



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-1010/2017. számú ügyben

Előadó: dr. Karácsony-Pápai Anita

Érintett szervek: a szabálysértési ügyekben eljáró szervek,
Belügyminisztérium, Nemzetgazdasági Minisztérium, Emberi
Erőforrások Minisztériuma, Igazságügyi Minisztérium, Országos Bírósági
Hivatal

2017.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1010/2017. számú ügyben**

Előadó: dr. Karácsony-Pápai Anita

Az eljárás megindítása

A Magyar Helsinki Bizottság a hivatalomnak megküldött beadványában a szabálysértési közérdekű munka szabályozását érintően, a fogyatékos személyek, a tizenhat éven aluli személyek bevonásának lehetősége, valamint egyes eljárásjogi szabályok szempontjából kérte a vizsgálatomat.

Tekintettel arra, hogy a beadványban foglaltak a jogbiztonság követelményét, a tisztességes eljáráshoz való jogot, az egyenlő bánásmód követelményét, valamint a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogát érintik, továbbá arra, hogy az alapvető jogok biztosaként kiemelt figyelmet fordítok a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok – ideértve a gyermekeket és a fogyatékossgal élő személyeket is – jogainak védelmére, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Az érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése]
- A tisztességes eljáráshoz való jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]
- Egyenlő bánásmód követelménye, társadalmi felzárkózás: „A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.” [Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdés], „Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékossg, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.” [Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés], „Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.” [Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdés], „Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.” [Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés]
- A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga: „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.” [Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés]
- A gyermekmunka tilalma: „Gyermekek foglalkoztatása – testi, szellemi és erkölcsi fejlődésüket nem veszélyeztető, törvényben meghatározott esetek kivételével – tilos.” [Alaptörvény XVIII. cikk (1) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok és közjogi szervezetszabályozó eszközök, valamint nemzetközi és európai uniós dokumentumok

Nemzetközi és európai uniós jogforrások:

- az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről szóló 1976. évi 9. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: GSZKJNE),
- a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Egyezmény),
- az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: EJEE),
- a foglalkoztatás alsó korhatáráról szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1973. évi 58. ülészakán elfogadott 138. számú Egyezmény kihirdetéséről szóló 2000. évi LXIX. törvény (a továbbiakban: 138. ILO Egyezmény),
- a gyermekmunka legrosszabb formáinak betiltásáról és felszámolására irányuló azonnali lépésekről szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1999. évi 87. ülészakán elfogadott 182. számú Egyezmény kihirdetéséről szóló 2001. évi XXVII. törvény (a továbbiakban: 182. ILO Egyezmény),
- a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény (Magyarországon kihirdette a 2007. évi XCII. törvény, a továbbiakban: CRPD),
- az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta),
- az Európai Parlament és a Tanács a büntetőeljárás során gyanúsított vagy vádlott gyermekek részére nyújtandó eljárási biztosítékokról szóló 2016/800 irányelve (a továbbiakban: 2016/800. irányelv).

Hazai jogforrások:

- a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.),
- a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: Fot.),
- a közérdekű önkéntes tevékenységről szóló 2005. évi LXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Köt. tv.),
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.),
- a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: nemzeti köznevelésről szóló törvény),
- a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.),
- a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv.),
- a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.),
- a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény (a továbbiakban: Bv. tv.),
- munkaköri, szakmai, illetve személyi higiénés alkalmasság orvosi vizsgálatáról és véleményezéséről szóló 33/1998. (VI. 24.) NM rendelet (a továbbiakban: NM rendelet),
- a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény végrehajtásával kapcsolatos rendelkezésekről,

- valamint ahhoz kapcsolódó egyes rendeletek módosításáról szóló 22/2012. (IV. 13.) BM rendelet (a továbbiakban: 22/2012. BM rendelet),
- a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet (a továbbiakban: EMMI rendelet).

A megállapított tényállás

1. A fogyatékos személyeket érintően:

A beadványozó civil szervezet arra hívta fel a figyelmet, hogy a szabálysértési eljárásban a *fogyatékos személyek* ki vannak zárva a közérdekű munka választásának lehetőségéből, és mivel velük szemben elzárás sem alkalmazható – csupán a kiszabott szabálysértési bírság adók módjára történő végrehajtásának van helye –, e szabályozás a fogyatékos személyek hátrányos megkülönböztetését eredményezi. A fogyatékos személyek védelmét célzó jogalkotói intézkedést érintően álláspontja szerint a közérdekű munka lehetőségéből való kizárás éppen e sérülékeny csoport védelmével ellentétes hatást ér el.

A Szabs. tv. 10. § a) pontja¹ kizárja a szabálysértési elzárás kiszabásának lehetőségét azon eljárás alá vont személyek esetében, akik a Fot.-ban meghatározott fogyatékos személynek minősülnek. Ezzel összhangban, a Szabs. tv. 12. § (2) bekezdése² kizárja – többek között – e személyek vonatkozásában a meg nem fizetett pénzbírság szabálysértési elzárásra történő átváltoztatását. A Szabs. tv. 14. § (3) bekezdése³ pedig a szabálysértési közérdekű munka kiszabását tiltja meg, ha az eljárás alá vont személy fogyatékos személy, amellyel összhangban a Szabs. tv. 142. § (2) bekezdése⁴ a pénzbírság vagy helyszíni bírság közérdekű munkával történő megváltását sem teszi lehetővé, ha az eljárás alá vont személy fogyatékos személy.

Ezek értelmében, figyelemmel a Szabs. tv. 141. § (17) bekezdésére⁵, a fogyatékos személynek minősülő eljárás alá vont személy esetében a kiszabott, de meg nem fizetett szabálysértési pénzbírság végrehajtása adók módjára történik.

E rendelkezések célja – a törvényi indokolás értelmében – egyfelől a szabálysértési büntetés-végrehajtás rendje veszélyeztetésének, másfelől a büntetés céljával ellentétes, aránytalanul súlyos joghátrány alkalmazásának az elkerülése. E célok elismerésével, támogatásával egyidejűleg mindazonáltal olyan szempontból kellett megvizsgálni az érintett törvényi rendelkezéseket, hogy azok a fogyatékos személyek számára a lehető legteljesebb mértékben biztosítják-e a helyzetük méltányolását és érdekeik védelmét. *A felvetett kérdéskör ugyanis szorosán kapcsolódik az egyenlő bánásmód követelményéhez és az esélyegyenlőség, a társadalmi felzárkóztatás kérdéséhez.*

Első körben szükséges volt megismerni a szabálysértési szabályozásért felelős Belügyminisztérium (a továbbiakban: BM), a jogszabályok alkotmányosságáért és a jogrendszer koherenciájáért felelős Igazságügyi Minisztérium (a továbbiakban: IM), a foglalkoztatáspolitikáért felelős Nemzetgazdasági Minisztérium (a továbbiakban: NGM), továbbá a szociális ügyekért és a

¹ Szabs. tv. 10. § a) pontja: „Nincs helye szabálysértési elzárásnak, ha az eljárás alá vont személy a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló törvényben meghatározott fogyatékos személy”.

² Szabs. tv. 12. § (2) bekezdés a) pontja: „Nem lép a meg nem fizetett pénzbírság helyébe szabálysértési elzárás, ha az eljárás alá vont személy a 10. §-ban meghatározott feltételek valamelyikének megfelel”.

³ Szabs. tv. 14. § (3) bekezdése: „Közérdekű munka nem szabható ki abban az esetben, ha az eljárás alá vont személy a 10. §-ban meghatározott feltételek valamelyikének megfelel”.

⁴ Szabs. tv. 142. § (2) bekezdés a) pontja: „A pénzbírságot vagy helyszíni bírságot nem lehet közérdekű munkával megváltani, ha az eljárás alá vont személy a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló törvényben meghatározott fogyatékos személy, illetve kórházi fekvőbeteg-ellátásban részesül”.

⁵ Szabs. tv. 141. § (17) bekezdése: „Ha az elkövető a pénzbírságot, a helyszíni bírságot a határozat jogerőre emelkedésétől számított harminc napon belül nem fizeti meg, azt adók módjára kell behajtani, ha nincs helye elzárásra történő átváltoztatásnak, valamint közérdekű munkával sem váltotta azt meg.”

társadalmi felzárkózásért felelős Emberi Erőforrások Minisztériuma (a továbbiakban: EMMI) szakmai álláspontját, amely a következőkben foglalható össze.

- BM és NGM:

A BM a megkeresésemre vonatkozó álláspontjának kialakítása során az NGM-mel történt egyeztetése eredményeként arról tájékoztatót, hogy mivel a fogyatékos személyekkel szemben nem alkalmazható közérdekű munka, az állami foglalkoztatási szerv gyakorlata csupán a megváltozott munkaképességű személyek közérdekű munka keretében történő foglalkoztathatóságát alapul véve ismerhető meg, hiszen az e csoportba tartozó személyek speciális bánásmódot igényelnek. A közérdekű munka végrehajtásában közreműködő állami foglalkoztatási szervek tapasztalatai szerint *többnyire nincs olyan közérdekű munka, amely a megváltozott munkaképességű személyek, illetve a fogyatékos személyek számára alkalmas, felajánlható lenne. A foglalkoztatók nagy részénél sem a személyi, sem a tárgyi feltételek nem alkalmasak arra, hogy az érintett személyi kör pszichikai és fizikai állapotának megfelelő munkakörülményeket, illetve munkafeltételeket teremtsenek, így fennállhat a veszélye, hogy a foglalkoztatás további sérüléseket okoz az érintetteknek. Az NGM véleménye szerint továbbá nem várható el a foglalkoztatóktól e személyek foglalkoztatása. Mindkét tárca kiemelte, hogy „a közérdekű munka funkciója büntetés, és nem szolgáltatás nyújtása (munkalehetőség felkutatása és foglalkoztatás biztosítása), mellyel összefüggésben – ideértve annak végrehajtását is – a jogalkotó hatékony, eredményes fellépést vár a közreműködőktől”.*

Ezen túlmenően a tárcák válaszukban arra is kitértek, hogy több alkalommal az eljárás során közérdekű munkát vállalt megváltozott munkaképességű személyt a foglalkozás-egészségügyi vizsgálat során jelentős korlátozásokkal minősítették foglalkoztathatónak, gyakorlatilag szinte alkalmatlanná minősítve az érintett személyt, kizárva ezáltal a tényleges foglalkoztatás lehetőségét, és a büntetés végrehajtását. Megítélésük szerint ez vélhetően a fogyatékos személyek esetében fokozottabban fordulna elő, figyelemmel még speciálisabb helyzetükre.

További problémaként hangsúlyozták a tárcák, hogy amikor az állami foglalkoztatási szerv nem tud megfelelő munkát felajánlani az elkövető számára, azaz nincs kijelölhető foglalkoztató, illetve munka, a végrehajthatóság elévülhet. Az NGM szerint ezzel a közérdekű munka célja, a büntetés funkciója nem valósulna meg, mivel az elkövető mentesülne a felelősségre vonás alól.

Mindezekre tekintettel e tárcák *nem tartják támogathatónak a szabálysértési közérdekű munka fogyatékos személyek számára történő lehetővé tételét.*

- EMMI:

A tárca aggályosnak tekinti, hogy a hatályos szabályozás a fogyatékos személyek számára nem biztosít alternatívát a szabálysértési büntetések kiszabása során. Ezért a jelenlegi szabályozás mindennapi gyakorlatban megmutatkozó hátrányainak mérséklése érdekében, az önrendelkezéshez való jog szem előtt tartásával, *kifejezetten támogatná a fogyatékos személyek vonatkozásában is a közérdekű munka intézményének önkéntes vállaláson alapuló, választható alternatívaként történő bevezetését.* Ezen túlmenően a tárca a szabályozás összetettebb felülvizsgálatát is szükségesnek tartja, amelyet a fiatalkorúakkal kapcsolatos következő pontban részletesen ismertettek.

- IM:

Az IM ugyancsak az NGM-mel történt egyeztetést követően arra hívta fel a figyelmemet, hogy a megváltozott munkaképességű személyeknél tapasztalható, fent kifejtett gyakorlati nehézségek ismeretében a közérdekű munkavégzés keretében munkát kínáló foglalkoztatók speciális munkafeltételek megteremtésére kötelezése kontraproduktív eredményre vezethet, mivel a többletterhek tekintettel az ilyen foglalkoztatók száma csökkenhet.

A gyakorlati nehézségek ellenére azonban *alkotmányossági szempontból megvalósíthatónak tartja* a közérdekű munka fogyatékos személyek számára történő lehetővé tételét a Fot. szerinti garanciák biztosítása mellett. Az alkotmányossági szempontú érvelése keretében a tárca a 11/2014. (IV. 4.) AB határozatra hivatkozott, amely szerint az Alaptörvényből eredő, a rászorultak segítésére és védelmére irányuló állami kötelezettség nem csupán az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdéséből fakadó alapjogvédelmi köteletséget jelenti, hanem azt is, hogy az állam az esélyegyenlőség megteremtése érdekében további intézkedések megtételére is köteles.

Mindazonáltal, *a szabályozás újragondolásának elvi szintű támogatása mellett a tárca a BM álláspontját tekinti irányadónak a végrehajthatóság kérdésében.*

2. A 16 éven aluli fiatalkorúak tekintetében:

A beadványozó a fiatalkorú eljárás alá vont személyek vonatkozásában kifejtette, hogy a Szabs. tv. azzal, hogy a 16 éven aluli személyek számára nem teszi lehetővé a pénzbírság közérdekű munkával történő megváltását, az elzárást azonban igen, alkotmányos aggályokat vet fel és nemzetközi szerződésbe ütközik. A 14-16 év közötti korosztály ezzel ugyanis az elzárás alternatívájaként értelmezhető lehetőségtől esik el, amely sérti a fokozatosság elvét, valamint az Egyezmény 37. cikke által megkövetelt azon alapelvet, hogy a gyermekkel szemben kiszabott szabadságvesztés-büntetés csak végső eszközként alkalmazható, a lehető legrövidebb időtartamra. Ezen túlmenően a beadványozó szerint a szabályozás az érintett korosztály tagjait hátrányos helyzetbe hozza a 16 éven felüli és a felnőtt korú személyekhez képest, akik az elzárásra történő átváltoztatást megelőzően a kiszabott pénzbírságot közérdekű munkával is jogosultak megváltani. E rendelkezések tehát megítélése szerint nem alkotnak kellően differenciált, fokozatossági szempontokra épülő rendszert, annak ellenére, hogy a gyermekek munkáltatása kapcsán a nemzetközi jogi elvárások árnyaltabbak, nem tiltják meg kifejezett módon a tizenhat éven aluli fiatalkorúakkal szembeni szankció jellegű munka kiszabását.

A panasz alapján áttekintettem a Szabs. tv. vonatkozó szabályozását, amely a *fiatalkorú eljárás alá vont személyek* tekintetében az általánostól eltérő rendelkezéseket állapít meg. A közérdekű munkával kapcsolatosan ennek megfelelően úgy rendelkezik, hogy fiatalkorúval szemben közérdekű munkát akkor lehet kiszabni, illetve a kiszabott szabálysértési bírság közérdekű munkával történő megváltása akkor alkalmazható, ha a fiatalkorú *a határozatot meghozatalakor betöltötte a tizenhatodik életévét.*⁶

A törvényi indokolás értelmében e speciális rendelkezések célja a kiskorúak érdekeinek védelme, továbbá azt a célt szolgálják, hogy a szabálysértési anyagi jogi szabályozás a kiskorúak munkavégzésére vonatkozó korlátokat megállapító hazai jogszabályoknak és nemzetközi egyezményeknek egyaránt megfeleljen.

Ezzel összhangban a Btk., valamint a Bv. tv. ugyancsak a tizenhatodik életév betöltését követeli meg a közérdekű munka kiszabása, illetve az elítéltek munkáltatása során.⁷

A gyermekek kizsákmányolásának tilalmára vonatkozó, nemzetközileg kimunkált alkotmányos alapértékek, valamint a gyermekek munkáltatására vonatkozó szigorú nemzetközi és hazai korlátozó rendelkezések ismeretében azonban indokoltnak tartottam a kérdés vizsgálatát, tekintettel arra, hogy az *összefüggésben áll a gyermek védelemhez és gondoskodásához való jogával, valamint a gyermekmunka tilalmával.*

A vizsgálatom keretében a BM, az NGM, az ifjúságpolitikáért felelős EMMI és az IM szakmai álláspontjának megismerésére volt szükség, amely az alábbiak szerint foglalható össze.

⁶ Szabs. tv. 27. § (5) bekezdése

⁷ Btk. 112. §-a: „Fiatalkorúval szemben közérdekű munkát akkor lehet kiszabni, ha az ítélet meghozatalakor tizenhatodik életévét betöltötte.”

Bv. tv. 224. § (2) bekezdése: „Munkáltatásban kizárólag az az elítélt vehet részt, aki a tizenhatodik életévét betöltötte.”

- IM:

A tárca az Alaptörvénynek a gyermekmunka általános tilalmára vonatkozó rendelkezésén túl kiemelte a 138. ILO Egyezményt, amely bármely munkavégzés generális alsó határaként az iskolaköteles életkort, de legalább a tizenötödik életév betöltését jelöli meg. Hazánkban pedig a tankötelezettség a tizenhatodik év betöltéséig tart.

Az Mt. szerint munkavállaló ugyancsak a tizenhatodik életévét betöltött személy lehet, bár ez alól két kivételt határoz meg a törvény. A kivételek közé tartozó tevékenységek azonban olyanok, amelyek a tárca szerint nem egyeztethetőek össze a közérdekű munka jellegével és céljával. A fiatalokkal szemben alkalmazott büntetés vagy intézkedés célja ugyanis elsősorban az, hogy a fiatalok a helyes irányba fejlődjen, és a társadalom rendes tagjává váljon. Álláspontja szerint, „ha a közérdekű munka végzését lehetővé tennék a tizenhatodik életévüket be nem töltött fiatalok számára is, az nem csupán a nemzetközi követelményeknek nem felelne meg, de – az EMMI oktatásért felelős szakterület véleményével egyetértve – a tankötelezettség teljesítését is veszélyeztetné”. Az Mt. ugyan lehetővé teszi kivételesen tizenötödik életévüket betöltötteknek is a munkavállalást, azonban a tárca megítélése szerint a tanköteles korú szabálysértést elkövetők közérdekű munka végzése ellehetetlenítene az iskolába járási kötelezettséget és az otthoni felkészülést is.

A fentiekre tekintettel a tárca *nem támogatja* a 16 éven aluli személyek közérdekű munka végzésének lehetővé tételét.

- NGM:

Az NGM ugyancsak az Mt. munkavállalói fogalmából indult ki a válaszában. Hangsúlyozta, hogy „a természetes személynek az a jogi képessége, hogy munkavállalóként munkajogviszonyban álljon, igazodva Magyarország nemzetközi kötelezettségeihez, általános szabályként meghatározott életkorhoz kötődik”. Az Mt. értelmében ez – két kivételtől eltekintve – a tizenhatodik életév betöltését feltételezi. A tárca szerint az érintett személyi kör *fokozott védelmi igénye nem hagyható figyelmen kívül* az eljárás alá vont fiatalok esetében sem annak megítélésekor, hogy közérdekű munka esetükben kiszabható-e vagy sem.

Ezekre tekintettel a tárca *nem támogatja* a 16 éven aluli személyek közérdekű munka végzésének lehetővé tételét.

- BM és EMMI:

E kérdés kapcsán mindkét tárca érvelésének kiindulópontja az volt, hogy a hatályos szabályozás értelmében a tankötelezettség annak a tanévnek a végéig tart, amelyben a tanuló a tizenhatodik életévét betölti, ezért mind a Btk.-ban, mind a Szabs. tv.-ben irányadó szabályozás a tankötelezettség felső korhatárával áll összhangban. Álláspontjuk szerint a tizenhatodik életévüket be nem töltött fiatalok által végrehajtott közérdekű munka *a tankötelezettség teljesítését veszélyeztetné*, tekintettel arra, hogy ezeknek a személyeknek iskolába kell járniuk, így nem tudnak egyidejűleg közérdekű munkát végezni.

Az EMMI ezzel egyidejűleg hozzátette, hogy a közérdekű munkavégzés annak ellenére is ellehetetlenítene az iskolába járási kötelezettséggel együtt járó otthoni felkészülést is, hogy a közérdekű munkát az elkövető a heti pihenőnapon vagy szabadidejében végezné.

Mіндеzek alapján *egyik tárca sem támogatja a 16 éven aluli fiatalok közérdekű munkavégzésének lehetővé tételét.*

Az EMMI ugyanakkor mind a fiatalok, mind a fogyatékos személyek és az anyagi nehézséggel élő elkövetők tekintetében *alternatív javaslatot fogalmazott meg*. Eszerint a tárca a *Köt. tv.* alapján *végezhető önkéntes tevékenységhez hasonló, speciális munkatevékenység bevezetésének megfontolását javasolja*, amely e személyek számára a szükséges garanciákkal alternatíva lehet a szabálysértési eljárásban kiszabott pénzbüntetés – illetve annak meg nem fizetése esetén az adók módjára történő végrehajtás – kiváltására.

Összességében az EMMI *szükségesnek tartja a szabálysértési közérdekű munkavégzés szabályrendszerének felülvizsgálatát a fogyatékos személyek, a 16 éven aluli fiatalok és az anyagi nehézséggel*

élő elkövetők szempontjából, amelynek érdekében az érintett szaktárcák bevonásával munkacsoport kialakítását javasolja, amellyel megítélése szerint biztosítható lenne az a komplex szemlélet, amelyben az érintett elkövetők jogai nem sérülnének és maradéktalanul érvényesülnének a szabálysértési eljárás során. E munkacsoport keretében a tárca szerint lehetőség adódna áttekinteni azokat az elsősorban végrehajtási jellegű szabályokat is, amelyek alkalmazása szükségtelen hátrányt jelenthet e személyek számára.

3. A közérdekű munkára jelentkezés határideje tekintetében:

A Szabs. tv. 138. § (1) bekezdés a) pontja 2017. január 1-től úgy szól, hogy a határozat, illetve a végzés *a meghozatala napján jogerős, ha ellene nincs helye jogorvoslatnak.* A beadványozó e körben aggályosnak tekinti, hogy a Szabs. tv. nem szabályozza a meghozataluk napján jogerőssé váló határozatok kézbesítését. A bíróság megfizetésének, valamint *a közérdekű munkára jelentkezésnek a határidejét* a törvény ugyanis *a határozat jogerejébe köti*⁸, ám nem szól a határozatok kézbesítésével kapcsolatos határidőkről, szabályokról. Ezért tapasztalataik szerint előfordul, hogy – a határozat írásba foglalásához és kézbesítéséhez szükséges további időtartam miatt – *az elkövető csupán a közérdekű munkára történő jelentkezési határidő lejártja után kapja kézbe a bíróságot kiszabó határozatot.* Ilyen esetben az elkövetőnek kizárólag igazolási kérelem benyújtásával van esélye elkerülni a bíróság elzárásra történő átváltoztatását. Az elkövető tehát kiszolgáltatott helyzetbe kerül a bírósági munkateher és a postai szolgáltatás gyorsasága függvényében.

A panaszos jelezte, hogy ún. fókuszcsoporthozos beszélgetés keretében a szabálysértési ügyekben eljáró bírósági titkárok valamennyien jogalkalmazási problémákról számoltak be e kérdéskört érintően.

A végrehajtási határidőket és a kézbesítési anomáliákat érintően a civil szervezet – utóbb megküldött beadványában – egy konkrét, ám nem bíróság kiszabásával végződött eset bemutatásával is szolgált, amelyben az – egyébként fiatalos – elkövető jelen volt a közérdekű munka kiszabásáról rendelkező bírósági végzés meghozatalakor tartott tárgyaláson. A végzés ellen az elkövető nem jelentett be fellebbezést, azonban az nem lett jogerős, mert a szabálysértési hatóság nem jelent meg a tárgyaláson és jogorvoslati szándékáról így nem tudott nyilatkozni. A hatóság utóbb sem élt fellebbezési jogával, ezért a végzés jogerős lett. A jogerős záradékkal ellátott végzést olyan időpontban kézbesítették az elkövető részére, amikor már eltelt a közérdekű munkára jelentkezés határideje (és egyébiránt a jogerő dátumát követően olyan időpontban került sor a jogerősítő záradék elkészítésére, amikor már eleve lejárt a közérdekű munkára jelentkezés 3 napos határideje), pedig az elkövető jóhiszeműen, a jogerős végzés kézhezvételét követő 3 munkanapon belül jelentkezett az állami foglalkoztatási szervnél (munkaügyi kirendeltségnél). A kirendeltségen nem tájékoztatták arról, hogy a határidő elmulasztása miatt már sor került a kormányhivatal értesítésére (azaz, hogy az elzárásra történő átváltoztatás érdekében intézkedést kezdeményeztek), és arra sem hívták fel az elkövető figyelmét, hogy a mulasztása miatt igazolási kérelmet nyújthat be. A közérdekű munkát végül elzárásra változtatta át a bíróság.

A beadványban ismertetett ügy vizsgálatára a bírósági eljárás tényére tekintettel nem rendelkezem hatáskörrel, ezért a jelentésomban kizárólag a jogszabályi háttér elemzésére szorítkoztam.

A beadványozó által felvetett anomália *a jobbiztonság követelményét és a tisztességes eljárásból való jogot érinti*; ugyanakkor a kiegészítő beadvány a *vizsgálatom kiterjesztésére* adott alapot azzal, hogy

⁸ Szabs. tv. 141. § (1) bekezdése: „A pénzbírságot, a helyszíni bírságot, a rendbírságot, a szabálysértési költséget és az okozott kárt a határozat jogerőre emelkedésétől számított harminc napon belül kell megfizetni. A pénzbírság, a helyszíni bírság, a rendbírság, valamint a szabálysértési költség befizetéséből származó bevétel az államháztartás központi alrendszerének bevételeit képezi.”; Szabs. tv. 142. § (1) bekezdése: „A meg nem fizetett pénzbírság vagy helyszíni bírság - gépjárművezető távollétében kiszabott helyszíni bírság kivételével - közérdekű munkával történő megváltása érdekében az elkövető - e törvény eltérő rendelkezése hiányában - a pénzbírság, helyszíni bírság befizetésére rendelkezésre álló határidő lejártát követő harmadik munkanapig személyesen jelentkezhet a lakóhelye vagy tartózkodási helye, ennek hiányában az elkövetés helye szerint illetékes állami foglalkoztatási szervnél. Szabs. tv. 144. § (6) bekezdése: „Közérdekű munka kiszabása esetén az elkövető köteles a határozat jogerőre emelkedését követő három napon belül az illetékes állami foglalkoztatási szervnél jelentkezni.”

nem kizárólag a bírságot kiszabó határozatok, hanem a közérdekű munkát kiszabó határozatok vonatkozásában is át kellett tekintenem a szabályozást.

E kérdés kapcsán az érintett tárcák (BM, NGM és IM) mellett az Országos Bírósági Hivatal (a továbbiakban: OBH) szakmai tapasztalatainak megismerésére is intézkedést tettem.

- OBH és BM:

A BM e kérdést érintően arról tájékoztattott, hogy a módosítást a bíróságok kezdeményezték, és e kezdeményezés találkozott a költséghatékony szabálysértési eljárás kialakítására irányuló jogalkotói szándékkal, ráadásul a kezdeményező OBH a kézbesítéssel kapcsolatos gyakorlati problémákat nem jelzett a tárcának.

Ezzel szemben az OBH arról tájékoztattott, hogy *a felvetett gyakorlati anomália orvoslása érdekében az OBH már több alkalommal kezdeményezte a tárcánál a közérdekű munkára jelentkezésre nyitva álló „rendkívül szoros” határidő meghosszabbítását.* Emellett az OBH szerint figyelemmel kell lenni a mulasztás igazolására vonatkozó törvényi szabályozásra, amely lehetőséget ad az eljárás alá vont személyt ért hátrány utólagos kezelésére. Továbbá e probléma mérséklését szolgálja a bíróságok által bevezetett azon „jó gyakorlat”, miszerint a pénzbírságot kiszabó ügydöntő végzés jogerőre emelkedését és végrehajthatóságát az eljáró bírósági titkár záradékban állapítja meg, a jogerősítő záradékkal ellátott végzés kiadmányát kiadja az eljárás alá vont személynek, majd *az iratokat 30 napra nyilvántartásba helyezi.* A bírósági titkár *megvárja a jogerősítő záradékkal ellátott végzés eljárás alá vont személy részére történt kézbesítését igazoló térítvény visszaérkezését,* ezt követően a záradékkal ellátott ügydöntő végzés megküldésre kerül a kormányhivatalnak.⁹

A BM egyébiránt kifejtette, hogy amennyiben az elkövető meghallgatására a szabálysértési eljárásban sor kerül, úgy már ennek során nyilatkozik arról, hogy a közérdekű munka teljesítését vállalja-e. Az ezzel kapcsolatos *szükséges információkat tehát már ekkor megkaphatja.* A hatályos szabályozás továbbá rendelkezik arról, hogy az elkövetőnek tájékoztatásban kell részesülnie a pénzbírságot megállapító határozatban, a helyszíni bírság szelvényen, továbbá a közérdekű munka büntetést kiszabó döntés során a kiszabott büntetés teljesítésének módjáról, vagy az esetlegesen annak helyébe lépő közérdekű munkavégzésre vonatkozó szabályokról, határidőkről.

- NGM:

A tárca jelezte, hogy a *bírságot kiszabó határozat esetében az elkövetőt érintő joghátrányt nem tapasztaltak* az eljáró járási (kerületi) hivatalok, mert az elkövető ezen esetekben a kézhezvételt követő 8 napon belül tárgyalás tartását kérheti, és ekkor a döntés jogerőre emelkedésére sem kerül sor. Az elkövetőt tehát ilyen módon nem éri hátrány.

Mindazonáltal tapasztalatai szerint az elkövetők számára hátrányt jelent, hogy különösen *a bíróság és az általános szabálysértési hatóság által kiszabott közérdekű munka esetében a döntés kézhezvételét megelőzően a döntés már jogerőre emelkedett a meghozatala napján (amikor ellene nem volt helye jogorvoslatnak), illetve eltelt a jogerőre emelkedéstől számított jelentkezésre előírt határidő.*

Ennek kapcsán *az NGM már javaslatot tett a jogszabály módosítására,* és ennek keretében arra is, hogy valamennyi esetben – tehát a bírság közérdekű munkával történő megváltása és a bíróság, illetve általános szabálysértési hatóság által kiszabott közérdekű munka esetében is – egységesen kerüljön meghatározásra az állami foglalkoztatási szervnél történő jelentkezés határideje.

- IM:

Az IM a jogerő időpontját érintően fentebb jelzett módosítás indoklásához (miszerint a büntetőeljárásban a másodfokú bíróság fellebbezéssel meg nem támadható ítélete azon a napon emelkedik jogerőre, amelyen azt meghozták, és a Be. és a Szabs. tv. szabályozásának különbözősége szakmai szempontok alapján nem indokolható) kapcsolhatóan fontos tényre

⁹ Ennél a pontnál megjegyzést érdemel, hogy a beadványozó által ismertetett eset 2015-2016. között zajlott, míg az OBH tájékoztatásában szereplő gyakorlati megoldás vélhetően az új törvényi helyzetre tekintettel került kialakításra 2017-ben.

hívta fel a figyelmet. E szerint a büntetőeljárás és a szabálysértési eljárás szabályozása különböző, hiszen a büntetőeljárásban nem az elkövető döntésétől függ, hogy megfizeti-e a pénzbüntetést, vagy közérdekű munkával megváltja-e azt. A megfelelő jogkövetkezmény megválasztására a jogalkalmazó jogosult. A Bv. tv. alapján pedig a pénzbüntetést a törvényszék gazdasági hivatala hajtja végre. Az elítéltnak főszabályként a pénzbüntetést a gazdasági hivatal felhívásának kézbesítésétől számított tizenöt napon belül kell megfizetnie. Ennek elmulasztása esetén a gazdasági hivatal keresi meg a büntetés-végrehajtási bírót a pénzbüntetés szabadságvesztésre átváltoztatása iránt. Fiatalkorú esetén a pénzbüntetés meg nem fizetése esetén a gazdasági hivatal intézkedik annak behajtása iránt, ha pedig ez eredménytelen, akkor kezdeményezi a büntetés-végrehajtási bírónál a közérdekű munkára vagy szabadságvesztésre való átváltoztatást. Ez alapján tehát *a büntetés-végrehajtásban az elkövető nem kerülhet a bírósági munkatehertől vagy a postai szolgáltatás gyorsaságától függő kiszolgáltatott helyzetbe.*

4. A közérdekű munkára jelentkezés gyakorlati anomáliái az elzárásukat töltő elkövetők esetében:

A beadványozó jelezte továbbá azt a gyakorlatban előfordult problémát, miszerint *a rövid idő alatt több szabálysértési bírsággal sújtott elkövetők* büntetése nem minden esetben kerülnek egységes elbírálás alá, ezért az egyes kiszabott büntetéseket egymást követően hajtják végre. Amennyiben az elkövető a szabálysértési büntetések sortartással történő végrehajtása keretében folyamatosan szabálysértési elzárás alatt áll, a vele szemben időközben kiszabott szabálysértési bírság közérdekű munkával történő megváltására adott esetben nincs lehetősége, mert a közérdekű munkára való jelentkezés, illetve az igazolási kérelem előterjesztésének határideje egyaránt eltelt, amíg ő szabálysértési elzárásait töltötte. A civil szervezet jelzése szerint előfordult olyan eset, amikor a szabályozási anomália miatt az elkövető több mint egy évet töltött szabálysértési elzárásban, hiszen nem tudta megfizetni a bírságot, ám nem volt lehetősége az időközben kiszabott bírságainak közérdekű munkával történő megváltására sem, tehát a szabálysértési bírságait rendre elzárásra változtatta át a bíróság.

A beadványozó szerint az igazolási kérelem sem képes minden esetben orvosolni az elkövető hátrányos helyzetét. Az igazolási kérelmet az elmulasztott határnaptól számított legfeljebb 3 hónapon belül lehet benyújtani, amellyel együtt azonban pótolni kell az elmulasztott cselekményt is, azaz az állami foglalkoztatási szervnél történő megjelenést.¹⁰ Ha az elkövető több, halmazzatba nem foglalt elzárását tölti, előfordul, hogy nem marad ideje megjelenni a munkaügyi kirendeltségen.

Tekintettel a szabálysértéseknek a bűncselekményekhez képest csekélyebb társadalomra veszélyességére, az elkövetett cselekmény súlya és a büntetés mértéke közötti indokolatlan aránytalanság *a jogállamiság követelményéhez kapcsolódik*, továbbá érinti az érintett személyek tisztességes eljáráshoz fűződő jogát, ezért a vizsgálatom e kérdéskörre is kiterjedt.

A vizsgálat keretében megkeresett BM és IM az alábbi álláspontjáról tájékoztatott.

- BM és IM:

A BM szerint az esetek döntő többségében a közérdekű munkavégzésre a pénzbírság meg nem fizetése miatt kerül sor, és ezekben az esetekben az elkövetőnek tipikusan 42 napja van arra, hogy a közérdekű munkára jelentkezzen (bejelentett jogorvoslat hiányában a kézbesítést követő 9.

¹⁰ Szabs. tv. 85. § (1)-(4) bekezdése: „Aki önhibáján kívül nem jelent meg a kitűzött határnapon vagy elmulasztott valamilyen határidőt, igazolási kérelmet nyújthat be. Az igazolási kérelmet az elmulasztott határnaptól, illetve az elmulasztott határidő utolsó napjától számított nyolc napon belül lehet előterjeszteni. Ha a mulasztás az eljárás alá vont személynek, a tanúnak, a szakértőnek később jutott tudomására vagy az akadály később szűnt meg, a határidő a tudomásra jutástól, illetve az akadály megszűnésétől kezdődik. Az elmulasztott határnaptól (határidő utolsó napjától) számított három hónapon túl igazolási kérelmet nem lehet előterjeszteni. Az igazolási kérelemben elő kell adni a mulasztás okát és azokat a körülményeket, amelyek a mulasztás vétségét valószínűsítik. Határidő elmulasztása esetén az igazolási kérelem előterjesztésével együtt az elmulasztott cselekményt is pótolni kell. Az igazolási kérelmet méltányosan kell elbírálni.”

napon jogerős lesz a határozat + 30 nap fizetési határidő + 3 munkanap törvényi jelentkezési határidő). Ha az elkövető ebben a teljes időtartamban szabálysértési elzárást tölt – amelynek átlagos hossza elzárásonként 3 nap – és emiatt határidő-mulasztás következik be, igazolási kérelem benyújtásával lehetősége van a mulasztás igazolására, így a közérdekű munka igénybevételére.

Az IM ugyancsak az igazolási kérelem benyújtásának lehetőségére hivatkozott a válaszában, amellyel a mulasztót olyan pozícióba kell hozni, mintha a mulasztás be sem következett volna.

Ezek alapján a tárcák a felvetett kérdést *nem tekintik aggályosnak*.

5. Az állami foglalkoztatási szervvel történő kapcsolattartás tekintetében:

A beadványozó civil szervezet arra a gyakorlati problémára is felhívta a figyelmemet, miszerint a szabálysértési közérdekű munka végrehajtása során adott esetben gondot okoz az elkövetőknek, hogy a számukra megfelelő és kijelölhető munkahely hiányában, *ismételten, harminc naponként személyesen kell megjelenniük az állami foglalkoztatási szervnél* akkor is, ha továbbra sincs számukra felajánlható munka.¹¹ A személyes megjelenési kötelezettség az elkövető számára fokozott terhet jelenthet különösen, ha harminc naponként meg kell oldania a saját munkahelyéről való távollétet, illetve – amennyiben nem az állami foglalkoztatási szerv közvetlen közelében lakik – az állami foglalkoztatási szervhez való utazást. Emellett a beadványozó állítása szerint ez a szabály az állami foglalkoztatási szerv számára is külön terhet jelent. Mindezek alapján a beadványozó felvetette a telefonon történő kapcsolattartás lehetőségét, az ismételt személyes megjelenési kötelezettség alternatívájaként.

Az esélyegyenlőség követelményét érintő kérdés kapcsán megkeresett, érintett tárcák a következőkről tájékoztattak.

- BM:

A tárca az ismételt megjelenési kötelezettség költséghatékonyabb és időtakarékosabb módon, rövid úton történő lehetővé tételére vonatkozó kérdésem kapcsán úgy nyilatkozott, hogy *az elektronikus úton is megvalósítható ismételt jelentkezést támogathatónak tartaná*. Ennek alátámasztásaként jelezte, hogy az elektronikus ügyintézés bővülésének okán elképzelhető lehet a jelentkezés – megfelelő azonosítást követően rövid úton – esetleg ügyfélkapu igénybevételével.

- NGM:

Az NGM általában véve a *más, költséghatékonyabb, időtakarékosabb módon történő ismételt megjelenési kötelezettség támogatása* mellett elképzelhetőnek tartja azt is, hogy az *ismételt személyes megjelenésre kötelezésre csak akkor kerüljön sor, ha az állami foglalkoztatási szerv munkalehetőséget fel tud ajánlani*.

¹¹ Szabs. tv. 144. § (10) bekezdése: „Közérdekű munkavégzésre alkalmas munkahely hiányában a munkahely kijelölés ismételt megkísérlése érdekében harminc napon belül ismételt megjelenésre kell felszólítani az elkövetőt mindaddig, ameddig közérdekű munkavégzésre alkalmas munkahely kijelölésére nem kerül sor.”

Szabs. tv. 144. § (17) bekezdés b) pontja: „Ha az elkövető munkakötelezettségének nem vagy részben, vagy az állami foglalkoztatási szerv előtti megjelenési vagy ismételt megjelenési kötelezettségének nem tesz eleget, [...] az állami foglalkoztatási szerv haladéktalanul, de legkésőbb két napon belül erről értesíti a végrehajtásért felelős szabálysértési hatóságot. Az a) és b) pont esetében az értesítést a szabálysértési hatóság - az ügyben keletkezett iratokkal együtt - szabálysértési elzárásra történő átváltoztatás érdekében tizenöt napon belül megküldi a bíróságnak. [...]”

6. A foglalkoztathatósági szakvélemény díja tekintetében:

A közérdekű munka elvégzésének mind a büntetőeljárásban, mind a szabálysértési eljárásban alapvető feltétele az elkövető orvosi vizsgálata, amelyről ún. foglalkoztathatósági szakvélemény készül. Az NM rendelet 16/C. § (3) bekezdése és 16/D. § (3) bekezdése értelmében a szakvélemény a szabálysértési eljárás során alkalmazott és a büntetőeljárás során kiszabott közérdekű munka megkezdésének is kötelező feltétele. A szakvélemény díjának megfizetése tekintetében azonban eltérő szabályozási megoldások érvényesülnek. A Szabs. tv. 92. § (1) bekezdés d) pontja szerint ugyanis a meg nem fizetett pénzbírság vagy helyszíni bírság közérdekű munkával történő megváltása esetén a közérdekű munka végzéséhez beszerzett foglalkoztathatósági szakvélemény költsége *szabálysértési költségnek minősül, az tehát az elkövetőt terheli.* Ezzel szemben a szabálysértési eljárásban büntetésként kiszabott, valamint a büntetőeljárásban kiszabott közérdekű munkavégzéshez szükséges foglalkoztathatósági szakvélemény díját *az állam viseli.*

A beadványozó jelezte, hogy amennyiben a szabálysértési bírsággal sújtott elkövető a bírság megfizetése helyett annak közérdekű munkával történő megváltását választja, vélelmezhetően nem csupán a bírság megfizetése, hanem a foglalkoztathatósági szakvélemény díjának befizetése is nehézséget jelent számára. Anyagi nehézségei miatt tehát sok elkövető számára nem jelent valós alternatívát a szabálysértési bírság megfizetése helyett annak közérdekű munkával történő megváltása, így értelemszerűen – mivel a bírság megfizetésére sem képes – kizárólag az elzárásra történő átváltoztatásra számíthat. Pedig a beadványozó szerint a közérdekű munkát azok számára kell minél könnyebben elérhetővé tenni, akik egyébként képtelenek a bírság megfizetésére.

Az esélyegyenlőség megteremtésére törekvés jegyében a kérdést ugyancsak a vizsgálat alá vontam. Az érintett tárcák a következőket fogalmazták meg ezzel kapcsolatosan.

- BM és IM:

E két tárca az állami büntetőhatalomra helyezte a hangsúlyt a válaszában. E szerint a büntetésként kiszabott közérdekű munka esetében – a büntetőeljáráshoz hasonlóan – indokolt az állami költségviselésre vonatkozó szabály, tekintettel arra, hogy az állam büntető hatalmának megnyilvánulásaként megállapított büntetést a foglalkoztathatósági szakvélemény hiányában nem lehet teljesíteni. A más szankció helyébe lépő közérdekű munka esetén azonban az elkövetők önkéntesen, saját döntésük alapján választják a bírság közérdekű munkával történő megváltását, ezért kötelesek a foglalkoztathatósági szakvélemény költségeit viselni, hiszen a közérdekű munka végrehajtása nem az állam büntetőhatalmának közvetlen megnyilvánulása, hanem az elkövető által önként választott végrehajtási alternatíva.

Mindezek alapján a két tárca nem támogatja, hogy minden esetben az állam viselje a foglalkoztathatósági szakvélemény költségét.

- NGM:

A tárca támogatását fejezte ki válaszában a foglalkoztathatósági szakvélemény költségének államot terhelő szabályozását illetően a meg nem fizetett szabálysértési bírság közérdekű munkával történő megváltása esetében is.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az Alaptörvény 30. cikk (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el, eljárását bárki kezdeményezheti. Ugyanezen cikk (2) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat

kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez.

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 1. § (2) bekezdés a) pontja értelmében az alapvető jogok biztosa kiemelt figyelmet fordít a gyermekek jogainak, d) pontja értelmében pedig a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak a védelmére; továbbá ugyanezen szakasz (3) bekezdése értelmében megkülönböztetett figyelmet fordít a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére.

Az Ajbt. 2. § (2) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa javaslatot tehet az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése értelmében továbbá az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Ezen túlmenően az Ajbt. 20. § (1) bekezdése arra is felhatalmazást ad, hogy az alapvető jogok biztosához benyújtott beadvány alapján – az Ajbt.-ben meghatározott kivétellel – vizsgálatot folytasson, és az Ajbt.-ben meghatározott intézkedést alkalmazza.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

Szükséges utalni továbbá az Ajbt. 37. §-ára, amely arra ad felhatalmazást, hogy amennyiben az alapvető jogok biztosa álláspontja szerint az alapjogi visszásság valamely jogszabály nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra jogosult szervnél jogszabály módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését. Ez alapján a vizsgálati hatásköröm kiterjed az érintett jogszabályi rendelkezések alapjogi szempontú áttekintésére is, és azokkal összefüggésben általános jellegű észrevételek, javaslatok megfogalmazására is.

Végül külön kiemelném az Ajbt. 18. § (3) bekezdésének e) pontját, amely úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosa nem vizsgálhatja a bíróság tevékenységét. Erre tekintettel a beadványozó utóbbi beadványában részletezett – az előző pontban kifejtett, a bíróság általi elzárásra történő átváltoztatással végződött – konkrét ügy vizsgálatára nem rendelkezem hatáskörrel. Mindazonáltal az Ajbt. 26. § (1) bekezdése rögzíti a hatóságnak nem minősülő szervek közreműködési kötelezettségét, a (2) bekezdése értelmében pedig az alapvető jogok biztosa az általa vizsgált ügyben a közreműködésre köteles szervezettől vagy személytől, illetve a szervezet munkatársától írásbeli magyarázatot, nyilatkozatot, felvilágosítást vagy véleményt kérhet. Az OBH megkeresésére ezen eljárásjogi jogosultságom keretében került sor.

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybíróági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül

hagyását kell indokolni”. Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI. 17.). AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírói határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírói határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

II.1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy *a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság*. A testület 9/1992. (I. 30.) AB határozatában részletesen kifejtette, hogy a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

II.2. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése a *tisztességes eljárás*hoz való jog deklarációja keretében kimondja, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.

Az Alkotmánybíróság a tisztességes eljárásról való jog kérdését több döntésében is elemezte [Vö. például 8/2015. (IV. 17.) AB határozat; 14/2004 (V. 07.) AB határozat; 22/2014. (VII. 15.) AB határozat; 6/1998. (III. 11.) AB határozat]. Ezek szerint *a tisztességes eljárás*hoz való jog *abszolút jog*, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. A tisztességes eljárás követelménye által meghatározott garanciák nem abszolútak, de az általános szabály szerinti mérlegelésnek mégis abszolút korlátai. Nincs olyan szükségesség, amely miatt a tárgyalás tisztességes voltát arányosan ugyan, de korlátozni lehetne; hanem a tisztességes tárgyalás fogalmán belül alakítandó ki olyan ismérrendszer, amely annak tartalmát adja, s csak ezen belül értékelhető bizonyos korlátozások szükséges és arányosak voltak. A 7/2013. (III. 1.) AB határozatban az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezései tekintetében is irányadónak tekintette a tisztességes eljárásról fűződő alapvető joggal kapcsolatban kimunkált korábbi alkotmánybírói gyakorlatot.

Az Alkotmánybíróság 6/1998. (III. 11.) AB határozatában leszögezte, hogy a *tisztességes eljárás követelménye* olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény tisztességes eljárásról való jogot biztosító XXIV. cikkének érvényesüléséhez nem elegendő, ha az érintett szervek betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését.

A fentiek alapján, álláspontom szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének szabályozási szinten, illetve a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában egyaránt folyamatosan érvényesülnie kell.

A szabálysértési eljárásban eljáró szervek – ideértve a bíróságokat is – valamennyien az Alaptörvény XXIV. cikkének rendelkezései hatálya alá tartoznak, figyelemmel az Alaptörvény

XXIV. cikkéhez fűzött kommentár értelmezésére is. E szerint „a hatóság fogalmába tágabb értelemben minden jogalkalmazó szerv beletartozik, így a közigazgatási szervek mellett a bíróságok is”. Ezért a tisztességes eljárás követelménye minden olyan eljárásra vonatkozik, amelyben valamely személy az állam jogalkalmazói tevékenysége által érintett.

Az EJEE 6. cikke szintén foglalkozik a tisztességes eljáráshoz való joggal. E szerint mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően. Fontos, hogy az e cikkben szereplő garanciák nem kizárólag a büntetőeljárásokra, hanem a szabálysértési eljárásokra egyaránt kiterjednek,¹² illetve az eljárást egységként kezelve, az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) a végrehajtási szakot is az eljárás integráns részének tekinti a 6. cikk szempontjából¹³.

Ezek alapján megállapítható, hogy a szabálysértési eljárás végrehajtási szakában eljáró szervek tevékenysége során is figyelemmel kell lenni a tisztességes eljáráshoz való jog követelményére.

Figyelemmel az Alaptörvény által is garanciális jognak tekintett ésszerű időn belül történő eljárásra – tekintettel arra, hogy a szabálysértési eljárási jog szoros kapcsolatban áll a büntető eljárási joggal –, utalni szükséges az Alkotmánybíróság azon álláspontjára is, miszerint az egyszerűsítés, az ésszerűsítés és a pergazdaságossági szempontok érvényre juttatásakor fokozott figyelmet kell fordítani az alkotmányos büntetőjog követelményeire. A pergazdaságossági és eljárás-egyszerűsítési szempontok nem szolgálhatnak indokul a büntetőeljárási garanciák félre tételére. [72/2009. (VII. 10.) AB határozat; 5/1999. (III. 31.) AB határozat].

II.3. Az Alaptörvény XV. cikke a törvény előtti egyenlőséget deklarálja, majd a (2) bekezdése tartalmazza a *diszkrimináció tilalmát*, mely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése továbbá előírja, hogy Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti, a XV. cikk (5) bekezdése emellett külön is kiemeli, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket. Az Alaptörvény tehát e személyeket gondoskodásra szoruló és külön védelmet igénylő csoportként kezeli.

A töretlen alkotmánybírói gyakorlat rögzíti, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítéltető meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

Utalni szükséges továbbá az EJEE 14. cikkére, amely ugyancsak tiltja a nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetést, és megköveteli az EJEE-ben meghatározott jogok és szabadságok minden megkülönböztetés nélkül történő biztosítását.

A hátrányos megkülönböztetés általános tilalma alóli kivételt jelent az Alaptörvény XV. cikk (4) és (5) bekezdése, amelyek alapján Magyarország az *esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését* célzó

¹² lásd: EJEE 6. cikkének segédlete, 15. pont http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_criminal_ENG.pdf

¹³ lásd: ASSANIDZE v. GEORGIA (2004.), 181. [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"appno":\["71503/01"\],"itemid":\["001-61875"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{); EJEE 6. cikkének segédlete, 188. pont http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_criminal_ENG.pdf

intézkedéseket is tesz. Ezek értelmében az egyenlőség tartalmi megvalósulását szolgáló, az esélyegyenlőtlenség felszámolása érdekében tett pozitív megkülönböztetés megengedett. Az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk (pl. életkor, betegség, fogyatékoság) okán sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás *nem fakultatív feladat: az állam köteles hatékony lépéseket tenni az eredendően, súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására*. Az alkotmánybíróági esetjog szerint az állam szabadságot élvez abban, hogy milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét, mint államcél: e körben mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét.¹⁴

Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése értelmében Magyarországnak a nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítania kell a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját, jelen esetben azt, hogy a magyar jogi szabályozás megfeleljen a CRPD által felállított és a Bizottság által jelzett kötelezettségeknek. Ebbe nemcsak az tartozik bele értelemszerűen, hogy a jogrendszerben nem maradhatnak olyan szabályok, amelyek nem egyeztethetőek össze a CRPD rendelkezéseivel, hanem az is, hogy ahol szükséges, ott a jogalkotó érdemi és hatékony lépéseket tegyen a hiányzó szabályozás megalkotása érdekében.

A CRPD 4. cikke értelmében a részes államok kötelezettséget vállalnak arra, hogy biztosítják és elősegítik valamennyi alapvető emberi jog és szabadság teljes megvalósulását valamennyi fogyatékossgal élő személy számára, a fogyatékossg alapján történő bármiféle hátrányos megkülönböztetés nélkül. Ennek érdekében a részes államok vállalják többek között, hogy meghoznak minden megfelelő jogalkotási, közigazgatási és egyéb intézkedést a CRPD-ben foglalt jogok végrehajtása érdekében; továbbá megtesznek minden megfelelő intézkedést, ideértve a jogalkotási lépéseket is, a fogyatékossgal élő személyek hátrányos megkülönböztetését tartalmazó törvények, rendelkezések, szokások és gyakorlat módosítása vagy eltörlése érdekében.¹⁵

II.4. A *gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogát* az állam mind jogalkotói, mind jogalkalmazói szinten köteles tiszteletben tartani és garantálni.

A gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése rögzíti. A gyermeket főszabályként minden olyan alapvető jog illeti, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. *E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat.* Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam köteletségét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére. A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében. Az Egyezmény preambuluma szerint *a gyermekeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondoskodásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt.*

E kérdéskör kapcsán ugyancsak hivatkozni szükséges továbbá az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése által elvárt azon követelményre, mely szerint Magyarországnak a nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítania kell a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. A gyermekek védelemhez, gondoskodáshoz való joga tekintetében ez a

¹⁴ vö. 11/2014. (IV. 4.) AB határozat; 40/2012. (XII. 6.) AB határozat

¹⁵ CRPD 4. cikk 1/a) és 1/b) pontja

jogharmonizáció az alábbi nemzetközi és európai uniós dokumentumoknak való megfelelésre kötelez.

Az *Egyezmény 3. cikke* a gyermekvédelem legfontosabb alapelvét teremtette meg azzal, hogy a szociális védelem köz- és magánintézményeit, a bíróságokat, a közigazgatási hatóságokat és a törvényhozó szerveket arra hívja fel, hogy minden, a gyermeket érintő döntésükben a *gyermek mindenekfelett álló érdekét* vegyék figyelembe elsősorban. Az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága értelmezésében a gyermek mindenekfelett álló érdeke egyrészt jogot jelent arra, hogy a gyermek legfőbb érdeke elsőbbséget élvezzen a többi érdekekkel szemben; másrészt a jogi rendelkezések értelmezését elősegítő alapelv, amely alapján több lehetséges értelmezés közül azt kell elfogadni, amely a gyermek legfőbb érdekét szolgálja; harmadrészt eljárásjogi alapelv, amely alapján egy gyermeket, gyermekek egy csoportját vagy általában véve a gyermekeket érintő döntések meghozatalakor a döntésnek a gyermekre, gyermekekre való pozitív és negatív hatásait értékelve kell eljárni. A gyermek legfőbb érdekének elsődlegességét deklaráló alapelvnek fő célja az Egyezményben szereplő jogok teljes és hatékony garantálása, valamint a gyermek fejlődési lehetőségeinek holisztikus szemszögből való megközelítése. Ez tehát a részes államoktól gyermekjogi központú szemléletet, továbbá a gyermek fizikai, pszichológiai, érzelmi és lelki egységének valamennyi területen történő biztosítását követeli meg.¹⁶

Az *Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a gyermekbarát igazságszolgáltatásról szóló iránymutatása* (a továbbiakban: Iránymutatás) szerint pedig a gyermekbarát igazságszolgáltatás olyan igazságszolgáltatási rendszer, amely az elérhető legmagasabb szinten biztosítja a gyermekek jogainak tiszteletben tartását és hatékony érvényesítését, figyelembe véve az Iránymutatásban felsorolt elveket, megfelelően tekintetbe véve a gyermek érettségét, értelmi szintjét és az ügy körülményeit. Olyan igazságszolgáltatás, amely hozzáférhető, az életkorak megfelelő, gyors, gondos, a gyermekek jogaihoz és szükségleteihez igazodó és azokra koncentrált, tiszteletben tartja a gyermekek jogait, beleértve a tisztességes eljáráshoz való jogot, az eljárásban való részvétel és az eljárás megértésének jogát, a magánélet, a családi élet, az integritás és a méltóság tiszteletben tartásához fűződő jogot.¹⁷

A jelen vizsgálat tárgya szempontjából külön szükséges foglalkozni *a gyermekkel szemben kiszabható szankciók* kérdésével.

A fiatalkorúak igazságszolgáltatásában alkalmazandó általános minimumkövetelményekről szóló 40/33/1985. számú ENSZ közgyűlési határozat (a továbbiakban: *Pekingi Szabályok*) leszögezte, hogy a fiatalkorúak személyi szabadságának korlátozására csak kivételesen, gondos mérlegelés alapján van lehetőség, és az a lehető legrövidebb ideig tarthat.¹⁸ A Pekingi Szabályok a fiatalkorúak ügyében a szabadságelvonás helyett alternatív intézkedések alkalmazására szólítanak fel, és előírják, hogy *alternatív intézkedéseknek kell rendelkezésre állniuk* annak érdekében, hogy a fiatalkorúak személyiségének megfelelő, az elkövetett cselekmény jellegére is figyelemmel lévő szankció legyen alkalmazható velük szemben.¹⁹

Az *Egyezmény 37. cikk b) pontja* ugyancsak arra szólítja fel a részes államokat, hogy gondoskodjanak arról, hogy „gyermeket törvénytelenül vagy önkényesen ne fosszanak meg szabadságától. A gyermek őrizetben tartása vagy letartóztatása, vagy vele szemben szabadságvesztés-büntetés kiszabása a törvény értelmében csak végső eszközként legyen alkalmazható a lehető legrövidebb időtartammal”.

Szintén utalni szükséges az *Egyezmény 40. cikk (4) bekezdésére*, amely előírja a részes államok számára, hogy „rendelkezések egész sorát, így különösen a gondozással, az irányítással és a felügyelettel, a tanácsadással, a próbára bocsátással, a családi elhelyezéssel, általános és szakmai oktatási programokkal és nem intézményes megoldásokkal kapcsolatban rendelkezéseket kell hozni annak érdekében, hogy a gyermekek számára jólétüknek megfelelő, valamint helyzetükhöz és az elkövetett bűncselekményhez mért elbánást lehessen biztosítani”. Ezzel kapcsolatban az Egyezményhez fűzött

¹⁶ Lásd: az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága 14. sz. általános magyarázatának (2013) különösen 4-6., valamint 32. pontjában http://www2.ohchr.org/English/bodies/crc/docs/GC/CRC_C_GC_14_ENG.pdf; lásd még: A/B-1235/2016. számú jelentés

¹⁷ Lásd még: A/B-1235/2016. számú jelentés

¹⁸ Pekingi Szabályok 17.1. cikk b) pontja

¹⁹ Pekingi Szabályok 17.1. cikk a), c) pontja; 18.1. cikke

általános magyarázat arra hívja fel a figyelmet, hogy a nemzeti jognak biztosítania kell a hatóságok, bíróságok számára a szabadságelvonással járó szankciók alternatíváinak széles körét annak érdekében, hogy a gyermekek szabadságtól való megfosztása valóban csak végső eszköz legyen. A magyarázat egyébiránt utal arra is, hogy az Egyezmény 40. cikkében szereplő, az alternatív intézkedésekkel összefüggő felsorolás nem kimerítő, ezért ennek értelmében a nemzeti kultúrába, jogi tradícióba történő adaptálás útján bővíteni szükséges az alternatív szankciók körét.²⁰

A gyermekekkel szembeni szankciókat tekintve a 2016/800. irányelv 10. és 11. cikke az Egyezménnyel harmonizáló iránymutatást ad a tagállamoknak.²¹ E szerint a tagállamok többek között biztosítják, hogy gyermekek esetében a szabadságelvonás, különösen a fogvatartás, csak a legvégső esetben alkalmazható, továbbá biztosítják, hogy amennyiben lehetséges, az illetékes hatóságok a fogvatartástól eltérő alternatív intézkedéseket alkalmazzanak.

Végül nem hagyható figyelmen kívül a gyermekekkel szemben kiszabható szankciók körében, hogy a hazai szabálysértési jog lehetővé teszi a fiatalkorú személyekkel szemben az elzárás büntetés kiszabását, illetve a közérdekű munka, helyszíni bírság, pénzbírság elzárásra történő átváltoztatását. E törvényi szabályozás alkotmányossági szempontú és a nemzetközi szerződésekkel való összhang szempontjából történő vizsgálata érdekében az ombudsman 2012 márciusában az AJB-3298/2012. számú indítványával az érintett törvényi rendelkezések megsemmisítését kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál. A testület a 3142/2013. (VII. 16.) AB határozatában elutasította az indítványt, és a fiatalkorúak szabálysértési elzárását nem tekintette sem az Alaptörvénybe, sem nemzetközi szerződésbe ütközőnek. Az alkotmánybírói határozatban felsorakoztatott érveléssel e jelentés későbbi szakaszában külön foglalkozom, tekintettel arra, hogy az a fiatalkorúakkal szembeni szankciók rendszerét alapjaiban érinti.

II.5. Az Alaptörvény XVIII. cikk (1) bekezdése a *gyermekmunka tilalmát* mondja ki azzal, hogy „gyermekek foglalkoztatása – testi, szellemi és erkölcsi fejlődésüket nem veszélyeztető, törvényben meghatározott esetek kivételével – tilos”.

A gyermekmunka általános tilalmának a nemzetközi szintű forrás-dokumentumai kronológiai sorrendben a következőkre kötelezték a részes államokat.

A GSZKJNE 10. Cikk 3. pontja értelmében „különleges intézkedéseket kell tenni minden gyermek és fiatalkorú védelmére és segítésére, [...] A gyermekeket és a fiatalkorúakat védeni kell a gazdasági és társadalmi kizsákmányolással szemben. A törvény szerint büntetni kell e személyek olyan munkára történő alkalmazását, amely káros az erkölcsükre vagy az egészségükre, életveszélyes vagy akadályozza rendes fejlődésüket. Az államok kötelesek azt a korhatárt megállapítani, melyen alul a fizetett gyermekmunka tilos és törvényileg büntetendő”.

A 138. ILO Egyezmény arra kötelezi a tagállamokat, hogy a gyermekmunka tényleges felszámolására irányuló nemzeti politikát folytassanak, amelyben a foglalkoztatási jogviszony vagy bármilyen munkavégzés alsó korhatárát fokozatosan olyan szintre emelik, amely biztosítja a fiatalkorúak teljes testi és szellemi fejlődését. Minden tagállam köteles a ratifikációs okmányhoz csatolt nyilatkozatban megjelölni a foglalkoztatás vagy bármilyen munkaviszonyon kívüli munkavégzés tekintetében érvényes alsó korhatárt, amely kor alatt senki sem foglalkoztatható, és nem bocsátható semmilyen munkaviszonyon kívüli munkára, semmilyen foglalkozásban. Az alsó korhatár nem lehet alacsonyabb az iskolaköteles életkornál és semmi esetre sem lehet kevesebb, mint 15 év.²²

²⁰ lásd: az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága 10. sz. általános magyarázata (2007): 70., 73. pont <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsqIkirKQZLK2M58RF%2f5F0vEZN%2bo3pfhJYL%2b%2fo2i7llJgP6EiqSGKnB2CPSr6g7ed2P0M8AO57Tg1kfwe7vhIIwc0tRQLDmAZWHVA9bVwzD%2b>

²¹ Megjegyzendő, hogy a 2016/800 irányelv 2. cikke értelmében a fiatalkorúaknak nyújtandó eljárási biztosítékokat a büntetőeljárson kívül a – hazai környezetben értelmezve – szabálysértési eljárásban (ezen belül pontosabban az elzárással sújtható szabálysértések miatt indult eljárásokban, valamint az egyéb szabálysértési eljárások bírósági szakaszában) is érvényesíteni kell.

²² 138. ILO Egyezmény 1. és 2. cikke

A 15 éves alsó korhatártól a 138. ILO Egyezmény egyes esetekben eltérően szabályoz, amelyek közül külön kiemelendő, hogy a jellegénél, a munkavégzés körülményeinél fogva a fiatalok egészségét, biztonságát vagy erkölcsüket veszélyeztető foglalkoztatásnál az alsó korhatár 18 év (illetve amennyiben az érintett fiatalok egészsége, biztonsága és erkölcsük megővése teljesen biztosított, és az adott ágazatban megfelelő oktatásban vagy szakképzésben részesültek: 16 év)²³; továbbá lehetővé teszi, hogy bizonyos kategóriába tartozó foglalkoztatásokat és munkákat, amelyek tekintetében a foglalkoztatás során különleges és lényegi problémák merülnek fel, a tagállam kivonjon az Egyezmény alkalmazása alól²⁴.

Figyelemmel kell lenni végül arra, hogy a 138. ILO Egyezmény *hatálya nem terjed ki az olyan munkára, amelyet gyermekek és fiatalok általános vagy szakiskolában, továbbá szakképző-, illetve más képző intézményekben végeznek, sem a 14 éven felüli személyek által a vállalatoknál végzett munkára, amennyiben ezeket a munkákat az illetékes hatóság által előírt feltételek között végzik. Ennek feltétele azonban az érintett munkaadói és munkavállalói szervezetekkel való előzetes konzultáció, valamint az, hogy a foglalkoztatás szerves részét képezze egy oktatási vagy képzési tanfolyamnak, egy vállalati szakmai képzési programnak, vagy egy pályaválasztási tanácsadó programnak.*²⁵

Továbbá, a 138. ILO Egyezmény szerint *a nemzeti jog lehetővé teheti a 13-15 év közötti személyek olyan könnyű munkán való foglalkoztatását, amely valószínűen nem ártalmas egészségükre vagy fejlődésükre; jellegénél fogva nem akadályozza iskoláztatásukat, részvételüket az illetékes hatóság által jóváhagyott pályaválasztási vagy oktatási programokban, vagy az oktatásban szerzett ismereteik hasznosítását. Ugyancsak a nemzeti jogalkotás engedélyezheti a 15. életévüket betöltött, de kötelező iskoláikat be nem fejezett személyek alkalmazását vagy munkaviszonyon kívüli munkáját olyan munka esetében, amely megfelel a 13-15 év közötti személyek könnyű munkán foglalkoztathatósága feltételeinek.*²⁶

A 182. ILO Egyezmény a gyermekmunka súlyosabb formáinak betiltására, felszámolására hívja fel a tagállamokat. A gyermekmunka legrosszabb formái között tartja számon az egyezmény a kényszer- vagy kötelező munkát is.²⁷

A *Charta 32. cikke* generális tilalmat fogalmaz meg a gyermekek foglalkoztatására vonatkozóan, ezzel egyidejűleg pedig meghatározza, hogy *a foglalkoztatás alsó korhatára – a fiatalok számára kedvezőbb szabályok sérelme nélkül és korlátozott kivételekkel – nem lehet alacsonyabb, mint a tanköteles kor felső határa.* E cikkely szerint a fiatal munkavállalóknak életkoruknak megfelelő munkakörülményeket kell biztosítani, *védni kell őket a gazdasági kizsákmányolással szemben és minden olyan munkától, ami sértheti biztonságukat, egészségüket, fizikai, szellemi, erkölcsi és szociális fejlődésüket, vagy összeütközésbe kerülhet nevelésükkel, oktatásukkal.*

III. Az ügy érdemében

1. A fogyatékos személyek közérdekű munkavégzésének kizárása:

A fogyatékos személyek hátrányainak enyhítése, esélyegyenlőségük megalapozása, illetve a társadalom szemléletmódjának alakítása érdekében került megalkotásra a Fot., amely úgy fogalmaz, hogy a fogyatékos emberek a társadalom egyenlő méltóságú, egyenrangú tagjai, akik a mindenkit megillető jogokkal és lehetőségekkel csak jelentős nehézségek árán vagy egyáltalán nem képesek élni.²⁸ A Fot. 4. § a) pontjában olvasható definíció szerint „fogyatékos személy: az a személy, aki tartósan vagy véglegesen olyan érzékszervi, kommunikációs, fizikai, értelmi, pszichoszociális károsodással - illetve ezek bármilyen halmozódásával - él, amely a környezeti,

²³ 138. ILO Egyezmény 3. cikke

²⁴ 138. ILO Egyezmény 4. cikke

²⁵ 138. ILO Egyezmény 6. cikke

²⁶ 138. ILO Egyezmény 7. cikke

²⁷ 182. ILO Egyezmény 3. cikke

²⁸ lsd. Fot. preambuluma

társadalmi és egyéb jelentős akadályokkal kölcsönhatásban a hatékony és másokkal egyenlő társadalmi részvételt korlátozza vagy gátolja”.

A fogyatékos személyek munkavégzése kapcsán az előző fejezetben hivatkozott, a társadalmi egyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó nemzetközi rendelkezéseken túl figyelemmel kell lennünk a további, a tárgy szempontjából konkrét nemzetközi elvárásokra. A CRPD annak deklarálásával, hogy a fogyatékossgal élő személyek tényleges egyenlőségének előmozdításához és eléréséhez szükséges különleges intézkedések nem tekintendők hátrányos megkülönböztetésnek,²⁹ arra kötelezi a tagállamokat, hogy hozzájáruljanak a szükséges intézkedéseknek annak érdekében, hogy a fogyatékossgal élő személyek cselekvőképességének gyakorlásához esetlegesen szükséges – megfelelő és hatékony biztosítékokat jelentő – segítség hozzáférhetővé váljon.³⁰

A CRPD 8. cikke a társadalmi tudatosság növelése jegyében a fogyatékossgal élő személyek szakértelme, érdemei, képességei, valamint a munkahelyi és a munkaerő-piaci hozzájárulásuk elismerésének elősegítésére szólít fel.³¹ A munkáltatással összefüggésben a CRPD 27. cikke a fogyatékos személyek munkavállaláshoz való jogának elismerésére, másokkal azonos alapon történő biztosítására hívja fel a részes államokat; amely magában foglalja egy, a fogyatékossgal élő személyek számára nyitott, befogadó és hozzáférhető munkaerő-piacon szabadon választott és elfogadott munka révén nyerhető megélhetés lehetőségének jogát. Ennek keretében a részes államokat arra kötelezi, hogy – akár törvényalkotás útján is – megtiltsanak mindennemű, a fogyatékossgal alapján történő, a munkavállalás bármely formájával kapcsolatos hátrányos megkülönböztetést.³²

Ezzel összhangban a Fot. ugyancsak rögzíti a fogyatékos személy munkához való jogát, amelyen belül elsősorban – lehetőség szerint – az integrált, ennek hiányában pedig a védett foglalkoztatásra való jogosultságukat nevesíti. A törvény a foglalkoztatást biztosító munkáltató oldalán ugyan arra vonatkozó kötelezettséget állapít meg, hogy biztosítsa a munkavégzéshez szükséges mértékben a munkahelyi környezet megfelelő átalakítását, ám az átalakítással kapcsolatos költségek fedezésére a központi költségvetésből támogatás igényelhető.³³ A Fot. értelmében továbbá a megváltozott munkaképességű munkavállalókat foglalkoztató akkreditált munkáltatókat és a fejlesztő foglalkoztatást végző foglalkoztatókat a központi költségvetés támogatásban részesíti.³⁴

E hivatkozott rendelkezések kifejezetten az érintett társadalmi csoport tagjainak foglalkoztatását, munkáltatását tárgyalják, amely természetesen nem jelenti egyben azt is, hogy a társadalomra veszélyes cselekmény – szabálysértés vagy bűncselekmény – elkövetéséért járó szankció szabályozása és végrehajtása keretében is közvetlenül alkalmazandónak tekinthetőek. Elismerve azt a BM és NGM által képviselt és fentebb idézett álláspontot, miszerint a közérdekű munka funkciója büntetés, és nem szolgáltatás nyújtása (munkalehetőség felkutatása és foglalkoztatás biztosítása), megítélésem szerint mégis, *a CRPD és a Fot. által kimunkált követelmények, elvek valamennyi jogterületet szükségszerűen áthatják, ezért azok nem hagyhatóak figyelmen kívül.* Ezzel összhangban a társadalmi felzárkóztatásra vonatkozó, az Alaptörvényben deklarált állami kötelesség sem passzív, hanem kifejezetten aktív kötelezettséget teremt Magyarország számára, amelynek keretében arra kell törekedni, hogy a fogyatékos személyek másokkal egyenlő esélyekkel rendelkezzenek, függetlenül attól, hogy a társadalmi élet mely szegmenséről van szó. Azokban az élethelyzetekben, amikor egy jogszerűtlen magatartás, cselekmény miatt büntetés kiszabására van szükség, *az állami büntetőbatalom érvényesítése nem zárhatja ki az esélyegyenlőség és az egyenlő bánásmód követelményének, szempontjainak figyelembe vételét.*

²⁹ CRPD 5. cikk 4. pontja

³⁰ CRPD 12. cikk 3. és 4. pontja

³¹ CRPD 8. cikk 2. pont a)/iii. alpontja

³² CRPD 27. cikk 1. pont a) alpontja

³³ Fot. 15. § (1) és (2) bekezdése

³⁴ Fot. 16. §

A Szabs. tv. a fogyatékos személyek tekintetében az általánostól eltérő speciális szabályozást állapít meg, amelynek indokát a méltányolható személyi, egészségügyi körülmények törvényi szintű figyelembe vételének szükségessége adja.

A Szabs. tv. rendelkezései értelmében, amint azt fentebb részletesen bemutattam, összességében megállapítható, hogy szemben a többi eljárás alá vont személlyel, a fogyatékos személyek esetében a szabálysértési büntetések között nincs választási alternatíva, ugyanis velük szemben kizárólag pénzbírság kiszabására van lehetőség, amelynek végrehajtása során csupán a bírság megfizetése, illetve ennek hiányában a pénzbírság adók módjára történő végrehajtása lehetséges. Ez azt is jelenti, hogy amíg a többi eljárás alá vont személy a törvény által döntési jogot kap arra, hogy a kiszabott pénzbírság megfizetése helyett annak közérdekű munkával történő megváltását válassza, a fogyatékos személyek akkor sem élhetnek a közérdekű munkavégzés választásának jogával, ha az adott ügyben pénzbírság kiszabására került sor, ám ők a bírságot nem tudják vagy nem akarják megfizetni, viszont meghatározott munkavégzésre egyébként képesek lennének.

A Szabs. tv. azon szövegrészéhez, amely kizárja a fogyatékos személyeket a közérdekű munka végzésének lehetőségéből, nem tartozik törvényi indokolás. Ellenben, mivel ebben a szövegrészben a 10. § rendelkezéseire utal vissza a törvény – amely az elzárás kiszabása alól kivett személyi csoportokat határozza meg –, ennek törvényi indokolását célszerű alapul venni. E szerint pedig e szakasz „azokat a méltányolható személyi, családi, egészségügyi körülményeket sorolja fel, amikor az elzárás nem alkalmazható. Ezekben az esetekben a végrehajtás részben a büntetés-végrehajtás rendjét veszélyeztetné, részben a büntetés céljával ellentétes, aránytalanul súlyos hátrányt jelentene az eljárás alá vont személyre, illetve hozzátartozójára.”. A fogyatékos személyek közérdekű munkából történő általános kizárása is nyilván elsődlegesen e személyek sérülékenységére tekintettel, a védelmük érdekében valósulhatott meg (amellett, hogy hatásában e személyi körre nézve nem kizárólagosan kedvező következményekkel jár), mindazonáltal a megkérdozett tárcák által kifejtettekből következően e jogalkotói döntés praktikus is megindokolható volt, tekintve, hogy e személyi kör számára az NGM jelzése szerint megfelelő munka nehezen biztosítható.

E kérdéskör elemzése során elengedhetetlen megvizsgálni, hogy a közérdekű munka intézménye pontosan mit takar. Ennek érdekében a büntetőjogi közérdekű munka fogalmához célszerű fordulni, hiszen az rokon a szabálysértési közérdekű munka intézményével.

A közérdekű munka a korábbi javító-nevelő munka továbbfejlesztett végrehajtási formájaként lett bevezetve 1988-ban a büntető anyagi jogi rendelkezések közé, a nemzetközi tapasztalatok figyelembe vételével.³⁵ Utóbbi körben részben az angolszász 'community service order' modell képezte a hazai jogintézmény alapját, amelyet a börtönbüntetések csökkentése érdekében vezettek be a legalább 16 éves bűnelkövetőkkel szemben, a szabadságvesztéssel fenyegetett bűncselekmény elkövetése esetén.³⁶ A ma hatályos hazai törvényi szabályozás által kialakított jogintézmény célja pedig, hogy az elítélt a köz érdekében álló munkát végezzen, és hogy az az elítélt bűnismétlése megelőzésének és társadalmi beilleszkedésének az elősegítését is szolgálja.³⁷

Kétségtelen, hogy e szankció szabályozása komoly végrehajtási feltételek megteremtését igényli, kezdve azzal, hogy a megfelelő munkahelyi körülményeket a közérdekű munkavégzést biztosító, vállaló munkáltatóknál meg kell teremteni. Ez pedig a büntetőeljárás és a büntetés-végrehajtás résztvevőin túl a magánszektor, azaz a társadalom más szereplőinek a közreműködését is megköveteli. A munkahely kijelölésénél az ítélet rendelkezésén túl figyelembe kell venni az elítélt egészségi állapotát, a foglalkoztathatósági szakvéleményt, az elítélt szakképzettségét, szakképzését és a munkára való alkalmasságát, valamint az elkövetett bűncselekmény jellegét.³⁸ Az egészségügyi

³⁵ lásd: a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény módosításáról szóló 1987. évi III. törvény miniszteri indokolása; Nagy Ferenc – A büntetőjogi jogkövetkezmények tana, pp. 333-526, p. 397, in: A magyar büntetőjog általános része, Korona Kiadó, Budapest, 2004.

³⁶ lásd: Nagy Ferenc – Szankciótani tanulmányok, pp. 173-312, p. 249, in: Tanulmányok a Btk. általános részének kodifikációjához, HVG-ORAC, Budapest, 2005.

³⁷ Bv. tv. 280. § (1) bekezdése

³⁸ Bv. tv. 283. § (3) bekezdése

állapot jelentőségét támasztja alá az is, hogy, ha az elítélt egészségi állapotával összefüggésben olyan adat merül fel, vagy a foglalkoztathatósági szakvélemény alapján megalapozottan arra lehet következtetni, hogy az elítélt *egészségi állapotában olyan tartós változás következett be, ami a közérdekű munka végrehajtását nem teszi lehetővé*, a pártfogó felügyelő az illetékes büntetés-végrehajtási bírónak javaslatot tesz a *közérdekű munka végrehajthatósága megszüntetésének a megállapítására*.³⁹ Hasonlóan, a közérdekű munka vagy annak hátralévő része *nem hajtható végre, ha az ítélet jogerőre emelkedése után az elítélt egészségi állapotában olyan tartós változás következett be, amely a közérdekű munka végrehajtását nem teszi lehetővé, vagy a foglalkoztathatósági szakvélemény, vagy a megismételt vizsgálat szerinti foglalkoztathatósági szakvélemény alapján a közérdekű munka végzésére az elítélt nem alkalmas*.⁴⁰

A büntetőeljárásban kiszabható közérdekű munka és a szabálysértési közérdekű munka között azonban az érintett személy egészségügyi helyzete szempontjából alapvető különbség, hogy a szabálysértési közérdekű munka lehetősége a fogyatékos személyek számára *ex lege* kizárt, tehát az elkövető foglalkoztathatósága érdekében még az egészségügyi vizsgálatára sem kerülhet sor, míg a büntetőeljárásban az ítélező bíró határozza meg a közérdekű munka jellegét úgy, hogy az egészségi állapot figyelembe vétele mellett a törvényi rendelkezések *nem zárják ki a közérdekű munka fogyatékos személlyel szembeni kiszabhatóságát*.⁴¹

Ehhez szorosan kapcsolódó kérdés a tárcák által felvetett azon probléma, miszerint az elkövető állapotának megfelelő munka, munkahely hiányában a közérdekű munka végrehajthatósága elévülhet, így a büntetés célja nem valósul meg. Szeretnék ezzel kapcsolatban utalni egyfelől a fogyatékos személyek felzárkóztatására vonatkozó nemzetközileg elismert állami köteleességre, amelyet attól függetlenül is teljesítenie kell egy államnak, hogy a köteleesség végrehajtása adott esetben gyakorlati nehézségeket vet fel. Másfelől megoldást jelenthet e problémára a Bv. tv. által bevezetett szabályozás megfelelő alkalmazása, átvétele is. E szerint, *ha nincs a Bv. tv. szerinti feltételeknek megfelelő más munkahely, a helyi önkormányzati költségvetési szervek vagy ezek intézményei, a helyi közszolgáltatást végző egyéb szervezetek, az önkormányzati tulajdon kezelésével és fenntartásával megbízott vagy erre a célra az önkormányzat által létrehozott gazdálkodó szervezetek kötelesek a közérdekű munkavégzés helyét biztosítani*.⁴² E szabály indokaként a miniszeri indokolás kifejti, hogy „a munkahelyek együttműködési hajlandóságának a csökkenése az egyik legnagyobb problémája a közérdekű munka végrehajtásának. A jelenleg hatályos jogszabályok szerint egyetlen munkahely sem kötelezhető arra, hogy a közérdekű munka büntetés végrehajtásában közreműködjön, viszont különösen fontos lenne ez olyan aprófalvas megyékben, ahol a településeken a helyi önkormányzaton kívül nincs más foglalkoztató, így kijelölhető munkahely hiányában az ítélet átváltoztatásra kerül letöltendő szabadságvesztésre. Ez a törvény alapelveivel megy szembe, növelve a bv. intézetek telítettségét is, ezért a törvény bizonyos szervekre kötelezettséget telepít a közérdekű munkavégzésre ítélt fogadása tekintetében”.

A fentiek alapján a fogyatékos személyek közérdekű munkavégzésével kapcsolatban összességében arra a megállapításra jutottam, hogy a sérülékenységre tekintettel történő korlátozó szabályozás alkotmányosan nem szolgáltathat alapot egy olyan jogi helyzet létezésének, amelyben a fogyatékos személyeken kívüli elkövetők törvényi lehetőségeihez képest a fogyatékosnak minősülő személyek számukra hátrányos elbánásban részesülnek. *Az esélyegyenlőség megteremtésére vonatkozó állami köteleességre is figyelemmel nem fogadható el, hogy az érintett személyi kör számára generálisan, az adott személy egészségügyi állapotának egyedi vizsgálata nélkül, kizárt legyen a közérdekű munkavégzés vagy bármely más alternatív szankció lehetősége*, különösen, ha e kizárás indokaként a gyakorlati nehézségek hivatkozására kerül sor. Álláspontom szerint ugyanis olyan szabályozás kialakítására szükséges törekedni, amellyel a potenciális gyakorlati akadályok is kiküszöbölhetőek. Ez azért lenne különösen fontos, mert azok a személyek, akik a hatályos szabályozás miatt kizárólag szabálysértési bírság megfizetésére kötelezhetőek – tehát a többi elkövetővel szemben nincs

³⁹ Bv. tv. 285. § (2) bekezdése

⁴⁰ Bv. tv. 289. § c) pontja

⁴¹ Btk. 47. § (4) bekezdése: „A közérdekű munkára ítélt köteles a számára meghatározott munkát elvégezni. Az elkövető olyan munka végzésére kötelezhető, amelyet - figyelemmel egészségi állapotára és képzettségére - előreláthatóan képes elvégezni.”

⁴² Bv. tv. 280. § (2) bekezdése

választási lehetőségük, hogy esetleg munkával váltsák meg a kiszabott bírságot vagy eleve bírságkiszabás helyett a közérdekű munka büntetésre számítsanak –, jellemzően a társadalom perifériáján élő emberek és helyzetükből adódóan gyakran szűkös anyagi és kapcsolati erőforrásokkal rendelkeznek, sokszor anyagi nehézségekkel küzdenek. *Ezért az, hogy éppen e személyi kör esetében nincs törvényi lehetőség az alternatív szabálysértési szankciók közötti – akár jogalkalmazói, akár elkövetői – választásra, az Alaptörvényből eredő, az esélyegyenlőségre vonatkozó állami kötelezettség sérelmének veszélyét veti fel.*

Az EMM-vel egyetértve, valamint a CRPD-ben deklarált alapvető jogok állami kötelezettséget keletkeztető hatását szem előtt tartva tehát szükségesnek tartom a szabálysértési közérdekű munkavégzés szabályrendszerének felülvizsgálatát a fogyatékkal élő személyek szempontjából, e körben a közérdekű munka jogintézményének választható alternatívaként történő bevezetését a fogyatékkal élő személyek vonatkozásában is.

2. A 16 éven aluli fiatalok közérdekű munkavégzésének kizárása:

Hasánkban a gyermekek foglalkoztatásának alsó korhatárát az Mt. állapítja meg, amely alapján – összhangban az iskolakötelezettség felső korhatárával, valamint a fent ismertetett nemzetközi elvárásokkal – csak a tizenhatodik életévét betöltött személy vállalhat munkát. Ez alól kivételt képez, hogy az iskolai szünet ideje alatt a tizenötödik életévét betöltött tanuló, aki nappali rendszerű képzés keretében tanulmányokat folytat, szintén vállalhat munkát. Egyéb esetekben a tizenhatodik életévét be nem töltött személy jogszabályban meghatározott kulturális, művészeti, sport-, hirdetési tevékenység keretében történő foglalkoztatásához gyámhatóság engedélye szükséges.⁴³

Erre tekintettel a Btk. a büntetőeljárásban kiszabható közérdekű munkát érintően kimondja, hogy fiatalokkal szemben közérdekű munkát csak akkor lehet kiszabni, illetve jóvátételi munka akkor írható elő, ha az ítélet meghozatalakor a tizenhatodik életévét betöltötte.⁴⁴ Ezzel harmonizálva, a Bv. tv. is kimondja, hogy a szabadságvesztés büntetés végrehajtása során a munkáltatásban kizárólag az az elítélt vehet részt, aki a tizenhatodik életévét betöltötte.⁴⁵

Ennél a pontnál szükséges megjegyezni, hogy a büntetőjogi közérdekű munka fiatalokkal szembeni alkalmazhatósága nem mindig kötődött szorosan a tanköteles felső korhatárhoz, sokkal inkább kapcsolódott a munkavállalási joghoz. A nemzeti köznevelésről szóló törvény 2011 decemberében bevezette és 2012. szeptember 1-jétől hatályba léptette ugyanis a tankötelezettség tizenhatodik életévhez kötődését, ezt megelőzően azonban a tankötelezettség a tizennyolcadik életév betöltéséig tartott. Ehhez képest a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 2010 májusáig ugyan a tizennyolcadik életév betöltése után tette csak lehetővé a közérdekű munka kiszabását, 2010. május 1-jét követően azonban már a tizenhatodik életévhez kapcsolta azt (pedig ekkor a tanköteles korhatár még a 18 életév volt, az új közoktatási szabályozás ugyanis csak két év múlva lépett hatályba). E 2010. évi módosítás miniszteri indokolásában a munkavállaláshoz való jogra történt hivatkozás, a tankötelezettségről azonban nem esett szó abban. A munkajogi szabályok tekintetében pedig megállapítható, hogy már 1992-ben a tankötelezettség teljesítéséhez kötődött a munkavállalói jogalanyiség, amely ekkor 16 év volt, ám a törvény lehetőséget biztosított a tizenegyedik életévét betöltött személyek foglalkoztatására is, az alapvető tankötelezettségük teljesítését követően, meghatározott feltételek mellett. A 16 éves korhatár a munkavállalói jogalanyiség ún. fordulópontként történt meghatározása a munkajogi szabályozásban szinte töretlenül uralkodott és érvényesül még napjainkban is, *függetlenül attól, hogy időközben a tankötelezettség felső korhatára többször is változott.* Végso soron tehát arra lehet következtetni a történeti szabályozás áttekintéséből, hogy a büntetőjogi közérdekű munka alkalmazhatóságának alsó korhatára elsősorban a munkavállaláshoz való jog

⁴³ Mt. 34. § (2) és (3) bekezdése

⁴⁴ Btk. 112. § és 117. §

⁴⁵ Bv. tv. 224. § (2) bekezdése

esetében érvényesülő alsó korhatárhoz kötődött, amely utóbbi eredendően kétségtelenül a tanköteles felső korhatárral állt összefüggésben, bár nem volt tekintettel arra, hogy a 16, illetve a 18 éves tanköteles alsó korhatár időközben váltotta egymást.

A szabálysértési közérdekű munka ennek megfelelően jelenleg ugyancsak a tizenhat éven felüli elkövetők számára jelent büntetési illetve végrehajtási alternatívát. Ezek indokaként a törvény eredeti szövegéhez képest történt módosításához fűzött miniszteri indokolás a kiskorúak munkavégzésére vonatkozó korlátokat megállapító hazai jogszabályoknak és nemzetközi egyezményeknek való megfeleltetés szükségességére hivatkozik.

A kiskorúak foglalkoztatása kapcsán nem hagyható figyelmen kívül a – az EMMI által is nevesített – *közérdekű önkéntes tevékenység*, amely a Köt. tv. hatálya alá tartozik. E szerint a törvény hatálya alá tartozó önkéntes tevékenység végzésének *alsó korhatára a tizedik életév.*⁴⁶ Önkéntes bármely cselekvőképtelen, korlátozottan cselekvőképese, illetve 10. életévét betöltött, kiskorúsága miatt cselekvőképtelen személy lehet. A törvény miniszteri indokolása szerint a Köt. tv. a 10 év alattiakat és a cselekvőképességet kizáró gondnokság alá helyezettakat azért zárja ki az önkéntesek köréből, hogy *belátási képességük hiányával ne lehessen visszaélni.* A törvény a kiskorúakra és a cselekvőképességükben korlátozott felnőttkorúakra vonatkozóan *speciális korlátozásokat határoz meg.* Így, a 18. életévét be nem töltött személy, illetve a cselekvőképességében a közérdekű önkéntes tevékenység tekintetében részlegesen korlátozott nagykorú személy olyan közérdekű önkéntes tevékenységet folytathat, amely megfelel életkorának, testi, értelmi és erkölcsi fejlettségének, képességeinek, valamint *amely nem veszélyezteti egészségét, fejlődését és tankötelezettségének teljesítését.* A 16. életévét be nem töltött önkéntes és a cselekvőképességében a közérdekű önkéntes tevékenységet külföldön nem végezhet. A 18. életévét be nem töltött önkéntes közérdekű önkéntes tevékenységet 20 óra és 6 óra között nem végezhet. A 16. életévét be nem töltött önkéntes által a közérdekű önkéntes tevékenységre fordítható idő tekintetében a Köt. tv. speciális korlátozó rendelkezéseket rögzít, a 18. életévét be nem töltött önkéntes esetében a közérdekű önkéntes tevékenység befejezése és másnapi újrakezdése közötti pihenőidőt is szabályozza.⁴⁷

A kiskorúak közérdekű önkéntes tevékenységének lehetővé tétele kapcsán a törvényi indokolás úgy fogalmaz, hogy a gyakorlati tapasztalatok szerint *„sok 14 év alatti gyermek végez önkéntes tevékenységet iskolán kívül, elsősorban a környezet- és természetvédelemmel kapcsolatos tevékenységek körében - visszáságok nélkül. Ezek a tevékenységek szülői engedéllyel, de szülői felügyelet nélkül, általában civil szervezetek szervezésében történnek. A szolidaritás fontos eleme a gyermekek felelős felnőtté válásának, s ezért az önkéntesség megtöltása mind a gyermek, mind a társadalom részére káros és - a már említett gyakorlat miatt - életszerűtlen. [...]* e tevékenység szabályozott keretek közé kerül, amely fokozott védelmet jelent a gyermekek és a gondnokoltak számára. A törvény a cselekvőképtelenek és a korlátozottan cselekvőképeselek önkéntes szerződéseivel kapcsolatában a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény rendelkezéseitől eltérő szabályokat is megállapít, szigorú garanciák mellett”.

A közérdekű önkéntes tevékenység mellett továbbá a jogalkotó a 14-18 év közötti fiatalok esetében nem tekintette aggályosnak a *kötelező közösségi szolgálat* bevezetését sem. Az EMMI rendelet értelmében ugyanis a gimnázium, illetve a szakközépiskola a 9-12. évfolyamos, a szakközépiskola a 9-13. évfolyamos tanulói számára megszervezi a legalább ötven órás közösségi szolgálatot, *amelynek teljesítése a nemzeti köznevelésről szóló törvény értelmében az érettségi vizsgák megkezdésének feltétele.*⁴⁸

A közösségi szolgálat – hivatalos definíciója szerint – szociális, környezetvédelmi, a tanuló helyi közösségének javát szolgáló, szervezett keretek között folytatott, anyagi érdektől független, egyéni vagy csoportos tevékenység és annak pedagógiai feldolgozása.⁴⁹ A középiskola feladata és az intézmény vezetőjének felelőssége a tanuló választása alapján az iskolai közösségi szolgálat

⁴⁶ Köt. tv. 4. § (1) bekezdése

⁴⁷ Köt. tv. 5. §

⁴⁸ EMMI rendelet 133. § (4) bekezdése; nemzeti köznevelésről szóló törvény 6. § (4) bekezdése

⁴⁹ nemzeti köznevelésről szóló törvény 4. § 15. pontja

megszervezése, amely állami, önkormányzati, civil, nonprofit szervezetnél, a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló törvény hatálya alá tartozó szervezetnél, illetve erre irányuló megállapodás alapján magánszemélynél vagy saját intézményben végezhető. A közösségi szolgálat keretében végzett tevékenység az egészségügyi, a szociális és jótékonyági, az oktatási, a kulturális és közösségi, a környezet- és természetvédelemi, a katasztrófavédelmi, az óvodás korú, sajátos nevelési igényű gyermekekkel, tanulókkal, az idős emberekkel közös sport- és szabadidős, valamint az egyes rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerveknél bűn- és baleset-megelőzési területen folytatható.⁵⁰

A kiskorúak foglalkoztatása során – a gyermekmunka általános tilalmából kiindulva és más nemzetközi gyermekjogi, illetve munkajogi előírásokkal összhangban – a korlátozások nem öncélúak, azoknak jól körülhatárolható konkrét *funkciója* van: a gyermekek kizsákmányolásának és a sérülékeny helyzet kihasználásának elkerülése mellett fokozott figyelemmel kell lenni a gyermekek testi, szellemi, erkölcsi fejlődésére és a tankötelezettség teljesítésére. Ilyen esetekben még az sem fogadható el, hogy az állam a szülő, törvényes képviselő döntésére bízva a foglalkoztatást, hiszen számos okból, akár kényszerhelyzetből nem a gyermek legjobb érdekének megfelelő megoldás születne. A megkérdozett tárcák egyike sem támogatná a tanköteles fiatalok közérdekű munkába történő bevonásának lehetőségét, figyelemmel e korosztály fokozott védelmi igényére és a tankötelezettség teljesítésének veszélyeztetettségére. *Egyetértek ezzel az állásponttal, hogy a gyermek sérülékenysége és tankötelezettségének teljesítése olyan legitim alkotmányos-alapjogi indokok, amelyekre hivatkozással a gyermek foglalkoztathatósága korlátozható lehet. Az adott konkrét foglalkoztatás jellegét és szerepét tekintve ilyen esetekben is a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárást kell követni.*

Rá kell mutatnom azonban arra a tényre, hogy a gyermek védelmére absztrakt módon automatikus kizárással reagáló szabályozási megoldások adott esetben diszfunkcionálisak lehetnek. Kérdés, hogy ha a közérdekű önkéntes tevékenység, illetve a közösségi szolgálat folytatása – a meghatározott garanciák alkalmazása mellett – nem veszélyezteti sem a gyermek tankötelezettségéből eredő feladatok teljesítését, sem a fejlődését, akkor a szabálysértési közérdekű munka miért ne lenne megvalósítható hasonlóan az iskolai kötelezettségek sérelme nélkül. E körben akár felmerülhet olyan jogalkotói megoldás is, hogy e szankció végrehajtása elhalasztható lehet valamely iskolai szünidő időszakára is.

A gyermekek esetében alkalmazandó szankciórendszernek a fent részleteiben is bemutatott nemzetközi gyermekvédelmi standardjai kapcsán lényeges, hogy a gyermekek által elkövetett szabálysértések miatt kiszabható szankciók (alternatívák) köre kellően széles legyen, hogy az állami büntetőhatalom érvényesítése során is biztosítható legyen a fokozatosság és az arányosság elve, valamint a gyermekek sérülékenységére tekintettel a fiatalkorúakra vonatkozó eltérő, speciális szabályozás érvényesülése.

A Pekingi Szabályok és az Egyezmény 37. cikke a gyermekkel szemben szabadságvesztés-büntetés kiszabását kizárólag *végző eszközként* engedik alkalmazni. Ezt a rendelkezést pedig – a fentebb ugyancsak hivatkozott – az Egyezményhez fűzött 10. számú általános magyarázat szerint úgy kell értelmezni, hogy *a nemzeti jognak biztosítania kell a szabadságelvonással járó szankciók alternatíváinak széles körét* annak érdekében, hogy a gyermekek szabadságtól való megfosztása valóban csak végző eszköz legyen. Az alternatív intézkedések rendelkezésre állásának szükségessége már a Pekingi Szabályokból is ered. Ezzel együtt ismét utalni szükséges a 2016/800. irányelv 10. és 11. cikkére, amely szintén előírja a tagállamoknak, hogy *gyermekek esetében a szabadságelvonás, különösen a fogságtartás, csak a legvégső esetben alkalmazható, amelynek érdekében biztosítani kell, hogy amennyiben lehetséges, az illetékes hatóságok a fogságtartástól eltérő alternatív intézkedéseket alkalmazzanak. Az irányelv szerint az illetékes hatóságoknak mindig fontolóra kell venniük a fogságtartástól eltérő alternatív intézkedéseket, lehetőség szerint előnyben részesítve azokat.*⁵¹

⁵⁰ EMMI rendelet 133. § (1) és (2) bekezdése

⁵¹ lásd: 2016/800. irányelv (46) preambulum bekezdése, amely példalozó jelleggel felsorol néhány alternatív intézkedést: „Ilyen alternatív intézkedés lehet a gyermek bizonyos helyektől való eltávolítása vagy lakóhelyének kijelölése, bizonyos személyekkel való kapcsolattartásának korlátozása, az illetékes hatóságoknál való rendszeres jelentkezésének, oktatási programokban való részvételének, vagy a gyermek beleegyezése esetén terápiás vagy kábítószer-függőséget gyógyító programokban való részvételének előírása.”

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy jelenleg a kiskorúak személyes szabadságának korlátozása (örizet, elzárás) nem csak a büntető eljárásjogban, hanem a szabálysértési eljárásban is elrendelhető. Álláspontom szerint a kiskorúakkal szemben kiszabható kriminális szabálysértési jogi szankciók rendszerét úgy szükséges felépíteni, hogy azok a kiskorú szabadságvesztésével járó büntetésen túl *több alternatív szankcionálási lehetőséget kínáljanak* a jogalkalmazó bíróságok, hatóságok számára annak érdekében, hogy a kiskorúakkal szemben kiszabható szabadságvesztés büntetés alkotmányosan és nemzetközi jogi szempontból is elfogadható, végső eszköz legyen.

A hazai szabálysértési jogban a fiatalkorúval szemben pénzbírságot, helyszíni bírságot korlátozottan, közérdekű munkát a 16 éven aluli fiatalkorú esetében egyáltalán nem lehet kiszabni, illetve a kiszabott bírság e korosztály esetén nem is váltható meg közérdekű munkával.⁵²

Könnyen előfordulhat így főként a 14-16 év közötti fiatalkorúak esetében, hogy a szabálysértési eljárásban kiszabható *büntetések közül* adott esetben ténylegesen *egyedül az elzárás az, amely a jogalkalmazó számára döntési opció lehet* (ide nem értve a figyelmeztetést, mint intézkedést). Mindezt a Szabs. tv. azzal igyekezett kompenzálni, hogy lehetővé tette a fiatalkorúakkal szemben kiszabott *szabálysértési elzárás büntetés végrehajtásának próbaidőre történő felfüggesztését*, ha – különösen a fiatalkorú körülményeire és a cselekménye tárgyi súlyára figyelemmel – alaposan feltehető, hogy a büntetés célja annak végrehajtása nélkül is elérhető.⁵³ A törvényi indokolás kifejti, hogy mivel „fiatalkorú elkövetőkkel szemben e legszigorúbb büntetés kiszabására *csak legvégső esetben, az arányosság követelményének figyelembe vételével kerülhet sor, a jogalkalmazói mozgástér bővítése miatt indokolt egy olyan új, a büntetőjogban alkalmazott jogintézményhez hasonló rendszer kialakítása*, ami megteremti a szabálysértési elzárás végrehajtásának próbaidőre történő felfüggesztése lehetőségét”.

Ombudsmanként az elzárás próbaidőre történő felfüggesztésére vonatkozó törvényi szabályozást *üdvözlendőnek tartom*, mindez szükséges, de nem elégséges lépés a szabálysértési jogi szankciórendszerben a kiskorúak tekintetében. Álláspontom szerint e viszonylag új, 2016. január 1-jétől létező jogintézmény nem szünteti meg ugyanis az arra vonatkozó alkotmányos aggályt, hogy reálisan előfordulhat olyan eset, amikor kizárólag egyetlen, méghozzá a legsúlyosabb büntetési nem, az elzárás vagy annak felfüggesztése jöhet számításba gyermekkorú elkövető esetén. Ez pedig kérdésessé teszi a kiszabható büntetés arányosságát, a fokozatosság elvének való megfelelését, valamint a szabadságvesztéssel járó büntetés végső eszközként minősíthetőségét.

Utalnom kell arra, hogy e jelentésnek nem tárgya és nem célja a szabálysértési elzárás fiatalkorúakkal szembeni alkalmazhatóságának alkotmányossági szempontú értékelése. E kérdést az Alkotmánybíróság – éppen az alapvető jogok biztosának az e jogintézmény alkotmányellenességét állító indítványa⁵⁴ nyomán – korábban már vizsgálta és e szankció fiatalkorúakkal szembeni lehetővé tételét nem tekintette alaptörvény-ellenesnek és nemzetközi szerződésbe ütközőnek.

Mindazonáltal fontos szem előtt tartani, hogy az Alkotmánybíróság e határozatában⁵⁵ e jogintézmény – illetve a személyes szabadsághoz való alapjog korlátozásának – arányosságát tekintve olyan szabályozási konstrukció alapján fejtette ki álláspontját, amelyben a jogalkalmazó több lehetséges szankció közül választhat, hogy az adott esetben a fiatalkorúval szemben melyik alkalmazása indokolt és szükséges. E körben azzal érvelt, hogy: „Az Alkotmánybíróság *az alapjogi korlátozás arányosságának vizsgálata során figyelembe vette a szabadságelvonás törvényben meghatározott mértékét és körülményeit, valamint azokat az anyagi- és eljárásjogi szabályokat, amelyek az elzárás, mint a legszigorúbb szankció minél szűkebb körben, csak a legvégső esetben történő alkalmazását garantálják a fiatalkorúak esetében. [...] az elzárás minden esetben alternatív szankció, azaz, ha a törvény az adott szabálysértés tekintetében elzárás kiszabását lehetővé teszi, a bíróság ennél enyhébb büntetést, vagy akár*

⁵² Szabs. tv. 27. § (3) bekezdése és (5) bekezdése: „Fiatalkorúval szemben pénzbírságot vagy helyszíni bírságot csak akkor lehet kiszabni, ha a fiatalkorú annak megfizetését vállalja. Helyszíni bírság törvényes képviselő jelenléte nélkül nem szabható ki.” ; „Fiatalkorúval szemben közérdekű munkát akkor lehet kiszabni, illetve a 142. § (1) bekezdése akkor alkalmazható, ha a határozat meghozatalakor betöltötte a tizenhatodik életévét.”

⁵³ Szabs. tv. 27/A. § (1) bekezdése

⁵⁴ Az alapvető jogok biztosának az AJB-3298/2012. számú indítványa: lsd. <http://www.ajbh.hu/documents/10180/108908/201203298Ai.rtf/57f9b0d8-adf1-4cc3-a964-e6edd969ce58?version=1.0>

⁵⁵ 3142/2013. (VII. 16.) AB határozat

intézkedést is alkalmazhat az elkövetővel szemben. [...] A szabálysértési jogban (csakúgy, mint a büntetőjogban) az alkalmazandó joghátrány megállapítása során minden esetben érvényesül a fokozatosság elve. A törvény rendelkezése értelmében a bíró a szankció megválasztása során köteles figyelembe venni az elkövetés körülményeit, a cselekmény tárgyi súlyát, valamint az eljárás alá vont személyében rejlő, a büntetés kiszabást befolyásoló körülményeket. [...] Ehhez képest további, a fiatalkorúak esetében érvényesülő speciális szabály, hogy az eljárást az életkori sajátosságoknak megfelelően és úgy kell lefolytatni, hogy elősegítse a fiatalkorúnak a törvények iránti tiszteletét. A szankció meghatározása során pedig arra kell törekedni, hogy a fiatalkorú helyes irányban fejlődjék és a társadalom hasznos tagjává váljék [...]. Mindezek a garanciális szabályok az Alkotmánybíróság megítélése szerint megfelelő biztosítékkul szolgálnak arra, hogy a szóban forgó norma csakis a legvégső esetben (ultima ratio) és a feltétlenül szükséges mértékben korlátozza a fiatalkorúak személyes szabadsághoz való alapjogát. [...]”

A 14-16 év közötti fiatalkorúval szemben jelenleg közérdekű munka „garanciális okokból” nem szabható ki, és, ha ezzel egyidejűleg a bírságolás törvényi feltétele hiányzik (pl. a fiatalkorú nem vállalja, családja anyagi lehetőségei korlátozottsága okán nem vállalhatja a pénzbírság megfizetését, illetve a helyszíni bírság kiszabásakor a törvényes képviselő nincs jelen), felmerül a kérdés, hogy a gyermekközpontú igazságszolgáltatást érintően megállapított nemzetközi standardok és a magyar alkotmányos elvárások – az arányosság és a fokozatosság elve, a szabadságelvonás, mint végső eszköz alkalmazása – megvalósulnak-e. Az egyébiránt akár épp gyermekvédelmi garanciaként rögzített munkavégzési tilalom az önálló jövedelemmel csak speciális esetben rendelkező 14 és 16 év közötti személyek esetében ellenkező hatást vált ki: egy reálisan választható, akár a nevelést is előmozdító szankció alkalmazását zárja ki.

Az Egyezmény rendelkezései még a súlyos bűncselekmény elkövetése miatt alkalmazható szabadságelvonást is csak kivételesen tekintik elfogadhatónak, akkor, ha nincs más alkalmas megoldás. Még a legsúlyosabb bűncselekmények esetén is biztosítani kell a szabadságelvonás valós alternatíváit a fiatalkorú elkövetők esetén. Ráadásul jelen esetben nem súlyos a büntetőjog által szankcionált bűncselekmények, hanem szabálysértések szankciójaként kell számolni a gyakran alternatívák nélkül alkalmazandó szabadságelvonással.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a teljes szabályozási koncepció fényében a Szabs. tv. azon jelenlegi megoldása, amely automatikusan, teljes körűen kizárja a 14 és 16 év közötti kiskorúak esetén a közérdekű munkavégzés lehetőségét, nem áll összhangban a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás elvével, alkalmas arra, hogy visszásságot okozzon. A gyermek védelméhez és gondoskodáshoz való jogának történő megfelelés érdekében – és ezzel együtt azon nemzetközi követelménynek történő eleget tétel érdekében, hogy a fiatalkorúak szabadságának elvonásával járó büntetésre csak kivételesen, végső eszközként kerülhet sor – a fiatalkorúakkal szembeni szabálysértési szankciók rendszerét szükséges felülvizsgálni.

Bár vizsgálatom nem tért ki erre a kérdéskörre, korábbi panaszügyek és a témakörnek a jelen vizsgálathoz való tárgyi kapcsolódása alapján érdemes említést tenni a várandós nőekkel szemben alkalmazható szabálysértési szankciórendszer problémájáról is. A Szabs. tv. 10. § b) pontja ugyanis nem teszi lehetővé a várandósság tizenkettedik hetét elérő nő szabálysértési elzárását, továbbá a Szabs. tv. 14. § (3) bekezdése nyomán e személyi körrel szemben közérdekű munka kiszabására, valamint 142. § (2) bekezdése alapján a kiszabott szabálysértési bírság közérdekű munkával történő megváltására sincs lehetőség.

Megállapítható, hogy 2015. január 1-je előtt a várandósság negyedik hónapját elérő nők esetében tartalmazta e korlátozást a törvény, amikor is e sérülékeny csoport védelmében, valamint az objektív életvédelmi kötelezettsége nyomán a Szabs. tv. módosítására került sor és a miniszteri indokolás értelmében a Bv. tv.⁵⁶ és az egészségügyről szóló törvény szabályaihoz igazodóan 12 hétre csökkent a kizárási feltétel, azaz nőtt a várandós nők védettsége. Az indokolás ezt a módosítást egyértelműen kedvezőbb szabályozásként értékelte.

⁵⁶ Bv. tv. 41. § (3) bekezdés a) pontja: „El kell halasztani - kérelem nélkül, hivatalból is - a közérdekű munka végrehajtásának megkezdését annak az elítéltnak az esetében, aki a tizenkettedik hetet meghaladó várandós, legfeljebb a szülés várható idejét követő tizenkettedik hónap végéig”

Ezek értelmében megállapítható, hogy a várandós nő és a magzat érdekeinek védelme az egyes jogágakban koherens módon került számításba. Fontos figyelemmel lenni azonban arra, hogy a büntetőeljárásban kiszabott közérdekű munka esetében a büntetés végrehajtásának elhalasztását követeli meg a Bv. tv., azaz a közérdekű munka kiszabható, ám a várandósság tizenkettedik hetét követő állapot a végrehajtás akadályának minősül. A végrehajtás megkezdésére főszabály szerint akkor kerül sor, ha azt az anya szülés utáni egészségi állapota lehetővé teszi.⁵⁷

Megítélésem szerint – tiszteletben tartva azt a jogalkotói szándékot, hogy a várandósság állapotának minél szélesebb körű, már a várandósság korai szakaszától kezdve megvalósuló védelme szükséges – az érintett személyi kör elzárásból és közérdekű munkából való kizárása azt eredményezi, hogy e személyek a más elkövetői kör számára elérhető választási lehetőségek nélkül, kizárólag pénzfizetés útján szankcionálhatóak. Így van ez annak ellenére, hogy a várandósság önmagában, más egészségügyi tényezőktől függetlenül nem zárja ki automatikusan a munkaviszony vagy más jogviszony keretében történő munkavégzést a várandós nők számára, továbbá a várandósság nem tartós állapot, annak elmúlásával az érintett nő képes lehet munkavégzésre, míg a bírság megfizetése jelentős nehézséggel járhat a számára. Mindezek alapján álláspontom szerint a szabálysértési közérdekű munkára vonatkozó szabályozás a várandós nők érdekei szempontjából is átgondolandó, hiszen – hasonlóan a fogyatékos személyek és gyermekek tekintetében a közérdekű munkával összefüggésben érvényesülő tilalomhoz – e személyi kör esetében is *a gyakorlatban végső soron hátrányt jelenthet, diszfunkcionális a választási lehetőség általános, automatikus, a konkrét személyekre és élethehelyzeteke tekintet nélküli, kategorikus hiánya.*

3. A közérdekű munkára jelentkezés határideje

A Szabs. tv. fent hivatkozott 138. § (1) bekezdés a) pontja a határozat, illetve a végzés jogerőre emelkedésének időpontját – ha a döntés ellen nincs helye jogorvoslatnak⁵⁸ – *a döntés meghozatala napjához köti.* Ezzel szemben, *korábban (2017. január 1. napja előtt)* a jogerő időpontja nem a meghozatal, hanem a *közlés napjához* kapcsolódott. E módosítás miniszteri indokolása a Be.-re utal, amelynek 588. § (3) bekezdés a) pontja szerint a másodfokú bíróság ítélete azon a napon emelkedik jogerőre, amelyen azt meghozták, feltéve, hogy ellene a törvény a fellebbezést kizárja. Az indokolás szerint „a két eljárési törvény szabályozásának különbözősége szakmai szempontok alapján nem indokolható, ellenben egyfelől jelentős anyagi kiadásokkal, másfelől felesleges munkateherrel jár. Az egységes joggyakorlat kialakítása érdekében [...] indokolt a fenti módosítás.”

A szabálysértési döntés végrehajtása során *alapvető jelentősége van a jogerőre emelkedés időpontjának.* Pénzbírságot kiszabó döntés esetén ugyanis a Szabs. tv. értelmében az elkövető ezen időponttól számított harminc napon belül fizetheti meg a bírságot, vagy ezen időtartamon belül dönthet úgy, hogy azt közérdekű munkával megváltja. A közérdekű munkával történő megváltás választása esetén az elkövető a bírság befizetésére rendelkezésre álló *harminc napos határidő lejártát követő harmadik munkanapig* jelentkezhet munkavégzésre az állami foglalkoztatási szervnél, amelynek elmulasztása esetén a meg nem fizetett bírságot – amennyiben nincs kizáró ok – szabálysértési elzárásra kell átváltoztatni, illetve kizáró ok fennállása esetén azt adók módjára kell végrehajtani. *A közérdekű munka kiszabása esetén* pedig ugyancsak a határozat jogerőre emelkedését követő *három napon belül* jelentkezhet az elkövető a munka elvégzésére; ennek hiányában az állami

⁵⁷ Bv. tv. 41. § (6) bekezdés a) pontja

⁵⁸ Ennél a pontnál szükséges megjegyezni, hogy e vizsgálat szempontjából azon bírósági döntések bírnak relevanciával, amelyek ellen a törvény nem biztosít jogorvoslatot, ám valamilyen marasztaló döntést foglalnak magukban. Így a Szabs. tv. 116. § (3) bekezdése értelmében a szabálysértési hatóság által első fokon meghozott, majd kifogással megtámadott döntés esetében a bíróság kifogás tárgyában hozott ügyszó végzése ellen fellebbezésnek nincs helye. Ezzel együtt a Szabs. tv. 123. § (1a) bekezdése szerint a törvényszék végzésével szemben ugyancsak nincs helye jogorvoslatnak. Tehát jelen esetben összességében azon bírósági ügyszó végzésekről van szó, amelyeket a bíróság tulajdonképpen másodfokú eljárásában hoz meg.

foglalkoztatási szerv haladéktalanul intézkedést kezdeményez az elzárásra történő átváltoztatás érdekében.

A jogerő időpontjára vonatkozó szabályozás – szemben a korábbival, amelyben a közlés napjához kötődött a jogerő –, együttvéve a közérdekű munkára jelentkezés határidejére vonatkozó szabályokkal, reálsan magában hordozza annak kockázatát, hogy az elkövető olyan időpontban kapja kézhez a büntetést kiszabó döntést, amikor a közérdekű munkára jelentkezési határidő már eltelt, tehát az elkövető kiszolgáltatott helyzetbe kerül a bírósági munkateher és a postai szolgáltatás gyorsasága függvényében. *A meghozataluk napján jogerőre emelkedett döntések (így különösen az ún. másodfokú bírósági ügydöntő végzések) írásba foglalása és kézbesítése ugyanis gyakran a meghozatal napját követő, későbbi időpontban történik meg az eljáró bíróság munkatérére tekintettel.*

E gyakorlati problémát bizonyos szempontból az OBH és az NGM már ismertetett válasza is megerősíti. E szerint ugyanis az OBH jelezte, hogy a közérdekű munkára jelentkezésre nyitva álló határidő „rendkívül szoros”, ezért annak meghosszabbítását kezdeményezte a BM-nél, továbbá a bírósági gyakorlatban olyan technikai megoldás bevezetésére volt szükség a pénzbírságot kiszabó döntések esetében, amely mérsékelni képes a törvényi szabályozásból eredő gyakorlati anomáliát. Az NGM pedig az állami foglalkoztatási szervek gyakorlatát érintő tapasztalatok ismeretében a büntetesként kiszabott közérdekű munka tekintetében jelezte az ismertetett szabályozásból eredő, a közérdekű munkára jelentkezésre nyitva álló határidővel kapcsolatos nehézségeket, amelyek miatt már kezdeményezte a BM-nél a törvény módosítását az állami foglalkoztatási szervnél történő jelentkezés határidejének egységesítése érdekében.

Utalni szükséges továbbá az IM válaszára is, amelyből látható, hogy ugyan a büntetőeljárásban valóban a döntés meghozatalának napjához kötődik a másodfokú bíróság ítélete jogerejének dátuma – amennyiben fellebbezésnek nincs helye –, ám ezzel egyidejűleg a büntetés végrehajtásának szakaszában a szabályozási rendszerre tekintettel nem fordulhat elő, hogy az elkövető a bírósági munkatérhöz vagy a postai szolgáltatás gyorsaságától függően kiszolgáltatott helyzetbe kerüljön.

A BM válasza szerint a tárca nem értesült az ismertetett módosítás következményeként felmerült gyakorlati problémákról, és álláspontja szerint a módosítás, amellet, hogy a Be. szabályaival is harmonizál, összhangban áll a költséghatékonyságra és a lehető legrövidebb időn belül történő eljárásra vonatkozó jogalkotói szándékkal. Ezen túlmenően azonban a tárca nem támasztotta alá tartalmi érvekkel a módosítás helytállóságát, továbbá tájékoztatott, hogy megítélése szerint az eljárás alá vont személy (és a marasztaló döntést követően az elkövető) elegendő tájékoztatást kap az eljárásban arról, hogy mi a teendője a közérdekű munkára történő jelentkezés esetén és arra milyen határidők állnak rendelkezésére.

A kellő tájékoztatás biztosíthatóságát árnálja azonban a panaszos által a kiegészítő beadványában ismertetett, *bár nem szorosán a meghozatal napján jogerős döntésekhez kapcsolódó eset,* amelyben az elkövető a jogerőre emelkedéshez fűződő joghatások beálltáról (ideértve a közérdekű munkára jelentkezés határidejének kezdő napját is) csak a jogerős záradékkal ellátott határozat kézbesítése napján tájékozódhatott. Tehát a határozat olyan időpontban emelkedett jogerőre – és ez által az érintett személy akkor értesülhetett a jogerőhöz fűződő joghatásokról, így a közérdekű munkára jelentkezés kezdő időpontjáról –, amikor már eleve eltelt a törvény által biztosított jelentkezési határidő.

Ebből következően látható, hogy *a jelentkezési határidő túllépésének veszélye nem csupán a jogorvoslattal nem támadható, a meghozatal napján jogerős döntések, hanem azon döntések esetében is felmerülhet, amikor nem a kihirdetésekor nyomban emelkedik jogerőre a döntés.* Ilyen esetekben ugyanis az elkövetők csak akkor tudnak határidőben eleget tenni a jelentkezési kötelezettségüknek, ha a jogerősítés, illetve a jogerős határozat közlésének időpontja a jogerőre emelkedés napján megtörténik, vagy a közlés legkésőbb a határidő utolsó napjára esik, feltételezve ekkor is, hogy az adott személy ugyanezen napon meg is tud jelenni az illetékes munkaügyi kirendeltségen. E gyakorlati nehézség az érintett döntési csoporton belül is elsősorban a büntetesként kiszabott közérdekű munka esetében vetődik fel, hiszen ekkor csupán 3 nap áll az elkövető rendelkezésére a munkára való

jelentkezésre. Nyilvánvaló tehát, hogy a bíróság ügyintézési sebességétől, valamint a postai szolgáltatás sebességétől függ, hogy az elkövető a jogerőre emelkedést követő harmadik munkanapig megkapja-e a jogerőssé vált határozatot, és ettől függ, hogy a közérdekű munkára való jelentkezésre mennyi ideje van, illetve ezt megteheti-e, vagy igazolási kérelemmel kell élnie. Természetesen nem vitatható az sem, hogy a pénzbírság közérdekű munkával történő megváltása esetén is a munkára jelentkezés határideje elmulasztásának veszélye merülhet fel amiatt, hogy a jogerős döntést az elkövető túl későn kapja kézhez, azonban ilyen esetben elfogadható érvelés, hogy önmagában véve a bírság megfizetésére nyitva álló 30 napos határidő, valamint az ezt követő további 3 nap munkára való jelentkezési határidő – kiegészítve az OBH által ismertetett pozitív bírósági gyakorlattal – az esetek döntő többségében valószínűleg nem okoz problémát a gyakorlatban.

Mindazonáltal, különös tekintettel arra, hogy az OBH és az NGM is utalt a közérdekű munkára jelentkezés határidejét érintő valós gyakorlati anomáliákra, *a jogállamiság, a jogbiztonság és a kiszámíthatóság követelményének teljesülése érdekében indokoltnak tartom az erre vonatkozó szabályozás gyakorlati tapasztalatok ismeretében történő felülvizsgálatát, az érintett szervek bevonásával.*

4. Az elzárásukat töltő elkövetők közérdekű munkára való jelentkezése

E fejezet tárgya az előző tárgykörrel alapvetően közös gyökerekkel bír: az elkövető önhibáján kívül nem tud határidőben eleget tenni a munkaügyi kirendeltségen való megjelenési kötelezettségének, amely a közérdekű munka elvégzését így akadályozza. Jelen esetben a problémát az okozhatja, hogy a szabálysértési elzárásukat folyamatosan, hosszabb időn át töltő személyek azért nem tudják közérdekű munkával megváltani a velük szemben kiszabott bírságot, illetve azért nem tudnak eleget tenni a közérdekű munka elvégzése iránti szándékuknak, mert a jelentkezési, illetve az igazolási kérelem előterjesztésének határideje egyaránt eltelt az elzárásban eltöltött idő alatt.

A vizsgálat során megkérdezett tárcák az igazolási kérelem intézményében látták a megoldást. A Szabs. tv. fentebb hivatkozott 85. §-a valóban rendelkezik az igazolási kérelem előterjesztésének lehetőségéről. E kérelem feltétele, hogy a határidő mulasztására önhibán kívül kerüljön sor, és azt bizonyítani is szükséges. A kérelem előterjesztésének objektív határideje az elmulasztott határnaptól számított 3 hónap. A technikai nehézséget az okozhatja azonban, hogy az igazolási kérelem benyújtásával egyidejűleg a törvény értelmében az elmulasztott cselekményt is pótolni kell. Amennyiben azonban az elkövető folyamatosan elzárását tölti, nyilván nem képes megjelenni a munkaügyi kirendeltségen a közérdekű munka elvégzése érdekében. Ezért elméletileg elképzelhető, hogy bizonyos személyek emiatt nem tudnak élni a törvény által biztosított munkavégzési lehetőségükkel. Megjegyzést érdemel továbbá, hogy azon elkövetők, akik folyamatosan elzárásukat töltik, nem csupán olyanok, akiket a bíróság elzárással sújtott, hanem azon személyek is ide sorolhatók, akikkel szemben pénzbírság kiszabására került sor, azonban ők anyagi helyzetük miatt nem tudták megfizetni a bírságot, amelyet így a bíróság elzárásra átváltoztatott. Ha e személyek az elzárások egymást követő töltésének ideje alatt újabb pénzbírságot kiszabó döntést kapnak, ráadásul a közérdekű munkára jelentkezésüknek maga az elzárásban eltöltött idő az akadálya, valószínűleg ismét a bírság elzárásra átváltoztatásával számolhatnak majd. Ilyen esetben pedig kérdésként merülhet fel, hogy vajon az elkövetett ún. bagatell szabálysértések miatt huzamosabb időn keresztül, folyamatosan végrehajtott elzárások mennyiben tekinthetők arányosnak.

Álláspontom szerint ezért *a tisztességes eljárásból való jog* garantálása érdekében a szabályozás olyan szempontok alapján történő felülvizsgálata indokolt, hogy *ad1*: – utalva az előző fejezetben kifejtett problémakörre is – a *közérdekű munkára jelentkezés határideje* mennyiben van tekintettel valamennyi elkövetői körre és valamennyi élethelyzetre, amely potenciálisan gátolhatja az adott személyt a közérdekű munka elvégzésének lehetőségében; *ad2*: a *munkaügyi kirendeltségen történő megjelenés módja* – a személyes megjelenés – mennyiben váltható fel olyan alternatívákkal, amelyek

valamennyi elkövető számára, a lehető legszélesebb körű élethelyzetekben lehetővé teszik a munkára való jelentkezést.

5. Az állami foglalkoztatási szervvel történő kapcsolattartás

Az előző fejezethez szorosan kapcsolódva, a vizsgálatom során azt a kérdést is górcső alá vettem, hogy az állami foglalkoztatási szervnél történő jelentkezés módja milyen gyakorlati anomáliákat vethet fel.

A Szabs. tv. értelmében a közérdekű munka végrehajtásában az elkövető lakóhelye vagy tartózkodási helye, ennek hiányában az elkövetés helye szerint illetékes állami foglalkoztatási szerv működik közre.⁵⁹ A közérdekű munkára jelentkezés személyesen történik a munkaügyi kirendeltségnél, amelyet követően – amint arra fentebb már hivatkoztam – a Szabs. tv. alapján az elkövető ismét köteles személyesen megjelenni, ha első megjelenése alkalmával nem sikerült számára alkalmas munkahelyet kijelölni. Az ismételt megjelenési kötelezettség több alkalommal is keletkezhet, egészen addig, amíg végül megtörténik a munkahely kijelölése. A kirendeltség alkalmanként 30 napon belüli időpontot tűz ki az ismételt megjelenésre.

E szabályozás ugyan biztosítani képes a végrehajtás ütemezettségét és rendszerességét, mégis kérdéses, hogy valóban szükség van-e minden ismétlődő alkalommal személyesen eleget tenni a jelentkezési kötelezettségnek, függetlenül attól, hogy adott esetben kijelölhető munka továbbra sem áll rendelkezésre.

A megkérdezett tárcák közül az NGM nem csupán a jelentkezés módjának alternatíváit támogatná, hanem azt is elképzelhetőnek tartja, hogy az ismételt jelentkezés csak felajánlható munkalehetőség esetén legyen kötelező. A BM ugyanakkor kifejezetten az elektronikus jelentkezési módot preferálná a személyes megjelenés alternatívájaként, amelyet összeegyeztethetőnek tart az elektronikus ügyintézés körének fokozatos bővítésével. Utóbbi kapcsán azonban célszerű figyelemmel lenni arra, hogy az elektronikus úton történő jelentkezés a megfelelő technikai feltételekkel nem rendelkező személyek esetében nem jelent reális alternatívát, ezért megítélésem szerint *az esélyegyenlőség jegyében az alternatív jelentkezési módok szélesebb körének lehetőségével célszerű számolni.*

6. A foglalkoztathatósági szakvélemény díja

Amint arra az előzőekben már utaltam, az elkövető egészségi állapotának orvosi vizsgálatáról készült foglalkoztathatósági szakvélemény a közérdekű munkavégzés alapvető feltétele. A 22/2012. BM rendelet ugyanis kimondja, hogy az elkövető köteles az NM rendeletben meghatározott, szakvélemény készítésére jogosult orvosnál vagy foglalkozás-egészségügyi szakellátó helyen foglalkoztathatósági szakvéleményt beszerezni és azt az állami foglalkoztatási szervnek legkésőbb a jelentkezését követő 15 munkanapon belül leadni.⁶⁰ Ennek elmulasztása esetére a Szabs. tv. azt a jogkövetkezményt írja elő, hogy a büntetés elzárásra történő átváltoztatása iránt kell intézkedni.⁶¹

A szabálysértési eljárásban a foglalkoztathatósági szakvélemény díjának viselése a kiszabott büntetés nemétől függően alakul. *Ad1:* a meg nem fizetett pénzbírság vagy helyszíni bírság *közérdekű munkával történő megváltása esetén a közérdekű munka végzéséhez beszerzett foglalkoztathatósági szakvélemény költsége szabálysértési költség, vagyis azt az elkövető viseli.*⁶² *Ad2:* a büntetésként kiszabott közérdekű munka végzéséhez beszerzett foglalkoztathatósági szakvélemény költségét *az állam viseli,* és azt a törvényben foglaltak szerint a szabálysértési hatóság téríti meg.⁶³ Az állami foglalkoztatási szerv az elkövetőt utóbbi esetben a munkára történő

⁵⁹ Szabs. tv. 144. § (5) bekezdése

⁶⁰ 22/2012. BM rendelet 14. § (1) bekezdése

⁶¹ Szabs. tv. 144. § (17) bekezdés a) pontja

⁶² Szabs. tv. 92. § (1) bekezdés d) pontja, (2) bekezdése

⁶³ Szabs. tv. 92. § (1a) bekezdése

jelentkezéskor írásban tájékoztatja arról, hogy mely szabálysértési hatóság köteles a szakvélemény díját megtéríteni.⁶⁴

Ehhez képest a büntetőeljárásban kiszabott közérdekű munka esetén egyféleképp történik a szakvélemény díjának viselése, hiszen ezen eljárásban a közérdekű munka végzése kizárólag az ezt kiszabó bírósági ítélet alapján, az abban foglaltaknak megfelelően valósulhat meg, kötelező jelleggel.⁶⁵ Eképpen a szakvélemény díját az Igazságügyi Minisztérium viseli.⁶⁶

Fontos szem előtt tartani, hogy a szakvélemény díjának állam által történő viselése mindkét eljárási jogban olyan közérdekű munkavégzéshez kötődik, amelyet az adott szabálysértési vagy büntetőeljárásban büntetésként szabtak ki az elkövetőre. A 16-18 év közötti fiatalokú szabálysértést elkövető kivételével tehát mindkét jogágban a büntetésként kiszabott közérdekű munka elvégzése nem választható opció. Ezzel szemben akkor, amikor az elkövetőt eredendően szabálysértési bírsággal sújtották, a Szabs. tv. a bírság végrehajtása körében egy kedvező lehetőséget kínál az elkövető számára azzal, hogy választhat, a bírság megfizetése helyett azt „ledolgozza”-e.

Egyetérttek tehát a BM és az IM azon érvelésével, hogy a büntetésként kiszabott közérdekű munka esetében annak ténye teszi indokolttá a szakvélemény díjának állam által történő viselését, hogy ilyen esetben az állami büntetőhatalom érvényesítésével állunk szemben. Amennyiben pedig a kötelező munkavégzés esetén a foglalkoztathatósági szakvélemény nem készülne el – mert az állami teherviselés hiányában adott esetben az elkövető sem finanszírozná a költségét –, az állami büntetőhatalom érvényesítése és a büntetés kiszabás célja megghiúsulna. Ráadásul nem szabad figyelmen kívül hagyni azt sem, hogy az elkövető érdekében is áll a büntetésként kiszabott közérdekű munka feltételeinek állam általi megteremtése, ellenkező esetben, ha arra vonatkozó kötelezettsége ellenére az elkövető nem fizetné meg a szakvélemény díját, úgy csak a közérdekű munka szabadságvesztésre illetve szabálysértési elzárásra átváltoztatására számíthatna. Ellenben akkor, amikor az elkövetőt eredendően szabálysértési bírsággal sújtották, az állami büntetőhatalom érvényesítése a bírság kiszabásában nyilvánul meg, és a bírság meg nem fizetése esetén a közérdekű munka lehetőségének önkéntes, az elkövető szabad belátásán alapuló választása, ennek hiányában pedig a bírság szabálysértési elzárásra történő átváltoztatása biztosítja a büntetőhatalom beteljesítését.

A fentiek alapján véleményem szerint a szakvélemény díjának viselésére vonatkozó eltérő, nem egységes szabályozás önmagában *nem vet fel alkotmányos aggályokat. Mindazonáltal – figyelemmel az esélyegyenlőség követelményére és arra, hogy az érintett szabályozás elsősorban a legbátrányosabb helyzetű, anyagi nehézséggel küzdő elkövetők szempontjából tekinthető aggályosnak, továbbá figyelemmel az eljárás költségeire is, amelyek végső soron szintén az államot terhelik, megfontolandónak találnám, hogy a meg nem fizetett szabálysértési bírság közérdekű munkával történő megváltása esetében is az államot terhelje a foglalkoztathatósági szakvélemény költsége. Ezzel összefüggésben utalni szeretnék arra, hogy az állambiztonságért felelős tárca (NGM) is támogatását fejezte ki e megoldással kapcsolatban.*

Intézkedéseim

1. Az Ajbt. 37. §-a alapján, figyelemmel az Ajbt. 32. §-ára, felkérem a szabálysértési jogalkotásért felelős *belügyminisztert*, hogy a jelentésemben felsorakoztatott alkotmányos érvek, nemzetközi követelmények figyelembe vételével

⁶⁴ 22/2012. BM rendelet 14. § (2) bekezdése

⁶⁵ lásd: Btk. 47. §; valamint utalni szükséges a Bv. tv. 282. § (4)-(6) bekezdésére: „A munkahely kijelölése előtt a pártfogó felügyelő foglalkoztathatósági szakvélemény kiadása érdekében kezdeményezi az elítélt foglalkoztathatósági vizsgálatát és az elítéltet a vizsgálaton való megjelenésre hívja fel. Az elítélt köteles a foglalkoztathatósági vizsgálaton megjelenni. A felhívásban az elítéltet figyelmeztetni kell arra, hogy ha a vizsgálaton nem jelenik meg és távolmaradását nem igazolja, akkor a pártfogó felügyelő a közérdekű munka szabadságvesztésre történő átváltoztatását kezdeményezi. Ha a foglalkoztathatósági vizsgálat elvégzésére jogosult arról értesíti a pártfogó felügyelői szolgálatot, hogy az elítélt a foglalkoztathatósági vizsgálaton nem jelent meg és az elítélt a távolmaradását nem mentette ki, a pártfogó felügyelő jelentést készít az ügyésznek. Az eljárásra a továbbiakban a közérdekű munka szabadságvesztésre történő átváltoztatásának szabályait kell alkalmazni.”

⁶⁶ NM rendelet 16/D. § (4) bekezdése

- i. folytasson egyeztetéseket a szakmailag érintett tárcákkal és jogalkalmazó szervekkel annak érdekében, hogy a jövőben a Szabs. tv. a jelenleg rendelkezésre álló szankciókon túlmenően más, *alternatív szankcionálási lehetőségeket is kínáljon a fogyatékossgal élő személyekkel és a 16 éven aluli fiatalokú személyekkel szemben, különös figyelemmel a közérdekű munka vagy az azal egyenértékű munkavégzés lehetőségére; kitérve esetlegesen a várandós nőkkel szemben alkalmazható szankciók felülvizsgálatára is;*
- ii. tegyen intézkedést a *szabálysértési közérdekű munkára történő jelentkezés határidejére és módjára vonatkozó szabályok felülvizsgálatára, a jogalkalmazó szervek gyakorlati tapasztalatainak szem előtt tartása mellett;*
- iii. folytasson egyeztetést különösen az államháztartásért felelős tárcával annak megfontolása érdekében, hogy van-e lehetőség arra, hogy a szabálysértési közérdekű munkához szükséges *foglalkoztathatósági szakvélemény díját* minden esetben egységesen az állam viselje.

2. Az Ajbt. 32. §-a alapján a foglalkoztatáspolitikáért felelős *nemzetgazdasági minisztert* arra kérem, hogy amennyiben a belügyminiszterrel történt egyeztetések eredményeként a belügyi tárca az alternatív szankciók körében lehetőséget lát a közérdekű munka önkéntes vállalás alapján a fogyatékos személyek számára is elérhető lehetőségére, vizsgálja meg, hogy mely eszközökkel lehetne előmozdítani az érintett személyi kör számára alkalmas munkalehetőségek bővülését, a foglalkoztatók ez irányú vállalásának ösztönzését.

3. Szintén az Ajbt. 32. §-a alapján felkérem az ifjúságpolitikáért és a szociális ügyekért és a társadalmi felzárkózásért felelős *emberi erőforrások miniszterét*, hogy a belügyminiszterrel történő egyeztetések során biztosítson szakmai segítséget annak érdekében, hogy a fogyatékossgal élő személyek és a fiatalokú személyek számára a szabálysértési bírság és a szabálysértési elzárás mellett további, a sérülékeny helyzetükre is tekintettel lévő, ám reális alternatív szankciók kerülhessenek bevezetésre a szabálysértési jogterületen.

4. Tekintettel továbbá arra, hogy a vizsgálatom során megkeresett *IM* a jogszabályok alkotmányosságáért felelős tárca, továbbá arra, hogy az *OBH* a szabálysértési ügyekben eljáró bíróságok vonatkozásában szakmailag érintett szervek tekinthető – figyelemmel arra, hogy a bíróságok tevékenységének vizsgálatára ombudsmanként nincs felhatalmazásom – a jelentésemet e szervek számára *szíves tájékoztatásul megküldöm*.

Budapest, 2017. november 8.

Székely László

