



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

helsinki@helsinki.hu

www.helsinki.hu

Dr. Székely László

az alapvető jogok biztosa részére

Alapvető Jogok Biztosának Hivatala

1387 Budapest, Pf. 40.

panasz@ajbh.hu

Tárgy: közérdekű munka a szabálysértési eljárásban – utólagos normakontroll

Tisztelt Alapvető Jogok Biztosa!

Alulírott dr. Kádár András Kristóf, mint a Magyar Helsinki Bizottság társelnöke kérem,

- 1) hogy az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 2. § (3) bekezdésben foglalt hatásköre alapján szíveskedjen kezdeményezni a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (Szabs. törvény) alábbi jogszabályi rendelkezéseinek Alaptörvénnyel, illetve nemzetközi szerződéssel való összhangjának utólagos vizsgálatát:
 - a) 142. § (2) a) pont, mert **a fogyatékkal élők közérdekű munkából való kizárása sérti az egyenlő bánásmód követelményét** [Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésbe ütközés];
 - b) 27. § (5) bekezdés, mert **az, hogy tizenhat éven aluliak nem vállalhatnak közérdekű munkát sérti a Gyermejjogi Egyezményt** [az 1991. évi LXIV. törvénnyel kihirdetett a Gyermejjogi Egyezmény (Gyermejjogi Egyezmény) 37. cikk b) pontjába és az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésbe ütközés]; valamint
 - c) 138. § (1) a) és a 141. § (1) bekezdés első mondata, mert **a határidők nem megfelelő szabályozása miatt közérdekű munkára bizonyos esetekben objektíve nincs lehetősége az elkövetőnek** [Alaptörvény B) cikk (1)].
- 2) hogy az Ajbt. 2. § (2) bekezdésében foglalt hatásköre alapján szíveskedjen kezdeményezni az Országgyűlésnél a Szabs. törvény jogszabályi rendelkezéseinek módosítását annak érdekében, hogy:
 - a) **minden hosszú időre elzárt elkövetőnek legyen lehetősége közérdekű munkával megváltani az újabb bírságot;**
 - b) **a foglalkoztathatósági szakvélemény ingyenessé vagy ledolgozhatóvá váljon** [142. § (7)];
 - c) **az állami foglalkoztatási szervvel telefonon is lehessen kapcsolatot tartani, ha az első alkalommal nem sikerül munkáltatót kijelölni** [144. § (10)]; valamint
 - d) az **1)** pontban írt törvényhelyek módosításának kezdeményezését szintén indokoltnak tartjuk, amennyiben azoknak Alaptörvénnyel illetve nemzetközi szerződéssel való összhangjának utólagos vizsgálatát nem kezdeményezi.



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.
1242 Budapest, Pf. 317.
Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327
helsinki@helsinki.hu
www.helsinki.hu

Ezt a beadványt a Magyar Helsinki Bizottság a „Decriminalizing Petty Offences Taskforce” (Közös fellépéssel a sérülékeny csoportokat kirekesztő kriminalizáló szabályok ellen) elnevezésű, az Open Society Institute Budapest Foundation által finanszírozott projekt keretében nyújtja be. A projektet a Magyar Helsinki Bizottság koordinálja és részt vesz benne a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda, a Roma Sajtóközpont, a Szexmunkások Érdekvédelmi Egyesülete, a Társaság a Szabadságjogokért és az Utcajogász Egyesület.

I. A közérdekű munka

A szabadságelvonás a magyar büntető igazságszolgáltatás legszigorúbb szankciója, melynek kiszabása előtt érvényesíteni kell a fokozatosság elvét. Az indokolatlanul súlyos szabadságelvonó büntetés az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdésében biztosított személyi szabadsághoz való jogot szükségtelen illetve aránytalan módon korlátozza, ezért alaptörvény-ellenes. A II. részben kifejtettek szerint a Szabs. törvény több rendelkezése is az Alaptörvénybe ütközik. Ebben a bevezető részben a közérdekű munka tágabb társadalmi és kriminálpolitikai kontextusáról esik röviden szó.

A közérdekű munka minél szélesebb körű alkalmazásával jelentős társadalmi költség takarítható meg. Az elkövető számára kedvezőbb lehetőség egy bírság közérdekű munkával való megváltása, mint a helyébe lépő szabálysértési elzárás. Az állam számára sok szempontból szintén kedvezőbb, ha az elkövetőket nem elzárják, hanem közérdekű munkával teljesítik a bírságot. Mivel a szabálysértési elzárást büntetésvégrehajtási intézetben kell végrehajtani, az elzárás túlzott alkalmazása a büntetésvégrehajtási intézetek jelenleg is nagyon nagy problémát jelentő túlszűfoltóságát is növeli. Egy ember büntetésvégrehajtási intézetben való egy napi fogva tartása a Magyar Helsinki Bizottság rendelkezésére álló becslések alapján nyolc-kilencezer forintba kerül.

A Magyar Helsinki Bizottság nem vitatja, hogy a társadalomra nagymértékben veszélyes cselekmények esetén fontos és indokolt a szabadságvesztés büntetés alkalmazása. Nem indokolt és alaptörvény-ellenes is (hiszen a személyi szabadsághoz való jogot indokolatlanul korlátozza) egy olyan szabálysértési rendszer működtetése, amely a társadalomra nagyon csekély mértékben veszélyes szabálysértéseket (például kismértékű szemetelés, bicikli hiányos felszereltsége, kisforgalmú mellékúton való nem szabályos átkelés, tulajdon elleni néhány száz forintos szabálysértések) adott esetben a jogrendszerben létező legsúlyosabb büntetéssel sújtja. A jelenlegi szabálysértési gyakorlatban sok olyan elkövető kerül elzárásra, akik egyébként hajlandóak és képesek is lennének közérdekű munkával elkerülni a szabálysértési elzárást.



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

helsinki@helsinki.hu

www.helsinki.hu

Különösen súlyosan érinti az elzárás a tizennyolc évnél fiatalabbakat. A Szabs. törvény tizenhat éven aluli személyek esetén kizárja a közérdekű munka lehetőségét, lehetővé teszi azonban ilyen fiatal emberek elzárását. Ez a szabályozás súlyosan sérti azt az alapelvet, hogy fiatakorút csak végső esetben lehet szabadságától megfosztani. A Gyermejkogi Egyezmény és egyéb nemzetközi jogforrások előírják, hogy fiatakorút csak végső esetben lehet szabadságától megfosztani, akkor is csak a lehető legrövidebb időre. Amint arra a Magyar Helsinki Bizottság részletes elemzésében rámutatott, a fiatakorúak szabálysértési elzárása *ab ovo* ellentétes a nemzetközi jogban lefektetett alapelvekkel.¹ Mivel azonban az Alkotmánybíróság ezzel ellentétesen foglalt állást és kimondta, hogy a fiatakorúak szabálysértési elzárása megfelel az Alaptörvénynek és nemzetközi jogba sem ütközik, jelen beadvány annak vizsgálatát javasolja, hogy a Szabs. törvény szabályozása megfelel-e a fokozatosság fiatakorúakra vonatkozó elvének, vagyis valóban csak végső esetben teszi-e lehetővé fiatakorúak elzárását.

Jelen beadvány a Szabs. törvény azon rendelkezéseinek vizsgálatát javasolja tehát, amelyek alaptörvény-ellenes vagy nemzetközi szerződésbe ütköző módon korlátozzák a közérdekű munka választásának lehetőségét, illetve olyan jogszabály-módosítási javaslatokat tartalmaz, amelyek a közérdekű munka lehetőségét terjesztik ki.

II. Egyes problémák a közérdekű munka szabályozásával kapcsolatban

Az alábbiakban a Szabs. törvény közérdekű munkával kapcsolatos, alaptörvény-ellenes illetve nemzetközi szerződésbe ütköző szakaszai (1.), valamint azon rendelkezések szerepelnek, amelyek módosítása az alapjogok teljesebb védelme érdekében szükséges (2.). Az 1. pont először annak alaptörvény-ellenessége mellett érvel, hogy (a) a fogyatékkal élők közérdekű munkából való kizárása sérti az egyenlő bánásmód követelményét, másodsor annak vizsgálatát kéri, hogy (b) tizenhat éven aluliak nem vállalhatnak közérdekű munkát, ami sérti a Gyermejkogi Egyezményt és az Alaptörvényt is. A harmadik rész azt mutatja be, hogy (c) a határidők nem megfelelő szabályozása miatt közérdekű munkára bizonyos esetekben objektíve nincs lehetősége az elkövetőnek. A 2. pont először amellel érvel, hogy (a) az elzárt elkövetők nehezen, vagy egyáltalán nem tudják közérdekű munkával megváltani az időközben kiszabott újabb bírságukat, másodsor amellel, hogy (b) a foglalkoztathatósági szakvéleményt ingyenessé vagy ledolgozhatóvá szükséges tenni, harmadsor azt javasolja, hogy (c) az állami foglalkoztatási szervvel telefonon is lehessen kapcsolatot tartani, ha az első alkalommal nem sikerül munkáltatót kijelölni.

¹Magyar Helsinki Bizottság: A fiatakorúak szabálysértési elzárása a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény rendelkezései fényében.

http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Helsinki_Bizottsag_fiatakoruak_elzarasa.pdf



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

helsinki@helsinki.hu

www.helsinki.hu

1. Alaptörvénnyel illetve nemzetközi szerződéssel való összhang utólagos vizsgálata

a) A fogyatékkal élők közérdekű munkából való kizárása sérti az egyenlő bánásmód követelményét

A Szabs. törvény alapján a fogyatékkal élő elkövetők ki vannak zárva a közérdekű munka választásának lehetőségéből,² és mivel őket elzárni sem lehet,³ a bírságot ebben az esetben csak végrehajtani lehet,⁴ ami a fogyatékkal élők tiltott hátrányos megkülönböztetését valósítja meg. A Magyar Helsinki Bizottság egyetért azzal, hogy fogyatékkal élőket nem lehet elzárással sújtani, de alapjogot sértőnek tartja a fogyatékkal élők közérdekű munka lehetőségétől való megfosztását. Míg egy egészséges elkövető választása szerint megfizetheti a bírságot, vagy közérdekű munkával ledolgozhatja azt, a fogyatékkal élő elkövető nem választhat, tehát hátrányosabb helyzetbe kerül.

A fogyatékkal élők közérdekű munkából való kizárása az alábbiak szerint sérti az Alaptörvényt (i.) és az Egyezményt (ii.) is.

i. Az Alkotmánybíróság gyakorlata

A fogyatékkal élő elkövetők közérdekű munkából való kizárása az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésébe ütközik. A fent kifejtett alkotmánybírósági gyakorlat szerint a nem alapjogot érintő hátrányos megkülönböztetés akkor alaptörvény-ellenes, ha a rendelkezésnek nincs tárgyilagos mérlegelés szerinti észszerű indoka, vagyis önkényes. Nincsen a bírság munkával való megváltásához fűződő alapjog, ezért ebben a kérdésben az „egyéb jogokat” érintő diszkriminációra vonatkozó tárgyilagos mérlegelés szerinti észszerű indokon alapuló tesztet kell alkalmazni.⁵

Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése külön nevesítve tiltja a fogyatékoság szerinti hátrányos megkülönböztetés tilalmát. Ugyanezen cikk (5) bekezdése az állam kötelezettségévé teszi a fogyatékkal élők külön intézkedésekkel való védelmét.

A Szabs. törvény indokolásából vélelmezhető, hogy a jogalkotó célja legalább részben a fogyatékkal élők védelme, a közérdekű munkából való kizárásuk azonban éppen ezzel ellentétes hatást ér el. A fogyatékkal élőket a közérdekű munka lehetőségétől megfosztó rendelkezéshez, a Szabs. törvény 142. § (1) bekezdéséhez és az ezt módosító törvényekhez nem tartozik olyan részletes indoklás, ami kifejtené a szabályozás célját. A szakasz

² 142. § (2) a)

³ 10. § a)

⁴ 141. § (17)

⁵ 14/2014. (V. 13.)



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

helsinki@helsinki.hu

www.helsinki.hu

korábban⁶ a törvény 10. § a) pontjára utalt vissza. A 10. § zárja ki a fogyatékkal élő elkövetők elzárását, ezen szakasz indoklása a méltányolható személyi és egészségügyi körülményekre utal, illetve arra, hogy az itt felsorolt jellemzőkkel rendelkező elkövetők elzárása a „büntetés-végrehajtás rendjét veszélyeztetné, részben a büntetés céljával ellentétes, aránytalanul súlyos hátrányt jelentene az eljárás alá vont személy” számára.⁷ Ezek az érvek azonban nyilvánvalóan nem merülhetnek fel releváns módon egy olyan helyzetben, amikor a közérdekű munka választása opcionális. A szabályozás következtében a fogyatékkal élők jelenleg elesnek a bíróság közérdekű munkával való megváltásának lehetőségétől, amely a velük összehasonlítható helyzetben lévő egészséges elkövetők számára nyitva áll, vagyis náluk hátrányosabb helyzetben vannak. Ennek a különbségtételnek az eltörlése nyilvánvalóan nem csökkentené a fogyatékkal élő személyek védelmének szintjét, nem jelentene rájuk nézve hátrányt, hiszen az ő kezükben maradna a döntés, hogy kívának-e élni a lehetőséggel, vagy megfizetik a bírságot (illetve szembenéznek a bírság végrehajtásának következményeivel). Az érintett személyi kör oldalán tehát nem merül fel olyan indok, amely a különbségtételt megalapozó tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű oknak minősülhetne. Ezért meg kell vizsgálni, van-e olyan egyéb szempont, amely a differenciálását megfelelően alátámasztja.

A közérdekű munka során felajánlott lehetőségek általában nem igényelnek szakképzettséget, és sok olyan munkalehetőség van, amely fizikai megerőltetést sem kíván. Egy közpark gondozása, takarítás, lehullott falevelek összesöprése enyhén szellemi fogyatékos személyek által is elvégezhető munka, míg adminisztratív feladatok testileg fogyatékos személyek által is elvégezhetőek. Az állami foglalkoztatási szerv számára nem okozna aránytalan terhet az a követelmény, hogy olyan munkát kell az elkövető számára felajánlani, amit el tud végezni, hiszen az elkövető személyes adottságait és képességeit ma is figyelembe kell vennie az állami foglalkoztatási szervnek a közérdekű munka meghatározása során.⁸ Az állami foglalkoztatási szerv munkáját ma is segíti a jelenleg is kötelező foglalkoztathatósági szakvélemény, amely fogyatékkal élő elkövető esetén specifikálhatja, hogy az adott személy milyen munkát képes elvégezni. Az állami foglalkoztatási szerv számára, figyelembe véve a büntethetőség elévülését, összességében legalább egy év áll rendelkezésre, hogy megfelelő munkát ajánljon fel az elkövető számára. Ezen időnek elegendőnek kell lennie arra, hogy az állami foglalkoztatási szerv egy fogyatékkal élő személy számára a foglalkoztathatósági szakvéleményben írtaknak megfelelő munkát ajánljon fel. Álláspontunk szerint tehát az állami foglalkoztatási szerv munkaterhe sem tekinthető a támadott különbségtételt megalapozó tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű oknak.

ii. Az EJEB gyakorlata

⁶ 2012. április 15-től 2015. december 31-ig.

⁷ Az Indoklás teljes szövege: „Azokat a méltányolható személyi, családi, egészségügyi körülményeket sorolja fel, amikor az elzárás nem alkalmazható. Ezekben az esetekben a végrehajtás részben a büntetés-végrehajtás rendjét



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

helsinki@helsinki.hu

www.helsinki.hu

Az EJEB gyakorlatának fényében a magyar szabályozás sérti az Egyezményt. A Bíróság általános érvennyel állapította meg az Alajos Kiss kontra Magyarország ügyben,⁹ hogy a fogyatékkal élők egy sérülékeny csoportot alkotnak, akikkel szembeni korlátozó intézkedések csak nagyon nyomós indokokkal alátámasztott esetben fogadhatóak el.¹⁰ A Bíróság szerint az államok feletti szigorúbb nemzetközi felügyeletet indokolja a fogyatékkal élőkkel szembeni történelmi diszkrimináció, amely törvénybe foglalt előítéletességben is megjelenhet, ami megakadályozza, hogy a fogyatékkal élők szükségleteit és képességeit egyéniesített módon állapítsák meg.¹¹

A Bíróság gyakorlata tiltja a fogyatékoság szerinti hátrányos megkülönböztetést. Az Egyezmény 14. cikke külön nem nevesíti a fogyatékoságot, mint védett tulajdonságot, de a Bíróság következetes gyakorlata azt az Egyezményben szereplő „egyéb helyzet” szerinti tulajdonságnak tekinti és így a 14. cikk alapján védelemben részesíti.¹² A bíróság helyébe lépő elzárás miatt a jelen ügy az Egyezmény 5. cikkét, a bíróság anyagi vonatkozása az Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkét, illetve az Egyezmény 8. cikkét érinti.¹³ A jelen ügy így a 14. cikk védelme alá esik, hiszen az Egyezményben biztosított egyéb jog kapcsán merül fel a tiltott hátrányos megkülönböztetés

A Bíróság gyakorlatának fényében az államnak kell bizonyítania, hogy a fogyatékosággal élőköt sújtó intézkedés indokolt. Ha a kérelmező igazolta, hogy őt hátrányosan kezelik, ennek indokoltságát az államnak kell bizonyítania.¹⁴ A Bíróság gyakorlata szerint a szabályozás mögötti szándéktól függetlenül megállapítható a tiltott hátrányos megkülönböztetés: függetlenül attól, hogy a Szabs. törvény rendelkezése mögötti szándék esetleg a fogyatékkal élők védelme volt, ha az hatásában hátrányosan megkülönbözteti a fogyatékkal élőköt, az az Egyezménybe ütközik. A Bíróság a szabályozás hatását vizsgálja, függetlenül a mögöttes szándéktól.¹⁵

A Bíróság gyakorlata szerint egy látszólag diszkriminatív intézkedés csak akkor egyezmény-konform, ha nincs más lehetőség a szabályozás céljának elérésére (szükségességi teszt). A Glor kontra Svájc ügyben¹⁶ a kérelmező, aki cukorbetegsége miatt enyhén fogyatékkal élőknek minősült, nem vehetett részt a kötelező sorkatonai szolgálatban, noha szeretett volna és ezt a hatóságok tudomására is hozta. A kérelmezőt ezért a katonai szolgálatot kiváltó adó megfizetésére kötelezték. A Bíróság szerint Svájc számára az adó kivetésén kívül más lehetőségek is adóttak

veszélyeztetné, részben a büntetés céljával ellentétes, aránytalanul súlyos hátrányt jelentene az eljárás alá vont személyre, illetve hozzátartozójára.”

⁸ 144. § (11)

⁹ Alajos Kiss kontra Magyarország (38832/06).

¹⁰ Alajos Kiss kontra Magyarország (38832/06), §42.

¹¹ Alajos Kiss kontra Magyarország (38832/06), §42.

¹² Glor kontra Svájc (13444/04), §80; Cam kontra Törökország (51500/08); Guberina kontra Horvátország (23682/13); Clift kontra Egyesült Királyság (7205/07), §57.

¹³ Glor kontra Svájc (13444/04), §54

¹⁴ Biao kontra Dánia (Nagykamara, 38590/10), §92; D.H. és Mások kontra Csehország (Nagykamara, 57325/00), §177.

¹⁵ Biao kontra Dánia (Nagykamara, 38590/10), §91.

¹⁶ Glor kontra Svájc (13444/04).



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

helsinki@helsinki.hu

www.helsinki.hu

lettek volna, például foglalkoztathatták volna a kérelmezőt olyan munkakörben, ami nem igényel fizikai mozgást, ahogyan azt más országokban meg is teszik.¹⁷ Ehhez hasonlóan a magyar szabálysértési szabályozás is rendelkezhetne úgy, hogy a fogyatékossgal élők számára testi és szellemi képességeinek megfelelő munkát kell felajánlani.

Mindezek alapján kérem, hogy kezdeményezze a Szabs. törvény 142. § (2) a) pontjának az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdéssel való összhangjának alkotmánybíróági vizsgálatát.

b) Az, hogy tizenhat éven aluliak nem vállalhatnak közérdekű munkát, sérti a Gyermejjogi Egyezményt

A Szabs. törvény nem teszi lehetővé, hogy tizenhat éven aluliak közérdekű munkával váltsák meg büntetésüket,¹⁸ azt azonban igen, hogy elzárással szabadságuktól meg legyenek fosztva, ami sérti azt az alapelvet, hogy tizennyolc éven aluli személlyel szemben szabadságvesztés büntetést csak végső eszközként (*measure of last resort*) lehet kiszabni. Ez a beadvány nem a fiatalkorúak elzárásának intézményét támadja,¹⁹ hanem azt, hogy a Szabs. törvény a tizennégy-tizenhat éves elkövetők számára kizár egy olyan enyhébb szankciót (a közérdekű munkát), ami bizonyos esetekben alternatívája lehet az elzárásnak. A Magyar Helsinki Bizottság álláspontja szerint a Szabs. törvény ezen szabálya ezért nemzetközi szerződésbe ütközik. A szabályozás ezen felül diszkriminatív is, mert hátrányosan megkülönbözteti a tizennégy-tizenöt éves elkövetőket a tizenhat-tizenhét évesekkel szemben.

i. Nemzetközi szerződésbe ütközés

A Szabs. törvény szabályozása a szabadságelvonással járó elzárást preferálja a tizennégy-tizenhat éves korosztályban azzal, hogy kizár egy enyhébb szankciót, a közérdekű munkát. Az 1991. évi LXIV. törvénnyel kihirdetett a Gyermejjogi jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény (Gyermejjogi Egyezmény) 37. cikk b) pontja kötelezi a részes államokat, hogy gondoskodjanak arról, hogy „gyermek²⁰ őrizetben tartása vagy letartóztatása, vagy vele szemben szabadságvesztés-büntetés kiszabása a törvény értelmében csak végső eszközként legyen alkalmazható a lehető legrövidebb időtartammal”. Az Alkotmánybíróóság korábbi döntése szerint a fiatalkorúak elzárása nem ütközik az Alaptörvénybe és a Gyermejjogi Egyezménybe

¹⁷ Glor kontra Svájc (13444/04), §94-95.

¹⁸ 27. § (5)

¹⁹ Fiatalkorúak elzárását az Alkotmánybíróóság már vizsgálta a 3142/2013. (VII. 16.) AB határozatban és megállapította, hogy az nem ütközik az Alaptörvénybe és nemzetközi szerződésbe sem.

²⁰ A Gyermejjogi Egyezmény 1. cikke szerint az Egyezmény vonatkozásában gyermek az a személy, aki tizennyolcadik életévét nem töltötte be, kivéve, ha a rá alkalmazandó jogszabályok értelmében nagykorúságát már korábban elérte. A Szabs. törvény terminológiájában a tizennégy-tizennyolc év közötti elkövetők fiatalkorúak, a tizennégy évet be nem töltött emberek pedig gyermekek [27. § (1), 29. § (1) h)].



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

helsinki@helsinki.hu

www.helsinki.hu

sem.²¹ Ebben a határozatában az Alkotmánybíróság nem vizsgálta azonban a közérdekű munka kizártságának ellentmondását azzal az alapelvvel, hogy szabadságvesztéssel járó büntetés csak végső esetben alkalmazható tizennyolc éven aluli személlyel szemben.

A közérdekű munka kizártsága miatt a Szabs. törvény által védeni rendelt²² fiatalok korosztály rosszabb helyzetbe kerül, mint a tizenhat éven felüliek, vagy a felnőtt korúak. A tizennégy-tizenhat éves elkövetők, ha a megfizetni vállalt pénzbírságot mégsem fizetik be, azt a bíróság elzárásra változtathatja át. Egy felnőtt korú elkövető választhat, hogy a kiszabott pénzbírságot közérdekű munkával váltja meg, vagy elzárással teljesíti – ugyanez a választási lehetőség nem biztosított a tizennégy-tizenhat évesek számára. A büntetékiszabásnál érvényesítendő fokozatosság elvének alkalmazását is megnehezíti, hogy tizennégy-tizenhat éves elkövetővel szemben nem három, hanem csupán két büntetési módot lehet kiszabni.²³ Ahogyan egy szakértő fogalmaz: „míg egy kisebb értékre elkövetett lopás esetén a fiatalok legtöbbször megússza egy felfüggesztett szabadságvesztéssel, próbára bocsátással, de legtöbbször vádemelés elhalasztásával, addig a szabálysértési értékhatárra elkövetett lopás miatt a figyelmeztetésen kívül gyakorlatilag csak szabálysértési elzárás szabható ki, ami tényleges szabadságelvonást jelent.”²⁴ Az Országos Bírósági Hivatal szabálysértésekkel kapcsolatos előterjesztése is felhívja a figyelmet arra, hogy a „fiatalokkal szemben folytatott szabálysértés esetén a szankciórendszer nem kellően differenciált”.²⁵

A közérdekű munka tizennégy-tizenhat éves elkövetők számára való lehetővé tétele sokkal jobban illeszkedne a fiatalok büntetésének céljához, mint az elzárás. A Gyermekjogi Egyezmény 40. cikke elismeri a gyermekeknek (fiataloknak) „olyan bánásmódhoz való jogát, amely előmozdítja a személyiség méltósága és értéke iránti érzékének fejlesztését, erősíti a mások emberi jogai és alapvető szabadságai iránti tiszteletét, és amely figyelembe veszi korát, valamint a társadalomba való beilleszkedése és abban építő jellegű részvétele elősegítésének szükségességét.” A Szabs. törvény a Gyermekjogi Egyezményben foglaltakhoz hasonló célokat fogalmaz meg, ezek szerint „a fiatalokkal szemben alkalmazott büntetés vagy intézkedés célja elsősorban az, hogy a fiatalok helyes irányba fejlődjenek és a társadalom hasznos tagjává váljanak.”²⁶ A közérdekű munka során az elkövető értéket termel és így a társadalom hasznos tagja, valamint munkatapasztalatot is szerez. A közérdekű

²¹ 3142/2013. (VII. 16.)

²² 134. § (1)

²³ 7. § (1)

²⁴ Kántás Péter, Bisztriczki László: Mit hozott és mit vitt az új szabálysértési törvény?

<http://www.jegyzo.hu/index.php?oldal=egycikk&id=2572> Szükséges megjegyezni, hogy a bíróság az elzárás végrehajtását fel is függesztheti.

²⁵ Az Országos Bírósági Hivatal előterjesztése a Szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény módosítására (30.148-33/2012 OBH),

http://birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/obh/a_szerv_dontesei/szabalysertesi_javaslat_30148-33-2012.pdf, 3. oldal.

²⁶ 134. § (1)



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

helsinki@helsinki.hu

www.helsinki.hu

munka során az elkövető megtapasztalhatja saját értékét és értékteremtésre való képességét. Az Országos Bírósági Hivatal korábban hivatkozott előterjesztése is javasolja a büntetések háttérbe szorítása mellett a fiatalok védelmét célzó intézkedések előtérbe helyezését.²⁷

Nem ütközne a nemzetközi jogba, ha lehetővé tenné a Szabs. tv, hogy tizennégy-tizenhat éves elkövetők közérdekű munkát végezzenek. A Szabs. törvény indoklása szerint a hazai jogszabályoknak és nemzetközi egyezményeknek való megfelelés miatt volt szükséges kizárni a tizenhat éven aluliakat a közérdekű munkából,²⁸ az indoklás nem említi azonban, hogy pontosan mely jogszabályoknak és nemzetközi egyezményeknek való megfelelés miatt volt ez szükséges. Fontos figyelembe venni, hogy a magyar jogrendszer is ismer kivételt a munkavégzés tizenhat éves minimumkorhatára alól. A büntetőeljárásban kiszabott szabadságvesztés alatt is munkáltatható a fiatalok, tehát büntetés-végrehajtási intézetben munkát végezhet.²⁹

A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 34. § (2) és (3) bekezdése is lehetővé teszi, hogy iskolai szünet alatt tizenöt éves tanuló munkaviszonyt létesítsen, illetve, hogy a gyámhatóság hozzájárulása esetén, bizonyos területeken (kultúra, művészet, sport, hirdetés) életkori megkötés nélkül munkát vállaljanak a fiatalok és gyerekek. A 2000. évi LXIX. törvénnyel kihirdetett, a foglalkoztatás alsó korhatáráról szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1973. évi 58. ülésén elfogadott 138. számú Egyezményrel sem ellentétes az, ha egy állam közérdekű munka jellegű szankciót tesz lehetővé tizennégy-tizenhat évesek számára. Magyarországhoz hasonlóan az Egyesült Királyság is tizenhat évben jelölte meg az Egyezményhez csatolt értesítésében a munkavégzés alsó korhatárát,³⁰ de ennél a kornál fiatalabb elkövetők is vállalhatnak a közérdekű munkához hasonló jóvátételi tevékenységet.³¹ Németország tizenöt évben jelölte meg a munkavégzés alsó korhatárát,³² de tizennégy és tizennyolc éves kor közötti elkövető is vállalhat a közérdekű munkához hasonló büntetést.³³ Egy tanulmány megállapítja, hogy főként Kelet-Európában jellemző az, hogy a közérdekű munkához

²⁷ Az Országos Bírósági Hivatal előterjesztése a Szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény módosítására (30.148-33/2012 OBH), http://birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/obh/a_szerv_dontesei/szabalysertesi_javaslat_30148-33-2012.pdf (OBH előterjesztés), 3. oldal.

²⁸ Indoklás a 27. § (5) bekezdéshez.

²⁹ A büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény (Bv. törvény) 202. §, illetve a törvény nem tartalmaz életkorbeli megkötést.

³⁰ Ratifications of ILO Conventions: Ratifications for United Kingdom, http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200_COUNTRY_ID:102651.

³¹ Types of sentences for young people, <https://www.sentencingcouncil.org.uk/about-sentencing/young-people-and-sentencing/types-of-sentences-for-young-people/>.

³² Ratifications of ILO Conventions: Ratifications for Germany, http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102643.

³³ Jugendgerichtsgesetz (JGG) § 10 (1) 4., § 1 (2), <https://www.gesetze-im-internet.de/jgg/>.



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

helsinki@helsinki.hu

www.helsinki.hu

hasonló intézkedések csak tizenhat éven felüliek számára lehetséges,³⁴ a tanulmány Örményországot, Moldovát és Ukrajnát említi erre példaként.

A Szabs. törvény rendszere nem koherens, mert közvetítői eljárásban az elkövető beleegyezhet abba, hogy munkát végez és az elzárásukat töltő elkövetők is dolgozhatnak a büntetésvégrehajtási intézetben. A közvetítői eljárásban az elkövető azt vállalhatja, hogy az általa okozott „sérelmet a sértett által elfogadott módon és mértékben jóváteszi”.³⁵ Közvetítői eljárásban az elkövető beleegyezhet olyan feladat ellátásába, ami a gyakorlatban megegyezhet a közérdekű munka során ellátott feladattal (például takarítás, a megkárosított tárgy megjavítása). A közvetítői eljáráshoz hasonlóan a közérdekű munka is csak önkéntesen teljesíthető, hiszen ennek érdekében az elkövetőnek kell jelentkeznie az állami foglalkoztatási szervnél.³⁶

A közérdekű munka fiatalok esetén nem okozhat érdeksérelmet az elkövetők számára, hiszen arra csak akkor kerülhet sor, ha abba a fiatalok beleegyeznek a közérdekű munka végzésébe annak érdekében, hogy elkerülje az elzárást.

ii. Az Alaptörvény sérelme

A tizennégy-tizenöt éves elkövetők közérdekű munkából való kizártsága sérti az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében biztosított hátrányos megkülönböztetés tilalmát. Az 1. a) pontban leírtak szerint a jelen esetben a tárgyilagos mérlegelés szerinti észszerű indokon alapuló tesztet kell alkalmazni. A Szabs. törvény alapján a tizennégy-tizenöt éves elkövetők nem válthatják meg a büntetésüket közérdekű munkával, míg idősebb fiatalok társaik igen. A büntetés közérdekű munkával való megváltásának lehetősége nem alapjog, ezért nem a szükségességi-arányossági, hanem a tárgyilagos mérlegelés szerinti észszerű indokon alapuló tesztet kell alkalmazni. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az életkor „egyéb helyzetnek” minősül és így a tiltott hátrányos megkülönböztetés szempontjából vizsgálható.³⁷ A fentiekben kifejtettek szerint sok esetben tizenhat éven aluli emberek jelenleg is munkát végezhetnek: szabadságvesztés büntetés végrehajtása során való munkáltatás; iskolai szünet alatti munkaviszony; kultúra, művészet, sport, hirdetés területén létesített munkaviszony; közvetítői eljárásban kötött munkavégzés-szerű esetleges megállapodás. Mivel a jog jelenleg is ismer lehetőséget arra, hogy tizenhat éven aluli emberek munkát végezzenek, nincs észszerű indoka annak, hogy ez a lehetőség ne legyen nyitott számukra a közérdekű munka keretében. Mindezek alapján a tizennégy-tizenöt éves elkövetők az idősebb társaikkal összehasonlítható helyzetben vannak, a megkülönböztetésnek pedig nincs tárgyilagos mérlegelésen alapuló észszerű indoka.

³⁴ Penal Reform International: Protecting children's rights in criminal justice systems – A training manual and reference point for professionals and policymakers, 2013, <https://www.penalreform.org/wp-content/uploads/2013/11/Childrens-rights-training-manual-Final%C2%ADHR.pdf>, 84.

³⁵ 82/A. § (4) a)



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

helsinki@helsinki.hu

www.helsinki.hu

Mindezek alapján kérem, hogy kezdeményezze a Szabs. törvény 27. § (5) bekezdésének a Gyermejjogi Egyezmény 37. cikk b) pontjával és az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével való összhangjának alkotmánybírósági vizsgálatát.

c) A határidők nem megfelelő szabályozása miatt közérdekű munkára bizonyos esetekben objektíve nincs lehetősége az elkövetőnek

A Szabs. törvény a szabálysértési hatóságok és bíróságok számára önkényes jogalkalmazásra ad lehetőséget azzal, hogy a meghozataluk napján jogerőssé váló határozatok kézbesítését nem szabályozza. A fizetési határidő és a közérdekű munkára való jelentkezés határidejét a Szabs. törvény a határozat jogerőssé válásához köti, de nem szabályozza az erről szóló határozatok kézbesítését. Ezért a gyakorlatban előfordul, hogy a megbírságolt elkövető csak a fizetési határidő, illetve a közérdekű munkára való jelentkezésére nyitva álló határidő lejártá után kapja kézhez a jogerős határozatot, így csak igazolási kérelem előterjesztése mellett kerülheti el a bíróság elzárásra változtatását. A törvény azt sem zárja ki, hogy az igazolási kérelem három hónapos jogvesztő határidejénél hosszabb ideig tartsa vissza a hatóság vagy bíróság a meghozatala napján jogerőssé vált határozatot, így zárva el az elkövetőt az önkéntes pénzbeli teljesítés vagy a közérdekű munka lehetősége elől és végső soron megfosztva szabadságától. A bevezetőben említett projekt keretében a Magyar Helsinki Bizottság és a Társaság a Szabadságjogokért fókuszcsoporthoz tartott szabálysértési ügyekben eljáró bírósági titkárokkal, akik egyöntetűen állították, hogy a rövid határidők több jogalkalmazási problémát is felvetnek.

A gyakorlatban előfordul, hogy a határozat írásba foglalásához és a kézbesítéshez szükséges idő meghaladja a közérdekű munka választására nyitva álló határidőt, így az elkövetők nem tudják határidőben önkéntesen megfizetni a bírságot, illetve közérdekű munkára sem tudnak jelentkezni. Az OBH is érzékelte a problémát: „sok esetben az elkövetőnek aránytalanul kevés ideje marad arra, hogy a pénzbírságot határidőben megfizethesse, illetve határidőben jelentkezhesen a meg nem fizetett pénzbírság közérdekű munkával való megváltására: például a jogerő megállapításához, valamint a jogerős határozat kézbesítéséhez objektíve szükséges idő miatt.”³⁶ A Szabs. törvény szerint, ha a határozat ellen nincs helye jogorvoslatnak, az a meghozatalának napján jogerőre emelkedik.³⁹ A törvény szerint nincs helye jogorvoslatnak a törvényszék tárgyalás tartása nélkül hozott döntése

³⁶ 142. § (1)

³⁷ 244/2014. (X. 3.) AB határozat, §29; 857/B/1994. AB határozat.

³⁸ OBH előterjesztés, 2. oldal.

³⁹ 138. § (1) a). A törvény több olyan esetet is szabályoz, ahol az elkövető nem tudja, hogy pontosan mikor emelkedik jogerőre a határozat, de ezek közül a jogorvoslattal nem támadható határozatok jelentik a legnagyobb problémát. Ilyen eset még a visszavonás vagy lemondás, amely esetekben a hatósághoz való megérkezés napján lesz jogerős a határozat [138. § d)-e)].



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

helsinki@helsinki.hu

www.helsinki.hu

ellen.⁴⁰ A bírság teljesítési, és a közérdekű munkára való jelentkezés határideje nem a kézbesítéshez, hanem a jogerőre emelkedéshez kötődik.⁴¹ A bírság megfizetésének határideje a határozat jogerőre emelkedését követő harmincadik nap, míg a közérdekű munkával való megváltás érdekében az állami foglalkoztatási szerv felkeresésének határideje a fizetési határidőt követő harmadik munkanap (összességében tehát a jogerőre emelkedést követő harmincadik napot követő harmadik munkanap).

A Szabs. törvény korábban úgy rendelkezett, hogy a jogorvoslattal nem támadható határozatok a közlésükkel, és nem a meghozatalukkal válnak jogerőssé.⁴² Az OBH, amely a bíróságok adminisztratív terhének csökkentése érdekében maga is sürgette, hogy a jogorvoslattal nem támadható határozatok a meghozatalukkal váljanak jogerőssé, előre jelezte a kézbesítéshez szükséges idő miatt a fizetési határidővel és közérdekű munkával kapcsolatos problémát. Előterjesztésében az OBH úgy fogalmazott, hogy „célszerű lenne, ha azon határozat, illetve végzés, amely ellen nincs helye jogorvoslatnak, egységesen a meghozatala napjával emelkedne jogerőre, ezzel együtt viszont *nélkülözhetetlen*... a határozat jogerőre emelkedésének időpontjához kötött – szabályok módosítása is.”⁴³ Az OBH javaslatot is tett az ellentmondás feloldásának konkrét módjára,⁴⁴ amit azonban a jogalkotó nem ültetett át.

A Szabs. törvény indoklása szerint azért szükséges a jogorvoslattal nem támadható határozatok meghozatal napján való jogerőre emelkedése, mert a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.) is hasonlóan rendelkezik.⁴⁵ Fontos különbség azonban, hogy a Szabs. törvény alapján a bíróság az elkövető távollétében is döntést hozhat,⁴⁶ míg a Be. rendszerében a másodfokú ítélet a vádlott jelenlétében, csaknem minden esetben kötelező jogi képviselő mellett történik. Ez a fontos különbség biztosítja, hogy a büntetőeljárásban a vádlott (vagy védője) nyomban értesül a jogerőssé váló határozatról. A szabálysértési eljárásban ez nem valósul meg, noha a szabálysértési eljárás következménye sok esetben a büntetőeljárásban kiszabott büntetéshez hasonlóan a szabadságtól való megfosztás, valamint az Alkotmánybíróság szerint a szabálysértési eljárásban ugyanazoknak a garanciáknak kell érvényesülnie, amelyek a büntetőeljárásban jelen vannak.⁴⁷ A Szabs. törvény indoklása ezért nem megalapozott, a Be. és a Szabs. törvény rendelkezései e vonatkozásban egymástól eltérnek, párhuzamba nem állíthatóak.

⁴⁰ 123. § (1a). Nincs helye jogorvoslatnak a helyszíni bírság módosítása ellen sincs helye jogorvoslatnak [99/A. § (5)].

⁴¹ 141. § (1), 142. § (1)

⁴² 2015. december 31-e előtt.

⁴³ OBH előterjesztés, 19. oldal, 24. pont, kiemelés tőlünk.

⁴⁴ OBH előterjesztés, 19. oldal, 25. pont

⁴⁵ Indoklás a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény, valamint ezzel összefüggésben egyes további törvények módosításáról szóló 2015. évi CCII. törvényhez, <http://www.parlament.hu/irom40/06625/06625.pdf>, 48. oldal, 39. pont.

⁴⁶ 118. § (1)

⁴⁷ 31/2015. (XI. 18.) AB határozat, §48



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

helsinki@helsinki.hu

www.helsinki.hu

A jogállamiság, jogbiztonság és kiszámíthatóság alapelveit, valamint a büntetőjogi eszközök állam általi önkényes alkalmazásának tilalmát sérti az, hogy az elkövető által nem ismert időpontban áll be bizonyos határozatok jogereje. A fentiekben kifejtettek szerint az elkövető ki van szolgáltatva a bíróság ügyterhének, a bíróság ügyintézési sebességétől valamint a postai szolgáltatás sebességétől függ, hogy az elkövető a meghozatalt (és egyúttal jogerőre emelkedést) követő harmincadik napot követő harmadik munkanapig megkapja-e a jogerőssé vált határozatot és ettől függ, hogy a bíróság közérdekű munkával való megváltására mennyi ideje van, illetve ezt megteheti-e, vagy igazolási kérelemmel kell élnie. További problémát jelent, hogy tudomásunk szerint előfordul, hogy a bírósági határozatokat nem tértivevényes levélben közlik az elkövetőkkel, így ők azt sem tudják igazolni, hogy mikor érkezett meg hozzájuk a jogerős határozatról szóló levél. Ez akkor problémás, ha a levelet a bíróság a közérdekű munkára való jelentkezés lejártának határideje *előtt* adta fel (postai bélyegző szerinti dátum), de az csak a határidő lejárt *után* érkezett meg az elkövetőhöz. Az elkövető ebben az esetben eleshet az igazolási kérelem előterjesztésének jogától, hiszen nem tudja bizonyítani, hogy önhibáján kívül kapta határidőn túl kézhez a jogerős határozatot. A Szabs. törvény rendelkezései nem zárják ki azt sem, hogy adott esetben olyan hosszan húzódjon el egy határozat kézbesítése, hogy az elkövető elveszítse igazolási kérelem előterjesztésére való jogát is. Az, hogy a törvény nem nyújt garanciális védelmet az eljárás ilyen elhúzódása ellen, súlyosan sérti a jogbiztonság és a kiszámíthatóság elvét.

Az Alkotmánybíróság alaphatározataiban lefektetett gyakorlata szerint „a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek ... a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket”,⁴⁸ valamint „a jogbiztonság az államtól és elsősorban a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak ... legyenek.”⁴⁹ Az Alkotmánybíróság jelenlegi gyakorlata mindezt megerősíti, amikor kimondja, hogy „a jogbiztonság egyik legfontosabb alapkövetelménye a jogszabályok kiszámíthatósága”.⁵⁰ Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint alaptörvény-ellenes a büntetőjogi szankciók önkényes alkalmazása. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy „a büntetőjogi diszpozíciók megalkotása kapcsán a jogalkotóval szemben követelmény ... az önkényes jogértelmezés lehetőségének kizárása. Ugyanezen alkotmányossági követelményeket az Alkotmánybíróság a büntetőjogi szankció vonatkozásában is érvényesnek tekinti”,⁵¹ valamint azt is, hogy „a büntetőjog alaptörvényi korlátainak egyik legfontosabb eleme, hogy az egyén védelmet élvez a büntetőjogi eszközök állam általi önkényes felhasználásával szemben”.⁵² Az Alkotmánybíróság

⁴⁸ 56/1991 (XI.8.) AB határozat

⁴⁹ 11/1992.(III.5.) AB határozat

⁵⁰ 3074/2016. (IV. 18.) AB határozat, további hivatkozások a határozatban.

⁵¹ 13/2002 (III. 20.) AB határozat, további hivatkozások a határozatban.

⁵² 23/2014. (VII. 15.) AB határozat, §56.



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

helsinki@helsinki.hu

www.helsinki.hu

gyakorlata szerint az anyagi és eljárási rokonság miatt a szabálysértési eljárásban is alkalmazandóak a büntetőjogi garanciák.⁵³

A szabályozás problémáinak külön súlyt ad, hogy azon alapjog, az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdésében biztosított személyi szabadsághoz való jog korlátozása múlik. A Szabs. törvény közérdekű munka választásának szabályozási hibája bizonyos elkövetők esetén elzárást, vagyis a szabadság elvesztését eredményezi. Megoldást jelentene a Szabs. törvénynek az OBH által javasoltak szerinti módosítása.⁵⁴ A Szabs. törvény jelenlegi szabályozása szerint a fizetési határidő és a közérdekű munkára való jelentkezés határidejének lejárta után a szabálysértési hatóság elzárásra átváltoztatásra haladéktalanul megküldi az illetékes bíróságnak az ügy iratait. Az OBH javaslata ide egy plusz intézkedés, egy utolsó figyelmeztetésként szolgáló levél kiküldését írná elő. A szabálysértési hatóság ebben felhívna az elkövetőt arra, hogy önként teljesítsen, illetve leírna, hogy a bíróságot hogyan válthatja meg közérdekű munkával. Az OBH szerint ez nemcsak a bíróságok ügyterhét csökkentené, de társadalmi szinten is hasznos lenne, az önkéntes jogkövetést segítené elő.

A Szabs. törvény két rendelkezése sérti a jogállamiság elvét. A 138. § (1) a) pont mondja ki, hogy a határozat vagy végzés a meghozatalának napján jogerős, ha ellene nincs helye jogorvoslatnak. A törvény 141. § (1) bekezdés első mondata állapítja meg a teljesítésre nyitva álló harmincnapos határidőt, majd a törvény ehhez a határidőhöz képest állapítja meg a közérdekű munkára való jelentkezés határidejét.⁵⁵ A fentiekben kifejtettek tekintettel a törvény mindkét rendelkezése sérti a jogállamiság elvét, mert az elkövetőt bizonytalan helyzetben tartja, illetve a szabályozás lehetőséget biztosít az önkényes jogalkalmazásra. Ezeknek az alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezéseknek a megsemmisítése azzal jár, hogy a határozatok, illetve végzések egy jelentős körének jogerőssé válása nem állapítható meg egyértelműen, illetve a bíróság megfizetésének határideje válik kérdésessé. Ehhez hasonló helyzeteket az Alkotmánybíróság képes úgy kezelni,⁵⁶ hogy a jogszabályi rendelkezést a jövőre vonatkozóan semmisíti meg, így hagyva elég időt a jogalkotó számára, hogy új, alaptörvény-konform rendelkezést fogadjon el.

Mindezek alapján kérem, hogy kezdeményezze a Szabs. törvény 138. § (1) a) és a 141. § (1) bekezdés első mondatának az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéssel való összhangjának alkotmánybíróági vizsgálatát.

⁵³ 31/2015. (XI. 18.) AB határozat, §48.

⁵⁴ OBH előterjesztés 19. oldal, 25. pont.

⁵⁵ 142. § (1)

⁵⁶ Lásd például 8/2011. (II. 18.) AB határozat.



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

helsinki@helsinki.hu

www.helsinki.hu

2. Jogszabályi rendelkezések módosítása

a) Egyes elzárt elkövetők a jogi szabályozás miatt nem tudják közérdekű munkával megváltani újabb bírságukat

A Szabs. törvény rendszere megnehezíti, bizonyos esetekben pedig ellehetetleníti, hogy az elzárásukat töltő elkövetők közérdekű munkára jelentkezzenek, így előfordul, hogy egy-egy elkövető büntetőjogi szankciót megközelítő időtartamban van szabadságától megfosztva. A rövid idő alatt sokszor megbírságolt elkövetők büntetései nem minden esetben kerülnek halmazatba, és így nem csökken az összesen kiszabott büntetés mértéke, hanem az egyes büntetéseket mechanikusan egymás után hajtják végre. A halmazatba foglalásnak feltétele, hogy a szabálysértéseket egy eljárásban bírálják el,⁵⁷ ami több szabálysértési hatóság által kiszabott büntetés esetén nem mindig valósul meg. A Magyar Helsinki Bizottságnak tudomása van olyan esetről, amikor egy sokszorosán megbírságolt elkövető egybefüggően több mint egy évet töltött szabálysértési elzárásban.⁵⁸ Ez úgy fordulhat elő, hogy az elkövető a büntetéseit nem tudja befizetni, és a büntetésvégrehajtási intézetből értelemszerűen közérdekű munkára sem tud jelentkezni, ennek hiányában pedig büntetéseit egymás után elzárásra változtatják át. Több mint egy éves tényleges szabadságmegvonás büntetőeljárásban a szabálysértések társadalomra veszélyességét jóval meghaladó esetekben fordul csak elő.

Az igazolási kérelem sem képes minden esetben orvosolni az elzárásban lévő elkövetők hátrányos helyzetét. Egy sorozatban megbírságolt elkövető, ha az első néhány bírságát elzárásra változtatják át, a később kézbesített határozatokban kiszabott büntetéseit a határidők miatt nagyon-nagyon kis eséllyel tudja, vagy nem tudja közérdekű munkával megváltani. Közérdekű munka iránt a határozat jogerőre emelkedését követő harmincadik nap utáni harmadik munkanapig lehet jelentkezni.⁵⁹ A közérdekű munkára való jelentkezés hiányát kimentő igazolási kérelmet legfeljebb három hónapon belül lehet benyújtani, egyúttal pótolni kell az elmulasztott cselekményt is (vagyis fel kell keresni az állami foglalkoztatási szervet).⁶⁰ A teljesítési határidőt is figyelembe véve az elkövetőnek tehát összességében legfeljebb körülbelül négyhónapnyi ideje van arra, hogy közérdekű munkával váltsa meg a bírságot. A pénzbírság átváltoztatása miatt kiszabott (és így közérdekű munkával megváltható) elzárás felső korlátja 90 nap.⁶¹ Amennyiben nem egy, hanem több, halmazatba nem foglalt szabálysértés miatt került egy elkövető elzárás alá, a négy hónapos összesített határidőt meghaladó időre lehet büntetésvégrehajtási intézetben, ami megakadályozza abban, hogy az állami foglalkoztatási szervnél közérdekű munkára jelentkezzen.

⁵⁷ Szabs. törvény 22. § (1) A további jogszabályi hivatkozásoknál, ahol nem szerepel a jogszabály megjelölése, ott a hivatkozás a Szabs. törvény rendelkezéseire vonatkozik.

⁵⁸ Szabálysértéspar 18.

⁵⁹ 141. § (1), 142. § (1)

⁶⁰ 85. § (3)

⁶¹ 11. § (1), 12. § (1), 22. § (1)



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

helsinki@helsinki.hu

www.helsinki.hu

A jelenlegi szabályozás nemcsak méltánytalan az elzárást töltő elkövetőkre nézve, de őket alaptörvény-ellenes módon, hátrányosan különbözteti meg az elzárást nem töltő elkövetőkkel szemben. A Szabs. törvény hátrányosan különbözteti meg az elzárásban lévő elkövetőket a szabadon levőkhöz képest a tekintetben, hogy módjuk van-e élni a közérdekű munka választásának lehetőségével az elzárás letöltése helyett, amennyiben nem tudják (vagy nem akarják) megfizetni a velük szemben kiszabott szabálysértési bírságot, ami az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésébe ütközik. Amennyiben az elzárás vagy egymást követően folyamatosan végrehajtott elzárások időtartama meghaladja az összességében nyitva álló négy hónapot, az elkövető objektíve képtelenné válik arra, hogy közérdekű munkával váltsa meg újabb büntetését.

A Szabs. törvény szabályozási megoldása az alábbiakra tekintettel alaptörvény-ellenes. Az Alkotmánybíróság gyakorlatából következően a jelen ügyet, mivel az ügyben megjelenő hátrányos megkülönböztetés a szabadsághoz és biztonsághoz fűződő alapjogot érinti, a szükségesség arányosság tesztje szerint kell megítélni.⁶² A szabadságtól való megfosztottság „egyéb helyzetnek” minősül. Az Alkotmánybíróság szerint az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésben szereplő „egyéb helyzet” szerinti tulajdonságok „elsősorban az ember önazonosságát, identitását testesíthetik meg, vagy személyben rejlő és tetszés szerint nem változtatható tulajdonságok közé számíthatnak”.⁶³ Az Alkotmánybíróság azonban ugyanezen döntésében hivatkozott az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB vagy Bíróság) azon döntésére, amely szerint a szabadságtól való megfosztottság az Emberi Jogok Európai Egyezményének (Egyezmény) 14. cikk szerinti „egyéb helyzet” alatt védelmet élvez a hátrányos megkülönböztetéssel szemben.⁶⁴ Az EJEB több más döntésében, köztük a Nagykamara által hozott döntésben is megerősítette, hogy az „egyéb helyzet” magában foglalja a szabadságvesztést.⁶⁵ Az Alkotmánybíróság azon túl, hogy konkrétan hivatkozta az EJEB releváns gyakorlatát, a 61/2011. (VII. 13.) határozatban általános érvennyel mondta ki, hogy „[a] pacta sunt servanda elvéből ... következően ... az Alkotmánybíróságnak akkor is követnie kell a strasbourgi joggyakorlatot, az abban meghatározott alapjogvédelmi szintet, ha saját megelőző, precedens-határozataiból ez kényszerűen nem következne.”

Az elzárás büntetésüket töltő elkövetők összehasonlítható helyzetben vannak az el nem zártakkal, de a Szabs. törvény szabályai őket a közérdekű munka alkalmazhatóságával kapcsolatban hátrányosabban kezelik. A Szabs. törvény alapján, ha egy elkövető szabálysértési eljárásban pénzbírságot kap, eltérően alakulnak a jogai attól függően, hogy egy teljesen más, össze nem tartozó ügy nyomán éppen elzárás büntetését tölti, vagy sem. A szabadon lévő elkövető ezzel szemben jelentkezhet közérdekű munkára és ezzel megválthatja a büntetését.

⁶² 30/1997. (IV. 29.), 43/2012. (XII. 20.) §41, 14/2014. (V. 13.) §31 AB határozatok.

⁶³ 3206/2014. (VII. 21.) AB határozat, §33.

⁶⁴ 3206/2014. (VII. 21.) AB határozat, §32: Clift kontra Egyesült Királyság (7205/07), §55-63.

⁶⁵ S.S. és mások kontra Egyesült Királyság (40356/10, 54466/10), §33, Stummer kontra Ausztria (Nagykamara, 37452/02), §90.



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

helsinki@helsinki.hu

www.helsinki.hu

Az eltérő bánásmód nem állja ki a szükségesség-arányosság tesztjét. Az elzárásukat töltő elkövetők hátrányos megkülönböztetése a szükségesség-arányossági teszt első lépcsőjén, a jogkorlátozás céljának vizsgálatakor elbukik. Nem indokolható ugyanis az, hogy a már elzárását töltő elkövetőtől meg kellene vonni a pénzbírság teljesítésének egy kedvezőbb formáját. Míg a szabadságukat élvező elkövetők választásuk szerint befizethetik, közérdekű munkával megválthatják, vagy elzárással teljesíthetik az őket sújtó bírságot, a bírságot kiszabó jogerős döntés kézbesítésekor hosszú idejű, több szabálysértés miatti elzárásukat töltő elkövetők ezzel szemben csupán két lehetőség közül választhatnak: vagy befizetik a bírságot, vagy elzárással teljesítik azt. Az elzárás egyúttal annak az esélyét is nyilvánvalóan csökkenti, hogy az érintett személynek legyen olyan jövedelme, amelyből a bírságot megfizeti, így a közérdekű munka hozzáférhetőségének hiánya még sérelmesebb erre a személyi körre nézve. A közérdekű munka választhatóságának hiánya különösen sújtja a rossz anyagi helyzetben lévő elkövetőket, továbbá növeli a büntetésvégrehajtási intézetek zsúfoltságát.

Mindezek alapján kérem, hogy kezdeményezze a Szabs. törvény rendelkezéseinek módosítását annak érdekében, hogy az elzárt elkövetők közérdekű munkával meg tudják váltani újabb büntetésüket.

b) A foglalkoztathatósági szakvéleményt ingyenessé vagy ledolgozhatóvá szükséges tenni

A bírság közérdekű munkával való megváltásához szükséges foglalkoztathatósági szakvéleményt ingyenessé, vagy annak költségét közérdekű munkával megválthatóvá kell tenni. A bírság közérdekű munkával való megváltása esetén szükséges foglalkoztathatósági szakvélemény ára jelenleg 3300 forint,⁶⁶ amit az elkövető visel.⁶⁷ Ezen összeg befizetése sok elkövetőnek nehézséget okoz, a közérdekű munkát azok számára kell minél könnyebben elérhetővé tenni, akik egyébként képtelenek a bírság megfizetésére. Figyelembe véve, hogy a fogvatartás napi nyolc-kilencezer forintba kerül, az elkövető közérdekű munka felé terelése már az első olyan napon megtérül, amikor az elkövetőt nem elzárták, hanem közérdekű munkát végzett.

Javasoljuk, hogy a foglalkoztathatósági szakvélemény váljon ingyenessé, vagyis annak költségét az állam előlegezze és viselje. Ez illeszkedne a szabálysértési eljárásban és a büntetőeljárásban büntetésként kiszabott közérdekű munka rendszeréhez, ahol az elkövetőnek ingyenes a foglalkoztathatósági szakvélemény.⁶⁸ Megoldást jelentene az is, ha a foglalkoztathatósági szakvélemény költsége közérdekű munkával megváltható lenne. Ebben az esetben az elkövető bírságához hozzá kellene adni a foglalkoztathatósági szakvélemény költségét, és ezen összegnek megfelelő hosszúságú közérdekű munkát kellene az elkövetőnek teljesítenie. A Szabs. törvény szerint

⁶⁶ 284/1997. (XII. 23.) Kormányrendelet, 2. melléklet 15. c).

⁶⁷ 142. § (7)

⁶⁸ 92. § (1a), 33/1998. (VI. 24.) NM rendelet, 16/D. § (4).



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

helsinki@helsinki.hu

www.helsinki.hu

ötezer forintonként hat óra közérdekű munkát kell teljesíteni,⁶⁹ tehát a 3300 forintos költség körülbelül négy óra közérdekű munkának felel meg.⁷⁰

Szükséges megvizsgálni annak lehetőségét is, hogy a munkavégzésre irányuló jogviszonyban foglalkoztatott emberek számára kötelező orvosi vizsgálat kiválthassa a foglalkoztathatósági szakvéleményt. Azok az emberek, akik munkaviszonnyal vagy hasonló jogviszonnyal rendelkeznek, sok esetben kötelező orvosi vizsgálaton esnek át munkába álláskor, vagy időszakosan.⁷¹ Az elkövetők helyzetét nagyban könnyítené, ha egy már az eleve rendelkezésükre álló orvosi szakvélemény alkalmas lenne a foglalkoztathatósági szakvélemény kiváltására. Így lehetővé válna, hogy az állami foglalkoztatási szervnél való első megjelenéskor rögtön munkát ajánljanak az elkövetőnek, szemben a mai gyakorlattal, ahol általában három látogatás szükséges: az állami foglalkoztatási szervnél történő első látogatás során tájékoztatják az elkövetőt, hogy foglalkoztathatósági szakvéleményre van szükség, másodsor az elkövető beszerzi ezt a szakvéleményt, harmadszor visszamegy az állami foglalkoztatási szervhez ahol munkát jelölnek ki számára. Ezzel szemben a már meglévő orvosi vizsgálat eredményének használatával a három látogatás helyett egy is elegendő lenne, ami minden szereplő (az elkövető és a hatóság) számára könnyítené az eljárást.

A foglalkoztathatósági szakvélemény az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz való jogot, valamint a IV. cikk (1) bekezdésében biztosított személyes szabadsághoz való jogot érinti, ezért az alapvető jogok biztosának lehetősége van a jogszabály módosítását kezdeményezni. A tulajdonhoz való jogot érinti egyrészt a foglalkoztathatósági szakvélemény költsége, de ugyanígy érinti ezt a jogot az is, hogy közérdekű munka hiányában az elkövető köteles megfizetni a bírságot. A bírság megfizetésének hiányában az elkövető személyes szabadságát korlátozó elzárást szab ki a bíróság. Mivel a módosítani kívánt jogszabály alapjogot érint, az Ajb. 2. § (2) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosának lehetőségében áll a jogszabály módosítását kezdeményezni.

Mindezek alapján kérem, hogy kezdeményezze a Szabs. törvény 142. § (7) bekezdésének módosítását annak érdekében, hogy a közérdekű munkához szükséges foglalkoztathatósági szakvélemény ingyenes legyen, vagy annak költségét közérdekű munkával ki lehessen váltani.

⁶⁹ 142. § (3)

⁷⁰ A foglalkoztathatósági szakvélemény önálló átváltoztatása lehetetlen lenne, hiszen az összeg ötezerrel nem osztható részét figyelmen kívül kell hagyni, így a foglalkoztathatósági szakvélemény ingyenessé válna. A foglalkoztathatósági szakvélemény költségének megválthatósága csak úgy lehetséges, ha ezt a költséget előbb hozzáadjuk a bírság összegéhez, majd ezt az összeget váltjuk át közérdekű munkára.

⁷¹ A munkaköri, szakmai, illetve személyi higiénés alkalmasság orvosi vizsgálatáról és véleményezéséről szóló 33/1998. (VI. 24.) NM rendelet.



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

helsinki@helsinki.hu

www.helsinki.hu

c) Az állami foglalkoztatási szervvel telefonon is lehessen kapcsolatot tartani, ha az első alkalommal nem sikerül munkáltatót kijelölni

A Szabs. törvény alapján az elkövetőnek jelentkeznie kell az állami foglalkoztatási szervnél, amely munkahelyet és munkát jelöl ki számára.⁷² Amennyiben ez az első alkalommal nem sikerül, az állami foglalkoztatási szerv harminc napon belüli ismételt megjelenésre szólítja fel az elkövetőt.⁷³ A szabálysértési szankció végrehajtásának elévülésére tekintettel erre egy (bizonyos esetekben két) évig kerülhet sor,⁷⁴ ami – ha harminc naponként egyszeri megjelenésről van szó – akár tizenkét-huszonnégy alkalmat is jelenthet.

Mind az állami foglalkoztatási szerv, mind az elkövető munkaterhét csökkentené, ha az állami foglalkoztatási szerv telefonon is kapcsolatot tarthatna az elkövetővel. Egy ilyen rendszerben az elkövető első megjelenésekor rögzítik azokat az adatokat, amelyek a munkahely kijelöléséhez szükségesek. Amennyiben az állami foglalkoztatási szerv a későbbiek folyamán talál az elkövető számára alkalmas munkahelyet, telefonon (akár rögzített vonalon) hívja fel megjelenésre az elkövetőt néhány napos határidő megjelölésével. Ez a rendszer csökkenthetné az állami foglalkoztatási szerv munkaterhét és az elkövető számára is nagyobb rugalmasságot eredményezne.

Az állami foglalkoztatási szerv (munkaügyi központ) tipikusan munkaidőben fogad ügyfeleket, így a harminc naponkénti megjelenési kötelezettség akár jelentős terhet róhat az egyébként dolgozó elkövetők számára. Meg kell oldaniuk, hogy több órára eltávozhassanak a munkahelyükről, ami nem minden esetben oldható meg, vagy csak nehézségek árán oldható meg. Problémát jelenthet az is, ha az állami foglalkoztatási szerv más településen működik, mint ahol az elkövető lakik vagy dolgozik. Ebben az esetben az elkövetők számára külön anyagi terhet jelent harminc naponként egy utazás, amely telefonon történő kapcsolattartással kiváltható lenne.

A közérdekű munka kijelölésével kapcsolatos megjelenési kötelezettség közvetve az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdésében biztosított személyi szabadsághoz való jogot, valamint közvetlenül a VI. cikk (1) bekezdésében biztosított magán- és családi élet tisztelgetben tartásához való jogot érinti. Mivel a módosítani kívánt jogszabály alapjogot érint, az Ajbt. 2. § (2) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosának lehetőségében áll a jogszabály módosítását kezdeményezni.

Mindezek alapján kérem, hogy kezdeményezze a Szabs. törvény 144. § (10) bekezdésének módosítását annak érdekében, hogy a közérdekű munka kijelölése során az állami foglalkoztatási szervvel telefonon is kapcsolatot lehessen tartani.

⁷² 144. § (7)

⁷³ 144. § (10)

⁷⁴ 24. § (1), (3)



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

helsinki@helsinki.hu

www.helsinki.hu

Fentiek alapján indítványozom, hogy alkotmányos hatáskörével élve kezdeményezze a fentiek szerint a Szabs. törvény Alaptörvénybe vagy nemzetközi szerződésbe ütköző rendelkezéseinek Alkotmánybíróság általi vizsgálatát, valamint a törvény rendelkezéseinek módosítását.

Budapest, 2016. október 3.

Együttműködésében bízva, tisztelettel:

dr. Kádár András Kristóf

Társelnök