

A TÁRSASÁG A SZABADSÁGJOGOKÉRT VÉLEMÉNYE A SZABÁLYSÉRTÉSI TÖRVÉNY ÁTFOGÓ FELÜLVIZSGÁLATÁNAK KONCEPCIÓJÁRÓL

A Belügyminisztérium a kormány.hu-n 2011. július 12-én hozta nyilvánosságra a szabálysértési törvény átfogó felülvizsgálatának koncepcióját, amely egy új szabálysértési törvény megalkotását javasolja. A véleményezésre kiírás értelmében: *„A szabálysértési törvény koncepcionális felülvizsgálatának a célja egy olyan szabálysértési eljárási rendszer kialakítása, amely egy hatékony és gyors eljárás lehetőségét biztosítja az eljáró hatóságok számára. Ennek érdekében a koncepció alapján sor kerül többek között az eljáró hatóságok körének felülvizsgálatára, a szabálysértési tényállások revíziójára, a szankciórendszer megújítására. A hatékony eljárási szabályok megalkotása mellett biztosítani kell a szabálysértés miatt alkalmazott szankciók végrehajtását elősegítő feltételeket is.”* A koncepció véleményezésére a meglehetősen szűkre szabott, 8 napos hatáidőn belül nem volt módunk, de bízunk abban, hogy az egy hetes késéssel elküldött véleményünket a jogalkotó figyelembe fogja venni a jogszabály megalkotásakor.

I. A koncepcióról általában

A koncepció példamutató abban, hogy egy törvény előkészítése során milyen előzetes értékelés és elemzés várható el a joganyag előkészítőitől: a munkaanyag ismerteti a hatóságok eddigi leterheltségét, az ügyeloszlást, az egy főre jutó ügyek számát hatóságonként, az alkalmazott szankciók statisztikáját, és így tovább. Ugyanakkor számunkra nem világos, hogy az eljárás egyszerűsítésének igényét az új szabálysértési kódex hogyan fogja kielégíteni, hiszen a koncepcióban megjelenő újdonságok nem átfogó egyszerűsítést jelentenek, csupán az eljárás egy-egy elemét gyorsítják. Ugyanakkor magát a rendszert nem teszi egyszerűbbé és átláthatóbbá az, hogy egy jogszabályban kap helyet a teljes anyagi és eljárási jog¹, és az eddigi szabálysértési hatóságok mellé kerül egy új fórum, a járási kormányhivatal² azzal az indokkal, hogy a jegyző a helyi vállalkozó ellen esetleg nem lép fel kellő eréllyel³. Ezzel az indokkal a helyi rendőrről is feltételezhető, hogy a helyi befolyásos polgárokkal elnézőbb. Ezt a problematikát nem egy új hivatal rendszerbe illesztése oldaná meg, hanem az eljárások átláthatóságának és ellenőrzésének a biztosítása.

¹ Koncepció 2. pont

² Koncepció 3.9.2. pont

³ Koncepció 3.4. pont

II. A koncepció vitatható pontjai

1. A koncepció szerint a szabálysértési eljárás lefolytatásának nem akadály, ha az eljárás alá vont személy a meghallgatáson nem jelenik meg.⁴ Ugyanakkor elrendelhető az eljárás alá vont személy elővezetése a szabálysértési tárgyalásra⁵, aminek költségét nyilvánvalóan be fogják rajta hajtani. A járási kormányhivatal szabálysértési hatósággá nyilvánítása⁶ azt jelenti, hogy az általuk lefolytatott szabálysértési eljárások nem szükségképpen az eljárás alá vont lakóhelyén folynak majd, így az eljárás alá vontnak és a tanúnak meghallgatás esetén utaznia kell. Ha az eljárás alá vontnak nincs pénze az utazás költségeire, akkor elővezethetik majd, aminek az utazási költségnél jóval magasabb költségét utóbb megfizettetik vele, pedig nélküle is befejezhető lett volna az eljárás. Ez a konstrukció önkényes és méltánytalan eljárási döntéseket eredményezhet.

2. Az eljárás gyorsítása nem lehet kellő érv amellett, hogy az elővezetés elrendeléséhez szükséges ügyészi jóváhagyást mellőzze a koncepció⁷. Ennek garanciális jelentősége van, tekintettel az elővezetés személyi szabadságot korlátozó jellegére.

3. Elfogadhatatlan, hogy a visszaeső szabálysértőkre generálisan lehetővé tegyék az elzárás kiszabását⁸. Abban az esetben, ha a jogalkotó egy adott szabálysértést olyan súlyúnak minősít, hogy az elzárás kiszabásának lehetőségét is szükségesnek tartja, úgy azt az adott tényállásban kell kodifikálni. A bíróság a jelenlegi gyakorlat alapján is figyelembe veszi mérlegelési jogkörében, hogy elzárást alkalmazzon-e, illetve milyen mértékű elzárást tart az adott ügyben az eljárás alá vont személy tekintetében indokoltnak, figyelemmel a korábban elkövetett szabálysértésekre is.

A visszaesőkre generálisan alkalmazható elzárás ráadásul jelentős többletköltséget róna az államra, továbbá a bíróságokra is amellett, hogy a kiszabott pénzbírság a jelenleg hatályos rendszerben is – végső soron - átváltoztatható meg nem fizetés esetén elzárásra.

4. A koncepció szerint emelni kell a pénzbírság kiszabható legmagasabb összegét.⁹ A koncepció ezt a hatályos maximumnak az európai uniós összehasonlításban alacsony összegével kívánja indokolni, ugyanakkor ennek alátámasztására GDP arányos összegeket más tagállamból nem idéz (pl. nem indok az alacsony bírság maximális összege önmagában akkor, amikor Németország egy főre jutó GDP-je több, mint háromszorosa a magyar GDP-nek). Emellett a bírság felső összegének emelése aránytalanságot is hordozhat magában, figyelemmel a létminimum alatt élők számára is.

⁴ Koncepció 4.2. pont

⁵ Koncepció 4.3. pont

⁶ Koncepció 3.9.2. pont

⁷ Koncepció 4.3 pont

⁸ Koncepció 5.2. pont

⁹ Koncepció 5.3.1. pont

5. A kitiltás intézkedés esetében¹⁰ a meghatározott helyre történő belépés tilalmát pontosan kell meghatározni úgy, hogy az ne eredményezze az életkörülmények elnehezítését a lakóhelyen.¹¹

6. A jogorvoslati rendszer revíziója kapcsán¹² szükséges hangsúlyozni, hogy amennyiben az eljáró szabálysértési hatóság határozatát visszavonja, és újra megnyílik a kifogásra a lehetőség, úgy az nem róható fel az eljárás alá vont személynek, hiszen a hatóság saját téves határozatát korrigálja. Az ismételt kifogás előterjesztésére való lehetőség így tehát nem indokolhatja a koncepció azon törekvését, mely szerint el kell vonni az eljárás alá vont személy jogát a bírósági tárgyalástól, annál is inkább, mert a bíróság amennyiben tárgyaláson kívül határozott, vélhetően diszkrecionális jogkörében az esetek kis százalékában tartott volna tárgyalást.

Az eljárás valójában ma is kétfokú. A jogorvoslati jog szűkítését soha nem lehet önmagában a eljárás gyorsításának igényével indokolni, hiszen az más módszerekkel (pl. a bíróságok működésére elkülönített költségvetési tételkeret emelésével) is megoldható.

7. A méltányossági eljárás¹³ eltörlésére annak jelenlegi, esetleg bizonytalan szabályozási környezete nem elegendő indok, sokkal inkább a szabályok egyértelműbb, pontosabb kodifikációjára kell törekedni.

III. A közérdekű munka mint önálló büntetés illetve a közérdekű munkára átválttatás, mint a pénzbírság végrehajtásának az elzárásra átválttatást megelőző fokozata

A koncepciónak ezeket a témákat érintő javaslatait behatóbban elemezzük tekintettel arra, hogy az utóbbi időben Borsod-Abaúj-Zemplén és Heves megyékben végzett terepmunkánk és ehhez kapcsolódó jogvédő tevékenységünk során módunk volt a rendszer hibáit alaposan megismerni.

A koncepció egyik célkitűzése, hogy a közérdekű munka önálló büntetésként is alkalmazható legyen.¹⁴ Ennek szükségességét a koncepció azzal indokolja, hogy *“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”*¹⁵.

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

¹⁰ Koncepció 5.5. pont

¹¹ Például, ha egy faluban egy bolt van, és az elkövető onnan lop, ezért ne lehessen őt eltiltani a helyi boltba járástól.

¹² Koncepció 6. pont

¹³ Koncepció 7. pont

¹⁴ Koncepció, 5.4. pont 1. bekezdés

¹⁵ Koncepció, 5.4. pont 2. bekezdés

elkövetők, hanem a megbírságotak között vannak egyre nagyobb számban olyanok, akiknek a bírság kifizetése rendkívüli megterhelést jelent vagy jövedelmi viszonyaik miatt akár lehetetlen. A ténylegesen megvalósuló szabálysértéseknek csupán egy töredékét derítik fel és szankcionálják, így a szabálysértést elkövetők foglalkoztatottságának arányáról, jövedelmi viszonyairól reális képünk nem lehet. Ehhez képest Borsod-Abaúj-Zemplén és Heves megyékben végzett terepmunkánk során azt tapasztaljuk, hogy éppen a legszegényebb rétegek körében, és gyakran egészen minimális társadalomra veszélyességű cselekmények miatt állapítanak meg aránytalanul magas bírságokat illetve szabnak ki helyszíni bírságokat.

Fentiek miatt üdvözljük a közérdekű munka önálló büntetési nemként bevezetését és azt is, hogy a koncepció az adók módjára behajthatatlan pénzbírság közérdekű munkára átváltoztatásának szabályozását pontosítani kívánja.

Egyetértve a koncepcióval, különösen fontosnak tartjuk a közérdekű munkavégzés feltételeinek részletes kidolgozását. A hatályos szabályozás, amely csak a végrehajtási eljárásban, annak egyik fokozataként ismeri a közérdekű munka-büntetést, rendkívül hiányos.

Az adók módjára behajthatatlan pénzbírság közérdekű munkára átváltoztatása

Teljességgel egyetértünk a koncepció azon javaslatával, hogy *“a végrehajtás során alkalmazható eljárások felülvizsgálata során arra kell törekedni, hogy az elzárásra történő átváltoztatás helyett, a közérdekű munkára történő átváltoztatás kerüljön alkalmazásra. Ehhez azonban szükséges a hatályos rendszer átalakítása, valamint a közérdekű munka ellátáshoz szükséges háttér megteremtése.”*¹⁶

Ellentmondásos a jogalkalmazói gyakorlat a tekintetben, hogy átváltoztatható-e az adók módjára behajtás megghiúsulását követően a pénzbírság elzárásra abban az esetben, ha a lakóhely szerinti településen nincs közérdekű munkavégzésre lehetőség. Borsod megyében például az a gyakorlat, hogy ilyen esetben a pénzbírság elzárásra átváltoztatásra kerül annak ellenére, hogy az Sztv. 111.§ (11) és (13) bekezdésében szabályozott esetek nem állnak fenn. Ezzel ellentétben a koncepció megállapítja, hogy: *“Problémát jelent, hogy ha az elkövető vállalja a közérdekű munkát, de az önkormányzat azt nem tudja biztosítani, úgy nem lehetséges az elzárásra történő átváltoztatás.”*¹⁷ Tudomásunk van róla, hogy országos szinten azonban a gyakorlat eltérő: vannak bíróságok, ahova abban az esetben, ha a településen nincs közérdekű munkavégzésre lehetőség, el sem jutnak az ügy iratai, hiszen a jegyző az Sztv. 111. § (11) és (13) alapján, tiszteletben tartva a fokozatosság elvét a végrehajtásban, nem továbbítja azokat a bíróságra.

A TASZ álláspontja szerint az Alkotmány 55.§ (1) bekezdésében szabályozott személyes szabadsághoz való joggal és ezzel összefüggésben az Alkotmány 70/A.§ (1) pontjában garantált diszkrimináció tilalmával ellentétes azon gyakorlat, mely szerint a pénzbírság közérdekű munkára vagy elzárásra való átváltoztatása a lakóhelytől függ (vagyis, hogy a lakóhelye szerinti településen van-e közérdekű

¹⁶ Koncepció, 7.2. pont 2. bekezdés

¹⁷ Koncepció, 7.2. pont 1. bekezdés

munkavégzésre lehetőség, vagy nincs).

A helyenként eltérő jogalkalmazói gyakorlat visszavezethető a végrehajtási rendelet 29.§-ának (4) bekezdésére¹⁸, amely ellentmond az Sztv. 111.§ (11) és (13) bekezdéseinek, amelyek értelmében akkor van csak lehetőség elzárásra átváltoztatásra, ha az elkövető nem kezdi meg a kijelölt munkahelyen a munkavégzést, vagy munkakötelezettségének nem tesz eleget, illetve ha nem egyezik bele a munkavégzésbe. További ellentmondást generál az Sztv. 17.§ (1) bekezdése, amire hivatkozva többek között a jogalkalmazó sokszor a közérdekű munkavégzés hiányában elzárásra átváltoztatják a pénzbírságot. Eszerint: *17. § (1) A pénzbírságot meg nem fizetés esetén, ha adók módjára nem hajtható be, közérdekű munkára vagy elzárásra kell átváltoztatni.* Elengedhetetlennek tartjuk tehát, hogy már az anyagi jogi szabályoknál kodifikálják a végrehajtás fokozatosságának elvét és ennek megfelelően azt, hogy csak a közérdekű munkának az elkövető bele nem egyezése vagy neki felróható magatartása (nem jelenik meg, nem végzi a munkát) vezethessen az elzárásra átváltoztatáshoz. Pusztán azon körülmény, hogy egy adott településen nincs közérdekű munkavégzésre lehetőség, álláspontunk szerint elzáráshoz nem vezethet.

A helyi önkormányzatok kötelezése a közérdekű munkások foglalkoztatására

A kis településeken többnyire kizárólag a helyi önkormányzat illetve annak intézményei jönnek szóba a közérdekű munkavégzés helyeként, mivel gyakran semmiféle civil vagy gazdálkodó szervezet nem működik a településen, vagy ha működik, nem tud, vagy nem kíván közérdekű munkára kötelezetteknek munkát adni. Egyetértünk a koncepció azon javaslatával¹⁹, hogy **az önkormányzatok kötelesek legyenek a közérdekű munkakörök meghatározására és emellett a közérdekű foglalkoztatásra is.** Enélkül ugyanis az a helyzet áll elő, ami jelenleg is megfigyelhető: mivel az önkormányzatok saját döntésére van bízva, hogy alkalmaznak-e közérdekű munkásokat, a kisebb településeken gyakran nincs semmiféle közérdekű munkavégzési lehetőség.

Az önállóan kiszabott közérdekű munka, illetve a pénzbírság átváltoztatása útján kiszabott közérdekű munka végrehajthatósága érdekében javasolt tehát a helyi önkormányzatok közérdekű munkáltatásra kötelezése. További lehetőség, ha a jogalkotó lehetővé teszi a közérdekű munkára kötelezett számára, hogy a lakóhelyétől eltérő településen végezzen közérdekű munkát (ezt jelenleg a 11/2000 BM rendelet 29.§-ának (4) bekezdése zárja ki). Ebben az esetben azonban az elkövető számára a másik településre eljutás költségei okozhatnak problémát, ezért javasolt a költségviselés szabályait megalkotni (a büntetőjogban alkalmazott közérdekű munkabüntetés végrehajtása esetén a munkáltató köteles az elítélt utazási költségeit megtéríteni, ha az elítélt a munkát nem a lakóhelyén végzi²⁰).

¹⁸ (3) A szabálysértési hatóság az adóbehajtás eredménytelenségéről szóló értesítést követően - az Sztv. 111. §-a (5) bekezdésében foglaltaknak megfelelően - tájékoztatást kér a jegyzőtől a település területén működő közérdekű munkavégzésre alkalmas munkahelyekről. (4) Amennyiben a településen ilyen munkahely van, a szabálysértési hatóság a pénzbírságot, illetőleg a helyszíni bírságot - az elkövető beleegyezése esetén - közérdekű munkára átváltoztatja.

¹⁹ Koncepció, 5.4. pont utolsó bekezdés

²⁰ Bv tvr. 62.§ (1) b)

A helyi önkormányzaton kívüli más munkáltató kijelölésének lehetősége

A hatályos szabályozás alapján a gyakorlatban további problémákat okoz, hogy az Sztv. nem szabályozza kellő pontossággal azon szervezetek, intézmények körét, amelyeknél a közérdekű munka végrehajtható. Az Sztv. 111.§ (6) bekezdése értelmében: *A közérdekű munkára átváltoztató határozatot a szabálysértési hatóság megküldi a jegyzőnek, aki - az elkövető egészségi állapotának és munkára való alkalmasságának figyelembevételével, a munkáltató beleegyezésével - az intézményt vagy gazdálkodó szervezetet jelöl ki a közérdekű munka végrehajtásának helyéül. A közérdekű munkahelyet kijelölő határozattal szemben nincs helye jogorvoslatnak.*

Ezalapján nem egyértelmű, hogy például kisebbségi önkormányzat, civil szervezet lehet-e a közérdekű munkáltató. **Az új törvényben tehát pontos, végiggondolt, taxativitásra törekvő felsorolásban rögzíteni kell, hogy milyen szervezetek alkalmazhassanak közérdekű munkára ítéleteket.** Álláspontunk szerint feltétlenül indokolt külön nevesíteni az önkormányzati és állami intézményeket, költségvetési szerveket, a kisebbségi önkormányzatokat, a gazdasági társaságokat és civil szervezeteket, egyházakat. A koncepció hasonló javaslatot tartalmaz.²¹

A munkáltató kötelezettségei, költségei

A gyakorlatban további nehézséget okoz a munkáltató kötelességeinek szabályozatlansága. Érdemes az új szabályozásban alapul venni a büntetőjogban alkalmazott közérdekű munka végrehajtásának szabályait²², ennek megfelelően szabályozni kell a munkáltatási kötelezettséget, a nyilvántartási kötelezettséget, a költségek viselését, és a kártérítési felelősség szabályait. Sok jegyző arra hivatkozik, hogy önkormányzatukban azért nincs lehetőség közérdekű munka végzésére, mert annak költségei rendkívül magasak. Ilyen költségeknek tekinthetők a munkavédelmi oktatás, az egészségügyi alkalmassági vizsgálat díja, valamint a munkavégzés eszközeinek, a munkaruhának a költsége. A munkavédelmi oktatás és az egészségügyi alkalmassági vizsgálat kapcsán érdemes volna átgondolni, hogy milyen egyszerűsített illetve költséghatékony megoldások jöhetnének szóba annak érdekében, hogy az önkormányzatok számára a közérdekű munkások foglalkoztatása ne legyen ráfizetéses. Ha például a szabálysértésért elmarasztalt személynek egy 10.000 Ft-os bírságot kell ledolgoznia, az a hatályos szabályozás értelmében pontosan 2x6 óra munkavégzésre kötelezhető (ha beleegyezik). Ehhez képest a munkavédelmi oktatás és az egészségügyi alkalmassági vizsgálat költségei akár 5.000 Ft-ra is rúghatnak.

A közérdekű munka nagy előnye az elzárással szemben egyrészt valóban az (ahogyan a koncepció is megfogalmazza²³), hogy az állam számára nem jelent a végrehajtás többletkiadást, másrészt a fentiek értelmében nem lehet figyelmen kívül hagyni a munkavégzéssel a munkáltatóra háruló költségeket és ezek csökkentése érdekében valamiféle, a rendszert egyszerűsítő szabályok kidolgozását.

²¹ Koncepció 5.4. pont utolsó bekezdés

²² Bv. tvr 62.§ és 67.§

²³ Koncepció, 7.2. pont utolsó bekezdés

A közérdekű munka átváltási tétele, leghosszabb időtartama

Az Sztv. 17.§ (4) bekezdése szerint: Egynapi közérdekű munkának ötezer forint pénzbírság felel meg. Az (5) bekezdés szerint pedig: Az elzárásra történő átváltoztatás során ezer forinttól háromezer forintig terjedő összeg helyett egynapi elzárást kell számítani. A pénzbírság helyébe lépő elzárás - a 24. § (2) bekezdésében foglaltak kivételével - egy napnál rövidebb és hatvan napnál több nem lehet.

A 111.§ (9) értelmében a közérdekű munka legrövidebb tartama egy nap, leghosszabb tartama húsz nap, egy napi közérdekű munkának legfeljebb hat óra munkavégzés felel meg.

Míg tehát az elzárásra átváltoztatás esetén egy napi elzárás 1000-3000 Ft összegnek felel meg, addig egy napi közérdekű munka 5000 Ft bírság helyébe lép. Míg a közérdekű munka maximuma 20 nap, addig az elzárásé 60 nap.

Aránytalanság tapasztalható tehát a közérdekű munkára átváltás és az elzárásra átváltás kulcsai, valamint a napok számának felső határa között is, ezért az új szabályozásban – egyetértve a koncepciónak a közérdekű munka egynapi értékének és a munkavégzés leghosszabb időtartamának felülvizsgálatára irányuló javaslatával²⁴ - érdemes volna ezeket arányosítani.

²⁴ Koncepció, 7.2. pont 1. bekezdés