

HACK PÉTER

A büntetőeljárás újításának esélyei

A húsz éve elfogadott és tizenöt éve hatályos, a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvényt 2018. július 1-jén felváltó új büntetőeljárás törvény (új Be.), bár lényegesen terjedelmesebb jogszabály, mint elődje, és számos üdvözlendő új jogalkotási megoldást tartalmaz, lényegében nem hoz létre teljesen új büntetőeljárás rendszert. Az új Be. szerint a magyar büntetőeljárás rendszer változatlanul vegyes rendszerű eljárás, ahol az eljárás vádemelést megelőző és vádemelést követő szakasza szorosan egymásra épül. A bevezetett változások ugyanakkor az eljárás inkvizitórius elemeit erősítik, szakítva az 1998-as törvény azon törekvésével, amely éppen az akkuzatórius elemeket, az eljárás kontradiktórius jellegét igyekezett erősíteni.

Az új törvény a vádemelést követő szakaszban sem hoz igazi drámai változást, a tárgyalás szabályai lényegében változatlanok maradnak, az eljárásban továbbra is megmarad a részleges kétszintű jogorvoslat, ahogyan azt a hatályos törvény rendezi. A rendkívüli jogorvoslatok területén sem találunk alapvető koncepcionális változásokat. Gyakorlatilag ugyanez a helyzet a külön- és a különleges eljárások rendszerét illetően is, ahol történnek logikus változtatások, de ezek egyike sem szabja át alapvetően az eljárás rendjét.

Mindazonáltal az új Be. nem pusztán letisztított és újraszerkesztett változata a réGINEK, és megalkotásának sem az a legfőbb oka, hogy a jogalkotó úgy érzi, hogy tizenöt évenként új törvényt kell alkotni. Az új szabályozás legfőbb indoka annak felismerése, hogy az eljárások hatékony és gyors lefolytatására tett kísérletek kudarcot vallottak. A megvádolt személyekkel szemben lefolytatott büntetőeljárások fő szakaszainak átlagos időtartama a Legfőbb Ügyészség statisztikai kimutatásai szerint a 2007-es 545,8 napról 2013-ra 665,2 napra nőtt, és 2016-ban is 641,6 napot vett igénybe.¹ Ezek az adatok azt jelzik, hogy az elmúlt tíz év legkedvezőbb évében egy átlagos eljárás mintegy 77, a legrosszabb évben pedig 95 hétig tartott. Összehasonlításképpen: Hollandiában a ZSM-nek nevezett gyorsított eljárást akkor vezették be, amikor egy 2012-es felmérés kimutatta, hogy egy átlagos büntetőügyet 38

¹ Bűnözés és igazságszolgáltatás. Legfőbb Ügyészség 2017. A megvádolt személyekkel szemben lefolytatott büntetőeljárások fő szakaszainak átlagos időtartama (naptári napokban). <http://ugyeszseg.hu/repository/mkudok264.pdf>

hét alatt fejeznek be. Ezt a jogalkotók hosszú időnek tartották, és úgy ítélték meg, hogy ezt lehetne még jobban gyorsítani.²

Az elmúlt évek magyarországi helyzetének megítélését tovább árnyalja az a kép, hogy az eljárások időtartamának az elhúzódása olyan időszakban következett be, amikor az elkövetett bűncselekmények számának mintegy huszonöt százalékos csökkenése³, a rendőrség és az ügyészség létszámának és költségvetésének közel ilyen arányú növelésére⁴ tekintettel azt várhattuk volna, hogy több ember, több pénzből, kevesebb ügyet gyorsabban bírál el. Mint az adatokból láthattuk, ez nem következett be.

Az új Be. indokolása leszögezi: „*Jelentős társadalmi igény mutatkozik továbbá az eljárások időszerű befejezése, valamint a büntető igazságszolgáltatás hatékony működése iránt, melynek lényege, hogy a bűncselekmények elkövetőit – de csak őket – kivétel nélkül, minél kevesebb társadalmi ráfordítás mellett, tisztességes eljárásban vonják felelősségre.*”⁵ Továbbá „*a Javaslat kiemelt célja a büntetőeljárások időszerűségének javítása pl. egyes külön eljárások – így a bíróság elé állításos, az egyezségi, illetve a büntetővégzéses eljárások – hatékonyabbá tételével*”⁶.

Mivel az eljárások időtartamára vonatkozó statisztikák azt mutatják, hogy az egyes eljárási szakaszok közül a vádemeléstől a jogerős bírósági döntés meghozataláig tartó időszak tart a legtovább (2007: átlagosan 356,8; 2013: 410,6; 2016: 361,5 nap)⁷, ezért a jogalkotó olyan eljárási rendet fogadott el, amelyben lehetőleg az ügyeknek minél nagyobb része tárgyalás nélkül záródik le. Ennek a célnak az eléréséhez – mint láttuk – három külön eljárást tart kiemelkedően fontosnak: a bíróság elé állításos eljárást⁸, ami a jelenleg hatályos törvényben szereplő eljárás⁹ továbbfejlesztését jelenti, az egyezségi eljárást¹⁰, amely a hatályos törvényben szereplő tárgyalásról lemondás¹¹ átala-

2 Hack Péter – Horváth Georgina: A büntetőeljárás egyszerűsítésének lehetőségei és korlátai. In: Finszter Géza – Köhalmi László – Végh Zsuzsanna (szerk.): Egy jobb világot hátrahagyni... Tanulmányok Korinek László professzor tiszteletére. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Büntetőjogi Tanszék, Pécs, 2016, 287–301. o.

3 Regisztrált bűncselekmények. Legfőbb Ügyészség. <http://ugyeszseg.hu/repository/mkudok264.pdf>

4 Statisztika. Költségvetési adatok (millió forint). Létszámadatok. Legfőbb Ügyészség. <http://ugyeszseg.hu/repository/mkudok264.pdf>

5 T/13972. törvényjavaslat 316. o. <http://www.parlament.hu/irom40/13972/13972.pdf>

6 Uo. 317. o.

7 Bűnözés és igazságszolgáltatás... i. m.

8 2017. évi XC. törvény XCVIII. fejezet: Eljárás bíróság elé állítás esetén.

9 1998. évi XIX. törvény XXIV. fejezet: A bíróság elé állítás.

10 2017. évi XC. törvény XCIX. fejezet: Eljárás egyezség esetén.

11 1998. évi XIX. törvény XXVI. fejezet: Lemondás a tárgyalásról.

kítása, és a büntetővégzéses eljárást¹², amely a hatályos törvény tárgyalás mellőzése elnevezésű¹³, már jelenleg is leggyakrabban alkalmazott eljárást egyszerűsítő és gyorsító külön eljárás némileg módosított változata.

Az eljárás bíróság elé állítás esetén elnevezésű külön eljárás új szabályai annyiban térnek el a hatályos szabályozástól, hogy a jelenlegi rendelkezésekhez képest szélesebb körben, tíz évnél nem súlyosabban büntetendő cselekmények esetén is lehetővé válik ennek az eljárásnak az alkalmazása.¹⁴ Továbbá a törvény különválasztja a tettenérés esetén lefolytatandó eljárást a beismerés esetén lefolytatandótól, míg az előbbi esetén a bíróság elé állításra a cselekmény elkövetésétől számított tizenöt napon belül kerülhet sor¹⁵, az utóbbira a terhelt kihallgatásától számított egy hónapon belül.¹⁶ Egyebekben a bíróság elé állítás hatályos feltételei nem változnak.

Alighanem megkockáztathatjuk, hogy az új Be.-ben a bíróság elé állítás szabályai önmagukban nyilván nem fognak áttörést hozni az eljárások gyorsabb lefolytatása terén, hiszen a cselekmény elkövetésétől számított tizenöt napos határidő korábban is létezett a Be.-ben, és a jelenleg hatályos szabályok sem akadályozzák az ügyészt abban, hogy a tetten ért elkövetőt a kihallgatástól számított tizenöt napon belül bíróság elé állítsa. A rendelkezésre álló adatokból megállapítható, hogy az ügyészségek már a hatályos törvényi rendelkezés alapján is egyre gyakrabban alkalmazzák a bíróság elé állításos eljárást, 2016-ban 14 698 vádlott esetében került sor erre az eljárásra, ez a szám több mint duplája a 2007-ben sorra kerülő 7011 vádlott elleni eljárásnak.¹⁷ A statisztikákból nehéz megállapítani, hogy évente hány olyan bűncselekmény miatt indul eljárás, amely nyolc évnél súlyosabb, de tíz évnél nem súlyosabb büntetéssel fenyegetett és egyébként a bíróság elé állítás feltételeinek megfelel, tehát egyszerű megítélésű, és a bizonyítékok rendelkezésre állnak. Az adatok pontos ismerete nélkül is valószínűsíthető, hogy a hivatkozott új szabályok alapján talán százas nagyságrendben indulhat majd ezen egyszerűsített eljárás olyan cselekmények miatt, amelyek miatt a jelenleg hatályos törvény szerint ilyen eljárást nem lehetne lefolytatni.

Az új törvényben büntetővégzésnek nevezett eljárás, a tárgyalásmellőzéses eljárás továbbfejlesztett változata. A jelenleg hatályos szabályozás alapos

12 2017. évi XC. törvény C. fejezet: Büntető végzés meghozatalára irányuló eljárás.

13 1998. évi XIX. törvény XXVII. fejezet: A tárgyalás mellőzése.

14 2017. évi XC. törvény 723. § a)

15 2017. évi XC. törvény 723. §

16 2017. évi XC. törvény 724. §

17 B/17351. A legfőbb ügyész országgyűlési beszámolója az ügyészség 2016. évi tevékenységéről. 83. o., 6. sz. táblázat. http://ugyeszseg.hu/pdf/ogy_besz/ogy_beszamolo_2016.pdf

elemzését mások már elvégezték.¹⁸ Az új törvényi rendelkezéseknek talán legfontosabb eleme, hogy a jelenleg hatályos szabályozástól eltérően, az egyszerűsített eljárást a háromévi szabadságvesztésnél nem súlyosabban büntetendő cselekmények esetén nem köti a terhelt beismeréséhez.¹⁹ A terhelt beismerése esetén – a hatályos szabályozással egyezően – az ötévi szabadságvesztésnél nem súlyosabban büntetendő cselekmények esetén továbbra is helye lesz²⁰ az új néven szereplő egyszerűsített eljárásnak. Újdonság az is, hogy a hatályos törvényben szereplő azon megkötés, miszerint „*tárgyalás mellőzésével két évet meghaladó szabadságvesztés nem szabható ki*”²¹, már nem szerepel az új törvényben. Így a bíróság számára már csak az jelent korlátot, hogy végrehajtandó szabadságvesztést nem szabhat ki pusztán az iratok alapján.

Érdeemes megjegyezni, hogy az 1896-os Büntető Perrendtartásban szereplő büntetőparancs szerint maximum kétszáz korona pénzbüntetés volt kiszabható tárgyalás nélkül²², és a szocialista jog is hosszú időn keresztül csak pénzbüntetés kiszabását tette lehetővé. A felfüggesztett szabadságvesztés kiszabásának lehetőségét az 1995. évi LXI. törvény teremtette meg. Az új Be. ezen az úton tovább haladva azt a lépést teszi meg, hogy a vádlott beismerése nélkül is lehetőséget teremt erre az eljárásra, ezzel a háromévi szabadságvesztésnél nem súlyosabban fenyegetett bűncselekményi körben megszünteti az eljárás konszenzuális jellegét.

Mint láttuk, a jogalkotó az eljárások időszerűségének javulását várja a büntetővégzés szabályainak megváltozásától is. A tárgyalás mellőzése már ma is a leggyakrabban alkalmazott egyszerűsített külön eljárás, az összes eljárás megközelítőleg harmadában alkalmazzák ezt az eljárási formát, ami a járásbírók jelentős része esetén az előttük folyó eljárások többségét jelenti.

A tárgyalás mellőzése nyilvánvalóan mindenki számára kedvező eljárás, hiszen a nyomozás lezárása után a sértettnek és a tanúknak nem kell megjeleníteniük a tárgyaláson – akár többször –, a vádlott ugyancsak mentesül a tárgyalással járó kényelmetlenségtől és annak kockázatától, hogy esetleg végrehajtandó szabadságvesztést szabnak ki vele szemben. Kedvezően hat az eljárás az ügyészek és a bírák munkaterhére, az ügyész ahelyett, hogy a tárgyaláson ülne, más ügyekkel tud foglalkozni, a bíró, illetve a bírósági titkár akár otthon is

18 Molnárné Mészáros Noémi: Gondolatok a tárgyalás mellőzéséről. Jogi Fórum, 2013. [http://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/molnarne_meszaros_noemi_gondolatok_a_targyalas_mellozeserol\[jogi_forum\].pdf](http://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/molnarne_meszaros_noemi_gondolatok_a_targyalas_mellozeserol[jogi_forum].pdf)

19 2017. évi XC. törvény 740. §

20 2017. évi XC. törvény 741. §

21 1998. évi XIX. törvény 544. § (2) bek.

22 Király Tibor: Büntetőeljárás jog. Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 57. o.

meghozhatja a határozatokat. Az eljárásra az ügyész indítványára vagy hivatalból is sor kerülhet, így különösebb empirikus vizsgálatok nélkül is feltételezhetjük, hogy amikor csak van lehetőség ilyen eljárásra, a jelenlegi szabályozás alapján is sor kerül rá.

A kérdés az, hogy az új szabályozás azzal, hogy a cselekményt be nem ismerő vádlott esetén is lehetővé teszi a büntetővégzés meghozatalát, hogyan bővíti majd ezen eljárások gyakoriságát. Mi veszi majd rá az eljárás korábbi szakaszában a hatóságokkal együttműködést nem mutató vádlottat, aki a következőkben bemutatandó egyezségi eljárás lehetőségével sem kívánt élni, arra, hogy a büntetővégzésben kiszabott szankciót elfogadja, és ne éljen a tárgyalás tartása iránti kérelemmel. Erre a kérdésre a logikus válasz, hogy akkor lesz hajlandó elfogadni a tárgyalás nélkül kiszabott büntetést, ha joggal tarthat attól, hogy a tárgyalás tartása esetén esetleg rosszabbul járhat.

Vagyis a büntetővégzés jogalkotó által elképzelt gyorsító hatása csak abban az esetben érvényesül hatékonyan, ha a törvény hatálybalépése után olyan bírói gyakorlat alakul ki, amely visszatartó hatással lehet a vádlottakra abban, hogy jogorvoslattal éljenek a döntéssel szemben. Ennek hiányában a most bevezetett szabályok nem fogják növelni azoknak az ügyeknek a számát, amelyeket a bíróságok tárgyalás nélkül tudnak lezárni.

Az eddig tárgyalt két külön eljárás minden bizonnyal némileg csökkenteni fogja a bíróságra kerülő ügyek számát, a korábbiakban felvetett alapprobléma megoldására, az eljárások elhúzódásának megszüntetésére azonban e törvényi változtatások nem feltétlenül lesznek hatással. A jogalkotó vélhetően az egyezségi eljárásban látja azt a jogintézményt, amely az igazi nagy fordulatot meghozza.

Az eljárás az egyezés esetén elnevezésű külön eljárás, mint láttuk, a lemondás a tárgyalásról elnevezésű külön eljárást váltja fel. A lemondás a tárgyalásról az 1998. évi XIX. törvénnyel jelent meg a magyar jogban, és a jogalkotó már akkor is nagy reményeket fűzött a bevezetéséhez.²³ Az eredeti szándék már 1998-ban is az volt, hogy az angolszász jogrendszer vádalku néven ismert jogintézményét vezessék be a magyar jogrendbe, hiszen már ekkor is ismert volt, hogy az angolszász jogrendszer nem tudna működni a vádalku nélkül.²⁴

²³ Ennek részletesebb bemutatását a témában megjelent monográfiámban végeztem el. Hack Péter: A büntetőhatalom függetlensége és számonkérhetősége. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008, 382. o.

²⁴ Az intézménnyel kapcsolatos legfontosabb kérdéseket átfogóan elemzi doktori értekezésében Samantha Joy Cheesman: A Comparative Analysis of Plea Bargaining and the Subsequent Tensions with an Effective and Fair Legal Defence. University of Szeged Faculty of Law and Political Science, Szeged, 2014. http://doktori.bibl.u-szeged.hu/2488/1/Samantha_Joy_Cheesman_ertekezes.pdf

A tárgyalásról lemondás intézménye semmilyen tekintetben nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, és az időközben elfogadott módosítások²⁵ sem érték el a jogalkotó által remélt hatást. Az új Be. által bevezetett rendelkezések elemzése előtt érdemes röviden megvizsgálni, hogy mi okozta a kudarcot, miért nem működik nálunk az az eljárás, amely az Egyesült Államokban a büntetőügyek 94-95 százalékának gyors, tárgyalás nélküli lezárásához vezet.

Az angolszász rendszerben, amint *Cheesman* dolgozatában is látható, a vádalku lényege a vádlott bíróság előtt tett nyilatkozata. Ebben a nyilatkozatban a vádlott a bíró kérdésére kijelenti, hogy bűnösnek vallja-e magát, vagy sem (*guilty plea*). A vádlott „nem bűnös” nyilatkozata azt jelenti, hogy az ügyész által ismertetett váddal nem ért egyet, igényli, hogy az ügyész vele szemben a vádakot a nyilvánosság, a közvetlenség és a szóbeliség elvei alapján lebonyolított tárgyaláson, tisztességes eljárás keretében bizonyítsa be, adott esetben – ha a vádlott erre igényt tart – az esküdtszék döntését kérve. A „bűnös” nyilatkozat ezzel szemben azt jelenti, hogy a vádlott nem tart igényt arra, hogy vele szemben bizonyítsák a vádakot, hanem tudomásul veszi, hogy tárgyalás és bizonyítási eljárás nélkül a bíróság kimondja a bűnösségét a vád alapján, és ezzel a bírósági eljárás rögtön a következő, a büntetékiszabási szakaszba lép.

A bíróság az angolszász eljárásban nem ismeri és nem is ismerheti az ügy részleteit (ha a bírónak előzetes ismeretei vannak, akkor ezzel diszkvalifikálja magát az ügyben), és amennyiben a vádlott bűnösnek vallja magát, soha nem is fogja megismerni. A rendszer logikája ugyanaz, amit az új Be. is át kíván venni, ahol a vád és a védelem között nincs vita, ott nem kell az alapos garanciákkal körülvett eljárást lefolytatni. Mindamellet az angolszász és a kontinentális eljárás között lényeges különbség az ítéletben megállapított igazság milyensége. A kontinentális jog az objektív vagy anyagi igazság megállapítását tűzi célul, ezzel szemben az angolszász jog a perbeli igazság megállapítására vállalkozik.

Az 1998-ban elfogadott szabályok kudarcának egyik oka, hogy elmaradt ennek az ellentmondásnak a feloldása. A tárgyalásról lemondás szabályai között a jogalkotó fontos szerepet szánt a tárgyaló bírónak, aki nem tart ugyan tárgyalást, de nyilvános ülést igen, amelynek során meghallgatja a vádlottat, és meggyőződik a beismerés önkéntességéről és valódiságáról, arról, hogy a vádlott beszámítható-e stb.²⁶ Vagyis a bíróság egyrészt érdemben vizsgálja a

²⁵ 2011. évi LXXXIX. törvény; 2011. évi CL. törvény; 2012. évi CCXXIII. törvény.

²⁶ 1998. évi XIX. törvény 540–542/B §

tényeket, másrészt a Btk.-ban meghatározott²⁷ keretek között a bíró szabadon rendelkezhetett a büntetés mértékéről is.

Az anyagi igazsághoz ragaszkodás és a bíró mérlegelési jogának fenntartása gyakorlatilag már önmagában is elegendő ok volt ahhoz, hogy a jogintézmény ne működjön úgy, hogy érdemben csökkentse a hatóságok munkaterhét. Ehhez járul még az eljárásban döntési jogkörrel felruházottak érdekeinek alakulása is.

Az angolszász rendszer lényege, hogy az ügyész erőteljesen érdekelt abban, hogy rövid időn belül minél több ügyben bírósági döntés szülessen, mert az ügyészség vezetőinek (tipikusan a kerületi ügyészeknek) a négyévente sorra kerülő választáson a választók elé kell állniuk, és számot kell adniuk az előző évek munkájáról. Ezért a kerületi ügyészek és beosztottaik abban érdekeltek, hogy olyan ügyekben legyen tárgyalás, ahol a sajtó és a nyilvánosság előtt látványos sikereket tudnak elérni, a többi ügyben lehetőleg tárgyalás nélkül egyezzenek meg a terhelttel és a védővel. Ez a fajta érdekelttség a kontinentális ügyészi rendszerben nem áll fenn. Természetesen senki nem vitatja, hogy a kontinentális rendszerben is fontos az ügyészeknek és az ügyészségi vezetőknek, hogy minél több ügyet minél hamarabb zárjanak le, de az ügyész karrierjét, előmenetelét, jutalmazását, általában az egzisztenciáját nem befolyásolja az, hogy a vádemelés után mi történik az ügyben.

A tárgyalásról lemondás intézményének bevezetésekor az akkor hatályos szabályok még inkább kedvezőtlenek voltak az intézmény szempontjából, hiszen az akkor érvényes rendelkezések²⁸ szerint az ügyész jelenléte a tárgyaláson csak akkor volt kötelező, ha a törvény a bűncselekményt öt évi vagy ennél súlyosabb szabadságvesztéssel fenyegette, vagy ha a terhelt fogva volt, ha kóros elmeállapotú volt a vádlott, a bíróság az ügyészt a tárgyaláson való részvételre kötelezte, vagy az ügyész bejelentette, hogy a tárgyaláson részt vesz. Ebből az következett, hogy ha a cselekményre öt évnél enyhébb büntetést írt elő a törvény, és az egyéb említett feltételek nem álltak fenn, akkor, ha az ügyész az általános szabályok szerint emelt vádat, tárgyaláson nem kellett megjelennie, csak a bíróság által meghozott és számára kézbesített ügyszöveg határozatra kellett reagálnia. Ezzel szemben, ha tárgyalásról lemondásra tett indítványt, akkor – ha rövidebb időre is, mint egy tárgyaláson, de – meg kellett jelennie a bíróságon, ott ismertetnie kellett az indítványát és jelen kellett lennie az ülésen. Kezdetben már önmagában ez a körülmény is megfontolásra készítette az ügyészeket.

27 1978. évi IV. törvény 87/C §

28 1998. évi XIX. törvény 241. §

Az Alkotmánybíróság 2010. december 31-ével megsemmisítette a Be. azon rendelkezéseit, amelyek lehetővé tették a tárgyalás megtartását az ügyész távollétében²⁹, így ez az akadálya a tárgyalásról lemondás gyakoribb alkalmazásának elhárult, hiszen 2011. január 1. után már kedvezőbb alternatívának tűnik egy viszonylag rövidebb nyilvános ülésen való részvétel, egy hosszadalmasabb tárgyaláshoz képest. A körülmények változása mégsem hozott drámai változást a tárgyalásról lemondással lefolytatott eljárások számában, mivel a terhelt érdekeltsége változatlanul nem állt fenn.

Az angolszász eljárásban a tárgyalást megelőzően valódi alkufolyamat zajlik az ügyész, valamint a terhelt és védője között. A terhelt és a védő akkor vállalja a bűnösség elismerését, ha az alku nyomán megszülető ítélet érdemben kedvezőbb számára, mint az a büntetés, amelyre a tárgyalás tartása esetén számíthatna. A folyamat fontos része az alkudozó felek közötti bizalom, vagyis az, hogy az ügyész a megállapodás során garantálni tudja a vádlottnak azt a végkimenetelt, amelyben megállapodtak. Ez az elem nem volt, és jelenleg sincsen meg a magyar tárgyalásról lemondásos eljárásban, ezért a tárgyalásról lemondás nem is nevezhető vádalkunak.

A hatályos Be. 2012. évi CCXXIII. törvénnyel bevezetett szabályozása ezen a problémán próbált segíteni, amikor a Be. 538. § (6) bek. c) pontjában – az általános szabályoktól eltérve – lehetővé teszi, hogy az ügyész a számára elfogadható büntetés vagy intézkedés mértékére is indítványt tegyen. Ez a rendelkezés elhárította azt a problémát, hogy az ügyész nem tud konkrét ígéretet tenni a terheltnek, legalábbis olyat nem, amelynek az érvényesülését garantálni tudná. Márpedig, ha a vádlottat nem lehet meggyőzni arról, hogy az egyszerűsített eljárással lényegesen jobban jár, mint az általános eljárási szabályok szerint lefolytatott tárgyalással, akkor az esetek döntő többségében nem fog élni az egyszerűsített eljárás lehetőségével. Így fennmarad az a kérdés, hogy a törvényi rendelkezések lehetővé teszik-e az ügyésznek, hogy olyan ajánlatot tegyen a terheltnek, amit a terheltnek érdemes elfogadnia. A hatályos törvényi rendelkezések alapján erre a kérdésre a válasz nem, hiszen az új Btk. 83–84. §-ai is³⁰ tartalmazzák a büntetéskiszabás kereteit, és az új Be. is ezekre a keretekre hivatkozik. Ezen a szabályozáson az időközben elfogadott törvénymódosítás annyit változtat, hogy a Btk. 83. §-ában szereplő rendelkezések helyébe egy olyan szabály került, amely a Btk. 82. § (2) be-

²⁹ 72/2009. (VII. 10.) AB határozat

³⁰ A 2017. évi CXCVII. törvény 330. §-a rendelkezik a Btk. 83. § (1) és (2) bekezdés helyébe lépő rendelkezésekről.

kezdésére visszautalva határozza meg az egyezség jóváhagyása során a büntetés kiszabásakor alapul veendő mértéket.

A jogalkotó az új Be. szabályainak megalkotásakor láthatóan jókora reményeket fűz az egyezségre vonatkozó új szabályokhoz. A törvény a LXV. fejezetben, az általános eljárási szabályok között szól a bűnösség beismeréséről szóló egyezségről. E rendelkezések a hatályos Be. együttműködő gyanúsítottokra vonatkozó szabályozásának és a tárgyalásról lemondás szabályainak kombinációjára épülnek. Az egyezség nemcsak enyhébb büntetésre, hanem a feljelentés elutasítására és az eljárás megszüntetésére is irányulhat. Az egyezség megkötését a terhelt, a védő és az ügyészség egyaránt kezdeményezheti.³¹

Az ügyészség az egyezséget a terhelt kihallgatása során is kezdeményezheti. Ennek a rendelkezésnek azért van jelentősége, mert az új Be. az eljárás vádemelést megelőző szakaszát átalakítja. A hatályos Be. egységes nyomozási szakaszát kettébontja, felderítési és vizsgálati szakaszra.³² A nyomozás felderítési szakasza a törvény LX. fejezetében szabályozott módon az eddigi gyakorlatnak megfelelően feljelentés, vagy a hatóság észlelése alapján a bűncselekményre irányuló gyanú esetén indul meg, és a megalapozott gyanú közléséig tart. Innentől az eljárás a vizsgálati szakaszba lép.

Az új törvény az ügyészség számára már a vizsgálati szakasz kezdetén megnyitja a lehetőséget arra, hogy az ügyet úgy zárja le, hogy a vizsgálatra sor sem kerül.

Az új Be. 391. § (1) szerint „*az ügyészség a gyanúsított kihallgatása után a nyomozás ügyiratai alapján megvizsgálja, hogy az ügyben van-e helye a) ügyészségi intézkedés vagy határozat kilátásba helyezésének, b) egyezség kezdeményezésének, c) közvetítői eljárás lefolytatása céljából az eljárás felfüggesztésének, d) feltételes ügyészi felfüggesztésnek, e) az eljárás egyéb okból történő megszüntetésének, f) vádemelésnek, g) a vizsgálat keretén belül eljárási cselekmény elvégzésének, h) elkülönítésnek, egyesítésnek, áttételnek*”.

Természetesen ezeknek a döntéseknek a nagy részét az ügyész a nyomozás során eddig is megtehetette, a hatályos Be. 28. § (4) bekezdésében meghatározott ügyészi jogkörök sok döntési lehetőséget teremtettek a számára. Mindamellet a Be. hagyományos logikája arra épült, hogy az eljárás menete során a hatóságoknak elsősorban az eljárás akadályait kell vizsgálniuk, annak érdekében, hogy ne induljon, illetve ne folytatódjon olyan eljárás, amely esetében valamilyen törvényi akadály áll fenn. A közvetítői eljárás lefolytatására vagy a vád-

³¹ 2017. évi XC. törvény 407. § (2) bek.

³² 2017. évi XC. törvény 348. § (2) bek.

emelés elhalasztására vonatkozó döntést (amely intézmény új elnevezése a feltételes ügyészi felfüggesztés lesz) a hatályos Be. a nyomozás befejezését követően, az iratok ügyészhez érkezése utáni eljárási szakaszban szabályozza.³³

Az új szabályozás azzal, hogy mindezeket a döntéseket előre hozza, az ügyészség oldalán megteremt egy döntési helyzetet és egyúttal egy érdekeltiséget is, hogy még a vizsgálat lefolytatása előtt valamilyen módon lezárja az ügyet. Ez a lezárás, mint látható, történhet úgy is, hogy az ügyész egyezségezt kezdeményez, ezzel megkímélve magát és az ügyészi szervezetet, valamint az e szakaszban már általa irányított nyomozó hatóságot a vizsgálat lefolytatásától. Ezzel időt, energiát és anyagi forrásokat takaríthat meg és szabadíthat fel más ügyekre.

Meg kell jegyezni, hogy ugyanilyen pozitív eredménnyel jár az is, ha közvetítői eljárást kezdeményez az ügyész és az sikeresen lezárul, vagy ha a feltételes ügyészi felfüggesztés eredményesen zárul.

Az egyezés sikeréhez azonban szükséges a terhelt érdekeltiségének megteremtése is. Kérdés, hogy a gyakorlat fel tudja-e oldani az egyezésre irányuló eljárás mintájául szolgáló vádalku és a kontinentális jog anyagi igazságra törekvése közötti ellentmondást. Az új Be. indokolása kimondja: „*A magyar igazságszerető és igazságkereső nép, az anyagi igazságon alapuló büntetőjogi felelősségre vonás pedig alapértéke a jelenleg hatályos eljárási törvényünknek.*”³⁴

Az anyagi igazsághoz való szoros ragaszkodás mellett nehéz elképzelni, hogy az ügyészség mivel tudja meggyőzni a terheltet az együttműködésről. Lehetséges, hogy az adott tényállásra előírthoz képest lényegesen enyhébb büntetés ígérete tömegesen vesz rá terheltet az együttműködésre, ennek eredményei azonban a 2010 óta folytatott szigorú büntetőpolitikának mondanak majd ellent.

Az új Btk. büntetőpolitikai célkitűzéseit egyértelműen tartalmazza a törvényjavaslathoz fűzött indokolás, amely kiindulásként a kormányprogramra, a nemzeti együttműködés programjára hivatkozik. Az indokolás megállapítja: „*A Nemzeti Együttműködés Programja úgy fogalmaz, hogy a »jogszabály szigora, a büntetési tételek növelése, az életfogytig tartó szabadságvesztés többszöri alkalmazása, az áldozatok védelme meg fogja fékezni a bűnök elkövetőit és világossá teszi a társadalom minden tagja számára, hogy Magyarország nem a bűnelkövetők paradicsoma«.*”³⁵

³³ 1998. évi XIX. törvény 216. §

³⁴ T/13972. törvényjavaslat indokolása. 316. o. <http://www.parlament.hu/irom40/13972/13972.pdf>

³⁵ A 2012. évi C. törvény alapját képező T/6958. törvényjavaslat indokolás. 189. o. <http://www.parlament.hu/irom39/06958/06958.pdf>

Lehet, hogy a büntető igazságszolgáltatás időszerűségének és a hatékonyság követelményének maradéktalanul eleget is tesznek az új egyszerűsítő eljárási szabályok, azonban az így lefolytatott eljárások hordoznak kockázatokat is. Az alkura épülő eljárások társadalmi elfogadottságának kulcsa, hogy az alkut kötő hatóságok demokratikus számonkérhetősége megvalósuljon. Mint láttuk, az Egyesült Államokban az ügyészek választása, illetve a végrehajtó hatalommal közös felelőssége ezt a problémát megoldja. A demokratikus kontroll alól kivont ügyészi szervezet esetén az ügyészek széles körű mérlegelési lehetősége társadalmi feszültségeket szülhet.³⁶

Ez a kérdés annál is inkább fontos, mert ha a jogalkotó szándéka optimálisan érvényesül, akkor a büntetőügyek döntő többségében a bűnösség megállapítása és a büntetés kiszabása érdemben a bíróságtól az ügyészhez kerül. Az 1998-as Be.-t tárgyaló Király-tankönyv még úgy magyarázza a „*Res judicata pro veritate habetur*” tételét, hogy „*egyedül a büntetőbíróság jogerős határozatának tulajdonítja a jog azt a hatást, hogy mindenkivel szemben igaz és hatályos a megállapítása: történt bűncselekmény, és annak a megjelölt személy az elkövetője*”³⁷. Az új törvény hatálybalépése után sok tízezer ügyben még ha igaz lesz is, hogy formálisan a bíróság mondta ki a bűnösséget és állapította meg a büntetést, a bíróság döntése valójában csak egy hitelesítő pecsét lesz az ügyész és a vádlott alkuján.

Minél korábbi eljárási szakaszban jön létre az egyezség, annál kedvezőbb a nyomozó hatóság és az ügyész számára, hiszen, ha a terhelt beismer, és kész az egyezsége, nem kell feleslegesen szakértőt vagy szakértőket kirendelni, nem kell feleslegesen tanúkat kihallgatni, bizonyítási eljárásokat lefolytatni, egy sor olyan feladatot elvégezni, amelynek eredményeit az eljárás során nem használják fel. Mindamelllett a terhelt beismerését ösztönözheti az megfontolás is, hogy egy kisebb súlyú bűncselekmény elismerésével elérheti az ellene folyó eljárás gyors lezárását, megakadályozva ezzel, hogy az általa elkövetett súlyosabb bűncselekmény a hatóság tudomására jusson.

Megfelelő kutatások, és az azokból származó empirikus adatok nélkül nehéz határozott véleményt nyilvánítani, de a gyakorló bűnüldözőknek lehet arról képük, hogy hány bűncselekményt derítettek fel a munkájuk során úgy, hogy az eljárás kezdetén egészen más ügyben indították meg az eljárást, mint

³⁶ Ezzel kapcsolatos álláspontomat részletesen kifejtem az ügyészség alkotmányos helyzetéről szóló tanulmányomban. Hack Péter: Az ügyészség. In: Jakab András – Gajduschek György (szerk.): A magyar jogrendszer állapota. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, Budapest, 2016, 480–502. o.

³⁷ Király Tibor: i. m. 22. o.

amivé később alakult. A gyors lezárások egyik ára éppen az ilyen ügyek felderíthetetlenül maradása lehet.

A másik ár az ártatlan elítélések számának lehetséges növekedése. A Cardozo School of Law által indított Innocence Project megállapítása szerint a DNS-minták alapján utóbb ártatlannak bizonyult 325 elítélt közül 88 esetben (az ügyek 27 százalékában) a valótlán beismerő vallomások vezettek az elítéléshez.³⁸ Ennek sokféle oka lehet, a korábban már említett más bűncselekmény leplezésétől kezdve az igazságszolgáltatás iránti bizalom hiányáig.

A hatóságok és a terhelt alkujára épülő eljárások sikerének kulcsfontosságú eleme, hogy a terhelt megfelelő jogi segítséget kapjon annak érdekében, hogy kellően tájékozott döntést tudjon hozni. Az új Be. a védelem tekintetében fontos változásokat vezet be, egyrészt változtat a kötelező védő kirendelésének szabályain azzal, hogy a kirendelésről a jövőben nem a hatóságok, hanem az ügyvédi kamarák döntenek. Az új Be. 46. § (1) bekezdése szerint a *„kirendelés alapján a védőként eljáró ügyvéd kijelölése az eljáró bíróság, ügyészség vagy nyomozó hatóság székhelye szerint illetékes területi ügyvédi kamara feladata”*. Ezt a változást már régen követelte a szakma.³⁹ Hiszen könnyen beláthatóan aggályos, hogy a jelenlegi szabályok alapján olyan helyzet alakul ki, amikor a védő adott esetben inkább érdekelt az újabb kirendelésben, mint abban, hogy a védelmet a tőle telhető legjobban lássa el. A védelmet segítő új szabály az is, hogy az ügy iratait kérelemre a terhelt és a védő a gyanúsított kihallgatása után megismerheti.⁴⁰

A jelenleg tárgyalt új Be. sok tekintetben az 1998-ban elfogadott és 2003-ban hatályba lépő Be. kudarcából levont tanulságokra építi fel rendszerét. A hatályos Be. kudarcainak egyik oka nyilván az volt, hogy bizonyos változásokra a magyar jogásztársadalom akkor még nem volt készen. Kérdés, hogy most a jogszabályi változásokkal együtt tud-e mozdulni az intézményi kultúra is. 1998-ban a jogalkotónak egyértelmű célja volt, hogy az eljárás nyomozási szakaszában növelje az ügyészek szerepét. Király Tibor, aki az 1998-as törvényt előkészítő kodifikációs bizottság elnöke volt, tankönyvében a következőket állapítja meg: *„a büntetőeljárás célja és feladata az igazságszolgáltatás, ami a tárgyaláson dől el, és a bizonyítás is ott történik, a nyomozás pedig a bizonyítási eszközök és bizonyítékok felkutatására, összegyűjtésére,*

³⁸ <https://www.innocenceproject.org/causes-wrongful-conviction/>

³⁹ Amint azt már 2011-ben kifejtettem. Hack Péter: A védelem és a védő szerepének aktuális kérdései. Magyar Jog, 2011/2., 87–92. o.

⁴⁰ 2017. évi XC. törvény 100. § (1) bek. a)

*megőrzésére és a vádló tájékoztatására szolgál, fontos, hogy maga a vádló, az ügyész ura legyen a nyomozásnak*⁴¹.

E jogalkotói törekvésnek a gyakorlat mereven ellenállt, és a nyomozó hatóságok és az ügyészek napi munkájának rutinjában gyakorlatilag tovább élt az 1973-as Be. szellemisége. Ebben nyilván nagy szerepe volt annak, hogy az 1998-as törvény eredeti koncepciója már a megalkotás menetében súlyos károkat szenvedett, és az elfogadástól a hatálybalépésig terjedő időszak még tovább növelte a törvény körüli bizonytalanságot. A jogalkotási bizonytalanságok és következetlenségek egyik markáns példája a hatályos Be. 28. § (4) bekezdésének rendelkezése, amely – követve az 1973-as Be. logikáját – „nyomozás feletti felügyeletnek” nevez ügyészi jogosítványokat, amelyek egy része valóban felügyeleti, más része viszont kifejezetten irányítási jogosítvány.

Az új Be. a nyomozási szakasz kettébontásával, a felderítési és a vizsgálati szakasz elválasztásával rendezni törekszik az ügyészség és a nyomozó hatóság viszonyát is. Az új törvény kimondja, hogy az ügyészség „*felügyeli a felderítés törvényességét, valamint irányítja a vizsgálatot*”⁴².

A megváltozott rendelkezések – a jogalkotó szándéka szerint – változást diktálnak az ügyészség és a nyomozó hatóságok együttműködésében, közös munkájában. Az 1998-as jogalkotást követő negatív tapasztalatok egyik része abból fakadt, hogy a törvény megszületését körülvevő bizonytalanság az eljárás szereplőinek az új törvény alkalmazására való felkészülését is nehezítette. Már most látható, hogy az új törvény által a különböző eljárási szereplőkre rótt új feladatok csak nagyon szisztematikus felkészüléssel láthatók el. Ebben a folyamatban pedig kulcskérdés lenne, hogy a nyomozási szakasz új munkamegosztására az ügyészek és a nyomozó hatóságok tagjai együtt készüljenek, a továbbképzéseken ugyanarra készüljenek a nyomozást végző rendőrök, mint amire az ügyészek is.

41 Király Tibor: i. m. 151. o.

42 2017. évi XC. törvény 25. § (2) bek.