



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA  
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

**Alkotmánybíróság**

1015 Budapest  
Donáti u. 35-45.

|                         |                       |
|-------------------------|-----------------------|
| <b>ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG</b> |                       |
| Ügyszám:                | 11 / 2806 / 0 / 2012. |
| Érkezett:               | 2012 ÁPR 13.          |
| Példány:                | 1                     |
| Melléklet:              | db                    |
| Kezelőiroda:            | P-1                   |

Ügyszám: AJB-3298/2012  
AJB-5980/2010  
Előadó: dr. Láposy Attila  
Melléklet: 1 db. indítvány

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 34. §-ában biztosított jogkörömnél fogva

i n d í t v á n y o z o m

hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg

- 1.1 a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Sztv.) 14. § (2) bekezdésének a „*fiatalkorú esetén harminc nap*” fordulatát, mivel az álláspontom szerint ellentétes az Alaptörvény I. Cikk (3) bekezdésében, az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdésében (szabadsághoz és személyi biztonsághoz való jog), valamint az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében (gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga) foglaltakkal;
- 1.2 a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: új Sztv.) 27. § (2) bekezdését és a 134. § (1) bekezdésének a „*szabálysértési eljárás*” részét, mivel az álláspontom szerint azok ellentétesek az Alaptörvény I. Cikk (3) bekezdésében, az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdésében (szabadsághoz és személyi biztonsághoz való jog), valamint az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében (gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga) foglaltakkal;

2. Indítványozom továbbá az Alkotmánybíróságnál, hogy az Abtv. 32. § (1) bekezdésében és 42. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében nemzetközi szerződésbe ütközés miatt semmisítse meg a 18 éven aluli személyek szabálysértési elzárását, továbbá szabálysértési őrizetbe vételét lehetővé tevő az 1.1 és 1.2 pontban megjelölt Sztv. és új Sztv. rendelkezéseket. A felsorolt törvényi rendelkezések ugyanis ellentétesek az 1991. évi LXIV. törvényben kihirdetett, a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) 3. cikkében, 37. cikkében, valamint 40. cikkében foglaltakkal.

3. Kérem végül az Alkotmánybíróságot, hogy az Abtv. 32. § (1) bekezdésében és 42. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében – az Abtv. 46. § (1) bekezdésére is figyelemmel – állapítsa meg, hogy *nemzetközi szerződésbe ütköző helyzet keletkezett* azáltal, hogy az Országgyűlés az Sztv.-ben, valamint új Sztv.-ben elmulasztotta a kiskorúak védelmét fokozottan garantáló Egyezmény egyes rendelkezéseit – így különösen a 3. cikk, 37. cikk, 40. cikkében szereplő alapelveket – érvényre juttató szabályok megalkotását.

### I n d o k o l á s

Az Ajbt. 34. §-a az intézkedések között rendelkezik arról, hogy az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybíróságról szóló törvényben meghatározottak szerint az Alkotmánybírósághoz fordulhat. Az Abtv. 24. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság a 24-26. § szerinti eljárásban a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.

Az Abtv. 32. § (1) és (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát az indítványozók kezdeményezésére, illetve hivatalból végzi, az eljárást – többek mellett – az alapvető jogok biztosa is indítványozhatja. Az Abtv. 42. § (1) bekezdése rögzíti, hogy ha az Alkotmánybíróság olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, amely a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes, a nemzetközi szerződéssel ellentétes jogszabályt teljesen vagy részben megsemmisíti.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosaként még a 2010. november 30-án kelt, AJB-5980/2010. számú jelentésemben egy konkrét ügy kapcsán állapítottam meg, hogy a gyermekek gondoskodáshoz és védelemhez, valamint személyes szabadsághoz való jogával ellentétes a szabálysértési törvénynek az a rendelkezése, amely nem tekinti gyermeknek a fiatalkorút, megszünteti az elzárásuk tilalmát, meghatározza elzárásuk lehetséges időtartamát, sőt azt is megengedi, hogy a fiatalkorúra kiszabott pénzbírságot elzárásra változtassák. Az előzmény az volt, hogy az Országgyűlés 2010. augusztus 19-ei hatállyal úgy módosította a szabálysértési törvényt, hogy törölte belőle azokat a rendelkezéseket, amelyek fiatalkorúak esetében tiltották az elzárás kiszabását, illetve a pénzbüntetés elzárásra változtatását.

A visszasságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében az akkor hatályos, az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.) 25. §-a alapján felkértem a belügyminisztert, hogy fontolja meg a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXXIX. törvény 14. § (2) bekezdése, 15. §-a, 17. § (2) bekezdése, 29. § (1) bekezdése és 77. § (1) bekezdése olyan módosításának, kiegészítésének a kezdeményezését, amely megszünteti a fiatalkorúak szabálysértési őrizetbe vételének és elzárása elrendelésének lehetőségét, illetve amely az Sztv. alkalmazásában korrigálja a fiatalkorú fogalmát.

A belügyminiszter válaszában a többi között arról tájékoztattott, hogy 2011-ben a szaktárca tervezi a szabálysértési törvény teljes felülvizsgálatát és új törvényi koncepció előkészítését. Konkrét kérdésre válaszolva a miniszter kifejtette, hogy a szabálysértési törvény módosításával meg kívánta szüntetni a jogkövetkezmények különbözőségét a tulajdon elleni szabálysértést elkövető fiatalkorúak és felnőttek között a jogalkotó, ugyanis eszköztelen volt a fiatalkorú elkövetővel szemben, az elzárás pedig – a jogalkotó álláspontja szerint – a fiatalok személyiségének formálásához járul hozzá. A miniszter válaszában tartalmilag nem vitatta az ombudsmani megállapításokat és az alkotmányosság helyreállítása érdekében tett javaslatokkal szemben sem hozott fel ellenérveket.

Ezt követően az Országgyűlés a Kormány előterjesztésére 2011. december 23-án elfogadta a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvényt, amely 2012. április 15-én lép hatályba. Az új Sztv. szabályozása továbbra is fenntartja a fiatalkorúak esetében mind az elzárás, mind a pénzbüntetés elzárásra változtatásának lehetőségét, mindezek alapján a jelentésben a szabályozás kapcsán megállapított visszasságok mind a jelen pillanatban hatályos, mind pedig az újonnan alkotott szabálysértési törvény vonatkozásában fennállnak. A helyzet abszurditását álláspontom szerint jól szemlélteti, hogy közérdekű munka csak 16 év feletti gyermekkel szemben szabható ki, ugyanakkor egy 14 év feletti gyermeket elvben elzárásra lehet ítélni.

Az indítvány indokolásával kapcsolatban ismételten arra kívánok rámutatni, hogy meglátásom szerint az Alaptörvény alapjogokkal kapcsolatos szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével. A normaszövegben előfordul részben eltérő fogalmazásmód, kiegészítés, kihagyás, de az jelen pillanatban – mindaddig, amíg az alkotmányértelmezési monopóliummal felruházott Alkotmánybíróság ellenkező értelemben nem nyilatkozik – álláspontom szerint *vélelmezendő, hogy az Alkotmány szövegéhez kapcsolódó korábbi alkotmánybírósági megállapításokra valamennyi alaptörvény-értelmezőnek, így például az alapvető jogok biztosának továbbra is figyelemmel kell lennie.* Az ombudsmani gyakorlatban – ideértve a vizsgálati jelentéseket és az egyes alkotmánybírósági indítványokat – továbbra is hivatkozási pontot jelent tehát az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybírósági esetjog, így például az élethez és emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, az egyes szabadságjogokkal, a jogállamiság elvével kapcsolatos alaptételeket, valamint – az egyes alapjogi teszteket is ideértve – elsősorban a szükségességi-arányossági, az ésszerűségi és a közérdekűségi teszteket.

Megjegyzem, hogy a *két évtizedes alkotmányossági gyakorlat* eredményeinek felhasználását és alkalmazását az is támogatja, hogy az ezekben lefektetett megállapítások pontosan megfelelnek az európai alapjogi sztenderdeknek. Fennmaradásukkal éppen az biztosítható, hogy a magyar alapjogi gyakorlat továbbra is eleget tegyen nemzetközi kötelezettségeknek, az Európai Unió és az Európa Tanács által is megkövetelt elvárásoknak.

1. Az Sztv. 2010. augusztus 19-éig hatályos szövege kifejezetten előírta, hogy nincs helye elzárásnak, valamint a pénzbüntetés elzárásra történő átváltoztatásnak, ha az eljárás alá vont személy fiatalkorú [15. § a) pontja és 17. § (2) bekezdés a) pontja]. Az Sztv. jelenleg is hatályos 29. § (1) bekezdése alapján pedig a szabálysértési törvény alkalmazásában fiatalkorú az, aki a szabálysértés elkövetésekor a tizennegyedik életévét betöltötte, de a tizennyolcadikat még nem. A 2010. augusztus 19-étől hatályos Sztv. szövege a fiatalkorúak esetében az elzárás, illetve az elzárásra történő átváltoztatás tilalmát már nem tartalmazza, a 14. § (2) bekezdésében pedig előírja, hogy az elzárás legrövidebb időtartama egy nap, leghosszabb tartama – a 24. § (1) bekezdésében foglaltak kivételével – hatvan nap, fiatalkorú esetén harminc nap. Az elzárás végrehajtása során a fiatalkorút a felnőtt korútól el kell különíteni.

A 2012. december 29-én elfogadott és kihirdetett, 2012. április 15-étől hatályos új Sztv.-ben a jogalkotó fenntartotta annak a lehetőségét, hogy fiatalkorú, 18 év alatti személlyel szemben elzárást lehessen kiszabni, illetve a pénzbüntetést elzárásra lehessen változtatni. Az új Sztv. 27. §-a továbbra is tartalmazza, hogy a szabálysértési törvény alkalmazásában fiatalkorúnak az minősül, aki a szabálysértés elkövetésekor a tizennegyedik életévét betöltötte, de a tizennyolcadikat még nem. Az új Sztv. 27. § (1) bekezdése – kvázi garanciális jellegű szabályként – arról rendelkezik, hogy a szabálysértési elzárás leghosszabb tartama fiatalkorú esetén – szemben a maximális 60 nappal – legfeljebb harminc nap, halmozati büntetés esetén negyvenöt nap lehet.



Az új Sztv. 27. § (5) bekezdése további garanciaként rögzíti azt is, hogy fiatalkorúval szemben közérdekű munkát akkor lehet kiszabni, ha a határozat meghozatalakor betöltötte a tizenhatodik életévét. Az új Sztv. végül – ugyancsak garanciális jellegű szabályként – a 134. § (1) bekezdésében előírja, hogy ha az eljárás adatai alapján a fiatalkorúval szemben előreláthatólag *szabálysértési elzárás*, közérdekű munka vagy pénzbírság kiszabására kerül sor, a meghallgatástól nem lehet eltekinteni.

A jelentésben is kiemeltem, hogy a fiatalkorúakkal szemben a 72 órás szabálysértési őrizet elrendelésének, mint aránytalan szabadságkorlátozásnak a lehetőségét is aggályosnak tartom. A szabálysértési őrizettel kapcsolatban mind a hatályos, mind az új Sztv. [77. § (1) bekezdés, illetve 73. § (1) bekezdés] nagyon hasonló fogalmazásmódban arról rendelkezik, hogy a rendőrség szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértés esetén a tetten ért eljárás alá vont személyt gyorsított bírósági eljárás lefolytatása céljából őrizetbe veheti. Tekintettel arra, hogy 2010. augusztus 19-e óta a 18 év alatti fiatalkorú személyekkel szemben – amennyiben elzárással is sújtható szabálysértésen érik tetten, ennek kapcsán fogják el – általánosan alkalmazható az elzárás (kizárt a mentesülés), a szabálysértési hatóság egy 14 évnél idősebb gyermekeket is akár 72 óra időtartamú szabálysértési őrizetbe helyezhet.

Az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van *a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz*. Az Alaptörvény szövege, ahogyan a korábbi Alkotmány is, a nemzetközi emberi jogi sztenderdek, mintákat<sup>1</sup> követve szabályozza *a személyes szabadsághoz való alapvető jog alapvető elemeit*, a jogkorlátozás feltételeit, a szabadságtól megfosztás speciális garanciáit. A személyi szabadság alapjogával kapcsolatban az alkotmánybírói gyakorlat elsősorban arra mutatott rá, hogy *e jog érvényesülése vizsgálható valamennyi – a személyi szabadságot valóban érintő – állami intézkedés alkotmányossági megítélésekor*. Az Alkotmánybíróság döntéseiben jelezte, hogy a személyes szabadsághoz való jog érdemben felhívható valamennyi, a mozgás és a helyváltoztatást is korlátozó jogszabály alkotmányossági megítéléséhez: e jogok korlátozásának alkotmányossága, az alapjogok korlátozására irányadó követelmények figyelembevételével dönthető el.

Az alkotmánybírói gyakorlat áttekintése során megállapítható, hogy a személyes szabadsághoz való jogot nem általános szabadságjogként értelmezte, annak tartalmát sokkal inkább a fogva tartástól és más jelentős szabadságelvonástól való mentesség biztosításában jelölte meg. Az Alkotmánybíróság szerint a személyes szabadsághoz való jog korlátozható, ugyanakkor a szabadságkorlátozásával szemben fennálló alkotmányos követelmény, hogy a korlátozás feleljen meg a szükségesség és arányosság kritériumának. Álláspontom szerint az Alaptörvény alapján a személyi szabadságkorlátozások előírása során a jogalkotót kötik – a büntetőjogi szankciórendszer ultima ratio jellegéből kiindulva – mind formai (törvényben történő előírás), mind tartalmi (szükségesség és arányosság) alkotmányossági feltételek.

Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése alapján minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz. Az idézett rendelkezés a *gyermekek védelmének alkotmányos alapja*, amely szerint minden gyermeknek joga van elsősorban a családjá, másodsorban az állam és – kivételesen – a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges. Irányadónak tartom továbbra is azt az alkotmánybírói megállapítást, amely szerint a gyermeknek elsődlegesen a családtól kell a szükséges védelmet és gondoskodást megkapnia, ezt azonban kiegészíti, meghatározott esetben pedig pótolja, helyettesíti az állami intézményvédelmi kötelezettség. Az Alkotmánybíróság szerint az állam szerepe a gyermekek védelmében és a róluk való gondoskodásban az, hogy meghatározza a gyermekek alapvető jogai érvényesítésének garanciáit, továbbá létrehozza és működtesse a gyermekek speciális védelmét biztosító intézményrendszert.

<sup>1</sup> Lásd különösen a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 9. cikkét, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezményének 5. cikkét.

A speciális védelem biztosításának kötelezettségéből kiindulva a büntetőjogi és szabálysértési szankciórendszer kialakítása során a gyermekek személyi szabadságának korlátozásakor – az Alaptörvény XVI. Cikk (1) bekezdéséből kiindulva – a mindenkor törvényalkotónak különleges figyelemmel, a 18 éven aluli gyermekek jogainak és mindenek felett álló érdekének figyelembe vétele mellett kell eljárnia: a szabadságelvonás álláspontom szerint alapos alkotmányossági indoklásra szorul, csak végső eszközként alkalmazható. A 18 éven aluli gyermekek esetében önmagában a bűnmegelőzéshez fűződő, elvont társadalmi érdek érvényesítése nem indokolhatja a szabadságelvonás alkalmazását.

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. E rendelkezés gyakorlatilag leképezi és az Alaptörvény szintjére emeli az Alkotmánybíróság által kialakított, az alapjog-korlátozás elsődleges mércéjeként alkalmazott szükségességi-arányossági tesztet. Az Alaptörvény értelmében a jogkorlátozás célja tehát minden esetben *más alapvető jog érvényesülése*, illetve valamely *alkotmányos érték védelme* kell, hogy legyen. Az Alkotmánybíróság korábbi, az Alaptörvény I. Cikk (3) bekezdése alapján továbbra is irányadó gyakorlata értelmében, a korlátozó törvénynek nagyobb a súlya, ha közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítésére és védelmére szolgál, kisebb, ha ilyen jogokat csakis mögöttesen, valamely „intézmény” közvetítésével véd, s legkisebb, ha csupán valamely elvont érték önmagában a tárgya (pl. a köznyugalom).

A szabálysértési elzárás, illetve ezzel szoros összefüggésben a pénzbüntetés elzárásra való átváltoztatása, mint szankció, valamint a szabálysértési őrizet, mint kényszerintézkedés egyértelműen korlátozza az eljárás alá vont személyek személyes szabadsághoz való jogát. Az eljárás alá vont fiatakorú, azaz az Sztv. és az új Sztv. alapján a 14 évnél idősebb, de 18 évnél fiatalabb személyek esetében a rövid időtartamú szabadságelvonás, az elzárás, illetve a szabálysértési őrizet alkalmazásának lehetősége szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a gyermekek személyes szabadsághoz, valamint védelemhez és gondoskodáshoz való jogait, nem szolgálja a gyermek mindenek felett álló érdekét. Egyrészt nem igazolható, hogy a rövid időtartamú szabadságelvonás helyett a törvényalkotó számára nem áll rendelkezésre olyan enyhébb jogkorlátozással járó lehetőség (szankció, intézkedés), amellyel hatékonyan felléphet a fiatakorúak által elkövetett jogsértésekkel, például a miniszteri válaszban is említett vagyron elleni szabálysértések elkövetőivel szemben. Ide sorolhatóak példaként a közérdekű munka, a kompenzáció, a kár helyreállítása, illetve a gyermekvédelmi eszközök használata.

Másrészt – ahogyan azt a jelentésben szereplő konkrét intézkedés is jól szemlélteti – a 18 éven aluli gyermekek, a szabálysértési törvény szóhasználatában fiatakorú személyek esetében, a szabadságelvonással okozott közvetlen és közvetett hátrány és sérelem nem áll arányban az elérhető eredményekkel sem. Az arányosság követelménye kapcsán irányadó nemzetközi emberi jogi, gyermekjogi egyezményekben lefektetett alapkövetelmények (lásd az indoklás 3. pontban) értelmezése szerint a kisebb súlyú jogsértések elkövetése esetén kifejezetten hátrányos, komoly negatív behatással jár a szabadságelvonás alkalmazása. A fiatakorúakkal szembeni büntetőjogi felelősségre vonás elsődleges célja a nevelés és a megelőzés, amelyet a rövid időtartamú szabadságelvonás nem képes biztosítani. A gyermekeket érintő szabálysértési szankciók alkalmazása során az alkotmányosan szükséges „más elbánást” nem garantálja az, hogy az Sztv. és az új Sztv. alapján az elzárás maximális időtartama fiatakorúak esetében rövidebb (60 nap helyett 30, illetve 45 nap).

A néhány napos elzárás álláspontom szerint nemhogy javító, visszatartó erővel rendelkezik, hanem éppen ellenkezőleg, káros hatású. Az elzárás alkalmazása – mint arra a jelentésben vizsgált ügy is például szolgál, hiszen az egyik előállított fiatakorút kórházi pszichiátriára kellett szállítani – pszichés megterheléssel is párosul, ami egy 18 év alatti számára sokkal nagyobb kárt okozhat, mint maga a személyi szabadság korlátozása.

Az ombudsmani indítványban – mivel mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítását külön nem kérelmezhetem – a szabályozás jellege folytán kénytelen voltam az Sztv. és az új Sztv. olyan rendelkezéseinek vizsgálatát és megsemmisítését kezdeményezni, amelyek alapvetően kvázi garanciális jellegű rendelkezésként, fiatalok személyek esetében rövidebb időtartamú maximális elzárást írnak elő. A törvényalkotó azt a megoldást követte, hogy nem külön deklarálta a 18 év alatti gyermekek elzárásának és szabálysértési őrizetbe vételének lehetőségét, hanem a szabadságelvonás alkalmazhatóságát a korábbi mentesülési lehetőség törlésével és ennek fenntartásával tette lehetővé, illetve az alkalmazást látszólag kifejezetten garanciális jellegű szabályok „fedezékébe” rejtette. Következésképpen álláspontom szerint szükséges, de nem elégséges az indítványban megjelölt rendelkezések megsemmisítése, hanem az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellene azt is, hogy nem áll-e fenn mulasztás a mentesülés biztosításával kapcsolatban.

Az Abtv. alapján az alapvető jogok biztosának nincs lehetősége annak kezdeményezésére, hogy az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapítson meg egy lényeges szabályozási hiányossággal összefüggésben. Az említett lehetőség hiánya ugyanakkor – álláspontom szerint – nem zárja ki azt, hogy az alapvető jogok biztos indítványában felhívja az Alkotmánybíróság figyelmét egy adott jogi szabályozás kapcsán az esetleges jogalkotói feladat elmulasztására, különösen akkor, ha a szabályozás hiátus alapvető jogok, követelmények érvényesülését gátolja.

Az Abtv. 46. § (1) bekezdése azt tartalmazza, hogy ha az Alkotmánybíróság *hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában* a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. Az Abtv. 46. § (2) bekezdése szerint a *jogalkotói feladat elmulasztásának minősül*, ha nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztása valósul meg, vagy kifejezett jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladat ellenére nem került sor a jogszabály megalkotására, vagy a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos. Az ombudsmani figyelemfelhívás értelemszerűen nem minősül önálló, külön kérelemnek, vagyis az Alkotmánybíróság joga és lehetősége eldönteni azt, hogy élni kíván-e ezzel a hatáskörével.

2. Az Egyezmény 1. cikke deklarálja, hogy az Egyezmény vonatkozásában gyermek az a személy, aki tizennyolcadik életévét nem töltötte be, kivéve, ha a reá alkalmazandó jogszabályok értelmében nagykorúságát már korábban eléri. A 3. cikk 1. pontja pedig arról rendelkezik, hogy a szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a *törvényhozó szervek* minden, a gyermeket érintő döntésükben a *gyermek mindenképp felett álló érdekét* veszik figyelembe elsősorban.

A kifogásolt törvényi szabályozással összefüggésben lényeges az Egyezmény 37. cikk b) pontja, amelyben azt a kötelezettséget fogalmazza meg, hogy az Egyezményben részes államok gondoskodnak arról, hogy gyermeket törvénytelenül vagy önkényesen ne fosszanak meg szabadságától. A gyermek őrizetben tartása vagy letartóztatása, vagy vele szemben szabadságvesztés-büntetés kiszabása a törvény értelmében *csak végső eszközként* („*as measure of last resort*”) legyen alkalmazható a lehető legrövidebb időtartammal.

Az Egyezmény 40. cikkének 1. pontja arról rendelkezik, hogy az Egyezményben részes államok elismerik a bűncselekmény elkövetésével gyanúsított, vádolt vagy abban bűnösnek nyilvánított gyermeknek olyan bánásmódhoz való jogát, amely előmozdítja a személyiség méltósága és értéke iránti érzékének fejlesztését, erősíti a mások emberi jogai és alapvető szabadságai iránti tiszteletét, és amely *figyelembe veszi korát, valamint a társadalomba való beilleszkedése és abban építő jellegű részvétele elősegítésének szükségességét*. Ugyancsak a 40. cikk 4. pontja rögzíti, hogy a részes államoknak rendelkezések egész sorát, így különösen a gondozással, az irányítással és a felügyelettel, a



tanácsadással, a próbára bocsátással, a családi elhelyezéssel, általános és szakmai oktatási programokkal és nem intézményes megoldásokkal kapcsolatban rendelkezéseket kell hozni annak érdekében, hogy *a gyermekek számára jólétüknek megfelelő, valamint helyzetükhöz és az elkövetett bűncselekményhez mért elbánást lehessen biztosítani.*

Álláspontom szerint a 18 éven aluli személyek szabálysértés elkövetése miatti elzárásának, illetve szabálysértési őrizetbe vételének lehetősége tételesen ellentmond több, az Egyezményben kifejezetten lefektetett és Magyarországra nézve is kötelező erejű alapelvnek. Már a jelentésben is kifejtettem, hogy az Egyezményből következő egyik kiemelt alapelv, hogy fiatakorúval szemben szabadságelvonással járó szankció csak *a végső eszköz* lehet, tehát csak akkor lehet alkalmazni, amikor már semmilyen más eszköz nem áll rendelkezésre. A másik lényeges alapelv a *fokozatosság elve*: nem lehet a legkisebb súlyú deliktumért, egy szabálysértésért rögtön a legsúlyosabb szankciót, a szabadságelvonást (őrizetbe vételt, elzárást) alkalmazni. A harmadik, a magyar jogalkotóra nézve kötelező alapelv a *nevelés elve*: fiatakorú személyek esetében az egész eljárásban – függetlenül attól, hogy milyen fajta szankciót alkalmaznak vele szemben – a nevelési célnak kell érvényesülnie. Az Egyezmény idézett cikkeinek tartalmával kapcsolatban, a kérdés megítélése szempontjából kiemelhető az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága 10. sz. átfogó kommentárjának vonatkozó rendelkezései, valamint az ENSZ Közgyűlésének több határozata is.<sup>2</sup>

Valamely szabálysértési cselekmény elkövetése –álláspontom szerint – nem tekinthető olyan súlyú jogsértésnek vagy büntetettnek, amely indokolná a végső és kivételes eszközként alkalmazandó szabadságelvonást 18 év alatti fiatakorú személyek esetében. Az elzárás alkalmazhatóságának megteremtésekor és fenntartásakor a törvényalkotó nem vette figyelembe a gyermek mindenek fellett álló érdekét. A jogsértést legsúlyosabban megtorló, represszív szabadságelvonó büntetés helyett alkalmazható alternatív jellegű szankciók és intézkedések, valamint a közvetítői eljárás alkalmazásának hiánya, illetve súlyos korlátozottsága nem biztosítja a fokozatosság és a nevelés elvének érvényesítését, az okozott sérelem vagy kár helyreállítását, 18 éven aluli fiatakorú elkövetők valódi reszocializációját.

A fiatakorú személyek esetében ráadásul – megfelelő jövedelem, illetve szülői, rokoni segítség hiányában – gyakrabban felmerülhet a pénzbüntetés elzárásra való átváltoztatásának lehetősége. Megjegyzendő továbbá, hogy – tapasztalataim szerint – jelen pillanatban nem biztosított, hogy valamennyi elzárást töltő fiatakorú személyt elkülönítve, javítóintézetben vagy fiatakorúak büntetés-végrehajtási intézetében tartsák fogva. Lényeges kiemelni azt is, hogy gyermekvédelmi szempontból – az esetleges nagykorúsítást leszámítva – 18 éves korig minden személy gyermeknek minősül, és amennyiben az életében bármilyen veszélyeztető körülmény (ilyen a szabálysértés elkövetése is) adódik, akkor elsősorban a gyermekvédelmi rendszernek kell segítséget nyújtania a gyermeknek és a családnak.

Álláspontom szerint az Alaptörvény rendelkezéseinek sérelmén túl nemzetközi szerződésbe ütköző helyzet keletkezett azért, hogy az Országgyűlés az Sztv.-ben, valamint új Sztv.-ben elmulasztotta a kiskorúak védelmét garantáló Egyezmény 3. cikkében, 37. és 40. cikkében szereplő követelményeket érvényre juttató mentesítő szabályok megalkotását.

Budapest, 2012. április 13.

Üdvözlettel:



**Prof. Dr. Szabó Máté**  
az alapvető jogok biztosa



<sup>2</sup> Lásd különösen fiatakorúak igazságszolgáltatásában alkalmazandó általános minimumkövetelményekről szóló 1985. november 29-én kelt 40/33-as számú ENSZ közgyűlési határozatot („Pekingi Szabályok”), valamint a szabadságuktól megfosztott fiatakorúak védelmének szabályairól szóló 1990. december 14-én kelt 45/113-as ENSZ közgyűlési határozatot („Havannai Szabályok”).