

Dr. Kozma Ákos Úr,
az Alapvető Jogok Biztosa részére
Alapvető Jogok Biztosának Hivatala

Tisztelt Alapvető Jogok Biztosa Úr!

Alulírott

dr. Moldova Zsófia, mint a **Magyar Helsinki Bizottság** (székhely: 1074 Budapest, Dohány utca 20. II./9., nyilvántartási szám: 01-02-0000383) programvezetője,

dr. Boros Ilona, mint a **Társaság a Szabadságjogokért** (székhely: 1136 Budapest, Tátra utca 15/b. I/1., nyilvántartási szám: 01-02-0006069) projektvezetője, valamint

dr. Molnár Noémi Fanni, mint az **Utcajogász Egyesület** (székhely: 1084 Budapest, Auróra utca 11., nyilvántartási szám: 19-02-0003636) ügyvédje
(a továbbiakban: Bejelentők)

a célból fordulunk a Tisztelt Biztos Úrhoz, hogy felhívjuk figyelmét a *szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény* (továbbiakban: **Szabstv.**) bírói kizárására vonatkozó szabályaival kapcsolatos általunk észlelt Alaptörvény-ellenességre.

A szabálysértési jog alkalmazása kapcsán a három bejelentő szervezet *Szabálysértési Munkacsoport* néven együttműködést hozott létre, melynek célja a sérülékeny csoportba tartozó személyek jogainak védelme érdekében a jogi-szakmai munka összehangolása, valamint közös fellépés a jogalkotás és a jogalkalmazás területén.

A bírói kizárására vonatkozó indítvány tárgyában hozott elutasító döntéssel szemben a Szabstv. nem biztosít önálló jogorvoslatot, az ilyen döntés az ügy érdemében hozott döntéssel szembeni jogorvoslat igénybevételével támadható meg. A szabálysértési eljárásban azonban előfordulhatnak olyan helyzetek, amikor az ügy érdemében hozott végzéssel szemben nincs helye további jogorvoslatnak. Ezesetben a kizárási indítványt elutasító végzéssel szemben nincsen valódi és hatékony jogorvoslati lehetőség, ami a jogorvoslatához és így a tisztességes bírósági eljáráshoz való, Alaptörvényben deklarált jog sérelmét eredményezi.

I. A Szabstv. kizárásra vonatkozó szabályai

A Szabstv. 46. § és 47. §-a tartalmazza a kizárás általános szabályait. A 47. § (4) bekezdése alapján a kizárást kimondó határozat ellen nincs helye jogorvoslatnak, a kizárás megtagadását az ügydöntő határozat elleni jogorvoslatban lehet sérelmezni.

A bíró kizárására vonatkozó speciális szabályokat a Szabstv. 51. §-a tartalmazza. Az 51. § (5) bekezdése az általános szabályokkal összhangban akként rendelkezik, hogy a bíró kizárása tárgyában kelt döntéssel szemben önálló fellebbezésnek nincs helye. Míg a Szabstv. 47. § (4) bekezdésében szereplő általános szabály úgy rendelkezik, hogy az érdemi döntéssel szembeni **jogorvoslattal** lehet támadni a kizárás tárgyában kelt döntést, addig az ehhez képest speciális 51. § (5) bekezdése jogorvoslat kifejezés helyett a **fellebbezés** szót használja.

Lényeges, hogy a bíró kizárása tárgyában kelt döntéssel szemben nincs önálló fellebbezés, hanem az ügydöntő határozattal szemben igénybe vehető **fellebbezés** útján lehet jogorvoslattal élni a kizárás tárgyában kelt döntéssel szemben is. Előfordulhatnak azonban olyan esetek, amikor az ügydöntő határozattal szemben nincs helye további **fellebbezésnek**. Ezek megértéséhez érdemes röviden áttekinteni a szabálysértési eljárás menetét.

II. A szabálysértési eljárás menete

A Szabstv. két eljárási fajtát határoz meg annak függvényében, hogy az eljárás tárgyává tett cselekmény szabálysértési elzárással is büntethető-e.

II.1. Elzárással nem büntethető szabálysértések

Elzárással nem büntethető szabálysértés esetén az eljárás során a szabálysértési hatóság meghallgatja az eljárás alá vont személyt és beszerzi a szükséges bizonyítékokat, majd dönt a szabálysértési felelősség tárgyában és adott esetben büntetést szab ki, illetve önállóan vagy büntetés mellett intézkedést alkalmaz. Ha a tényállás tisztázott és az eljárás alá vont személy vagy az eljárásban részt vevő más személy meghallgatása, valamint egyéb bizonyíték megszerzése nem szükséges, akkor a szabálysértési hatóság az eljárás alá vont személy meghallgatását mellőzve is dönthet a szabálysértési felelősség tárgyában és büntetést, illetve intézkedést szabhat ki. **[Szabstv. 102. §]**

Ha a szabálysértési felelősség tárgyában döntéshozatalra az eljárás alá vont személy meghallgatása nélkül került sor, akkor a döntés kézbesítésétől számított 8 napon belül az eljárás alá vont személy kérheti saját meghallgatását. **[Szabstv. 103. § (1)]**

A szabálysértési hatóság szabálysértési felelősség tárgyában hozott döntése az ügy érdemében hozott döntésnek minősül. Ha a döntés meghozatalára az eljárás alá vont személy meghallgatását követően került sor – függetlenül attól, hogy a meghallgatást a szabálysértési hatóság hivatalból, vagy az eljárás alá vont személy Szabstv. 103. § (1) bekezdése szerinti kérelmére rendelte el – az ügy érdemében hozott döntéssel szemben **kifogásnak** nevezett jogorvoslattal lehet élni. **[Szabstv. 105. § (1)]**

A kifogást az illetékes járásbíróság bírálja el, a kifogásban feltüntetett ezirányú kérelem és egyéb, a Szabstv. által meghatározott esetekben tárgyaláson, kivételesen pedig tárgyalás tartása nélkül, az ügyiratok alapján. **[Szabstv. 109 – 110. §]** A kifogás elbírálása során egyesbíró, illetve egyesbíróként bírósági titkár járhat el. **[Szabstv. 42. § (5) és 107. § (1)]**

A kifogás elbírálását követően a bíróság az ügy érdemében dönt. A bíróság ezen döntése ellen fellebbezésnek nincs helye. [Szabstv. 116. § (4)]

II.2. Elzárással is büntethető szabálysértések

Elzárással is büntethető szabálysértések esetén a rendőrség úgynevezett előkészítő eljárást folytat le a tényállás felderítése, az elkövető kilétének megállapítása, valamint a bizonyítási eszközök felkutatása és biztosítása érdekében. **[Szabstv. 117. §]**

Az előkészítő eljárás befejeztével a rendőrség az illetékes járásbíróságnak továbbítja az ügyet. A bíróság az ügyben tárgyalást tart, vagy ha az előkészítő eljárás iratai alapján a tényállás tisztázott, az eljárás alá vont személy vagy tanú, sértett, szakértő meghallgatása nem szükséges és a közvetítői eljárásra utalás feltételei nem állnak fenn, akkor a bíróság tárgyalás tartása nélkül dönt az ügyben. Döntésében a bíróság büntetést szab ki, illetve önállóan vagy büntetés mellett intézkedést alkalmaz, továbbá rendelkezik a szabálysértési költség viseléséről, illetve az okozott kár megtérítéséről. **[Szabstv. 118. §]**

A bíróság tárgyalás tartása nélkül meghozott döntésével szemben fellebbezésnek nincs helye, azonban annak kézbesítését követő 8 napon belül tárgyalás tartása kérhető. **[Szabstv. 119. § (1)]**

Ha a bíróság tárgyalás tartását követően dönt az ügy érdemében – függetlenül attól, hogy a tárgyalás tartását a bíróság hivatalból, vagy az eljárás alá vont személy kérelmére rendelte el –, akkor döntése ellen fellebbezésnek van helye. **[Szabstv. 121. §]** A fellebbezést az illetékes törvényszék az iratok alapján, tanácsulésen bírálja el. **A törvényszék az ügy érdemében dönt, döntése ellen pedig nincs helye jogorvoslatnak. [Szabstv. 123. §]**

Járásbíróságon bíró vagy bírósági titkár egyesbíróként, míg a Törvényszéken bírói tanács jár el. **[Szabstv. 42. §]**

II.3. Az ügy érdemében hozott döntések és az azokkal szemben igénybe vehető jogorvoslati eszközök a szabálysértési eljárás során

A bíró kizárására vonatkozó döntés az ügy érdemében hozott döntés elleni fellebbezésben támadható. Fontos tehát tisztázni, hogy mely döntések minősülnek az ügy érdemében hozott döntésnek.

Abból érdemes kiindulni, hogy azok a döntések minősülnek az ügy érdemében hozott döntésnek, amelyek a szabálysértési felelősség megállapításáról és esetlegesen szankció kiszabásáról is szólhatnak. Hogy pontosan melyek ezek a döntések, az függ attól is, hogy elzárással is büntethető-e az eljárás tárgyává tett szabálysértés.

Az ügy érdemében hozott döntések és az azokkal szemben igénybe vehető jogorvoslatok			
Elzárással nem büntethető szabálysértés esetén		Elzárással is büntethető szabálysértés esetén	
<i>Döntés</i>	<i>Jogorvoslati eszköz</i>	<i>Döntés</i>	<i>Jogorvoslati eszköz</i>
szabálysértési hatóság meghallgatás nélkül hozott végzése [Szabstv. 102. §]	meghallgatás kérése [Szabstv. 103. §]	elsőfokú bíróság döntése tárgyalás tartása nélkül [Szabstv. 118. §]	tárgyalás tartása iránti kérelem [Szabstv. 119. §]
szabálysértési hatóság meghallgatást követően hozott döntése [Szabstv. 104. §]	kifogás [Szabstv. 105.]	elsőfokú bíróság tárgyaláson hozott döntése [Szabstv. 120. §]	fellebbezés [Szabstv. 121. §]
bíróság döntése a kifogás tárgyában [Szabstv. 116. §]	nincs [Szabstv. 116. § (3)]	másodfokú bíróság döntése [Szabstv. 123. §]	nincs [Szabstv. 123. § (1a)]

III. A bíró kizárása tárgyában hozott döntéssel szembeni érdemi jogorvoslati lehetőség hiánya

Elöljáróban megjegyezzük, hogy látszólag a Szabstv. két rendelkezése is kizárja a kizárást megtagadó döntéssel szembeni önálló jogorvoslatot. A kizárás általános szabályai körében a 47. § (4) bekezdés alapján a kizárást kimondó határozat ellen nincs helye jogorvoslatnak, a kizárás megtagadását az ügydöntő határozat elleni **jogorvoslatban** lehet sérelmezni. A bíró (vagy a bírósági titkár) kizárásának speciális szabályai között az 51. § (5) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a bíróság elnökének, illetve másik tanácsának kizárás tárgyában kelt döntésével szemben önálló **fellebbezésnek** nincs helye, az az érdemi határozat ellen bejelentett fellebbezésben támadható.

A Szabstv. teleologikus értelmezése útján megállapítható, hogy a két jogszabályhely *lex generalis* [Szabstv. 47. § (4)] és *lex specialis* [Szabstv. 51. § (5)] viszonyban van egymással, így bíró (vagy bírósági titkár) kizárása esetén az utóbbi élvez alkalmazási elsőbbséget. Figyelemre méltó, hogy a 47. § (4) bekezdése általában jogorvoslatot, az 51. § (5) bekezdés viszont csak a fellebbezést, mint a jogorvoslatok egyik speciális fajtáját említi. Következtetésképpen, a Szabstv. 105. §-a szerinti kifogás vagy a Szabstv. 119. § szerinti tárgyalás tartása iránti kérelem nem minősülnek olyan jogorvoslati eszköznek (fellebbezésnek), amelyek igénybevételével támadható a kizárást megtagadó döntés. Mindez azt eredményezi, hogy **egyetlen esetben van valódi jogorvoslat a kizárást megtagadó döntéssel szemben: elzárással is büntethető szabálysértés esetén az elsőfokon eljáró bíró (vagy bírósági titkár) kizárását megtagadó döntés az elsőfokú végzéssel szembeni, Szabstv. 121. § szerinti fellebbezés útján támadható.**

Így például fellebbezési lehetőség hiányában nem lehet jogorvoslattal élni azon kizárási indítvány elutasítása esetén, amely:

- elzárással nem büntethető szabálysértés esetén a kifogás elbírálása tárgyában döntést hozó bíró (vagy bírósági titkár) kizárására **[Szabstv. 116. §]**, vagy
- elzárással is büntethető szabálysértés esetén a másodfokon eljáró törvényszéki tanács valamely tagjának kizárására irányul **[Szabstv. 123. §]**

Megjegyezzük, hogy büntetőeljárás esetén a *büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény* (továbbiakban: **Be.**) 17. § (4) bekezdése általánosságban és kategorikusan kizárja a bíró kizárását megtagadó döntéssel szembeni fellebbezés lehetőségét. A büntetőeljárásban felülvizsgálatra ad okot azonban, ha az ítélet meghozatalában a törvény szerint kizárt bíró vett részt [**Be. 649. § (1) bekezdés c) és 608. § (1) bekezdés b)**]. Büntetőeljárás esetén tehát végső soron a felülvizsgálat, mint rendkívüli jogorvoslati eszköz útján utóbb orvosolható a jogsértés, ha az eljáró bíró kizárását jogellenesen tagadták meg. Szabálysértési eljárásban felülvizsgálatnak nincs helye, és a perújításra okot adó körülmények között sem szerepel az, ha a döntés meghozatalában olyan bíró (vagy bírósági titkár) vett részt, akit ki kellett volna zárni az ügy elintézéséből.

Mindezek alapján kijelenthető, hogy szabálysértési eljárásban számos olyan helyzet állhat elő, amikor valójában nincs érdemi jogorvoslati lehetőség a bíró (vagy bírósági titkár) kizárását jogellenesen megtagadó döntéssel szemben. Álláspontunk szerint mindez ellentétes az Alaptörvény, de számos más nemzetközi instrumentum (így például az Emberi Jogos Európai Egyezménye vagy az Európai Unió Alapjogi Chartája) által is deklarált tisztességes bírósági eljáráshoz és jogorvoslathoz való joggal.

IV. A Szabstv. rendelkezéseinek alaptörvény-ellenessége

Fontosnak tartjuk rögzíteni, hogy a Szabstv. az eljárás alá vont személy személyi szabadságának elvonását valamint korlátozását is lehetővé teszi. Ebből az is következik, hogy a szabálysértési eljárásban érvényesülő valamennyi garanciális eljárásjogi szabályra - köztük a kizárás szabályaira is - úgy kell tekinteni, mint a szabadságelvonást is lehetővé tevő eljárásban érvényesülő fékre és ellensúlyra és e garanciális szabályokat az alkotmányos büntetőjog – Alaptörvény IV. cikkében kifejtett – mércéjével kell mérni.

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat törvény által felállított, **független és pártatlan bíróság** tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el. Ugyanezen alaptörvényi cikk (7) bekezdése értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.

Az eljáró hatóság vagy bíróság tagjának a konkrét ügy elintézéséből való kizárását az egyes eljárásjogi törvények jellemzően két okból teszik lehetővé. Egyrészt akkor, ha az illető más minőségben is részese az adott eljárásnak, így például, ha az ítélező bíró korábban ügyészként vett részt a büntetőeljárásban, a polgári per tárgyává tett dolgot részben vagy egészben magának követeli, vagy a szabálysértési eljárásban tanúként vett részt. Valamennyi eljárásjogi kódex közös eleme továbbá, hogy az ügy elintézéséből ki kell zárni azt, akitől az ügy tárgyilagosa megítélése nem várható. E kizárási ok, - illetve a kizárás jogintézménye általában – szorosan összefügg a tisztességes eljáráshoz való joggal. Az Alaptörvény ugyanis a bíróság pártatlanságát kívánja meg, azaz azt, hogy az ítélező bíró ne legyen elfogult. A kizárás jogintézménye így végső soron az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében rögzített követelmény érvényesülését szolgálja.

Ami a jogorvoslathoz való jogot illeti, az Alkotmánybíróság állandósult gyakorlata értelmében a jogorvoslathoz fűződő jog azt kívánja meg, hogy valamennyi, az érintett jogát vagy jogos érdekét (helyzetét) érdemben befolyásoló határozat felülvizsgálata érdekében legyen lehetőség más szervhez, vagy azonos szerv magasabb fórumához fordulni. **[Id. pl.: 22/2013 (VII.19.) ABh [26]].** Azt kell tehát vizsgálni, hogy a kizárás tárgyában hozott döntés az érintett kizárást indítványozó eljárás alá vont személy jogát vagy jogos érdekét érdemben befolyásolja-e. Minthogy a kizárás a tisztességes eljáráshoz való alapjog egyik törvényi szintű garanciája, a kizárási indítvány tárgyában születő döntést is e szempontból kell vizsgálni. A kizárási indítvány tárgyában kelt döntés tehát nem egy egyszerű pervezető végzés, hanem a tisztességes eljáráshoz való alapjog vélt sérelmét reparálni célzó kérelmet érdemben elbíráló döntés. A kizárási indítvány tárgyában döntő bíróság végső soron tehát az eljárás alá vont személy alapjog-gyakorlására irányuló kérelméről határoz.

Fentiek alapján a kizárási indítvány tárgyában születő döntés nyilvánvalóan érdemben befolyásolja az eljárás alá vont személy jogát és jogos érdekét, hiszen egy, tévesen megtagadott kizárás esetén az eljárás alá vont személy tisztességes eljáráshoz való joga sérül. Következésképpen biztosítani kell, hogy a kizárás tárgyában hozott döntéssel szemben a kizárást indítványozó eljárás alá vont személy minden esetben jogorvoslattal élhessen.

E jogorvoslati lehetőség biztosításának egyik, általában véve elfogadható módja lehet, hogy a kizárás tárgyában hozott döntéssel szemben nincs önálló fellebbezés, hanem az ügy érdemében hozott döntéssel szemben igénybe vehető jogorvoslat útján lehet kérni a kizárási indítvány elutasítása által beállt jogsérelem orvoslását. Az ilyen, nem önálló jogorvoslati út azonban csak akkor jelenthet valódi megoldást, ha az ügy érdemében hozott döntéssel szemben is van jogorvoslati lehetőség. Azokban a fent részletezett esetekben, amikor az ügy érdemében hozott döntéssel szemben fellebbezési lehetőség nincsen, valójában a kizárás tárgyában hozott döntéssel szemben sincs jogorvoslat. Álláspontunk szerint mindez sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdését és jogalkotói mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn.

V. Az alaptörvény-ellenes helyzet feloldása jogértelmezés útján

Álláspontunk szerint a fentiekben ismertetett alaptörvény-ellenes helyzet hatékony feloldása elsődlegesen a Szabstv. módosítása útján lenne lehetséges, azonban tarthatónak vélünk egy olyan, bíróságokra nézve kötelező jogértelmezést is, amely jogszabály-módosítás nélkül lehet képes biztosítani az Alaptörvény ellenes helyzet megszüntetését.

Az Alaptörvény 28. cikk értelmében a jogszabályokat az Alaptörvénnyel összhangban kell értelmezni. Fentiek szerint a Szabstv. akkor állna összhangban az Alaptörvénnyel, ha minden körülmények között biztosítva lenne a jogorvoslat lehetősége a kizárást megtagadó döntéssel szemben. A Szabstv. 51. § (5) bekezdésének utolsó mondata álláspontunk szerint az Alaptörvény 28. cikke alapján értelmezhető úgy, hogy csak akkor nincs helye önálló jogorvoslatnak a kizárás tárgyában kelt döntéssel szemben, amikor az az érdemi döntéssel szemben igénybe vehető fellebbezéssel támadható. Következésképpen, ha az érdemi döntéssel szemben nincs helye fellebbezésnek, akkor a kizárás tárgyában hozott döntéssel szemben önálló jogorvoslatnak van helye a Szabstv. 35. § (2) bekezdés b) pontja alapján.



Tisztelt Alapvető Jogok Biztosa Úr!

Fentiekben kifejtett álláspontunk szerint a Szabstv. a bíró (vagy bírósági titkár) kizárására vonatkozó hatályos szabályai – a kizárás tárgyában kelt döntéssel szembeni jogorvoslat hiánya miatt – sértik az eljárás alá vont személyek jogorvoslatához, illetve és a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogát. Álláspontunk szerint a helyzet elsődlegesen jogalkotás, másodlagosan pedig jogértelmezés útján orvosolható.

Kérjük, hogy éljen az Alaptörvény biztosította jogával és kezdeményezze az Alkotmánybíróságnál a Szabstv. 51. § (5) bekezdésének utólagos normakontrollját. Az Alkotmánybíróság erga omnes hatályú határozatában jogértelmezés útján feloldhatja a fentebb vázolt alaptörvény-ellenes helyzetet, illetve mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítása útján ösztönözheti a jogalkotót a helyzet mielőbbi orvoslására. Mindez hozzájárul az alapvető jogok szabálysértési eljárás során történő hatékony érvényesüléséhez.

Amennyiben a fentiekkel kapcsolatban további információra van szüksége, úgy készséggel állunk rendelkezésére további konzultációra.

kelt: Budapest, 2023 szeptember 05.

Tisztelettel:

dr. Moldova Zsófia sk.
programvezető
*Magyar Helsinki
Bizottság*

dr. Boros Ilona sk.
projektvezető
*Társaság a
Szabadságjogokért*

dr. Molnár Noémi Fanni
sk.
ügyvéd
Utcajogász Egyesület