

Eötvös Loránd Tudományegyetem

Állam- és Jogtudományi Kar

Doktori Iskola

MOHAI GABRIELLA

**A közérdekű munka büntetés
büntetőeljárási nézőpontból**

Doktori értekezés tézisei

Témavezető:

DR. HACK PÉTER

HABILITÁLT EGYETEMI DOCENS

PHD

Budapest

2017

Első munkahelyemen pártfogóként közérdekű munka büntetések végrehajtásának a felügyelete volt a feladatom¹, majd a Fővárosi Főügyészség fogalmazójaként, később alügyészeként dolgoztam, így lehetőségem volt részt venni a büntetőeljárásokban, azok kezdetétől egészen a végrehajtás befejezéséig. A pártfogói és az ügyészségi munkám egyaránt megerősített abban, hogy a munkabüntetéssel foglalkozni kell.

A közérdekű munka büntetés kutatásának szükségességét alátámasztja az a tény, hogy az összes közérdekű munka büntetés 2016-ban valamennyi büntetésnek a mintegy 20%-t (19,7%) tette ki² és az elmúlt évtizedben kiszabott közérdekű munka büntetések száma két és fél-háromszor nagyobb lett Magyarországon (2005-ben 4946 darab, 2016-ban 12526 közérdekű munka büntetés született összesen)³.

Amint emelkedett a közérdekű munka büntetések alkalmazása, úgy növekedett a végrehajthatatlan és a folyamatban lévő munkabüntetések száma is.⁴

A munkabüntetés kutatásának szükségességét alátámasztja továbbá az a tény, hogy – míg elmúlt évszázadban a szabadságvesztés dominanciája megkérdőjelezhetetlen volt⁵, – addig napjainkban a közösségi szankciók már több embert érintettek, mint ahányan rácsok mögött töltik a büntetésüket.⁶

A kutatás tárgya a helyreállító igazságszolgáltatás és a közérdekű munka büntetés metszéspontjában helyezkedik el, ugyanis a büntetőeljárás által adott alternatívákban látom a gyógyírt a közérdekű munka panaszaira.

Az „alternatíva” kifejezést több értelemben használtam, egyrészt mint a büntetőeljárás során adott diverziós eszköz, másrészt mint a közérdekű munkát helyettesítő lehetőség.

A dolgozat arra a problémára keresi a magyarázatot, hogy a közérdekű munka büntetés miért nem tud igazán hatékonyan működni hazánkban, majd megkísérel megoldást kínálni a problémákra.

¹A fővárosi Pártfogó Felügyelői Szolgálat jelenleg Budapest Főváros Kormányhivatala Gyámügyi és Igazságügyi Főosztály Felnőttkorú Bűnelkövetők Pártfogó Felügyelői Osztálya keretében működik.

²Az adatok forrása: Legfőbb Ügyészség: A büntetőbíróóság előtti ügyészi tevékenység főbb adatai 2016. és 2015. (Forrás: Fővárosi Főügyészség)

³Az adatok forrása: Legfőbb Ügyészség: Büntetőbíróóság előtti ügyészi tevékenység főbb adatai 2009-2014.

⁴Az adatok forrása: Legfőbb Ügyészi Országgyűlési előtti beszámolók 2009-2015.

Az említett adatok táblázatos formában történő részletes megjelenítése a dolgozatban található.

⁵Györgyi Kálmán: Büntetések és intézkedések, Közgazdasági- és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1984, 260. o.

⁶Fergus McNeill: Studying the evolution of 'community punishment' in comparative context, In: Community Punishment: European Perspectives, First published 2016 by Routledge, 2 Park Square, Milton Park, Abingdon, Oxon, OX 14 4RN, p. 1.

A dolgozat célul tűzte ki a közérdekű munka büntetés végrehajtásával kapcsolatos problémák iránti „érzékenyítést”.

A hazai és külföldi szakirodalmat elsősorban elemző és összehasonlító módszerrel dolgoztam fel, ugyanakkor leíró és történeti módszer is alkalmazásra került. A saját gyűjtésű statisztikai adatok feldolgozásakor a megfigyelésnek mind a részt vevő megfigyeléses, mind a nem részt vevő megfigyeléses esetét alkalmaztam. A közérdekű munka büntetés hatékonyságát fokozó javaslataimat a személyes tapasztalataim felhasználásával fogalmaztam meg.

1. A kutatómunka elméleti háttere

A közérdekű munka büntetés magyarországi történetét a büntetés-végrehajtási, valamint a büntető anyagi jogi és büntetőeljárás-jogi egyetemi tankönyvek feldolgozásával vázoltam. Az alapot *Kabódi Csaba - Lőrincz József - Mezey Barna „Büntetéstani alapfogalmak”* című tankönyve, *Vókó György „Magyar büntetés-végrehajtási jog”* című tankönyve, *Nagy Ferenc „A Magyar Büntetőjog Általános Része”* című tankönyve, valamint *Belovics Ervin - Busch Béla - Nagy Ferenc - Tóth Mihály „Büntetőjog I. Általános Rész”* című tankönyve jelentette. A dolgozat történeti részében a közérdekű munka büntetéssel kapcsolatban napjainkban alkotó szerzők mellett hivatkoztam *Földvári József*re, aki a korábbi a Büntető Törvénykönyvünk parlamenti vitája során a jogi, igazgatási és igazságügyi bizottság előadója volt.

A közérdekű munka büntetés végrehajtásának menetét olyan keresztmetszeti képen igyekeztem ábrázolni, amely ötvözi az elméleti és gyakorlati szemléletmódot. A munkabüntetésre vonatkozó rendelkezéseket a büntető anyagi és eljárásjog, a büntetés-végrehajtás, valamint a pártfogó felügyeletre vonatkozó jogszabályok tartalmazzák. Az ismertetett rendelkezéseket táblázatos formában ábrázoltam, amely segédletként szolgálhat az oktatás és a jogalkalmazás területén egyaránt.

A közérdekű munka büntetés mellett részletesen foglalkoztam a magyar jogrendszer másik munka jellegű szankciójával, a szabálysértési közérdekű munkával, valamint említésre került a dolgozatban a jóvátételi munka mint intézkedés is.

Felhívtam a figyelmet azokra a nehézségekre, amelyek abból erednek, hogy a büntetőjogi és a szabálysértési közérdekű munka intézményeknek azonos az elnevezése és végrehajtásuk során összekapcsolódási lehetőségek adódnak. Kiemeltem azt a problémát, hogy a szabálysértési közérdekű munka esetében – ha ugyan csak formanyomtatványi szinten, pénzbírság

megváltása esetén –, de felmerül az elkövető beleegyezése, míg a büntetésnél – amely a súlyosabb szankció – ez szóba sem jöhet.

A dolgozat mellékletében „szemléltetők eszközként” egy szabálysértési közérdekű munka és egy büntetőjogi közérdekű munka hiteles iratai szerezttem be.

A helyreállító igazságszolgáltatás eszmerendszerének bemutatására a közérdekű munka „szemüvegén keresztül” került sor. A helyreállító igazságszolgáltatás, alternatív szankciók és közösségi büntetések bemutatása során főként *Kerecsi Klára* munkásságára támaszkodtam más szerzők mellett. A külföldi szerzők közül, *Fergus McNeil*, *Gwen Robinson*, *Frank Wilde* és *George Mair* voltak meghatározó hatással a dolgozatra.

A munkabüntetés nemzetközi gyakorlatának kutatása során összehasonlító módszerrel vizsgáltam meg a magyar jogrendszerrel rokon vonásokat mutató külföldi gyakorlatot, különös tekintettel Németország, Ausztria, Románia és Finnország területére, főként *Christine Morgenstern*, *Gill McIvor*, *Ioan Durnescu* és *Lappi-Seppälä Tapio* tanulmányai alapján.

A közérdekű munkát sajátos módon, olyan büntetésként értékeltem, amely maga is alternatívákra szorul annak érdekében, hogy hatékonyan tudjon működni. Mind a pártfogói, mind az ügyészségi munkám során azt tapasztaltam, hogy a munkabüntetés hazánkban a szankciók „jolly jokere”, ugyanakkor csak abban az esetben szabadna a közérdekű munka büntetést alkalmazni, ha az elkövetőre tekintettel reálisan feltehető, hogy a szankció végrehajtható lesz, egyébként a büntetés értéke devalválódik.

A munkabüntetés végrehajtási gyakorlatának szervezeti rendszerét, a pártfogó felügyelők tevékenységét oly módon értékeltem, hogy felhasználtam az *Igazságügyi Hivatal* és *Gombik Gergely* által készített tanulmány eredményét, valamint az *alapvető jogok biztosának AJB-7644/2012. számú ügyben* tett megállapításait és az Igazságügyi Hivatal egyéni adatkérés keretében szolgáltatott információit. A Gombik-kutatás 2005-re vonatkozó, valamint az ombudsmani jelentés 2013-as megállapításait sajnálatos módon változatlanul érvényesnek találtam 2017-ben is.

Azaz közérdekű munka büntetést nem a megfelelő bűncselekmények és elkövetők esetében alkalmazzák, valamint az egy főre jutó pártfogói ügyteher nem teszi lehetővé az érdemi közérdekű munka és pártfogás végrehajtását.

A munkabüntetés „újjáélesztéséhez” szükséges javaslatokat elsőként *Sipos Ferenc* fogalmazta meg hazánkban a „*Munkával kapcsolatos szankciók a magyar büntetőjogban*” című doktori

értekezésében⁷, tehát a közérdekű munka értékének megőrzésért nem kizárólag én „vettem fel a kesztyűt”.

A közérdekű munka mellett a szabadságvesztés büntetés elemzésére azért került sor a dolgozatban, mert törvény által deklarált kapcsolat van a két intézmény között – azaz, ha az elkövető önként nem hajtja végre a munkabüntetést, akkor helyébe szabadságvesztés lép.⁸

A szabadságvesztésre átváltoztatott közérdekű munka büntetések pedig ugyanabba a rendszerbe csatornázódnak be, amelyben az alapítéletben szabadságvesztésre ítélték büntetésének végrehajtása történik, így minden egyes sikeres közérdekű munka büntetés pont eggyel csökkenti a fogvatartottak számát. Tehát a közérdekű munka büntetések sikeres végrehajtása különös figyelmet érdemel abból a szempontból is, hogy az eredményesen végrehajtott munkabüntetésekkel tehermentesíteni lehet a szabadságvesztések végrehajtását foganatosító intézményrendszert. Ennek szükségességét a *Legfőbb Ügyészi Országgyűlés előtti Beszámolók* adataival és tartalmával támasztottam alá.

A közérdekű munka szabadságvesztésre átváltoztatásának elkerülése elsősorban alapjogi szempontból, azaz az elkövető személyi szabadságának biztosításával kapcsolatban merül fel, de a szabadságvesztés magas költségei okán is indokolt.

Igyekeztem a munkabüntetés és a szabadságvesztés költségeit összevetni, azonban összehasonlítható adatok hiányában csupán a nagyságrendet sikerült érzékeltetni.

2015. szeptember 15. napján a Belügyminisztérium parlamenti államtitkára, *Kontrát Károly* nyilatkozata szerint az egy fogvatartottra jutó napi költség 7779 forint.⁹

A közérdekű munka büntetés végrehajtásának költségeivel ismereteim szerint mindössze egy tanulmány foglalkozott hazánkban. *Kerezsi Klára* és *Dér Mária* 1996-ban készült kutatása szerint¹⁰ egy darab közérdekű munka büntetés végrehajtásának költsége 13.395 Ft volt. Ha ezt az 1996-os adatot 2015-re vetítjük inflációval korrigálva, akkor azt kapjuk, hogy egy darab közérdekű munka végrehajtása 2015-ben 52193 Ft-ba került. Egy átlagos, például 25 napos munkabüntetéssel számolva egy nap közérdekű munka büntetés körülbelül 2000 Ft-ba kerül. A nagyjából 2000 Ft/nap munkabüntetés és a nagyjából 8000 Ft/nap szabadságvesztés közötti

⁷Sipos Ferenc: Munkával kapcsolatos szankciók a magyar büntetőjogban, Debrecen, 2017, kézirat

⁸Btk. 48. § (1) bekezdés

⁹In: http://www.eredetimiep.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=7949:2015-09-15-12-36-16&catid=39:interju&Itemid=62 (A letöltés időpontja: 2016. december 13. napja)

¹⁰Kerezsi Klára – Dér Mária: Az alternatív szankciók költségösszefüggései, Magyar Jog, 1998/5. szám, Budapest, 268-275. o.

különbség jól érzékelteti a nagyságrendet a munkabüntetés javára. Közgazdászok ugyan ennél szofisztikáltabb modellt tudnának építeni, de a tanulság nem változna.

A közérdekű munka büntetés végrehajtásának problémáit és ezeknek a lehetséges megoldásait öt pontban nevesítettem, amelyek a következők:

- A.) A közérdekű munka büntetés nem körültekintő alkalmazása
- B.) A közérdekű munka büntetés végrehajtásának gazdasági és pénzügyi vetülete
- C.) A közérdekű munka büntetés végrehajtásának szervezeti feltételei
- D.) közérdekű munka büntetés végrehajtásának problémái a munkáltatókkal kapcsolatban
- E.) közérdekű munka büntetés végrehajtásával kapcsolatos „visszacsatolás”.

A.) A közérdekű munka nem körültekintő alkalmazása azt eredményezte, hogy a munkabüntetés nem jó hatékonysági fokkal működik hazánkban, mert ahogy emelkedett a közérdekű munka büntetések alkalmazása, úgy növekedett a végrehajthatatlan és a folyamatban lévő ügyek száma is.¹¹ Ezen adatok alapján válik igazán érthetővé, hogy miért is szorul tehermentesítésre a közérdekű munka büntetés.

A munkabüntetés nem körültekintő alkalmazásával szemben megoldást jelenthetne az „*alternatív rendszer-szemlélet*” használata. Ennek keretében „*adekvát közérdekű munka büntetés*” alkalmazással már a közérdekű munkához vezető úton, a büntetőeljárás lehető legkorábbi szakaszában - tehát még jóval azelőtt, hogy elérnénk a munkabüntetéshez - elterelő eszközöket kell használni. A jelenleg rendelkezésre álló büntetőeljárás által adott, diverziós eszközök közül az *eljárás felfüggesztésének* intézményével, a *vádemelés elhalasztásával*, *közvetítői eljárásra utalással* lehet élni. A szankciók közül a megrovást, a „*függő szankciókat*”, azaz a *próbára bocsátást* és a *felfüggesztett szabadságvesztést – külön magatartási szabállyal, pártfogó felügyelet mellett* – tartom adekvát megoldásnak a munkabüntetés helyettesítésére.

A „*függő szankciók*” szorgalmazására vonatkozó javaslatot Koósne Mohácsi Barbara „*A szabadságelvönés határai – helyettesítő intézmények és alternatív szankciók a magyar és a német jog összehasonlításának tükrében*” című munkája alapján tettem a dolgozat részévé.

A közérdekű munka büntetés ügyesség általi indítványozását, valamint bíróság általi kiszabását „*együttműködő elítélt*” esetében tartom adekvát szankciónak. Az

¹¹A Legfőbb Ügyészi Országgyűlési Beszámoló alapján 2009-2015.

<http://ugyeszeg.hu/kozerdeku-adatok/orszaggyulesi-beszamolo/> (A letöltés időpontja 2017. augusztus 15. napja)

„együttműködő elítélt” kifejezés alatt azt az attitűdöt értem, hogy az elkövető úgy tudja megélni a közérdekű munka büntetést, mint lehetőséget – „kvázi önkéntes munka”-ként.

Az „együttműködő elítélt”-tel szembeni munkabüntetés kiszabás olyan büntetéskiszabási attitűdöt jelent, amelynek alkalmazásával a bíró és az ügyész mint „láthatatlan tapogatócsápokkal” érzékeli, hogy mely esetben adekvát büntetés a közérdekű munka és mikor nem. Ezen gondolatban lezajló folyamat során, abban az eljárásjogi pillanatban, amikor az ügyész vádat emel/bíró megállapítja a bűnösséget és munkabüntetést indítványozna/alkalmazna, akkor a személyi körülményeknek a munkabüntetés szempontjából történő értékelése a jelenlegi gyakorlatnál jóval alaposabb megfontolást igényel. Az adekvát közérdekű munka alkalmazás körébe nem tartozik bele az olyan munkabüntetés, amelynek kiszabására büntetett és visszaeső terhelttel szemben kerül sor. Egyedi mérlegelés tárgyát képezi, hogy a munkabüntetés kiszabható-e olyan terhelttel szemben, aki lakóhellyel nem rendelkezik, valamint azon terheltek esetén, akiknek a munka-szocializációja sérült.

Az együttműködő elítélttel szembeni munkabüntetés alkalmazásra vonatkozó javaslatom magában foglalja, hogy véleményem szerint szükséges az *elkövető beleegyezése* a munkabüntetés alkalmazásához és ezt az elkövető hozzájárulását törvényben kell deklarálni a közérdekű munka kiszabásának feltételeként. *Lappi-Seppälä Tapio* mondta ki, hogy az elkövető kifejezett, előzetes beleegyezése a végrehajtás sikerének záloga.¹²

Az elméleti vizsgálódást gyakorlati kutatómunka követte. A büntető anyagi jog és a büntetőeljárás fentiekben említett, elterelést lehetővé tevő intézményeinek, valamint egyes külön eljárásoknak az alkalmazását elemeztem a dolgozatban kutatási időszakként meghatározott 2010. és 2015. között országos szinten.

Vádemelés elhalasztására országos szinten folyamatosan növekvő számban került sor, és egyre nagyobb arányban lett sikeres a vádhalasztás. Másfélszeresére emelkedett azon ügyek száma, amelyekben a *mediáció* intézményét alkalmazták Magyarországon. Az országos gyakorlat alapján tehát az látszott, hogy a vizsgált időszak végére az ügyészség egyre nagyobb számban alkalmazta az elterelési lehetőségeket.

¹²Sipos Ferenc: A közérdekű munka szerepe a börtönnépesség csökkentésében: a finn tapasztalatok, kézirat

A különeljárások közül a *bíróság elé állítást* és a *tárgyalás mellőzését* elemeztem és az elméleti jellemzést követően megvizsgáltam ezen különeljárások alkalmazásának országos jogalkalmazói gyakorlatát 2010. és 2015. között. *Bíróság elé állításra* folyamatosan növekvő mértékben került sor. *Tárgyalás mellőzésére* a vizsgált hat év első felében csökkenő, majd a terminus második felében folyamatosan növekvő mértékben került sor.

Az országos vizsgálatot követően az egyes elterelési lehetőségek és különeljárások (*vádemelés elhalasztása, közvetítői eljárás, bíróság elé állítás, tárgyalás mellőzése*) alkalmazásának vizsgálatát a fővárosi gyakorlatra szűkítettem, azon belül a közérdekű munka büntetésekkel befejeződött ügyekre.

Egyrészt azt elemeztem, hogy azokban az ügyekben, amelyekben utóbb közérdekű munka büntetés kiszabására került sor, történt-e *vádemelés elhalasztása* vagy *közvetítői eljárásra utalás*. Másrészt azt elemeztem, hogy a közérdekű munka büntetés kiszabására *bíróság elé állítás* keretében került-e sor vagy *tárgyalás mellőzésével*.

A fővárosban a közérdekű munka büntetéssel befejeződött ügyekben a *vádemelés elhalasztása* és a *közvetítői eljárás* növekvő alkalmazása volt tapasztalható a terminus második felében. A *bíróság elé állítások* száma hatszorosára nőtt, de a *tárgyalás mellőzéssel végzések* száma csökkent.

A büntetőeljárási intézmények közül tehát a közérdekű munka alternatívájának tekintettem:

- a.) a nyomozás felfüggesztését,
- b.) a vádemelés elhalasztását;
- c.) a közvetítői eljárásra utalást;
- d.) a különeljárások közül a *bíróság elé állítás* keretében nagyon jó gyakorlatnak tartom a közérdekű munka büntetés kiszabását;
- e.) a munkabüntetés alternatívája lehet a *megrovás* és
- f.) a munkabüntetés alternatívái lehetnek a „*függő szankciók*”, azaz a *próbára bocsátás* és a *felfüggesztett szabadságvesztés, pártfogó felügyelet mellett, külön magatartási szabállyal*.

Összefoglalóan megállapítható, hogy a *vádemelés elhalasztással, közvetítői eljárásra utalással* és a *bíróság elé állítással* kapcsolatos országos és fővárosi adatok egyaránt

alátámasztják azon javaslatomat, hogy a büntetőeljárás alternatívák és a munkabüntetés jól helyettesíthetőek egymással, mert a gyakorlat már elkezdte azon ügyek elterelését, amelyekben utóbb közérdekű munka büntetés kiszabására került sor. A *tárgyalás mellőzései végzése* számának alakulása a fővárosban pedig előre vetíti azt a problémát, amelyet azzal kapcsolatban jeleztem, hogy szükséges az elkövető részvétele a bíróság előtt, ha munkabüntetés kiszabására kerül sor. Ezért került sor a dolgozatban annak a ténynek a megállapítására, hogy közérdekű munka büntetés kiszabását *tárgyalás mellőzésével* nem tartom jó megoldásnak.

- B.) A közérdekű munka büntetés végrehajtásának gazdasági és pénzügyi vetületével kapcsolatos problémákra megoldást jelenthet, ha a munkáltatásba bevonásra kerülnek *önkéntes szervezetek*, mert az általuk végzett tevékenység nem érinti a munkavállalók piacát.
- C.) A közérdekű munka elégtelen végrehajtási feltételeire – szervezeti oldalról - megoldást jelenthet a *pártfogó felügyelők létszámának bővítése*. A korábbi hazai tanulmányok, valamint az empirikus kutatómunka alapján ugyanis a pártfogó felügyelői szolgálat *krízis*-helyzetben van.
- D.) A közérdekű munka végrehajtásának munkáltatókkal kapcsolatos problémáira megoldást jelenthet olyan, elítéltek foglalkoztatását vállaló olyan *munkahelyek számának növelése, amelyek vállalják az elítéltek hétvégi és csoportos munkáltatását*.
- E.) A közérdekű munka büntetés végrehajtásával kapcsolatos „*visszacsatolás*” problémájára megoldást jelenthet, ha a közérdekű munka mint „*okos büntetés*” népszerűsítésére kerül sor a lakosság és a jogalkalmazók körében egyaránt. Továbbá olyan *szakmai fórum* létrehozására van szükség, amelyen keresztül a pártfogó felügyelők javaslataikat, problémáikat közvetlenül eljuttathatják az ítélebírókhoz.

A dolgozatban alternatívának tekintett eszközöket az *új Büntetőeljárás törvény* tükrében is értékeltem¹³.

¹³2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról

2. Az egyéni kutatómunka/empirikus kutatás

Az egyéni kutatómunka 2010. és 2015. között feltérképezte a közérdekű munka büntetés alkalmazásának gyakorlatát a fővárosban a munkabüntetés születésének pillanatától kezdve, azaz az ügyészi indítványtól, a bíróság általi büntetéskiszabáson keresztül, a pártfogó felügyelete mellett történő végrehajtásig.

A vizsgált időszakot azért határoztam meg 2010. és 2015. között, mert a kutatás kezdetekor a 2015-ös adatok voltak a legfrissebb, teljes mértékben hozzáférhető adatok, és hat éves időszak vizsgálatából várhatóan megalapozott következtetések vonhatóak le.

A büntetéskiszabási szakasz vizsgálata 12020 ügy értékelését jelentette, ezen belül 1863 eset részletes elemzését. A végrehajtási szak vizsgálata során 7663 ügyet követtem nyomon.¹⁴

2.1. A munkabüntetés kiszabásához vezető út vizsgálata

A büntetéskiszabásához vezető út vizsgálatát

- a valamennyi budapesti kerületi ügyészség által első fokon indítványozott, valamint
- a bíróságok által első fokon kiszabott közérdekű munka büntetések jelentették.

A munkabüntetés alkalmazásának gyakorlata a főváros egészének területén

A főváros egész területére kiterjedő kutatás során a bíróság által jogerősen kiszabott munkabüntetések képezték a kiindulási alapot, és az ítéletekhez viszonyítottam az indítványokat (ez a 12020 eset).

Az ügyészségi indítványok végig a 75% felett, jellemzően 85%-ban ítélettel egyezők voltak.

A két jogalkalmazó szervezet gyakorlatának együtt mozgására magyarázatul szolgálhat az a tény, hogy az Alkotmánybíróság - 72/2009. (VII. 10.) - határozata értelmében 2011. január 1. napjától valamennyi tárgyaláson kötelező az ügyész részvétele, így az ügyészség és a bíróság szükségszerűen közvetlenül szembesül azzal, hogy a társhatóság milyen esetekben indítványozza, illetve ítéli meg a munkabüntetést.

Vizsgálat tárgyát képezte a közérdekű munka büntetésre ítélt terheltek nemek szerinti és életkor szerinti megoszlása is a főváros területén.

¹⁴Az adatokat egyéni kutatási engedély beszerzését követően a *Fővárosi Főügyészség Statisztikai Osztályán*, a budapesti *Pártfogó Felügyelői Szolgálatnál*¹⁴ - jelenleg a Fővárosi kormányhivatalon belül - gyűjtöttem, és felhasználtam a *Legfőbb Ügyészség nyilvános adatait* is.
Pártfogó Felügyelői Szolgálat: Főváros Kormányhivatala, Gyámügyi és Igazságügyi Főosztály, Felnőttkorú Bűnelkövetők Pártfogó Felügyelői Osztálya

A terheltek nemek szerinti megoszlása állandónak tekinthető, a női elkövetők az esetek körülbelül 15%-ában fordultak elő.

A koreloszlás az évek során nem változott jelentősen, ahogy nőtt az ügyszám a vizsgált időszakban, a korcsoportok közötti arány ugyanaz maradt.

A munkabüntetés alkalmazásának gyakorlata Budapest VIII. kerületében

A fővárosi közérdekű munka gyakorlat után Budapest VIII. kerületének gyakorlatát elemeztem 2010. és 2015. között. A Budapest VIII. kerületében született közérdekű munka büntetések száma minden évben meghaladta a fővárosi ügyek 10%-t és folyamatosan emelkedő tendenciát mutatott, 2013-2014-ben már 16-17%-ot ért el, ezért a vizsgált kerületben tapasztalt megállapításokból várhatóan általános következtetések is levonhatóak (az ügyek nagy számára tekintettel).

Azt elemeztem, hogy azokban az ügyekben, amelyekben közérdekű munka kiszabására került sor, milyen bűncselekmény miatt volt folyamatban a büntetőeljárás, valamint, hogy hogyan alakult az ügyészség indítványozási és a bíróság büntetéskiszabási gyakorlata.

A kerületi ügyészség és bíróság közérdekű munka gyakorlatából azon bűncselekményeket emeltem ki és elemeztem részletesen, amelyek aránya minden évben 10% körüli vagy azt meghaladó volt az összes bűncselekményen belül. Ezek a lopás, a kábítószerrel visszaélés, a garázdaság, az ittas járművezetés, a közokirat-hamisítás, a rongálás, a tartás elmulasztása és a testi sértés voltak.

A garázdaság, a kábítószerrel visszaélés és a lopás együttesen lefedték az ügyek 74%-át, ezért indokolt volt ennek a cselekmény-triónak a további elemzése.

Megvizsgáltam valamennyi közérdekű munka indítványt és közérdekű munka ítéletet, ennek eredménye az 1863 darab ügy elemzése. Az egyes közérdekű munka büntetések sorsát ügyszámok alapján követtem nyomon.

Az indítványozási és ítélkezési gyakorlat elemzése során, egyrészt megvizsgáltam, hogy az indítvánnyal egyező módon kiszabott vagy az indítványtól eltérő módon kiszabott közérdekű munka büntetések száma hogyan aránylik az évente kiszabott összes közérdekű munka büntetés számához.

Így láthatóvá válik, hogy az ügyészségi indítványozási és a bírósági büntetéskiszabási gyakorlat közeledik-e vagy éppen távolodik egymástól.

Másrészt azt vizsgáltam, hogy az ügyészség által indítványozott, de bíróság által ki nem szabott és az ügyészség által nem indítványozott, de a bíróság által kiszabott közérdekű munka büntetések hogyan viszonyulnak valamennyi olyan ügghöz, amelyben vagy indítványi vagy ítéleti szinten felmerült a közérdekű munka.

Az előző megközelítéshez képest ebben az esetben az adatok között szerepelnek az eredménytelen indítványok is. Így arra kaphatunk választ, hogy mennyire eredményes az indítványozási gyakorlat.

Az első összehasonlításban tehát a viszonyítási alapot az ítélt közérdekű munka büntetések jelentették, a második esetben a viszonyítási alapot azok az ügyek képezték, amelyekben akár indítványi, akár ítéleti szinten felmerült a közérdekű munka.

Mindkét összehasonlítás arra a megállapításra jutott, hogy zárult az olló az ügyészségi és a bírósági gyakorlat tekintetében, azaz közeledtek egymáshoz az indítványok és az ítéletek a három legnagyobb arányban előforduló bűncselekménynél.

Az ügyészség és a bíróság jogalkalmazásának alakulása nyomon követhető és elemezhető volt, de nem lehetett megállapítani, hogy az indítványok közeledtek-e az ítéletekhez vagy fordítva.

Az a tendencia volt látható, hogy az ügyészségi és a bírósági jogalkalmazás a közérdekű munka tekintetében – jól vagy rosszul, de mindenképp – idomulni tudott egymáshoz. Ez arra enged következtetni, hogy fejlődőképes a jogalkalmazás és viszonylag gyorsan képes reagálni.

Így tudta a közérdekű munka büntetés kivívni magának azt a helyet a büntetések között, hogy 2015/2016-ben 20%-kal szerepelt¹⁵.

2.2. A közérdekű munka büntetés végrehajtási szakaszának vizsgálata

A közérdekű munka végrehajtási szakaszának kutatása 7663 ügynek a 3-5 éven keresztül történő nyomon követését jelentette.

A büntetés-végrehajtási szak vizsgálata a különböző befejeződési módok szerint történt, mert a végrehajtás eredményeként

- a sikeres letöltéssel szemben nem csak
- az átváltoztatás áll, hanem
- az illetékesség hiánya miatti áttétel,

¹⁵ Büntetőbíróság előtti ügyészi tevékenység főbb adatai, 2015. (Forrás: Fővárosi Főügyészség)

- a végrehajthatóság megszűnése
egészségügyi alkalmatlanság,
Gyes vagy
halál okán, és
- a lezáratlan ügyek is.

Az illetékesség okán történő áttétel, a Gyes miatti végrehajthatatlanság, valamint a halál ténye, mint lehetetlenülési okok között az a hasonlóság, hogy ezek a rendszer részét képezik. A közérdekű munka végrehajtása általában éveken keresztül tart, ezalatt az elítéltek életkörülményeiben természetes módon következnek be változások. Emiatt az új ügyek 9-12%-a, vagyis nagyjából minden tizedik eset végrehajthatatlan.

Az ezen okokból történő lehetetlenülését csökkenteni lehetne úgy, hogy ha törvényi előírás alapján a végrehajtást rövidebb határidővel be kellene fejezni, hiszen akkor kisebb az esélye az említett okok felmerülésének. A jelenleginél rövidebb idejű végrehajtást azonban nehezíti az a tapasztalat, hogy a pártfogó és a munkahely is kénytelen sikeres végrehajtásnak tekintti, ha az elítélt legalább kétheti rendszerességgel megjelenik a munkahelyen.

Általában a munkahellyel rendelkező elkövetők azok, akik sikerrel teljesítik a büntetést, a nem dolgozó elítéltek pedig életvezetési problémáik miatt nem tudják megoldani, hogy hetente akár több napon át is munkavégzésre képes állapotban megjelenjenek a kijelölt munkahelyen. A dolgozó elítéltek esetében a hétvégi munkavégzés preferált, erre pedig sokszor csak minden második héten van lehetőség, így viszont elhúzódik a letöltés.

A végrehajthatóságának megszűnését eredményező egészségügyi alkalmatlanság indokolja a jelenlegi megoldás tovább vitelét.

Mindenekelőtt, véleményem szerint amennyiben az elkövető beleegyezése szükséges lenne a munkabüntetés alkalmazásához, akkor az egészségügyi alkalmasság kérdése teljesen mértékben relativizálódna.

Ezen kívül azon esetek száma, amelyekben a büntetés végrehajthatósága egészségügyi okból szűnt meg, oly módon lennének csökkenthetőek, ha a foglalkoztathatósági vizsgálatra már a bírósági szakban – szakértői vélemény keretében - sor kerülne. Amennyiben törvény alapján abban az eljárásjogi pillanatban kellene elrendelni a vizsgálatot, amikor a bíró kimondta a bűnösséget, és munkabüntetést szeretne majd ítéletében kiszabni, akkor gyorsabban, közvetlenebb módon lehetne korrigálni a szankciót.

Az egészségügyi alkalmatlanság késői megállapítása minden esetben visszahat a bíróságra - vagy a perbíróságra vagy a büntetés-végrehajtási bíróra. És az egészségügyi alkalmatlanság mint „kimenekülési lehetőség” nagy mértékben devalválja a büntetés értékét.

A szabályozás kialakítása során figyelembe kell venni perökonómiai szempontokat, az elsőfokú bíróságok ügyterhének alakulását. Az elsőfokú bíróságok ügyterhének emelkedésével kapcsolatos problémát *Hack Péter* úgy fogalmazta meg, mint a büntetések végrehajtásának anyagi, pénzügyi oldalán jelentkező nehézséget: „A döntéshozókat az a felelősség terheli, hogy a feladatokhoz mérten mindig szűkös erőforrások felhasználásáról döntsenek. Ennek érdekében meg kell határozni a preferenciákat.”¹⁶

A szabadságvesztésre átváltoztatott büntetések értékelése során az látszott, hogy a különböző években hasonló íve van az átváltoztatásoknak. Az érkezés évében elenyésző esetszám látható csupán, a következő évben az ügyszám sokszorosára ugrik, majd az érkezést követő második évben került sor a legnagyobb számban átváltoztatásra. A harmadik évtől kezdve az ügyszám folyamatosan csökken.

Az átváltoztatások elemzése során az a következtetés adódott, hogy bár az összes lezárt eset száma és az átváltoztatások száma egyaránt csökken a csúcseveket követően, de a lezárt ügyek közül egyre nagyobb szeletet hasít ki magának a szabadságvesztésre átváltoztatás a sikeres letöltés rovására.

A sikeresen letöltött közérdekű munkabüntetések értékelésénél az látszott, hogy az érkezés évében – ellentétben az átváltoztatással – jelentős az ügyszám. A következő évben az ügyek száma a sokszorosára ugrik és eléri maximumát, majd az érkezést követő második évben még mértékadó a sikeres lezárások száma, de innentől kezdve az ügyszám - az átváltoztatáshoz hasonlóan - radikálisan csökken.

Összevetve a sikeres és sikertelen befejezéseket, az látszott, hogy ahogy telnek az évek, a csökkenő átváltoztatás mellett nem tapasztalható növekvő letöltés.

Miközben az idő múlásával a szabadságvesztésre átváltoztatások száma csökken, ugyanennyivel nő - nem a sikeres, hanem – a befejezetlen ügyek száma, ezáltal az *ítélkezési és a végrehajtási gyakorlat közeledése nem látható*.

A kutatás fő megállapítása, azaz, hogy az *ítélkezési és a végrehajtási gyakorlat közeledése nem látható*, arra utal, hogy a közérdekű munka büntetés végrehajtásával van probléma.

¹⁶Hack Péter: Az ügyészség alkotmányos helyzete és az új büntetőeljárási törvény, In: Magyar Jog, 1998/6. sz., Budapest, 338. o.

Véleményem szerint a büntetőjogászok között köztudomású tény volt eddig is, hogy a munkabüntetéssel baj van, de a kutatás bizonyítékokkal szolgál erre a köztudomású tényre.

Vókó György már 1998-ban kimondta, hogy a közérdekű munka büntetés eredményességét alapvetően a jól szervezett és gondosan ellenőrzött végrehajtás határozza meg,¹⁷ az egyéni kutatómunka pedig majd húsz évvel később ezt megerősítette.

A végrehajtás kulcsszerepére hívta fel a figyelmet Polt Péter is – ugyan egy másik, már jogtörténetnek számító, nem összehasonlítható munka jellegű joghátrány kapcsán –, azaz (a büntetés) „csak akkor lehet hatékony, ha végrehajtása megfelel bizonyos „minimális” követelményeknek. ... Nem cél, hogy a ... munkát végrehajthatatlanság miatt szabadságvesztésre változtassák át”.¹⁸

3. A dolgozat javaslatai, a kutatás tudományos eredményeinek összefoglalása

A kutatói „terepmunka” alapján az a következtetés adódott, hogy a közérdekű munka problémáinak orvoslása érdekében *az ítélkezési és a végrehajtási gyakorlat közelítése szükséges*. Az adatok értékelése önmagában nem adott választ arra a kérdésre, hogy miként lehet ezt megvalósítani. Ugyanakkor a kutatásnak a büntetéskiszabást elemző vizsgálata mintául szolgálhat arra, hogy fejlődőképes a közérdekű munka büntetés hazai jogalkalmazói gyakorlata, mert az ügyészégi és a bírósági munkabüntetés-alkalmazás közeledett egymáshoz, és az ügyészégen emelkedett az eljárási alternatívák használatának gyakorisága a munkabüntetéssel befejeződött ügyekben.

Az empirikus kutatás alapján javaslom a *kötelezően elvégzendő, egységes foglalkoztathatósági vizsgálatnak a bírósági szakba telepítését*.

Az elméleti kutatómunka alapján a közérdekű munka büntetés végrehajtási problémáinak megoldására javaslom az *„alternatív rendszer-szemlélet”* és *„adekvát munkabüntetés alkalmazást”*, javaslom *önkéntes szervezeteket* bevonni a munkáltatásba, a *pártfogók létszámának növelését* a jelenlegi krízis-helyzet feloldása érdekében, javaslom a munkahelyek bővítését *hétvégi és csoportos munkáltatást vállaló munkahelyekkel*, javaslom *visszacsatolás intézményesítését a pártfogók és az ítélőbírák között*, valamint a munkabüntetés és a *társadalom* viszonyában.

Mentsük meg a közérdekű munka büntetést!

¹⁷Vókó György: Szabadságvesztéssel nem járó büntetések végrehajtásáról, In: Magyar Jog, 1998/11. sz., Budapest, 661. o.

¹⁸Polt Péter: A közveszélyes munkakerülés és a szigorított javító-nevelő munka, Belügyi Szemle, 23. évfolyam 10. szám, 1985, 55-61. o.

Community punishment from the aspect of criminal procedure

The main points of the doctoral thesis

The research explains the reason why community punishment seems to work inefficiently in Hungary and further attempts to offer a solution to the problems.

The subject matter of the thesis lies at the intersection of restorative justice and community punishment and has examined the restorative instruments existing in domestic criminal procedure currently in force through the prism of community punishment. The thesis sees the solution to the problems regarding community service work in the alternative tools available in the criminal procedure.

The term 'alternative' is used multifold throughout the thesis. On the one hand it is referred to as a diversion tool provided throughout criminal procedure and on the other hand as an option to substitute community service work with. The study of domestic and foreign literature was conducted with the analytical and the comparative method, although the descriptive and the historical methods were also applied.

The need for research into community punishment is underpinned by the fact that community punishment represents almost 20% of all punishment in Hungary in 2016. The more the imposition of community punishment rose, the more the number of ongoing or unenforceable community punishments increased.

The theoretical background of the research

The historical chapter of the thesis presents the general and national history of community punishments based on university course books. This is followed by the comparison of and distinction between community punishment and community service work imposed as an administrative fine. The comparative method was used to examine international practice, and in particular that of Germany, Austria, Romania and Finland bearing resemblance to the Hungarian legislation.

Institutions of the criminal procedure as alternatives to community service work are presented from a practical point and demonstrated through legal cases. During the analysis we examined the national practice of using diversion such as the postponement of indictment, mediation proceedings, as well as differentiated procedures such as putting on expeditious trial or non-trial between 2010 and 2015 (data regarding the year 2016 were not available at the closing of the manuscript).

In the capital the postponement of indictment, mediation proceedings, as well as putting on expeditious trial or non-trial were analysed when the cases in question closed with community punishment between 2010 and 2015.

The analysis of practices both nationwide and in the capital supported the recommendation of the thesis that alternatives provided during criminal procedure and community punishment are interchangeable. The implementation of diversionary measures has increased on a national scale and in the capital the prosecutor's office started the diversion of cases where finally community punishment was imposed.

The number of court orders ending without a trial both at a national scale and in the capital brought about the issue this thesis has also addressed, namely that it is necessary for the offender to appear at court if community punishment is imposed.

The alternative instruments of criminal procedure have been assessed in light of the new Criminal Procedure Code.

The thesis has assessed reprimand, conditional sentence, suspended prison sentence, community punishment and imprisonment as alternative criminal sanctions from a practical point of view. The recommendations for 'pending sanctions' as potential substitutes for community service work punishment (conditional sentence, suspended prison sentence with a probation officer and applying special behavioural rules) are based on the book entitled „*A szabadságelvonás határai*” by *Koósne Mohácsi Barbara*¹⁹.

Community work has been assessed based on research carried out by *the Hungarian National Justice Institute* and *Gombik Gergely* as well as the 2013 report by *the Commissioner for Fundamental Rights* and has called attention to the fact stated in the findings of above studies that community punishment is not applied for the appropriate criminal offences and offenders.

Between 2010 and 2015 there was a study carried out at national level as to the number of cases probation officers implemented community punishment and as to the actual number of probation officers involved. Based on this, although the number of cases involving community work punishment increased, the number of probation officers decreased. As a result, the number of uncompleted cases grew.

The recommendations for the 'revival' of community punishment were first put forward in Hungary by *Sipos Ferenc* in his doctoral thesis entitled „*Munkával kapcsolatos szankciók a*

¹⁹ 'The Boundaries of Liberty Limitations' by Barbara Mohácsi Koósne

Magyar büntetőjogban”²⁰, thus it is not only exclusively the present thesis that deals with the preservation of the full value of community service work.

The individual research

The individual research examined the application of community punishment in the capital city between 2010 and 2015 from the very birth of community punishment that is from the prosecutor’s motion, through the judicial sentencing up to enforcement with the supervision of the probation officer.

The period under examination between 2010 and 2015 was a six-year interval. The examination of the judicial sentencing phase involved the assessment of 12020 cases including the detailed analysis of 1863 cases. During the enforcement stage 7663 cases were followed up.

The examination of the judicial sentencing phase involved all the community punishment sentences proposed at first instance by all the district prosecution offices in Budapest and ruled at first instance by the courts (altogether 12020 cases). The proposed prosecutorial motions were over 75%, typically 85%, identical with the final court ruling. The identical practice of the two law enforcement bodies can be explained by the fact that pursuant to the order of the Constitutional Court of Hungary as of 1 January 2011, prosecution must be present at all hearings, thus the prosecution and the court directly come face to face those cases where the partner authority proposes and/or rules community punishment.

Following the community punishment practice of the capital city, the detailed analysis of the practice of the Public Prosecutor’s Office for Budapest District VIII between 2010 and 2015 was carried out. The subject of the examination was to identify the types of criminal offences subject to criminal procedure resulting in community punishment as well as to examine the practice of issuing motions by the prosecution and the subsequent ruling by the court (altogether 1863 cases).

I highlighted and analysed carefully those particular offences whose ratio was 10% or over every year considering all offences. These included theft, drug abuse, vandalism, drink-driving, falsification of public documents, defacement, evasion of alimony or maintenance obligation and bodily harm. Vandalism, drug abuse and theft altogether represented 74% of all cases, therefore the further analysis of this trio was considered necessary.

²⁰ ‘Work-related Sanctions in the Hungarian Jurisprudence’ by Ferenc Sipos

The research followed the destiny of community punishment cases and compared the prosecutorial motions and the court rulings. Based on the comparison of motions and rulings the research has come to the conclusion that the prosecutorial and court practices were similar in case of the three most common offences.

The research into the enforcement stage of community service work involved the tracking of 7663 cases during the period of three-five years. The examination was carried out according to the type of the final court ruling because the outcome of enforcement is not only the successful serving of the sentence versus conversion to imprisonment but also referral due to lack of territorial jurisdiction, termination of enforceability, medical unfitness, maternity leave or death as well as uncompleted cases.

The comparison of successful and unsuccessful completion of cases shows that as years go by during enforcement, serving of punishment does not increase, while conversion is decreasing. The number of orders converted to imprisonment over time is decreasing in line with the number of uncompleted cases, thus the approximation of the sentencing and enforcement practices is non-visible.

Recommendations of the thesis and the summary of scientific results

Based on the research field work it has been concluded that the approximation of the sentencing and enforcement practice is necessary in order to resolve the problems regarding community service work. The analytical study of the imposition of sentences can serve as a model to prove that the practice of the national enforcement powers is progressive as the application of community punishment by prosecution and the court has converged and the frequency of application by prosecution of alternative proceedings has increased regarding cases evolving into community punishment.

The thesis recommends the 'adequate application' of community punishment, a development of an '*alternative system-approach*' that is the use of diversion tools at the earliest possible stages of the criminal procedure. The thesis considers community punishment an adequate sanction only in case of a '*co-operative convicted person*'. The thesis recommends the implementation of a '*mandatory integrated employability assessment*' into the judiciary stage. There is a need to establish such a '*professional forum*' through which probation officers can submit their proposals and problems directly to the sentencing judges. The thesis recommends '*the extension of the number of probation officers*', the organisation of '*group sentence*' by the National Probation Service, the extension of the number of '*weekend employers*', the promotion

of *community punishment as clever punishment* since currently this type of sentence is undervalued. Furthermore, the thesis recommends the involvement of *voluntary organisations* into employment as the activities performed by them do not undermine the labour market.

Let us save community service work punishment.

A doktori értekezés kulcsszavai

közérdekű munka büntetés

büntetőeljárás

hatékony büntetés-végrehajtás

helyreállító igazságszolgáltatás

Keywords of the doctoral thesis

community work punishment

criminal procedure

effective enforcement

restorative justice

Az értekezés témakörében írt publikációk jegyzéke

A közérdekű munka mint alternatív büntetés, Jogi Tanulmányok [16] (1), pp. 257-274, 2012.

A közérdekű munka büntetés gyakorlata, Ügyészek Lapja (2), pp. 25-45., 2013.

„Élő történelem”, azaz a közérdekű munka büntetés tegnap, ma és holnap, Themis: Az ELTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolájának elektronikus folyóirata, pp. 260-280., 2013.

A büntetőeljárás törvény leggyakrabban előforduló különeljárásai – büntetőeljárás tankönyvek alapján, Themis: Az ELTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolájának elektronikus folyóirata, pp. 279-311., 2014.

A közérdekű munka büntetés végrehajtásának problémái a gyakorlatban és a fejlődés lehetséges irányai, Ügyészek Lapja (6), pp. 101-109., 2014.

Helyreállító jellegű szankciók a büntetőeljárásban, Themis: Az ELTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolájának elektronikus folyóirata (1), pp. 256-287., 2015.