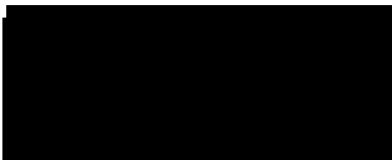




IGAZSÁGÜGYI MINISZTER

Iktatószám: XX-AJFO/186/.../2019.
Hivatkozási szám: IV/412-20/2018.



Budapest
Donáti utca 35-45.
1015

Tárgy: az Alkotmánybíróság IV/412-20/2019. sz. végzésére adott válasz

Tisztelt Alkotmánybíró Asszony!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozott IV/412-20/2018. számú végzését (a továbbiakban: végzés) köszönettel kézhez kaptam.

A tárgybeli ügyben az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése és 27. §-a alapján a Pesti Központi Kerületi Bíróság 1.Sze.22.930/2017/3. számú végzésének, valamint Fővárosi Törvényszék, mint másodfokú bíróság 32.Szef.66/2017/2. számú végzésének, továbbá a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv.) 172. §-a, 121-122.§ -ai alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésben, B) cikk (1) bekezdésben, a XV. cikk (5) bekezdésben, a XVI. cikk (1) bekezdésben, valamint a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésben foglalt jogok sérelme miatt.

Az indítványozó álláspontja szerint az állam az alapjogok védelmével kapcsolatban fennálló pozitív tartalmú védelmi kötelezettségének nem tett eleget, amikor az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdésben és a XV. cikk (1) bekezdésben foglalt jogokkal összeegyeztethetetlen szabálysértési felelősségi rendszert alkotott meg, amely lehetővé teszi, hogy tizennyolcadik életévét be nem töltött, prostitúcióban érintett személyt elzárással is büntethető szabálysértési tényállás miatt vonják felelősségre.

Az alkotmányjogi panasz alátámasztása érdekében az indítványozó csatolta az alapvető jogok biztosának az AJB-1485/2018. számú ügyben készített jelentését.

Az indítvánnyal, valamint a végzéssel kapcsolatos jogi véleményemről az alábbiak szerint tájékoztatom.



1. Az indítvány befogadhatóságának vizsgálata

1.1. Az indítványozó álláspontja szerint a Szabs. tv. 172. §-a alaptörvény-ellenes, mivel az Alaptörvény Q) cikkének (2) bekezdésébe ütközik.

Álláspontom szerint az indítványozó beadványában tévesen hivatkozik az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésére. Az alkotmányjogi panaszban ugyanis nem kérhető a nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítása, mert az Alaptörvény szerint kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítására irányulhat, jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítását pedig csak egy közjogi tisztségviselőből álló szűk kör indítványozhatja.

1.2. Az indítványozó szerint „*az állam pozitív tartalmú kötelezettségeinek nem tett eleget, amikor a gyermek Alaptörvény XV. cikkének (5) bekezdésében és a XVI. cikkének (1) bekezdésében foglalt jogával összeegyeztethetetlenül olyan szabálysértési felelősségi rendszert alkotott meg, amely lehetővé teszi, hogy a tizennegyedik életévet betöltött, prostitúcióban érintett gyermeket - szabadságelvonnással fenyegetett jogkövetkezéssel járó - szabálysértési tényállás miatt vonják felelősségre*”. Véleménye szerint az állam figyelmen kívül hagyta, hogy a gyermekprostituált szabálysértési felelősségének megállapítása ellentétes az idézett nemzetközi egyezményekkel, az indítványozó álláspontja szerint ezért az Alkotmánybíróságnak meg kell állapítania a mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását arra tekintettel, hogy a jogalkotó elmulasztotta a nemzetközi szerződéssel összhangban álló, abból származó jogalkotási kötelezettségét.

Továbbá pedig az indítványozó szerint a Szabs. tv. szabályozása mulasztással előidézett alaptörvény-ellenes helyzet fennállását eredményezi, mivel nem biztosított rendkívüli jogalkotásként a felülvizsgálati eljárás lehetősége, így sérül az Alaptörvény XXVIII. cikkének (7) bekezdésében foglalt joga.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az alkotmányjogi panasz csak az indítvánnyal támadott jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányulhat, alkotmányjogi panasz indítványozója alaptörvény-ellenes mulasztás megállapítását nem indítványozhatja. Az alkotmányjogi panasz tehát nem irányulhat jogalkotói mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapítására. Az Abtv. a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítását nem önálló eljárásként, hanem az Alkotmánybíróság által hatáskörei gyakorlása során alkalmazható jogkövetkezésként szabályozza. Az Abtv. 46. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy ezt az Alkotmánybíróság kizárólag hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásban alkalmazhatja.

2. Az ügy érdemében

Az Alkotmánybíróság végzésben feltett kérdéseivel kapcsolatosan az alábbi tájékoztatás adom.

2.1. A tizennyolc éven aluliak prostitúciós tevékenység miatti felelősségre vonása

A tizennyolcadik életévüket be nem töltötték prostitúciós tevékenységével kapcsolatos hazai szabályozás alapvetően az ilyen személy szolgáltatását igénybevevő személyre, és nem a prostitúciós tevékenységet folytatóra összpontosít. A szervezett bűnözés, valamint az azzal összefüggő egyes jelenségek elleni fellépés szabályairól és az ehhez kapcsolódó

törvénymódosításokról szóló 1999. évi LXXV. törvény 9. § (1) bekezdése meghatározza, hogy a prostituált a szexuális szolgáltatása igénybevételére csak 18. életévét betöltött személyt hívhat fel, illetőleg csak 18. életévét betöltött személy erre irányuló ajánlattételét fogadhatja el, azonban ilyen életkori határt a szolgáltatás nyújtó prostituált tekintetében nem ír elő. E törvény a prostituált fogalmának meghatározásakor életkori határt nem rögzít, csak az orvosi igazolás meglétét támasztja követelményként e személlyel szemben, az orvosi igazolásra vonatkozó előírásokat tartalmazó miniszteri rendelet pedig az orvosi igazolás kiadását szintén nem köti életkorhoz.

Ugyanakkor a másik oldalról a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) több tényállása is a tizenhét év alattiak prostituálódással szembeni védelmét hivatott szolgálni. Így a Btk. 201. §-ában szabályozott prostitúció elősegítése három évig terjedő szabadságvesztéssel rendeli büntetni azt, aki tizenhét éven aluli személy prostitúciójához segítséget nyújt, ha pedig ilyen személyt prostitúcióra bír rá, azt egytől öt évig terjedő szabadságvesztéssel szankcionálja. A gyermekprostituáció kihasználásának tényállása (Btk. 203. §) egyrészt büntetni rendeli az olyan személyt, aki tizenhét évét be nem töltött személlyel való szexuális cselekményért ellenszolgáltatást nyújt, másrészt a gyermekprostituáció elősegítését, az abból való haszonszerzést is bűncselekménnyé nyilvánítja. A tizenhét év alatti személyek prostitúcióra való felajánlása vagy felhívása a kerítés tényállásának (Btk. 200. §) keretén belül büntetendő. A Szabs. tv. tiltott prostitúciót szankcionáló tényállása sem magát a prostitúciót rendeli büntetni, hanem a külön törvényben előírt (lényegében technikai) feltételeket megszegve végzett prostitúciós tevékenységet.

A fentiekből látható, hogy kiindulópontként sem a büntetőjog, sem a szabálysértési jog nem kezeli önmagában a prostitúciós tevékenységet megvalósító tizenhét éven aluli személyt elkövetőként. Ugyanakkor amíg a büntetőjog kellően átfogó szabályozással az ilyen személyek prostitúciós tevékenységének kihasználását szankcionálja, és a tizenhét év alatti, prostitúciót végző személyeket az adott bűncselekmény sértettjeként kezeli, addig a szabálysértési jog fent említett tényállása nem zárja ki annak a lehetőségét, hogy a legális prostitúció technikai szabályainak megszegése miatt a tizenhét évét betöltött, de tizenhét év alatti prostituáltat szankcionálja, azaz elkövetőként kezelje. A nemzetközi egyezmények, így például az Európa Tanácsnak a gyermekek szexuális kizsákmányolás és szexuális zaklatás elleni védelméről szóló Egyezménye, valamint az Európai Parlament és Tanács gyermekek szexuális bántalmazása, szexuális kizsákmányolása és a gyermekpornográfia elleni küzdelemről, valamint a 2004/68/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról szóló 2011/92/EU irányelve is azt az értelmezést erősíti, hogy a tizenhét évét be nem töltött, prostitúciós tevékenységet folytató személyeket nem elkövetőként, hanem áldozatként kell kezelni. Az Amerikai Egyesült Államok által az emberkereskedelem elleni fellépéssel kapcsolatban készített 2018-as TIP jelentés ugyancsak emellett foglal állást, hogy a tizenhét éven aluliak az emberkereskedelem, illetve az azzal gyakran összefüggő prostitúció áldozatai, és nem elkövetői, így őket mind a szabályozásban, mind a velük kapcsolatos hatósági intézkedések során ennek megfelelően kell kezelni. Mindezek alapján egyet lehet érteni az alapvető jogok biztosának azon, több esetben is hangsúlyozott véleményével, amely szerint minden esetben (fizikai, lelki vagy gazdasági, de nem feltétlenül a büntetőjogi/szabálysértési jogi értelemben vett) kényszer áldozatának kell

tekintetni azt a tizennyolcadik életévét be nem töltött személyt, aki prostitúciós tevékenységet folytat, azaz az ő tekintetükben az önkéntességet még akkor is ki kell zárni, ha azt valamennyi érintett egybehangzóan állítja.

Az alapvető jogok biztosának jelzéseire és javaslataira tekintettel a Belügyminisztérium, az Emberi Erőforrások Minisztériuma és az Igazságügyi Minisztérium részvételével több egyeztetésre is sor került, ahol az érintett tárcák a fentiekben ismertetett probléma megoldására intézkedési irányvonalakat határoztak meg. Egyetértés alakult ki abban a tekintetben, hogy a tiltott prostitúció szabálysértése miatti felelősségre vonás alóli mentesítés önmagában nem elegendő a tizennyolc éven aluliak prostituálódásának megelőzésére, illetve a gyermekprostitúció kihasználásának és a gyermekek kizsákmányolásának visszaszorítására. Így a jelenleginél hatékonyabb, gyorsabb mechanizmust kiépítése került célként meghatározásra annak érdekében, hogy a tizennyolc éven aluli, prostitúciós tevékenységet végző személyt e tevékenység tovább folytatásában megakadályozzák, és minél előbb számára biztonságot és kiegyensúlyozott fejlődést biztosító gyermekvédelmi gondozásba vegyék.

A leírtak alapján álláspontom szerint a büntetőjogi és a szabálysértési szabályozás megfelelően illeszkedik egymáshoz, azonban hazánk nemzetközi kötelezettségeinek való teljes megfelelés érdekében a jövőben kormányzati szinten vizsgálandónak tartom a hatályos szabályozás olyan módosítási lehetőségét, amely a tizennyolcadik életévét be nem töltött, prostitúciós tevékenységet folytató személyt áldozatként, és nem elkövetőként kezeli, ezzel egyidejűleg azonban szükséges megteremteni az ilyen tevékenységet folytató gyermekek megfelelő és hatékony védelmét biztosító gyermekvédelmi gondozásba vételének jogi, tárgyi, személyi és anyagi feltételeit.

2.2. A Szabs. tv. 121-122. §-a szerinti jogorvoslattal kapcsolatos problémafelvetés

A felvetett problémával kapcsolatosan tájékoztatom, hogy a Belügyminisztérium e tekintetben az Alkotmánybíróságnak megküldött válaszában (a továbbiakban: BM válaszlevél) foglaltakkal egyetérték, azt az alábbiakkal kívánom kiegészíteni.

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében meghatározott jogorvoslathoz való jog mindenkinek jogot biztosít ahhoz, hogy az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti, jogorvoslattal éljen.

Az Alkotmánybíróság már számos határozatában, sokféle szempontból foglalkozott a jogorvoslati jog alkotmányos tartalmával. Több döntésében kifejtette, hogy az Alaptörvényből eredő követelmény, hogy a jogorvoslati jog nyújtotta jogvédelem hatékony legyen, melyet számos tényező befolyásolhat, így többek között a sérelmezett határozat kézbesítésének szabályai és megismerhetőségének tényleges lehetősége. {22/2014. (VII.15.) AB határozat, Indokolás [82], 22/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [26]}. Azt is megállapította a testület, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében rejlő indokolási kötelezettség alkotmányos követelménye a bíróság döntési szabadságának abszolút korlátját jelenti, nevezetesen azt, hogy döntésének indokairól az eljárási törvényeknek megfelelően szükséges számot adnia. A tisztességes eljárásból fakadó elvárás t az eljárási szabályok Alaptörvénynek megfelelő alkalmazása, ami a jogállami keretek között működő bíróságok feladata. Az eljárási

törvény rendelkezéseire is figyelemmel, a tisztességes eljárás alkotmányos követelménye a bírói döntésekkel szemben azt a minimális elvárást mindenképpen megfogalmazza, hogy a bíróság az eljárásban szereplő feleknek az ügy lényegi részeire vonatkozó észrevételeit kellő alaposággal megvizsgálja, és ennek értékeléséről határozatában számot adjon. {7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [34]}

Ahogy arra a BM válaszevél is utal, a Szabs. tv. szabályozása alapján a bíróság tárgyaláson kihirdetett végzésének indokolása – a Szabs. tv. 107. § (2a) bekezdésben foglaltak kivétellel – nem térhet el a postai úton közölt (kézbesített) döntéstől, a Szabs. tv. 121-122. §-a eleget tesz a hatékony jogorvoslattal kapcsolatos alkotmányos elvárásnak.

Kiemelendő továbbá, hogy azt a kérdést, hogy a szabálysértési eljárásban az eljárás alá vont személynek van-e lehetősége az írásba foglalt végzést a kézbesítésen kívül más módon megismernie, a Szabs. tv. 52. § (3) bekezdése rendezi. Eszerint *„(a)z eljárás alá vont személy – ha e törvény eltérően nem rendelkezik – (...) megtekintheti az ügy iratait, azokról másolatot kérhet, illetve készíthet”*. A Szabs. tv. 53. § (4) bekezdése alapján ezt a szabályt az eljárás alá vont személy képviselőjének jogaira is alkalmazni kell.

Az iratbetekintési joghoz kapcsolódó általános, egységes részletszabályokkal kapcsolatban a bírósági ügyvitel szabályairól szóló 14/2002. (VIII.1.) IM rendelet (a továbbiakban: Bűsz.) is tartalmaz rendelkezéseket. A Bűsz. 6. § (1) és (2) bekezdése szerint *„(a) bíróság elnöke – járásbíróság esetében a törvényszék elnöke – által meghatározott időszakban az iroda minden munkanap félfogadást tart az ügyfelek részére. Az ügyfélfogadásról a bíróságon hozzáférhető helyen tájékoztató táblát kell kifüggeszteni arról, hogy az ügyfelek (...) felvilágosításért mikor, hova fordulhatnak”*. A Bűsz. 10. § (1) bekezdése ehhez kapcsolódóan kimondja, hogy *„(a)z iroda törvényben meghatározott személyeknek és képviselőjüknek ad felvilágosítást, lehetővé teszi az iratok megtekintését, másolatok vagy jegyzetek készítését”*.

Az irodára vonatkozó további részletszabályokról az Iratkezelési Szabályzat rendelkezik, melynek 5. § (1) és (2) bekezdése értelmében *„(a) bíróságon a bírósági ügyek kezelésére ügyszakonként, a bíróság elnökének – járásbíróság, a közigazgatási és munkaiügyi bíróság esetében a törvényszék elnökének – döntése alapján ügycsoportonként elkülönült irodák, valamint a külön helyen (épületben) működő bírói tanácsok és más szervezeti egységek mellett az ügyszaknak megfelelő irodák (részirodák) működnek. A bíróságokon az (...) irodák mellett olyan ügyfélközpontok is működhetnek, amelyekben az ügyfelek ügycsoporttól vagy ügyszaktól függetlenül kaphatnak felvilágosítást, illetve – ha ennek feltételei adottak – gyakorolhatják az iratmegtekintési jogukat, valamint benyújthatják beadványaikat”*. Az Iratkezelési Szabályzat 82. § (3) bekezdése kimondja, hogy *„(h)a a bíróság az ügyiratot felterjeszti, (...)pótborítékot kell készíteni. (...) A pótborítékban el kell helyezni a fellebbezéssel (más jogorvoslattal) megtámadott határozat(ok) kiadmányát, az időközi ügyintézéshez szükséges iratokat”*. A pótborítékon fel kell jegyezni többek között a kötelezett fél részére történt kézbesítés napját is.

Látható tehát, hogy az eljárás alá vont személy az ügy érdemében hozott, írásba foglalt határozatot a vonatkozó ismertett jogszabályok és közjogi szervezetszabályozó eszközök alapján mind az elsőfokon, mind a másodfokon eljáró bíróság irodájában megtekintheti. Emellett említést érdemel, hogy az eljárás alá vont személy jogi képviselője – mint az

elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény (a továbbiakban: E-ügyintézési tv.) 9. § (1) bekezdés *b*) pontja alapján elektronikus ügyintézésre köteles személy – az E-ügyintézési tv. és a vonatkozó jogszabályok kapcsolódó rendelkezései alapján a felvilágosítást elektronikus úton is megkaphatja.

A tárgyi ügyben az alkotmányjogi panasz indítványozója beadványa pertörténeti részében maga hivatkozik arra, hogy az elsőfokú bíróság a végzését 2017. december 8-án foglalta írásba és a másodfokú bírósághoz 2017. december 12-én érkezett meg a felterjesztett szabálysértési ügy elbírálásra. Az írásba foglalt elsőfokú határozat megismerésére ezért iratbetekintés útján lett volna lehetősége az eljárás alá vont személynek és képviselőjének a másodfokú határozat meghozatala előtt, amelyre 2017. december 18-án került sor.

Kérem tájékoztatásom szíves elfogadását.

Budapest, 2019. szeptember 12.

Tisztelettel:

