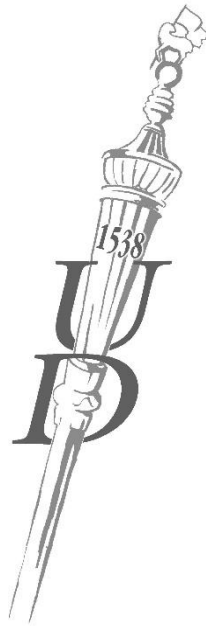


Egyetemi doktori (PhD) értekezés tézisei

Munkával kapcsolatos szankciók a magyar büntetőjogban

dr. Sipos Ferenc

Témavezető: Dr. Madai Sándor PhD. egyetemi docens



DEBRECENI EGYETEM

Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

Debrecen, 2017

A doktori értekezés előzményei és célkitűzései

A kitűzött kutatási feladat

A dolgozat a szankciórendszeren belül egy speciális, más szankcióktól jól elkülöníthető, önálló arculattal rendelkező, sajátos rendszert alkotó munkabüntetések – azaz pontosabban a munkával kapcsolatos joghátrányt magukba foglaló büntetések és intézkedések – bemutatására vállalkozik.

A szankciórendszer időről időre rendszeresen bekövetkező változásai szükségképpen torzulásokat is okoznak, tehát időről időre szükséges a rendszer elemeinek beható vizsgálata, külön-külön és rendszerként vizsgálva, együtt is, illetve a javításukra vonatkozó álláspontok kialakítása és konkrét javaslatok megfogalmazása.

A munkabüntetések a rendszerváltást követő időszakban hosszú időn át egyedül képviselő közérdekű munka mind az anyagi jog, mind pedig az eljárásjog és a büntetés-végrehajtási jog területén is jelentős változásokat könyvelhetett el az elmúlt évtizedekben, ezért a három terület összhangjának vizsgálata is elengedhetetlen a részletesebb anyagi jogi elemzésen túl.

Tekintettel arra, hogy a közérdekű munka büntetések száma mára csaknem eléri a kiszabott büntetések a 25%-át, míg néhány éve még körülbelül ugyanennyi pártfogó felügyelőre harmadakkora ügyszerter jutott, szintén nagyon fontos része a dolgozatnak annak vizsgálata, hogy ekkora ügyszám mellett – túl az adminisztrációs és ellenőrzési feladatain – mennyire tud még egy pártfogó felügyelő a hagyományos támogatói szerepében is megjelenni a büntetés vagy intézkedés végrehajtása során.

A közérdekű munkával kapcsolatos jogirodalom egyik legfontosabb, újra és újra visszatérő kérdése – annak bevezetése óta – a beleegyezés és a kényszermunka tilalmának problémája. Ez a dolgozat arra is kísérletet tesz, hogy erre a sokakat foglalkoztató vitára és ellentmondásra is választ találjon.

Szankciórendszerünk egyik új elemének, a jóvátételi munkának a váratlan feltűnése az intézkedések között úgyszintén megkívánja, hogy egyrésztől önállóan is megvizsgáljuk a jogintézmény létrehívásának okait, valamint az intézkedések rendszerében betöltött szerepét, az anyagi jogi szabályozását és szabályozás megfelelését a nemzetközi dokumentumoknak és természetesen eddig kialakult gyakorlatát, valamint a gyakorlati alkalmazása során felszínre kerülő esetleges problémákat is.

Módszerek

A fentebb bemutatott kutatási téma feldolgozásához és a feltett kérdések megválaszolásához a jogtörténeti, dogmatikai és jog-összehasonlító módszer alkalmazása szükséges. A disszertáció azonban nem egyes módszerek önálló és tiszta alkalmazására törekszik, hanem az egyes fejezetekhez kapcsolódóan logikusan jelenlévő módszerekhez társulnak más, a téma megismeréséhez elengedhetetlen, máshol domináns módszerek is. Így a történeti részben is találkozhatunk például dogmatikai-elemző, a nemzetközi részben pedig történeti módszer alkalmazásával.

A dolgozat tehát nem módszerközpontú megközelítést alkalmaz, hanem leginkább komplex elemzésre törekszik, és a konkrét kérdés vizsgálatának rendeli alá a különböző módszereket. Nem ritka, hogy egy-egy kérdés vizsgálata során visszanyúl a történeti rész megállapításaihoz. Ahogyan az sem, hogy a dogmatikai vagy elemző módszer használatával párhuzamosan jog-összehasonlító metódust is használ.

Az értekezés szerkezete

A dolgozat öt fejezetre tagolódik.

Az első fejezet az alapvetés, mely címének megfelelően az témához szorosan kapcsolódó alapvető fogalmak lajstromba vételére és meghatározására törekszik. A három fogalom, amelyek ismerete nélkül a választott téma nem tárgyalható a munka, a büntetés és a munka mint büntetés. A fejezet a fogalmak meghatározásán túl a munkabüntetések szankciórendszerbeli elhelyezésére és néhány tudományelméleti kérdés megválaszolására is kísérletet tesz.

A fejezet a filozófiai alapvetésen túl is hosszan taglalja a Biblia és a keresztyén vallások munkára vonatkozó nézeteit és azok változásait, illetve fejlődését is. Ennek oka az, hogy a Biblia, valamint a katolikus és a protestáns felekezetek a mai napig alapvetően határozzák meg a világról alkotott képzeinket, hisz az európai ember gondolkodásában a Biblia archetipikus képei kötődnek szorosan alapvető fogalmakhoz. Az alapvető jelképek (a bor, a víz, a kenyér, a szőlő, a bárány) mellett a büntetés és a kegyelem egészen más és jóval több jelentéssel bír az európai kultúrkörben, mint másutt. Ugyanígy igaz ez a munkáról alkotott, arra vonatkozó komplex képre is. Hogy az Ószövetségben rendelt ideje van a munkaszünetnek, a pihenésnek és ideje a munkának, vagy az, hogy az Újszövetségben a szőlőmunkások bére a megváltás allegóriájaként szerepel, a munkát is szakrális jelképpé teszi, még anélkül is, hogy a csak a

protestáns országokra jellemző hivatásfogalmat állítanánk a munkával kapcsolatos vizsgálódás középpontjába.

Igaz, hogy az egyház és a vallás az európai ember életében háttérbe szorult az elmúlt évszázadban, de mint jelenlévő társadalmi reflex kulturális értelemben máig hat, ezért meglátásom szerint a munka mint büntetés teljes mélységében értelmezhetetlen lenne a szükséges kultúrtörténeti tények bemutatása nélkül.

Az első fejezet végén bemutatom a munkabüntetések olyan történeti formáit, mint a rabszolgaság, a gályarabság, a hajóvontatás, az opus publicum, a dologházak, valamint a munkabüntetések modern formái is. Itt kerül sorra a munkabüntetések elhelyezése is a büntetések rendszerében.

A dolgozat írását megelőző kutatás során hamar nyilvánvalóvá vált, hogy mivel sem a közérdekű munka sem pedig a jóvátételi munka nem magyar találmány, a munkával kapcsolatos szankciók alapos és elemző feldolgozásához nélkülözhetetlen a vonatkozó nemzetközi dokumentumok áttekintése, bemutatása és elemzése.

A munkával kapcsolatos szankciók szabályozása számos nemzetközi dokumentumra van tekintettel. Bármelyik európai állam hatályos szabályozását vizsgáljuk is, elmondható, hogy az egyezések elsősorban a közös szabályelemekre vezethetők vissza. Az apróbb különbségek, melyek elsősorban a kiszabásban és a végrehajtás módjában jelentkeznek, teszik egyedivé az adott állam szabályozását.

A második fejezet a kodifikált munkabüntetések magyarországi történetével foglalkozik.

A munkabüntetések története a magyar büntetőjogban az 1913. évi XXI. törvénycikkkel kezdődött, ezért ez a fejezet is e törvény megszületésének előzményeivel és körülményeivel kezdődik és a szigorított javító-nevelő munka hatályon kívül helyezésével ér véget.

Magyarországon a munkával kapcsolatos szankcióknak hosszú története van, és sok értékes tapasztalat halmozódott fel velük kapcsolatban. A múlt tapasztalatai pedig mindig alkalmas eszközök a jövő kudarcainak elkerülésére. A fejezetben a jogtörténeti vonatkozások bemutatása során igyekszem feltárni, hogy a munkával kapcsolatos szankcióknak vannak-e olyan közös sajátosságai, amelyek jellemzően jelen vannak kortól és társadalmi berendezkedéstől függetlenül a magyar jogrendszerben.

A munkabüntetések jogtörténete kapcsán a kodifikált, de mára már az anyagi jog rendszeréből kikerült dologház, szigorított dologház, javító-nevelő munka és szigorított javítónevelő munka visszatekintő, értékelő, összefoglaló bemutatása mindezekig nem történt meg a jogirodalomban. Ez az írás a történeti részben éppen ezért kísérletet tesz arra is, hogy összefoglalóan bemutassa ezt a négy intézményt, szem előtt tartva persze azt, hogy elsősorban

anyagi jogi és nem jogtörténeti munka. Éppen ezért a PhD-dolgozatok adta terjedelmi korlátokon belül, egyetlen fejezet keretei között maradván törekszem bemutatni a kodifikált, mára már elsősorban jogtörténeti érdeklődésre számot tartó intézményeket. Ez a fejezet fontos és a mai problémák megértéséhez is nélkülözhetetlen részét képezi a dolgozatnak. Azok a sajátosan magyar problémák, amelyek megjelentek például a dologház bevezetések (a végrehajtási struktúra hiánya miatt), a javító-nevelő munka hazai jogrendbe iktatásakor (az elméleti megalapozás, és a felkészülési idő hiánya) a közérdekű munka és a jóvátételi munka kodifikálása során éppen úgy jelen voltak. A magyar jogalkotás egyik nagy hibája ugyanis az volt, hogy úgy emelte be a szabadságelvonással nem járó szankciókat a büntetési rendszerünkbe, és úgy várta el minél gyakoribb és persze eredményes és gazdaságos alkalmazásukat, hogy ezzel egy időben elmulasztotta megteremtetni a működéshez szükséges infrastrukturális és pénzügyi feltételeket. Ezeknek a feltételeknek a hiánya aztán előre látható anomáliákat okozott a struktúrában.¹

A *harmadik fejezet* a mai magyar szankciórendszer munkával kapcsolatos szankcióival, azaz közérdekű munkával és a jóvátételi munkával foglalkozik. Az aktuálisan a magyar büntető anyagi jogban jelenlévő két szankció elemző, részletes bemutatása e fejezet elsődleges célja. Szükségnek látszik továbbá a közérdekű munka hazai bevezetése kapcsán megvizsgálnunk azt is, hogy milyen példák, milyen nemzetközi megoldások figyelembevételével történt meg a közérdekű munka kodifikálása. Az előzetes feltevésem az volt, hogy egyfajta kettős honfoglalással az 1987-ben a javító-nevelő munka egyik végrehajtási módozataként bevezetett, és a későbbi 1993-as önálló változat különböző modellekre tekintettel került be a magyar büntetőjogba.

A resztoratív szemléletű jogkövetkezmények – mint a modern pönológia alapvető és szükséges eszközei – sorában kiemelt helye van a munkabüntetéseknek és a munkával kapcsolatos intézkedéseknek is. A munkabüntetések szerepet kapnak nemcsak a szoros értelemben vett resztoratív igazságszolgáltatással összefüggésben, hanem az áldozatközpontú igazságszolgáltatás egyik lehetséges eszközeként is. Nem feledhetjük el azt sem, hogy a munkabüntetésben rejlő hátrány – a munkavégzésre kötelezés – alkalmazása már eszköze volt a megtorlásnak, a tettesbüntetőjogi irányzat pedig a speciálprevenció mindenható csodaszerének tekintette.

A Kabódi Csaba által alkalmazott felosztás jól érzékelteti a munka szerepkonfliktusát. Kabódi szerint a büntetésből végzett munka lehet munkára szoktatás, munkával büntetés, munkával

¹ KEREZSI Klára, *A hazai pártfogó szolgálat átalakítása*, Belügyi Szemle, 2002/2-3, 186.

javítás, létezik a szabadságvesztés alatti munkáltatás és a szimbolikus munkabüntetés is, és persze az „ellenség” munkaerejének kizsákmányolása büntetéstan tartalom nélkül.

Azzal, hogy különféle korokban túlságosan sok büntetési cél elérésének lehetséges eszközeként tetszeleg előttünk, a bíróságok vagy hatóságok által elrendelt kötelező munkavégzés némiképp gyanússá is válik. Ha elhisszük azt, hogy ilyen sok büntetési cél elérésére alkalmas, a büntetőjog egyfajta bölcsek köveként a munkára kötelezés némiképp csökkenti a hatásfokába vetett bizalmat, hisz a multipurpose eszközök hatékonysága közismerten kisebb, azaz ami mindenre alkalmas, az valójában semmire sem jó igazán.

Ha nem hisszük el, hogy minden cél elérésének eszköze lehet, de reméljük, hogy a közérdekű munka és a jóvátételi munka képes a Btk. indoklásában rájuk rótt feladatok teljesítésére és a kitűzött célok elérésére, akkor szükséges meghatározni azokat a feltételeket, amelyeknek a munkabüntetések modern formáinak meg kell felelniük. Erre pedig alkalmas eszköznek mutatkozik a nemzetközi dokumentumokban foglalt követelmények, a jogtörténet vizsgálatából levont következtetések és más államok büntetőjogának vizsgálata is.

A közérdekű munka egyre növekvő súlya a büntetőjogban nagyrészt általánosságban a közösségi szankciók bevezetésének és fejlődésének köszönhető, melyek elsődlegesen a börtönnépesség csökkentését és a szabadságelvonás alternatívájának megteremtésével a büntető igazságszolgáltatás költségeinek mérséklését voltak hivatottak szolgálni. A dolgozat egyik végső, összegző kérdése tehát az kell, hogy legyen, hogy ennek a feladatának eleget tette bevezetése óta a közérdekű munka.

A negyedik fejezet címe és témája a munkával kapcsolatos szankciók néhány európai országban. A közérdekű munka nemzetközi tapasztalatainak bemutatásához igyekeztem olyan államokat és szabályozási formákat választani, melyek olyan jó eredményeket érnek el, hogy akár mintául is szolgálhassanak a magyar szabályozás továbbfejlesztéséhez. A különböző megoldások kutatása során kizárólag a kontinentális jogrendszerek vizsgálatát láttam indokoltnak, tekintettel arra, hogy Magyarország is e jogi kultúrkör része. A magyar jogrendszer alapvetően a római-germán gyökerű jogcsaládba tartozik. Ennek megfelelően a vizsgálandó európai büntetőkódexek közé nem vettem fel a szláv, valamint az angolszász common law jogi kultúrákon alapuló jogrendszereket, a relatíve homogén összehasonlítási alap megteremtése érdekében, annak ellenére sem, hogy a közérdekű munka az Egyesült Államokban alakult ki, és – ha a lengyel modellt sajátos, fősodorba nem illeszkedő változatként kezeljük – Angliában és Walesben szerepelt először a kiszabható büntetések lajstromában. Szempont volt továbbá az

is, hogy a Nagy Ferenc által már bemutatott országokat² – mivel vizsgálatuk valódi újdonságot már nem jelentene a magyar jogirodalomban – szintén mellőztem

Választásom ezért – Izland kivételével – a skandináv államokra, Belgiumra és Hollandiára, valamint Franciaországra esett, többek között azért, mert ebből a szempontból magyar nyelvű bemutatásuk részletesen még nem történt meg. A skandináv országok jelenlétét a listán hagyományosan jó bűnözési és börtönnépességi mutatóik, valamint a rendelkezésre álló adatok sokasága indokolták, valamint az a tény, hogy az OECD adatai alapján ezeknek az államoknak a polgárai bíznak leginkább saját igazságszolgáltatásukban.³ Hollandia és Belgium, valamint Franciaország vizsgálatát pedig a magyar jogrendhez való alapvető hasonlóságok, az érdekes különbségek és a közérdekű munka alkalmazása során felhalmozódott gazdag tapasztalat indokolták. A külföldi szabályozást és azok gyakorlati eredményeit bemutatva és összehasonlítva a magyar szabályozással és gyakorlattal nagyobb összefüggésben a hibák és az erények is jobban kitűnnek. Ennek a célnak az eléréséhez szükséges a külföldi és magyar jogszabályok dogmatikai, összehasonlító elemzése.

Az ötödik fejezet összefoglalóan tartalmazza mindazokat a megoldásra váró problémákat, melyek a dolgozat első négy fejezetéből kitűnnek. Tartalmazza továbbá azokat a következtetéseket is, melyek az eddig tárgyalt részekből levonhatók, és itt kerül sor a megoldási javaslatok megfogalmazására is. Az ebben a fejezetben megfogalmazottak a következő részben, a dolgozat tudományos eredményeinek felsorolásakor részletesen kifejtésre kerülnek.

Az értekezés új tudományos eredményei

A munkabüntetések történetének tanulságai

A magyar büntetőjogban a munkabüntetéseknek hosszú története van. A munkabüntetések több mint százéves történetének vizsgálata során nyilvánvalóvá vált, hogy különböző formáinak más és más korokban történő bevezetésének és alkalmazásának vannak olyan jellemző közös sajátosságai, amelyek tanulságul szolgálhatnak azok számára is, akik a modern kori munkabüntetések problémáinak feltárását és javítását tűzik ki célul.

A dolgházra, a szigorított dolgházra, a javító-nevelő munkára és a szigorított javító-nevelő munkára is igaz, hogy egyik sem magyar találmány, mindegyik jogintézményt készen kapta a

² NAGY Ferenc, *Munkabüntetések a büntetőjog szankciórendszerében*, Acta juridica et politica, Szeged, 2004.

³http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/governance/government-at-a-glance-2015_gov_glance-2015-en#page173 (2017. február 02-i letöltés)

magyar büntetőjog. Bevezetésükre úgy került sor, hogy ismertek voltak, vagy ismertek lehetek volna azok a szükséges feltételek, amelyek megléte nélkül alkalmazásuk szükségszerű kudarcokkal fenyegetett. Ismertek voltak azok a problémák is, amelyekkel már más olyan államok szembesültek, melyek Magyarországot megelőzve vezették be és kezdték alkalmazni ezeket a szankciókat. Az is elmondható, hogy mindegyik esetben inkább politikai és nem pedig jogpolitikai indokok mentén kerültek bevezetésre.

Mindegyik szankcióra jellemző, hogy bevezetésükkor hiányoztak azok a pénzügyi, technikai és infrastrukturális feltételek, amelyek sikeres alkalmazásukhoz elengedhetetlenek lettek volna. Mindegyik szankció gyakorlati alkalmazása úgy kezdődött el, hogy egy már meglévő más büntetés végrehajtására szerveződött struktúrára telepítették rá az új jogintézménnyel szükségképpen együtt járó feladatokat, amelyek aztán változatlan finanszírozás és létszám mellett nem voltak képesek megfelelni az újólág támadt elvárásoknak.

A végrehajtási feltételek hiánya később minden esetben előrelátható zavarokat eredményezett, e zavarokra pedig nem a feltételek utólagos megteremtése, a hibák orvoslása és a pénzügyi háttér biztosítása volt a válasz, hanem lassú sorvadás következett. Dologházak és szigorított dologházak Magyarországon, mint láttuk, soha nem épültek. A bevezetésükkor elfogadott ideiglenesnek szánt szabályok maradtak érvényben egészen elsorvadásukig.

A javító-nevelő munka bevezetésének a fentiekén túl további hibája volt, hogy bevezetését megelőzően nem került sor széleskörű elméleti vitákra sem, az új szankció bevezetése egyszerű politikai-adminisztratív döntéssel történt meg. Emiatt az igazságszolgáltatás nem ismerte, hiszen nem is ismerhette az új intézkedést/büntetést, és nem ismerte azokat a tapasztalatokat sem, amelyek a szovjet jogirodalomban már rendelkezésre álltak. Így újra végigjárva a szovjet gyakorlat által már megtett utat, szembesült ugyanazokkal a problémákkal, amelyek már a bevezetéskor ismertek voltak vagy lehetek volna.

Sajnálatos, hogy a közérdekű munka bevezetésekor ugyanezek a hibák ismétlődtek meg. A lengyel mintára bevezetett változat, majd az angolszász típusú közérdekű munka bevezetések is jellemző volt, hogy elmaradt a nyugati országokban jellemző kísérleti időszak, így nem volt lehetőség tapasztalatszerzésre sem. A közérdekű munka alkalmazására is a szükséges végrehajtási feltételek megteremtése nélkül került sor, és hiába voltak ismertek a nemzetközi tapasztalatok, azok széleskörű ismerete nélkül a magyar gyakorlat újra elkövette azokat a hibákat, amelyek a megfontolt, felkészülési időszakot biztosító bevezetéssel elkerülhetők lettek volna. Egy már meglévő infrastruktúrára hagyva a végrehajtását, anélkül, hogy a pénzügyi és technikai háttér időben fejlesztette volna, a büntetőpolitika végül ugyanazokat a hibákat ismételte meg, amelyek a dologház és a szigorított dologház történetéből már ismertek voltak.

A közérdekű munka eredményes alkalmazásához szükséges feltétek megteremtésével a büntetőpolitika gyakorlatilag máig adós maradt. Szükségesnek látszik ezeknek az elmaradt feltételeknek a pótlása, és nem csak anyagi és infrastrukturális értelemben.

A társadalomban mindenképpen tudatosítani kell e büntetési nem előnyeit, hangsúlyozva elsősorban a szabadságvesztéshez képest meglévő többletértékeket, a benne rejlő reintegrációs lehetőségeket, az értékteremtő jellegét, valamint a büntetés gazdaságos voltát. Mindenképpen indokolt lenne egy a közérdekű munka előnyeit bemutató társadalmi kampány is, hogy a társadalom tagjaiban tudatosodjék, hogy ennek a büntetés eredményes végrehajtásához nagyon sok társadalmi aktivitás lenne szükséges.

A kampány feladata lenne továbbá, hogy növelje a rendelkezésre álló és a büntetési célok eléréséhez minél jobban illeszkedő letöltőhelyek számát.

A célzott és hatékony kampány megtervezéséhez elengedhetetlen egy olyan előzetes kutatás, amely föltárja a közérdekű munka büntetés kapcsán a társadalomban meglévő ismereteket, esetleges rossz, sztereotip beidegződéseket is.

A munkabüntetések nemzetközi tanulságai

A munkabüntetések külföldi példáit áttekintve sok következtetés levonására nyílik alkalom. Az egyes államok szabályozásában természetesen egyedileg vizsgálva számos rész kérdésben találunk rész megoldásokat, amelyek érdekesek lehetnek, azonban globálisan tekintve át a vizsgált országokat, láthatóvá válik egy olyan tanulság, ami ugyan az egész dolgozat legfontosabb eredménye, mégsem új megállapítás a magyar jogirodalomban.

„A community service (közérdekű munka) alkalmazásának a lehetőségét és eredményességét a jól szervezett és gondosan ellenőrzött végrehajtás határozza meg” – írta Kelemen Ágnes már 1989-ben, a „Community Service – közérdekű munkavégzés – büntetés angliai tapasztalatairól” című cikkében.⁴ Ez ma is így igaz. A nemzetközi példák azt mutatják, hogy a közérdekű munka szabályozása lehet kazuisztikus, mint például Belgiumban vagy Franciaországban, vagy éppen létezhet meghökkentően rövid anyagi jogi és eljárásjogi szabályozással is, mint például Svédországban. Ha a végrehajtásra megfelelő energia, figyelem és szükséges anyagi ráfordítás jut, az eszközök rendelkezésre állnak, a jogintézmény jól működik, de hiába a szépen cizellált,

⁴ Kelemen Ágnes: *A Community Service – közérdekű munkavégzés – büntetés angliai tapasztalatairól*, Magyar Jog, 1989, 36. évf. 1. sz. 74-79.

körültekintően összeállított szabályozás, ha a végrehajtás nem megfelelő, a büntetés nem lesz eredményes.

Megállapítások a közérdekű munka hatályos szabályozása, és gyakorlata kapcsán

A büntetés kiszabása során szükséges anyagi jogi módosítások

A dolgozatban ismertetett kutatásban született megállapítások számos problémára rámutatnak a közérdekű munka büntetés kiszabási gyakorlata kapcsán. Az ismertetett kutatásban szereplő esetek 14%-ában a terheltet a kiszabott közérdekű munka büntetést megelőzően már ítélték közérdekű munka büntetésre. Sajnálatosan a bíróságok ezekben az ügyekben úgy szabtak ki másodsorra is közérdekű munka büntetést, hogy az előzőleg kiszabottaknak csak kevesebb mint a fele, egészen pontosan 45,5%-a fejeződött be eredményesen. Az ügyek ötöde szabadságvesztésre történő átváltoztatással végződött, és közel hatoda végrehajthatatlan volt, ennek ellenére a bíróság ezekben az esetekben is ismételten közérdekű munka kiszabása mellett döntött. Ugyanakkor az is megállapítható, 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.⁵

Megállapítható az is, hogy a sikeres letöltések aránya a büntetlen előéletűek között a legnagyobb (84,3%), és az egyszeri bűnismétlőtől a többszörös visszaesők felé haladva a sikeresség folyamatosan csökken. A többszörös visszaesők esetében az esély a sikerre már mindösszesen 21%, az átváltoztatásra pedig 39%, tehát elmondható, hogy a többszörös visszaesők esetében a közérdekű munka eredményes kitöltésének az esélye elenyésző.⁶

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

⁵ 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.

⁶ GOMBIK, *i.m.* 259.

képezt a közérdekű munkára ítélték között kisebb legyen a büntetett előéletűek, illetve a bűnismétlők aránya.

Az elkövetői kör, ahol a közérdekű munkabüntetés kiszabása a legnagyobb sikerrel kecsegtet, a garázdajellegű bűncselekményt elkövetett személyek (76,3%), valamint a szakmát, érettségit szerzett elítéltek (78,6%), és azok, akiknek bejelentett munkájuk van (83,7%).

A mostani gyakorlattal szöges ellentétben a közérdekű munka büntetés alkalmazása elsősorban a büntetlen előéletű, nem a vagyon elleni, hanem elsősorban a például garázdajellegű bűncselekményt elkövetett, szakképzettséggel, továbbá bejelentett munkaviszonnyal rendelkező bűnelkövetők esetében célszerű és főként költséghatékony. Éppen ezért elengedhetetlennek látszik valamilyen formában szabályozni, korlátozni a büntetéskiszabás során a közérdekű munka alkalmazásának lehetőségét. A legkézenfekvőbb az lenne, ha az anyagi jogi szabályozásba beépített korlátok segítségével kerülnénk el azt a csapdát, hogy a gyakorlat olyan személyekkel szemben (is) elrendeljen közérdekű munkát, ahol szinte csak matematikai esélye van a sikeres végrehajtásnak.

A szabályozás a következőképpen valósulhatna meg:

De lege ferenda 47. § (5) Közérdekű munka nem szabható ki többszörös visszaesővel szemben és azzal szemben, akit már megelőzően közérdekű munkára ítélték, és a büntetés végrehajtása az elítélt hibájából hiúsult meg.

A büntetés kiszabás során szükséges eljárásjogi módosítások

A 2010. évi CLXI. törvénnyel bevezetett módosítás óta a Be. 544 §. pontja értelmében tárgyalás mellőzésével, végzésben is kiszabható közérdekű munka. Ráadásul a Be. 547. § (1) 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”.

Kérdéses, 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. Elvileg a Be. 114/A. § (1) bekezdése szerint a bíróság és az ügyész a büntetés vagy intézkedés alkalmazása, illetőleg a vádemelés elhalasztása vagy a közvetítői eljárásra utalás előtt pártfogó felügyelői véleményt beszerzését rendelheti el. De mint láttuk, erre általában vagy inkább egyáltalán nem kerül sor. A szakasz második fordulata szerint ugyanakkor a pártfogó felügyelői véleményt beszerzését a törvény

kötelezővé teheti. A de lege ferenda javaslat ennek megfelelően ebben az esetben arra vonatkozik, hogy a büntetőeljárás törvény tegye kötelezővé ilyen esetekben a pártfogó felügyelői vélemény beszerzését, a következő módon:

De lege ferenda 544. (3) A tárgyalás mellőzése esetén közérdekű munka vagy jóvátételi munka kiszabása előtt a bíróság a pártfogó felügyelői vélemény beszerzését rendeli el.

A büntetés végrehajtására vonatkozó módosítási javaslatok

A beleegyezés kérdése

Ahhoz, hogy a közérdekű munka viszonyát a kényszer- vagy kötelező munkához jobban megértsük, szükséges áttekinteni a kényszer- vagy kötelező munkáról szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1930. évi 14. ülészakán elfogadott 29. számú egyezményt (a továbbiakban ILO Egyezmény). Az ILO Egyezmény értelmében⁷ a kényszer- vagy kötelező munka fogalma alá tartozik minden olyan munka vagy szolgáltatás, amelyet valamilyen büntetés terhe alatt valakitől követeltek, és amire a munkára kötelezett személy nem szabad akaratából vállalkozott. A kényszer- vagy kötelező munka három alapvető fogalmi eleme tehát a munka (vagy szolgáltatás), a büntetésjelleg és a szabad akarat vagy beleegyezés hiánya.⁸

Az Egyezmény rendelkezései alól kivételt jelent az olyan munka vagy szolgáltatás, amelyet bírói ítélet alapján követelnek valakitől, de csakis abban az esetben, ha a munkát vagy a szolgáltatást

⁷ 2. cikk 1. A jelen Egyezmény szempontjából a „kényszer- vagy kötelező munka” kifejezés vonatkozik minden olyan munkára vagy szolgáltatásra, amit valamilyen büntetés terhe alatt valakitől követeltek, és amire a munkára kötelezett személy nem szabad akaratából vállalkozott.

2. A jelen Egyezmény szempontjából azonban a „kényszer- vagy kötelező munka” kifejezés nem vonatkozik (a) a kötelező katonai szolgálatra vonatkozó törvények alapján elrendelt és tisztán katonai jellegű bármilyen munkára vagy szolgálatra;

(b) bármilyen munkára vagy szolgálatra, amely egy független kormányzattal rendelkező ország polgárainak szokásos állampolgári kötelességeinek körébe tartozik;

(c) bármilyen munkára vagy szolgálatra, amit bírói ítélet alapján követelnek valakitől, feltéve, hogy a munkát vagy szolgáltatást a hatóságok felügyelete és ellenőrzése alatt kell végezni, és hogy a munkára kötelezett személyt nem bocsátják magánszemélyek, vállalatok vagy egyesületek rendelkezésére;

(d) bármilyen munkára vagy szolgálatra, amit vészhelyzetben rendelnek el, úgymint háború, természeti csapások, vagy ilyen csapások veszélye esetén, például tűzvész, árvíz, éhínség, földrengés, járványos betegség és állatjárvány, állatok, rovarok vagy a növényzetben károkat okozó élősdiek elterjedése esetén és általában olyan körülmények között, amelyek veszélyeztetik, vagy veszélyeztethetik a lakosság egészségének vagy egy részének életét, vagy rendes életkörülményeit;

(e) a kisebb közösségi munkára, vagyis a közösség tagjai által közvetlenül a közösség érdekében végzett munkákra, amelyeket éppen ezért úgy lehet tekinteni, mint a közösség tagjait terhelő rendes állampolgári kötelességet, feltéve, hogy a lakosság egészségének vagy a lakosság közvetlen képviselőinek jogukban áll e munkálatok indokoltsága kérdésében állást foglalni.

⁸Eradication of forced labour, Report III (Part 1 B) General Survey concerning the Forced Labour Convention, 1930 (No.29.), and the Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No.105) Third item on the agenda: Information and reports on the application of Conventions and Recommendations Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations. International Labour Office, Geneva.

az elítelt a hatóságok felügyelete és ellenőrzése alatt végzi, és nem bocsátják magánszemélyek, vállalatok vagy egyesületek rendelkezésére. Az Egyezmény e rendelkezése alól kivett kötelező munka a gyakorlatban megjelenve lehet kötelező börtönmunka vagy más bírói büntetés kiszabását követően végeztetett munka, mint például közérdekű munka.⁹

Az elítelt személyek által végzett kötelező munka csak akkor jelent kivételt az Egyezmény hatálya alól, ha az Egyezményben meghatározott konjunktív feltételeknek együttesen és egyszerre felel meg. Az Egyezmény által támasztott kritériumok pontos definiálására és a gyakorlat számára irányadó elveinek meghatározására a 2007. évi Nemzetközi Munkaügyi Konferencián is sor került, mégpedig kifejezetten a közérdekű munka (community service order) vonatkozásában, külön is foglalkozott vele a konferencia. Az erről készült jelentés alapján a közérdekű munka alkalmazása során a következő szempontokra kell tekintettel lenni, hogy az megfeleljen az Egyezménynek:

a) Munkavégzés bíróság által hozott ítélet alapján

Az Egyezmény kimondja, hogy csak „bírói ítélet alapján” követelhető munka. Ebből következik az, hogy az ügyész által, közigazgatási, szabálysértési vagy más, nem bírósági testület vagy más hatóság által kiszabott kötelező munka semmiképpen nem egyeztethető össze az Egyezménnyel, hiszen a szövegezés nem enged kivételt. Éppen ezért a gyakorlatban ennek a szakasznak való megfelelés vizsgálata nem okoz különösebb nehézséget a Munkaügyi Bizottság¹⁰ számára, ha az adott állam szabályozása, a nemzeti jog csak a bíróságok számára teszi lehetővé a közérdekű munka kiszabását, akkor megfelel a feltételeknek, abban az esetben pedig, ha nem így van, beleütközik abba.¹¹

A bírói ítélet formai és tartalmi követelményeiről a Bizottság esetjoga ad eligazítást. Például 2005-ben egy Mauritiusnak címzett közvetlen kérésében a Bizottság arra figyelmeztetett, hogy a bíróság kötelessége meghatározni a közérdekű munka részletes feltételeit, amelyek a következők: a bíróságnak rendelkeznie kell a munkahelyről, a foglalkoztató karitatív vagy

⁹ Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-2551/2012. számú ügyben.

¹⁰ Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations

¹¹ „The first condition does not generally pose any difficulty, since under the national laws which the Committee has been able to examine community work is a penal sanction which can be imposed only by a court.” Eradication of forced labour, Report III (Part 1 B) p. 68 sec. 125.

önkéntes intézmény vagy szervezetet nevééről és a munkavégzés helyéről is. A felügyelet a végrehajtás során a továbbiakban a pártfogó felügyelői szolgálat feladata.¹²

b) A munkát vagy szolgálatot a hatóságok felügyelete és ellenőrzése alatt kell végezni

A 2. cikk 2c) alapján az elítélttel szemben alkalmazott kötelező munka vagy szolgálat csakis akkor van kizárva a kényszer vagy kötelező munkára vonatkozó tilalom hatálya alól, ha azt hatóság felügyelete és ellenőrzése alatt végzik. A feltételek itt is konjunktívak, a felügyelet, valamint az ellenőrzés a végrehajtás során elengedhetetlen. Tehát ha ezekre bármilyen okból nem kerül sor, hiába adott egyébként formálisan a lehetőség a feltételek teljesülésére, az adott ország gyakorlata ellentétes az egyezményvel, hisz az egyezmény szövegezése nem pusztán az ellenőrzés lehetőségét, hanem az ellenőrzés tényét követeli meg, és csakis ebben az esetben tartozik a gyakorlat az egyezményben meghatározott kivételek sorába. A szabályozás célja, hogy megakadályozzák azt, hogy a hatóságokon kívül más szervek (is) dönthessenek az elítéltek munkavégzésének feltételeiről. Ez azért nagyon fontos, mert mint közismert, a közérdekű munka nem létesít munkaviszonyt, hanem büntetés-végrehajtási jogviszonyban végzi az elítélt a munkáját. Tehát az egyébként a munkaviszonyra jellemző és vonatkozó garanciák, széles körben rendezett szabályok, érdekvédelmi szervezetek és testületek nem védik az elítélt érdekeit, hisz a felsoroltak feladata a munkavállalók érdekeinek védelmére korlátozódik. Fontos tehát, hogy a munkavégzés feltételeit ne a foglalkoztató, hanem az erre jogosult hatóság állapítsa meg, és ugyanilyen fontos az is, hogy egy erre felkészült és felhatalmazott hatóság kísérelje figyelemmel végig a végrehajtás során.¹³

c) A munkára kötelezettnek vállalatok vagy egyesületek rendelkezésére bocsátásának tilalma

Az Egyezmény által támasztott harmadik feltétel, hogy az elítélttől megkövetelt kötelező munka vagy szolgáltatás csak akkor van kivéve az Egyezmény hatálya alól, ha a közérdekű munkára ítéltet nem bocsátják „magánszemélyek, vállalatok vagy egyesületek rendelkezésére”. A feltétel az jelenti, hogy közérdekű munka csakis az állam vagy annak különböző szervezetei részére végezhető.¹⁴ Ugyanakkor azonban nincsenek kategorikusan kizárva a nem állami jótékonyági szervezetek és intézmények sem. A Bizottság ebben a kérdésben vizsgálódva azokat a biztosítékokat keresi, melyek garantálják, hogy az ilyen szervezetek részére végzett

¹² Eradication of forced labour, Report III (Part 1 B) 69.

¹³ Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-2551/2012. számú ügyben.

¹⁴ „... the work in question is performed for the State or its various divisions (administrations, regions, public services and establishments, etc.)”. Eradication of forced labour, Report III (Part 1 B) p. 68 sec. 125.

munka valóban a közérdeket szolgálja. További fontos szempont, hogy a munka nem végezhető profitorientált céllal és profitorientált gazdasági társaságok részére, és ez a feltétel a vonatkozó törvényi szabályozásba is belefoglalható.¹⁵ A Bizottság ebben a kérdésben úgy tájékozódik, hogy bekéri a részes államoktól a foglalkoztató szervezetek listáját, vagy pedig felkéri az egyezményben részes államot arra, hogy példákon keresztül mutassa be a közérdekű munka végrehajtására kijelölt munkák típusait, illetve azokat a szervezeteket, amelyek vállalják a közérdekű munka végrehajtásában való részvételt.

Önmagában tehát az, hogy a magyar szabályozás nem köti a terhelt előzetes beleegyezéséhez a közérdekű munka kiszabását, nem teszi a kényszermunka tilalmába ütközővé a hazai szabályozást. Bár a nemzetközi fejezetből és elsősorban a finn példából az látszik, hogy az előzetes beleegyezés a végrehajtás sikerességéhez nagyban hozzájárul.

A 2013. évi CCXL. törvény 280. §-nak alábbi (2) bekezdése azonban mindenképpen módosításra szorul.

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

Ez nem csak lehetőség, hisz például Debrecenben az elmúlt éveken az egyik legtöbb elítélt foglalkoztatását vállaló munkahely a Praktiker Barkácsáruháza volt. Azaz nemcsak a mai magyar szabályozás ellentétes az Egyezménnyel, hanem a gyakorlata is.

¹⁵ In such cases, the Committee seeks assurance that work done for such private institutions is genuinely in the general interest. This involves determining whether the work is of real benefit to the community and whether or not the body for which the work is done is a non-profit-making organization. Legislation may stipulate explicitly that the association for which the work is done should not be profitmaking, 292 or that the work should not serve the purpose of economic gain. Eradication of forced labour, Report III (Part 1 B) p. 69 sec. 128.

Szükségesnek látszik ezért, hogy a Bv.tv. „valamint a gazdálkodó szervezetekkel” törlésre kerüljön a felsorolásból, vagy legalább az hogy a Bv.tv-be bekerüljön egy saját fogalom a gazdálkodó szervezet vonatkozásában, hogy a szabályozás a továbbiakban ne ütközzön az 1993. évi XXXI törvényben is kihirdetett kényszermunka tilalmába. Mivel az önkormányzatoknak, törvényben meghatározott módon, kötelező foglalkoztatói szerepük van, a legegyszerűbb megoldás a „gazdálkodó szervezetekkel” törlése a felsorolásból, hiszen a foglalkoztatás nélkülük is megoldott.

De lege ferenda: A 2013. évi CCXL.tv.280. § (2) „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 (a továbbiakban együtt: munkahely) és az állami foglalkoztatási szervvel együttműködésben látja el.”

A szabálysértési joggal egyező terminológiából fakadó problémák

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

Ezekben az esetekben az 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 úgyszintén nincs tisztában azzal, hogy a közérdekű munka büntetés végrehajtása ezekben az esetekben a Szolgálat feladata, munkahelyet biztosított tehát az elítéltnak, a jegyző pedig határozatban kijelöli a foglalkoztatót, és minden megy a maga útján, csak éppen nem rendben. Az ilyen esetek okai abban keresendőek, 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.

Megoldást a terminológiai egyezések felszámolása jelenthetne, a pénzbüntetés és a pénzbírság összekeverésére például kisebb az esély. Ennek elkerülése érdekében szükségesnek látszik a vonatkozó szabálysértési terminológia megváltoztatása és a szabálysértési közérdekű munka nevének megváltoztatása, hogy laikusok számára is elkülöníthető legyen a szabálysértési és a büntetőjogi szankció, ahogyan ez például a pénzbüntetés és a pénzbírság kapcsán vagy az elzárás és a szabálysértési elzárás kapcsán rendezetten megvan. Az új név lehetne például a szabálysértési közmunka.

De lege ferenda a 2012. II. törvény 7.§ (1) bekezdése szerint tehát az új szabályozás az alábbi lehetne:

A szabálysértés miatt alkalmazható büntetések:

a szabálysértési elzárás,

a pénzbírság,

a szabálysértési közmunka.

A pártfogó felügyelők létszámának fejlesztése

A közérdekű munka büntetés olyan büntetés, amely a többi büntetéshez képest rendkívül sok szereplőt foglalkoztat a végrehajtás során. A legfontosabb szereplő ugyanakkor a pártfogó felügyelő, a közérdekű munka végrehajtásáért felelős szerv a pártfogó felügyelői szolgálat.¹⁶ A pártfogó felügyelő elvileg a büntetés kiszabásától annak végrehajtásáig folyamatosan jelen van a közérdekű munka végrehajtása során, de csak elvileg, hiszen a hatalmas, esetenként több mint 400-as, átlagosan 300-as ügyteher miatt a végrehajtásban a szerepe szinte csak adminisztratív. Az utóbbi években büntetéskiszabási gyakorlatban az egyre nagyobb szerepet kapott közérdekű munka jelentősen növelte a pártfogók egyébként is nagy leterheltségét. A változó gyakorlat miatt megnövekedett ügyszám, valamint a jogszabályváltozás folytán átcsoportosított, és keletkezett új feladatok, mint a foglalkoztathatósági szakvélemény beszerzése, valamint a munkahely kijelölése további jelentős terheket jelentenek. A pártfogó felügyelők a közérdekű munka büntetés végrehajtása és ellenőrzése mellett a legtöbb megyére jellemzően ügycsoportonkénti specializáció nélkül több szakmai feladatot is ellátnak,

¹⁶ Bv. tv. 280.§ (2) bekezdés

környezettanulmányt, pártfogó felügyelői véleményt készítenek, ellátják a pártfogó felügyelet végrehajtását, büntető ügyekben közvetítői eljárást folytatnak, valamint a jogszabályváltozásokat követően ellátják a megelőző pártfogás végrehajtását, közreműködnek a jóvátételi munka végrehajtásában, valamint szabálysértési ügyekben is folytatnak közvetítői eljárást.

Összességében minden ügycsoportban elmondható az ügyszámok növekedése az utóbbi években, 2004-ben 66 ezer, 2008-ban 81 ezer, 2012-ben 99 ezer, 2014-ben 103 ezer ügy volt folyamatban, 2015-ben az ügyek száma már az első félévben elérte a 80.747-et, melyből a közérdekű munka 40.726 ügyszámot tett ki. A pártfogó felügyelők száma ugyanakkor csökkent, 2010 és 2014 között 11,4 százalékkal, a 2014. év végén 347 pártfogó felügyelő dolgozott szerte az országban.¹⁷ Az új Bv.tv, értelmében¹⁸ pedig büntetés-végrehajtási pártfogó felügyelői munkakörbe is áthelyezésre került 30 fő, tovább csökkentve a létszámot és növelve az egy főre jutó esetszámot.

A munkabüntetések szempontjából vizsgálva elengedhetetlen a pártfogó felügyelői létszám emelése, szükséges továbbá egy áthághatatlan felső korlát meghatározása az ügyszám tekintetében. Olyan módon, hogy a pártfogó felügyelők a közérdekű munka végrehajtása során a szükséges ellenőrzést megfelelően el tudják látni. A nemzetközi példák azt mutatják, hogy pártfogók megfelelő létszáma, az eredményes letöltések elengedhetetlen feltétele. Svédországban például a pártfogó felügyelők átlagosan harmincas ügyszámához 98%-os letöltési eredményesség, és három éven belül 20%-os visszaesési ráta kapcsolódik.

A létszám növelés az eredményes letöltések számának növelése mellett a nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettségeknek való megfelelés miatt is szükséges. A nemzetközi környezettel foglalkozó fejezetben részletesen kifejtésre került, hogy a 29. számú ILO egyezmény 2. cikk 2c) alapján az elítélttel szemben alkalmazott kötelező munka vagy szolgálat csakis akkor van kivéve a kényszer vagy kötelező munkára vonatkozó tilalom hatálya alól, ha a munkát az elítélte a hatóság felügyelete és ellenőrzése alatt végzik. A feltételek konjunktívák, a felügyelet – valamint az ellenőrzés is – a végrehajtás során elengedhetetlen. Tehát ha ezekre bármilyen okból nem kerül sor, hiába biztosított egyébként jogszabályban formálisan a lehetőség a feltételek teljesülésére, az adott ország gyakorlata ellentétes lesz az egyezménnyel, hisz az egyezmény szövegezése nem pusztán az ellenőrzés lehetőségét, hanem az ellenőrzés

¹⁷ <http://igazsagugyhivatal.gov.hu/szeiberling-tamas-a-bunelkovetok-felugyelete-kozossegi-erdek> (2017. január 30-letöltés)

¹⁸ Bv. tv. 3.§ 3. pont

tényét követeli meg, és csakis ebben az esetben tartozik a gyakorlat az egyezményben meghatározott kivételek sorába.

Abban a tekintetben, hogy milyen létszámnövekedés lenne szükséges a pártfogó felügyelőknél, elegendő visszanyúlnunk azokhoz az elvi megállapításokhoz és elvárásokhoz, melyek a Pártfogó Felügyelői Szolgálat felállításának és működésének szabályozási elveiről szóló 1183/2002. (X.31.) Kormányhatározat mellékletének 7. pontjában kerültek meghatározásra.

Eszerint „A Pártfogó Felügyelői Szolgálatot úgy kell átalakítani, hogy a fiatalkorúak pártfogó felügyelője egyidejűleg legfeljebb 45 fő, a felnőtt korúak pártfogó felügyelője egyidejűleg legfeljebb 65 fő pártfogó felügyeletét lássa el. A szakképzett pártfogó felügyelők mellett megfelelő létszámú kisegítő, illetve adminisztratív személyzetet kell alkalmazni.”¹⁹ A megfogalmazott célokkal messzemenően egyet lehet érteni.

A pártfogó felügyelők létszámát a Kormányhatározatban foglalt, 2001-ben elkészített koncepció a 2009. évre 900 főre irányozta elő. 2003-tól 2005-ig az elfogadott elveknek megfelelően a növekedés jellemezte. Ebben az időszakban a fiatalkorúak pártfogó felügyelőinek a száma átlagosan 17,07%-kal (ami 28 főt jelentett), a felnőtt korúak pártfogó felügyelőinek a száma 176,05%-kal (ami 125 főt jelentett), míg a teljes állomány létszáma 65,10%-kal (ami 153 főt jelentett) emelkedett.²⁰

Ez a tendencia azonban 2006-tól megszakadt, és a pártfogó felügyelői létszámadatok stagnáltak. 2010. január 1-jén összesen 387 fő – ebből 192 fő fiatalkorúak és 195 fő felnőtt korúak ügyeit ellátó – pártfogó felügyelői státusz állt rendelkezésre a feladatok ellátására. 2010. december 31-ig a pártfogó felügyelők létszáma mindössze öt fővel emelkedett, és év végén mindössze 392 volt, amelyből – a minimális létszámemelkedés és a belső átszervezés együttes hatásaként – 207-en működtek felnőtt, 185-en fiatalkorú területen.²¹ 2011-ben a pártfogó felügyelők létszáma 9,2%-kal, vagyis 36 fővel csökkent.²² Az átlagos éves szinten egy főre jutó ügyszám 2011-re 227-ről 270-re emelkedett, de már ekkor voltak olyan megyék, például Borsod-Abaúj-Zemplén, Pest, Somogy, Nógrád és Szabolcs-Szatmár-Bereg, ahol már ekkor 300 fölött volt a pártfogó felügyelők ügyterhe. 2015-ben az ügyek száma elérte a 104.814-et, ami majdnem 9.000 ügygel több, mint 2011-ben, a pártfogók létszáma pedig, mint láttuk, csökkent. Hogy pontosan hány pártfogó dolgozik ma Magyarországon, azt a közben

¹⁹ 1183/2002. (X.31.) Kormányhatározat a Pártfogó Felügyelői Szolgálat felállításának és működésének szabályozási elveiről

²⁰ A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Igazságügyi Szolgálat 2011. évi beszámolója, 20.

²¹ U.o.

²² A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Igazságügyi Szolgálat 2011. évi beszámolója, 21.

megszűnt/átalakult Igazságügyi Hivatal sem tudta megmondani, mert a decentralizáció és a kormányhivatalokba történő betagozódás miatt ma már nem rendelkeztek ezekkel az adatokkal.

A közérdekű munka végrehajtásának fejlesztése, a csoportos letöltés

A dolgozatban részletesen bemutatott TÁMOP 5.6.2. kiemelt projektnek köszönhetően egyértelművé vált a közérdekű munka büntetések csoportos végrehajtási formájának hatékonysága Magyarországon is. Mindenképpen indokolt az itt szerzett tapasztalatok felhasználása a közérdekű munka fejlesztésében.

A 8/2013. (VI. 29.) KIM rendelet 24. § (4)-bekezdése ugyan részben megadja a közérdekű munka csoportos végrehajtásának jogszabályi hátterét, azonban a további fejlesztés miatt szükségesnek látszik a csoportos letöltés szabályozása a Bv.tv-ben is. A rendelet szerint a kormányhivatal pártfogó felügyelői asszisztenseket és munkafelügyelőket foglalkoztat, akik a pártfogó felügyelő irányítása mellett részt vesznek a közérdekű munka végrehajtásának előkészítésében, a közérdekű munka ellenőrzésében, a jelentések előkészítésében, és a közérdekű munka csoportos letöltésének szervezésében, illetve végrehajtásában.

A csoportos letöltés a képzetlenebb és éppen ezért olcsóbb munkafelügyelők alkalmazásával hozzájárulhatna a pártfogó felügyelők tehermentesítéséhez, lehetővé tenné a hétfégi letöltési lehetőségek bővítését, valamint a kockázatosabb elítélteknél csökkenthetné a sikertelen letöltések számát. A csoportos letöltési forma elérhető például Franciaországban és Írországban is, ahol pontosan a folyamatos felügyelet jelenti a legnagyobb előnyt ennél a végrehajtási formánál.²³

A közérdekű munkára ítélték esetében a pártfogó felügyelő az elítélt meghallgatását követően körültekintő kockázatértékelés után rendelkezhetne arról, hogy az elítélt a közvetlen és folyamatos felügyelet nélküli egyéni vagy a folyamatosan felügyelt csoportos letöltés keretében végezzen-e közérdekű munkát. Az új szabályok törvényi szabályozása a következőképpen nézne ki:

A Bv.tv. 280. § (3) bekezdése Az elítélt a pártfogó felügyelő döntésétől függően a közérdekű munkát egyéni, vagy munkafelügyelő folyamatos ellenőrzése mellett, csoportos letöltés keretében végzi.

²³ <http://www.probation.ie/pws/websitepublishingdec09.nsf/Content/How+Community+Service+Works>
(2017.február 11-i letöltés)

Megállapítások a jóvátételi munka hatályos szabályozása, és gyakorlata kapcsán

A jóvátételi munka gyakorlata csekély, szabályozása rövid. Mégis van néhány olyan probléma – az új jogintézmény gyermekbetegségei –, amelyek megoldásra várnak.

A végrehajtás lehetséges színtereit a törvény taxatív felsorolja. A jóvátételi munkára kötelezett – választása szerint – önkormányzati vagy állami fenntartású intézménynél, közhasznú jogállású civil szervezetnél, egyházi jogi személynél végzi a jóvátételi munkát. A gyakorlatban problémát okozhat a hozzáfűzött „vagy azok részére” megfogalmazás. Ebben az esetben nem az önkormányzati vagy állami fenntartású intézménynél, közhasznú jogállású civil szervezetnél, egyházi jogi személynél végzi a jóvátételi munkára kötelezett a tevékenységét, hanem valami módon olyan munkavégzés történik, amely a felsoroltak részére így vagy úgy hasznos tevékenységnek minősül. A problémát az jelenti, hogy az egyébként szigorú és taxatív felsorolást ez az értelmezés megtöri. Mint láttuk, nagyon nehezen értelmezhető ez a kitétel. Szükségesnek látszik a jogalkotói értelmezés vagy pedig a fordulat törlése az anyagi jogi szabályozásból.

A 68. § (2) bekezdésének második fordulata szerint, ha az elkövető a jóvátételi munka elvégzését egészségügyi okból nem tudja igazolni, a jóvátételi munka elvégzése igazolásának határideje egy alkalommal legfeljebb egy évvel meghosszabbítható.

Ebben az esetben nem egészen világos, hogy az említett egészségügyi ok kinél merülhet föl. Hozzá tartozónál is vagy csak a jóvátételi munkára kötelezettel? Mindenképpen méltánytalan lenne, ha például a közeli hozzátartozó súlyos betegsége nem lenne ebben az esetben hivatkozható, ezt azonban mindenképpen érdemes lenne jogszabályban rögzíteni a következő módon.

De lege ferenda a 68. § (2) bekezdésének második fordulata a következőképpen módosulna: Ha az elkövető a jóvátételi munka elvégzését saját vagy közeli hozzátartozója betegsége miatt nem tudja igazolni, a jóvátételi munka elvégzése igazolásának határideje egy alkalommal legfeljebb egy évvel meghosszabbítható.

A Btk. 70. § (2) bekezdésének megfelelően a jóvátételi munka előírása mellett elrendelt pártfogó felügyelet addig tart, amíg a jóvátételi munka végzésére kötelezett a jóvátételi munka elvégzését nem igazolja, de legfeljebb egy évig.

A legfeljebb egyévi szabály szerint tehát abban az esetben sem tarthat tovább egy évnél a pártfogó felügyelet, amennyiben a jóvátételi munka tartama a törvényben meghatározott

egészségügyi okból egyébként meghosszabbodik. Kérdéses, hogy a jogalkotó akarata valóban ez volt-e, vagy csak egy hiba folytán került be a „legfeljebb egy évig” fordulat a törvény szövegébe. Ha a bíróság a jóvátételi munkával egy időben egyúttal pártfogó felügyeletet is elrendel, annak nyilván szükségét látja a végrehajtás során. Abban az esetben azonban, amikor a végrehajtásra nyitva álló időszak egy később beálló körülmény (az elítélt vagy hozzátartozója betegsége) miatt egy évvel meghosszabbodik, a jóvátételi munkára kötelezett pontos abban az időszakban nem áll már pártfogó felügyelet alatt, amikor arra valóban szükség lenne. És ez ellen jelen állapot szerint a bíró sem tehet semmit.

A Btk. 70. § (2) bekezdéséből a szükségtelen korlátozást mindenképpen törölni kellene.

A 70. § (1) bekezdés szerint a pártfogó felügyelet tartama azonos a feltételes szabadság tartamával, a próbára bocsátás próbaidejével, a szabadságvesztés felfüggesztésének próbaidejével, illetve a vádemelés elhalasztásának tartamával, de legfeljebb öt év. Semmi nem indokolja, hogy amennyiben a törvényben meghatározott esetben a jóvátételi munka meghaladja az egy évet, a mellette elrendelt pártfogó felügyelet miért ne tarthatna a jóvátételi munka elvégzéséig, mint a 70. § (1) bekezdés más eseteiben is. Az ügyteher szempontjából a pártfogó felügyelőknél nem jelentene aránytalan terhet – tekintettel a jóvátételi munka alkalmazásának gyakoriságára, és arra, hogy nem minden esetben rendel el a bíróság párhuzamosan pártfogó felügyeletet is, amikor azonban igen, akkor nyilván azért teszi, mert szükségét érzi.

A 119. § (2) bekezdés értelmében a fiatalkorúval szemben a jóvátételi munkavégzés előírása mellett pártfogó felügyeletet is el kell rendelni. Mivel a fiatalkorúakra a törvény ebben a tekintetben nem tartalmaz eltérő rendelkezéseket, ezért ez a hibás szabályozás ott is érvényes. Azaz hiába kötelező a pártfogó felügyelet, az egészségügyi okból két évre módosuló letöltésre rendelkezésre álló időszak második felében, amikor a fiatalkorú valójában végzi a jóvátételi munkát, már nem áll – mert nem állhat – pártfogó felügyelet alatt. Erre tekintettel még inkább indokolt a fennálló szabályozás megváltoztatása a következő módon.

De lege ferenda: A Btk. 70. §(2) bekezdésének megfelelően a jóvátételi munka előírása mellett elrendelt pártfogó felügyelet addig tart, amíg a jóvátételi munka végzésére kötelezett a jóvátételi munka elvégzését nem igazolja, de legfeljebb két évig.



Nyilvántartási szám: DEENK/20/2017.PL
Tárgy: PhD Publikációs Lista

Jelölt: Sipos Ferenc
Neptun kód: JJ49QN
Doktori Iskola: Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola
MTMT azonosító: 10034618

A PhD értekezés alapjául szolgáló közlemények

Folyóiratcikkek, tanulmányok (5)

1. **Sipos, F.:** A kényszermunka tilalma és a beleegyezés kérdése a közérdekű munka büntetés kapcsán.
Magyar Jog [közlésre elfogadva], [12] (29831 n szókózzal), 2017. ISSN: 0025-0147.
MTA Állam- és Jogtudományi Bizottság: A
2. **Sipos, F.:** A közérdekű munka büntetés végrehajtásának fejlesztési lehetőségei: a csoportos letöltés.
Jura [közlésre elfogadva], [15] (34488 n szókózzal), 2017. ISSN: 1218-0793.
MTA Állam- és Jogtudományi Bizottság: A
3. **Sipos, F.:** Új szabályok, régi gondok a közérdekű munka szabályozásában.
Miskolci Jogi Szemle 1, 71-83, 2016. ISSN: 1788-0386.
MTA Állam- és Jogtudományi Bizottság: A
4. **Sipos, F.:** A jóvátételi munkáról.
Magyar Jog 2, 94-99, 2015. ISSN: 0025-0147.
MTA Állam- és Jogtudományi Bizottság: A
5. **Sipos, F.:** Criminal politics changes in the system of penalties through the new Hungarian Criminal Code.
Agora International Journal of Juridical Sciences. 4, 211-214, 2013. ISSN: 1843-570X.





További közlemények

Folyóiratcikkek, tanulmányok (5)

6. Tarr, Á., **Sipos, F.**: Emlékezés Horváth Tibor professzorra.
Magyar Jog 62 (9), 541-543, 2015. ISSN: 0025-0147.
MTA Állam- és Jogtudományi Bizottság: A
7. **Sipos, F.**: A munkabüntetések a büntetőjog rendszerében.
Profectus in Litteris 5, 293-299, 2013. ISSN: 2062-1469.
8. **Sipos, F.**: Az abszolút büntetési elméletek.
Profectus in Litteris 4, 197-204, 2012. ISSN: 2062-1469.
9. **Sipos, F.**: A büntetés céljának változásai a magyar büntető anyagi jogban a Csemegi-kódextől az 1978.évi IV. törvényig.
Profectus in Litteris 3, 249-256, 2011. ISSN: 2062-1469.
10. **Sipos, F.**: Determinizmus-indeterminizmus-predestináció.
Jogelméleti Szemle. 2011 (2), 1-5, 2011. EISSN: 1588-080X.
MTA Állam- és Jogtudományi Bizottság: D

MTA Állam- és Jogtudományi Bizottsága irányelvei szerint:

„A” kategóriás folyóiratban megjelent publikációk: 5, melyek közül az értekezés alapjául szolgál: 4

„D” kategóriás folyóiratban megjelent publikációk: 1, melyek közül az értekezés alapjául szolgál: 0

A DEENK a Jelölt által az iDEa Tudóstérbe feltöltött adatok bibliográfiai és tudománymetriai ellenőrzését a tudományos adatbázisok és a Journal Citation Reports Impact Factor lista alapján elvégezte.

Debrecen, 2017.02.08.

