

Dr. Gáva Krisztián úrnak

közjogi jogalkotásért felelős helyettes államtitkár

Közgazgatási és Igazságügyi Minisztérium

Budapest

A Transparency International Magyarország (a továbbiakban: TI) üdvözöli a jogalkotónak a Büntetőtörvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény hatálybalépéséhez kapcsolódó átmeneti rendelkezésekről és egyes törvények módosításáról szóló törvény tervezetében (a továbbiakban: tervezet) megjelenő, a bűnözésből származó vagyonoknak a jelenleginél hatékonyabb felderítésére irányuló törekvését. Ezen a területen bőven van még előrelépési lehetőség, hiszen – noha erre a tervezet nem mutat rá – a bűnüldözés jelenlegi rendszere a vagyon elleni és a gazdasági bűncselekményekkel okozott károknak csak nagyjából az egytizedét tudja visszaszerezni, tehát a bűncselekménnyel szerzett vagyonok döntő többsége a bűnözők kezén marad. A TI arról van meggyőződve, hogy a korrupciós bűncselekmények jellemzője az illetéktelen előny megszerzéséből származó jogellenes gazdagodás, amelyre az államnak hathatós büntetőjogi válaszokat kell adnia annak érdekében, hogy csökkenjen a korrupció területén jelenleg tapasztalható következménynélküliség. A korrupció útján szerzett javak állam általi elvonásának hiányában a korrupció továbbra is alacsony kockázatú és nagy haszonnal kecsegtető ügylet marad.

A tervezettel összefüggésben a TI általános jelleggel rámutat arra, hogy a bűncselekmények elkövetéséből származó vagyon állam általi elvonásához szükséges bűnüldözői munkát a jelenleg is működő bűnüldöző szervezetek a bűncselekmények felderítése és nyomozása során kell ellátniuk. A TI előtt is ismert, hogy a bűnüldözés Magyarországon hagyományosan elkövető központú, azaz a nyomozás elsősorban az elkövető kilétének és hollétének a megállapítására, illetve a felelősségre vonásához (a vádemelés tárgyában történő döntéshez) szükséges bizonyítékok összegyűjtésére irányul. Ugyanakkor a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) 75. § (1) bekezdése a bizonyítás általános követelményei körében valamennyi, a büntetőjogszabályok alkalmazásában jelentős tény feltárását előírja, míg a 28. § (1) bekezdése az ügyész feladatává teszi az a terhelttel összefüggő valamennyi – mentő és terhelő, illetőleg súlyosító és enyhítő – körülmény figyelembevételét. Vagyis a bűnüldöző szervezet a jelenleg hatályos büntetőeljárás rendelkezések értelmében is kötelesek lennének a bűnös eredetű, ezért az állam által büntetőjogi szankció (elkobzás, vagyonelkobzás) alkalmazásával elvonandó dolgok, vagyonok mint a büntetőjogszabályok alkalmazása szempontjából jelentős körülmények felderítésére.

Ennek a követelménynek az érvényre juttatása érdekében a nyomozó és a bűncselekmények felderítését végző más hatóságok szakemberei, valamint az ügyészek megfelelő képzésével kriminalisztikai tudásukat kell fejleszteni, valamint szükség esetén újabb, a megfelelő tudással rendelkező szakembereket kell alkalmazni. A tervezet ehelyett a Be. módosításával külön eljárásként szabályozza az ún. vagyon-visszaszerzési eljárást és annak teljesítésére a

rendőrség mint általános nyomozó hatóság szervezetében külön nyomozó hatóságként működő vagyon-visszaszerzési hatóságot (a továbbiakban: VVH) hatalmazza fel.

A TI nyomatékkal felhívja a figyelmet arra, hogy az új nyomozó szerv létrehozatalára és működtetésére fordítandó költségvetési támogatás összege, főként a szervezetalakítással összefüggő dologi és vezetői jellegű kiadásokra figyelemmel, mindenképpen meghaladja a meglévő bűnüldöző kapacitások személyi állományának létszám- és tudásbeli fejlesztéséhez szükséges összegeket. A külön nyomozó hatóságként működő VVH létrehozatala esetén ugyanis ez utóbbi költségeket ugyanúgy rá kell szánni a VVH érdemi ügyintéző (bűnüldöző) munkát végző dolgozóinak az alkalmazására, ám ezt a kiadást az új szervezet dologi és vezetői költségei továbbnövelik. Ezzel összefüggésben különösen sajnálatos, hogy a tervezet a vagyon-visszaszerzési eljárás tárgyában fűzött hatásvizsgálati lap mindössze annyit tartalmaz, hogy a VVH „létrehozása és működése további költségek felmerülését valószínűsíti”, ám – a Belügyminisztérium mulasztása következtében – „a végrehajtáshoz szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételek biztosításáról a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumnak nincs megfelelő információja”.

A VVH mint külön rendőrségi nyomozó hatóság felállításával összefüggésben a TI arra is emlékeztet, hogy Magyarországon már jelenleg is túllentül sok állami hatóság hivatott a bűncselekményekből származó javak, vagyonok felderítésére. Amellett, hogy a Be. szerinti nyomozó hatóságok és az ügyész is köteles e feladat ellátására, mind a polgári, mind a katonai nemzetbiztonsági szolgálatok széles körben végeznek bűnfelderítő tevékenységet is. Ezen túlmenően a Nemzeti Védelmi Szolgálat például a rendvédelmi és egyes kormányzati szerveknél jelentkező korrupció ellen is küzd, ami részben szintén a bűnös eredetű gazdagodás vizsgálatával valósul meg. A TI szerint elenyésző az esélye annak, hogy a bűnözésből származó vagyonok felderítéséhez szükséges, jelenleg rejtve marad információk, adatok a VVH-nak mint újabb hatósági szereplőnek a belépésével váljanak elérhetővé. Éppen ellenkezőleg, a TI arra számít, hogy a már most is túlzottan szétaprózott bűnüldözés területén a VVH megjelenése elvtelen versengéshez vezetne és végső soron a tervezet céljával ellentétes hatást fejtene ki. Számolni kell ugyanis azzal, hogy a vagyon-visszaszerzéshez szükséges információ megszerzése és annak az eredményes eljáráshoz szükséges megosztása helyett az egyes bűnfelderítő, nyomozó hatóságok elrejtjenék az információt a másik elől.

A vagyon-visszaszerzési eljárás mint új külön eljárás Be.-ben történő szabályozásával a TI azért sem ért egyet, mert ezzel a tervezet mintegy szentesíti azt a jelenlegi hibás bűnüldözői gyakorlatot, amely az elkövető kézre kerítésén és elszámoltatásán túl nem fordít kellő figyelmet a bűnözésből származó vagyonok felderítésére. A tervezet e megoldása ugyanis azt a téves jogpolitikai üzenetet hordozza, hogy a nyomozásnak és a vádelőkészítésnek továbbra is elégséges az elkövetőre összpontosítania, hiszen a bűnös vagyon feltárása más hatóság (szervezet) hatáskörébe tartozik.

A TI mindezekén túl arra is rámutat, hogy a tervezet szerinti megoldás – az eddig felhozott elvi, elméleti ellenérveken túl – saját rendszerén belül sem alkot koherens szabályozást. Ha az a jogalkotó célja, hogy a vagyon-visszaszerzést a Be.-ben szabályozott külön eljárás keretében a VVH végezze, az alábbi észrevételeket mindenképpen figyelembe kell vennie:

MAGYARORSZÁG

1. A Be. tervezet szerinti 554/Q. § (1) bekezdése értelmében vagyon-visszaszerzési eljárásnak csak az elkobzás és a vagyonelkobzás alá eső dolgok vagy vagyonok biztosítása érdekében lenne helye. Ez a megfogalmazás téves, hiszen a felsorolt dolgok, vagyonok biztosítására a Be. által szabályozott vagyoni kényszerintézkedések (biztosítási intézkedés, zár alá vétel, lefoglalás) szolgálnak. A vagyon-visszaszerzésnek az elkobzás, vagyonelkobzás lehetséges tárgyának a felkutatása és azonosítása kell legyen a célja, nem a tárgyak pusztá biztosítása. A vagyon-visszaszerzési eljárás kriminalisztikai értelemben ugyanolyan múltfeltáró megismerésre irányuló tevékenység, mint a nyomozás, ezért azt ekként célszerű szabályozni.
2. A Be. tervezet szerinti 554/Q. § (2) bekezdés értelmében a VVH az ügyész vagy a nyomozó hatóság kezdeményezésére folytatja le a vagyon-visszaszerzési eljárást. Ez a megfogalmazás arra enged következtetni, hogy vagyon-visszaszerzési eljárásra csak valamely bűncselekmény miatt már elrendelt nyomozással párhuzamosan kerülhet sor. A vagyon-visszaszerzési eljárás ilyen módon történő koncipiálása azért hibás, mert elzárja a VVH-t annak lehetőségétől, hogy a bűncselekménnyel összefüggő vagyont a bűncselekmény nyomozásának megkezdését megelőzően felderíthesse. A nyomozó hatóságok, de az általa nyomozott bűncselekmények esetén az ügyész is jogosultak a nyomozás elrendelését megelőzően bűnüldözési célból titkos információgyűjtés végzésére. Amennyiben a VVH például korrupcióval vagy szervezett bűnözéssel összefüggő vagyont kutat, az alpbűncselekmény miatt elrendelt nyomozás időpontjában adott esetben már hiába kezd vagyon-visszaszerzési eljárásba, mert ekkorra az elvonandó vagyon már nem lelhető fel. Ez az ilyen tárgyú nyomozások jelenlegi tapasztalata is. Ezen a helyzeten az sem fog változtatni, hogy a vagyon-visszaszerzési eljárást a VVH és nem az ügyész, illetve az adott bűncselekmény nyomozására egyébként hatáskörrel rendelkező nyomozó hatóság folytatja. Ezért a VVH-t is fel kell ruházni feladatkörében a titkosszolgálati eszközöknek a vagyon-visszaszerzési eljárás részeként már a nyomozás elrendelését megelőzően történő alkalmazására. A VVH erre vonatkozó jogosultsága egyébként a Be. tervezet szerinti 554/P. § (2) bekezdéséből is következne, amelynek értelmében a VVH a rendőrség nyomozó hatósága, márpedig a rendőrség nyomozó hatóságai az általános gyakorlat alapján a rendőrségről szóló törvényben meghatározott titkos információgyűjtés eszközeivel is felderítik a hatáskörükbe tartozó bűncselekményeket.
3. A Be. tervezet szerinti 554/Q. § (3) bekezdése szerint a VVH gyakorlatilag nem végezhetne el semmilyen, a hatáskörébe tartozó eljárás lefolytatásához szükséges cselekményt. Nyomozni (a tervezet rendszerében eljárási cselekményt végezni) csak az ügyész jóváhagyásával lenne jogosult. A tervezet nem ad magyarázatot arra, hogy miért szükséges a nyomozás feletti általános ügyészi felügyelet és a nyomozással történő ügyészi rendelkezés kereteit messze meghaladó jogosítványokat biztosítani az ügyésznek a vagyon-visszaszerzési eljárásban. A tervezet értelmében a VVH egyetlen halaszthatatlan nyomozási cselekményt sem hajthatna végre, így ügyészi jóváhagyás hiányában kénytelen lenne tétlenül szemlélni a visszaszerezni remélt vagyon család kimenekítését is akár.

4. Az sem derül ki a tervezetből, hogy a VVH a Be. tervezet szerinti 554/Q. § (4) bekezdése értelmében miért ne lehetne jogosult terhelt kihallgatására, illetve őrizetbe vételére. Legalább a késedelmet nem tűrő esetekben lehetőséget kell adni arra, hogy a vagyon-visszaszerzési eljárás keretei között is sor kerülhessen gyanúsított felelősségre vonásra, illetve folytatólagos gyanúsított kihallgatásra. Elképzelhető, hogy a terhelt 12 órai tartamot meghaladó hatósági őrizetének szükségessége a VVH hatáskörében, vagyon-visszaszerzési eljárás során merül föl, ezért koncepcionálisan hibás a VVH bűnügyi őrizet elrendelésére vonatkozó jogát kizárni. Értelmszerűen a VVH ebben a körben kizárólag a vagyon-visszaszerzési eljárás érdekében kaphatna jogosultságokat, tehát nem a kutathatná a bűnfelelősség elsődleges kérdéseit, azaz nem vehetné át az ügyész, illetve a „principális” nyomozó hatóság feladatait.
5. Ugyanitt arra is rá kell mutatni, hogy a tervezet indokolása tévesen állítja azt az őrizetbe vétel tilalmát illetően, hogy ezzel a megoldással a VVH elveszíti a többi személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedés kezdeményezésének a jogát is. A Be. valójában nem tiltja meg például az előzetes letartóztatásnak a terhelt őrizetbe vétele nélkül történő elrendelését. Bár ez tipikusan a bíróság eljárásban fordul elő, tételes jogi rendelkezés nem zárja ki azt, hogy a nyomozó hatóság – és ekként a VVH – vagy az ügyész az általa előállított terheltnek kezdeményezze a személyi szabadság korlátozásával vagy elvonásával járó, a bíró hatáskörébe tartozó kényszerintézkedés elrendelését.
6. A Be. tervezet szerinti 554/Q. § (5) bekezdés értelmében a vagyon-visszaszerzési eljárás befejeződik az alapul fekvő bűncselekmény nyomozásának a nyomozási iratok megismertetésével történő lezárásakor. Ehhez képest a Be. tervezet szerinti 554/R. § (1) bekezdése értelmében vagyon-visszaszerzési eljárásra a bíróság ügydöntő határozatának jogerőre emelkedését követően is sor kerülhet. A tervezet ugyanakkor nem teszi lehetővé, hogy akár a nyomozó hatóság, akár az ügyész vagyon-visszaszerzési eljárást kezdeményezzen a nyomozás iratainak a megismertetését követően, ahogyan a bíróság is el lenne zárva ettől a lehetőségtől mind a tárgyalás előkészítése, mind pedig a per tárgyalása során. Legalább az ügyésznek indokolt lehetővé tenni, hogy a vádelőkészítés, illetve a tárgyalás alakulására, eredményére figyelemmel az alapügy nyomozásának befejezését követően is intézkedhessen vagyon-visszaszerzési eljárás indítása iránt.
7. Amint a Be. tervezet szerinti 554/Q. § (4) bekezdése esetében, úgy az 554/R. § (3) bekezdésében sem érthető, hogy a VVH miért ne vehetne őrizetbe vagy hallgathatna ki terheltet. A tervezetnek ebben a körben legfeljebb a jogerősen elítélt, de személyi szabadságában nem korlátozott terheltnek a terhére rótt bűncselekménnyel összefüggő „utólagos” vagyon-visszaszerzési eljárás során történő ismételt felelősségre vonásáról kell rendelkeznie. De e terhelt más bűncselekmény miatt vagy más terhelt ugyanúgy a VVH látókörébe kerülhet, mint a nyomozással párhuzamosan zajló vagyon-visszaszerzési eljárás esetében, ezért ebben a körben is indokolt a VVH-t legalább a halaszthatatlanul szükséges nyomozási cselekmények elvégzésére felhatalmazni. Továbbá az is kérdéses, hogy a tervezet a bíróság ügydöntő határozatának jogerőre emelkedését követő vagyon-visszaszerzési eljárás keretében miért nem engedi meg a



MAGYARORSZÁG

VVH-nak titkos nyomozás folytatását. Titkosszolgálati eszközök igénybevétele ugyanúgy indokolt ebben a körben, ahogyan a vádemelést megelőző vagyon-visszaszerzési eljárásban.

8. Az „utólagos” vagyon-visszaszerzési eljárás szabályozásakor a tervezetnek mindenképpen rendelkeznie kell arról az esetről, ha a bíróság a jogerős ügydöntő határozatában a terheltet bűncselekmény hiányában menti fel. Ilyenkor aligha képzelhető el, hogy vagyon-visszaszerzési eljárás induljon, hiszen bűncselekmény hiányában elkobzás, illetve vagyonelkobzás alá eső dologról, vagyonról sem beszélhetünk.
9. Ugyanezen ok miatt szükséges az is, hogy a tervezet a vádemelést megelőzően zajló vagyon-visszaszerzési eljárás körében önállóan nevesített megszüntetési okként szabályozza az alapul fekvő bűncselekmény miatt indított nyomozás, illetve büntetőeljárás bűncselekmény hiányában történő megszüntetését, illetve a feljelentés bűncselekmény hiánya miatt történő elutasítását.
10. A tervezet érzékelhető célja az volt, hogy kizárja a VVH által a vagyon-visszaszerzési eljárással a bűncselekmény nyomozását végző hatóságnak, ügyésznek támasztott konkurenciát. Ezt a tervezet a fentiekben ismertetett, részben téves és következetlen megoldásokkal oldja meg. A TI mégis kénytelen rámutatni, hogy a tervezet adós marad annak előírásával, hogy a VVH az eljárása során feltárt és a hatáskörébe nem tartozó cselekmény miatt haladéktalanul köteles feljelentést tenni az ügyésznél, illetve a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező nyomozó hatóságnál. A feljelentési kötelezettség a VVH által begyűjtött információk kötelező kimeneti csatornáját alkotja meg, kizárva ezáltal azt, hogy a VVH információkat visszatarthasson, illetve készletező adatgyűjtést végezzen.

A TI tehát a vagyon-visszaszerzési eljárás és a VVH mint külön rendőrségi nyomozó hatóság tervezet szerinti szabályozását összességében elutasítja és rámutat a tervezet által választott megoldás belső logikai problémáira is. Ehelyett a TI a bűnüldözés jelenlegi gyakorlatának az átalakítását, az elkövetőre összpontosító bűnüldözői szemlélet megváltoztatását és az ehhez szükséges személyi feltételek megteremtését javasolja.

A tervezet módosítja a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló 2001. évi CIV. törvényt is. A TI kifejezetten üdvözlö, hogy a jövőben a jogi személy bűncselekmény elkövetéséhez történő felhasználása is elegendő lesz a jogi személlyel szembeni kriminális szankciók alkalmazásához. Ez – szemben a tervezet e rendelkezéséhez fűzött részletes indokolásában foglaltakkal – nem egyedül a terrorizmus finanszírozása elleni fellépés hatékony eszköze lehet. Valójában a korrupciós ügyletek körében is gyakori, hogy a jogtalan előnyt valamely jogi személy közbeiktatásával szerzik meg. Így a jogi személy kriminális szankcionálhatósága feltételeinek szélesítése a korrupció leküzdését is szolgálja. A TI azonban ezt a módosítást csak szükséges, de nem elégséges feltételnek tekinti. A jogalkotónak szembe kell néznie azzal a ténnyel, hogy a gyakorlatban a jogi személyekkel szemben nem szabnak ki kriminális szankciót. Megoldást jelenthet, ha nem lenne követelmény az, hogy a jogi személy javára, érdekében tevékenykedő meghatározott személy – tulajdonképpen a jogi személy vezetője – elkövetője legyen a jogi személy elleni intézkedés

Transparency International Magyarország • Levelezési cím: 1055 Budapest, Falk Miksa utca 30. •

Tel/fax: +36 (1) 269-95-34 • E-mail: info@transparency.hu

• Web: <http://www.transparency.hu>

alapjául szolgáló bűncselekménynek vagy tudjon e bűncselekmény elkövetéséről és ezért felelősségre is vonják. A korrupció körében ugyanis elképzelhető az, hogy az alapul fekvő bűncselekmény miatt senkit nem lehet felelősségre vonni, de elkobozható vagyon kerül elő, amelyet a VVH vagyon-visszaszerzési eljárás eredményeként egy jogi személy tulajdonában azonosít. Ebben az esetben indokolt, hogy a jogi személlyel szemben annak ellenére alkalmazzanak büntetőjogi jogkövetkezményt, hogy a vezetőjét nem marasztalják el.

Budapest, 2012. október 24.

Tisztelettel:

Dr. Alexa Noémi
ügyvezető igazgató