



MINISZTERELNÖKSÉG

DR. SEMJÉN ZSOLT
miniszterelnök-helyettes

TÖRVF-B/34/5/2022.

Kövér László úr részére,
az Országgyűlés elnöke

Országgyűlés Hivatala

Irományszám: T/706/11

Érkezett: 2022 OKT 03.

Budapest

Tisztelt Elnök Úr!

Az Alaptörvény 6. cikk (2) bekezdése, valamint az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat 75. és 76. §-a alapján a Kormány nevében indítványozom, hogy az Országgyűlés az Európai Bizottsággal való megegyezés érdekében a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény módosításáról szóló T/706. számú törvényjavaslat elfogadása esetén kezdeményezze az Alkotmánybíróságnál az elfogadott törvény Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát.

A normakontroll-javaslatot mellékelten benyújtom.

Indítványozom továbbá, hogy a normakontroll-javaslat tárgyalására és határozathozatalára 2022. október 4-én (kedden), a napirend előtti felszólalásokat követően kerüljön sor.

Fentiek érdekében kezdeményezem, hogy az Országgyűlés 2022. október 3-4-5-i és 10-i ülésének napirendje egészüljön ki a normakontroll-javaslat vitájával, valamint határozathozatalával. A napirend-módosítás indoka az Európai Bizottsággal való megállapodás mielőbbi elérése.

Budapest, 2022. október „3.”

Tisztelettel:




Dr. Semjén Zsolt

Normakontroll-javaslat

a T/706. számú, az Európai Bizottsággal való megegyezés érdekében a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény módosításáról szóló elfogadott törvényhez

I.

1. Az Országgyűlés a 2022. október ...-i ülésnapján fogadta el a T/706. számú, az Európai Bizottsággal való megegyezés érdekében a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény módosításáról szóló törvényt (a továbbiakban: Törvény).

A Kormány az Országgyűlésben indítványozta az elfogadott Törvény Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára irányuló előzetes normakontroll eljárást, amely indítványt az Országgyűlés a 2022. október ...-i ülésnapján fogadott el.

2. Az Alaptörvény 6. cikk (2) bekezdése alapján az Országgyűlés – a törvény kezdeményezője, a Kormány, illetve az Országgyűlés elnöke zárószavazás előtt megtett indítványára – az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára megküldheti az Alkotmánybíróságnak. Az Országgyűlés az indítványról a zárószavazást követően határoz. Az indítvány elfogadása esetén az Országgyűlés elnöke az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára haladéktalanul megküldi az Alkotmánybíróságnak.

3. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 23. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés a) pontja alapján az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény indítványban meghatározott rendelkezéseinek az Alaptörvénnyel való összhangját az Alaptörvény 6. cikk (2) és (4) bekezdéseiben meghatározott indítványozásra jogosult által benyújtott, határozott kérelmet tartalmazó indítvány alapján vizsgálja.

4. Az Abtv. 23. § (1) bekezdésére figyelemmel, az Alaptörvény 6. cikk (2) bekezdésében biztosított jogkörében az Országgyűlés az alábbi

indítványt

terjeszti elő.

5. Az Országgyűlés kéri a Tisztelt Alkotmánybíróságot, vizsgálja meg a Törvény 1. §-ának Alaptörvénnyel való összhangját a tekintetben, hogy az ügyészségen kívül más személynek lehet-e joga arra nézve, hogy vádat emeljen valakivel szemben a bíróság előtt, azaz a Törvény által bevezetendő új jogintézmény összhangban áll az Alaptörvény 29. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott ügyészségi vádmonopólium elvével.

II.

1. Az Országgyűlés a Törvényt a Kormány nevében eljáró igazságügyi miniszter indítványa alapján fogadta el. A Törvényhez készített indokolás szerint a Törvény célja egy teljesen új, a büntetőeljárás szabályozásban eddig ismeretlen eljárási korrekciós bevezetése „*Eljárás közhatalom gyakorlásával vagy közvagyon kezelésével kapcsolatos kiemelt bűncselekmény esetén*” elnevezéssel. Az előterjesztői indokolás kiemeli, hogy a Törvény benyújtását a Kormány és a Bizottság közeledő álláspontjai tette lehetővé, és az Országgyűlés elé terjesztése bizonyítja, hogy a Kormány a kölcsönös tiszteleten alapuló, őszinte és egyenes szakmai

párbeszéd híve. Az indokolás azt is megjegyzi, hogy a szakmai párbeszéd során a problémák helyett a megoldások megtalálására szükséges helyezni a hangsúlyt, és a Kormány keresi a megegyezést a Bizottság több ajánlását elfogadva.

2. A Törvény által megteremtett új büntetőeljárás jogintézmény egy önálló fejezetben (ún. külön eljárásként szabályozva), jól áttekinthetően azokat az eltérő szabályokat állapítja meg, amelyeket a nyomozás, a bírói jogorvoslat és a vádemelés általános szabályaitól eltérően alkalmazni kell a külön eljárás tárgyi hatálya alá tartozó kiemelt bűncselekmények miatt folytatott eljárások során. Az eljárás kulcsszereplője az eljárási szempontból teljesen kívülálló, de az érintett bűncselekményekre tekintettel közvetlen magánérdekekkel nem rendelkező, a köz érdekében fellépni kívánó személy, akinek a szabályozás jogot ad arra, hogy az egyébként közvadás bűncselekmények miatt – tehát a nyomozó hatóság vagy ügyészség által – folytatott eljárásban az eredményes nyomozás elérése, illetve adott esetben a bűnösség kérdésében való bírói döntéshozatal érdekében bírói utat igénybe véve fellépjen.

3. Az új eljárásrend első része egyfajta vádkikényszerítési eljárást takar, amelynek célja, hogy első körben a büntetőeljárás lefolytatását elutasító nyomozó hatósági vagy ügyészségi döntés bírósági korrekciója legyen elérhető eljárási eszközökkel, aminek nyomán a nyomozás a megfelelő irányban tud tovább folytatódni. A szabályozás másik része azonban ezen túlmenően – megfelelő garanciális keretek között – azt is biztosítja, hogy végső soron, amennyiben az állami bűnüldöző szervek arra nem hajlandóak, vagy ezt nem látják megalapozottnak, biztosítsa az így fellépő személynek a lehetőséget, hogy a közösséget érintő kiemelt bűncselekményekre vonatkozó vádindítványával bírósághoz forduljon, és ezzel elérje, hogy a szerinte megvalósult bűncselekmény miatt a bíróság a büntetőjogi felelősség kérdésében jogerősen állást foglaljon.

III.

1. Az Alaptörvény 29. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy a legfőbb ügyész és az ügyészség független, az igazságszolgáltatás közreműködőjeként mint közvádoló az állam büntetőigényének kizárólagos érvényesítője. Ebből kifolyólag a magyar alkotmányos berendezkedés alapján a független ügyészség jár el a különböző gazdasági, így a közpénzek felhasználásával, illetve kezelésével kapcsolatos bűncselekmények felderítésében, továbbá a bíróság előtt a vád képviselésében.

Az ügyészség vádmonopóliumának elve az Alkotmánybíróság gyakorlatában is megjelenik, amikor a testület kifejtette, hogy az ügyészség feladata a közvádról történő rendelkezés, a vádmonopólium gyakorlása, azaz a testület is rögzíti, hogy az Alaptörvény az állami büntetőigény érvényesítőjeként kizárólagosan az ügyészséget jelöli meg {3072/2015. (IV. 23.) AB határozat, Indokolás [29]; 3112/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [14]}.

2. Ugyanakkor azt is látni szükséges, hogy az ügyészi függetlenség követelménye a legmagasabb alkotmányos szinten került rögzítésre, mivel az Alaptörvény 29. cikk (1) bekezdése arról is rendelkezik, hogy a legfőbb ügyész és az ügyészség független.

Az Alkotmánybíróság is megerősítette az ügyészségi rendszer Alaptörvényben garantált függetlenségét, amikor kimondta, hogy a jogállamiságból fakadó hatalommegosztás elve indokolja a legfőbb ügyész és az ügyészség függetlenségét. Tekintettel arra, hogy a közvád képviselése egy külön szervezetrendszerben, az ügyészi szervezetrendszerben történik, ezért nemcsak a személyi, hanem a szervezeti függetlenség biztosítása is alkotmányos követelmény,

ezért az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy az ügyészségi szervezet is független a többi hatalmi ágtól {3072/2015. (IV. 23.) AB határozat, Indokolás [25] és [26]}.

3. Mindezen alkotmányos követelmények miatt szükséges kitérni arra, hogy a Törvény új eljárásjogi korrekciós jogintézményének azon rendelkezései, amelyek a Törvény tárgyi hatálya alá tartozó büntetőeljárásokban az ügyész döntésével szemben megengedik a bírósági jogorvoslatot, nem ellentétesek a vádmonopólium alkotmányos elvével.

IV.

1. A fent megnevezett kérdéskör és a Törvény alkotmányossági keretei kapcsán fontos rámutatni, hogy az új szabályozás dogmatikai, eljárási szempontból leginkább a pótmagánvádas eljáráshoz áll a legközelebb.

2. A pótmagánvadás intézményének alapjaival – vádkorrigáló jellegével és céljával – való kétségtelen párhuzam miatt ugyanakkor az új mechanizmus kialakításakor a jogalkotó kiemelt figyelmet szentelt a pótmagánvádas eljárás kapcsán az Alkotmánybíróság által kimunkált alkotmányossági szempontoknak.

V.

1. A kérdés vizsgálatakor indokolt kitérni arra, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján fennáll-e a vádkorrekтивum bevezetésének alkotmányos lehetősége.

2. Az Alkotmánybíróság eddigi releváns határozataiban következetesen azt hangsúlyozza, hogy „*a pótmagánvadás jogintézménye a vádkorrekтивumok rendszeréhez tartozik. A büntető igény érvényesítésének olyan eszköze, amely az ügyész közvádlói monopóliumának gyakorlása eredményeként bizonyos, a sértetteket hátrányosan érintő következmények kiküszöbölésére szolgálhat. (lásd például: 14/2015. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [33]). Az Alkotmánybíróság szerint a törvényhozónak nem volt alkotmányos – akár a tisztességes eljáráshoz való jogból, akár más alapjogból levezethető – kötelezettsége a pótmagánvadás intézményének bevezetésére, így »[a] törvényhozó viszonylag tág mérlegelési jogkörébe tartozik annak eldöntése, hogy a pótmagánvadásra milyen esetekben ad lehetőséget, és milyen esetekben zárja ki« {legutóbb megerősítette: 14/2015. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [33]}” {lásd például 3146/2018. (V. 7.) AB határozat Indokolás [31] pontja}.*

3. Az egyik legkorábbi ezen tárgykörrel foglalkozó határozatában a testület a pótmagánvadás alkotmányossági indokát az alábbiakban jelölte meg: „*[k]étségtelen tény, hogy az ügyész közvádlói monopóliuma járhat olyan hátrányos következményekkel (pl. a vádemelés elmulasztása, vagy indokolatlan vádelejtés), amelyek a sértettek érdekeit hátrányosan befolyásolhatják. Az ilyen hibák elhárításának és hiányosságok kiküszöbölésének módja a jogalkotó által létrehozott vádkorrekтивumok rendszere útján lehetséges (pl. az új Be. által ismét bevezetett pótmagánvadás).” [14/2002. (III. 20.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság a 42/2005. (XI. 14.) AB határozatban továbbá kiemelte, hogy „*[a] pótmagánvadás a modern kontinentális államok büntetőeljárásai modelljeit jellemző ügyészi vádmonopólium korrekтивumának egyik formája. Eredeti rendeltetése, hogy csökkentse a monopóliumból az igazságnak megfelelő büntető felelősségre vonásra származó esetleges veszélyeket (politikai okból, szakmai tévedésből, hibás mérlegelés miatt súlyos bűncselekmények elkövetői büntetlenül maradnak a közvadás hiánya miatt), ellensúlyozza a vádemelés megtagadásával, illetve a vádelejtéssel előálló, a vádhoz kötött bírósággal szemben érvényesülő ügyészi »túlhatalmat«. [...] Az új**

büntetőeljárás törvény előkészítésének koncepciójában a pótmagánvád felélesztésének gondolata nem a vádmonopólium veszélyeinek kiküszöbölésével összefüggésben fogalmazódott meg, hanem a sértett igényérvényesítési lehetőségeinek és eljárási jogainak szélesítéséeként. [...] A Be.-hez fűzött indokolás ugyanakkor az igazságszolgáltatás legitimációs válságával, a közönségnek az igazságszolgáltatás elfogulatlan és pártatlan működésével kapcsolatban megfogalmazódó kételyeivel is indokolta a pótmagánvádat. Az általános indokolás A büntetőeljárás társadalmi elismertsége, a polgárok együttműködése az igazságszolgáltatás szerveivel című VI. pontjában a törvényjavaslat előkészítői kifejezésre juttatták azt a véleményüket, hogy a hatósági tétlenség, illetve tárgyszerűtlen eljárás talán legfontosabb korrekciós eszköze a pótmagánvád. Álláspontjuk szerint a pótmagánvádlóként való fellépésnek akkor van helye, ha a hatóság döntése mérlegelésen alapult, és a sértettnek reális lehetősége van arra, hogy a bírósági döntést kikényszerítse.”

4. A fentiek alapján megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint van alkotmányos lehetőség a vádkorrekatívumok bevezetésére, amelynek során a jogalkotó tág mérlegelési lehetőséggel rendelkezik arra való tekintettel, hogy mely esetekre biztosít ilyen eljárási lehetőséget.

VI.

1. A kérdés vizsgálatakor szükséges kitérni arra is, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlatában a vádkorrekatívum lehetősége és a vádmonopólium viszonyának értékelése hogyan jelenik meg.

2. Az Alkotmánybíróság a 3112/2013. (VI. 4.) AB határozatban megállapította, hogy „a pótmagánvád jogintézménye az Alaptörvény 29. cikk (1) bekezdésében szereplő rendelkezést nem sérti, a Be. ugyanis értelemszerűen csakis abban az esetben teszi lehetővé az ügyészségen kívül más számára a büntetőbírói eljárás megindítását és a vád képviseletét, ha állami büntetőigény nincs. Az Alaptörvény 29. cikkében rögzített kizárólagosság az állam „elsőbbségét” fejezi ki a büntetőigény érvényesítése tekintetében, ha az állam e jogával nem kíván élni, úgy ez a kizárólagosság is megszűnik. Másik irányban a pontosított szöveg az ügyészség kizárólagos hatáskörét illetően az állami büntetőigény érvényesítésére azt is megerősítette, hogy más állami szerv ilyenfajta jogosítványokat nem gyakorolhat az ügyészségen kívül.” {3112/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [17], megerősítette ezt a 15/2016. (IX. 21.) AB határozat}.

3. Az Alkotmánybíróság egyik idei határozatában ugyancsak rögzítette, hogy „[a] pótmagánvád intézménye az ügyészi vádmonopólium közjogi érvényét nem érinti, csupán olyan perjogi intézmény, amellyel a jogalkotó a bűnüldözői (ügyészi) értékeléssel szemben ad korrekciós lehetőséget a sértettnek a bírói úton való jogérvényesítésre. A pótmagánvád tehát a közzádló vádmonopóliumának nem közjogi, hanem perjogi korrekciós eszköze” {3259/2022. (VI. 3.) AB határozat, Indokolás [36]; továbbá: 3224/2014. (IX. 22.) AB végzés, Indokolás [15]; 1/2015. (I. 16.) AB határozat, Indokolás [84]}.

4. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság álláspontja egyértelműen az, hogy abban az esetben, ha az ügyészség úgy foglal állást, hogy álláspontja szerint nincs helye büntetőeljárás lefolytatásának, akkor ezzel tulajdonképpen lemond az állami büntetőigény érvényesítéséről, és ha ilyen esetben a jogalkotó mégis biztosítja valakinek – más közhatalmat gyakorló szervet ide nem értve – a bíróság előtti fellépés lehetőségét, akkor nem sérül a vádmonopólium alkotmányos előírása.

5. A Törvény ennek megfelelően kizárólag abban az esetben biztosítja a fellépni kívánó személy számára a vádindítvány benyújtását, ha az ügyészség az eljárást megszüntető határozatot hozott, amelyről ráadásul korábban egy nyomozási bíró már megállapította, hogy nem volt megalapozott.

6. Egyértelmű, hogy a fenti alkotmánybíróági megállapítások – ugyan a konkrét esetben a pótmagánvádas eljárás vonatkozásában születettek –, de teljesen általános, elvi megállapításoknak tekintendők. Ezért nem releváns, hogy a Törvény szerinti szabályozást hogyan nevezi el a jogalkotó, vagyis a fenti, általános, elvi alkotmánybíróági megállapítások ezen új eljárás tekintetében is érvényesek. A Törvény szerinti esetben is arról van szó, hogy az ügyészség lemond az állami büntetőigény érvényesítéséről és a jogalkotó erre az esetre, szigorúan nem közhatalmat gyakorló szervezeteknek, személyeknek kíván jogot adni arra, hogy mégis bíróságnál kezdeményezhessék a szerintük fennálló büntetőjogi felelősség megállapítását.

VII.

1. A jogalkotó tisztában van azzal is, hogy a nyomozóhatósági feladatkört is ellátó ügyészség büntetőeljárési döntéseivel szemben – a jogállamisági követelményt figyelembe véve – csak az olyan jogorvoslati mechanizmus engedhető meg, amely fenntartja és a továbbiakban is garantálja az ügyészségi szervezetrendszer széleskörű függetlenségét.

Tekintettel arra, hogy az igazságszolgáltatási rendszer, azon belül is a bírósági rendszer, alkotmányos jogállásából kifolyólag független, nem áll sem irányítási, sem vezetési viszonyban más hatalmi ággal, hanem csupán az Alaptörvénynek és a törvényeknek van alárendelve [Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdés], valamint a független igazságszolgáltatás hivatott ellátni az államszervezet feletti kontrollt, így célszerű a jogorvoslati fórumot a független magyar bírósági rendszerhez telepíteni [bírói függetlenség követelményének bővebb kifejtése kapcsán lásd: 27/2020. (XII. 16.) AB határozat].

5. Hangsúlyozandó, hogy a jogalkotó a Törvényt abban a szellemben alkotta meg, hogy a Törvény által bevezetendő új jogintézmény az Alaptörvényben megfogalmazott ügyészi vádmonopólium elvét nem csorbítja, annak tartalmát nem korlátozza, hanem csupán – a pótmagánvádhoz hasonlóan – a Törvény tárgyi hatálya alá tartozó eljárásokban az eljárásjogi értelemben vett korrekciós mechanizmus szabályrendszerét fekteti le, amely jogpolitikai célt az Alkotmánybíróóság a következetes gyakorlatában megfogalmazott általános alkotmányossági jelentőségű megállapítások alapján alkotmányosnak talált.

VIII.

Az Országgyűlés indítványozza, hogy a fentiekben kifejtett indokok és szempontok alapján a Tisztelt Alkotmánybíróóság vizsgálja meg a Törvény 1. §-át a tekintetben, hogy az ügyészségen kívül más személynek lehet-e joga arra nézve, hogy vádat emeljen valakivel szemben a bíróság előtt, azaz a Törvény által bevezetendő új jogintézmény összhangban áll az Alaptörvény 29. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott ügyészségi vádmonopólium elvével.

Budapest, 2022. október ...