

Az Alkotmánybírósághoz III/1768/2023. számon benyújtott egyedi normakontroll
eljárással kapcsolatos belügyminiszteri álláspont

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG		
Ügyszám: III / 1768 - 3 / 2023		
Tárgy: Amicus curiae beadvány a III/1768/2023. számú ügyben (kézbesítési vélelem)		
Erkezés módja		
☐ POSTÁN	☒ @	☐ EGYÉB:
Példány:	Melléklet:	Kezelőiroda:

1. Az indítvány tartalma

Az indítványozó Székesfehérvári Járásbíróság (a továbbiakban: indítványozó bíróság) az egyedi normakontroll eljárásra irányuló kezdeményezés alapját képező ügyben, egy közlekedésrendészeti intézkedés eredményeképpen, a szabálysértési hatóság az eljárás alá vont személlyel szemben meghallgatás nélküli eljárásban pénzbírságot szabott ki.

A szabálysértési hatóság a meghallgatás nélkül hozott határozatát összesen három alkalommal kísérelte meg kézbesíteni. Először az eljárás alá vont személy lakóhelyeként az előállító helyiségben történő elhelyezésről szóló nyomtatványon rögzített címre, amely „nem kereste” postai jelzéssel érkezett vissza. Ez a kézbesítés nem volt szabályszerűnek tekinthető, mert – a lakcímnnyilvántartásban történt ellenőrzés során – megállapítható volt, hogy az eljárás alá vont személy vonatkozásában az fiktív lakcímként¹ szerepelt.

Másodszor az elfogás végrehajtásáról készült rendőri jelentésben ideiglenes lakcímként rögzített másik címre, azonban a postai küldemény kettő alkalommal is a „cím nem azonosítható” jelzéssel érkezett vissza.

Harmadjára a szabálysértési hatóság az eljárás alá vont személy tartózkodási helyének felkutatása iránt intézkedett, amely nem vezetett eredményre, ezért a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv) 89. § (3) bekezdés c) pontjának megfelelően az utolsó két kézbesítési kísérletről visszaérkezett tértivevényen szereplő "cím nem azonosítható" postai jelzés alapján a határozatot kézbesítettnek tekintette.

A szabálysértési hatóság megállapította, hogy a marasztaló határozata – tárgyalás tartása iránti kérelem előterjesztésének hiányában – jogerőre emelkedett. Az eljárás alá vont személy a pénzbírságot kiszabó határozatban lévő tájékoztatás ellenére a kiszabott bírságot nem fizette meg és az állami foglalkoztatási szervnél sem jelentkezett munkavégzésre, ezért a szabálysértési hatóság megküldte az ügy iratait a bíróságnak a pénzbírság szabálysértési elzárásra történő átváltoztatása céljából.

Az indítványozó bíróság rövid úton, telefonon – az ügyiratokban szereplő hívószámon – felvette a kapcsolatot az eljárás alá vont személlyel, tartózkodási helyének tisztázása érdekében. Az eljárás alá vont személy tájékoztatta a bíróságot a tartózkodási helyéről, amely ingatlan helyrajzi szám alapján volt beazonosítható. Állítása szerint a posta tud erről, ezen a címen meg szokta kapni a leveleket, számlákat. Közölte, hogy az iratokban fellelhető helyrajzi szám téves.

¹ a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény 26. § (5b) bekezdése értelmében ellenkező bizonyításig a szállásadó írásbeli nyilatkozata igazolja, hogy a szállásadónak nem minősülő polgár bejelentett lakcímadata nem valós.

A bíróság megállapítása szerint – annak ellenére, hogy az elkövetőnek az elérhetőségi adataiban történt változások szabálysértési hatóságnak történő bejelentési kötelezettségére vonatkozó Szabs.tv. 52. § (4) bekezdése² még nem volt hatályban – az eljárás alá vont személy a rendőri igazoltatása során együttműködő volt, hiszen az iratokban feltüntetésre került több hozzá tartozó elérhetőség is azzal, hogy utóbb kétséget kizáróan nem bizonyítható, hogy tévesen diktálta be a tartózkodási helyének címét vagy rajta kívül álló ok miatt elírás történt annak rögzítésekor.

A bíróság megítélése szerint a Szabs. tv. 89. § (3) bekezdés c) pontja szerinti – 2023. január 1. napjától hatályos – kézbesítési vélelmet tartalmazó jogszabályi rendelkezés alapján lefolytatott eljárás nem felel meg az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes eljárás követelményének, valamint az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jog sérelmét eredményezi.

Az indítványozó bíróság álláspontja szerint az alaptörvény-ellenességet az okozza, hogy a kézbesítési vélelem a meghallgatás nélküli eljárásban lehetővé teszi az eljárás alá vont személy szabálysértési felelősségének megállapítását és vele szemben szabadságelvonással járó elzárásra átváltoztatható szankció kiszabását anélkül, hogy az eljárás alá vont személynek lehetősége lett volna tudomást szerezni a határozat tartalmáról. Az eljárás alá vont személy ennek hiányában nem dönthet arról, hogy esetlegesen meghallgatás vagy tárgyalás tartása iránti kérelmet terjesszen elő, majd védekezését, bizonyítási indítványait, észrevételeit előterjessze, esetlegesen a személyi körülményei vagy azok megváltozása kapcsán a joghátrányt is befolyásoló nyilatkozatot tegyen. A támadott kézbesítési szabály a szabálysértési eljárásban az eljárás alá vont személy számára a védekezése körében biztosított legemebb jogosultságok, eljárási garanciák negligálását jelenti.

Az indítványozó bíróság álláspontja szerint a büntetőeljárási kódex terhelte vonatkozó szabályaihoz hasonlóan, a szabálysértési eljárásban sem kerülhet sor a represszív szankcióként szabadságelvonással fenyegetett eljárás alá vont személy vonatkozásában a támadott kézbesítési akadályokra alapozott eljárás lefolytatására, amely az emberi szabadsághoz való elemi jog súlyos korlátozásával végződhet.

A jogorvoslathoz való jog sérelmét illetően pedig ezen túlmenően az indítványozó bíróság kifejtette, hogy a szabálysértési hatóság meghallgatást követően hozott és az eljárás alá vont személlyel postai kézbesítés útján közölt határozata kapcsán felmerült kézbesítési akadályra alapozott vélelem beállta esetén az eljárás alá vont személy számára nem biztosított a valós és hatékony jogorvoslat, hiszen a szabálysértési hatóság határozatával szemben lehetősége sincs kifogást előterjeszteni.

2. Az egyedi normakontroll eljárás kezdeményezésére vonatkozó álláspont

A Szabs. tv. megalkotásának célja egy olyan új szabálysértési eljárási rendszer kialakítása volt, amely hatékony és gyors eljárási lehetőségeket biztosít az egyes szabálysértési hatóságok számára, egyben széles körben biztosítja a jogorvoslati jogosultságot a szabálysértési hatóság határozata, a bíróság végzése, valamint egyéb intézkedéseik ellen, valamint az intézkedésének elmulasztása miatt.

² A Szabs. tv. 52. § (4) bekezdése szerint az eljárás alá vont személy köteles a lakcímét, értesítési címét, tényleges tartózkodási helyét, kézbesítési címét, telefonos elérhetőségét, elektronikus levelezési címét vagy más elektronikus elérhetőségét, valamint ezek megváltozását a változást követő három munkanapon belül - a szabálysértés miatt eljáró bírósággal vagy szabálysértési hatósággal közölni.

A Szabs. tv. 89. § (3) bekezdés c) pontja szerinti kézbesítési vélelem – egyezően a módosítás indokaival, az eljárások időszerűségét elősegítendő indokkal – a szabálysértési hatóságok munkáját egyszerűsíti és gyorsítja.

A szabálysértési eljárásban az ismeretlen helyen tartózkodó eljárás alá vont személy részére a Szabs. tv. 2023. január 1-je előtt is biztosította a hirdetményi kézbesítés lehetőségét. A hirdetményi kézbesítéssel a szabálysértési hatóság akkor is eleget tud tenni az eljárási kötelezettségeinek, ha az eljárás alá vont személy ismeretlen helyen tartózkodik vagy az eljárás során ismeretlen helyre távozott.

Az indítványban foglaltakkal szemben a Szabs. tv. 89. § (5)–(6) bekezdése szerinti hirdetményi úton történő kézbesítés sem nyújt nagyobb garanciát az elkövető számára, mint a Szabs. tv. 89. § (3) bekezdés c) pontja szerinti kézbesítési vélelem, mivel ebben az esetben is csak elvi lehetősége van tudomást szerezni a döntésről. A gyakorlati tapasztalatok szerint az elkövető nem hirdetményből értesül a felelősségre vonásáról.

A kézbesítési vélelem kiterjesztésével egyidejűleg azonban az eljárás alá vont személy számára megnyílt a Szabs. tv. 90. §-ában biztosított, a kézbesítési vélelem megdöntésére irányuló kérelem benyújtására való lehetőség, amelynek benyújtásának objektív jogvesztő határideje igazodik a szabálysértési eljárás lefolytatására előírt határidőkhöz.

A hirdetményi kézbesítés és a kézbesítési vélelem esetén ezért egyaránt előfordulhat, hogy úgy emelkedik jogerőre a szabálysértési hatóság döntése, majd úgy kerül sor a meg nem fizetett pénzbírság, helyszíni bírság, valamint a nem teljesített közérdekű munka szabálysértési elzárására történő átváltoztatásra, esetleg a körözés elrendelésére, hogy az elkövető nem is ismeri a szabálysértési hatóság határozatában foglaltakat, nem tudott élni a jogorvoslati, észrevételezési, indítványtételi jogával.

A kézbesítési vélelemre vonatkozó rendelkezés megsemmisítése esetén ugyanakkor az sem elfogadható, hogy az ismeretlen helyen tartózkodó eljárás alá vont személy vagy elkövető a kézbesítés hiányában mentesüljön a felelősségre vonás alól.

A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Ltv.) 26. § (1) bekezdése alapján a Magyarország területén élő polgár köteles lakóhelyének címét nyilvántartásba vétel céljából bejelenteni.

Az Ltv. 5. § (2) bekezdése alapján a lakóhely annak a lakásnak vagy szállásnak a címe, amely a polgárnak az állammal, továbbá a természetes és jogi személyekkel, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekkel való hivatalos kapcsolattartása, valamint lakóhelyhez kötött jogai és kötelezettségei megalapozásául szolgál.

Az Ltv. 5. § (4) bekezdése szerint a lakcím a polgár bejelentett lakóhelyének, illetve tartózkodási helyének címe. Az eljárás alá vont személy pedig a Szabs. tv. 52. § (4) bekezdése alapján köteles a lakcímét, értesítési címét, tényleges tartózkodási helyét, kézbesítési címét, telefonos elérhetőségét, elektronikus levelezési címét vagy más elektronikus elérhetőségét, valamint ezek megváltozását – a változást követő három munkanapon belül – a szabálysértés miatt eljáró bírósággal vagy szabálysértési hatósággal közölni.

A lakóhely vagy a tartózkodási hely megállapítása tekintetében további garanciális elem a Szabs. tv. 56. § (4) bekezdése, valamint a végrehajtási eljárásban a szabálysértési elzárás végrehajtásának részletes szabályairól szóló 57/2014. (XII. 5.) BM rendelet 11. §-a, az ismeretlen helyen tartózkodó eljárás alá vont személy utolsó ismert lakóhelye, illetve tartózkodási helye ellenőrzésének lehetősége.

A bejelentett lakóhelyre történő kézbesítés esetén a Szabs. tv. 89. § (3) bekezdés c) pontja szerinti vélelem beálltának előfordulása kivételes.

Az indítvánnyal kapcsolatban szükséges továbbá megjegyezni, hogy az indítványozó bíróság a szabálysértés „kétarcúságára”, a büntetőjog és a közigazgatási jog határán történő elhelyezkedésére hivatkozik, azonban a Szabs. tv. bevezető része szerint a szabálysértést megvalósító cselekmények a társadalmi együttélés általánosan elfogadott szabályait sértő vagy veszélyeztető, a bűncselekményként történő büntetni rendeléshez szükséges kockázatokkal és veszélyességgel azonban nem rendelkező kriminális cselekmények. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a büntetőeljárásban és a szabálysértési eljárásban az egyes jogintézményeknek, így a például a kézbesítési vélelemre vonatkozó rendelkezéseknek meg kell egyeznie.

Bár a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.) mintájára került bevezetésre a Szabs. tv. 89. § (3) bekezdés c) pontjában meghatározott kézbesítési vélelem, de az a szabálysértések sajátosságai miatt a Be.-ben szabályozott kézbesítési vélelem szabályaitól eltérhet. A Be. hivatkozott rendelkezéséhez fűzött indokolás szerint a kézbesítési fikció ezen formáját a terhelte azért nem teljesítették ki, mivel az a hirdetményi kézbesítés lehetőségének a kiüresedéséhez vezetne, illetve a hirdetményi kézbesítést követően végső soron a távollétes eljárásnak van helye.

3. Összegzés

A Szabs. tv. 89. § (3) bekezdés c) pontjának az indítványozó bíróság által kezdeményezett megsemmisítése nem eredményez többlet garanciát azon eljárás alá vont személyek és elkövetők vonatkozásában, akik elmulasztják a lakcím bejelentési kötelezettségüket. Különösen azon esetekben nem, ahol maga a szállásadó által kezdeményezett írásbeli nyilatkozat igazolja, hogy a szállásadónak nem minősülő polgár bejelentett lakcímadata nem valós (fiktív lakcím).

A Szabs. tv. 52. § (4) bekezdése szerinti lakcím/tartózkodási hely változás bejelentési kötelezettség és a Szabs. tv. 89. § (3) bekezdés c) pontja szerinti kézbesítési vélelem együtt zárt rendszert alkot, amely szabályozás megfelel a tisztességes eljárás alkotmányos követelményeinek.

Az indítvány alapjául szolgáló ügyben, ha utóbb kétséget kizáróan nem bizonyítható, hogy az eljárás alá vont tévesen diktálta be a tartózkodási helyének címét vagy rajta kívül álló ok miatt elírás történt annak rögzítésekor, az indítványozó bíróságnak a Szabs. tv. 141. § (13) bekezdés c) pontja alapján lehetősége van arra, hogy a végrehajtási eljárás törvényességének vizsgálata során az alapeljárásban felmerült törvénysértés esetén a szabálysértési hatóság alapügyben hozott határozatát hatályon kívül helyezze és a szabálysértési hatóságot új eljárásra, illetve új határozat meghozatalára kötelezze.

A fentiekre tekintettel az indítványozó bíróságnak a Szabs. tv. 89. § (3) bekezdés c) pontjának megsemmisítésére vonatkozó egyedi normakontroll eljárásra irányuló kezdeményezése nem megalapozott.