

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-46/2017. számú ügyben**

Előadó: dr. Karácsony-Pápai Anita

Az eljárás megindítása

A Magyar Helsinki Bizottság a szabálysértési eljárás keretében elrendelhető közvetítői eljárást érintő alapjogi aggályaival összefüggésben kereste meg hivatalomat. Beadványában a következő három tárgykör alkotmányossági szempontú vizsgálatára kért fel: 1. a közvetítői eljárás lefolytatására rendelkezésre álló törvényi határidő hossza; 2. a közvetítői eljárás elrendelésére való jogosultság az előkészítő eljárásban; 3. a közvetítői eljárás elrendelése a bíróság elé állítás során.

Tekintettel arra, hogy a beadványban foglaltak a tisztességes eljáráshoz való jogot és a jogbiztonság követelményét érintik, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Az érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- A hatósági ügyek tisztességes intézése: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]
- A bíróságok tisztességes eljáráshoz való jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.” [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok és közjogi szervezetszabályozó eszközök

- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (Szabs. tv.)

A megállapított tényállás

A szabálysértési közvetítői eljárás általában:

A Szabs. tv. 2007. január 1-jétől tartalmazza a közvetítői eljárás jogintézményét. A Szabs. tv. indokolása a jogintézmény bevezetését elsősorban a büntetőeljárásban alkalmazott közvetítői eljárások eredményességével indokolta: „a büntető ügyekben alkalmazható közvetítői eljárás jogalkalmazási tapasztalatai indokolják, hogy szabálysértések, mint a társadalomra a bűncselekményeknél csekélyebb fokban veszélyes cselekmények esetében is lehetőség nyíljon a közvetítői eljárás igénybe vételére”. A közvetítői eljárás törvény szerinti célja, hogy a szabálysértés következményeinek jóvátételét és az eljárás alá vont személy jövőbeni jogkövető magatartását elősegítse. A közvetítői eljárásban arra kell törekedni, hogy az eljárás alá vont személy és a sértett között a közvetítői eljárás céljának elérését elősegítő megállapodás jöjjön létre.¹ A közvetítői eljárás elrendelésének feltételeként a Szabs. tv. előírja, hogy a szabálysértési hatóság vagy a bíróság az eljárás alá vont személy vagy a sértett indítványára a szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértés, a XXVII. és XXVIII. Fejezetben meghatározott szabálysértések, valamint a fiatalok által elkövetett szabálysértés miatt indult eljárást legfeljebb 30 napi időtartamra függeszse fel és az ügyet utalja közvetítői eljárásra, ha az eljárás alá vont személy a szabálysértés elkövetéséért való felelősségét elismerte, valamint vállalja a szabálysértéssel okozott sérelmet a sértett által elfogadott módon és mértékben jóvátenni; az eljárás alá vont személy és a sértett is

¹ Szabs. tv. 82/A. § (1) bekezdés

hozzájárult a közvetítői eljárás lefolytatásához; és a szabálysértés jellegére, az elkövetés módjára és az eljárás alá vont személyre tekintettel a szabálysértési eljárás lefolytatása mellőzhető.²

Eljárásjogi értelemben pedig a Szabs. tv. úgy rendelkezik, hogy amennyiben a szabálysértési hatóság vagy a bíróság az elsőfokú érdemi döntés meghozataláig megállapítja, hogy az eljárás alá vont személy a szabálysértés elkövetéséért való felelősségét elismerte, valamint vállalja a szabálysértéssel okozott sérelmet a sértett által elfogadott módon és mértékben jóvátenni, továbbá, hogy a szabálysértés jellegére, az elkövetés módjára és az eljárás alá vont személyre tekintettel a szabálysértési eljárás lefolytatása mellőzhető; ezzel együtt az eljárás más okból történő felfüggesztésének vagy megszüntetésének nincs helye, továbbá a közvetítői eljárást kizáró ok nem áll fenn, haladéktalanul, 8 napos határidő tűzése mellett nyilatkozattételre hívja fel az eljárás alá vont személyt és a sértettet, feltéve, hogy a nyilatkozatok nem állnak rendelkezésre.³

A közvetítői eljárás a szabálysértési hatóságnak az eljárás felfüggesztéséről és az ügy közvetítői eljárásra utalásáról szóló határozatával, vagy a bíróságnak a szabálysértési eljárást - a közvetítői eljárás lefolytatása érdekében hozott - felfüggesztő végzésével indul meg.⁴ A közvetítői eljárásban a felek közötti megállapodás akkor jön létre, ha a sértett és az eljárás alá vont személy között a szabálysértéssel okozott kár megtérítésében vagy a szabálysértés káros következményeinek egyéb módon való jóvátételében azonos álláspont alakul ki.⁵ A közvetítő a Szabs. tv.-ben meghatározott feltételeknek megfelelő megállapodást jóváhagyja.⁶ A közvetítői eljárás eredményes, ha a közvetítői eljárás akként fejeződik be, hogy a közvetítő által jóváhagyott megállapodás alapján az eljárás alá vont személy a szabálysértéssel okozott kárt a sértettnek megtérítette vagy a szabálysértés káros következményeit egyéb módon jóvátette.⁷ Amennyiben pedig a közvetítői eljárás eredménytelen volt, úgy a szabálysértési eljárást folytatni kell.⁸

A jelentésben vizsgált konkrét kérdések:

1. Az eljárásomat kezdeményező civil szervezet a beadványában jelezte hivatalomnak azt a tapasztalatai szerint a gyakorlatban felmerült problémát, miszerint a *szabálysértési eljárásban elrendelhető közvetítői eljárás lefolytatására rendelkezésre álló törvényi határidő – 30 nap – annak ellenére is rövidnek bizonyul, hogy a határidő további 30 nappal történő meghosszabbítására a megállapodás teljesítése érdekében, kivételesen indokolt esetben helye van.*⁹ A panaszos civil szervezet érvelésében hivatkozott a büntetőeljárás keretében elrendelhető közvetítői eljárás 6 hónapos határidejére, amelyhez képest a szabálysértési eljárásban alkalmazott közvetítői eljárás 30 napos időtartama álláspontja szerint indokolatlanul szűk.

Mivel a panasz értelmében a jogi szabályozás gyakorlati problémákat eredményezhet, azaz a törvény szerint rendelkezésre álló határidő rövidege praktikusán a közvetítői eljárás lényegét és célját veszélyeztetheti, meg kellett vizsgálnom, hogy a jelenlegi törvényi határidő megfelel-e az Alaptörvény XXIV. cikke szerinti tisztességes eljáráshoz való jogból adódó követelményeknek.

A vizsgálatom keretében megkerestem a szabálysértési szabályozásért felelős Belügyminisztériumot (a továbbiakban: BM) és a közvetítői tevékenységet ellátó pártfogó felügyelők központi szervét, az Igazságügyi Hivatalt (a továbbiakban: IH).

A BM álláspontja szerint tekintettel arra, hogy a szabálysértési cselekmények egyszerűbb megítélésűek, csekélyebb a társadalomra veszélyességük, mint a bűncselekményeknek, így a szabálysértési eljárások gyors, időszerű lefolytatásához – figyelemmel a szabálysértési eljárások nagy számára is – alapvető fontosságú társadalmi érdek fűződik, ezért *az eljárási határidők meghosszabbítása ellentétes lenne a jogalkotói és társadalmi elvárásokkal, tehát nem támogatható.*

² Szabs. tv. 82/A. § (4) bekezdés

³ Szabs. tv. 82/A. § (3) bekezdés

⁴ Szabs. tv. 82/E. § (1) bekezdés

⁵ Szabs. tv. 82/H. § (1) bekezdés

⁶ Szabs. tv. 82/H. § (4) bekezdés

⁷ Szabs. tv. 82/I. § (1) bekezdés a) pont és (3) bekezdés

⁸ Szabs. tv. 82. § (3b) bekezdés

⁹ Szabs. tv. 82. § (3a), 82/A. § (4), 82/H. § (6)

Az IH a panaszos civil szervezet beadványához hasonló gyakorlati problémákról számolt be levelében. E szerint problémát okoz a közvetítői eljárásban kötendő megállapodások tárgyalása során, hogy a törvény szerinti szűk határidő miatt a feleknek nincs lehetősége az általuk közösen megállapítani tervezett, ám hosszabb teljesítési időtartamot igénylő jóvátételben megállapodni. Ugyan a statisztikai adatok szerint példának okáért 2015-ben mindösszesen az ügyek 1%-ában fordult elő, hogy a közvetítő a szűk időkeretre tekintettel volt kénytelen mellőzni a megállapodások jóváhagyását, azonban az IH kiemelte, hogy ezekben az esetekben a felek számára fontosabb volt a konfliktus megfelelő rendezése, mint az eljárás eredményes befejezése.¹⁰ Az IH válaszában hangsúlyozta továbbá: a közvetítőknek gyakran *technikai nehézségeket is okoz* a 30 napos szűk határidő, hiszen ez alatt kell megszervezniük a megbeszéléseket, amely feladat adott esetben azt is tartalmazza, hogy a mozgásukban korlátozott, idős vagy bármely okból mozogni nehezen képes, esetleg külföldön tartózkodó feleknek megfelelő helyszínt és időpontot találjanak, szükség esetén más megye közvetítőjét kérik fel közreműködésre. Az IH továbbá hangsúlyozta, hogy a közvetítői eljárás reparatív és preventív célját leghatékonyabban a felek közötti konfliktus rendezésével lehet elérni, amely kapcsán szükséges szem előtt tartani, hogy *adott esetben egy súlyosabb bűncselekmény sértettje és elkövetője között nincs olyan mélyen gyökerező konfliktus-helyzet, mint egy kisebb súlyú, hosszabb ideje fennálló, akár szomszédjogi eredetű, kis kárt okozó szabálysértés felei között.* A közvetítők mindemellett számos esetben szembesülnek azzal, hogy a szabálysértési eljárással érintett felek alulmotiváltak az eljárásban való részvételben – egyrészt a csekélyebb anyagi sérelem, másrészt a közvetítői megbeszélésen való részvétellel együtt járó utazás, munkahelyi távollétek ténye miatt –, éppen ezért a lezárt ügyek 60%-ában sikerül csak megállapodást kötni, szemben a büntetőügyekben tapasztalható 80-85%-os eredményességgel. *Az IH ezért a rendőrség és az Országos Bírósági Hivatal (a továbbiakban: OBH) bevonásával munkacsoport megszervezését tervezi,* amelynek feladata egy, az információk megfelelő átadására fókuszáló képzési anyag kidolgozása, valamint olyan technikák, szempontok összegyűjtése lesz, amelyek ismeretében kiszűrhető lenne, mely tipikus esetekben van valódi szükség a közvetítői eljárás elrendelésére.

Tekintettel arra, hogy a panaszos civil szervezet által jelzett gyakorlati nehézségek az IH leveléből is tükröződtek, szükség volt az egyes jogszabályi rendelkezések tanulmányozására, különösen annak szem előtt tartásával, hogy az érintett szabályozás mennyiben képes a gördülékeny joggyakorlatot elősegíteni.

2. A Szabs. tv. 125. § (8) bekezdése megteremti annak lehetőségét, hogy *a bíróság elé állítás útján lefolytatott szabálysértési eljárásokban is elrendelhető legyen a közvetítői eljárás.* Ezzel szemben az eljárásomat kezdeményező civil szervezet tájékoztatása szerint a jogalkalmazói gyakorlat nem egységes a közvetítői eljárás ilyen esetben történő alkalmazását tekintve. Mivel csupán ritkán kerül sor a bíróság elé állítás esetében az eljárás felfüggesztésére és közvetítői eljárásra utalására, a panaszos álláspontja szerint a Szabs. tv. hivatkozott rendelkezését a jogalkalmazói gyakorlat tulajdonképpen kiüresíti. Emiatt az őrizetbe vett és bíróság elé állított eljárás alá vont személynek gyakran annak ellenére sem nyílnak lehetősége a jóvátétel eszközével élni és a szabálysértési eljárás megszüntetésével számolni, hogy adott esetben olyan ügyben került sor a bíróság elé állítására, amelyben egyébiránt nem lenne akadálya a közvetítői eljárás lefolytatásának.

Annak tisztázása érdekében, hogy a felvetett probléma a jogi szabályozás nem egyértelmű vagy nem megfelelő voltára vezethető-e vissza, és az esetleges szabályozási hiányosságok nem vezetnek-e a tisztességes eljáráshoz való jog, továbbá az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében deklarált jogállamiság szerves részét képező jogbiztonság követelményének sérelméhez, e kérdés

¹⁰ Az IH által rendelkezésemre bocsátott statisztikai adatok szerint 2015-ben a megkötött megállapodások 95%-a teljesítésre került, 4%-a nem teljesült, illetve 1%-ban nem hagyta jóvá a közvetítő a megállapodást. Az eljárások eredményessége tekintetében egyébiránt egyfelől az IH kiemelte a 2015. évet, amelyben a szabálysértési közvetítői eljárások 60%-ában született megállapodás a felek között, a maradék 40%-ban nem jött létre megállapodás vagy megbeszélés sem történt. Az eredményesség kapcsán a BM is tájékoztatót a szabálysértési statisztikai nyilvántartás szerinti adatokról. Ezek szerint 2014-ben 160 közvetítői eljárásból 60 eredményes, 79 eredménytelen volt, 21 esetben pedig nem áll rendelkezésre információ; 2015-ben 1087 közvetítői eljárásból 521 eredményes, 426 eredménytelen volt, 140 esetben nem áll rendelkezésre információ; 2016. november 31-ig pedig 1124 közvetítői eljárásból 332 eredményes, 372 eredménytelen volt, 420 esetben pedig nem áll rendelkezésre információ.

vonatkozásában a BM-től statisztikai adatok rendelkezésre bocsátását kértem, és egyúttal megkerestem az OBH-t is, véleményének és a bírósági gyakorlat megismerése érdekében.

A gyakorlati helyzet értékeléséhez szükséges reprezentatív adatok tekintetében mind a BM, mind az OBH úgy tájékoztatott, hogy nem rendelkezik arra vonatkozó statisztikai adatokkal, hogy a bíróság elé állítások keretében hány alkalommal került sor közvetítői eljárás elrendelésére.¹¹

Az OBH emellett arról tájékoztatott, hogy *több esetben kezdeményeztek jogszabály-módosítást annak érdekében, hogy ne legyen helye bíróság elé állításnak, ha a felek a közvetítői eljárás lefolytatásához hozzájárultak.* Az OBH emellett rendelkezésemre bocsátotta a *Kúria joggyakorlat elemző csoportjának állásfoglalását* is, amely bemutatta az egyes jogalkalmazói attitűdöket a Szabs. tv. 125. § (8) bekezdését érintően. E szerint a *bíróságok* többsége csupán elvétve alkalmazza e rendelkezést, amelyet azzal indokolnak, hogy fokozottan kell vizsgálni a közvetítői eljárás feltételeinek fennállását, illetve a bíróság elé állítás előtt történő őrizetbe vétel önmagában is összeférhetetlen a mediációval, valamint az őrizetbe vételt megalapozó szabálysértés jellege is ellentmond a mediáció lényegének. Az *ügyészség* a hatályos Szabs. tv. 125. § (8) bekezdésének megfelelően nem zárja ki a közvetítői eljárás elrendelésének lehetőségéről való bírói mérlegelést bíróság elé állítás esetén sem. A Kúria tudomása szerint továbbá a *rendőrség* nem állítja bíróság elé azokat a személyeket, akik vonatkozásában a közvetítői eljárás feltételeit megvalósulni látja. Végül a *Kúria véleménye* az volt, hogy *„nem a teljes, hanem az általában történő negálással” ért egyet,* továbbá, hogy *„nem lehet más álláspontra jutni, mint a büntetőeljárásban”,* amelyben a *3/2007. BK büntető kollégiumi vélemény* arra tekintettel zárja ki a büntetőeljárás során alkalmazandó bíróság elé állításokból a közvetítői eljárásra utalás lehetőségét, hogy egyfelől az eljárás felfüggesztésének sincs helye a büntetőeljárásról szóló törvény értelmében ezen esetekben, másfelől – és nyilvánvalóan ehhez kapcsolódóan – nem áll rendelkezésre a lefolytatásához szükséges idő. A Kúria hangsúlyozta továbbá, hogy a Szabs. tv. sem ír elő a közvetítői eljárás vonatkozásában feltétlen alkalmazandóságot, hiszen a cselekmény jellegére, az elkövetés módjára és az eljárás alá vont személyre tekintettel a bíróság mellőzheti az elrendelését. Ezen túlmenően a Kúria érvelése arra is kitért, hogy a bíróság elé állítás során szükségképpen alkalmazandó őrizetbe vétel célja a várhatóan kiszabásra kerülő elzárás végrehajthatóságának biztosítása, amelyre tekintettel – kiegészülve adott esetben a cselekmény és az elkövető személyének jellegével – a közvetítői eljárás mellőzése törvényesnek tekinthető.

Figyelemmel arra, hogy az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 18. § (3) bekezdés e) pontja kizárja a bíróságok tevékenységével kapcsolatos eljárásomat, *e kérdéskörrel kapcsolatosan érdemi megállapításokat nem teszek,* és azzal összefüggésben csupán a jelentés későbbi fejezetében összefoglalt elvi szintű, általános felvetéseimet rögzítettem.

3. A Magyar Helsinki Bizottság továbbá a beadványában arra vonatkozó javaslatot fogalmazott meg, hogy *a rendőrség számára is biztosítani kellene annak törvényi szintű lehetőségét, hogy az előkészítő eljárás keretében az ügyet közvetítői eljárásra utalhassa.* Ennek indokaként egyrészt hivatkozott arra, hogy a büntetőeljárásban sem kizárólag a bíróság jogosult a közvetítői eljárás elrendelésére; másrészt azzal érvelt, hogy ugyan garanciális okokból a rendőrség csupán mint előkészítő eljárást folytató szerv vesz részt az elzárással sújtható szabálysértések miatt indult eljárásokban – azaz nincs hatásköre érdemi kérdésről dönteni, így az eljárást felfüggeszteni és a közvetítői eljárást elrendelni sem –, mégis, a közvetítői eljárás során köthető megállapodás nyilvánvalóan nem irányulhat az elkövető szabálysértési elzárására. Ezért a közvetítői eljárás rendőrségi, előkészítő szakban történő elrendelése kapcsán hiányzik az a garanciális elem, amely indokolná ezen ügyekben a bíróság érdemi döntés meghozatalára – vagyis akár szabadságelvonással járó szankció kiszabására – vonatkozó kizárólagos hatáskörét.

¹¹ A BM kompetenciájába tartozó szabálysértési statisztikai nyilvántartás adatai szerint a szabálysértési eljárásokban 2014-ben 113, 2015-ben 66, 2016. november 31-ig 31 alkalommal került sor bíróság elé állításra; valamint 2014-ben 160, 2015-ben 1087, 2016. november 31-ig pedig 1124 alkalommal rendeltek el közvetítői eljárást. A rendszerből tehát a két adattípus külön-külön kimutatható, azok kombinációja (azaz, hogy hány közvetítői eljárás indult bíróság elé állítással) azonban nem.

E kérdés tekintetében azonban a vizsgálat lefolytatását mellőztem, mivel időközben tudomásomra jutott, hogy az egyes belügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2016. évi CXVI. törvény 74. § (1) bekezdése a Szabs. tv. 117. § (4a) bekezdését 2017. január 1-től módosította, mely szerint „(4a) Ha az előkészítő eljárás során mind a sértett, mind az elkövető kiléte megállapítható és a közvetítői eljárással összefüggő, a 82/A. § (5) bekezdésében meghatározott kizáró feltétel nem áll fenn, a rendőrség a sértettet és az eljárás alá vont személyt tájékoztatja a szabálysértési eljárásban alkalmazható közvetítői eljárás szabályairól, valamint arról, hogy a közvetítői eljárásra utaláshoz szükséges jognyilatkozatok az előkészítő eljárásban is előterjeszthetők. *Az előkészítő eljárás során a közvetítői eljárással összefüggésben a szabálysértési hatóság alatt az előkészítő eljárást lefolytató szervet is érteni kell.*”

E módosító rendelkezés indokolása a következetlen jogalkalmazói gyakorlatra és az ebből eredő anomáliákra hívja fel a figyelmet: „[...] a jogalkotó kizárólag a „szabálysértési hatóság”, „bíróóság” megjelöléseket használja, amely eltérő jogértelmezésre adott alapot a tekintetben, hogy az előkészítő eljárást lefolytató szerv (rendőrség) jogosult-e a közvetítői eljárással kapcsolatos tájékoztatásadáson túl bármely érdemi intézkedésre, különösen pedig az eljárás felfüggesztésére. Az ORFK álláspontja szerint erre nincs törvényi felhatalmazásuk, míg a bíróságok jogértelmezése ezzel ellentétes. A közvetítői eljárás Szabs. tv. több pontján szétszórt rendelkezéseinek módosításai helyett, a javaslat szerinti általános rendelkezés alkalmas a jogértelmezési kérdések feloldására.”

Mindezek alapján a beadványozót arról tájékoztattam, hogy *okafogyottá vált e probléma vizsgálata*, ugyanis az elfogadott módosításnak köszönhetően a jövőben az előkészítő eljárást lefolytató szerv kétséget kizáróan jogosult lesz a szabálysértési eljárás felfüggesztésére és az ügy közvetítői eljárásra utalására, tehát az érintett ügyek remélhetőleg döntő többsége a jóvátételre tekintettel megszüntethető lesz, azaz el sem jut a bírósági szakaszig.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az Alaptörvény 30. cikk (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el, eljárását bárki kezdeményezheti. Ugyanezen cikk (2) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszásságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez.

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

Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése arra ad felhatalmazást, hogy a hozzám benyújtott beadvány alapján – az Ajbt.-ben meghatározott kivétellel – vizsgálatot folytassak, és az Ajbt.-ben meghatározott intézkedést alkalmazzam.

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

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

Végül külön kiemelném az Ajbt. 18. § (3) bekezdésének e) pontját, amely úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosa nem vizsgálhatja a bíróság tevékenységét. Erre tekintettel a jelen ügy harmadik tárgyköre, azaz a bíróságok jogértelmezésével és jogalkalmazói gyakorlatával összefüggő kérdéskör vizsgálatára nem rendelkezem hatáskörrel.

Mindazonáltal az Ajbt. 26. § (1) bekezdése rögzíti a hatóságnak nem minősülő szervek közreműködési kötelezettségét, a (2) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa az általa vizsgált ügyben a közreműködésre köteles szervezettől vagy személytől, illetve a szervezet munkatársától írásbeli magyarázatot, nyilatkozatot, felvilágosítást vagy véleményt kérhet. Az OBH megkeresésére ezen eljárásjogi jogosultságom keretében került sor.

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

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

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően.

A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának lételapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

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

A jogbiztonság követelményével szoros összefüggésben áll az 57/1991. (XI. 8.) AB határozat megállapítása, amely szerint az Alkotmánybíróságnak nem a normaszöveget önmagában, hanem az érvényesülő, a hatályosuló és megvalósuló normát, azaz az élő jogot kell az alkotmányos elvekkel összevetnie. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint élő jog alatt a jogszabályt értelmezett és alkalmazott tartalmával együttesen kell érteni.

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

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

Megjegyzést érdemel, hogy a szabálysértési eljárásban eljáró szervek – ideértve a bíróságokat és a közvetítőket is – valamennyien az Alaptörvény XXIV. cikkének rendelkezései hatálya alá tartoznak, figyelemmel az Alaptörvény XXIV. cikkéhez fűzött kommentár értelmezésére is. E szerint „a hatóság fogalmába tágabb értelemben minden jogalkalmazó szerv beletartozik, így a közigazgatási szervek mellett a bíróságok is. Ez utóbbiakra azonban elsősorban az Alaptörvény XXVIII. cikkében garantált fair eljárás elve vonatkozik, míg e cikk általánosan követendő a hatósági ügyekben eljáró közigazgatási szervek számára is”. Mivel az Alaptörvény XXVIII. cikke kifejezetten a bírósági eljárások tisztességességét követeli meg – mindezt általánosan értelmezve, a szabálysértési eljárásokra vonatkoztatva is – ezért e cikk a szabálysértési ügyekben a bíróság elé állításra vonatkozó szabályok és azok gyakorlati érvényesülése tekintetében hivatkozási alapként szolgál.

III. Az ügy érdemében

A jelen ügyben lefolytatott vizsgálatom a fentiek értelmében alapvetően két kérdéskört érintett, ám érdemben csupán egyirányú volt, tekintettel arra, hogy az előkészítő eljárás keretében elrendelhető közvetítői eljárás kérdésének vizsgálata a fent kifejtettek szerint okafogyottá vált, míg a bíróság elé állítás során elrendelhető közvetítői eljárás kérdésre vonatkozóan összességében a hatásköröm hiányát állapítottam meg.

1. A Szabs. tv. 82. § (1) bekezdése a közvetítői eljárás elrendelését az eljárás felfüggesztése útján teszi lehetővé. Az eljárás felfüggesztésének, illetőleg egyúttal *a közvetítői eljárás lefolytatásának időtartamát* a Szabs. tv. 82/A. § (4) bekezdése határozza meg, amennyiben úgy rendelkezik, hogy a szabálysértési hatóság vagy a bíróság az eljárás alá vont személy vagy a sértett indítványára a szabálysértési eljárást az e bekezdésben felsorolt feltételek teljesülése esetén *legfeljebb 30 napi időtartamra felfüggeszti* és az ügyet közvetítői eljárásra utalja. A Szabs. tv. 82/F. § (1) bekezdése értelmében a közvetítői eljárást úgy kell megszervezni, hogy azt ezen időtartam alatt be lehessen fejezni és a megállapodásról szóló okirat, valamint a jelentés a szabálysértési eljárás felfüggesztése határidejének letelte előtt megérkezzen a szabálysértési hatósághoz vagy a bírósághoz.

A Szabs. tv. 82. § (3a) bekezdése, valamint a 82/H. § (5) és (6) bekezdése ugyanakkor lehetőséget biztosít e 30 napos határidő meghosszabbítására. Ezek szerint a szabálysértési hatóság vagy a bíróság a felfüggesztés időtartamát *legfeljebb 30 nappal meghosszabbítja*, ha annak szükségességéről a közvetítő értesítette. *Főszabály szerint* ugyanis a megállapodást a közvetítő akkor hagyja jóvá, ha az eljárás alá vont személy az okozott kár megfizetését vagy a más módon történő jóvátételt olyan határidővel vállalja, amely *a közvetítői eljárás 30 napon belüli lezárását nem késlelteti*. Kivételesen azonban, *ha azt az eljárás alá vont személy vagyoni és jövedelmi helyzete indokolja*, a közvetítő hosszabb időtartamú teljesítési kötelezettségvállalást tartalmazó megállapodást is jóváhagyhat, amennyiben az a közvetítői eljárás lezárását legfeljebb 30 nappal hosszabbítja meg.

A panaszos beadványában és az IH levelében részletezett tapasztalatok szerint azonban a közvetítői eljárás lefolytatására rendelkezésre álló alaphatáridő – *szebben a büntetőeljárásban biztosított hat hónapos határidővel* – annak ellenére is rövidnek bizonyul, hogy a határidő meghosszabbításának kivételesen indokolt esetben helye van.

A Magyar Helsinki Bizottság és az IH tapasztalatai ismeretében is ugyanakkor a következtetésem szerint a szabálysértési közvetítői eljárás időtartamának jelenlegi szabályozása önmagában véve nem veti fel a tisztességes eljárásról való jog sérelmét. A törvény szerinti alaphatáridő ugyanis egyrészt objektíve arányos a szabálysértési eljárás lefolytatására nyitva álló – alapvetően rövid – törvényi határidőkkel; illetve az IH által rendelkezésemre bocsátott statisztikai eredmények sem utalnak arra, hogy általában véve a rendelkezésre álló időtartam a felek érdekeit sértené; másrészt indokolt esetben a teljesítési határidő meghosszabbítható. Mindazonáltal a gyakorlati érvényesülés tekintetében *kétségtelenül nehézségeket vethet fel ez az időtartam*.

Természetesen fontos szempont a szabálysértési eljárások természetéből eredő azon elvárás is, hogy e kisebb súlyú szabályszegésekre irányuló állami reakció gyors, egyszerű, átlátható és hatékony legyen. A szabálysértési eljárások bármely okból történő elhúzódása valóban negatív társadalmi visszhangnak adna esélyt. *Ugyanakkor megítélésem szerint a gyorsaság nem feltétlenül azonos a hatékonysággal, amely ugyancsak fontos szempont az eljárási szabályozás kialakítása során.* A szabálysértési eljárások hatékonyságának mutatója pedig nem pusztán a rövid időn belül lefolytatott eljárások végén kiszabott szankció minősége vagy mennyisége, hanem *fontos szempont az eljárásokban rejlő egyéni és társadalmi szintű prevenció, illetve nem utolsósorban a sértettek javát szolgáló reparáció mértéke.* Ezek minőségi és mennyiségi javulását, egyben a társadalom „nevelését” szolgálja többek között a közvetítői eljárás intézménye. Ezt támasztja alá a Szabs. tv. 82/A. § (1) bekezdése is, amely szerint a „közvetítői eljárás célja, hogy a szabálysértés következményeinek jóvátételét és az eljárás alá vont személy jövőbeni jogkövető magatartását elősegítse. A közvetítői eljárásban arra kell törekedni, hogy az eljárás alá vont személy és a sértett között a közvetítői eljárás céljának elérését elősegítő megállapodás jöjjön létre”.

A közvetítői eljárás tehát több lehetőséget hordoz magában, mint pusztán eljárásjogi megoldást egy szabálysértés elkövetésének szankcionálására és az okozott kár megtérítésére. A mediáció lehetséges hatása túlmutat a szabálysértési eljárás keretein, valamint az adott esetben szereplő konkrét felek konkrét konfliktusán, mert *megfelelő alkalmazásával társadalmi tudatformáló, nevelő hatás is elérhető lehet. Éppen ezért – egyetértve a panaszos beadványában egyaránt kifejtett érveléssel – úgy gondolom, hogy kizárólag a gyorsaság, az eljárási számszerűség és a csekély társadalomra veszélyesség nem ad elegendő alapot a minőségi szempontok háttérbe szorítására.* A társadalom gyors eljárás iránti igénye ugyanis az ésszerű időn belüli eljárás nemzetközileg is elismert követelményéből ered, azonban ez nem értékelhető abszolút, vagyis olyan elvárásként, mely értelmében az időszerűségnek a hatékonyság és eredményesség rovására kell érvényesülnie. *A társadalom azonnali, gyors reakciót vár az államtól valamennyi szabályszegésre, ám szélesebb kontextusban és hosszú távon a speciális és általános prevenció ugyancsak alapvető társadalmi elvárás.* Utóbbi teljesítését elősegítheti az eljárások személyre szabottsága, a sértett és az elkövető egymás közötti, szükség szerinti kommunikációja. A közvetítői eljárásban éppen ezért a szabálysértési eljárást lefolytató szervek tevékenysége tulajdonképpen passzívvá válik – amelyet az is alátámaszt, hogy a szabálysértési eljárást fel kell függeszteni – és a felek – illetve természetesen a közvetítő – kapnak aktív szerepet.

Természetesen nem vitatom, hogy bizonyos esetekben – mint, amely a BM válaszában is olvasható, miszerint a közlekedési baleseteknél a közvetítői eljárás rövid határideje éppen azért lehet vonzó a felek számára, mert akár a polgári jogi, biztosítói kárrendezési eljárás időtartamánál is rövidebb időn belül lezárulhat az ügy – nincs szükség a közvetítői eljárás időtartamának elnyújtására. Tisztában vagyok továbbá a szakmai szempontú érvek jelentőségével és helytállóságával, mindazonáltal szükséges látni, hogy egyes esetekben éppen a határidő rövidege okoz fennakadásokat. E fennakadásokra pedig a gördülékeny jogalkalmazás érdekében indokolt figyelmet fordítani.

E probléma áthidalásának ugyanakkor véleményem szerint az is módja lehet, ha az alaphatáridő meghosszabbítása indokainak köre szélesedne, jelenleg ugyanis a hosszabbításra csak az eljárás alá vont személy jövedelmi, vagyoni helyzete adhat okot. Hangsúlyozandó továbbá, hogy a meghosszabbítás csupán a megállapodás teljesítésére vonatkozhat, az azt megelőző megbeszélési folyamatra nem. *Célszerű lenne mindazonáltal a megállapodás megkötésének alapvető feltételeként szervezendő megbeszéléssel kapcsolatos gyakori technikai nehézségek szem előtt tartása is a közvetítői eljárás lefolytatására rendelkezésre álló összhatáridő meghatározásában.* Jelenleg ezt a szempontot az igazolási kérelem jogintézménye veszi figyelembe, amely kapcsán a Szabs. tv. 82/F. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „ha a sértett vagy az eljárás alá vont személy a szabályszerűen kézbesített idézés ellenére nem jelenik meg, és ezt előzetesen, mielőtt az akadály tudomására jut, haladéktalanul, vagy ha ez már nem lehetséges, az akadály megszűnése után nyomban, de legfeljebb az elmulasztott határnapot követő 3 munkanapon belül alapos okkal nem igazolja, úgy kell tekinteni, mint aki a hozzájárulását visszavonta”.

A (3) bekezdése szerint továbbá „az igazolási kérelemről a kérelem beérkezését követő 3 munkanapon belül a közvetítő határoz. [...] *Az igazolási kérelemnek helyt adó határozatban a közvetítő az ismételt közvetítői megbeszélés időpontját az (1) bekezdésben meghatározott határidő betartása mellett határozza meg.*” Mivel e szakasz fentebb hivatkozott (1) bekezdése az eljárás felfüggesztésének időtartamával – azaz 30 nappal – számol és a határidő meghosszabbítására egyébként is csupán a teljesítés érdekében van törvényi lehetőség, így az ismételt megbeszélés időpontjának kitűzésére rendelkezésre álló, fennmaradó idő meglehetősen szűk. *Ez pedig – az alaphatáridő törvényi szintű növelésére vonatkozó jogalkotói szándék hiányában – felveti annak szükségességét, hogy a határidő meghosszabbítására ne kizárólag a megállapodás teljesítése érdekében, hanem adott esetben már a megbeszélési folyamat körében felmerült indok alapján is legyen lehetőség.*¹²

2. A Szabs. tv. 125. § (8) bekezdése megteremti annak lehetőségét, hogy *a bíróság elé állítás útján lefolytatott szabálysértési eljárásokban is elrendelhető legyen a közvetítői eljárás.* E szerint, ha a közvetítői eljárásra utalás feltételei fennállnak, a bíróság az ügyet közvetítői eljárásra utalja és a továbbiakban az eljárást a tárgyalás tartására vonatkozó szabályok szerint folytatja le. E rendelkezés bevezetésének miniszteri indokolása szerint „a közvetítői eljárás lefolytatásának lehetőségét indokolt megteremteni a gyorsított bírósági eljárások esetében is. A bíróság elé állítás keretében azonban jelenleg nincs lehetőség a közvetítői eljárásra utalásról és az eljárás felfüggesztéséről, valamint a közvetítői eljárás lefolytatását követően az eljárás megszüntetéséről vagy továbbfolytatásáról dönteni. E lehetőség megteremtése érdekében a bíróság elé állítás vonatkozó rendelkezéseinek módosítása szükséges”. A jogalkotói szándék tehát egyértelműen annak megteremtésére irányult, hogy a bíróság elé állítás ne képezze akadályát a közvetítői eljárás elrendelésének. Ezzel szemben a panaszos tájékoztatása szerint és a Kúria állásfoglalása értelmében a jogalkalmazói gyakorlat nem egységes a közvetítői eljárás ilyen esetben történő alkalmazását, alkalmazhatóságát tekintve.

Amint arra a fentiekben többször is utaltam, e kérdéskör vonatkozásában vizsgálati hatásköröm csak a jogi szabályozás megfelelő mivoltára korlátozódik, az nem terjed ki a bírósági gyakorlat értékelésére. Mindazonáltal – amellett, hogy a Kúria által is hivatkozott, a büntetőeljárás jogban alkalmazandó 3/2007. BK vélemény érvelése kétségtelenül akceptálható – *a jogbiztonság követelményének érvényesülése érdekében fontosnak tartom a jogszabályok és a joggyakorlat összhangját, illetve – amint azt elvi jelleggel az 1. pontban hangsúlyoztam – meggyőződésem szerint a közvetítői eljárás elrendelésének minél szélesebb körű kiterjesztése az eljárásban részt vevő felek érdekét szolgálja.* Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében a jogbiztonság követelményének teljesülését nem kizárólag a jogszabályi koherencia szintjén, hanem az ún. *élő jogban*, tehát a jogalkalmazói gyakorlatban is vizsgálni szükséges. Jelen esetben a Szabs. tv. 125. § (8) bekezdése a jogalkalmazói gyakorlatban eltérő értelmezéssel él, illetve a Kúria szerint a bíróság elé állítások esetében a bíróságok általában véve a közvetítői eljárás feltételeinek hiányát kénytelenek megállapítani. Erre vonatkozó statisztikai adatok hiányában sajnos nem áll módomban pontosan meghatározni, hogy a Szabs. tv. 125. § (8) bekezdése által biztosított lehetőséggel hány alkalommal éltek a bíróságok, illetve nyilvánvalóan arra vonatkozóan sem rendelkezem hiteles adatokkal, hogy hány esetben döntött a bíróság e lehetőség mellőzéséről. Utóbbit értelemszerűen nem is lehet számadatokkal hivatkozni, hiszen – amint arra a Kúria állásfoglalása is kitért – a Szabs. tv. hivatkozott rendelkezése kizárólag a közvetítői eljárás feltételeinek fennállása esetén teszi elrendelendővé a közvetítői eljárást. A feltételek fennállása körében pedig az eljáró bíróság mérlegelési jogkörrel rendelkezik.

¹² A BM a társadalmi egyeztetés keretében hivatalomnak véleményezésre megküldött Kormányelőterjesztés tervezetében olvasható szöveg értelmében a Szabs. tv. közvetítői eljárással kapcsolatos módosítását tervezi. E szerint egyértelműsíteni szükséges, hogy „a mediációs megbeszélés összehívásának rövid, 15 napos határideje nem zárja ki a további egyeztetés lehetőségét. Indokolt esetben – különösen, ha az első megbeszélés objektív okok miatt elmaradt, vagy a megállapodáshoz további körülmény tisztázása szükséges, – a megbeszélés egy újabb időpontra is összehívható, annak figyelembevételével, hogy a közvetítői eljárás befejezésének végső határideje nem változik”. Ebből következik, hogy egyelőre az alaphatáridő növelése nem áll a tárca szándékában.

Összességében, a jogbiztonság alkotmányos követelményének minél teljesebb érvényesülése érdekében szerencsésnek tartanám, ha a jogalkotási hatáskörrel rendelkező tárca egyeztetéseket kezdeményezne a jogalkalmazó szervekkel, különösen a bíróságokkal, a szabályozás értelmezése illetve – szükség szerint – esetleges módosítása tárgyában.

Intézkedésem

1. A szabálysértési eljárásban elrendelhető közvetítői eljárás határidejének szabályozása által okozott gyakorlati nehézségek kiküszöbölése érdekében – figyelemmel az IH levelében szereplő munkacsoport iránti igény jelentőségére is – *felkérem a belügyminisztert, hogy tegyen lépéseket az érintett szakmai szervek jogalkalmazói tapasztalatainak megismerése érdekében. Továbbá az Ajbt. 37. §-a alapján arra kérem, hogy ezek ismeretében mérlegelje – és egyetértése esetén készítse elő – a Szabs. tv. olyan irányú módosítását, amellyel*

1.1. a közvetítői eljárás határideje meghosszabbítására alapot adó tényezők köre a megállapodás teljesítése körében a vagyoni, jövedelmi helyzeten túl más szempontokkal is bővíthet; továbbá

1.2. a közvetítői megállapodást megelőző, felek közötti megbeszélés szervezésével kapcsolatos technikai problémák felmerülése (ideértve az igazolási kérelem előterjesztését is) okán is helye lehet a közvetítői eljárás határideje meghosszabbításának.

2. A bíróság elé állítás keretében a Szabs. tv. szerint elrendelhető közvetítői eljárásra vonatkozó szabályozással összefüggésben szeretném felhívni a figyelmet a normatív rendelkezések és a joggyakorlat összhangja megteremtésének fontosságára. Ezért az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem a belügyminisztert, hogy a szabálysértési szabályozásért való felelőssége keretében kezdeményezzen egyeztetéseket a jogalkalmazó szervekkel, különösen a bíróságokkal, a szabályozás értelmezése illetve – szükség szerint – esetleges módosítása tárgyában.*

Budapest, 2017. március

Székely László sk.