
Új szabályok, régi gondok a közérdekű munka szabályozásában

SÍPOS FERENC*

1. A témaválasztásról

Manapság a legtöbb ország törekszik arra, hogy növekvő súlyt fektessen a büntető jogszabályok kialakítása során a szabadságvesztés büntetés (túl)súlyának csökkentésére a büntetési rendszerben.¹ Ennek több oka is van. Egyrészt a szabadságelvonással járó büntetések költséges volta indokolja a büntetési rendszerben való csökkenő jelentőségüket, másrészt az újabb bűncselekmény elkövetésétől való visszatartásra való alkalmasságukba vetett hit megingása, harmadrészt a benne rejlő, egyre inkább közismert hátrányok azok, amelyek a szabadságelvonással járó büntetésekkel, illetve azok nagyarányú alkalmazásával szemben kétségeket ébresztenek. Magyarország helyzetét tekintve ugyanakkor elmondhatjuk, hogy van egy negyedik – talán még az előzőeknél is súlyosabb – érv, amely a szabadságvesztés büntetés csökkenő mértékű alkalmazását indokolja: börtöneink építési ideje. A magyarországi büntetés-végrehajtási intézetek többsége még a XIX. században épült, és „Az elaggott intézeti infrastruktúra, az intézetek területi elhelyezkedése, nagyságrendje, külső és belső építészeti megoldásai akadályozták a fogvatartottak regionális, differenciált, az emberi jogoknak és szükségleteknek megfelelő elhelyezését.”² Az Emberi Jogok Európai Bírósága által hozott ítéletek,³ illetve az elmúlt hónapokban bejelentett börtönépítési tervek⁴ mind arra utalnak, hogy büntetési rendszerünk a változások korát éli, és ebben a helyzetben fokozottan kell koncentrálnunk a közérdekű munka

* Egyetemi tanársegéd, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Büntetőjogi és Kriminológiai Tanszék.

¹ A tanulmány a 2015. június 5-én a Bűnügyi Oktatók Találkozóján elhangzott előadás szerkesztett változata

² Lőrincz József: *Börtönügyünk a rendszerváltozás időszakában*, In: Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Preasidii Ordinis) XX. évf. (2011) 23. sz. 94. o.

³ 2015. március 10-i pilotdöntés „Case of Varga and Others v. Hungary” (nos. 14097/12, 45135/12, 73712/12, 34001/13, 44055/13, and 64586/13) Korábbi döntésekről ld. részletesen: SZEMESI Sándor: *Sok (jó) ember kis helyen? A magyar fegyintézetek zsúfoltságával kapcsolatos kérdések az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatában*, (<http://ujbtk.hu/dr-szemesi-sandor-sok-jo-ember-kis-helyen-a-magyar-fegyintezetek-zsufoltsagaval-kapcsolatos-kerdesek-az-emberi-jogok-europai-birosaga-gyakorlataban-1/>)

⁴ <http://www.kormany.hu/download/e/5a/30000/FELH%C3%8DV%C3%81S%20ingatlan%20felaj%C3%A1nl%C3%A1sra.pdf> (A letöltés ideje: 2015. október 15.)

büntetésben rejlő lehetőségekre is, hisz nemzetközi példák azt mutatják, hogy az alternatív, illetve közösségi büntetések, azon belül is az angolszász típusú⁵ közérdekű munka egyre nagyobb jelentőségre tesznek szert.⁶

Azonban a legutóbbi időszak hazai változásai, melyek ezt a büntetési nemet érintették, és amelyek nem is igazán az anyagi jog, hanem inkább az eljárásjog és a büntetés-végrehajtás területén következtek be, a közérdekű munka kapcsán sok régi és máig meg nem oldott problémát a felszínre hoztak, sőt születtek újak is.

2. A közérdekű munka általános jellemzői

A közérdekű munka a köz érdekében végzett, a társadalom felé jóvátételi szándékkal teljesített ingyenes munkavégzés.⁷ A szabadságvesztésnél és az elzárásnál enyhébb, a pénzbüntetésnél szigorúbb büntetési nem. A közérdekű munka szimbolikus jóvátételt jelent, azaz az elítélt jóvátétele nem közvetlenül a bűncselekmény sértettjét, hanem a társadalom egy részét, egy nagyobb közösséget célozza. E büntetési nemnél a büntetési célok érvényesülését elsősorban a közösség érdekében végzett munka nevelő hatása biztosítja.⁸

A közérdekű munka háromévi szabadságvesztésnél nem súlyosabban büntetendő bűncselekmények esetén alkalmazható. Órában meghatározott legkisebb mértéke negyvennyolc, legnagyobb mértéke pedig háromszáztizenkettő óra. A közérdekű munka időtartamára vonatkozó – órában történő meghatározással – az európai országok többségében alkalmazott megoldáshoz igazodik a jogalkotó.

Magyarország büntetési rendszerében is egyre nagyobb jelentőséggel bír a közérdekű munka. Mint a rövid tartamú szabadságvesztés egyik alternatívája, mint általánosan és mindenkivel szemben alkalmazható büntetés jelentős szerepet kap, és még jelentősebb szerepet kaphat a büntetések kiszabása során. Alkalmazása folyamatosan növekszik. Míg a 2004 és 2008 közötti időszakban 5-6% körül alakult a kiszabott közérdekű munka büntetések aránya,⁹ 2009-ben már 9.77%, 2013-ban 23.59% és 2014-ben is 22,8 %.¹⁰

Vannak azonban sajnos más adatok is, amelyek legalább ennyire jól jellemzik ezt a büntetést. Transzparens adat a közérdekű munka szabadságvesztésre történő átváltoztatására vonatkozó ügyészi indítványok száma. Kiragadott, de nagyon beszédes számok, hogy 2013-ban, – amikor mint fentebb láttuk, a kiszabott

⁵ Sántha Ferenc: *A büntetőjogi szankciórendszer alakulása Angliában és Walesben az 1990-es évek végén. In.: Kriminálpolitika és büntető igazságszolgáltatás Nagy-Britanniában a 90-es években.* szerk.:Lévay Miklós, Bíbor kiadó, Miskolc, 2000. 88-104. o.

⁶ Nagy Ferenc: *A közérdekű munka szabályozásáról, alkalmazásáról, végrehajtásáról.* Magyar Jog, 2007. 54. évf. 12. 705. o.

⁷ Görgényi Ilona: *A közérdekű munka,* In: Görgényi Ilona – Gula József – Horváth Tibor – Jacsó Judit – Lévay Miklós – Sántha Ferenc – Váradi Erika: *Magyar Büntetőjog Általános Rész.* Complex Kiadó Kft., Budapest, 2012, 390. o.

⁸ Blaskó Béla: *Magyar Büntetőjog Általános rész,* Rejtjel Kiadó Budapest – Debrecen, 2013, 446. o.

⁹ Tájékoztató a bűnüldözésről 2008 <http://www.mklu.hu/repository/mkudok5871.pdf> (A letöltés ideje: 2015. október 14.)

¹⁰ http://mklu.hu/pdf/ogy_besz/ogy_beszamolo_2014.pdf

büntetések majd negyede közérdekű munka – Csongrád megyében az átváltoztatására vonatkozó indítványok aránya 70,1%, Borsod-Abaúj-Zemplén megyében 46%, Jász-Nagykun-Szolnok megyében 39,0%.¹¹Nem véletlen tehát, hogy a legfőbb ügyész 2013-ban országgyűlési beszámolójában súlyos problémákról beszélt a közérdekű munka büntetés kapcsán.

3. Öröklött gondok

A közérdekű munkát Magyarországon az 1978. évi IV. törvény módosításáról szóló 1987. évi III. törvény vezette be. A közérdekű munka ebben a formájában nem mint új büntetés jelent meg a szankciók sorában, hanem az akkori legproblémásabb, legtöbb vitát kiváltó főbüntetés, a javító-nevelő munka új végrehajtási formájaként. A szovjet típusú munkabüntetés, a javító-nevelő munka az 1950. évi II. törvénnyel történt bevezetése óta sikertelenül kereste a helyét a büntetési rendszerben. Bevezetésekor a javító-nevelő munka a büntetésektől elkülönítve, a Btá. IV. fejezetében kapott helyet a biztonsági őrizet mellett. A fejezet nem kapott saját címet, a törvényhez fűzött indoklásból derül csak ki, hogy a büntetésektől való elkülönítésének indoka az, hogy a törvény megalkotói a javítónevelő munkát büntetőjogi intézkedésnek tekintették.¹² Olyan intézkedésnek, amely kizárólag a javításra és nevelésre irányul. A javító-nevelő munkára vonatkozó szakasz indoklása leszögezi, hogy a jogintézmény „a szovjet büntetőtörvénykönyvben kimagaslóan jelentős helyet foglal el, és (...) előnyeit a magyar jogfejlődésnek is értékesítenie kell.”¹³ Valószínűleg ez az a mondat, ami miatt a javító-nevelő munkát – bár ez többször fölmerült – nem sikerült törölni a büntetések lajstromából. Létezésének negyvenegynéhány éve alatt így kezdetben, mint intézkedés, majd később, mint főbüntetés generált számos vitát. Megszüntetése szóba került az 1961. évi V. tv. vitájában, majd a 1978. évi IV. törvény kodifikációs munkálatai során is. Sokan nem is valódi munkabüntetésnek, hanem részletekben fizetendő pénzbüntetésnek tekintették. A 80-as években a nemzetközi politikában beálló változások tették lehetővé, hogy a szovjet típusú munkabüntetés és az angliai-walesi példa nyomán bevezetett közérdekű munka néhány éven át, mint egyazon büntetés két formája, együtt szerepeljen a magyar Btk-ban.

A közérdekű munka büntetésnek tehát már megszületése pillanatában cipelnie kellett ezt a terhes örökséget. A rendszerváltást követő néhány évben az okozott gondot, hogy a javító-nevelő munkával és a szigorított javító-nevelő munkával szerepelt együtt és konkurált vele, és ez által nagymértékben kompromittálódott.¹⁴ Ráadásul nem csak bevezetésének módja, hanem annak időszaka is meglehetősen

¹¹ Ügyészségi statisztikai tájékoztató (Büntetőjogi szakterület) 2013, 72. számú tábla:

A büntetés végrehajtásával kapcsolatos kezdeményezések és intézkedések, Összesített adatok <http://www.mklu.hu/repository/mkudok2832.pdf> (A letöltés ideje: 2015. október 15.)

¹²KÁDÁR Miklós: *A büntetőtörvénykönyv általános része. Az 1950. évi II. törvény. Az 1950. évi 39.sz. törvényerejű rendelet.* Budapest, 1951. 128. o.

¹³ 1950. évi II. törvény 48.§-hoz fűzött indoklása

¹⁴ Balogh Ágnes-Tóth Mihály: *Magyar büntetőjog*, Osiris Kiadó, Budapest 2010, 280.o.

kedvezőtlen volt a büntetés alkalmazhatóságát, népszerűségét és végrehajtását tekintve. Az 1987. évi bevezetését követő néhány éven belül összedőlt az a rend, amely a munkához való viszonya alapján osztja föl a társadalmat dogozókra és a „nép ellenségeire,” és egyúttal megszűnik a tervutasításos, állami túlsúlyon alapuló gazdasági struktúra is.¹⁵ Megszűnik a közveszélyes munkakerülő kategóriája,¹⁶ ellehetetlenül a nem is oly rég bevezetett szigorított javító-nevelő munka végrehajtása, és az 1993. évi XVII. törvény a szigorított javító-nevelő munkát kiiktatja a büntetési nemek köréből. Végül pedig a javító-nevelő munkának csak a közérdekű munkaként végrehajtható változatát hagyja meg úgy, hogy a közérdekű munkát önálló büntetési nemként szabályozza.¹⁷ Ez az az időszak, amelyben az állami cégek privatizálása, vagy épp bezárása, illetve a tömeges elbocsátási hullámokból fakadó magas munkanélküliség szinte ellehetetlenítette a munkabüntetések végrehajtását. A munkanélküliség csúcspontja éppen 1993-ra esett,¹⁸ nem mondható tehát, hogy bevezetésekor rögtön népszerű és a jogalkalmazók között kedvelt büntetési nemmé vált volna. Bevezetésének évében a bíróságok mindössze 141 esetben alkalmazták, majd lassú növekedést mutatva 1998-ra már elérte az 1845 főt, ami még mindig elenyésző szám az összes kiszabott büntetést tekintve.¹⁹

A 2009. évi LXXX. törvénnyel – amely a tartamot már nem napokban, hanem órákban határozta meg – kerül a magyar szabályozás összhangba a Nyugat-Európában alkalmazott megoldásokkal. Mértéke ekkor 42 órától 300 óráig terjedhet. A 2012. évi C. törvény tovább emeli az európai átlagnál, ha nem is sokkal, de magasabb tartamot, így a jelenleg is hatályos szabályozás értelmében az 48 óra, illetve 312 óra. Kérdéses lehet, hogy szükség volt-e a már az egyébként is magas tartam növelésére, különös tekintettel arra, hogy Kelemen Ágnes már 1989-ben leírja angliai és walesi tapasztalatokra hivatkozva, hogy: „ Az angliai tapasztalatok és ezen büntetési nemet akár kísérletként is bevezető más országok tapasztalatai is azt mutatják, hogy a végrehajtásban a problémák – még szoros irányítás és ellenőrzés mellett is – a végrehajtás 8-10. hónapja körül halmozottan jelentkeznek, ekkor növekszik meg a végrehajtási szabályok megsértése.”²⁰

¹⁵ Nagy Ferenc: *Munkabüntetések a büntetőjog szankciórendszerében*, Acta Universitatis Szegediensis, Szeged 2004, 325. o.

¹⁶ 1989. évi XXIII. törvény

¹⁷ Görgényi Ilona: *Kárjótétel a büntetőjogban, mediáció a büntetőügyekben*, HVG-Orac Budapest 2006. 103.

¹⁸ Nagy Gyula: *Munkanélküliség a kilencvenes években* In.: Társadalmi riport 2000, Kolosi Tamás, Tóth István György, Vukovich György (szerk.). Budapest: TÁRKI, 80. o.

¹⁹ Vavró István: *A bűnözés és a büntetés- végrehajtás helyzete*, In: Statisztikai szemle 78. évfolyam 1. szám 2000. Január, 26. o.

²⁰ Kelemen Ágnes: *A Community Service – közérdekű munkavégzés –büntetés angliai tapasztalatairól*, Magyar Jog 1989. 36.évf 1.szám ,76. o.

4. A legbonyolultabb büntetés, amatőr szereplőkkel

A közérdekű munka büntetés olyan büntetés, amely a többi büntetéshez képest rendkívül sok szereplőt foglalkoztat a végrehajtás során. A sok szereplő pedig egyúttal a lehetséges hibák számát is növeli. A szereplőknek ugyanis egy rendkívül komplex, sok bizonytalansági tényezőt tartalmazó, bonyolult, egymásra épülő rendszerben kell(ene) együttműködni. Együtt kell működniük, hogy a büntetés kiszabását megelőzően bemutatott pártfogó felügyelői véleményt követően a büntetés jellegének bírói meghatározása után létrejöjjön a találkozó a pártfogó felügyelővel, megszülessen a foglalkoztathatósági-egészségügyi szakvélemény, a nyilvántartóban szerepeljen olyan munkáltató, akinél az elítélt számára – figyelemmel a lakóhelyére, képzettségére, egészségügyi állapotára, korára – előreláthatóan lesz megfelelő feladat, lehetőleg persze olyan, amely egyúttal kifejezésre juttatja az elítélt jóvátételi szándékát is, és hogy ez a munkáltató előzetesen vállalja is a foglalkoztatást. Fontos továbbá az is, hogy a végrehajtás során az elítélt olyan környezetbe, olyan személyek közé kerüljön, ahol a büntetési célok érvényesülése lehetővé válik, és a munkáltató által kijelölt személy, aki a nyilvántartó lapot vezeti, feladatát akár több éven át felelősségteljesen és pontosan végezze. Nem utolsósorban pedig fontos az is, hogy a pártfogó felügyelőnek legyen ideje, energiája, hogy mindezt ellenőrizze, kontrollálja, és ha szükséges, segítséget nyújtson az elítéltnak.

A Btk-ban szereplő büntetések között egyedül a közérdekű munka sajátossága, hogy végrehajtásában nem csak professzionális szakmbergárda, hanem „amatőrök” is részt vesznek. Az elítélt felügyeletét, foglalkoztatását végül minden esetben büntetés-végrehajtási szakértelemmel nem rendelkező személyek látják el, és jogosnak tűnik az aggodalom, hogy még azokban az esetekben is, amikor a közérdekű munka végrehajtása látszólag rendben megtörténik, a papíron látszólag rendben lévő végrehajtás mögött valójában csak a nyilvántartólapot vezető személy konfliktuskerülése, horribile dictu kényelmessége húzódik meg. Kérdéses továbbá, hogy a „munkahelyi kollektíva nevelő ereje” olyan tényező-e, amire lehet építeni a végrehajtás során. A javító-nevelő munka történetéből az látszik, hogy erre az elemre építeni nem feltétlenül a siker záloga.²¹

5. A szabálysértési joggal egyező terminológiából fakadó problémák

Külön problémát jelent a végrehajtás során, hogy a 2012. évi II. törvény értelmében, 2012. április 15. óta van lehetőség a helyszíni bírság, illetve pénzbírság közérdekű munkára történő átváltásra is. Egy ombudsmani vizsgálat megállapította,²² hogy évente mintegy száz ügyben a végrehajtásért felelős területi szolgálatok a közérdekű munkára ítélt megkeresésekor már azzal szembesülnek, hogy a kiszabott büntetést „végrehajtották.”

²¹ Nagy Ferenc (2004) *i.m.*: 325. o.

²² Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-7644/2012. számú ügyben

Ezekben az esetekben az elítélt, aki nincs tisztában a szabálysértési törvényben szereplő közérdekű munka, valamint a Btk-ban szereplő közérdekű munka büntetés közötti különbséggel, a büntetés kiszabása után felkeresi a munkaügyi központot, amely szintén nincs tisztában azzal, hogy a közérdekű munka büntetés végrehajtása ezekben az esetekben a Szolgálat feladata, így munkahelyet biztosít az elítéltnak, a jegyző pedig határozatban kijelöli a foglalkoztatót, és minden megy a maga útján, csak éppen nem rendben. Az ilyen esetek okai abban keresendők, hogy a hatályos magyar jogrendszerben a büntetés mellett többféle közérdekű munka is létezik. A szabálysértések elkövetőivel szemben is alkalmazható közérdekű munka, továbbá a közigazgatási bírság is megváltható ezzel a szankcióval. Az ezekben az ügyekben alkalmazott közérdekű munka végrehajtásáért viszont nem a Pártfogó Felügyelői Szolgálat, hanem a munkaügyi központok és a jegyzők felelősek. Említést érdemel továbbá, hogy még tovább bonyolíthatja a terminológiával kapcsolatos fogalmi zavart, a 2012. évi C. törvénnyel az intézkedések sorába bevezetett jóvátételi munka is, melynek végrehajtásáért maga az elítélt felelős.²³

6. A büntetés kiszabásakor felmerülő problémák

A Btk. 47. § (3) bekezdése kimondja, hogy a bíróság ítéletében rendelkezik a közérdekű munka jellegéről. A (4) bekezdés szerint pedig az elkövető csak olyan munka végzésére kötelezhető, amelyet – figyelemmel egészségi állapotára és képzettségére – előreláthatóan képes elvégezni.

Ez a rendelkezés alapos előzetes ismereteket feltételez az elkövető személyiségéről, egészségi állapotáról és képzettségéről, hogy a bíróság a büntetést valóban a büntetési célok szolgálatába tudja állítani, és most fogadjuk el, hogy az esetek döntő részében a bíróság az ítélelhozatal időpontjában már valóban rendelkezik a szükséges előzetes ismeretekkel. Csakhogy a 2010. évi CLXI. törvénnyel bevezetett módosítás óta a Be. 544 §. pontja értelmében tárgyalás mellőzésével, végzésben is kiszabható közérdekű munka.²⁴ Ráadásul a Be. 547. § (1) bekezdés szerint a bíróság a végzésben más büntetések mellett, közérdekű munkát is alkalmazhat, és az (5) bekezdés ehhez ráadásul még hozzáfűzi azt is, hogy „ha a tárgyalás mellőzését az ügyész indítványozta, a végzést bírósági titkár is meghozhatja.”

Fölmerül a kérdés, hogy a tárgyalás mellőzése esetén a bíró, illetve a valószínűleg kevesebb tapasztalattal rendelkező bírósági titkár, mire támaszkodva hozza meg ezt, a büntetési célok megvalósulása szempontjából nagyon fontos döntést. A válasz szerencsére, jogszabályban rögzített módon megvan.²⁵ Az ügyész a közérdekű munka vagy a jóvátételi munka alkalmazására vonatkozó indítvány megtétele előtt, vagy a bíróság a büntetés kiszabás körében pártfogó felügyelői vélemény beszerzését rendeli el. A pártfogó felügyelő pedig a

²³ Sipos Ferenc: *A jóvátételi munkáról*, Magyar Jog, 2015, 62. évf. 2. szám, 94-99. o.

²⁴ Pápai-Tarr Ágnes: *A büntetőeljárás gyorsításáról*, Gondolat Kiadó, Budapest, 2012, 205. o.

²⁵ 8/2013. (VI. 29.) KIM rendelet 12. § (1) bekezdés

véleményben bemutatja a terhelt munkára való alkalmasságát, egészségi állapotát, iskolai végzettségét, szakképzettségét vagy szaktudását, munkaviszonyát, és a végrehajtás szempontjából lényeges egyéb személyes körülményeit, illetve azt, hogy a közérdekű munka vagy a jóvátételi munka teljesítését vállalná-e.

Az ügyész a közérdekű munkára irányuló indítványa előtt tehát kérhet pártfogó felügyelői véleményt, amely szakvéleményként, tartalmazza azokat a szükséges ismereteket és személyes körülményeket, amelyek vagy megalapozzák az eredményes végrehajtás lehetőségét, vagy kétségessé teszik azt.

Csakhogy az alapvető jogok biztosának jelentése szerint a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal az erre a kérdésre adott válaszában úgy nyilatkozott, hogy az ügyészség az indítványa megtétele előtt soha (!) nem kér pártfogó felügyelői véleményt, még akkor sem, ha tárgyalás mellőzésével történik a büntetés kiszabása.²⁶

Nincsen ez sajnos másként olyan adatok tekintetében sem, amelyek egyébként általános esetben az ítélkező bíróság rendelkezésére állnak. Néhány éve az Igazságügyi Hivatal „A közérdekű munka büntetés-végrehajtási gyakorlatának elemzése” című tanulmányában megvizsgált háromszáz, 2005 második félévében befejezett ügyet. A vizsgálat az elmúlt időszak legfontosabb és legpontosabb eredményeit nyújtja a közérdekű munka gyakorlati alkalmazásának tekintetében, ugyanis sajnálatos módon a 2011-ben elvégzett kutatás eredményeit máig nem publikálták.

A kutatásban született megállapítások számos problémára rámutatnak. A vizsgált esetek 14%-ban a terheltet a kiszabott közérdekű munka büntetést megelőzően már ítélték közérdekű munka büntetésre. A bíróságok ezekben az ügyekben úgy szabtak ki másodsorra is közérdekű munka büntetést, hogy előzőleg kiszabottaknak csak kevesebb, mint a fele egészen pontosan 45,5% fejeződött be eredményesen. Az ügyek ötöde szabadságvesztésre történő átváltoztatással végződött, és közel hatoda végrehajthatatlan volt. Ennek ellenére a bíróság ismételen közérdekű munkát szabott ki. Ugyanakkor a kutatás azt is megállapítja, hogy az előzőleg kiszabott büntetés sikeressége vagy sikertelensége meglehetősen nagy pontossággal képes megjósolni a sorban következő büntetés sikerességét vagy sikertelenségét. Ha az előző büntetést sikeresen fejezte be az elítélt, akkor 80 % az esélye hogy a következő is eredményesen fejeződik be. Fordítva még relevánsabb az összefüggés: ha a korábbi büntetés szabadságvesztésre történő átváltoztatással zárult, 89%-ban az újabb büntetés vonatkozásában is ez történt.²⁷

A kutatás alapján továbbá megállapítható az is, hogy a sikeres letöltések aránya a büntetlen előéletűek között a legnagyobb 84,3%, és az egyszerű bűnismétlőtől a többszörös visszaesők felé haladva a sikeresség folyamatosan csökken. A többszörös visszaesők esetében az esély a sikerre már mindösszesen 21%, az

²⁶ Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-7644/2012. számú ügyben

²⁷ Gombik Gergely: *A közérdekű munka büntetés*, In: *A kriminálpolitika és a társadalmi bűnmegelőzés kézikönyve* – 2009 II. Borbíró Andrea Kiss Anna – Velez Edit – Garami Lajos (szerk.) 257. o.

átváltoztatásra pedig 39%, tehát elmondható, hogy a többszörös visszaesők esetében a közérdekű munka eredményes kitöltésének az esélye elenyésző.²⁸

A kutatásban szereplő ügyek befejeződése szempontjából releváns adat, hogy a fentiek és más problémák miatt mindössze 57% azoknak az ügyeknek az aránya, ahol a közérdekű munkát sikeresen hajtották végre. A fölvázolt képhez még hozzátartozik, hogy a kutatás eredményeit 2005-ben még csak 4 949 közérdekű munkára ítélt vonatkozásában kell értelmeznünk, ugyanez a szám 2013-ban 13 568 fő volt, ami ekkor az összes kiszabott büntetés 23,59%-a.²⁹ Tehát a közérdekű munka büntetés számában és arányában is radikális növekedést mutatott az elmúlt években.

Ha a fenti adatokat figyelembe vesszük egyértelmű, hogy a közérdekű munkát elsősorban olyan személyekkel szemben kellene, illetve szabadna alkalmazni, akik a fenti bűnismétlői kategóriákban nem szerepelnek, vagy legalábbis törekedni kellene arra, hogy az átlagoshoz képest a közérdekű munkára ítélték között kisebb legyen a büntetett előéletűek, illetve a bűnismétlők aránya. Ezzel ellentétben, ahogyan a már hivatkozott ombudsmani jelentés is megállapítja, ez az arány pontosan fordított, azaz az általános mintához képest a közérdekű munkára ítélt 12.000 főből 2011-ben csak 4800, tehát 41% volt büntetlen előéletű, 51% büntetett előéletű, 4% visszaeső és 3% többszörös visszaeső. Tehát a közérdekű munkára ítélték között a büntetett előéletűek 80%-os aránya jelentősen meghaladja az elkövetőknél általában fennálló arányokat, hiszen az általános mintában a bűnelkövetőknek csak egyharmada, 2005-ben például csak 36 százaléka volt bűnismétlő.³⁰

Ha feltesszük a kérdést, hogy melyik tehát az az elkövetői kör, ahol a közérdekű munkabüntetés kiszabása a legnagyobb sikerrel kecsegtet, akkor a válasz az, hogy átlag fölötti sikerességi mutatóval rendelkeznek a garázda jellegű bűncselekményt elkövetett személyek (76,3%), valamint a szakmát, érettségít szerzett elítéltek (78,6%) és azok, akiknek bejelentett munkájuk van (83,7%). Az említett kutatás eredményei szerint a mostani gyakorlattal szöges ellentétben a közérdekű munka büntetés alkalmazása elsősorban a büntetlen előéletű, nem a vagyon elleni, hanem elsősorban például a garázda jellegű bűncselekményt elkövetett, szakképzettséggel, továbbá bejelentett munkaviszonnyal rendelkező bűnelkövetők esetében célszerű és főként költséghatékony.

7. Problémák a végrehajtás során

„A community service (közérdekű munka) alkalmazásának a lehetőségét és eredményességét a jól szervezett és gondosan ellenőrzött végrehajtás határozza meg” – írja Kelemen Ágnes 1989-ben, a Community Service – közérdekű munkavégzés – büntetés angliai tapasztalatairól című cikkében.³¹ A megállapítás

²⁸ Gombik: *i. m.* 259. o.

²⁹ <http://www.mkl.uhu/repository/mkudok1751.pdf> (A letöltés ideje: 2015. október 30.)

³⁰ Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-7644/2012. számú ügyben

³¹ Kelemen Ágnes: *A Community Service - közérdekű munkavégzés - büntetés angliai tapasztalatairól*,

azóta is helytálló, sőt talán soha ne volt annyira érvényes, mint manapság, amikor a különféle ügýtípusokkal maximálisan túlterhelt pártfogó felügyelők próbálnak legalább minimális szinten eleget tenni a közérdekű munka büntetés kapcsán fölmerült feladataiknak. A pártfogó felügyelők feladatai 2003 óta folyamatosan nőnek, létszámuk ezzel szemben gyakorlatilag változatlan. 2014-ben összesen 347 pártfogó felügyelő dolgozott az országban.³²

A büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény 280. § (2) bekezdése szerint a közérdekű munka végrehajtásáról a pártfogó felügyelői szolgálat gondoskodik. Ezzel a rendelkezéssel tehát a kezdetektől a pártfogó feladata a közérdekű munka végrehajtása, amivel egy régi adósságát sikerült törlesztenie a jogalkotásnak.³³ A munka jellegéről azonban most is, mint az 1997. évi módosítás óta mindig, az ítélő bíróság rendelkezik. Kérdés, hogy nem lenne-e logikus – ha már minden mást a pártfogó hatáskörébe utalt a törvényalkotó – ezt is rábízni. A fenti rendelkezésről egyebekben elmondható, hogy a végrehajtás valóban egyszerűsödik, viszont a pártfogó feladatai tovább sokasodnak.

A végrehajtás részletszabályait a már említett a Pártfogó Felügyelői Szolgálat tevékenységéről szóló 8/2013. (VI. 29.) KIM rendelet tartalmazza. Eszerint az elsőfokú bíróság az értesítőlapot és az ítélet jogerős és végrehajthatósági záradékkal ellátott kiadmányát azzal küldi meg az elítélt lakóhelye, ennek hiányában vagy az elítélt kérelme alapján tartózkodási helye szerint illetékes kormányhivatalnak, hogy a kijelölt pártfogó felügyelő útján gondoskodjon a közérdekű munka végrehajtásáról.³⁴ A kijelölt pártfogó felügyelő a bíróság értesítésének, illetve a közérdekű munkára ítélestről szóló ítéletnek az érkeztetésétől számított 8 napon belül az elítéltet megidézi.³⁵ Ezt követően az elítéltet a meghallgatáson kioktatja az ítélet rendelkező részében foglaltakról, valamint a kötelezettségeiről, jogairól, és a letöltésre váró órák számáról.

A pártfogó dolga az is, hogy kezdeményezze a foglalkoztathatósági szakvélemény elkészítését.³⁶ Ez a rendelkezés az elmúlt évben rengeteg problémát okozott. Nem volt ugyanis tisztázott, hogy kinek kell fizetnie a vizsgálat költségeit,³⁷ de ez a probléma mára megoldódott. Bár az emiatt feltorlódott ügyek hatása a mai napig érezhető. Az elítélt az elkészült foglalkoztathatósági szakvéleményt köteles 15 napon belül bemutatni a pártfogó felügyelőnek.

A foglalkoztathatósági szakvélemény bemutatásától számított 15 napon belül pedig a pártfogó felügyelő kijelöli a közérdekű munka végrehajtásában

Magyar Jog, 1989, 36. évf. 1. sz. 74-79. o.

³² <http://igazsagugyihivatal.gov.hu/szeiberling-tamas-a-bunelkovetok-felugyelete-kozossegi-erdek> (A letöltés ideje: 2015. október 10.)

³³ Nagy Ferenc – TOKAJI Géza: *A magyar büntetőjog általános része*, Korona Kiadó, Budapest. 1998. 308.o.

³⁴ 8/2013. (VI. 29.) KIM rendelet 24. § (1)

³⁵ 8/2013. (VI. 29.) KIM rendelet 26. § (1) bekezdés

³⁶ 8/2013. (VI. 29.) KIM rendelet 28. §

³⁷ Szivoczka Petra: *Gyakorlati nehézségek a közérdekű munka végrehajtásában*, Ügyészek Lapja, 2013. XX. évf. 6. szám, 169. o.

együttműködő munkahelyet,³⁸ a büntetés megkezdésére pedig határnapot tűz. Ha a munkahely a büntetés letöltésének megkezdésére biztosított határnaptól számított 15 napon belül nem küld értesítést a közérdekű munka végrehajtásának megkezdéséről, ennek okáról a pártfogó felügyelő tájékozik.³⁹ A büntetés letöltésének megkezdésétől számított 30 napon belül a pártfogó felügyelő ellenőrzést végez a munkahelyen annak megállapítása érdekében, hogy a törvényben megjelölt kötelezettségek teljesülnek-e. Az ellenőrzés tapasztalatait a pártfogó felügyelő jegyzőkönyvben rögzíti. Szabálytalanság észlelése esetén ennek megfelelően intézkedik.⁴⁰

Ezt követően a pártfogó felügyelő szükség szerint végez a helyszínen újabb ellenőrzést, amelynek tapasztalatairól feljegyzést vagy jegyzőkönyvet készít. Ha azt állapítja meg, hogy az elítélt a közérdekű munkát önhibájából nem végzi el, a pártfogó felügyelő figyelmezteti és felhívja a letöltés folytatására, illetve megkezdésére.

Mint látjuk, a pártfogó felügyelőnek számos feladata van, akkor is, ha a közérdekű munka az elvárt rendben zajlik, ezek a feladatok pedig tovább sokasodnak azokban a nem ritkán előforduló esetekben, ha a végrehajtással problémák adódnak. Fontos ugyanakkor, hogy a pártfogó felügyelő a végrehajtás utolsó mozzanatáig jelen legyen, hiszen mint láttuk ez a záloga a közérdekű munka büntetés sikerének.

Lássunk egy példát arra, hogy hogyan is működik a gyakorlatban a közérdekű munka végrehajtása. Hajdú- Bihar megyében jelenleg egy pártfogó felügyelőre 400 körüli közérdekű munka büntetés végrehajtása, felügyelete és ellenőrzése hárul. Könnyen kiszámolható, hogyha minden egyes ügyel havonta mindössze egy órát foglalkozna a pártfogó, akkor is többszörösen haladná meg a rendelkezésre álló havi munkaidőkeretet. Nem meglepő tehát, hogy ellentétben a fentiekkel, a közérdekű munka végrehajtása során a közérdekű munkára ítéltekkel a pártfogó felügyelő főszabályként egy alkalommal, legfeljebb egy óra időtartamban találkozik, az ellenőrzésre, a személyes jelenlétre egyáltalán nem marad ideje. Még ha feltételezzük is azt, hogy vannak olyan területek az országban, ahol több idő jut egy-egy elítéltra, akkor is kétséges, hogy az elvileg másodlagos kontroll és adminisztratív elemeken túl jut-e ideje, energiája a pártfogónak arra, hogy a hagyományos és elvárt segítő funkciójában (is) megjelenjen, amennyiben ennek szükségét látja. A jelenleg érvényes tendenciák, a változatlan pártfogói létszám, a kiszabott közérdekű munka büntetések számának növekedése minden esetre sajnos nem erre utal.

8. A közérdekű munka és a kényszermunka tilalma

Az 1976. évi 8. törvényerejű rendelettel kihirdetett Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 8. cikkének 3/a. pontja szerint senkit sem lehet

³⁸ 8/2013. (VI. 29.) KIM rendelet 30.§ (1) bekezdés

³⁹ 8/2013. (VI. 29.) KIM rendelet 33.§ (1) bekezdés

⁴⁰8/2013. (VI. 29.) KIM rendelet 33.§ (2) bekezdés

kényszer - vagy kötelező munka végzésére kötelezni. Magyarországon a 2000. évi XLVIII. törvény rendelkezik a kényszer- vagy kötelező munkáról szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1930. évi 14. ülészakán elfogadott 29. számú Egyezmény kihirdetéséről. Az egyezmény 2. cikke értelmében a „kényszer- vagy kötelező munka” kifejezés vonatkozik minden olyan munkára vagy szolgálatra, amit valamilyen büntetés terhe alatt valakitől követeltek, és amire a munkára kötelezett személy nem szabad akaratából vállalkozott. Nem vonatkozik viszont a „kényszer- vagy kötelező munka” kifejezés a 2. cikk (c). pontja értelmében bármilyen munkára vagy szolgálatra, amit bírói ítélet alapján követelnek valakitől, feltéve, hogy a munkát vagy szolgálatot a hatóságok felügyelete és ellenőrzése alatt kell végezni, és a munkára kötelezett személyt nem bocsátják magánszemélyek, vállalatok vagy egyesületek rendelkezésére.

Ha tehát a bírói ítéletben meghatározott munkát a hatóságok felügyelete alatt végzik, és nem bocsátják magánszemélyek, vállalatok vagy egyesületek rendelkezésére a közérdekű munka nem minősül kényszermunkának.

A 2012. évi C. törvény vonatkozó indokolása ennek jegyében határozottan le is szögezi, hogy bár „Magyarországon továbbra sem feltétele a közérdekű munka kiszabásának az elkövető hozzájárulása,” de „ez a szabályozás kielégíti Magyarország nemzetközi kötelezettségvállalásait,” hiszen „A nemzetközi előírásokkal összhangban a közérdekű munkára ítéléshez nem kell a vádlott beleegyezése, de az elítélt számára a munkalehetőséget állami vagy önkormányzati kereteken belül kell biztosítani.”

Ezzel szöges ellentétben a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény 280. § (2) bekezdése már azt mondja, hogy „A közérdekű munka végrehajtásáról a pártfogó felügyelői szolgálat gondoskodik, amely feladatát a központi vagy helyi önkormányzati költségvetési szervekkel vagy ezek intézményeivel, helyi közszolgáltatást végző egyéb szervezetekkel, az állami és önkormányzati tulajdon kezelésével és fenntartásával megbízott vagy erre a célra az állam vagy az önkormányzat által létrehozott gazdálkodó szervezetekkel, az egyházi jogi személyekkel, a közhasznú jogállású szervezetekkel, a civil szervezetekkel, valamint a gazdálkodó szervezetekkel (!) (a továbbiakban együtt: munkahely) és az állami foglalkoztatási szervvel együttműködésben látja el.”

A felsorolásban utolsó helyen szereplő gazdálkodó szervezet fogalmát a Btk. nem határozza meg, hanem a 459. § (1) bekezdésének 8. pontjában a Polgári Perrendtartásra utal. A Polgári Perrendtartás, az 1952. évi III. törvény 396. §-a pedig egy rendkívül hosszú felsorolásba természetesen a gazdasági élet valamennyi szereplőjét megemlíti, a gazdálkodó szervezettől a gazdasági társaságon át az egyéni vállalkozóig.

Tehát míg a 2012. C. törvény indoklásában a jogalkotó bemutatja az összes szempontot, amelyeket szem előtt tartva a kiszabott büntetés nem ütközik bele az Egyezménybe, addig a 2013. évi CCXL. törvény 280. § (2) bekezdésében ezek a szempontok – vagy legalábbis közülük egy – már nem érvényesül. Azaz a mai magyar szabályozás ellentétes az Egyezménnyel, hiszen a munkára kötelezett személyt hazánkban magánszemélyek, vállalatok vagy egyesületek rendelkezésére

(is) bocsáthatják.

9. A büntetés célja a közérdekű munka büntetés esetén

Érdekes kérdés még, hogy a büntetés célja tekintetében van-e különbség a közérdekű munka és a Btk-ban szereplő más büntetések között. A Btk.79. §-a szerint „A büntetés célja a társadalom védelme érdekében annak megelőzése, hogy akár az elkövető, akár más bűncselekményt kövessen el.” A büntetés célja, és remélt hatása tehát e definíció szerint kettős, egyrésztől megakadályozza az elkövetőt újabb bűncselekmény elkövetésében, másrészt a társadalom többi tagjára is visszatartó hatást gyakorol. A hátrányról, mint a büntetésekben bennfoglalt rosszról a törvény nem szól, de nélkülözhetetlen fogalmi eleme a szankciónak, hogy valamilyen hátrányt, illetve azzal való fenyegetést jelent az elkövető számára.⁴¹ Tehát a büntetéstől való félelem a bűncselekményektől való visszatartás egyik eszköze.⁴² A Bv. Tv. 280. § (1) bekezdés szerint „A közérdekű munka végrehajtásának célja, hogy az elítélt a köz érdekében álló munkát végezzen, és hogy az az elítélt bűnisméltése megelőzésének és társadalmi beilleszkedésének az elősegítését is szolgálja.”

A szabadságvesztés, az elzárás, a pénzbüntetés a foglalkozástól, illetve a járművezetéstől eltiltás stb. esetén egyértelműen olyan jellegű jogfosztásról és korlátozásokról van szó, amelyek esetén meg sem fordul a fejünkben, hogy az erre a büntetésre ítéltben a büntetés pozitív érzéseket válthat ki.⁴³

A közérdekű munka esetén azonban olyan tevékenységet kell végeznie az elítéltnak, amelyet jól működő társadalmakban elismerés és tisztelet övez, és könnyen belátható, hogy ennek a büntetésnek semmiképpen nem lehet célja az, hogy az elítéltnél kialakuljon a „soha többet ilyet” érzés a köz érdekében végzett tevékenységével kapcsolatban. Ugyanakkor érdekes kérdéseket vet fel a büntetésben rejlő hátrány, valamint a büntetési célok kapcsán, a Hajdú-Bihar megyei pártfogó felügyelők egyik irodájában kifüggesztett rövid e-mail, amely egy a büntetését frissen kitöltött elítélttől érkezett a következő szöveggel: „*Köszönöm a Pártfogó Felügyelő Úrnak! Életem legszebb 50 napját töltöttem a Praktikerben!*” Elgondolkodtató kérdés, hogy ebben az esetben vajon teljesült-e a büntetés célja, illetve ebből következően, hogy lehet-e más a célja a közérdekű munka büntetésnek, mint a Btk-ban szereplő egyéb büntetéseknek.

⁴¹ Jacsó Judit: *A büntetőjogi szankció fogalmi elemei*, In: Görgényi Ilona – Gula József – Horváth Tibor – Jacsó Judit – Lévay Miklós – Sántha Ferenc – Váradi Erika: Magyar Büntetőjog Általános Rész. Complex Kiadó Kft., Budapest, 2012, 332. o.

⁴² Elek Balázs: *A büntetés kiszabása*, In: Új Btk. kommentár. 2. kötet, IX. fejezet (szerk: Polt Péter) Nemzeti Közsolgálati és Tankönyvkiadó, Budapest, 2013, 117. o.

⁴³ Gula József: *A foglalkozástól eltiltás*, In: Görgényi Ilona – Gula József – Horváth Tibor – Jacsó Judit – Lévay Miklós – Sántha Ferenc – Váradi Erika: Magyar Büntetőjog Általános Rész. Complex Kiadó Kft., Budapest, 2012, 397. o.

10. Következtetések

A fentiek ismeretében megfogalmazódó tanulságok röviden az alábbiakban foglalhatók össze.

Mindenképpen szükségesnek látszik a 2013. évi CCXL. törvény 280. § (2) bekezdésében szereplő „valamint a gazdálkodó szervezetekkel,” rész törlése a felsorolásból, hogy a rendelkezés összhangba kerüljön a kényszer- vagy kötelező munka tilalmáról szóló nemzetközi és hazai rendelkezésekkel.

Szükségesnek látszik továbbá a pártfogó felügyelők létszámának az időközben megnövekedett feladatmennyiséghez igazodó növelése, illetve ezzel együttesen pártfogó felügyelőnként egy maximális ügyszám meghatározása, a közérdekű munka büntetés eredményes végrehajtása érdekében.

Érdemes továbbá megfontolni, a büntetés kiszabása során korlátok felállításának a lehetőségét is, annak megakadályozása érdekében, hogy olyan elkövetőkkel szemben szabja ki a bíróság a közérdekű munkát, (visszaesők, többszörös visszaesők) akiknek esetében borítékolhatóan nem lesz eredményes a végrehajtás, tehermentesítve ezzel az egyébként is rendkívül túlterhelt végrehajtásért felelős apparátust.

Végezetül elengedhetetlen, hogy a készülő új büntetőeljárás törvényben szabályozásra kerüljön, hogy amennyiben a bíróság tárgyalás mellőzésével hoz ítéletet, ne tekinthessen el a pártfogó felügyelői vélemény előzetes beszerzésétől.
