

JOGI FÓRUM PUBLIKÁCIÓ

Gondolatok a szabálysértési törvényben szabályozott közvetítói eljárásról

Szerző:

dr. Hild Ágnes

Jászberény,

2014. április 08.

A tanulmányban a szerző a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvénynek (szabálysértési törvény) a 2013. évi CLXXXVI. törvény által, 2014. január 1. napjától bevezetett közvetítői eljárásra utalás elrendelése során felmerült gyakorlati kérdéseket, problémákat kíván vázolni, valamint azok újragondolásával egy lehetséges megoldási javaslatot mutat be.

A tanulmány első - mintegy bevezető - részében általánosságban és elméleti síkon a közvetítői eljárásról, annak lényegéről, értelméről és céljáról esik szó.

A második rész a szabálysértés során alkalmazandó közvetítői eljárásra, annak általános szabályaira fókuszál, illetve az arra vonatkozó előnyöket, hátrányokat veszi vizsgálat alá.

A dolgozat harmadik része a szabálysértési törvényben kialakított közvetítői eljárás elrendelésével és a szabálysértési eljárás felfüggesztésével felmerült értelmezési problémát ismerteti, míg a negyedik, egyben utolsó rész vázol egy elképzelhető megoldást az említett aggályok kezelésére.

A tanulmány szükségképpen elméleti megközelítésű is, azonban lehetőség szerint a praktikus oldalra koncentrálna tesz javaslatot a felvetett anomália feloldására.

I. Általában a közvetítői eljárásról

A társadalmi együttélés, az életközösségek szükségképpen velejárója, hogy konfliktusok szülessenek, alakulnak, lecsengenek vagy felfutnak, illetve túllépnek önmagukon és akár újabb konfliktusokhoz vezetnek.

Majd minden konfliktus mögött versengés és együttműködés húzódik meg, majd minden problémát szükségletek és érdekek mozgatnak, és minden ilyenfajta mozgatórugó mögött érzelmek feszülnek.

Mivel a viták különböző alanyok között, különböző okok miatt születnek, és meglehetősen eltérő természetűek, ezért különböző rendezőelvek szerint szükséges és logikus is a megoldási lehetőségeket kidolgozni.

Az egyik ilyen konfliktus-rendezési módszer, illetve vita-rendezési eljárás a mediáció.

A mediáció a facilitált tárgyalásnak olyan formája, ahol a felek közvetlenül már nem képesek megegyezni egymással, ezért egy harmadik - külső és független - résztvevő, a felek által közösen kiválasztott mediátor segíti őket a megoldás kidolgozásában.

A mediációs eljárás, mint folyamat urai teljes mértékben a felek, a kezdetektől a befejezésig. Ők határozzák meg együttesen a tárgyalás kereteit, a szabályokat és a végeredményt is, természetesen a mediátor segítségével, aki a szakértelme hozzáadása mellett kontrollálja a folyamatot.

A mediáció számtalan pozitív vonása közül kiemelendő, hogy a felekről, a felek érdekeiről, érzelmi és egyéb szükségleteiről, azaz a konfliktus lényegéről szól.

A mediátor nem foglal állást a felek közötti vitában, nem ad tanácsot, valamint az esetlegesen - de nem feltétlenül - létrejövő megállapodás a felek munkájának, együttműködésének az eredménye.

A mediáció célja, hogy a felek megértsék egymást és egymás problémáját, továbbá, hogy a kettejük közt kialakult kommunikáción változtatva, az együttműködésre törekedjenek.

A mediáció folyamatában a felek attitűdje megváltozik, ezáltal képessé válnak arra, hogy másnyennek lássák egymást.

Ez a folyamat egyfajta megismerés, mely során meghallgatják, odafigyelnek, megértik a másik problémáját, valamint azt, hogy a másik fél ténylegesen erőfeszítéseket tett. Mindezek hatására - optimális esetben - a felek egymással szembeni attitűdje változik meg, és az újraépülő bizalom hatására belátják, hogy ténylegesen képesek a probléma kezelésére.

Egy megfelelő mediáció során a résztvevők képessé válnak arra, hogy kompromisszumra törekvés vagy alkalmazkodás helyett - tapintatosan őszintén kommunikálva - a problémamegoldásra törekedjenek, együttműködjenek.

A közvetítői folyamatban nyilvánvaló, hogy a mediátornak nem a vitás kérdéshez kell értenie, nem abban kell szakértőnek lennie.

A mediátornak a konfliktusok dinamikájában, a tárgyalási folyamatban, a konfliktuskezelésben és a mediációs technikák gyakorlati alkalmazásában kell jártasnak lennie.¹

II. A közvetítői eljárás a hazai szabálysértési jogban

A közvetítői eljárás magyarországi jogforrásai a következők:

- A közvetítői tevékenységről szóló 2002. évi LV. törvény,
- A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény,

¹ Kertész Tibor: Mediáció a gyakorlatban, 2010

- A szabálysértési ügyekben alkalmazható közvetítői eljárás egyes kérdéseiről szóló 73/2013.(XII.18.) BM rendelet,

A szabálysértési törvénynek a 2013. évi CLXXXVI. törvény által, 2014. január 1. napjától bevezetett módosítása hatálybalépését követően lehetővé vált - pozitív feltételek megléte, valamint kizáró okok hiányában - a szabálysértési ügy felfüggesztése melletti közvetítői eljárásra utalása.

A mediáció a szó klasszikus értelmében - az első részben rögzítetteknek megfelelően - a teljes mértékű együttműködésre épül, ennek megfelelően főszabály szerint önkéntes és a felek elhatározásán kívül nem függ kifejezetten egyéb feltételektől.

A közvetítői eljárás jellemzője még a felek által - szintén az együttműködésük eredményeként - kiválasztott közvetítő igénybevétele.

A hazai szabálysértési jogban rögzített közvetítői eljárás - mint a legtöbb hasonló jogi szabályozás - arra épít, hogy a szabálysértés elkövetőjének, azaz az eljárás alá vont személynek a közvetítői eljárás eredményes lefolytatása esetén büntethetelenséget (hiszen *nem büntethető*) ígér, így az eljárás alá vont személy számára ez egy úgynevezett „lebegtetett jutalom”.²

Az ekként szabályozott mediációs folyamatban résztvevő eljárás alá vont személy önkéntessége a szerző szerint ezáltal bizonyos mértékben meg is kérdőjeleződik.

Ugyanakkor a törvény hozzáállása, elvárása érthető és meg is magyarázható, hiszen az eljárás alá vont személy elkövetett egy szabálysértést, azért mintegy vezekel.

² A szabálysértési törvény 2. § (9) bekezdése rögzíti, hogy „ugyanazon szabálysértés miatt nem büntethető, akinek szabálysértési ügyét a szabálysértési hatóság vagy a bíróság közvetítői eljárásra utalta és a közvetítői eljárás eredményes volt.”

A szabálysértési törvény 82/A. § által rögzített, a közvetítői eljárás céljaként megfogalmazottak is eltérnek a mediáció fentebb ismertetett eszményi céljától, mert a törvénymódosítás *megállapodás célirányosan* határozza meg a folyamatot.

Ugyanakkor nyilvánvalóan e felett nem lehet pálcát törni, hiszen egy egyébként is aprólékosan szabályozott jogi eljárásban, a szabálysértési eljárásban ez szintén érthető, elfogadható, sőt el is várható.

A szabálysértési törvény szerint „a közvetítői eljárás célja, hogy a szabálysértés következményeinek jóvátételét és az eljárás alá vont személy jövőbeni jogkövető magatartását elősegítse.

A közvetítői eljárásban arra kell törekedni, hogy az eljárás alá vont személy és a sértett között a közvetítői eljárás céljának elérését elősegítő megállapodás jöjjön létre.”

A jogalkotó a közvetítői eljárásra utalást és az eljárás feltételrendszerét alaposan kidolgozta, és jórészt a törvény XII. fejezetében - az általános eljárási szabályok között - rögzítette.

A szerző ezen általános szabályok közül a kifejezetten a jelen tanulmánnyal szorosan összefüggő következő szakaszokat ismerteti.

A szabálysértési törvény többek között rögzíti, hogy függetlenül az okozott kár részben vagy egészben történő önkéntes megtérítésétől, a szabálysértési eljárás alatt egy alkalommal van helye egy adott szabálysértési ügy közvetítői eljárásra utalásának.

Ezen kívül a törvényhozó azt is megfogalmazta, hogy akár a szabálysértési hatóság, akár a bíróság az elsőfokú érdemi döntés meghozataláig közvetítői eljárásra utalhatja a szabálysértési

elzárással is büntethető szabálysértés, valamint a fiatalkorú által elkövetett szabálysértés miatt indult ügyet, amennyiben az eljárást egyéb okból nem kell felfüggeszteni vagy megszüntetni, az elrendeléshez szükséges feltételek teljesülnek, a kizáró okok nem állnak fenn, és az eljárás alá vont személy, valamint a sértettet hozzájáruló nyilatkozata rendelkezésre áll.

A törvényben rögzített közvetítői eljárás elrendelésének - konjuktív - alapfeltételei a következők:

„a) az eljárás alá vont személy a szabálysértés elkövetéséért való felelősségét elismerte, valamint vállalja a szabálysértéssel okozott sérelmet a sértett által elfogadott módon és mértékben jóvátenni,

b) az eljárás alá vont személy és a sértett is hozzájárult a közvetítői eljárás lefolytatásához, és

c) a szabálysértés jellegére, az elkövetés módjára és az eljárás alá vont személyre tekintettel a szabálysértési eljárás lefolytatása mellőzhető.”

Az elrendelő szabálysértési hatóság vagy a bíróság a fenti esetek együttes fennállása esetén az eljárást legfeljebb 30 napi (a mediátor jelzésére egyszer ugyanennyi idővel meghosszabbítható) időtartamra felfüggeszti és az ügyet közvetítői eljárásra utalja.

A fentiek ellenére sem utalható közvetítői eljárásra egy ügy, amelyben az eljárás alá vont személy ellen korábban szabálysértési eljárás indult, az annak során alkalmazott közvetítői eljárás eredményes volt, és az eredményes közvetítői eljárás befejezésének időpontja óta egy év még nem telt el.

A hazai szabálysértési szabályozás 82/D. §-a szerint a szabálysértési hatóság vagy a bíróság székhelye szerint illetékes pártfogó felügyelői szolgálat közvetítői tevékenységet végző pártfogó felügyelője folytatja le az eljárást.

Mindez a gyakorlatban azt jelenti, hogy az illetékes kormányhivatal Igazságügyi Szolgálatánál dolgozó mediátorok végzik a közvetítői munkát.

A szabálysértési törvény 82/D. § (3) bekezdése szerint „A szabálysértési hatóság vagy a bíróság a közvetítői eljárásra utalásról szóló döntésének kézbesítésével egyidejűleg a közvetítő rendelkezésére bocsátja az e törvényben meghatározott feladatai ellátásához szükséges iratokat.”

Ez praktikusán annyit tesz, hogy az elrendelő végzéssel együtt a felek vállaló, hozzájáruló nyilatkozatát és elérhetőségét - az iratcsomót nem - szükséges megküldeni az Igazságügyi Szolgálat felé.

A jogszabály 82/E. § alapján a közvetítői eljárás a szabálysértési eljárást a bírósági eljárásban a bíróság - közvetítői eljárás lefolytatása érdekében hozott - felfüggesztő végzésének meghozatalával kezdődik.

A szabálysértési törvény rögzíti a mediációval általánosságban megfogalmazott, és a tanulmány első részében kifejtett alapvető elvárásokat is, melyek szerint a sértett és az eljárás alá vont személy egyenrangú felek, bármikor visszavonhatják az eljárásban történő részvételükre vonatkozó hozzájárulásukat, minden egyezsége önként kell jutniuk.

A közvetítői eljárás gyors és hatékony befejezése érdekében a szabálysértési törvény a 82/F. § szerint szigorú eljárási határidőket szabályoz.

E szerint „a közvetítői eljárást úgy kell megszervezni, hogy azt a szabálysértési eljárás felfüggesztésének időtartamán belül be lehessen fejezni és a megállapodásról szóló okirat, valamint a jelentés a szabálysértési eljárás felfüggesztése határidejének letelte előtt megérkezzen a szabálysértési hatósághoz vagy a bírósághoz.”

A közvetítői eljárás során a jogalkotó minden áron megállapodásra törekszik, és a megállapodás akkor jön létre a szabálysértési törvény 82/H. §-a szerint „ha a sértett és az eljárás alá vont személy között a szabálysértéssel okozott kár megtérítésében vagy a szabálysértés káros következményeinek egyéb módon való jóvátételében azonos álláspont alakul ki”.

Ugyanezen szakasz rögzíti a megállapodás kötelező tartalmi elemeit, mely szerint abban szerepelni kell, hogy

„a) az eljárás alá vont személy az e törvényben meghatározott határidőig a szabálysértéssel okozott kárt megfizeti vagy más módon jóvátételt nyújt,

b) az eljárás költségeit ki viseli.”, valamint azt az elvárást is, hogy „a megállapodásban vállalt kötelezettségeknek meg kell felelniük a jogszabályoknak, ésszerűnek kell lenniük és nem ütközhetnek a jó erkölcsbe.”

Az egyes kormányhivataloknál működő Igazságügyi Szolgálat közvetítője a törvényben meghatározott feltételeknek megfelelő - azaz ha az eljárás alá vont személy a jóvátételt olyan határidővel vállalja, amely a közvetítői eljárás lezárását nem késlelteti - megállapodást jóváhagyja, arról okiratot állít ki, amelyet a felek aláírnak.

Ez a közvetítő által kiállított okirat közokiratnak minősül (más kérdés ugyanakkor, hogy a jogszabály szerint a közvetítői eljárás célján túlmenően joghatás kiváltására nem alkalmas).

A közvetítői eljárás eredményesen azon a napon fejeződik be, amikor a közvetítő által jóváhagyott megállapodás alapján az eljárás alá vont személy a szabálysértéssel okozott kárt a sértettnek megtérítette vagy a szabálysértés káros következményeit egyéb módon jóvátette.

Az eljárás befejezését követően a közvetítő az eljárásáról jelentést készít, és azt megküldi a szabálysértési hatóságnak vagy a bíróságnak.

A bíróság az eredményes közvetítői eljárásról szóló okirat és a közvetítői jelentés birtokában a szabálysértési törvény 83. § (1) bekezdés j) pontja alapján a szabálysértési eljárást határozattal megszüntetni.

III. A szabálysértési törvényben szabályozott közvetítői eljárás elrendelésével felmerült aggályok

A szabálysértési eljárásban alkalmazható közvetítői eljárás részletekbe menően kidolgozott bírósági gyakorlatáról nem tudunk még beszélni.

Ennek indoka azon egyszerűnek tűnő ok mellett, hogy nem telt el kellő idő a bevezetése óta, egyéb, szerteágazó magyarázattal is alátámasztható.

Ilyen indoknak tekinthető - többek között - a magyar társadalom és benne az egyén sajátossága, hogy nem feltétlenül kíván együttműködni, leginkább csak akkor, ha „megéri”.

Továbbá, hogy a szabálysértési értékhatáron belül mozgó tételek nagy részében, a csekély kárérték miatt érdektelen a sértett, így legfőbbképpen a bevásárló áruházak, akik egy része általános jelleggel kinyilvánította, hogy a szabálysértési eljárásban nem járul hozzá a közvetítői eljárásra utaláshoz.

Bármiként is kívánjuk indokolni, a közvetítői eljárás - így a szabálysértési törvényben szabályozott mediáció is - ma még a kevésbé elfogadott és alkalmazott konfliktus-rendezési eljárások közé tartozik, a társadalom fenntartással kezeli.

A fenti elméleti síkú bevezetőt követően jelen tanulmányban kifejezetten egy, a közvetítói eljárásra utalás és egyúttal az eljárás felfüggesztése tárgykörében jelentkező gyakorlatias problémára szeretnék rávilágítani.

A kérdés a szabálysértési törvény közvetítói eljárását bevezető és annak általános szabályait taglaló, a XII. fejezetbeli a 82/A-C. §-t, a szintén ezen fejezetben található, az eljárás felfüggesztéséről, és megszüntetéséről szóló 82. § és 83. §-t érinti.

Ezen túlmenően a probléma a kényszerintézkedések között, a XI. fejezetben a szabálysértési őrizet feltételeit rögzítő 73. §-t, és a XVII. fejezetbeli, a rendőrségi előkészítő eljárást szabályozó 117. §-t, valamint ugyanezen fejezetben szabályozott, a bíróság elé állítást megfogalmazó 124-125. §-t érinti.

A szerző jelezni kívánja, hogy az anomáliát már egyes törvényszékek az Országos Bírósági Hivatal felé is jelezték, elkezdődött a szakmai eszme-csere a kérdésben, különösen azért, mert a probléma felvetése nem pusztán elméleti, hanem szabálysértési ügyek konkrét tapasztalatán alapul, mielőbbi rendezést kíván.

Különösen kiélezetté vált a kérdés a bíróság elé állításos, ügynevezett gyorsított eljárásos ügyekben.

Véleményem szerint a szabálysértési törvény nem minden esetben következetes szóhasználatából (is) adódó bírósági, illetőleg rendőrségi hatáskörök rendezetlenségére vezethető vissza a felvetett probléma.

Ugyanis az ORFK Rendészeti Főigazgatósága által, 2013. decemberében kiadott, majd 2014. márciusában megerősített útmutató hatására a rendőrkapitányságok a szabálysértési törvény 118. § (1) bekezdésére és a 120. § (1a) bekezdésre hivatkozással rögzítették, hogy kizárólag a bíróság dönthet az eljárás felfüggesztéséről és a közvetítói eljárásra utalásról akár az előkészítő eljárás iratai alapján, akár a megtartott tárgyaláson.

A rendőrség eltérő értelmezésének legfőbb indoka véleményem szerint az lehet, hogy a szabálysértési törvény nem következetesen alkalmazza a „szabálysértési hatóság és a bíróság”, valamint a „rendőrség”, ill. „az előkészítő eljárást végző szerv” kifejezéseket.

A jogszabály egyes szakaszaiban indokolatlanul eltűnik hol egyik, hol másik, illetve más-más fogalomként értelmeződik újra.

A rendőrség így más értelmezésre jut a tekintetben, hogy „az előkészítő eljárást lefolytatóra” a szabálysértési hatóságra vonatkozó szabályozás alkalmazható, avagy sem. Noha egyébként, az előkészítő eljárás során számos olyan kérdésben eljár, amely - logikusan - a szabálysértési hatóság feladataként van rögzítve.

A szabálysértési törvény közvetítói eljárásával, illetve annak elrendelésével összefüggő kérdéshez visszatérve, álláspontom szerint a törvény 117. § (2) bek., (4a) bek. rendelkezései alapján az előkészítő eljárást lefolytató rendőrségnek a következő lenne a feladata.

Akár a bíróság elé állításos (tehát a szabálysértési őrizet), akár az általános szabályok szerinti előkészítő eljárásban az előkészítő eljárást lefolytató rendőrség a feleket tájékoztatja a közvetítói eljárásról, és felhívja őket a jognyilatkozatok előterjesztésére.

Ezzel a rendőrségi gyakorlat is egyetért. Ezt követően azonban a rendőrség jelenlegi gyakorlata merőben mást mutat.

Álláspontom szerint a rendőrségnek kötelessége, hogy a felek közvetítői eljárásra vonatkozó jognyilatkozatait elbírálja, és a feltételek fennállása esetén az eljárás felfüggesztése (82.§) mellett azt közvetítői eljárásra utalja, továbbá az eredményes közvetítést követően az eljárást megszüntesse az eljárás alá vonttal szemben a szabálysértési törvény 117. § (7) bekezdése a 83. §-a alapján.

A mai rendőrségi gyakorlat szerint az előkészítő eljárást lefolytató, illetve az eljárás alá vont személyt a bíróság elé állító rendőrség ugyan a feleket tájékoztatja a közvetítői eljárásról, és fel is hívja őket a jognyilatkozat előterjesztésére, azonban mindezt követően nem vizsgálja és így nem dönt a közvetítői eljárásra utalásról, még akkor sem (!), ha annak minden egyes feltétele adott.

Az előkészítő eljárás esetén ez komoly dilemmát okoz, ugyanakkor az irat bírósághoz érkezésekor - tehát bizonyos időbeli veszteséggel ugyan, de - a bíróság dönt a közvetítői eljárás elrendeléséről. E helyütt leginkább a szabálysértési eljárás hatékonyságának romlását vethetjük fel komoly problémaként, amely szöges ellentétben áll a törvény indoklásában megfogalmazott célokkal.

A következő, ennél jóval komolyabb, álláspontom szerint alkotmányossági aggályokat is felvető kérdéskör a bíróság elé állításos ügyekben jelentkezik.

Ugyanis a bíróság elé állításos ügyekben a rendőrség ugyan beszerzi a közvetítői eljárásra utaláshoz *szükséges és elégséges* iratokat, nyilatkozatokat, azonban mégsem dönt arról, sőt az őrizet feltételeinek fennállása esetén szabálysértési őrizetbe veszi az eljárás alá vont személyt.

A rendőrség ilyen eljárása sajnos elvezethet oda, hogy olyan eljárás alá vont személyek is őrizetbe kerülhetnek, akik esetében később a bíróság az eljárás felfüggesztése mellett közvetítői eljárásra utalja az ügyet, illetve az eredményes közvetítői eljárást követően megszüntetné a szabálysértési eljárást.

IV. A szabálysértési törvényben szabályozott közvetítői eljárás elrendelésével és az eljárás felfüggesztésével felmerült aggályok megoldására vonatkozó törvénymódosítási javaslat

Álláspontom szerint az ilyen jelentős aggályokat felvető, ennyire ellentétes, problémás értelmezést és gyakorlatot is lehetővé tevő jogszabályi rendelkezés nem tartható, az módosításra szorul.

Mindezek feloldására a szerző egy általános jellegű, a rendőrség előkészítő eljárásáról szóló, a szabálysértési törvény alábbiakban megfogalmazott 117. § (4.b.) bekezdése beiktatását, valamint ugyanezen szakasz (7) bekezdésének kiegészítését javasolja.

„117. § (...)

(4a) Ha az előkészítő eljárás során mind a sértett, mind az elkövető kiléte megállapítható és a közvetítői eljárással összefüggő, a 82/A. § (5) bekezdésében meghatározott kizáró feltétel nem áll fenn, a rendőrség a sértettet és az eljárás alá vont személyt tájékoztatja a szabálysértési eljárásban alkalmazható közvetítői eljárás szabályairól, valamint arról, hogy a közvetítői eljárásra utaláshoz szükséges jognyilatkozatok az előkészítő eljárásban is előterjeszthetők.

(4b) Az előkészítő eljárás során a közvetítői eljárással összefüggésben a szabálysértési hatóság kifejezés alatt az előkészítő eljárást lefolytató szervet is érteni kell.”

(5) Az előkészítő eljárás befejezését követően a rendőrség az előkészítő eljárás során keletkezett iratokat, adatokat, megállapításokat tartalmazó jelentését - a (7) bekezdésben foglalt eseten kívül - haladéktalanul megküldi a bíróságnak.

(6) A rendőrség az (5) bekezdésben foglalt jelentésnek a bírósághoz történő megküldését megelőzően - az érték-egybefoglalás megállapíthatósága érdekében - ellenőrzi, hogy az eljárás alá vont személlyel szemben tulajdon elleni szabálysértés elkövetése miatt folyik-e másik előkészítő eljárás.

(7) Az előkészítő eljárás során az eljárás felfüggesztésére a 82. §-ban, az eljárás megszüntetésére a 83. §-ban, valamint a panasszal kapcsolatban a 98. §-ban foglaltakat kell alkalmazni.”

A szerző véleménye szerint e törvénymódosítási javaslat célravezető, nem ad lehetőséget félreértelmezésekre, és orvosolná a tanulmányban felvetett problémát.

Álláspontom szerint ugyanis e csekély törvényi bekezdést érintő törvénymódosítással a szabálysértési előkészítő eljárást lefolytató rendőrség is megerősítést és vitathatatlanul egyértelmű felhatalmazást kapna arra, hogy a feltételek fennállása esetén, és a kizáró okok hiányában a szabálysértési ügyet közvetítői eljárásra utalja, valamint ennek érdekében a szabálysértési ügyet felfüggeszse.