorítani.” (bíróági titkár, Pest megye)

Ennek kapcsán a titkárok megjegyzik, hogy mérlegelni szokták a személyes körülmények között az elkövető társadalmi háttérét. Ha első alkalommal követ el szabálysértést egy nehéz anyagi körülmények között élő személy (pl.: munkanélküli, hajléktalan), többen csak figyelmeztetést szabnak ki. Ők úgy vélik, hogy már ennek visszatartó hatása lehet. Az új törvényben az elzárással való nagyobb fenyegetettségnek van erős visszatartó ereje. A szabálysértőket az átváltoztatás vagy annak a veszélye is rászoríthatja arra, hogy megfizessék a büntetést.

Ha amiatt nem valósul meg a közérdekű munkavégzés, mert nem tudnak munkát biztosítani, a bírság – elvileg – nem változtatható át elzárásra. A halasztási és részletfizetési kérelmeket méltányosan szokták elbírálni: a halasztásra általában megadják a hat hónapot, nem vizsgálják a körülmények valóság tartalmát. A jövedelmi viszonyok nehezen megállapíthatóak, ezzel kapcsolatban vannak is visszaélések az elkövetői oldalon (erről bővebben lásd: VII. A személyi körülmények mérlegelése pontot). Jellemző, hogy a magas jövedelműek legális, bejelentett jövedelme alacsony.

„Sokszor bajban vagyunk. Amikor látom, hogy kisértékű élelmiszer lopás van, elmondja, hogy három napja nem evett, de van előélete, figyelmeztetésen túl vagyunk, a következő a fokozatosság elve alapján a pénzbírság, ki kell szabnom, pedig tudom, hogy nem fogja tudni befizetni, hiszen ételre sincs pénze. Ilyenkor a bírság összegét közelítjük a minimumhoz, vagy közérdekű munkával kiválthatja. Gyakori a kisértékű élelmiszerlopás miatti bíróság elé állítás. Ha pl. élelmiszert lopott, bent van már 72 órája, akkor gyakorlatilag már bent volt annyit, hogy próbálunk olyan pénzbírságot adni, amit már kitöltött az őrizettel.” (bírószági titkár, Budapest)

„A büntetés kiszabásánál egy rossz anyagi körülmények között élő nem kap horribilis összegű pénzbírságot általánosságban, hanem a jövedelmi viszonyaihoz mértet.” (bírószági titkár, Pest Megye)

„Nyilván figyelemmel kell lenni az egyéni helyzetre, nehéz körülményekre. De van egy elkövetés, és ennek a büntetésnek van egy szankció jellege, amit nem szabad elfelejteni. Nem lehet a végletekig tekintettel a rossz anyagi helyzetre a szabályozás.” (bírószági titkár, Pest Megye)

Azt, hogy a helyszíni bírság is átváltoztatható elzárásra, a titkárok jellemzően támogatják. Ezt azzal indokolják, hogy a korábbi törvény rendszerében a büntetés súlytalanná vált, mert az adók módjára behajtás nem működött. Ezek az eljárások sokszor két éven túlnyúltak, a cselekmények elévültek. Az adók módjára behajtás nagyon költséges volt, kisösszegű bírságoknál nem érte meg. Az új törvény e tekintetben sokkal költséghatékonyabb.

A korábbi, adók módjára való behajtás nem kifejezetten az alacsony jövedelműeket sújtotta. Gyakran az alacsony jövedelmű szabálysértők előbb fizettek, mert nagyobb volt számukra a tét. Tapasztalataik szerint a kifejezetten magas jövedelműeknél kisebb volt a befizetési hajlandóság.

A polgári ügyekben is sokszor előfordul, hogy olyan emberek nyújtanak be költségkedvezmény iránti kérelmet, akiknek több gépjárműjük van, de papíron nincs jövedelmük. Az önkormányzatnál kiderül, hogy mennyi gépjármű után fizetnek adót, abból látható, hogy a hivatalos jövedelmük nem fedti a valóságot.” (bírószági titkár, Budapest)

A budapesti titkárok hangsúlyozzák, hogy a helyszíni bírság átváltoztatását ellenőrzés előzi meg: egy „szűrő csoport” nézi át a helyszíni bírságokat átváltoztathatóság

szempontjából. Ennek során elsősorban a formanyomtatványt vizsgálják. Az esetek több, mint felében a rosszul kitöltött nyomtatvány miatt hatályon kívül helyezik a helyszíni bírság határozatokat (pl: fiatalkorú elkövető vagy külföldi elkövető esetén hiányzik a törvényes képviselő aláírása).

III/2. Az elzárásra átváltoztatott bírságok és az elzárás büntetés kiszabása

A büntetés-végrehajtási dolgozók szerint a sok pénzbírságból átváltoztatott, hosszú elzárás büntetés bizonyítékot jelent arra, hogy nincs visszatartó ereje az elzárásnak. **Nem tekintik a börtön feladatának, hogy a társadalom peremén élő, nagyon rossz egészségi és pszichés állapotú embereket – itt elsősorban a hajléktalan célcsoportra gondolnak – „megtartsanak”. Ez a kinti szociális ellátórendszer feladata lenne, amit sok esetben, átmenetileg a büntetés-végrehajtási intézetek látnak el.** A leghátrányosabb helyzetű elkövetők nem tudják befizetni a bírságokat. Náluk hiányoznak az alapvető létfenntartás feltételei, és nem feltétlenül élik meg büntetésként az elzárást, ahol a kinti életkörülményeiknél kedvezőbb feltételek között lehetnek. Ezért sem tud megvalósulni az elzárás elrettentő funkciója, visszatartó ereje.

„Azt gondolom az elzárásra átváltoztatásról, hogy most nem éri el a célját a jelenlegi szabályozás” (reintegrációs tiszt).

A titkárok általánosságban az elzárás büntetést a végső megoldásnak tekintik, ami nem érdeke sem az államnak, sem az eljárásban résztvevő szerveknek. Azonban ahhoz, hogy valaki elzárásig jusson, véleményük szerint *„nagyon negligens magatartás kell”.*

Az elzárások hossza kapcsán nem tekintik problémának azt a körülményt, hogy átváltoztatás esetén el lehet térni a generális maximumtól⁴, illetve, hogy a különböző

eljárásokban kiszabott elzárások folyamatos, egymást követő végrehajtására kerülhet sor. Az így töltött elzárásoknak nincs maximuma. Alternatív lehetőségként a közérdekű munkával való megváltással ezekben az esetekben is fennáll. Ez véleményük szerint kellő garanciát jelent a méltányos, arányos büntetésekre. Maximális pénzbírságot csak akkor szab ki a bíróság, „*ha nagyon muszáj*”. Ha már kimerítette az összes lehetőséget, csak akkor jön az elzárás. Ebből a szempontból ezt egy jó szabálynak gondolják. Ha nem halmazati vagy ismételt elkövetőről van szó, akkor nem emelkedik az elzárás tétele.

A budapesti titkárok elmondása alapján elzárást összesen kb. 20-30 esetben szabnak ki évente. A szabálysértési büntetések kevesebb, mint egy százalékát teszik ki a kiszabott elzárások. A titkárok véleménye szerint azoknál az elkövetőknél, akik sorozatosan nem fizették be és nem is dolgozták le a büntetéseket, a szabálysértési cselekmények súlya, rendszeressége indokolja az elzárásra való átváltoztatást és az elzárás büntetések folyamatos, egymást követő végrehajtását. A hosszú időtartamú elzárások csak halmazati esetben fordulnak elő. Ilyenkor több cselekményt bírálnak el egy eljárásban - de még ez is előnyösebb lehet az elkövetőnek - egyszer kapja meg a maximumot.

A büntetés-végrehajtási dolgozók elmondása alapján az elzárás büntetések hossza nagyon széles skálán mozog. A néhány héttől egy hónapig terjedő időszak a jellemző. Ritkán, de előfordul hosszabb tartamú elzárás is. A leghosszabb, egyben letöltött szabálysértési elzárás a gyakorlatukban másfél év volt. Ez több, mint száz végrehajtásra váró elzárás büntetésből tevődött össze. Van, aki visszatérő fogvatartott, de mindig rövid büntetéseket ül, van, akit 1-2 napon belül kifizetnek és szabadul és van, aki hónapokat tölt benn.

III/3. Az elzárás büntetéshez kapcsolódó társadalmi hátrányok, az elzárás nevelési célja

vonatkozó általános törvényi rendelkezéstől (generális maximum) [12. § (1) és (3) bekezdések]. Ez a szabály nagyobb összegű pénzbírság esetén kifejezetten hosszú elzárást eredményezhet.

A titkárok úgy látják, hogy az elzárás büntetés funkcionális velejárója, hogy hátrányt jelentsen az elkövetők számára - ha a fokozatosság elvét körültekintően betartják, akkor az elzárás betöltheti a célját. Az elzárás a társadalom védelmét szolgálja. **Azt azonban vitatják, hogy olyan cselekményeknél mint a koldulás, az utcai közterületen tartózkodás, a szemetelés és a kis értékű lopások, a cselekmény súlya indokolná az elzárást. Véleményük szerint a hátrányos helyzetű csoportokhoz tartozó elkövetők a cselekményt sokszor szükségből követik el, és a társadalom számára nem jelentenek komoly veszélyt. Ezért ezekben az esetekben megkérdőjelezzük az elzárás szankció létjogosultságát.**

A titkárok szerint a nevelési cél kevésbé tud megvalósulni ilyen rövid tartamú elzárás esetén, inkább a visszatartó erő, a preventív funkció a hangsúlyos. Célszerűbbnek tartanak a nevelő hatású alternatív büntetéseket.

„Egy közlekedési balesetet okozót lehetne olyan helyre helyezni közérdekű munkára, ahol balesetek áldozataival találkozik.”

A büntetés-végrehajtásban dolgozó reintegrációs tisztek is a nevelési és reintegrációs célokat tartják problémásnak az elzárásban. Összhangban a titkárok véleményével az elzárásosok jelentős része szerintük is hátrányos társadalmi helyzete miatt kerül börtönbe. A társadalomba való hatékony reintegrációra lenne szükségük. **A törvényben meghatározott reintegrációs feladatokat azonban néhány hetes, vagy hónapos időtartam alatt szinte lehetetlen teljesíteni.** Az elzárásos fogvatartottak esetében különösen igaznak érzik azt az állítást, aminek más kontextusban is gyakran adnak hangot: a feladatuk lényegében kimerül az adminisztrációban.

Mind a titkárok, mind a büntetés-végrehajtásban dolgozók nagyobb hatást tulajdonítanak az elzárásnak az első alkalommal elzártak esetében, mint a visszaesőknél. Különösen megfigyelhető ez az őrizet kényszerintézkedés esetén. Az első alkalommal elkövetőket megviseli az őrizetbe vétel - ezt leginkább gyorsított eljárásban, bíróság elé állítás esetén tapasztalják. Az ő esetükben van visszatartó

ereje az őrizetnek. Rajtuk sok esetben látszik, hogy nem fognak újra ilyen helyzetbe kerülni. A rendszeres elkövetőknél nem látják sem az őrizet sem az elzárás visszatartó erejét.

A titkárok hangsúlyozzák, hogy aránytalan kényszerintézkedésnek tartják például kis értékű élelmiszer lopás esetében az őrizetbe vételt, ami gyakran előfordul. Ezekben az esetekben elég lenne egy figyelmeztetés – ha ugyanis feljelentésre indulna az eljárás ugyanezen szabálysértés miatt, jellemzően figyelmeztetéssel zárulna az ügy. Ők vizsgálják ugyan, hogy törvényes-e az őrizetbevétel, de általában a jogszabálynak megfelel, itt tehát a jogszabály aránytalanul szigorú. **Azt viszont aggályosnak érzik, hogy azonos súlyú szabálysértésért van, akit őrizetbe vesznek és van, akit nem. Megerősítik azt a feltételezést, hogy gyakran a leghátrányosabb helyzetű, védtelen elkövetőket veszik őrizetbe.**

A reintegrációs tisztek körében jellemző vélemény, hogy a fogvatartottak munkába állításának lenne hatékony nevelési és reintegrációs funkciója. Célszerűnek tartanak, ha kötelezően dolgozniuk kellene, ha nincs ezt kizáró körülmény. Ez segítené őket a hátrány-kompenzációban: a fennmaradó bírságok kifizetésében és az elzárásbeli körülményeik javításában (kapcsolattartás, kiétkéztetés) a pénzzel nem rendelkező elzártakat: *„akkor meg tudja venni a kávéját, cigijét. Nem kell a családnak küldeni csomagban, ami a családnak teher”*. Jelen helyzetben a teljes foglalkoztatásra való törekvés ellenére sok intézetben nem tudnának a teljes elzárásos populáció számára megfelelő, elvégezhető munkát biztosítani.

A büntetés-végrehajtásban dolgozók megemlítik, hogy a reintegrációs tiszti és börtönpártfogói munka révén az elzáráshoz kapcsolódnak olyan előnyök is, amelyekhez – a szociális ellátórendszer hiányosságai miatt – a sérülékeny csoportok tagjai kint nem jutottak hozzá. Pl: a szexmunkás fogvatartottaknak a börtönpártfogó több alkalommal segített a gyermekük megtalálásában vagy a gyám-ügyintézésben, a családi kapcsolatok felvételében. A sérülékeny csoportokhoz tartozó emberek

szociális segítése azonban ideális esetben nem az intézetek feladata lenne.

A büntetés-végrehajtási dolgozók elmondása alapján az elzárásosok bármilyen szabadidős és sport tevékenységben részt vehetnek. A szabad levegő ideje alatt használhatják a konditermet, jelentkezhetnek rövid idejű tanfolyamokra.⁵

III/4. Az elzárás büntetések összbüntetésbe foglalásához (Btk. 93.§) hasonló szabályok bevezetése

Egyes titkárok szerint jó szabályozással megoldható lenne az elzárások összbüntetésbe foglalása. Az egész jogrendszerben a személyi szabadság-elvonás a legsúlyosabb szankció, emiatt indokolt lehetne az összbüntetéshez hasonló szabályozás a szabálysértések esetében is. PI: ki lehetne kötni az összeadó elzárások maximumát.

A pénzbírság büntetés kiszabásánál is célszerű lenne, az egyszerűsítés irányába mutatna, ha több egymást követő, egyszerre elbírált cselekményt egyesíthetnének és egy bírságot szabhatnának ki.

A büntetés-végrehajtási dolgozók szerint az összbüntetésbe foglalás megkönnyítené a büntetés-végrehajtási intézetek helyzetét, ugyanakkor úgy látják, hogy az összbüntetési folyamat a bíróságokra jelentős többletterhet róna. Egyes titkárok szerint a szabálysértési jogban túl rövidek a határidők az összbüntetésbe foglaláshoz. Problémát jelentene, hogy a jogerőre emelkedéstől való két éves elévülési szabály honnan számít. Két év után nincs helye végrehajtásnak, ha két cselekményt összbüntetésbe foglalnak, akkor hogyan lenne értelmezendő az elévülési idő. Véleményük szerint a tárgyalás iránti kérelem is időhúzó tényező, a jelenlegi szabályozás mellett is sokan játszanak arra, hogy a két év elteljen és megússzák a büntetést. További ellenérv, hogy ha lenne összbüntetésbe foglalásra lehetőség,

5

Az elzárásos fogvatartottakkal készült interjúk tapasztalatai ennek ellentmondanak. Az elzárásosok szerint az elítéltektől való szigorú elkülönítési szabályok miatt a büntetés-végrehajtási intézetek nem tudják megoldani, hogy az elzárásos körlet résztvegyen a programokon.

akkor sorozatos elkövetés esetén, az összeghatár után büntetlenül maradhatnak bizonyos szabálysértések, ez visszaélésekre adna lehetőséget. Valamint arányaiban annyira kevés az elzárással végződő ügy, hogy emiatt nincs értelme jogszabályt módosítani.

IV.	Az	alternatív	szankciók
IV/1.	A	közérdekű	munka büntetés

Többen képviselik azt a véleményt, hogy a közérdekű munka súlyosabb szankció, mint a pénzbírság, mert valamilyen fokú szabadság-megvonással is jár. A budapesti bíróságon jellemzőbb a közérdekű munka büntetés önálló kiszabása. A közérdekű munka önálló büntetésként akkor kerül kiszabásra, ha az elkövető nehéz anyagi körülmények között él, esetleg kifejezetten kéri a közérdekű munka szankciót. Vannak, akik fiatalkorúak esetében nagyobb arányban szabnak ki közérdekű munka büntetést.

A bíróságok az ügyek 80%-ában meghallgatás nélkül hozzák a határozataikat – ez esetben nem szabható ki közérdekű munka. **Ideális lenne, ha tárgyalás nélkül is kiszabható lenne közérdekű munka büntetés, valamint ha nem kellene ehhez az elkövető hozzájárulása. A hozzájárulás szükségessége különösen problémás a fiatalkorúak esetében. Ha nem járul hozzá a közérdekű munkához és nem tudja kifizetni a pénzbírságot, akkor csak az elzárás marad, amit az ő esetükben különösen nem tartanak célravezetőnek a titkárok** (lásd VI. Fiatalkorúak és a szabálysértési eljárás)

„Ne felejtsük, hogy ez egy büntetés, azért más dolog, hogy ha valakinek olyan az egészségi állapota, hogy nem tudna könnyű fizikai munkát végezni, tehát annak a behatárolása, hogy milyen munkát, az is fontos. Tehát jó lenne, ha nem kellene a hozzájárulása az eljárás alá vontnak.” (bíróági titkár, Budapest)

A titkárok szerint egyre jobban működik a közérdekű munkára való átváltoztatás a gyakorlatban. A munkaügyi központok felkészültebbek, jelentősen javult a velük való együttműködés. Előnyösnek tartanak, ha a büntetőügyi pártfogáshoz hasonlóan lenne egy szerv, amely a közérdekű munkát koordinálja. Nincs arról visszajelzésük, hogy milyen arányban biztosítanak munkalehetőséget a közérdekű munkával szankcionált elkövetőknek. Úgy gondolják, hogy kistélepülésen élők esetében jelent elsősorban problémát a munka biztosítása.

Ha önálló büntetésként szabnak ki közérdekű munkát, három napja van az elkövetőnek a jogerőre emelkedés után arra, hogy az illetékes állami foglalkoztatási szervnél jelentkezzen (144. § (6)). Ha pedig a kiszabott pénzbírságot, helyszíni bírságot nem tudja az elkövető befizetni, akkor a határozat jogerőre emelkedésétől számított három napja van arra, hogy a közérdekű munkára átváltoztatás céljából az illetékes állami foglalkoztatási szervnél jelentkezzen. **A titkárok nagyon szűkösnek tartják ezeket a három napos szabályokat. Nem tipikus egyik eljárási jogszabályban sem az ilyen rövid határidő. Mire kézbesítik a jogerős végzést, már le is telt a három nap. Ha az érintett később szerez tudomást a büntetésről, nem tudja a három napot a jogerőtől betartani – erről tájékoztatják a kormányhivatalt. Nem a jogerőhöz kellene kötni a határidőt. Jó lenne, ha a kormányhivatal ellenőrizné, hogy az elkövető mikor kapja meg a jogerős záradékot. Innentől kellene számítani a határidőt. És azt jelentősen meg kellene hosszabbítani: legalább 30 napos határidőt tartanának reális időkeretnek.**

Jelenleg a szabályok rugalmas kezelésével próbálják kompenzálni a nem megfelelő jogszabályi kereteket – erre kérték a munkaügyi központokat is. Ha késik a határidővel a szabálysértő, akkor is legyen közérdekű munkára lehetőség. Csak akkor kerüljön sor az elzárásra átváltoztatásra, ha nem jelenik meg a munkában a szabálysértő.

Nem tartják indokoltnak, hogy szemben a büntető ügyekkel a szabálysértési ügyekben jóval felelősebb részvételt, aktív, önálló cselekvést várnak el a szabálysértőktől a közérdekű munka intézése

kapcsán. Felvetik, hogy pártfogói feladatkör legyen a közérdekű munka végrehajtása, ahogy büntetőügyekben. Jobban támogatni kellene a szabálysértőket. Ha kevésbé lennének kiszolgáltatottak, akkor lehet, hogy a bíróság is magasabb tételeket szabna ki.

IV/2. A közvetítői eljárás

Minden megkérdezett bíróságon rendszeresen alkalmazzák a közvetítői eljárást. Úgy látják, hogy a közérdekű munkához hasonlóan ez is egyre jobban működő alternatív szankció. Ha van lehetőség, akkor élnek a közvetítés lehetőségével. Az elkövetői és sértetti oldal távol maradásán kívül nehézséget jelent, hogy a rendőrök nem mindig szerzik be a hozzájárulási nyilatkozatokat. Ha nem nyilatkoztatja őket a rendőrség, akkor vagy visszaküldik az iratot a rendőrségre, hogy nyilatkoztassák meg őket, vagy a bíróság postán, írásban nyilatkoztatja őket.

Pest Megyében mind a 8 napos nyilatkozattételi, mind a 30 napos felfüggesztési határidőt nagyon szűkösnek tartják. A budapestieknél a határidők kevésbé jelentenek problémát, ezt a kormányhivatallal való jó együttműködésnek tulajdonítják. A közvetítői eljárásnál is jellemző, hogy a bíróságon rugalmasan kezelik a határidőket, ezzel kompenzálva a szűkös jogszabályi kereteket. A 30 napos felfüggesztési határidő jelenti a nagyobb problémát - részletfizetésnél, vagy jóvátételi munkánál pl. majdnem mindig hosszabbítani kell újabb 30 nappal, amire van jogszabályi lehetőség.

Budapesten nehézségként merül fel, hogy kb. a kezdeményezett esetek felében nem sikerül mindkét fél részéről beszerezni a hozzájáruló nyilatkozatot. Üzleti lopás esetén a nagy üzletek, hipermarketláncok rendszerint már a feljelentésbe beleírják, hogy nem vállalják a közvetítői eljárást.

V. Fiatalok és a szabálysértés

Sem a büntetés-végrehajtásban dolgozók, sem a titkárok nem tartják megfelelő megoldásnak a szabálysértési elzárást a fiatalok körében. Fontosnak tartanak a széleskörű és jól működő alternatív szankciók rendszerét - mely véleményük szerint hiányzik a jelenlegi szabályozásból.

A titkárok enélkül eszköztelennek érzik magukat.

Jelenleg nincs a büntetéseknek spektruma, a pénzbírság átváltoztatásánál egyből elzárás következik a 14-16 év közötti fiatalkorúaknál. Ez nem lehet cél - ezzel negatív hatást érnének el a fiatalkorúak esetében. A nevelési elvnek kellene érvényesülnie. Az átváltoztatásnál azt is ellentmondásosnak tartják, hogy egyszerre veszik védelembe és zárják el a fiatalkorút.

A titkárok körében általános gyakorlat, hogy figyelmeztetéssel büntetik a fiatalkorú szabálysértőket, elzárást egyikük sem alkalmazott még fiatalkorúval szemben. Egy ideális szabályrendszerben olyan alternatív büntetést képzelnek el, aminek a kiszabásához nem kell hozzájárulnia a szülőnek - ezáltal „nincs kibúvó”. A fiatalkorúak rendszerint első alkalommal elkövetők. A többszörös, akár büntető-priusszal is rendelkező fiatalkorú elkövetőket, akik esetében felmerül az elzárásra való átváltoztatás, próbálják meggyőzni, hogy vállalják el a közérdekű munkát.

Az elzárást kiszabó határozatok kevesebb, mint 1% -ot tesznek ki, a gyakorlatban szinte egyáltalán nem alkalmazzák ezt a szankciót, ezért a jogalkalmazásban nem okoz problémát ez a szabály. Vannak, akik szerint a szabadságelvonást nem lehet kivonni a szankciórendszerből. Kell, hogy benne legyen, végső eszközként.

Az új intézmény, a végrehajtásában felfüggesztett elzárás működőképes szankció lehet - kérdéses, hogy ez mennyivel enyhébb szankció, mint az elzárás és mennyiben van nevelő hatása. Célszerűnek tartanak, ha lehetne magatartási szabályokat előírni a szabálysértő fiataloknak.

Mind a bírósági titkárok, mind a büntetés-végrehajtási intézetekben dolgozó reintegrációs tisztek támogatnák a javítóintézetben való elzárás lehetőségét, mint az elzárás egy realisabb, a börtönkörülményeknél kedvezőbbnek megítélt alternatíváját a fiatalkorúak esetében - alternatív rezsimszabályokkal. Véleményük szerint egy pozitívabb környezetben alakíthatóak a fiatalkorúak.

Azzal kapcsolatban, hogy a Szabálysértési törvény 14-16 év között nem teszi lehetővé a közérdekű munka kiszabását, nem fogalmaznak meg kritikát: a Munka Törvénykönyve határozza meg a munkavégzés alsó korhatárát, a 14-16 évesek közérdekű munkavégzése törvénybe ütköző gyermekmunka lenne. **A munkavégzés**

helyett más módokon kellene bővíteni az alternatív szankciók körét a 16 év alatti szabálysértőknél. 16-18 év között pedig a jóvátételi munka vagy képzés bizonyos fajtáját látják reális alternatívának. Pl: szociális intézménynél, ahol a szabálysértési cselekmények súlyáról tanulhatnak.

„Az idő rövideje miatt nem sok reintegrációs lehetősége van a BV-nek. Csak káros hatása lehet. Különösen, ha olyannal van elzárva, aki börtönviselt. Bár a törvény előírja a fiatalkorúakkal való körültekintő bánásmódot és szigorú elkülönítést a többi fogvatartottól, a jelenlegi börtönkörülmények között nincs mód annyira differenciálni a fiatalkorúakat, hogy megóvjuk őket a börtönártalmaktól.” (reintegrációs tiszt)

„Az is számít, hogy honnan jön egy fiatal. Lehet, hogy a javítóintézetben hogy jobb körülményeket tudnak biztosítani, mint az otthoni környezetben Minden kap meleg ételt, iskolába jár. Azok a régi barátai, akik rosszra csábították, nincsenek körülötte. Az sem egy ideális környezet, de jobb, mint a fiatalkorúak börtöne. Itt is a személyes körülményeket kell figyelembe venni.” (bírószági titkár, Pest megye)

Nekem olyan volt, hogy volt priusza, pénzbírságot, közérdekű munkát nem vállalt, büntető priusza is volt, 18 év alatti, a próbaidő alatt követte el, tehát többszörös vagyon elleni és más cselekményei voltak, és akkor ezért kapott felfüggesztett elzárást. Adott esetben nem volt jó, hogy közérdekű munkát nem vállalt, ez neki volt így rosszabb. De nagyon ritka ez is.” (bírószági titkár, Budapest)

VI. A tájékoztatás az eljárás során

A titkárok véleménye szerint széleskörűek és érthetőek az írott tájékoztatók, határozatok az eljárás során. Nincs egységes tájékoztató nyomtatvány. Ezek bíróságokként egyéni dokumentumok, a rendőrségi tájékoztatót veszik alapul. Szerintük, ha az eljárás alá vont az általános tájékoztatás után nem ért valamit, akkor elvárható, hogy járjon utána. A tájékoztatóban talál információt arról, hogy kihez fordulhat. A tájékoztatók megértése problémát jelent a rendszerint alacsony iskolai végzettségű elkövetők számára. Eljutnak a pénzbírság összegéig és sokszor nem olvassák tovább a tájékoztatót, amin minden fontos információ szerepel. Ezt a hátrányt próbálják kompenzálni a tájékoztatás egyéb formáival: a honlapon minden információ megtalálható, ha a bíróságra telefonálnak, vagy emailt írnak, azt is

megválaszolják, még a végrehajtási szakaszban is. A bíróságok ügyfélszolgálatain és kerületenként panasznap i ügyfélfogadáson is kérhetnek tájékoztatást. ⁶

A titkároknak a bírósági végzésekben tartaniuk kell magukat a jogi szövegezéshez – ezt a nyelvet kérdés, hogy mennyire tudják értelmezni az elkövetők. A tárgyaláson kevésbé szokott ebből probléma lenni - ha észlelik, hogy nem ért valamit az eljárás alá vont, akkor segítik. A budapesti bíróságon elmondják, hogy sokszor a szóbeli tájékoztatást sem értik. Többször el kell magyarázni, hogy megértsék. Az értelmezési problémák a postán küldött határozatoknál hatványozottan jelentkeznek. A leírt tájékoztatóval kapcsolatban általános tapasztalat, hogy nem értik meg az eljárás alá vontak. A titkárok úgy érzik, hogy nem az ő feladatuk, hogy az embereket szövegértésre oktassák. Ez az oktatási rendszer feladata lenne. Ők nem tudják pótolni ezeket a hiányosságokat.

„ A szakmánknak van egy nyelvezete, aminél lejjebb nem lehet menni, egy határozatot megfogalmazva úgy, hogy szakmai és érthető is legyen.” (bírósa gi titkár, Budapest)

„Például arra a kérdésre, hogy mi a családi állapota, az a válasz, hogy köszönöm jól vagyok, vagy van három gyerekem.” (bírósa gi titkár, Pest megye)

„Amikor szóbeli tárgyalás van, akkor úgy érzem, hogy ha bejönne egy bírósági felügyelő, lehet, hogy megszidna érte - én megengedem magamnak a lazább, vidámabb hangnemet, hogy mindent el tudjak magyarázni. Az eljárási szabályokat sokszor abszolút nem értik. Fellebbezésnek nincs helye, de tárgyalás tartását kérheti, - megállnak ott, hogy nincs helye.”(bírósa gi titkár, Budapest)

„Fogalma sincs, hogy miért viszik be? Melyik szabálysértés es cselekményért kapta az elzárást? Bekerül és utána folyamatosan jönnek az elzárásra átváltoztatások. Keresni már nem kell, mert bennvan. A hatóság nem tudja őket értesíteni máshogy, csak így. Nem tudom, hogy ezen hogy lehetne változtatni.” (büntetés-végrehajtás, reintegrációs tiszt)

A rendőrségi határozatokon és a helyszíni bírság hátoldalán is van tájékoztatás arról, hogy a munkaügyi központnál kell jelentkezni közérdekű munkára való átváltásra. A munkaügyi hivatal pontos címén kívül mindenre kiterjed a végzés. Van, ahol még cím és hivatali osztály is meg van nevezve a végzésben. Ezt az aláírásukkal igazolva veszik át az elkövetők. A közérdekű munka büntetésnél szerepel a tájékoztatóban a 3 napos határidő a jelentkezésre. Ezt gyakran félreértik, nem tudják, hogy naptári napot vagy munkanapot jelent a 3 nap, és azt sem, hogy mikortól számít.

A büntetés-végrehajtás dolgozói szerint általában teljes meglepetésként éri a szabálysértőket az elzárás – legalábbis az átváltoztatásos ügyekben. Ezek az elkövetők addig vannak tudatában az eljárásnak, amíg megállítja őket a rendőr és megkapják a bírságot. Ertelik sok hónap, akár egy év, amíg nem jutnak el hozzájuk az írásos tájékoztatók, mert vagy nincs lakcímük vagy rendezetlenek a lakáskörülményeik. Utána a következő információjuk a rendőrségi előállítás.

Ahol hatósági tanú van az iratokban, ott rendszerint tárgyalást tűznek ki. Ilyenkor kiderül, hogy tud-e írni, olvasni és, hogy ért-e magyarul. Egy évben egy-két ilyen eset lehet. Átváltoztatásos ügyeknél valamivel több. Az írni-olvasni nem tudókat, ha gondnokság alatt állnak, a gondnokuk jelenlétében hallgatják meg. Analfabétánál előfordul, hogy x-et tesz aláírás helyett, ami a határozat hatályon kívül helyezésére ad okot. Ez lehet hátrányos is az elkövető számára, mert a helyszínen alacsonyabb összegű bírság került kiszabásra vele szemben, amit hatályon kívül kell helyezni.

Az idegennyelvű elkövetőkkel a titkároknak kevés tapasztaltuk van. Jellemző gyakorlat, hogy nyilatkoztatják, hogy érti-e a nyelvet, és rendszerint kirendelnek hozzá tolmácsot – ha ért is magyarul, nagyon magas szinten kell értenie ahhoz, hogy az eljárást is megértse. Olyan is előfordul, hogy egy határozatot azért kell hatályon kívül helyezni, mert volt ugyan a helyszínen tolmács, de nem fordították le a határozatot.

VII. A személyi körülmények mérlegelése az eljárás során

A bíróság minden esetben vizsgálja a személyi körülményeket. A titkárok elmondják, hogy ha bármilyen kétség merül fel bennük a körülmények kapcsán, azokat mérlegelik. A szabálysértési eljárás esetén a személyi körülményeket sok esetben „bemondásra” elhiszik. Pl: a gyermekét egyedül nevelő szülőség tényét el szokták fogadni bemondásra. Ha az előállításkor látják, hogy egyedül van kiskorúval, nem zárják el. Nehézséget jelent, hogy a bíróság nem ellenőrizheti, amit nyilatkozik az eljárás alá vont, csak tényállásként rögzíti. De ettől függetlenül, hacsak kétséget kizáró bizonyíték nem mond ellent annak, amit mond, akkor a nyilatkozatát elfogadják valósnak és figyelembe veszik a büntetés mértékénél is. Gyakori az ezzel kapcsolatos visszaélés.

A fogyatékosra való hivatkozással sok a visszaélési kísérlet. Orvosi papírokat csatolnak az átváltoztatásra való tájékoztatásra válaszként. Egyes esetekben tényleg kiderül, hogy olyan betegségben szenved a szabálysértő, ami miatt nem lehet elzárni, vagy gyám jelentkezik, ami az átváltoztatás akadálya.

Ha felmerül valamilyen típusú fogyatékos, szakértői bizonyítást rendelnek el. Pl: volt olyan, hogy valakinek nem volt megfelelő belátási képessége. Van egy szaktanácsadó, aki segít értelmezni az orvosi papírokat és eldönteni, hogy ki kell-e rendelni szakértőt. Gyakori, hogy emellett pszichológusi és pszichiáteri szakvéleményt is kérnek. Ennek a felelősség megállapításánál is van szerepe.

A rendőrségi meghallgatás fontos szűrő - a rendőrség nyilatkozik a személyi körülményekről. A rendőrök részéről érzékeny, körültekintő attitűdöt tapasztalnak. Időnként elképzelhető, hogy mégis elkerüli a figyelmüket valami. A titkároknak nagy könnyebbség, hogy az ügyek nagy részében nem kell meghallgatást tartani, de figyelembe veszik a büntetésnél, intézkedés alkalmazásánál, ami benne van az iratokban. A titkárok szerint jellemzően kiderül az előkészítő iratokból, ha van az elzárást kizáró körülmény. Ha semmiféle rendőrségi meghallgatásra nem került sor, akkor visszaküldik az ügyet előkészítő eljárásra. Nagyon részletesen megvizsgálja a bíróság azt, hogy nincs-e az átváltoztatásnak akadálya.

A büntetés-végrehajtás dolgozóinak elmondása szerint ritkán találkoznak a befogadáskor az elzárást kizáró körülménnyel. Ez is valószínűsíti, hogy a hatósági

eljárás valamely pontján kiderülnek az elzárást kizáró okok, annak ellenére, hogy a pénzbírságról történő átváltoztatások esetében jellemzően nincs bírósági meghallgatás. Pl: nem jellemző, hogy gyermekét egyedül nevelő anya kerüljön a büntetés-végrehajtásba. Egy-két ellenkező esettel találkoztak csak. Ha az elzárás alatt derül ki, jelzik a hatóságok felé. A pszichés-, mentális zavartságot, a korlátozott megértési képességet gyakran tapasztalják. Azonban ezt nem tekintik fogyatékosná - annak ellenére, hogy a törvény magában foglalja a fogyatékosági definícióban a pszicho-szociális fogyatékoságot.⁷ Az egyedüli elzárást kizáró körülmény, amivel rendszeresen találkoznak, az az állandó ellátásra szoruló személy gondozása. Ilyenkor a büntetés-végrehajtási intézet felveszi a kapcsolatot a helyi jegyzővel, megvizsgálja, hogy valóban a fogvatartott-e az a személy, aki az ellátásra szorulóként egyedülként gondoskodni tud. Ezután kiállít egy papírt, ami az elzárás felfüggesztésének alapját képezi.

VIII. Hátrányos helyzetű társadalmi csoportokat érintő tényállások és a jogalkalmazás

VIII/1. A szabálysértési elzárást töltők társadalmi háttere

A büntetés-végrehajtásban dolgozók elmondása alapján az elzárásba kerültekre általánosságban jellemző, hogy munkanélküliek, mélyszegénységben élnek. Azok kerülnek elzárásra, akik nem tudják kifizetni a pénzbírság büntetést, illetve akiket a legkönnyebb megtalálni és utolérni. A legtöbbjüknek nincs meg a 8 osztálya. Jóval jellemzőbb a rendőrségi elővezetés mint az önként jelentkezés. A fogvatartottak kb. 70%-át elővezetik. Csak a legvégső esetben jelentkeznek önszántukból a büntetés-végrehajtási intézetben - abban bíznak, hogy hátha nem találják meg őket. Ezzel szemben a titkárok

7

2013. évi LXII. törvény a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény módosításáról.
<http://mkogy.jogtar.hu/?page=show&doid=a1300062.TV>

tapasztalatai szerint széles körből kerülnek ki az elkövetők. Vannak köztük jól szituált, magas jövedelemmel rendelkező, többszörösen visszaeső szabálysértők is.

Többen úgy látják a büntetés-végrehajtás dolgozói közül, hogy az élethelyzetből fakadó szabálysértések esetében az elzárás költségeit jó lenne inkább a szociális ellátórendszer fejlesztésére fordítani és arra dolgozni ki hatékonyabb megoldásokat, hogy az emberek kikerüljenek ezekből a szabálysértések elkövetését valószínűsítő élethelyzetekből.

Egyetértenek abban, hogy valamilyen alternatív szankció megfelelőbb lenne ezeknek az élethelyzetből adódó cselekményeknek a szankcionálására. Egyöntetű vélemény, hogy a koldulást, guberálást, az életvitelszerű közterületen tartózkodást, a közterületen való alkoholfogyasztást nem tekintik elzárás szankcióval büntetendőnek - a társadalomra való veszélyességük csekély foka miatt.

Az elzárásos fogvatartottakat még a börtönpopulációhoz képest is nehezebb életkörülmények között élő célcsoportnak definiálják a büntetés-végrehajtás dolgozói: *„akinek egy kis lehetősége is van, az inkább kifizeti a bírságot, mintsem, hogy vállalja a börtönkörülményeket. Ezért a lelegelettebbek kerülnek be.”* Ezért ők más hozzáállást, több türelmet igényelnek – a titkárok elmondása szerint.

Az elzárásosok jelentős része nem „börtönben edzett”, a börtönkörülményekkel először találkozik. Ők nehezebben viselik a börtönkörülményeket, mint azok az elzárásosok, akiknek már van börtönös múltjuk. Ugyanakkor biztonsági és magatartási szempontból az átlag börtönpopulációnál könnyebben kezelhető csoportnak tekintik őket: a kapcsolattartásukra a levelezés jellemző - szűkös anyagi erőforrásaik miatt jellemzően nem tudnak élni a törvény adta, más fogvatartotti populációhoz képest kiterjedtebb kommunikációs lehetőségekkel, mint a kimaradás, gyakoribb látogatófogadás, telefonálás.

„Elvannak, elfekszenek. Gyakorlatilag csak vannak. Nincs olyan jellegű munka velük, hogy ezt akarnak azt akarnak, jogokat követelnek”. (büntetés-végrehajtás, osztályvezető-helyettes)

„csomagot is nagyritkán kapnak. Azért vannak benn, mert nem tudják kifizetni. Ezért csomagot sem tudnak küldeni a hozzátartozók. A levelezés a legjellemzőbb kapcsolattartási formájuk”. (büntetés-végrehajtás, reintegrációs tiszt).

Ebben a csoportban jellemzőbbek a mentális - pszichés problémák, amelyek több munkát adnak a pszichológusnak, mint az átlag börtönpopuláció esetében. Az egészségi állapotuk is rosszabb az átlagosnál. Problémát jelent, hogy a Büntetés-végrehajtás Központi Kórháza és az Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézet kevésbé preferálják az elzárásos fogvatartottakat. A büntetés-végrehajtásban dolgozók véleménye szerint ennek az az oka, hogy – a törvény szerint – ha kórházi ellátásra szorulnak, akkor ki kell engedni őket. Ha ellátásra szoruló problémával átszállítják őket a rabkórházba vagy az IMEI-be, az esetek 90%-ában az egészségügyi szerv kiengedi őket. Ezért szinte felesleges a szállítás, a vizsgálatok és az ezzel kapcsolatos adminisztráció.

VIII/2. Szexmunkások

A titkárok a lehetséges rendőrségi visszaélésekkel kapcsolatban nem rendelkeznek információval. A prostitúció kapcsán a helyszíni bírságokra jellemző, hogy nemcsak tiltott kéjelgés miatt, hanem más tényállások miatt is büntetik őket: pl. szemetelés (óvszer, papírsebkendő eldobása) miatt köztisztasági szabálysértésért:

„Hogy mi ennek az oka, és lehet-e a háttérben visszaélés, azt nem tudom. Feltételezem, hogy kiadja a rendőrkapitány, hogy ellenőrizzenek, fésüljenek át egy területet, ez rendben van.” (bíróági titkár, Pest megye)

„A prostituáltak esetében látszik, hogy az a gyakorlat, hogy ha nem tudják rajtakapni a tiltott prostitúción, de azt rá tudják bizonyítani, hogy papírsebkendőt vagy óvszert eldobott, akkor emiatt bírságolják meg. De ezzel én egyetértek: itt a közterületek esztétikáját védi a törvény: társadalomra veszélyes, én sem szeretnék olyan helyen élni, ahol tele van az utca elhasznált papírsebkendőkkel.” (bíróági titkár, Budapest)

A titkárok problémaként említik, hogy a szexmunkások nem működnek együtt. Ez adott esetben azt is megnehezíti, hogy felderítse a rendőrség, ha kényszerítik őket prostitúcióra. Bár a tiltott prostitúció tényállást nehéz bizonyítani, a kiszolgáltatott helyzetből adódóan rendszerint tudomásul veszik a büntetést és szinte minden esetben beismerik az elkövetés tényét.

A szexmunkások esetében a titkárok és a büntetés-végrehajtásban

dolgozók egyaránt úgy látják, hogy nincs visszatartó ereje a rendőri bírságolásnak és az elzárásnak. Ugyanazok a nevek forognak az iratokban, ugyanazok a személyek vannak két naponta bírságolva. Többen úgy gondolják, hogy a prostitúciót nem ezekkel a hatósági eszközökkel kellene kezelni. A szabálysértési szankcionálás nem oldja meg a problémát. A háttérrel kellene megszüntetni. Sokszor hiányos a történeti tényállás a bíróságon, ilyenkor hatályon kívül helyezik a határozatot - a tiltott prostitúció tényállást nehéz bizonyítani. Egyedül a Hungaroring esetében tartják célszerűnek a szexmunkások elzárását. Ilyenkor az elzárás azt a célt szolgálja, hogy a futam ideje alatt ne menjenek vissza a tiltott területre.

A tiltott kéjelgésért kiszabott, elzárásra átváltoztatott büntetésekre a legjellemzőbb a sorozatos elkövetés. Ugyanakkor a büntetéseket gyakran nem lehet végrehajtani, mert eltűnik az elkövető.

A védett területek kapcsán problémát okoz az önkormányzati rendeletek értelmezése. Gyakran nem egyértelműek a tiltott zónák határai. Ez megnehezíti az eljárást. Van, hogy egyértelmű, de gyakori, hogy fel kell keresni az önkormányzatokat, térképpel, hogy az elkövetés védett területre esik-e, vagy nem.

VIII/3. Romák

A titkárok elmondása alapján nehéz a roma származásra következtetni az ügyek többségében, mert személyesen nem találkoznak a szabálysértőkkel. Legfeljebb a családnévből tudnak erre következtetni. Ezért az erre vonatkozó információik felületes benyomások.

„Mivel sokszor nem is találkozunk az eljárás alá vonttal (a helyszíni bíróságos ügyeknél általában nincs személyes találkozás), nem feltétlenül tudjuk, hogy roma vagy nem roma, mert a tényállásból, iratokból nem derül ki. Az más kérdés, hogy lehet ilyen rendőrségi gyakorlat a háttérben, de erre nincs rálátásunk.” (bírószági titkár, Budapest)

A titkárok sem a szexmunkások sem a közlekedési szabálysértők esetében nem

gondolják, hogy a romák felülreprezentáltak az eljárás alá vontak körében. Ugyanakkor a Pest megyei bíróságon elmondják, hogy a lakosságon belüli arányukhoz képest felülreprezentáltak, 50% körüli az arányuk a szabálysértők között a titkárok percepciója alapján. A budapesti bíróságon kevésbé jellemzőek a roma szabálysértők. A büntetés-végrehajtásban dolgozók megerősítik, hogy a szabálysértési elzárások körében nem jellemző a romák felülreprezentációja. Arányuk alacsonyabb, mint az általános elítélti körben.

A romákkal szemben az igazgatási jellegű közlekedési ügyek jellemzőek (pl. lejárt műszaki vizsga, engedély nélküli vezetés) és a kis értékű tulajdon elleni szabálysértések.

A kisebb fokú közlekedési ügyeknél, mint a gyalogos és kerékpáros szabálysértések, nem tartják jellemzőnek a roma elkövetői háttérrel. A köztisztasági és a kerékpáros szabálysértési ügyek közül sokat helyeznek hatályon kívül, mert nincs leírva rendesen a történeti tényállás a helyszíni bírság nyomtatványon - ez rendőrkapitányságonként változó.

Az szokott a titkároknak szemet szűrni, ha nagyon magas a helyszíni bírság összege, nem ismételt elkövető, és az általános gyakorlat háromszorosát szabják ki. Ez ritka – de találtak már ilyen esettel.

Ugyanakkor – a rendőrök védelmében – megjegyzi, hogy a rendőr mérlegeli azt, hogy mik az elkövetés körülményei. Indokolt is lehet, hogy magasabb bírságot szab ki. Pl: az elkövető tiszteletlenül beszél a rendőrrel. **A rendőri túlkapásokat nem tekintik rendszerszintű problémának és nem gondolják, hogy a bírságolás rendszerességében vagy a bírságok összegében szerepet játszana az elkövetők roma származása.**

*Ha egy rendőr, aki már régen ott dolgozik, és tudja, hogy nincs jogosítványa, természetes, hogy bírságolja visszatérően. Ezért én nem tudok haragudni rá, ez veszélyes a társadalomra.”
(bírsági titkár, Pest megye)*

*„Nem feltételezem, hogy a rendőr csak azért bünteti meg, mert az, aki.”
(bírószági titkár, Budapest)*

*„Ez rendőrtől függ. Múlt héten nem tudtam rád bizonyítani egy lopást de most elkaplak. Revans. Ilyen biztos, hogy van. Vagyis van olyan, hogy a rendőr utazik valakire, de ez személytől függ, nem származástól.”
(bírószági titkár, Budapest)*

VIII/4. Hajléktalanok

A hajléktalanokkal szembeni eljárások között a köztisztasági szabálysértések a leggyakoribbak. **Találkoztak olyan esettel, hogy valaki 10-15 helyszíni bírságot kapott, 50-70 ezer forintos összegekkel azért, mert eldobott egy zsebkendőt. Ezek helyszíni bírságok, ritka esetek, de emlékezetesek. Ilyen esetekben indokolatlanul magasnak tartják a bírság összegét. Azért sem indokolt kiszabni ekkora pénzbírságot, mert nem tudja befizetni. A lakcím hiánya miatt nem is tudják átváltoztatni, vagy nem kerül végrehajtásra az elzárás. A hajléktalanokra, mint legkiszolgáltatottabb csoportra különösen jellemző, hogy a helyszíni bírságot aláírják, az elkövetést elismerik. A hajléktalanok tisztában vannak ugyan azzal, hogy szabálysértést követnek el és ez nem helyes, de nincs más választásuk. Az elzárásból kikerülve ugyanabba a körbe kerülnek vissza. Az ő esetükben egyáltalán nem látják visszatartó, nevelő hatását az elzárásnak.**

A büntetés-végrehajtásban dolgozók a hajléktalan csoport esetében úgy látják, hogy a téli időszakban kifejezetten arra „használják” a büntetés-végrehajtást, hogy a szállónál jobb körülmények közé kerülhessenek, ételt kapjanak, stb. **A hajléktalanok esetében az elzárás a szociális ellátórendszer hibáit foltozza, semmiképp sem tölti be a kívánt funkcióját:**

„Egy kirakat, egy kuka, egy telefonfülke – ő nem bánt senkit. Felgyújtja a kukát, hogy bekerülhessen.” (büntetés-végrehajtás, reintegrációs tiszt)

A hajléktalanok kapcsán előfordul, hogy a titkárok nem tartják valószínűnek, hogy az a szabálysértés történt, ami le volt írva. Jellemző, hogy újságot osztanak autók között, nincs láthatósági mellényük - ezt közúti közlekedési szabályok megsértésének tekintik

a rendőrök.

A gyorsított eljárás és a bíróság elé állítás a titkárok véleménye szerint a legvédtelenebb csoportokat sújtja leginkább. Nem csak a hajléktalanokat, hanem a külföldieket is - aki lakcím nélkül van, könnyen kerül őrizetbe, mert féltő, hogy később nem elérhető.

Több titkár szerint a hajléktalanokra nem jellemző a bűnöző életmód. A hajléktalanságot többen enyhítő körülménynek tekintik - bár tulajdon elleni cselekménynél attól is függ, hogy mit lopott. Ha ételt lop, azt igen, ha alkoholt, azt nem tartják enyhítő körülménynek. Egyes hajléktalanokat érintő szabálysértéseket, mint az erőszakosan vagy gyerekekkel való koldulás szigorúan szankcionálandónak tartanak.

IX. A felülbírálat korlátozott terjedelme, lehetősége a kifogásos eljárásban

Az Sztv. 116. § (1) bekezdés b) pontja szerint a bíróság a szabálysértési hatóság határozatát az eljárás alá vont személy javára csak akkor változtathatja meg, ha a kifogásban olyan új tényt állítanak vagy olyan új bizonyítékra hivatkoznak, amelyet a szabálysértési hatóság a kifogással támadott határozat meghozatala során nem ismert. Érdeksérelemre (pl. súlyosító/enyhítő körülmények mérlegelése) hivatkozva erre nincs lehetőség, akkor sem ha a hatóság – a bíróság megítélése szerint – nem megfelelően mérlegelte az eljárás alá vont személy védekezésében előadottakat. A titkárok nem tartják megfelelőnek a felülbírálattal kapcsolatos jogszabályi kereteket. Ugyanakkor – mint sok más, nem jól alkalmazható jogszabályt – , ezt sem szigorúan értelmezve alkalmazzák . A felülbírálati kérelmeket teljes körben felülbírálják. A gyakorlatban nem érvényesül ez a korlátozó szabály.

„A gyakorlatban azért rugalmasak vagyunk, ha valami nem jó a határozatban benne, biztos fogok találni olyan bizonyítékot pluszban, ami új bizonyítéknak számít. Személyi körülményeire vonatkozóan részletesebben kihallgatom. Ez nem probléma. Nem láttam még emiatt elutasítani kifogást” (bíróági titkár, Pest megye)

„Nem örülök ennek a korlátnak, de a gyakorlatban ez nem probléma, mindig megoldjuk- a gyakorlatban korlátlan a felülbírálat terjedelme, mivel a rendőrségi határozatok nem olyan részletesek, hogy részletesen kiderüljön, mit értékeltek enyhítő illetve súlyosító körülményként. (bíróági titkár, Pest megye)

X. Problémás területek, változtatási javaslatok

A szabálysértési törvény változása

- Előnyös lenne, ha ritkán, nagyobb mértékben változna a jogszabály
- A Be. háttérjogszabályként való alkalmazása meghatározottabb, biztosabb szabályozást jelentene
- A közérdekű munka kiszabása és a pénzbírság közérdekű munkára való átváltoztatása kapcsán legalább harminc napos határidőt lenne reális időkeret A határidőt nem a jogerőtől számítanák, hanem a jogerős végzés kézbesítésének időpontjától.

Az elzárás és az elzárásra átváltoztatás

- Az átváltoztatással kapcsolatos határozatok adminisztrációs rendszerét egyszerűsíteni kellene
- A személyi szabadság elvonás a legsúlyosabb szankció, emiatt indokolt lehetne az összbüntetéshez hasonló szabályozás a szabálysértések esetében is
- A hosszú tartamú elzárások letöltését nem kellene a kijelölt, országos büntetés-végrehajtási intézetekre szűkíteni. Ez költség- és munkateher-megtakarítást jelentene
- A nevelő hatású alternatív büntetések szélesebb spektrumát tartanák célszerűnek. Az elzárást töltők esetén a büntetés-végrehajtási dolgozók a kötelező munkába állítást támogatnák

Az alternatív szankciók

- A közérdekű munka büntetés kapcsán ideális változásnak tartanák, ha tárgyalás nélkül is kiszabható lenne
- Az alternatív szankciók kapcsán kevesebb teret adnának az elkövetői

mérlegelésnek – nem kötnék az elkövető hozzájárulásához a szankciót, különösen a fiatalok elkövetők esetén

- A közérdekű munka koordinációja kapcsán a pártfogó felügyelet, vagy ahhoz hasonló szerv közreműködését tartanák célszerűnek

A fiatalok és a szabálysértés

- Szélesebb körű és jól működő alternatív szankciók rendszerének kidolgozása, magatartási szabályok előírása a szabálysértő fiatalok számára
- A munkavégzés helyett más típusú alternatív szankciók a 16 év alatti szabálysértőknél
- 16-18 év között a jóvátételi munka vagy képzés bizonyos típusának lehetővé tétele

Tájékoztatás az eljárás során

- Célszerű lenne egységes tájékoztató nyomtatványok kidolgozása
- A pártfogó felügyelet, vagy ahhoz hasonló koordinációs szerv közreműködése segíthetné az informálást, a folyamat és a határozatok értelmezését, az eljárás alá vontak számára.

Hátrányos helyzetű társadalmi csoportokat érintő tényállások és a jogalkalmazás

- A titkárok és a büntetés-végrehajtásban dolgozók egyetértenek abban, hogy az elzárás helyett az alternatív szankciók spektrumát és alkalmazásának feltételeit kellene tökéletesíteni az élethelyzetből adódó cselekményeknek a szankcionálására
- Egyöntetű vélemény, hogy a koldulást, guberálást, az életvitelszerű közterületen tartózkodást, a közterületen való alkoholfogyasztást nem tekintik elzárás szankcióval büntetendőnek