



Magyar Helsinki Bizottság



A Magyar Helsinki Bizottság és a Társaság a Szabadságjogokért véleménye

a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló törvény tervezetéről

2011. október 7.

A jogszabályalkotás folyamatára vonatkozó észrevételek

A Kormány 2011. szeptember 29-én tette közzé honlapján a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartás rendszeréről szóló törvény tervezetét (a továbbiakban: Tervezet).

Az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény értelmében a jogszabálytervezeteket közzé kell tenni az előterjesztő minisztérium honlapján. Üdvözlendő, hogy ezúttal e rendelkezésnek megfelelően születik meg egy fontos jogszabály, ugyanakkor nyilvánvaló, hogy a szabályozás átfogó jellegére és a Tervezet terjedelmére tekintettel a nem egészen hat munkanapos véleményezési határidő nem elegendő a szöveg átfogó elemzésére és értékelésére. Ennek következtében a jelen észrevételek csak a Tervezet eljárásjogi rendelkezéseit érintik, az anyagi normák áttekintésére és érdemi véleményezésére nem volt elégséges a rendelkezésre álló idő.

Ezen túlmenően a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény szerint a jogszabály előkészítője az indokolásban bemutatja azokat a társadalmi, gazdasági, szakmai okokat és célokat, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé teszik, továbbá ismerteti a jogi szabályozás várható hatásait. A Tervezet indokolása egyértelműen nem tesz eleget ezen előírásoknak. Az indokolás valójában a normaszöveg egyszerűbb formában történő megfogalmazása, illetve helyenként annak pusztán megismétlése – a szöveg a szabályozási okokat és célokat csak elvétve tartalmazza, és felületességére jellemző, hogy egy ponton (a 99. §-nál) elcsúszik a normaszöveghez képest, illetve a normaszövegtől eltérő tartalommal jelenít meg egyes kérdéseket (pl. míg a Tervezet 101. §-a szerint a meghallgatásra irányuló kérelem esetén a szabálysértési hatóságnak öt napon belül kell idézést kibocsátania, addig az e szakaszra vonatkozó indokolásban – amely tévesen a 100. §-t jelöli meg érintett rendelkezésként – az szerepel, hogy az idézést tíz napon belül kell kibocsátani). Ez a hiányosság nem csupán a Tervezet véleményezését nehezíti meg, hanem utóbb a megfelelő jogalkalmazási gyakorlat kialakulását is gátolhatja.

A Tervezetre vonatkozó észrevételek

Általános észrevételek

A szabálysértési és a büntetőjog viszonya – „jobban megéri” bűncselekményt, mint szabálysértést elkövetni

A Tervezet nem változtat a közbiztonság javítása érdekében szükséges egyes törvénymódosításokról szóló 2010. évi LXXXVI. törvény által bevezetett szabályozási rendszeren, amely felborítja a büntető-

és szabálysértési jog dichotómiáját. A hatályos Büntető Törvénykönyv (1978. évi IV. törvény, Btk.) és a szabálysértési törvény közötti összhang megszűnt azzal, hogy egyes szabálysértést elkövetők szigorúbb szankcióra számíthatnak, mint az adott magatartás bűncselekményi alakzatát megvalósító személyek. A Tervezet nem változtat e megközelítésen, így a szabálysértési jog ezután is büntetőjogi szinten marad (néhol – pl. a közérdekű munka leghosszabb tartama tekintetében – meg is haladja annak szigorát), azonban a büntetőeljárásokban megszokott, a terhelt jogait védő jogintézmények, illetve az egyre szélesebb körben alkalmazott közvetítő eljárások nélkül.¹

A közvetítői eljárás (mediáció) bevezetésének hiánya

A jelenlegi magyar büntetőjog kisebb súlyú vagyon elleni bűncselekményeknél ismeri és alkalmazza a közvetítői eljárást. E jogintézmény alkalmazása a tevékeny megbánás és a kár megtérítésére való ösztönzés révén az állam büntető igényének érvényesítése mellett a sértetteknek valódi reparációt jelent. Semmilyen elfogadható indok nem hozható fel arra, hogy a tulajdon elleni szabálysértéseknél, ahol értelemszerűen a bűncselekményi kategóriánál kisebb az okozott kár, miért ne lehetne a közvetítői megoldást bevezetni. E többször hangoztatott hiányosságot a Tervezet nem küszöböli ki – annak ellenére, hogy a szabályozási koncepció egyértelműen a Büntető Törvénykönyv és a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.) struktúráját és normaszövegét követi.

A fiatalkorúakra vonatkozó szabályok nem a gyermekek érdekét szolgálják

A fiatalkorúak vonatkozásában a Btk. 108. § (3) bekezdése szerint „szabadságelvonással járó intézkedést alkalmazni vagy büntetést kiszabni csak akkor lehet, ha az intézkedés vagy a büntetés célja más módon nem érhető el”. Azaz még bűncselekmény elkövetése esetén is csak végső esetben lehet szabadságelvonást alkalmazni. A Tervezet azonban továbbra sem változtat azon, hogy kis súlyú, a társadalomra kevésbé veszélyes cselekmény esetén lehetővé teszi szabadságelvonással járó büntetés alkalmazását fiatalkorúakkal szemben.

A Tervezet értelmében továbbra is lehetőség lenne a fiatalkorúak elzárására, illetve a rájuk kiszabott pénzbírság elzárásra való átváltoztatására annak meg nem fizetése esetén. Megjegyezzük, hogy a 2011. augusztus 19-én hatályba lépő, a közbiztonság javítása érdekében szükséges egyes törvénymódosításokról szóló törvény részletes indokolása szerint a fiatalkorúakkal szembeni elzárás lehetővé tétele azért volt szükséges, mert a szabálysértési törvény szerint a fiatalkorúval szemben önálló jövedelem vagy vagyon hiányában nem lehet pénzbírságot kiszabni, és „ily módon a fiatalkorú által elkövetett szabálysértésnél a hatóságok [...] alig [volt] szankcionálási lehetősége”.

A jelen Tervezet bevezeti a 16. életévét betöltött fiatalkorúak vonatkozásában a közérdekű munka büntetés kiszabásának lehetőségét. Ez a módosítás a Kormány által a korábban meghatározott hivatkozási alapot nagyrészt kioltja.

A szabadságelvonó büntetés eltörlését továbbá nemcsak az alábbiakban kifejtett kutatási eredmények, valamint Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek betartása indokolja, hanem a jogintézmény gyakorlati alkalmazásának – egyébként nagyon is támogatandó – hiánya is igazolja.²

A fiatalkorúak elzárása az alábbiak miatt elfogadhatatlan.

- (i) A Tervezet teljes mértékben **figyelen kívül hagyja Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeit** az elzárás alkalmazási lehetőségének fenntartásával, valamint azzal, hogy nem teszi lehetővé semmilyen alternatív szankció alkalmazását a szabálysértést elkövető fiatalkorúak esetében. A fiatalkorú bűnelkövetők csak végső esetben tarthatóak fogva, és esetükben a büntető igazságszolgáltatás középpontjában elsősorban a nevelésnek és a reintegrációnak kell állnia. A nemzetközi jogi szabályok szempontjából a 18 éven aluliak gyermekeknek minősülnek,

¹ A közbiztonság javítása érdekében szükséges egyes törvénymódosításokról szóló törvényről a Magyar Helsinki Bizottság és a Társaság a Szabadságjogokért 2010. július 9-ei véleményéről bővebben lásd:

http://helsinki.hu/dokumentum/Helsinki_TASZ_kozbiztonsagi_csomag_velemeny_20100709_final.pdf

² A Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága adatai alapján pl. 2011. szeptember 1-jén egyetlen fiatalkorú személy töltötte szabálysértési elzárását.

elsősorban ebből a megközelítésből kell valamennyi velük kapcsolatos jogi megoldást értékelni. A gyermek jogairól szóló, New Yorkban 1989. november 20-án kelt egyezmény 37. cikke pedig egyértelműen megköveteli, hogy a gyermek őrizetben tartása vagy letartóztatása, vagy vele szemben szabadságvesztés-büntetés kiszabása **csak végső eszközként** legyen alkalmazható és csak a lehető legrövidebb időtartammal. Emellett többek között a fiatalkori bűnözés kezelésének új módszereiről és a fiatalkorú bűnelkövetőkre vonatkozó igazságszolgáltatás szerepéről szóló, az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által 2003. szeptember 23-án elfogadott R (2003) 20. sz. ajánlás és a Pekingi Szabályok (az ENSZ a fiatalkorúakat illető igazságszolgáltatással kapcsolatos minimumszabályokat tartalmazó gyűjteménye) is megállapítják: a fiatalkorúak esetében a büntető igazságszolgáltatásnak kerülnie kell a megtorló megközelítést, és a fogvatartás csak végső eszköz lehet. A büntetés célja e dokumentumok szerint is a fiatalkorúak javítása és nevelése, nem pedig a megtorlás. E nemzetközi szabályokkal ellentétes a Tervezet.

A Tervezet szerint például a tömegközlekedési eszközt *gondatlanságból* megrongáló, vagy a boltból egy csomag cukrot ellopó fiatalkorú elzárással is büntethető. Álláspontunk szerint az ilyen súlyú cselekmények esetében például a közvetítői eljárás alkalmazása, a közösségi jóvátételi programokban való részvétel szolgálná a fiatalkorú nevelését. Az elzárás emellett súlyosan stigmatizáló hatású a fiatalkorúakra nézve családi, kortárs és iskolai közösségükben, veszélyezteti erkölcsi fejlődésüket. A fiatalkorú az elzárás eredményeképpen kiesik megszokott közegéből, és az elzárás esetenként veszélyeztetheti a tanulmányok folytatását is. A büntetés-végrehajtási intézetben való fogvatartás emellett a negatív hatásokra különösen érzékeny fiatalkorúak esetében még inkább kriminogén tényezőt jelent, tehát növelheti a jövőbeni bűnelkövetés veszélyét. Mindezek fényében egyértelmű, hogy az elzárás alkalmazása nem szolgálhatja a fiatalkorúak mindenképp álló érdekét, sérti a gyermek jogairól szóló New York-i egyezmény 3. cikkét, amely szerint „a szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben a gyermek mindenképp álló érdekét veszik figyelembe elsősorban”.

- (ii) A Tervezet értelmében az elzárást a büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet (Bvtvr.) rendelkezései szerint, büntetés-végrehajtási intézetben kell végrehajtani. Így a Tervezet **kizárja, hogy a fiatalkorúak elzárását javítóintézetben hajtsák végre**. A Tervezet tehát továbbra is ellentétes a Pekingi Szabályok 19. pontjával, amelynek kommentárja egyértelműen kimondja, hogy a fiatalkorúak fogvatartása esetén azt a lehető legenyhébb, kifejezetten a fiatalkorúak számára kialakított formában kell végrehajtani, figyelembe véve az elkövetői csoport sajátosságait, és előnyben részesítve a korrekciós, illetve nevelő jellegű intézményeket. Felhívjuk továbbá a figyelmet arra, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosa az előzetes letartóztatásukat töltő, tehát a szabálysértéseknél lényegesen súlyosabb cselekményekkel gyanúsított fiatalkorúak esetében is úgy ítélte meg: visszásságot okoz a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogok tekintetében, ha nem javítóintézetben vagy fiatalkorúak büntetés-végrehajtási intézetében tartják őket fogva (lásd az OBH 4841/2007 számú vizsgálatot).

A közérdekű munka, mint önálló büntetési nem bevezetése és végrehajtásának szervezeti rendszere

A Tervezetet előkészítő koncepció egyik célkitűzése volt a közérdekű munka önálló büntetesként történő alkalmazhatóságát megteremtése. Ezt a koncepció a következőkkel indokolta: „A szabálysértést elkövetők között egyre nagyobb számban vannak olyanok, akik nem rendelkeznek munkahellyel, jövedelemmel, vagy a pénzbírság megfizetése esetenként a család megélhetését veszélyeztetheti. Emellett a szabálysértési hatóság a büntetés kiszabása körében nagyobb mozgásteret kapna, amelynek következtében az egyéni prevenció is hangsúlyosabban jelenhetne meg”.³

A közérdekű munka önálló büntetesként bevezetésével és annak indokaival is egyetértünk azzal a pontosítással, hogy álláspontunk szerint *nem a szabálysértést elkövetők, hanem a megbírságot*

³ Koncepció, 5.4. pont 2. bekezdés

között vannak egyre nagyobb számban olyanok, akiknek a bírság kifizetése rendkívüli megterhelést jelent vagy jövedelmi viszonyaik miatt akár lehetetlen. A ténylegesen megvalósuló szabálysértéseknek csupán töredékét derítik fel és szankcionálják, így a szabálysértést elkövetők foglalkoztatottságának arányáról, jövedelmi viszonyairól reális képünk nem lehet.

Annak érdekében, hogy a közérdekű munka, mint önálló büntetés a gyakorlatban valóban alkalmazott büntetési nemmé váljon, különösen fontosnak tartanánk a közérdekű munkavégzés alább, a 139. §hoz fűzött részletes észrevételek között kifejtett feltételeinek pontos kidolgozását.

Részletes észrevételek

9. § – Aggályos az a rendelkezés, amely szerint ha az elkövetőt a szabálysértés elkövetésének időpontját megelőző hat hónapon belül szabálysértés elkövetése miatt legalább egy ízben jogerősen felelősségre vonták – kivéve a helyszíni bírságolást –, az **újabb szabálysértés miatt a bíróság szabálysértési elzárást akkor is kiszabhat, ha a törvény egyébként azt nem tette lehetővé.** Ilyen alapon egy kis súlyú szabálysértés – pl. köztisztasági szabálysértés, azaz szemetelés – miatt első alkalommal figyelmeztetésben részesített személy fél évvel később egy újabb szemetelés miatt megfosztható a személyi szabadságától.

Átszámítási szabály, illetve a töredékórákra vonatkozó szabályok nélkül **nem érthető**, hogy amennyiben az elzárás tartama napokban van meghatározva, akkor a szabálysértési őrizet és a négy órát meghaladó tartamú előállítás **órákban számolt tartama miként számítható be az elzárásba** (egy hat óra tartamú előállítás két óráját hogyan veheti pl. a bíró figyelembe egy tíznapos elzárás kiszabásakor).

11. § – A hatályos szabálysértési szabályozás értelmében a pénzbírság minimális összege 3.000 Ft, maximális összege 150.000 Ft. A Tervezet 5.000 Ft-os minimummal és – 2013. január 1-től – 300.000 forintot maximummal⁴ számol. **A pénzbírság kiszabható legmagasabb összegének emelése** álláspontunk szerint nem a gazdasági válság idején, az egyre romló életszínvonal figyelembe vétele esetén **nem tekinthető indokoltnak**, különösen abban a mértékben, amelyet a Tervezet előírányoz.

12. §, 15. § és 97. § – A Tervezet értelmében a pénzbírság, a közérdekű munka és a helyszíni bírság teljesítése elmaradása esetén automatikusan, azaz bírói döntés nélkül elzárásra „változik át”. Amellett, hogy a Tervezet – jogbizonytalanságot okozva – nem fogalmazza meg, hogy a közérdekű munka mikor minősül nem teljesítettnek, **az elzárás intézményének automatikus alkalmazása teljességgel elfogadhatatlan.** Ez a változtatás **szembemegy az Alkotmánybíróság 1/2008. (I. 11.) AB határozatával**, amely kimondja, hogy „[a]z elkövető meghallgatása azért is mellőzhető, mert e nélkül a személyes szabadságának időleges megvonására irányuló eljárás nem lehet tisztességes. A személyes szabadságának korlátozása ugyanis a bíróság átváltoztató határozatán alapul. Sem a pénzbírságot kiszabó közigazgatási szabálysértési határozat, sem a pénzbírságot közérdekű munkára átváltoztató határozat, sem a helyszíni bírságolást tartalmazó intézkedés nem lehet alapja a személyi korlátozásnak. Arra csak és kizárólag a bíróság döntése nyomán kerülhet sor.” Az Alkotmánybíróság határozata kimondja azt is, hogy az átváltoztatásról szóló döntés csak több, különböző körülmény mérlegelésének eredményeként vezethet más büntetés elzárásra való átváltoztatására, e körülményekről leginkább a terhelt tud beszámolni, ezért meghallgatása nem mellőzhető. A fentiek alapján az automatikus átváltoztatásra vonatkozó szabály törlése és az AB határozatnak megfelelő módosítása elengedhetetlen.

14. § – Jól jellemzi a büntető- és a szabálysértési jog közötti arányok felborulását, hogy szabálysértésért hosszabb tartamú közérdekű munka szabható ki, mint bűncselekményért. A Tervezet szerint ugyanis a közérdekű munka legkisebb mértéke harminc, legmagasabb mértéke háromszázhatvan óra, míg a Btk. 49. § (4) bekezdése értelmében a bűncselekmény miatt kiszabott közérdekű munka legkisebb mértéke negyvenkettő, legnagyobb azonban csupán háromszáz óra, azaz **szabálysértésért 20%-kal hosszabb tartamú közérdekű munka szabható ki, mint bűncselekményért**, noha a két jogintézmény lényegi tartalmában nincsen különbség.

⁴ Tervezet 265. § (1)

27. § – Abszurd és elfogadhatatlan helyzetet eredményeznek a fiatalkorúakra vonatkozó szabályok. Mivel a fiatalkorúval szemben pénzbírságot csak akkor lehet kiszabni, ha önálló jövedelme, vagy megfelelő vagyona van, ezért a fiatalkorúak többsége esetében csupán elzárás, vagy közérdekű munka szabható ki, ez utóbbi azonban – vélhetően a gyermekmunka tilalmára vonatkozó szabályok miatt – csak akkor, ha az érintett betöltötte a 16. életévét. Ez végső soron oda vezet, hogy **éppen a 14 és 16 év közöttiek, azaz a legfiatalabbak kerülnek abba helyzetbe, hogy amennyiben az adott esetben a hatóság a figyelmeztetést nem tartja elégséges szankciónak, úgy velük szemben csak elzárás szabható ki.** A jogalkotónak kötelessége (pl. a mediáció, vagy egyéb alternatív szankciók bevezetésével) ennek a visszas helyzetnek az orvoslása.

34. § – A védekezéshez való jogot a Tervezet kinyilvánítja, de nem tölti meg tartalommal. Különösen aggályos a védőre (a Tervezet használatában a „terhelt képviselőjére”) vonatkozó garanciális szabályok totális hiánya, amely Magyarország nemzetközi kötelezettségeibe ütközik. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának következetes gyakorlata értelmében nem elsősorban a hazai jogi minősítés, hanem az eljárás jellege és a kiszabható szankció súlya határozza meg, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezménye szempontjából egy eljárás büntetőjoginak minősül-e. A Bíróság által alkalmazott teszt (lásd *Engel kontra Hollandia* ügy) alapján kétségtelen, hogy az akár 90 napos, büntetés-végrehajtási intézetben végrehajtandó szabadságelvonással is végződhető szabálysértési eljárás egyezményes értelemben „büntetőeljárásnak” fog minősülni. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy az Egyezmény 6. cikkében megfogalmazott, a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő jogosítványokat is biztosítani kell a terheltnek, így azt, hogy fogvatartása (tehát **szabálysértési őrizete**) esetén a fogvatartás kezdetétől védőhöz juthasson, és azt is, hogy **amennyiben anyagi helyzete miatt nem képes ügyvédet meghatalmazni, úgy az állam ingyenesen biztosítson számára kirendelt védőt.**

51. § – A terhelt jogai közül hiányzik annak meghatározása, hogy milyen eljárási cselekményeknél lehet jelen (és ezt az egyes bizonyítási cselekmények szabályozásánál – pl. szakértő meghallgatása, szemle – sem pótolja a jogalkotó). Ezért csak az értesítésekre vonatkozó 84. §-ból következtethető ki, hogy a terhelt ezeken az eljárási cselekményeken pl. részt vehet.

56. § – A bizonyítás szabályai közül hiányoznak a Tervezetből azok a garanciális szabályok, amelyeket a Be. tartalmaz a terhelttel való bánásmód tekintetében, így pl. a Be. 77. § (2) bekezdése, amely szerint a bizonyítási cselekmények végzésekor az emberi méltóságot, az érintettek személyiségi jogait és a kegyeleti jogot tiszteletben kell tartani, és biztosítani kell, hogy a magánéletre vonatkozó adatok szükségtelenül ne kerüljenek nyilvánosságra.

61. § – A Tervezet szerint a tanúk meghallgatása „lehetőség szerint” a terhelt jelenlétében történik. Nyilvánvaló, hogy a **„lehetőség szerint” kitétel nem felel meg a jogbiztonság követelményeinek**, hiszen nem keletkeztet megfelelően számon kérhető kötelezettséget a hatóságok számára.

70. § – **A terhelt vallomása kapcsán hiányoznak olyan fontos, garanciális szabályok**, amelyek a Be.-ben megtalálhatók (pl. 117. §), és amelyek kihagyását nem magyarázzák a kétfajta eljárás közötti különbségek. Ilyen pl. a hamis vádra figyelmeztetés, annak rögzítése, hogy a vallomástétel megtagadása nem érinti a terhelt kérdezési, észrevételezési jogát, és így tovább.

72. § – a § (5) bekezdése értelmében a szabálysértési őrizettel szemben a terhelt, illetve képviselője a kihirdetésekor fellebbezést jelenthet be, amelyet a helyi bíróság a tárgyaláson bírál el. Ez a megoldás teljesen **formálissá és értelmetlenné teszi az őrizettel szembeni fellebbezés lehetőségét**, mert a tárgyalás eredményeként a szabálysértési őrizetnek vagy így, vagy úgy (elzárás kiszabása esetén a fogvatartás folytatódásával, egyéb esetben a terhelt szabadulásával) egyébként is vége van. Ez tehát azt jelenti, hogy a szabálysértési őrizettel szemben a terheltnek érdemi, hatékony jogorvoslata nem lesz.

84. § – A Tervezet szerint a tanú, a szakértő meghallgatásának, illetve a szemlének a helyéről és időpontjáról a terheltet és a sértettet értesíteni kell. Szemben az idézéssel (amellyel kapcsolatban a Tervezet tartalmaz minimálisan meghatározott időközt, két napot), az értesítés kapcsán a Tervezet

semmilyen határidőt nem rögzít. Ez azt jelenti, hogy elvileg egy néhány órával hamarabb közölt értesítés is szabályszerűnek minősül. Ha ezt összevetjük azzal a fent kifogásolt rendelkezéssel, hogy a tanút „lehetőség szerint” kell csupán a terhelt jelenlétében kihallgatni, arra a következtetésre kell jutnunk, hogy a hatóságoknak nem lesz nehéz olyan helyzetet teremteni, amelyben a terhelt valójában nem tud részt venni a kihallgatáson, és ott kérészi, észrevételezési jogával élni. **Indokolt ezért minimális időközot meghatározni, vagy legalább azt kikötni, hogy az értesítésnek olyan időpontban kell megtörténnie, hogy a terhelt részvétele az eljárási cselekményen ténylegesen lehetséges legyen.**

96. § – A pénzbírsághoz hasonlóan **aránytalan mértékben és indokolatlanul növekszik a helyszíni bírság** kiszabható összege: a jelenleg hatályos 3.000-20.000 forintos keret helyébe 5.000-50.000 forintos összegek lépnek, ráadásul hat hónapon belüli ismételt elkövetés esetén a helyszíni bírság összege 70.000 forintig terjedhet.

102. § és **118. §** – A Tervezet értelmében „a terheltet – ha a közérdekű munka végrehajtásához szükséges feltételek fennállnak – nyilatkoztatni kell arról, hogy hozzájárul-e a közérdekű munka végrehajtásához. A nyilatkozat elmaradása kizárja a közérdekű munka végrehajtását.” Ez a szabályozás több szempontból is aggályos.

Először is nem világos, hogy mit jelent az a kitétel, amely szerint a nyilatkoztatás feltétele a közérdekű munka végrehajtásához szükséges feltételek fennállása. Mivel közérdekű munka bármely szabálysértés esetén kiszabható, ezért a szabály jóindulatú értelmezése alapján ennek a szűkítő klauzulának legfeljebb a 16 éven aluliak, vagy a teljesen munkaképtelen személyek esetében lehetne létjogosultsága. Nem kizárt azonban olyan értelmezése sem, hogy arra az esetre vonatkozik, amikor az adott területen nincsen **megfelelő munkalehetőség**, márpedig annak **hiányát a terhelt terhére értékelni nyilvánvalóan nem volna elfogadható**. Minthogy erről a kérdéstről az indoklás is hallgat, mindenképpen szükséges volna annak egyértelművé tétele, hogy ezen kitétel alapján nem alkalmazható pl. elzárás olyan személlyel szemben, aki egyébként a közérdekű munka végzésére kész lenne.

Ezen túlmenően egyértelművé kell tenni azt is, hogy **nem a nyilatkozat elmaradása** (hiszen az a szabálysértési ügyintéző vagy a bíró mulasztásából is adódhat), **hanem a hozzájárulás megtagadása zárhatja ki a közérdekű munka végrehajtását**.

131. § – Hasonlóan a terheltnek a tanúkihallgatáson való jelenlétét szabályozó rendelkezéshez, aggályos az a megfogalmazás is, amely szerint „a fiatalok meghallgatására **általában** a törvényes képviselője jelenlétében kerül sor”. Ez **nem telepít megfelelően számon kérhető kötelezettséget a hatóságokra**, és könnyen visszaélésekhez vezethet. A szabályt olyan módon kellene megfogalmazni, hogy az felsorolja azokat a – szűken meghatározott – eseteket, amikor a törvényes képviselő jelenlététől indokolt eltekinteni.

138. § – A Tervezet értelmében pénzbírság (és hasonló vagyoni kötelezések) teljesítésre a jelenlegi 30 nap helyett 15 nap fog rendelkezésre állni, tehát lényegesen **rövidül az önkéntes teljesítésre nyitva álló határidő**. A társadalom kevésbé vagyonos tagjai számára ez rendkívüli megterhelést jelenthet és önhibán kívüli mulasztások sorához vezethet.

Ezen túlmenően, mint azt már fent említettük, a határidő elmulasztása automatikusan az elkövető elzárását teszi lehetővé, azzal, hogy a Tervezet nem veszi át a hatályos szabályozásban érvényesülő, garanciális jelentőségű fokozatosság elvét. Ez a módosítás – a korábban kifejtett áthidalhatatlan aggályok mellett – **indokolatlanul mellőzi az adók módjára való végrehajtás lehetőségét**. Így a szabálysértést elkövetők szigorúbb szankcióval, rövidebb határidővel néznek szembe, mint a bűncselekményt elkövető terheltek.

Ráadásul a módosítás alapján az az abszurd – és a Tervezet által nyilvánvalóan preferált szigorítás ellen ható – helyzet áll elő, hogy az elzárás és a közérdekű munka alól mentesülő személyekkel szemben kiszabott pénzügyi jellegű szankció nem érvényesíthető, hiszen az adók módjára való behajtás lehetősége megszűnik, viszont az esetükben a bírságot nincs mire átváltoztatni. Így ezek a

személyek (pl. fekvőbeteg ellátásban részesülők, várandósok, stb.) önkéntes teljesítésük hiányában az elkövetett szabálysértésért nem felelnek.

139. § – A pénzbírság be nem fizetése esetén jelenleg a büntetés automatikusan közérdekű munka büntetésre változik. A végrehajtási eljárás e kötelező és automatikus „második lépcsőjének” alkalmazása megfelelt a szankciórendszer fokozatossága elvének. Ezzel szemben a Tervezet értelmében a jövőben arra lesz lehetőség, hogy az **elkövető az elzárásra átváltoztatást közérdekű munkával megváltsa**. Ha el is fogadjuk a jelenlegi automatikus – ám a gyakorlatban gyakran kihagyott – végrehajtási fokozat felváltását az elkövető szándékától függővé tett megváltási lehetőséggel, akkor is rendkívül aggályos, hogy a Tervezet értelmében az elkövetőnek a határozat jogerőre emelkedésétől számított mindössze **két munkanapja** lesz arra, hogy a megváltás érdekében az állami foglalkoztatási szervnél jelentkezzen. A jogszabálytervezet ráadásul nem pontosítja, hogy a jelentkezésnek milyen formában kell megtörténnie (személyesen kell megjelenni, vagy lehetséges a telefonon, postai levél vagy elektronikus levél formájában történő jelentkezés). Ha az előírás személyes megjelenési kötelezettséget jelent, úgy a **két munkanapos határidő rendkívül rövid** és sokak számára önhibájukon kívül teljesíthetetlen, különös tekintettel arra, hogy az állami foglalkoztatási szervek (munkaügyi központok) területi kirendeltségei is csak a nagyobb településeken találhatók, ahova az utazás időbe és pénzbe kerül.

A **138. és 139. §-okban** meghatározott szigorú határidők mind azt valószínűsítik, hogy **jelentős számú lesz az elzárásra átváltoztatások száma**, ami ellentétben áll a szabálysértési törvényt előkészítő koncepcióval, amely kimondta: „a végrehajtás során alkalmazható eljárások felülvizsgálata során arra kell törekedni, hogy az elzárásra történő átváltoztatás helyett, a közérdekű munkára történő átváltoztatás kerüljön alkalmazásra”.⁵

Az elzárás büntetés jelentős arányban történő alkalmazása ellentétben áll a szabálysértési jog alapvetésével, mely szerint a **társadalomra csekélyebb fokban veszélyes cselekményeket csak kivételesen lehet elzárással szankcionálni**. Tekintettel arra azonban, hogy a végrehajtási eljárásban alkalmazott elzárásra átváltoztatás a legcsekélyebb, pénzbírsággal vagy helyszíni bírsággal szankcionált cselekmények esetén is lehetővé teszi a személyi szabadságtól történő megfosztást, ez az elvárás nem fog érvényesülni.

Az elzárások gyakori alkalmazása **nem felel meg az állam gazdasági érdekeinek** sem tekintettel arra, hogy az elzárás végrehajtása azon túl, hogy a kiszabott bírság befizetésének elmaradásával jár, további jelentős kiadásokat ró az államra és fokozza a büntetés-végrehajtási intézetek túlzsúfoltságát, a bv. személyzetének egyébként is jelentős leterheltségét.

A Tervezet az elkövető egészségi állapotának, szakképzettségének és munkára való alkalmasságának **megfelelő munka kijelölésének** feladatát a hatóság helyett az állami foglalkoztatási szervre telepíti. Bár a fenti szabályból következtetni lehet rá, szükséges volna explicite kimondani a jogszabályban, hogy amennyiben az állami foglalkoztatási szerv nem tud a jogszabályban meghatározott feltételeknek megfelelő közérdekű munkát felajánlani, az **ne essen az elkövető terhére**, vagyis ne kerülhessen sor az elzárásra átváltoztatásra. A hatályos szabályozás hézagossága és ellentmondásossága miatt ugyanis gyakran tapasztaljuk, hogy amennyiben az eljárás alá vont vállalja a közérdekű munkát, de a településen nincs közérdekű munkalehetőség, a fokozatosság elvének megsértésével mégis sor kerül az elzárásra átváltoztatásra.

A Tervezet továbbá nem foglalkozik a közérdekű munka végzése helyének kérdésével. A gyakorlatban tapasztalt visszasságok kiküszöbölése érdekében szabályozni kellene, hogy **milyen maximális távolságra lévő munkahelyet** köteles az elkövető elfogadni, továbbá le kellene fektetni az utazási költség viselésének szabályait (a büntetés-végrehajtási jogban alkalmazott közérdekű munka büntetés végrehajtása esetén a munkáltató köteles az elítélt utazási költségeit megtéríteni, ha az elítélt a munkát nem a lakóhelyén végzi⁶).

⁵ Koncepció, 7.2. pont 2. bekezdés

⁶ Bv. tvr. 62.§ (1) b)

Azon túl, hogy a Tervezet kimondja, hogy a munkahellyel a közérdekű munka tartamára nem létesül jogviszony, **nem töltötték ki** a hatályos rendszerben a közérdekű munka végzését szinte lehetetlenné tevő **joghézagokat**. Legalább a végrehajtási rendeletben meg kell határozni, hogy milyen nem állami vagy önkormányzati szervezetek, intézmények (kisebbségi önkormányzatok, civil szervezetek, egyházak, stb.) foglalkoztathatnak közérdekű munkásokat; a közérdekű munka során okozott illetve elszenvedett kár megtérítésének mik a szabályai; a közérdekű munkavégzés költségeit (egészségügyi alkalmassági vizsgálat, munkavédelmi ellenőrzés, munkaeszközök) ki vagy mely szervezet viseli.

A közérdekű munka büntetés végrehajtásának az állami foglalkoztatási szervhez való telepítése felveti annak kérdését is, hogy vajon célravezető-e a **közmunkát** és a kriminális cselekmény szankcionálására alkalmazott **közérdekű munka büntetés szervezését és végrehajtását összemosni**. További gondolkodásra ad okot, hogy indokolt-e az, hogy a jelen Tervezetet előterjesztő Belügyminisztérium vezetésével a Társadalmi Megújulás Operatív Programjában zajló 5.6.2.-es kiemelt projektben a közérdekű munka büntetés hatékonyabb végrehajtására kidolgozott és bevezetett modellt a Kormány a szabálysértések vonatkozásában nem alkalmazza, így a Pártfogó Felügyelői Szolgálat illetve az állami foglalkoztatási szerv által végrehajtott – hasonló jellegű – közérdekű munka büntetés egymással párhuzamos rendszerként fog működni. A büntetés végrehajtásának a foglalkoztatási szervhez való telepítése következtében a közérdekű munka jóvátételi jellege teljes mértékben megszűnik. A büntetésnek ugyanis nemcsak a megtorlás, hanem a cselekmény következményeinek felismerése, a tettért való felelősség felvállalása is célja (volt).

145. § – Indokolatlan korlátozás, hogy a büntetés elengedése, illetve mérséklése iránti méltányossági kérelmet csak a pénzbírság megfizetésére nyitva álló határidőig, egyéb jogkövetkezmény esetén **a végrehajtás megkezdéséig lehet előterjeszteni**. A Tervezet értelmében ugyanis akkor gyakorolható a méltányosság, ha az ügyet érdemben elbíráló döntés jogerőre emelkedését követően olyan az ügy elbírálása során nem ismert körülmény merül fel, amely miatt a jogkövetkezmény végrehajtása az elkövető számára a méltányosság gyakorlása nélkül az e törvényben írtakkal össze nem egyeztethető hátrányt okozna. Ilyen körülmény nyilvánvalóan felmerülhet a büntetés végrehajtásának megkezdése után is (pl. egyedülálló hozzátartozó súlyos betegsége az elzárás megkezdését követően), ezért a korlátozás indokolatlan és adott esetben a humánus és arányosság követelményével ellentétes lehet.