



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](mailto:helsinki@helsinki.hu)

[www.helsinki.hu](http://www.helsinki.hu)

### **A Magyar Helsinki Bizottság véleménye a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerrel szóló 2012. évi II. törvény és a kapcsolódó törvények módosításának tervezetéről**

*2013. március 29.*

#### **A jogszabályalkotás folyamatára vonatkozó észrevételek**

A Belügyminisztérium 2013. március 26-án tette közzé honlapján a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerrel szóló 2012. évi II. törvény és a kapcsolódó törvények módosításáról szóló törvény tervezetét (továbbiakban: Tervezet). A 45 oldalas dokumentum véleményezésére három nap állt rendelkezésre. Fontos megjegyezni, hogy a jogszabálytervezetek ilyen és ehhez hasonló véleményezési határidővel történő közzététele nem felel meg a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény céljának és szellemének, vagyis, hogy a *„társadalom legszélesebb rétegei kapcsolódhassanak be a jogszabályok előkészítésébe, elősegítve ezzel a közjó érdekében a jogi szabályozás sokoldalú megalapozását, ezzel pedig a jogszabályok minőségének és végrehajthatóságának javítását [...]”*. A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény 10. § (1) bekezdése szerint a tervezeteket *„úgy kell közzétenni, hogy a tervezet céljához és hatálybalépéséhez igazodóan megfelelő idő álljon rendelkezésre a tervezet érdemi megítéléséhez és a vélemények kifejtéséhez”*, e követelménynek azonban a háromnapos véleményezési határidő nem felel meg.

#### **A Tervezetre vonatkozó észrevételek**

##### **Általános észrevételek**

Az Országos Bírósági Hivatalnak (OBH) a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerrel szóló 2012. évi II. törvény (továbbiakban: Szabs. tv.) módosítására vonatkozó előterjesztése (továbbiakban: Előterjesztés) I. pontjában az OBH elnöke összefoglalta azokat az észrevételeit, amelyek indokolják a Szabs. tv. módosítását. Az Előterjesztés kifejti, hogy a Szabs. tv. hatályba lépését követő időben korábban nem tapasztalt mértékben megnövekedett a bíróságokra érkező szabálysértési ügyek száma. A meg nem fizetett pénzbírság, helyszíni bírság, illetve nem teljesített közérdekű munka szabálysértési elzárásra átválttatása iránti eljárások száma mintegy hatszoros növekedést mutatott. Az Előterjesztés szerint a jelentős ügyszámnövekedés elsősorban a pénzbírság és a helyszíni bírság végrehajtása érdekében a szabálysértési hatóság által a jogerős határozat meghozatalát követően végzendő eljárási cselekményekkel kapcsolatos törvényi hiányosságokra vezethető vissza, különösen arra, hogy sok esetben az elkövetőnek aránytalanul kevés ideje marad arra, hogy a pénzbírságot határidőben megfizethesse, illetve határidőben jelentkezhessen a meg nem fizetett pénzbírság közérdekű munkával való megváltására. A szabályozás e hiányosságai felesleges eljárási



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](mailto:helsinki@helsinki.hu)

[www.helsinki.hu](http://www.helsinki.hu)

költségeket okoznak. Végül az Előterjesztés kitér arra, hogy a bíróságok megnövekedett ügyterhe jogszabály-módosítás nélkül nem csökkenthető. Ezen előzetes észrevételek alapján tett szövegszerű előterjesztést az OBH elnöke a Szabs. tv. módosítására.

Üdvözljük, hogy a jogalkotó számos ponton megfogadta az OBH elnökének előterjesztését, növelve ezáltal a Tervezet szakmai megalapozottságát. A Tervezet számos esetben egyértelműbbé látszik tenni a Szabs. tv. szabályait, növelve ezáltal az eljárás hatékonyságát, csökkentve a bíróságok ügyterhét és bizonyos helyeken kiegészítve az eljárás alá vont személyekre vonatkozó garanciális rendelkezéseket. Ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy a törvény előkészítője az Előterjesztés számos garanciális rendelkezését nem ültette át a Tervezet szövegébe. De ezenkívül is találhatóak olyan szabálytervezetek a munkaanyagban, amelyek kifogásolhatók.

A Tervezet értékelése során nem szabad továbbá megfeleledkezni arról, hogy önmagában az eljárás hatékonyságának növelése vagy a bírósági ügyteher csökkentése nem változtat azon a problémán, hogy a jogalkotó továbbra is kriminálpolitikai eszközökkel kíván szociális kérdésekre reagálni, valamint hogy a szabályozás számos helyen nélkülözi az eljárás alá vont személyt védő garanciális rendelkezéseket.

### Részletes észrevételek

#### 1. Pénzbírsággal, átváltoztatással kapcsolatos rendelkezések

- (i) Az Előterjesztés 5.) pontjában az OBH a pénzbírság kötelező mértékéhez kapcsolódóan a Szabs. tv. 11. § (3) bekezdésének kiegészítését javasolta a következőképpen: *„A bíróság a kötelező mértékű pénzbírságra vonatkozó rendelkezésektől különös méltánylást érdemlő esetben eltérhet.”* Egyetértünk az OBH azon álláspontjával, miszerint a Kormány által rendeletben megállapított mértékű pénzbírság kötelező kiszabása bizonyos esetekben az eljárás alá vont személy számára a büntetés célján túlmutató hátrányt okozhat, különös tekintettel személyi körülményeire. Ezért indokolt a bíróság számára megadni azt a lehetőséget, hogy különös méltánylást érdemlő helyzetekben a vonatkozó rendelkezésektől eltérhessen. Ugyanakkor a Tervezet szövege nem tartalmaz erre irányuló rendelkezést. Álláspontunk szerint a jogalkotó részéről szükséges lett volna átültetni a Tervezet szövegébe az OBH javaslatát a szabálysértési eljárások méltányosabbá tétele érdekében.
- (ii) Az Előterjesztés 25.) pontja a következő módosítást javasolja a Szabs. tv. pénzbírság végrehajtására, átváltoztatására vonatkozó 141. § (5) bekezdése és 142. § (1) bekezdése tekintetében:

***„141. § (5) [Ha az elkövető a pénzbírságot, a helyszíni bírságot a határozat jogerőre emelkedésétől számított harminc napon belül nem fizeti meg, a szabálysértési hatóság a meg nem fizetett bírság szabálysértési elzárásra átváltoztatásának szükségessége esetén az ügy iratait haladéktalanul megküldi az illetékes járásbíróságnak.] Az (1) bekezdésben írt határidő eredménytelen elteltét követően a szabálysértési hatóság***  
***a) felszólítja az elkövetőt a pénzbírság, helyszíni bírság nyolc napon belüli megfizetésére,***  
***b) tájékoztatja az elkövetőt a meg nem fizetett pénzbírság, helyszíni bírság közérdekű munkával történő megváltásának lehetőségéről,***



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](mailto:helsinki@helsinki.hu)

[www.helsinki.hu](http://www.helsinki.hu)

**c) tájékoztatja az elkövetőt a meg nem fizetett pénzbírság, helyszíni bírság szabálysértési elzárásra átváltoztatására vonatkozó szabályokról, és arról, hogy a meg nem fizetett pénzbírságot, helyszíni bírságot hány nap szabálysértési elzárásra kell átváltoztatni.**

**d) tájékoztatja az elkövetőt arról, hogy mely esetekben nincs helye az átváltoztatásnak.**

**141. § (5a) Ha a szabálysértési hatóság felszólítása eredménytelen marad, a szabálysértési hatóság a meg nem fizetett bírság szabálysértési elzárásra átváltoztatásának szükségessége esetén az ügy iratait haladéktalanul megküldi az illetékes járásbírósnak.**

**142. § (1) A meg nem fizetett pénzbírság vagy helyszíni bírság közérdekű munkával történő megváltása érdekében az elkövető - ha vele szemben a 10. §-ban meghatározott kizáró ok nem áll fenn - [a pénzbírság befizetésére rendelkezésre álló határidőt követő három munkanapon belül] legkésőbb a 141. § (5) bekezdése szerinti felszólítás közzését követő nyolcadik napig jelentkezhetsen az állami foglalkoztatási szervnél. Ennek elmulasztása esetén a meg nem fizetett pénzbírságot, helyszíni bírságot szabálysértési elzárásra kell átváltoztatni.**

Az OBH indokolása szerint országos szinten indokolatlan ügytehernövekményt, illetve felesleges eljárási költségeket okoz az, hogy a meg nem fizetett pénzbírság, helyszíni bírság átváltoztatására irányuló eljárások nagy részében az elkövetők a bíróság tárgyalásról szóló értesítése után, de még a tárgyalás előtt a pénzbírságot, helyszíni bírságot megfizetik. Ennek egyik fő oka ugyanakkor az, hogy a végrehajtásért felelős szabálysértési hatóság a bírság megfizetésére nyitva álló harmincnapos, illetve a pénzbírság, helyszíni bírság közérdekű munkával történő megváltására való jelentkezésre biztosított három munkanapos határidő lejártát követően az ügy iratait nyomban – további intézkedés, tehát valójában végrehajtási cselekmény foganatosítása nélkül – megküldi átváltoztatásra a bíróságnak. Sok esetben azonban az elkövetőknek 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.

Nem világos, hogy az OBH országos tapasztalataira és fenti javaslatára miért nem voltak figyelemmel a Tervezet elkészítése során. Az a tény, hogy az átváltoztatás tárgyában folyamatban lévő ügyek száma a 2012. áprilisi 5 210-ről 2012 decemberére 43 243-ra nőtt, arra utal, hogy a bíróságok megfulladnak az ügyteherben, de a rendszer „kimeneti pontján”, vagyis a büntetés-végrehajtásban is kezelhetetlen helyzeteket fog eredményezni az átgondolatlanul rigid büntetőpolitika. Ez nemcsak azért gond, mert az igazságszolgáltatás lebénul, hanem azért is, mert végtelenül pazarló módja a kisebb súlyú jogsértések üldözésének.

### 2. Fiatalkorúakra vonatkozó rendelkezések

- (i) A gyermek jogairól szóló, New Yorkban 1989. november 20-án kelt egyezmény (a továbbiakban: gyermekjogi egyezmény) 3. cikke alapján a törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben a gyermek mindenképp felett álló érdekét kell, hogy figyelembe vegyék elsősorban. A gyermekjogi egyezmény e rendelkezése megköveteli, hogy a törvényhozó a szabálysértési jogalkotás során is figyelemmel legyen a gyermekek speciális helyzetére mind az eljárási szabályok garanciáinak kiépítése, mind a velük szemben alkalmazható intézkedések szabályozása esetében. Álláspontunk



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](mailto:helsinki@helsinki.hu)

[www.helsinki.hu](http://www.helsinki.hu)

szerint a Szabs. tv. a Tervezet hatálybalépését követően sem fog megfelelni ezen követelménynek, sőt bizonyos esetben még távolabb kerül a részes államokkal szemben megkövetelt védelmi szinttől.

- (ii) Az Előterjesztés 6.) pontjában az OBH a fiatalkorúakra vonatkozó szabályok módosítását javasolta a következőképpen: „27. § (3) *Fiatalkorúval szemben pénzbírságot [vagy helyszíni bírságot] csak akkor lehet kiszabni, ha a fiatalkorú annak megfizetését vállalja. **A fiatalkorúval szembeni pénzbírság kiszabásakor a kötelező mértékű pénzbírságra vonatkozó rendelkezésektől a szabálysértési hatóság és a bíróság a fiatalkorú javára eltérhet. Fiatalkorúval szemben helyszíni bírság kiszabásának nincs helye.***” Álláspontunk szerint az előterjesztés helyes irányba kívánta megváltoztatni a szabálysértési eljárást a fiatalkorúak speciális helyzetét figyelembe véve. Ugyanakkor az OBH e javaslata nem került átvezetésre a Tervezet szövegében. Ellenkezőleg, a Tervezet 5. §-a a következő rendelkezéssel egészítene ki a Szabs. tv. 27. § (3) bekezdését: „A *pénzbírság vagy a helyszíni bírság a törvényes képviselő jelenléte nélkül is kiszabható.*” A fiatalkorúak egy olyan speciális csoport, amely esetében a szabálysértési eljárásnak az átlagosnál kedvezőbb körülményeket és erősebb garanciákat kell biztosítania. Ezért a Szabs. tv. bármely olyan irányú módosítása, amely ez ellen hat, elfogadhatatlan.
- (iii) Továbbá a fiatalkorúakra vonatkozó szabályok módosításával indokolt lett volna az OBH Előterjesztésének 6.) pontjában foglalt javaslatnak megfelelően kizárni a fiatalkorúak esetében a szabálysértési elzárás kiszabásának, a pénzbírság és a közérdekű munka szabálysértési elzárásra történő átváltoztatásának lehetőségét.

A Magyar Helsinki Bizottság már korábban is részletesen kifejtette aggályait a fiatalkorúak elzárásával kapcsolatban. A fiatalkorúak vonatkozásában a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 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 továbbra is teljes mértékben figyelmen kívül hagyja Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeit az elzárás alkalmazási lehetőségének fenntartásával. 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, elsősorban ebből a megközelítésből kell valamennyi velük kapcsolatos jogi megoldást értékelni. A gyermekjogi 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.



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](mailto:helsinki@helsinki.hu)

[www.helsinki.hu](http://www.helsinki.hu)

### 3. Súlyosítási tilalom hiánya

Az Alkotmánybíróság már a 63/1997. (XII. 12.) AB határozatban kimondta, hogy amennyiben a szabálysértési jogban is a represszió, a megtorlás jelleg kerül előtérbe, ott a büntetőjog eljárási garanciáinak érvényesülnie kell. Az előterjesztés számos pontja erősíti a szabálysértési eljárásnak az „egyszerűsített vagy kis büntetőeljárás” jellegét. Ennek szükségszerű velejárója, hogy a büntetőeljárás garanciáit is átültesse a jogalkotó a szabálysértési eljárásba. Erre irányuló módosítások felbukkannak a Tervezetben, ami üdvözlendő. Ugyanakkor osztjuk az OBH-nak az Előterjesztés 13.) pontjában megfogalmazott azon álláspontját, miszerint a Szabs. tv. lényeges hiányossága, hogy nem rendelkezik kifejezetten a kifogás esetében a súlyosítási tilomról. A Tervezet nem orvosolja a szabálysértési eljárás ezen hibáját.

### 4. A szabálysértési eljárást megszüntető okok

Az Előterjesztés számos helyen úgy kívánja módosítani a Szabs. tv.-t, hogy hatékonyabbá tegye a szabálysértési eljárást és csökkentse a bíróságok ügyterhét. Ugyanakkor a Szabs. tv. jelentős hiányossága, hogy a valóban bagatell jellegű szabálysértések esetében nem teremti meg annak lehetőségét, hogy a jogalkalmazó eltekintsen a költséges és hosszadalmas procedúra lefolytatásától és megszüntesse az eljárást. A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény is lehetővé teszi a büntetőeljárás megszüntetését, ha az elkövetett cselekmény oly csekély mértékben veszélyes a társadalomra, hogy még a legenyhébb büntetés kiszabása vagy más intézkedés alkalmazása is szükségtelen. Tekintettel arra, hogy a Szabs. tv. is a szabálysértés fogalmi elemének tekinti a társadalomra veszélyességet, ezért az OBH Előterjesztésének 9.) pontjában megfogalmazott javaslatnak megfelelően indokolt lett volna egy olyan megszüntetési ok bevezetése, amely a jogalkalmazó számára megadja a lehetőséget a körülmények gondos mérlegelésére és ennek alapján az eljárás megszüntetésére, ha a szabálysértés elenyészően csekély fokban veszélyes a társadalomra. Álláspontunk szerint ugyanis tarthatatlan az a gyakorlat, hogy akár pár szem szőlő eltulajdonításáért is eljárást kell lefolytatni az „elkövetővel” szemben.

### 5. A törvényszék elnökének ügyáthelyezési joga

A Tervezet 9. §-a ügyáthelyezési jogot kíván biztosítani a törvényszék elnöke számára az irányítása alá tartozó járásbíróóságok esetében, ha a bíróság rendkívüli munkaterhe miatt az ügyek ésszerű időn belül való elbírálása más módon nem biztosítható és a kijelölés nem jár a kijelölt bíróság aránytalan megterhelésével. A Tervezet rendelkezéseiből nem tűnnek ki azok a garanciális rendelkezések, amelyek alkalmasak annak megakadályozására, hogy a törvényszék elnöke e jogkörét visszaélésszerűen gyakorolhassa. Ezért javasoljuk, hogy a Tervezet szövege egészüljön ki a következő garanciákkal, amelyek képesek biztosítani a szabályozás összhangját a tisztességes eljáráshoz való jog alkotmányos és nemzetközi egyezményekből fakadó követelményével:

- a szabályozásnak biztosítania kell, hogy az áthelyezendő ügyek és a kijelölendő bíróságok kiválasztására törvényben meghatározott objektív kritériumok alapján vagy egy teljesen véletlenszerű, nem befolyásolható rendszer alapján kerüljön sor;
- az áthelyezést elrendelő határozattal szemben biztosítani kell a jogorvoslat lehetőségét;
- az áthelyezést elrendelő határozatban kötelező tartalmi elemként fel kell tüntetni azokat az információkat és mérlegelési szempontokat, amelyek megalapozták az áthelyezendő ügy és a kijelölendő bíróság kiválasztását (amennyiben arra nem egy véletlenszerű, nem befolyásolható rendszer alapján került sor);
- rendelkezni kell arról az esetről, ha a kijelölendő bíróság úgy véli, maga is túlterhelt – jelenleg ezt a helyzetet a szabály nem rendezzi.