

*Dr. Miskolczi Barna úrnak*  
miniszteri biztos

Igazságügyi Minisztérium  
Büntetőjogi Jogalkotásért Felelős Helyettes Államtitkárság

Budapest

Hiv. szám: XX-BJFHÁT/7-108/2016.

### **Tisztelt Miniszteri Biztos Úr!**

A büntetőeljárásról szóló új törvény tervezetét (a továbbiakban: tervezet) köszönettel megkaptam. Előrebocsátom, hogy a Transparency International Magyarország (a továbbiakban: TI) a bűnözés elleni küzdelemben résztvevő állami szervezetek átláthatósága és működésük számonkérhetősége, továbbá a korrupció elleni küzdelem hatékonysága szempontjából vizsgálta meg a tervezetet. Ezért, a büntetőeljárás kodifikációval összefüggő, 2015. június 9-én megtartott személyes egyeztetésen előadottakhoz hasonlóan, a TI tervezetre vonatkozó észrevételei elsősorban arra irányulnak, hogy előmozdítsák a korrupciós bűncselekmények hatékony üldözését és csökkentsék a büntető igazságszolgáltatásban közreműködő szervezetek működése feletti kontrollok hiányából vagy elégtelen voltából fakadó kockázatokat.

Az ügyészség a büntetőeljárásról szóló, jelenleg hatályos 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) rendszerében is meghatározó súllyal vesz részt a bűnözés elleni küzdelemben és a büntető igazságszolgáltatás előkészítésében. Jól érzékelhető, hogy a tervezet ezen a téren tovább erősíti az ügyészség primátusát, mindenekelőtt a nyomozó hatóság és az ügyészség kapcsolata, valamint az ügyészt a nyomozás során megillető felügyeleti (felderítés) és irányítási (vizsgálat) jogkörök szabályozásával. A TI egyetért azzal a jogpolitikai megfontolással, amely kiemelkedő szerepet juttat az ügyészségnek a bűnüldözésben és a büntetőítélkezés előkészítésében. Amint azonban annak már számos alkalommal hangot adtunk, hiányoljuk azokat a jogi megoldásokat, amelyek az ügyészséget megillető, rendkívül széleskörű felhatalmazás gyakorlását ésszerű korlátok közé szorítják, és ezáltal növelik az ügyészség tevékenységének az elszámoltathatóságát. Az alábbiakban ismertetjük azokat az ügyészség működésére jellemző körülményeket és a hatályos szabályozás azon hiányosságait, amelyek az elmúlt években szerzett gyakorlati tapasztalataink szerint az átláthatóság szempontjából súlyos kockázati tényezőknek tekinthetőek. E hiányosságok orvoslása érdekében javasoljuk, hogy a tervezet a lenti 1-6. pontban foglaltakat is megfelelően szabályozza:

1. Amennyiben az ügyészség nem emel vádat, a bűncselekmények zömében nem áll rendelkezésre az elkövetéssel gyanúsítható személy bíróság elé állítására ésszerűen igénybe vehető eszköz. A Be. rendszerében a pótmagánvád kizárólag az egyedileg azonosítható sértett sérelmére elkövetett bűncselekmény esetében vehető igénybe. Bár a tervezetnek a sértett meghatározását kiterjesztő rendelkezése azt a reményt kelti, hogy a jövőben akár korrupciós bűncselekmények miatt is sor kerülhet pótmagánvadra, a bűncselekmények üldözése és a vádemelés továbbra is az ügyészség alkotmányos kötelessége. A tervezet azonban nem oldja meg az ügyészi tétlenség orvosolhatóságának a hiányából fakadó, hosszú ideje fennálló problémát. Amennyiben az ügyész a feljelentés elutasítása, illetve az eljárás megszüntetése mellett dönt, nem létezik olyan, az ügyészségtől független fórum, amely előtt ez a fajta „negatív

érdemi döntés” sérelmezhető lenne. A vád elejtése esetén pedig még az ügyészség szervezetén belüli jogorvoslat sem áll rendelkezésre. Ha szűk körben is, de pótmagánvádra a Be. értelmében mindhárom esetben sor kerülhet és a tervezet valóban szélesíti ezt a lehetőséget, mégis csekély a valószínűsége annak, hogy az általában jogilag és tárgyilag egyaránt összetett korrupciós bűncselekmények miatt jelentős számban lehetne sikeres pótmagánvádkra számítani. Sőt, ez a megoldás, mármint a korrupció büntetőjogi üldözésében a pótmagánvád szerepének az ilyen felértékelése, kifejezetten káros is lenne, hiszen a korrupció, különösen annak kriminális megnyilvánulási formái elleni fellépés elsőrendűen az állam és nem a polgárok feladata. Éppen ezért fontosnak tartjuk, hogy a tervezet alakítson ki az ügyészség tétlenséget eredményező, a bíróság döntését megakadályozó „negatív érdemi döntések” ellen bíró által elbírálandó jogorvoslati kérelem előterjesztését lehetővé tévő eljárást. A javasolt szabályozás mintájául ajánljuk a németországi büntetőeljárás jogban kialakult ún. „vádemelés kikényszerítésére irányuló” eljárásra vonatkozó szabályokat.

2. Az ügyészség jogorvoslati kérelemmel külső fórum előtt nem támadható „negatív érdemi döntéseivel” szoros összefüggést mutat az egyes ügyészek utasíthatóságának a problémája. Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (a továbbiakban: Ütv.), valamint az ügyészek jogállását szabályozó 2011. évi CLXIV. törvény (a továbbiakban: Üjt.) utasításra, illetve szolgálati útra és felettes ügyészségre vonatkozó szabályai következtében a felettes ügyész mindenre kiterjedően utasíthatja az alárendelt ügyészeket, és az utasítást nem feltétlenül kell írásba foglalni. Az ügyészségre vonatkozó szabályozás nem zárja ki, hogy a minden egyes ügyész vonatkozásában felettes ügyészi jogkört gyakorló legfőbb ügyész egyedi ügyek elintézésébe akár közvetlenül, akár a szolgálati úton keresztül beavatkozzék és adott esetben írásba nem foglalt utasítást adjon meghatározott tartalmú egyedi döntés meghozatalára, módosítására, egyéb intézkedés megtételére vagy az intézkedés megtételétől történő tartózkodásra. Az ügyésznek a felettes ügyész által adott utasítás nyilvánvalóan érinti a nyomozó hatóságnak adandó utasításokat is. A tervezet értelmében az ügyészség a nyomozó hatóság tevékenységének felügyeletét, illetve irányítását teljeskörűen és mindenre kiterjedően utasítható ügyészek útján látja el. A tervezet nem orvosolja azt a jelenlegi szabályozásból eredő kockázatot, hogy a nyomozó hatóság vagy az ügyészség büntetőítélkezést előkészítő, igazságkereső tevékenységét az ügyész, illetve a felettes ügyész szakmai szempontokkal és megfontolásokkal nem indokolható, akár önkényes utasítással megnehezíti vagy megakadályozza. Erre vonatkozó konkrét információ hiányában nem feltételezhetjük, hogy jogellenes utasítások adására is sor kerülne, ugyanakkor a jelenlegi szabályozási és szervezeti környezetben több mint kérdéses, hogy az utasított ügyésznek, illetve nyomozónak ténylegesen módja van-e a meggyőződésével, netán a jogszabályi előírásokkal ellentétes utasítást megtagadni. Garanciális szempontból ezért elengedhetetlennek tartjuk, hogy a tervezet érdemben orvosolja ezt a problémát. Ezért azt javasoljuk, hogy a tervezet egyrészt szorítsa korlátok közé a felettes ügyészt – és ezáltal végsősoron a legfőbb ügyészt – megillető utasítási jogot. Azt is javasoljuk, hogy a tervezet rendelkezzen akként, hogy az utasításokat minden esetben írásban kell rögzíteni és írásban meg kell indokolni, a késedelmet nem tűrő esetben pedig a szóban adott utasítást amint lehet, írásba kell foglalni és írásban meg kell indokolni.

3. Az ügyészséget a Be. és a tervezet alapján a nyomozó hatóság szakmai tevékenysége felett megillető felügyeleti és irányítási jogokra figyelemmel az utasításokkal összefüggésben

a fenti 2. pontban javasolt garanciális megoldásokat érvényesíteni kell a nyomozó hatóságok szervezetén belül történő utasításadásra is. Bár a tervezet jelentősen kiterjeszti az ügyész nyomozás feletti rendelkezési jogát és tulajdonképpen megszünteti a nyomozó hatóság által önállóan végzett nyomozás lehetőségét, a nyomozó hatóságok és az ügyészség létszámviszonyaira tekintettel a nyomozó hatóságokra a jövőben is kiemelkedő bűnüldözési feladatok fognak hárulni. Ezért a tervezetnek nemcsak az ügyész, hanem a nyomozó hatósági elöljáró által a nyomozó hatóság tagjának adható utasítások körében is mérsékelnie kell az egyedi ügyek elintézésbe történő szabálytalan, netán jogellenes beavatkozás kockázatát. A kötelező írásba foglalást és a kötelező írásbeli indokolást ebben a körben is minimális követelményként fogalmazzuk meg.

4. Jelezzük továbbá, hogy a Be. 165. § (7) bekezdésével ellentétben a tervezet nem tartalmaz olyan rendelkezést, amelynek értelmében a nyomozó hatóság bármely módon sérelmezhetné az ügyészségtől kapott utasítást. Tisztában vagyunk azzal, hogy a tervezet a felderítés és a vizsgálat újfajta szabályozásával új alapokra kívánja helyezni a nyomozó hatóság és az ügyészség kapcsolatát. Álláspontunk szerint azonban ez a törekvés nem alapozza meg annak feltételezését, hogy e két büntetőeljárás szereplő között nem alakulhatnak ki egyedi ügyek megítélésére nézve okszerű szakmai nézetkülönbségek. Hibásnak tartjuk a hatályos szabályhoz képest a tervezet által bevezetett újítás mögött feltehetően meghúzódó azon elgondolást, miszerint az ilyen szakmai viták pusztán hierarchikus eszközökkel, a felügyelő-irányító ügyészség által kiadott utasítás útján megfelelően rendezhetőek lennének. Javasoljuk, hogy a tervezet továbbra is tegye lehetővé, hogy a nyomozó hatóság megkérdőjelezhesse az ügyészségtől kapott utasítást. Továbbá azt is javasoljuk, hogy a tervezet a Be. 165. § (7) bekezdésében található rendelkezés mintájára az ügyészségen belül is vezesse be a felettes ügyésztől kapott utasítás elleni, az utasítást adó ügyész felettese által elbírálandó kifogás intézményét. Ebben a körben azt is javasoljuk, hogy a tervezet rendelkezzen arról, hogy mind a nyomozó hatóság, mind az ügyész által az ügyésztől, illetve a felettes ügyésztől kapott utasítást megkérdőjelező előterjesztésre az arról döntő ügyész köteles legfeljebb 30 napon belül, indokolást tartalmazó, írásba foglalt döntést hozni. E szabály mintájául javasoljuk figyelembe venni a tervezetnek a nyomozás során előterjesztett jogorvoslat ügyészi elbírálásának határidejét előíró 361. §-át.

5. A büntetőeljárások hatékonyságát és megbízhatóságát befolyásolja az a körülmény is, hogy az ügyészségen belül a felettes ügyész – végsősoron újfent a legfőbb ügyész – korlátok közé nem szorított lehetőséggel rendelkezik az ügyek „átszignálására”. Emiatt az ügy és az ügyész egymáshoz rendelése akár önkényesen is megváltoztatható. Tisztában vagyunk azzal, hogy ez az Ütv.-n alapuló rendelkezés, illetve az ebből fakadó gyakorlat önmagában nem eredményezi a tisztességes eljáráshoz való, a Római Egyezmény VI. cikkében szabályozott jog sérelmét. Úgy véljük azonban, hogy a tervezetnek erősítenie kell a büntetőeljárások bírósági eljárást megelőző szakaszának a törvényességét. A törvényes ügyészhez való jogosultságnak a törvényes bíróhoz való alapvető jog mintájára történő bevezetését ugyan nem javasoljuk, azt azonban igen, hogy az egyedi ügyet az azt intéző ügyésztől elválasztó és más ügyészt vagy más ügyészséget az adott ügy elintézésre kijelölő döntést csak kivételes esetben és írásba foglaltan, indokolással ellátottan lehessen hozni. Azt is javasoljuk, hogy a fenti 4. pontban javasolt megoldásnak megfelelően az „átszignálással” érintett mindkét – vagyis az ügytől elvont és az

ügyhöz újonnan rendelt – ügyésznek legyen lehetősége az ilyen döntés ellen a döntést hozó ügyész feletteséhez folyamodni. Fontosnak tartjuk továbbá ebben a körben is az „átszignálási” döntést hozó ügyész felettesét kötelezni a hozzá az „átszignálással” összefüggésben előterjesztett beadvány legfeljebb 30 napon belül, írásba foglalt indokolással történő elbírálására.

6. Emlékeztetünk arra, hogy az Európa Tanács két formációja is, a Velencei Bizottság, és a GRECO egyaránt kritikus megállapításokat fogalmazott meg az ügyészek utasíthatóságát és az „átszignálást” illetően az Ütv.-t és az Üjt.-t értékelő jelentéseikben. A Velencei Bizottság a legfőbb ügyészt az egyes ügyészekre vonatkozóan megillető kiterjedt utasítási jogot aggasztónak találta és hiányolta az ezeket megfelelően ellensúlyozó kontrolleszközöket<sup>1</sup>. A GRECO pedig az egyedi ügyek ügyintéző ügyésztől történő elvonását írásbeli indokolással ellátott, szigorú feltételek teljesülése esetén alkalmazható lehetőségként javasolta szabályozni<sup>2</sup>. A fenti 2-5. pontokban írt javaslatunk tehát egyszersmind az Európa Tanács által Magyarországnak tett ajánlások teljesítésére is irányulnak.

A tervezetre az alábbi tételes észrevételeket is előterjesztjük:

7. A tervezet 29. §-a a Be. hatályos szabályozásától eltérően nem utalja az igazságszolgáltatás elleni bűncselekményeket kizárólagos ügyészségi nyomozási hatáskörbe. A tervezet figyelmen kívül hagyja az igazságszolgáltatás elleni bűncselekmények nyomozó hatóság által történő nyomozásában rejlő érdekkonfliktusból fakadó kockázatokat. A gyakorlatban ugyanis a hamis vád és a hamis tanúzás bűncselekmények zöme a nyomozó hatóság eljárásban merül fel, hiszen a Be. által kialakított jelenlegi bűnüldözési modellben a bűnügyekkel összefüggő terhelti és tanúvallomások túlnyomó többsége valamely nyomozó hatóság előtt keletkezik. Vagyis ezek az igazságszolgáltatás elleni bűncselekmények a nyomozó hatóságok munkáját közvetlenül nehezítik, illetve akadályozzák. Erre tekintettel indokolt, hogy ne az adott bűncselekmény elkövetése által közvetlenül és hátrányosan érintett nyomozó hatóság nyomozza azokat. Más a helyzet a polgári eljárásban, illetve fegyelmi vagy szabálysértési ügyben elkövetett hamis tanúzással, hiszen ezekben az esetekben semmilyen nyomozó hatósági eljárás nem előzi meg a bíróság vagy az egyéb hatóság eljárását. A nem büntető ügygel összefüggő igazságszolgáltatás elleni bűncselekmények kizárólagos ügyészségi nyomozását ezért nem a lehetséges érdekkonfliktus elkerülése, hanem az ügyészségen az évtizedek során ezen a területen felhalmozódott kriminalisztikai tapasztalat hasznosítása indokolja. Ezért javasoljuk az igazságszolgáltatás elleni bűncselekmények körében a kizárólagos ügyészségi nyomozási hatáskör további fenntartását, egyezően a Be. 29. § e) pontjában foglalt rendelkezéssel.

8. A tervezet 49. §-a a jelenlegi szabályozáshoz képest eltérő tartalommal határozza meg a büntetőeljárású sértett fogalmát. A korrupció elleni küzdelem szempontjaira figyelemmel alapvetően egyetértünk a sértett tervezetben foglalt meghatározásával. A sértett jelenlegi, a Be. 51. § (1) bekezdése szerinti fogalma – „sértett az, akinek a jogát vagy a jogos érdekét a bűncselekmény sértette vagy veszélyeztette” – szintén lehetővé tenné azt, hogy a hatóságok a

<sup>1</sup> Velencei Bizottság (CDL-AD(2012)008 számú jelentése, [87] bekezdés.

<sup>2</sup> Greco negyedik körös országértékelés a korrupció megelőzéséről a parlamenti képviselők, bírák és ügyészek körében, 44. oldal [190] bekezdés.

bűncselekmény folytán közvetlen jogsérelmet szenvedett személyeken túl szélesebb körben biztosítsák a sértetti jogokat. A büntetőhatóságok azonban a Kúria Büntető Kollégiuma által kiadott BK. 90. számú véleményre alapozottan kizárólag a bűncselekmény folytán előállott jogsérelmet tekintik sértetti minőséget megalapozó körülménynek. A bűncselekmény folytán elszenvedett érdekveszélyeztetés jelenleg teljességgel figyelmen kívül marad, holott a Be. hatályos sértett-fogalmának ezen eleme alapján akár bármely érintett polgár minősülhetne korrupciós vagy a közpénzt károsító vagyron elleni bűncselekmények sértettjének. A sértett tervezet szerinti definíciója magában hordozza annak a lehetőségét, hogy a büntetőhatóságok végre tényelegetesen sértettként kezeljenek minden olyan természetes és nem természetes személyt, „akinek vagy amelynek a bűncselekmény vagyoni hátrányt okozott”. Az ügyészségnek és a bíróságnak kell majd kialakítani annak gyakorlatát, hogy a bűncselekménnyel okozott vagyoni hátrány milyen körben és pontosan mely személyeket érintően alapozza meg a sértetti minőséget. Ez nem utolsósorban a sértettek számához igazodó rendbeliségű bűncselekmények rendbeliségének a meghatározása szempontjából is döntő jelentőséggel bír majd. Kérdéses, hogy az egyébként nem vagyron elleni, hanem például korrupciós bűncselekmény folytán büntetőjogi értelemben vett vagyoni hátrányt elszenvedő személy a tervezet rendszerében az adott korrupciós bűncselekmény sértettjének tekinthető-e. Az is kérdéses, hogy a közpénzre elkövetett vagyron elleni bűncselekménynek (sikkasztás, hűtlen kezelés, hanyag kezelés) folytán valamely természetes vagy nem természetes személy által elszenvedett vagyoni hátrány megalapozza-e ezen személy sértetti minőséget és jogállását. Javasoljuk, hogy a tervezet a sértett fogalmához fűzött részletes indokolásban tegye egyértelművé, hogy a korrupciós bűncselekmények, a közvagyon károsító vagyron elleni bűncselekmények, illetve egyes hivatali bűncselekmények közvetlen következtében vagyoni hátrányt elszenvedő személyek is sértettnek minősülnek.

9. A tervezet XIV. fejezete többféle kategóriában szabályozza a különleges bánásmódot igénylő személyeket. Ez az előremutató megoldás azonban a korrupciós bűncselekmények tanúi és sértettei körében továbbra sem eredményez érdemi előrelépést. A különösen védett tanúra vonatkozó szabályok továbbra is csak a kiemelkedő súlyú bűncselekmények esetében alkalmazhatóak. Ehhez képest a tervezet a különleges bánásmódot igénylő más személyek meghatározását alapvetően az érintett személy személyes kvalitásaira, például esetleges fogyatékoságára, speciális sérülékenységre építi fel. A korrupciós vagy azzal összefüggő más, például a közvagyon károsító bűncselekmények sértettjeinek és tanúinak szükséges védelemre, illetve különleges elbánásra egyedül a tervezet 78. § (2) bekezdés c) és d) pontjai adnak lehetőséget. Ezek a rendelkezések ugyanis – némileg értelemzavaróan – különleges bánásmódot megalapozó személyes jellemzőkként határozzák meg az eljárás tárgyát képező cselekmény jellegét és körülményeit, valamint az érintett személynek a büntetőeljárásban részt vevő más személyhez fűződő viszonyát. Számot kell vetni azzal a ténnyel, hogy a korrupciós bűncselekmények sértettjei és tanúi az esetek zömében nem részesülhetnek különös védelemben, mert az eljárás nem kiemelkedő tárgyi súlyú bűncselekmény miatt zajlik. Ennek ellenére a büntetőeljárás törvény feladata az is, hogy a nem kiemelkedő tárgyi súlyú bűncselekmény felderítéséhez és az elkövető felelősségre vonásához megfélemlítés vagy más ok miatt jobb meggyőződése ellenére hozzájárulni nem tudó személyeket megfelelő védelemben részesítse. Ezt a feladatot betölthetné a bejelentővédelmi szabályozás is, ám a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény teljességgel

alkalmatlan erre a funkcióra. Ezért azt javasoljuk, hogy a tervezet a különleges bánásmódot igénylő személyekre vonatkozó szabályozás körében az adatok zárt kezelése és a tanú különös védelme közötti nem csekély távolságot áthidalva gondoskodjon a tanúk és a sértettek, valamint rájuk tekintettel más, védelemre szoruló személyek megvédéséről. A tényleges, a személy és a környezet fizikai megvédésén túl ebben a körben javasoljuk a büntetőjogi védelem szabályozását is a jelenleg csak szabálysértésként büntetendő közérdekű bejelentő üldözése újbóli bűncselekménnyé nyilvánítása (rekriminalizálása) útján. Ennek a tényállásnak a mintájára megfontolandó a különleges bánásmódot igénylő személy elleni erőszak büntetőjogi büntetésének a szabályozása is.

10. Szoros összefüggést mutat az ügyészség működésének elszámoltathatóságával a tervezet 360. § (4) bekezdése, valamint a 361. § (3) bekezdése. A tervezet a nyomozás során igénybe vehető jogorvoslati eszközök körében két határozott előrelépést is megvalósít. Ilyennek tekintjük azt, hogy a tervezet a feljelentőnek és nem csak a feljelentett cselekmény sértettjének teszi lehetővé, hogy panaszt tegyen a feljelentés elutasítása ellen, valamint azt, hogy a tervezet határidőhöz köti az ügyészi panaszelbírálást. Ugyanakkor az itt hivatkozott két rendelkezéssel a tervezet egyrészt kizárja a legfőbb ügyész határozata elleni panasz lehetőségét, másrészt elrendeli, hogy a Legfőbb Ügyészségen meghozott döntések ellen előterjesztett panaszt a legfőbb ügyész bírálja el. Az eddig kifejtettekre figyelemmel eleve nem értünk egyet azzal, hogy a legfőbb ügyész határozata ellen nem lehet panaszt emelni. Ennek a jelenlegi Be. alapján is fennálló helyzetnek a tervezet általi szentesítése helyett az ügyészség és a legfőbb ügyész „negatív érdemi döntései” elleni bírói jogorvoslat lehetőségének a megteremtését javasoljuk. Másrészt kifejezetten ellenezük azt, hogy a tervezet – az e határozatok ellen emelhető panasz elbírálásának a legfőbb ügyész kizárólagos hatáskörébe utalása által – még a jelenlegi gyakorlathoz képest is szűkíti a Legfőbb Ügyészség határozatai elleni jogorvoslat lehetőségét. A tervezet 361. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezésnél még az is jobb megoldásnak tűnik, ha a tervezet fenntartja a Legfőbb Ügyészségen belüli szervezeti egységek többszintű panasz-elbírálási lehetőséget. Ez a lehetőség azonban egymagában nem oldja meg a legfőbb ügyész hierarchikus befolyásából eredő problémákat. E problémák az ügyészségre vonatkozó jelenlegi szabályozási keretek között kizárólag a fenti 2-5. pontban foglalt javaslataink megvalósítása útján orvosolhatóak.

11. A tervezet szintén nem orvosolja a sajtó útján nyilvánosságra kerülő adatok alapján történő büntetőeljárás-indítás gyakorlati tapasztalatok szerint neuralgikus helyzetét. A tervezet 366. § (1) bekezdése mindössze annyiban módosítja a Be. 170. § (1) bekezdéséből egyébként szöveghűen átemelt rendelkezést, hogy az ügyészt is kötelezi a hivatali minőségében tudomására jutott bűncselekmény miatt a nyomozás megindítására. A gyakorlat azonban eddig adós maradt a hivatali hatáskör és a hivatali minőség közötti különbség meghatározásával, ahogyan az sem állapítható meg, hogy miben áll e két élethelyzet közötti különbségtétel jelentősége. A TI tapasztalatai szerint a hivatalból megindított büntetőeljárások körében a valódi gondot az okozza, hogy sem az ügyészség, sem a nyomozó hatóságok nem jeleskednek a sajtó, mindenekelőtt az oknyomozó újságírók által feltárt visszasságok kivizsgálásában. Nem vitatjuk, hogy a sajtó útján nyilvánosságra kerülő információk igen sok esetben nem tartalmaznak büntetőeljárás értelemben vett bizonyítékokat, ezért gyakran valóban alkalmatlanok törvényes nyomozás megindítására. Mégis azt javasoljuk, hogy a tervezet a

korábbi bejelentővédelmi szabályozás mintájára, a tisztességes eljárás védelméről és az ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi CLXIII. törvény 5. § (3) bekezdésében foglalt szabály alapulvételével írja elő, hogy a nyomozó hatóság és az ügyészség folyamatosan figyelemmel kíséri a sajtó és a tömegtájékoztatás közleményeit, és ha bűncselekményre utaló adatot észlel, büntetőeljárást rendel el.

12. Jelentős előrelépésnek tartjuk azt, hogy a tervezet kiterjeszti a jelenleg elégtelenül szabályozott és büntetőeljárás szempontból alacsony hatékonysággal működő titkos információgyűjtésre a büntetőeljárás törvény hatályát, és ezáltal teljessé teszi ebben a körben az ügyészi és a bírói kontrollt. A tervezet rendszerében leplezett eszközöknek nevezett felderítési és megismerési módszerek hatékony alkalmazása elengedhetetlen a korrupció elleni küzdelemben. Jelezni vagyunk kénytelenek ugyanakkor, hogy a tervezet némileg ellentmondóan szabályozza az előkészítő eljárást és a feljelentés kiegészítését. A 332. § (1)-(2) bekezdése értelmében előkészítő eljárás akkor indítható, ha a 227. § szerint leplezett eszközök alkalmazását lehetővé tevő bűncselekmény elkövetése feltételezhető, az előkészítő eljárás tartama a 336. § (1) bekezdése értelmében hat hónapig tarthat. Ezzel szemben a tervezet 371. § (1) bekezdése a Be. szabályaival egyező okokból engedi meg a feljelentés kiegészítésének az elrendelését, a feljelentés kiegészítése a 371. § (4) bekezdése értelmében egy hónapig tarthat. A tervezet 371. § (2) bekezdése nem engedi meg a leplezett eszközök a feljelentés kiegészítése során történő alkalmazását. Kérdés, hogy ha a tervezet 227. §-ában meghatározott bűncselekmény miatt érkezett feljelentés elbírálásához nem áll rendelkezésre kellő információ, akkor egy hónapig tartó feljelentés-kiegészítést vagy hat hónapig tartó előkészítő eljárást kell-e elrendelni. Javasoljuk, hogy a tervezet oldja fel az előkészítő eljárás és a feljelentés kiegészítése szabályozása között jelenleg észlelhető ellentétet. Szabályozni célszerű azt az esetet is, amikor a feljelentés kiegészítése során merül fel a leplezett eszköz alkalmazásának a szükségessége.

13. A tervezet LXIV. fejezete szabályozza a bűnösség elismerésére irányuló egyezséget, amely a büntetőeljárás szabályozás egyik súlyponti újítása. Az egyezség értelemszerűen korrupciós és más hasonló, pld. közvagyonot károsító bűncselekmények esetén is alkalmazható. Az egyezség hatékonyabb alkalmazása érdekében javasoljuk a korrupciós bűncselekmények körében a „vádalku” alkalmazása anyagi jogi alapjának a szélesítését. E célból a korrupciós bűncselekmények körében jelenleg korlátlan enyhítést eredményező terhelti beismerés és együttműködés büntethetőséget megszüntető okként történő újraszabályozását javasoljuk.

14. A tervezet 49. § által bevezetett szélesebb sértett fogalom kérdéseket vet fel a pótmagánváddal összefüggésében is. A tervezet 773. § (3) bekezdés d) pontja értelmében nincsen helye pótmagánvádnak, ha a feljelentést az állam sérelmére elkövetett bűncselekmény miatt tették, illetve a büntetőeljárás ilyen bűncselekmény miatt folyt. A tervezet e rendelkezése nyilvánvalóan az Alkotmánybíróság 42/2005. (XI. 14.) AB határozatával függ össze. Tisztában vagyunk azzal, hogy nem várhatjuk a tervezettől az ebben az alkotmánybírói határozatban megjelenő, szerintünk helytelen álláspont orvoslását. Jelezzük azonban, hogy a bíróságok az Alkotmánybíróság által eleve szűkre szabott körön túlmenően is szűkítik a pótmagánvád alkalmazhatóságát akkor, amikor a települési önkormányzatok sérelmére elkövetett bűncselekmény esetében sem engedik meg a sértett pótmagánvádlóként történő fellépését. Ez a sajnálatosan terjedő bírósági gyakorlat nemcsak a Be. rendelkezéseivel ellentétesen

terjeszkedik túl a 42/2005. (XI. 14.) AB határozat rendelkezésein, de nyilvánvalóan ellentétes a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény szabályaival is. A nemzeti vagyon törvény ugyanis az állami és az önkormányzati vagyont nem tekinti azonosnak, sem az egész-rész viszonyában állónak (lásd: a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 1. § (2) bekezdés). Mivel az 42/2005. (XI. 14.) AB határozat nem zárja ki azt, hogy települési önkormányzatok a sérelmükre elkövetett vagyon elleni és más bűncselekmények miatt pótmagánvádat emeljenek, ezért az ezzel ellentétesen alakuló bírósági gyakorlat nélkülözi a törvényes alapot. A tervezettől azt várjuk, hogy a 42/2005. (XI. 14.) AB határozat által nem tiltott körben engedje meg az közhatalmat gyakorló települési önkormányzatok számára, hogy a sérelmükre elkövetett bűncselekmény esetén pótmagánvádlóként eljárjanak.

15. A tervezet 773. § (3) bekezdés d) pontjával kapcsolatban azt is megjegyezzük, hogy a tervezet rendszerében az egyébként az állam sérelmére elkövetett bűncselekmény sértettjének minősül az is, aki az ilyen bűncselekmény közvetlen következtében vagyoni hátrányt szenvedett el. A tervezet szerinti sértett fogalom és a pótmagánvadás lehetőségét kizáró 773. § (3) bekezdés d) pontja között ellentmondás feszül, amelynek a tervezet e rendelkezéséhez fűzött részletes indokolásában történő olyan feloldását javasoljuk, amely egyértelművé teszi, hogy az egyébként formailag az állam sérelmére elkövetett bűncselekménynek is lehet pótmagánvadás emelésére jogosult sértettje.

16. A pótmagánvadás tervezet szerinti szabályozásával kapcsolatban továbbá az alábbi észrevételeket tesszük:

a. A tervezet 775. § (1) bekezdése – a Be. 229. § (1) bekezdésében foglaltakkal lényegileg egyező módon – a feljelentés elutasítása, illetve az eljárás megszüntetése elleni panasz elutasításától számított két hónapot biztosít a sértettnek arra, hogy pótmagánvádlóként fellépjen. A tervezet e rendelkezéséhez fűzött részletes indokolásból nem derül ki a szűkre szabott határidő indokai. Különösen a feljelentés elutasítása esetén nehezen elképzelhető, hogy a sértettnek két hónap elegendő lenne a feljelentett cselekmény vádemeléshez szükséges mértékű felderítésére és a bizonyítékok összegyűjtésére. Tagadhatatlanul szólnak érvek amellet, hogy a szóban lévő cselekmény elkövetésével gyanúsítható személy ne maradjon bizonytalanságban az ellene esetleg emelhető vádat illetően. Ugyanakkor ez a bizonytalanság a feljelentés elutasítását, illetve az eljárás megszüntetését követően emelhető közzvadás tekintetében lényegesen hosszabb ideig, a cselekmény büntethetősége elévülésének a bekövetkeztéig fenyegeti az illetőt. Javasoljuk, hogy a tervezet engedjen hosszabb, legalább hathónapnyi időt a pótmagánvádlói fellépésre.

b. A tervezet 775. § (3) bekezdése a pótmagánvádlóként eljáró sértettnek kizárólag az „ellene elkövetett” bűncselekményre vonatkozó ügyiratok megismerését teszi lehetővé. Kérdéses, hogy a sértett tervezet szerinti fogalmára figyelemmel mi minősül a sértett ellen elkövetett bűncselekménynek. Ezért azt javasoljuk, hogy a tervezet azon bűncselekményre vonatkozó ügyirathoz engedjen hozzáférést a sértettnek, amely miatt a sértett pótmagánvádat emel.

c. Ugyanez a szakasz továbbá nem engedi meg a sértettnek, hogy pótmagánvádlóként megismerje a zártan kezelt ügyiratokat. Ezzel a korlátozással nem értünk egyet, mivel a zárt iratok között lehetnek a pótmagánvadás sikere szempontjából nélkülözhetetlen adatok is



(például tanúként idézendők adatai), ezért javasoljuk, hogy a pótmagánvádló legalább a bíróság vagy az ügyészség helységében megtekinthesse a zártan kezelt ügyiratokat is. Megjegyezzük, hogy a zártan kezelt iratok pótmagánvádló által történő megismerésének kizárása ellentmond a tervezet 97. § (2) bekezdésében írtaknak, amelynek értelmében a büntetőeljárás iratok megismerésének a „joga az eljárás valamennyi ügyiratára kiterjed”.

d. A tervezet 777. § (1) bekezdése értelmében a sértett pótmagánvádlóként az „ügyben addig eljár elsőfokú ügyészségnél” nyújthat be vádindítványt. A tervezet által egyébként a Be. 230. § (1) bekezdéséből változtatás nélkül átvett kifejezés tartalmilag helytelen, „első fokú ügyészség” ugyanis nem létezik. Amennyiben a tervezet változatlanul fenn kívánja tartani a pótmagánvád esetén az ügyészség postázó funkcióját, helyesen a pótmagánvádat lehetővé tévő panasz-elutasító határozatot hozó ügyészséget célszerű megbízni ezzel a feladattal. Ehelyett azonban a pótmagánvád közvetlen bírósági benyújtásának előírását javasoljuk. Amennyiben a tervezet fenntartja az ügyészség postázó funkcióját, a 15 napos késleltetés szükségtelennek mutatkozik, amelynek ezért az eltörlését javasoljuk.

e. A tervezet ellentmondóan szabályozza a pótmagánvádló jogi képviselét. A tervezet 773. § (4) bekezdése értelmében a pótmagánvádlóként fellépő sértett jogi képviselése kötelező, a 777. § (1) bekezdése értelmében a pótmagánvádló a jogi képviselője útján nyújtja be a vádindítványt, amit a (4) bekezdés értelmében a jogi képviselő is aláír. A 778. § (1) bekezdés b) pontja, illetve a 783. § (1) bekezdés b) pontja értelmében a jogi képviselő hiánya a pótmagánvád elutasítását eredményezi. Ehhez képest a tervezet 785. § (2) bekezdése értelmében a pótmagánvádló az első fokú tárgyaláson személyesen is eljárhat, miközben a 786. § (1) bekezdés értelmében mind a pótmagánvádló, mint a jogi képviselője köteles jelen lenni a tárgyaláson. A pótmagánvádló jogi képviselése alapvetően a jogban nem jártas sértettek érdekeinek a jobb érvényesítését van hivatva biztosítani, a tervezet azonban nem indokolja meg, hogy miért szükséges a hatályos szabályozás értelmében jogi képviseltre nem kötelezett, jogi szakvizsgával rendelkező pótmagánvádló kötelező jogi képviselése. Javasoljuk, hogy a tervezet számolja fel a pótmagánvádló kötelező jogi képviselére vonatkozó, idézett szabályokban fellelhető bizonytalanságot. Javasoljuk továbbá, hogy a pótmagánvádló jogi képviselétének hiánya ne legyen kötelező elutasítási ok, ehelyett a tervezet azt írja elő, hogy a bíróság, kérésre vagy hivatalból, a jogi segítségnyújtásról szóló törvény szerint pártfogó ügyvédet biztosít a jogi képviselővel nem rendelkező és a jogi képviseléről gondoskodni nem képes pótmagánvádlónak.

f. A tervezet 778. § (2) bekezdése és 783. § (2) bekezdése tartalmazza a vádindítvány elutasításának orvosolható okait, illetve rendelkezik az orvoslást követő újbóli benyújtásról. Feltűnő, hogy a tervezet nem rendelkezik a vádindítvány hiányosságainak a pótlására irányuló eljárásáról, miközben a közvád körében a 487. § szabályozza a vádirat hiányosságainak a pótlását. A tervezet arra sem kötelezi a bíróságot, hogy a kellékhianyos vádindítvány elutasításakor felhívja a pótmagánvádló figyelmét az újbóli benyújtás lehetőségére. A tervezet indokolatlanul tesz különbséget ebben a tekintetben a közvád és a pótmagánvád között, és a pótmagánvádra mintegy a polgári perrendtartás kereset idézés kibocsátása nélkül történő elutasítására vonatkozó szabályokat alkalmazza, ami a pótmagánvádlóra nézve méltánytalan hátránnyal jár. Ezért azt javasoljuk, hogy a tervezet a közvád hiányosságainak a pótlása mintájára szabályozza a pótmagánvád hiányosságainak

a pótlására irányuló eljárást. A tervezet szerinti megoldás azért sem fogadható el, mert nem szabályozza a hiányos vádindítvány elutasítására a bíróság számára nyitva álló határidőt, így a bíróság késedelmes eljárása a pótmagánvádló általi ismételt vádemelés akadályává válhat.

g. A tervezet 778. § (4) bekezdés értelmében a „vádindítvány elutasítása nem akadályozza annak, hogy a nyomozás megszüntetése esetén a nyomozás folytatását rendeljék el”. Ez a szabály egyrészt tévesen használja a nyomozás megszüntetése fogalmát, helyesen az eljárás megszüntetéséről kellene rendelkeznie. Nem szabályozza továbbá a feljelentés elutasítása után emelt és elutasított pótmagánvádat követő nyomozás lehetőségét. Javasoljuk, hogy a tervezet írja elő, hogy a feljelentés elutasítását követően emelt pótmagánvád elutasítása nem akadályozza a cselekmény későbbi nyomozását.

h. A tervezet 780. § (4) bekezdése azt írja elő, hogy vád elejtését követően a „sértettnek lehetőséget kell adni, hogy az ellene elkövetett bűncselekményre vonatkozó ügyiratokat a bíróság hivatalos helyiségében megismerhesse”. Ez a rendelkezés nem tisztázza, hogy a sértettnek mennyi idő áll rendelkezésre az iratok tanulmányozására. Bár ebben az esetben a sértettnek nem kell vádindítványt készítenie és benyújtania, de a további tárgyalásra fel kell készülnie. A tervezet a „betárgyalt” ügyben történő pótmagánvádlói fellépésre 15 napot biztosít, míg a vádindítvány benyújtására 60 napot. Nagyobb terjedelmű ügyirat esetén a 15 napos határidő indokolatlanul rövid lehet. Ezért ebben a körben is hosszabb, legalább 30, inkább azonban 60 napot javasolunk biztosítani a pótmagánvádlónak. Ugyanitt szintén javasoljuk lehetővé tenni, hogy a pótmagánvádló megismerhesse a zártan kezelt ügyiratokat.

i. A tervezet 784. §-a szabályozza a több bűncselekmény miatt, illetve a több terhelt elleni eljárásban felmerülő pótmagánvád esetét. A tervezet értelmében mindkét esetben az elkülöníthetőség a pótmagánvád előfeltétele, ami akár önkényes, visszaélést megvalósító döntésre is vezethet, hiszen az ügyész indokoláshoz nem kötött határoz afelől, hogy az elkülönítés lehetséges-e. Ez különösen abban az esetben szembeötlő, amikor az ügyész a több terhelttel szemben folytatott eljárásban a terheltet valamelyikével szemben ejti a vádat. Kérdéses, hogy a vádelejtéssel érintett terheltre nézve az elkülönítésnek milyen akadálya merülhetne fel, egyáltalán, miként értelmezhető ebben a körben az elkülönítés. Ugyanitt a (4) bekezdés az ügyész által ejtett vád alapján történő továbbtárgyalást ír elő, anélkül, hogy a pótmagánvádlót kötelezné a további tárgyalás iránti érveinek a kifejtésére. Javasoljuk, hogy ehelyett a tervezet a vádelejtéssel érintett bűncselekményekre és terheltre kötelező elkülönítést írjon elő arra az esetre, ha a sértett pótmagánvádlóként lép fel.

j. A tervezet 789. § (2) bekezdéséből nem derül ki, hogy az ügyészség csak a vádelejtést követően a pótmagánvádlótól átvett vád, vagy a pótmagánvádlótól bármely esetben átvett vádra nézve nem gyakorolhatja a vád elejtésének jogosultságát. Javasoljuk, hogy a tervezet a pótmagánvád minden esete, tehát a feljelentés elutasítása és az eljárás megszüntetése után emelt pótmagánvád körében is érvényesítse ezt a tilalmat.

k. A tervezet 797. § (2) bekezdése értelmében a pótmagánvádló nem indítványozhatja az ismeretlen helyen tartózkodó vádlottal szemben a bíróság eljárását. Nem világos, hogy a

pótmagánvádló miatt ne rendelkezhet ezzel, a közvád körében bevált megoldással. Annál is inkább érthetetlen ez a megkülönböztetés, mert nem arról az esetről van szó, amikor az elkövető kiléte nem állapítható meg az eljárás során, hiszen ilyenkor eleve nem is kerülhet sor pótmagánvadra. Javasoljuk, hogy a pótmagánvádló is kezdeményezhesse a bíróság terhelt távollétében történő és ismeretlen helyen tartózkodó vádlott elleni eljárását.

1. Technikai pontatlanság, hogy a tervezet némely rendelkezései – például a 777. § (2) bekezdés b) pontja, a 778. § (1) bekezdés a) és b) pontja, 778. § (2) bekezdés, a 783. § (1) bekezdés a) és b) pontja, 783. § (2) bekezdés – helytelenül használja a „sértett” kifejezést, ehelyett a jelzett jogszabályi rendelkezésekben javasoljuk a „pótmagánvádló” kifejezést használni.

m. Logikailag következetlen a tervezet 777. § (3) bekezdése, amikor azon indokok megjelölésére kötelezi a pótmagánvádlót, amelyek alapján „a feljelentés elutasítása vagy a nyomozás megszüntetése ellenére a bírósági eljárás lefolytatását indítványozza”. Ehelyett azon körülmények ismertetését célszerű előírni, amelyekre figyelemmel a pótmagánvádló a vád tárgyává tett cselekményt bűncselekménynek tartja és az elkövető megbüntetését kívánja. Az idézett rendelkezésben továbbá helytelen a nyomozás megszüntetése kifejezés használata, ehelyett az eljárás megszüntetése kifejezést kell alkalmazni.

17. A pótmagánvád szabályozásával összefüggésben azt is megjegyezzük, hogy a tervezet 49. §-ában foglalt széles sértett fogalom ellenére sem állapítható meg egyértelműen, hogy a tervezet a jelenleginél ténylegesen szélesebb körben kívánná lehetővé tenni a pótmagánvád alkalmazását. Ismételten hangsúlyozzuk azt is, hogy a pótmagánvád szerintünk is vádkorrektívumnak tekinthető, és nem a korrupciós bűncselekmények üldözése az elsődleges feladata. Ennek ellenére arról vagyunk meggyőződve, hogy ha szűk körben is, de hatékonyan hozzájárulhat a pótmagánvád ahhoz, hogy a kriminális korrupció a jelenleginél ritkábban maradjon következmények nélkül. Ezért azt javasoljuk, hogy a tervezet a korrupciós bűncselekmények és a nemzeti vagyont károsító vagyon elleni bűncselekmények, továbbá a hivatali visszaélés büntett esetében a feljelentőnek abban az esetben is biztosítsa pótmagánvád előterjesztésének a lehetőségét, amennyiben nem minősül az adott bűncselekmény sértettjének.

18. Bár közvetlenül nem kapcsolódik a tervezethez, mégis fontosnak tartjuk ismertetni a kriminális korrupció hatékonyabb üldözését és a felelősség fokozását szolgáló egyéb javaslatunkat is:

a. Az OECD külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni küzdelemről szóló egyezményét kihirdető 2000. évi XXXVII. törvényre figyelemmel már az 1978. évi Büntető Törvénykönyv módosította a vesztegetés bűncselekmény tényállását. Jelenleg a Btk. 293. § (4) bekezdés szerinti alakzata a hivatali vesztegetés részeként rendeli büntetni az ún. vezetői mulasztással megvalósított vesztegetést. Ennek mintájára azt javasoljuk, hogy a nemzeti vagyont károsító sikkasztás, hűtlen kezelés és hanyag kezelés bűncselekmények körében legyen büntethető a gazdálkodó szervezet vezetője, illetve a gazdálkodó szervezetnél ellenőrzésre vagy felügyeletre feljogosított, a gazdálkodó szervezet részére vagy érdekében tevékenységet végző más személy, ha a sikkasztást, a hűtlen kezelést, illetve a hanyag kezelést a gazdálkodó szervezet részére vagy érdekében

tevékenységet végző személy követi el, és a felügyeleti vagy ellenőrzési kötelezettség teljesítése e bűncselekmény elkövetését megakadályozhatta volna.

b. Az a./ pontban tett javaslat mintájára azt is javasoljuk, hogy a hivatali visszaélés esetében a hivatali szervezet vezetője, illetve ellenőrzésre vagy felügyeletre feljogosított, a hivatali szervezet részére vagy érdekében tevékenységet végző más személy legyen büntethető, ha a hivatali visszaélést a hivatali szervezet részére vagy érdekében tevékenységet végző személy követi el, és a felügyeleti vagy ellenőrzési kötelezettség teljesítése e bűncselekmény elkövetését megakadályozhatta volna.

c. Javasoljuk továbbá a hűtlen kezelés bűncselekmény gondatlan alakzatának büntetni rendelését arra az esetre, ha e bűncselekmény folytán a nemzeti vagyonban következik be vagyoni hátrány. Meggyőződésünk ugyanis, hogy a hanyag kezelés vétsége, különösen pedig annak a kizárólag a kifejezetten törvényi rendelkezésen alapuló vagyonkezelési felhatalmazással érintett vagyonra történő szűkítése, nem alkalmas a nemzeti vagyon megfelelő büntetőjogi védelmére.

Kérem észrevételeink szíves megfontolását.

Budapest, 2016. június 17.

Tisztelettel:

dr. Ligeti Miklós s.k.  
jogi igazgató