



Horgos Livia

GONDOLATOK AZ ÜGYÉSZSÉG DISZKRECIONÁLIS JOGÁRÓL

Az állam fogalma és viszonya polgáraihoz
egyszersmind jogalapja a büntetésnek,
mert az állam, amely lemondana a bünte-
tés jogáról és nem teljesítené a büntetési
kötelezettségét megszűnne állam lenni.

VÁMBÉRY RUSZTEM¹

Nagy öröömre szolgált e kötet szerkesztőinek a felkérése, hogy a Polt Péter egyetemi tanár 70. születésnapjára készülõ ünnepi kötetben tanulmányommal köszönthetem a jubiláns oktatót, jogtudóst és szakembert. E jeles esemény alkalmával tanulmányomban bemutatom a jogállami büntetéshez való jog – ius puniendi – tartalmi elemein keresztül a jogalkotó jogszabályi felhatalmazása alapján a jogalkalmazásban realizálódó ügyészi diszkrecionális jog szerepét, jelentőségét és az alkotmányos jogállam büntetőjogi rendszerének szűkebb értelmében vett büntető eljárásjogra való hatását napjainkban.

A IUS PUNIENDI FOGALMA ÉS AZ ÁLLAM BÜNTETŐHATALMA

Az újkortól kezdődően a jogrendet sértő és veszélyeztető cselekményekkel szembeni büntetőigény érvényesítése állami feladattá lett, ami azt eredményezte, hogy a büntetéshez való jog – ius puniendi – az állam monopóliumává vált. Napjainkban egyetemesen elismert tény, hogy az államnak joga van büntetni, és a ius puniendi funkcionális szerepe megváltozott, különösen a jogállami követelmények és garanciák rendszerében.

¹ VÁMBÉRY 1913: 39.

Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a „demokratikus jogállamban a büntető hatalom az állam – alkotmányosan korlátozott – közhatalmi jogosítványa a bűncselekmény elkövetőinek büntetőjogi felelősségre vonása. Ebben a büntetőjogi rendszerben a bűncselekmények a társadalom jogi rendjének sérelmeként szerepelnek és a büntetés jogát az állam gyakorolja.”² A jogállam továbbra sem mond le az őt megillető büntetőjogi igényről. Ezt a célt azonban más eszközökkel valósítja meg. A jogállamban bizonyos átgondolt kompromisszumok, engedmények realizálásával az állam büntetéshez való jogának észszerű átértelmezése, tartalmának újragondolása megy végbe. A jogállamban a büntetéshez való jog tartalmának kiszélesedése kiemelten releváns mind a jogalkotás, mind a jogalkalmazás számára. Ez különösen annak tükrében érzékelhető, ahogy a honi alkotmányos jogállam fokozatosan teret enged büntetőjogi rendszerében az opportunitásnak és ezzel együtt az alaki igazságnak.³

Blaskó Béla megfogalmazásában a *ius puniendi* „az államot megillető, alkotmányosan kötött, szabályozott és biztosított büntetőhatalom”.⁴ Gellér Balázs és Ambrus István megfogalmazásában a *ius puniendi* az állam büntetőhatalma. Ennek értelmében a *ius puniendi* az államnak az a joga, „hogy bizonyos magatartásokat kriminalizáljon, és ezzel ezek elkövetőit felelősségre vonja, valamint velük szemben büntetést vagy büntetőjogi intézkedést alkalmazzon”.⁵

Felfogásomban a *ius puniendi* az állam közösségek feletti természetéből adódó ténylegesen gyakorlandó és gyakorolt jog, amelyhez szorosan kapcsolódik az *obligatio puniendi*. A büntetőhatalom gyakorlása és a büntetőjogi igény érvényesítése az államnak ugyanis nemcsak joga, hanem kötelezettsége is. Ez a jogállami büntetőhatalom belső és külső korlátainak a kiépülésével és erősödésével egyidejűleg értelmezhető.⁶

AZ ÁLLAMI BÜNTETŐHATALOM KORLÁTAI

Szabó András szerint „[az] alkotmányos jogállam a jogsértésekre csak jogállami módszerekkel reagálhat, és így senkitől sem tagadhatja meg a jogállami

² 40/1993. (VI. 30.) AB határozat.

³ HORGOS 2021: 107, 211.

⁴ BLASKÓ–BUDAHÁZI 2019: 17.

⁵ GELLÉR–AMBRUS 2017: 19.

⁶ HORGOS 2021: 211.

garanciákat. Ezek a garanciák ugyanis mindenkit megilletnek.”⁷ E garanciák pedig a jogállam büntetőhatalmának korlátait is biztosítják. Finszter Géza szerint a büntetőhatalom egyik korlátja a közjog,⁸ további korlát Ligeti Katalin és Pallagi Anikó álláspontja szerint a büntetőpolitika⁹ is. A büntetőpolitika meghatározza, hogy a végrehajtó hatalom milyen javaslatot terjeszt elő a parlamentben a büntetőtörvényekre, és azt milyen tartalommal fogadják el.¹⁰

A büntetőpolitikák által közvetített kodifikációs irányelvek – a hatékonyság, a gyorsaság, az egyszerűség, a korszerűség, a koherencia és a célszerűség – a 2018. július 1. napjával hatályba lépett 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.) rendelkezéseit mindinkább áthatják. Ezeknek az irányelveknek az érvényre juttatására irányuló törekvés azonban nem eredményezheti az eljárási garanciák sérelmét.

Korlátnak tekinthetők még az – anyagi¹¹ – igazság megismerésére vonatkozó követelmény megvalósulását akadályozó tényezők is. Ezek meghiúsíthatják, hogy a büntetőbíróság eljusson a bizonyosság szintjéhez, és döntésében bűnösséget állapítson meg. Az is akadály lehet még, hogy a bűncselekmény nem jutott a hatóság tudomására, avagy a nyomozási – és ezen belül most már a vizsgálati – szakasz befejezése nem eredményezte, hogy a közvádló vádat tudjon emelni.¹²

Az állami monopóliumú büntetőhatalom korlátai erősítik az igazságszolgáltatást, egyben biztosítékaik az igazság és bizonyosság szintje megállapításának, a büntető jogszabályok érvényre juttatásának és a büntető igazságszolgáltatás törvényességének.¹³

„Az alkotmányos alapjogok és alkotmányos védelmet élvező szabadságok miatt a közhatalom csak alkotmányos felhatalmazással és alkotmányos indokkal avatkozhat be az egyén jogaiba és szabadságába. [...] A büntetőjog tilalmi és előírásai, különösen pedig a büntetések mind alapjogot vagy alkotmányosan

⁷ SZABÓ 2010: 116.

⁸ FINSZTER 2014: 137.

⁹ Ligeti Katalin nézete szerint a büntetőpolitika összetevői: a büntetőjog-politika, a büntető igazságszolgáltatási politika és a büntetés-végrehajtási politika. Részletesebben lásd: LIGETI 2009. Lásd erről még: PALLAGI 2014: 28.

¹⁰ FINSZTER 2014: 142.

¹¹ Álláspontom szerint már idesorolható az alaki igazság megismerésére vonatkozó követelmény megvalósulását akadályozó tényező is, hiszen az opportunitás egyre nagyobb térhódításával – a Be. rendelkezéseivel – az alaki igazság ismertetőjelei mind jobban előtérbe kerülnek.

¹² FINSZTER 2014: 141–142.

¹³ HACK 2008: 164.

védett jogot és értéket érintenek. A törvénnyel történő elkerülhetetlen, szükséges és arányos korlátozás az alapja és alkotmányos értelme a büntetőjogi büntetés (a büntetőjogi beavatkozás) olyan magyarázatának, hogy az végső eszköz a jogkövetkezmények között.”¹⁴

A IUS PUNIENDI TARTALMI ELEMEI, A LEGALITÁS, AZ OFFICIALITÁS ÉS AZ OPPORTUNITÁS ELVE

A ius puniendi jogállami tartalmának alapját a jog uralma képezi, amelyet az Alaptörvény rendelkezései hatnak át, és az egész jogrendszerre kötelező erejűek.

Nézetem szerint a ius puniendi tartalma a jogállam alapvető tartalmi elemeitől – elméletileg – annyiban eltérő fogalom, hogy a ius puniendi jogállami tartalmi elemei az állam büntetőhatalmának érvényesítése során a büntető igazságszolgáltatásban teljesednek ki.

A ius puniendi jogállami tartalmi elemei így különösen: az alkotmányosság; a törvényesség; az igazságosság; a jogbiztonság; a tisztességes eljárás követelménye (fegyverek egyenlőségének elve); a büntetőjog és a büntető eljárásjog garanciális elvei, így a funkciómegosztáson és a rendeltetésszerű joggyakorláson alapuló eljárás; és az ügyészi tevékenység legalitásának elve is.

Lényeges, hogy a felsoroltak körében az – anyagi, illetve legalább az alaki – igazság megállapításának az igénye is „szem előtt van tartva”.¹⁵ Ez nem ellentétes, sőt éppen, hogy összhangban van a legalitás¹⁶ (törvényesség) és az opportunitás¹⁷ (célszerűség) harcában, jóllehet az opportunitás egyre nagyobb térhódításával. Amíg a büntetőhatalom gyakorlásának törvényes alapját a büntetőjog – jogalkotó szándékait megtestesítő – rendelkezései képezik, addig a büntetőhatalom érvényesítésének törvényes kerete a büntető eljárásjog, amely a jogalkalmazásban az igazságszolgáltatási tevékenységhez köthető.¹⁸

Az opportunitás segíti a ius puniendi jogállami tartalmi elemei realizálódását. Ezért szükséges legalább szűken érinteni a legalitás, az officialitás és majd az opportunitás elvének összefüggéseit.

¹⁴ 11/1992. (III. 5.) AB határozat.

¹⁵ 2017. évi XC törvény a büntetőeljárásról (Be.) Preambulum.

¹⁶ KIRÁLY 1986: 205. A „legalitás elve parancs a bűnüldöző hatóságok számára”. BÁRD 1987: 66.

¹⁷ Tóth Mihály szerint „[a] legalitás kötelezettsége alóli kivétel az opportunitás, amikor a jogalkotó felmentést ad a köteletség teljesítése alól, gyakran bizonyos célszerűségi okból”. BÁNÁTI et al. 2009: 42.

¹⁸ HORGOS 2021: 212.

A magyar büntetőeljárás tradicionálisan a legalitás elvén alapul, amely – szoros összefüggésben az officialitás elvével együtt – egy hosszabb történelmi folyamat eredményeként alakult ki.¹⁹ Mindkét elv azóta létezik, amióta „az állam a társadalmi sérelem eszméjét kapcsolja a büntetthez”,²⁰ azaz a büntetőjog közjogi jellegének elismerésével.

Király Tibor megfogalmazásában a legalitás a büntetőeljárásban megvalósítandó büntetőjogi követelmény, amelynek egyik eleme arra vonatkozik, hogy a bűncselekmények, vagyis minden bűncselekmény miatt alkalmazni kell a büntetőtörvényt, a másik pedig, hogy csak bűncselekmény miatt.²¹ A legalitás követelménye, hogy a nyomozó hatóságok kivétel nélkül derítsenek fel minden bűncselekményt és elkövetőt (felderítési/bűnüldözési kötelezettség); az ügyész minden esetben emeljen vádat, ha a bírósági eljárás megindításának ténybeli és jogi feltételei fennállnak; a bíróság a bűncselekményre büntetést alkalmazzon. Király szerint az officialitás (az eljárás megindítása és lefolytatása hivatalból) értelmében a legalitásból eredő tevékenység a hatóságok feladata, hangsúlyozza a legalitás és az officialitás elve közötti korrelációt, és hogy a legalitás legjobban az officialitás által érvényesíthető.²²

Erdei Árpád szerint a legalitás és az officialitás közvádas ügyekben az ügyészre vonatkozó egységes parancs, amely a nyomozó hatóságra is kiterjed. Az eljárási feladatok megosztására irányuló kötelezettség garanciájaként azonban csak kivételes esetben érvényesül legalitás-officialitás a bíróság vonatkozásában, mivel alapjában a bíróság csak indítvány, azaz vád alapján jár el, hiszen alapvető feladata az ítélezés.²³

Elek Balázs leszögezi, hogy a legalitás elve tulajdonképpen az officialitás elvének egyik megnyilvánulása, de azt nem meríti ki. A legalitás elve a törvény előtti egyenlőség és a jogbiztonság követelményéből fakad, és azt követeli meg, hogy minden egyes bűncselekmény elkövetését felelősségre vonás kövesse.²⁴

A Be. a legalitás elvén alapuló, terheltközpontú, amely garanciákkal védi a terhelt eljárási jogi helyzetét. E szempontokra tekintettel van az egész büntetőeljárás kialakítva és felépítve, hiszen a terhelt büntetőjogi felelősségéről kell dönteni főszabály szerint a bíróságnak. A legalitás elve alapjaiban a sértett jogi

¹⁹ KIRÁLY 1986: 201.

²⁰ Indokolás a M. Kir. Igazságügyi Miniszter által az 1892–1897-i országgyűlés negyedik ülészakájában a Képviselőház elé terjesztett Bűnvádi Perrendtartás törvényjavaslatához, 148.

²¹ KIRÁLY 1986: 205.

²² KIRÁLY 2000: 115.

²³ ERDEI 2004: 168.

²⁴ ELEK 2012: 27.

helyzetét is erősíti a büntetőeljárásban, azonban e rendszer tiszta formában nem biztosít elegendő eljárási jogosultságot a számára. A legalitás soha nem vált tiszta formává a történi fejlődés során, hiszen ennek nem lehet teljesen érvényt szerezni, és a hivatalból való eljárás elve sem működik töretlenül. A legalitás elvének kivételt nem tűrő, minden esetre történő kötelező érvényesítése nem teljesíthető és elviselhetetlen terhet jelentene a büntető igazságszolgáltatásban az eljáró hatóságok számára.²⁵

AZ OPPORTUNITÁS VISZONYA AZ ÜGYÉSZSÉG DISZKRECIONÁLIS JOGKÖRÉHEZ

Király Tibor álláspontja szerint a legalitás mellőzésének a törvény akkor ad teret, ha a célszerűség, hasznosság szempontjait a jogpolitika meghatározza, ekkor a legalitással szemben érvényesülő célszerűség az eljárásban az opportunitás.²⁶

Erdei Árpád megfogalmazásában az opportunitás elve összefügg az általános közbiztonsági feladatok ellátása körében bizonyos diszkrecionális jogkör gyakorlásával, amelynek terjedelme jogrendszerfüggő. Hazánkban a jogalkotó a jogrendszert úgy határozta meg, hogy az ügyész a legalitás elvének alkalmazásától egyes esetekben eltekinthet vagy köteles eltekinteni – amennyiben a törvényben meghatározott kivételek megállapíthatók –, ám a kivételek egyikénél vagy másikánál éppen a feltétel beálltát saját mérlegelésével állapítja meg.²⁷

A vádemelés részbeni mellőzésénél a célszerűségi megfontolás már különösen az ügyész feladata. A célszerűség itt „perökonómiai” természetű, amelynek mérlegelését – bár annak szempontjait meghatározza – a jogalkotó nem tartja fenn magának. A vádemelés elhalasztása (mostani nevén feltételes ügyészi felfüggesztés) esetén kiteljesedik az ügyész diszkrecionális jogköre; a mérlegelést ugyancsak törvényi útmutatás alapján végzi az ügyész.²⁸

Herke Csongor szerint a legalitás és az opportunitás tehát végső soron nem más, mint a mérlegelési jogkör hiánya vagy megléte. Kifejti, hogy a törvényhozó felelőssége a legalitás és opportunitás közötti jogállamilag elfogadott kompromisszum kialakítása.²⁹

²⁵ HORGOS 2021: 97.

²⁶ KIRÁLY 2000: 118.

²⁷ ERDEI 2004: 172.

²⁸ ERDEI 2004: 174.

²⁹ HERKE 2011: 38–39.

Elek Balázs álláspontja szerint az opportunitásnak egyre nagyobb tér nyílik, amely lassan átveszi a legalitás elvétől az elsőbbséget, és a hangsúly az előzetes eljárásra tevődik át, a bírósági eljárás érdemi szerepe pedig fokozatosan csökken. A Be. az officialitás (és a legalitás) elve maradéktalan alkalmazásának a követelménye alól célszerűségi okból – a törvényben taxatíván felsorolt esetekben – kivételt enged. Feljogosítja a büntetőügyekben eljáró hatóságokat arra, hogy mellőzzék a bűncselekmény üldözését, a vádemelést, illetve az elbírálást annak ellenére, hogy büntetőeljárási akadály nem áll fenn. Ezek az úgynevezett opportunitás esetei.³⁰

Finszter Géza értelmezésében az opportunitás szűkebb értelemben azon anyagi, eljárásjogi intézményeknek és büntetőpolitikai elveknek az összessége, amelyek alapján lehetséges a büntető igazságszolgáltatási útról történő elterelés, akár a bíróságon kívüli megegyezés vagy enyhébb jogkövetkezmény alkalmazása, amelyek egyben az eljárások egyszerűsítését is eredményezik.³¹

Az államot megillető büntetőhatalom gyakorlása alól a jogalkalmazás során realizálódnak kivételek, mégpedig a jogalkotó jogszabályi felhatalmazása alapján. Az opportunitás egyes eseteiben törvényi felhatalmazás és a feltételek fennállásakor az ügyészség mérlegelés alapján a célszerűség elvének megfelelően nem emel vádat. Ez különösen az ügyész diszkrecionális joga, amely a bírósági út elkerülését lehetővé tevő jogosultságában testesül meg. Így a legalitás elve alapján a döntés nem bírósági eljárásban születik meg, ezért a vád, a védelem és az ítélezés mint funkció nem különül el, a fegyveregyenlőség, a nyilvánosság és a közvetlenség elvei nem érvényesülhetnek.

AZ ÜGYÉSZSÉG DISZKRECIONÁLIS JOGÁNAK KISZÉLESEDÉSE NAPJAINKBAN

Polt Péter szerint:

„A büntetőpolitikai hangsúlyok már az új eljárási törvény hatálybalépését megelőzően is fokozatosan áttevődtek a »hagyományos« vádemelésről az elterelő, illetve a sértetti reparációt eredményező intézmények alkalmazására, az új törvény ezen irányt erősítette tovább. Az új eljárás ennek szellemében

³⁰ ELEK 2012: 24, 27.

³¹ FINSZTER 2014: 147.

kiemelt jelentőséget tulajdonít a terhelt együttműködésének, amely önkéntes beismerésre adhat lehetőséget. Mindebben az eljárás valamennyi résztvevője és a társadalom egésze is érdekelt, hiszen a büntetőeljárás során eljáró hatóságok oldalán idő- és költségmegtakarítást, a terhelt oldalán enyhébb szankcionálást, a sértett számára pedig biztos jóvátételt eredményezhet.”³²

Álláspontja szerint az ügyészség a Be. alapján „– *ám a korábbi törvényhez képest eltérő hangsúlyokkal* – a kezdetétől fogva résztvevője a büntetőeljárásnak, a büntetőjogi tevékenysége emellett új elemekkel egészült ki.”³³

A Be.-ben bevezetett új nyomozási intézményrendszerben az ügyészségi döntés már a nyomozás részét képezi. Az ügyészségnél a vizsgálat kezdetén már felmerülhet – de befejezésével dönteni kell –, hogy él-e a Be.-ben biztosított oportunitás lehetőségével, azaz a vádemelés alternatíváinak alkalmazásával, vagy vádat emel. A Be.-ben bevezetett intézményrendszer alapja az, hogy az ügyészség érdemi rendelkezése alatt álló megszüntetési lehetőségek (közvetítői eljárás, feltételes ügyészi felfüggesztés, vádemelés meghatározott módjával kapcsolatos döntés)³⁴ alapvetően a terhelt beismeréséhez, előzetes vagy utólagos hozzájárulásához kötöttek.

Bérces Viktor megfogalmazásában az ügyészi szakaszt magába foglaló vizsgálati szakasz napjainkban az egyszerűsítő, illetve a gyorsított eljárások lefolytatásának fő helyszíne lett. Amennyiben a hivatkozott jogintézmények törvényi feltételei fennállnak, a további nyomozási cselekmények „okafogyottá” válnak.³⁵

³² POLT 2021: 326.

³³ POLT 2021: 326.

³⁴ Be. 404. § (2) „Az ügyészség

a) közvetítői eljárás céljából az eljárás felfüggesztését, illetve a közvetítői eljárás eredményéhez képest az eljárás megszüntetését,

b) feltételes ügyészi felfüggesztés alkalmazását és annak eredményéhez képest az eljárás megszüntetését,

c) a gyanúsított együttműködésére tekintettel – a 399. § (1) bekezdésében meghatározott okból – az eljárás megszüntetését, illetve – a 382. § (1) bekezdésében meghatározott okból – a feljelentés elutasítását, illetve

d) vádemelés esetén a XCVIII. és C. Fejezetben meghatározott külön eljárás érdekében szükséges intézkedések megtételét helyezheti kilátásba, ha a felsorolt intézkedések vagy határozatok e törvényben meghatározott – a bűncselekmény elkövetésének beismerésén, illetve az együttműködésen kívüli – feltételei fennállnak.”

³⁵ BÉRCES 2023: 3195–3196.

*Ügyészségi intézkedés vagy határozat kilátásba helyezése*³⁶

A vádemelés alternatívái közé sorolt – az ügyészség diszkrecionális jogköréhez kapcsolódó – ügyészségi intézkedés vagy határozat kilátásba helyezésével a Be. ezen túllépve közvetlenül annak is megteremtette a lehetőségét, hogy az ügyészség és a védelem kezdeményezőként is fellépessen az eljárás befejezésével kapcsolatos döntés előre láthatóvá tétele végett. E jogintézmény alkalmazásának alapvető feltétele a személyre szóló megalapozott gyanú közlése. Az ügyészség a nyomozás során bármikor közölheti a gyanúsítottal, hogy milyen meghatározott intézkedés alkalmazására vagy határozat meghozatalára lát lehetőséget abban az esetben, ha a gyanúsított a bűncselekmény elkövetését beismeri.

*Egyezség a bűnösség beismeréséről*³⁷

E jogintézmény esetében az ügyészség, a terhelt és a védő a nyomozás során, de még a vádemelés előtt formális egyezséget köt.

Korlátja, hogy az ügyészség által megállapított tényállás és jogi minősítés nem tárgya a megállapodásnak, csak a büntetés kiszabására irányul, azaz arra, hogy az ügyészség, a terhelt és a védő milyen nemű, mértékű vagy tartamú büntetést vagy intézkedést vesz tudomásul. Ezt a bíróság jóváhagyja vagy megtagadja (a benne foglaltak alakítása nélkül, így tudja az ügyészség garantálni az egyezség tartalmát).

A büntetés vagy az intézkedés nemének és mértékének, illetve tartalmának meghatározásánál a Btk. egyezségkötésre tekintettel biztosított anyagi jogi kedvezménye mellett a büntetés enyhítésére, illetve a végrehajtás felfüggesztésére vonatkozó rendelkezései is alkalmazhatók.³⁸

E jogintézmény alkalmazása során a Be. a terhelti együttműködést tette fokozottá, hiszen egy, a tisztességes eljárás követelményeinek is megfelelő konszenzuális eljárás az állam oldalán idő- és költségmegtakarítást, a terhelt oldalán enyhébb szankcionálást, a sértett oldalán biztos jóvátételt, míg a társadalom szempontjából azt eredményezi, hogy a bűncselekmény elkövetőjét biztosan felelősségre vonják.

³⁶ Be. 404–406. §.

³⁷ Be. 407–411. §.

³⁸ A 2017. évi XC. törvény indokolása a büntetőeljárásról.

A közvetítői eljárás³⁹

A közvetítői eljárás a gyanúsított és a sértett megegyezésén alapul, és *önkéntes hozzájárulásukkal alkalmazható eljárás*. A Be. a korábbi szabályozásnál tágabb körben tette alkalmazhatóvá e jogintézményt, hiszen már bármely bűncselekmény esetén helye lehet. Már nemcsak a tevékeny megbánás anyagi jogi büntethetőséget megszüntető vagy más kedvezményt engedő okkal összefüggésben alkalmazható, hanem attól függetlenül mindaddig, amíg a közvetítői eljárás céljai elérhetők. A közvetítői eljárás sikeressége esetén pedig nyomozási cselekményeket nem kell lefolytatni. Így a gyorsaság és a „pergazdaságosság” követelményének is megfelel ez az új szabály.⁴⁰ Amennyiben nem állnak fenn a Be.-ben foglalt feltételek, úgy az ügyészség az eljárás közvetítői eljárás céljából történő felfüggesztését határozat hozatalával megtagadja.

A feltételes ügyészi felfüggesztés⁴¹

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottság R(87) 18 számú ajánlása⁴² (a büntető-eljárás egyszerűsítéséről) is hatással volt a jogalkotóra, amely támogatta hazánkban az ügyész diszkrecionális jogának kialakítását. Ennek eredményeként a büntető jogszabályok módosításáról szóló 1995. évi XLI. törvény bevezette a vádemelés elhalasztását az akkor hatályos Be.-ben a fiatalkorúak elleni büntetőeljárásban. A 2003. július 1-jén hatályba lépett, a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény már meghatározott olyan feltételeket, amelyekhez tipikusan köthető a vádemelés elhalasztása.⁴³

Bánáti János és Kadlót Erzsébet kifejti, hogy az opportunitás intézményei a közérdek védelmével nem összeegyeztethetetlenek. Így álláspontjuk szerint már e jogintézmény bevezetésének első 10 évében is elmondható volt, hogy a létező alkotmányos tartalom ellensúlyozta az esetleges közérdek vonatkozásában fellépő hiányokat. A sértett jogos igényének védelme is közérdek, az igazságszolgáltatás tágabb céljai között a büntetés mellett a megelőzés,

³⁹ Be. 412–415. §.

⁴⁰ A 2017. évi XC. törvény indokolása a büntetőeljárásról.

⁴¹ Be. 416–420. §.

⁴² Lásd: <https://kuria-birosag.hu/hu/etmb/r-87-18-ajanlas-buntetoeljaras-egyszerusiteserol>.

⁴³ Róth Erika az ügyész diszkrecionális jogkörét vizsgáló előadását összefoglalja: SZABÓ 2004.

a speciálprevenció, végső soron pedig az igazságszolgáltatás költségeinek csökkentése is megvalósult.

Továbbá nem sérül a tisztességes eljárás elve, ha az ügyész felajánlja a gyanúsítottaknak a büntetés, illetve intézkedés elkerülését bizonyos feltételek teljesítésével, annak ellenére, hogy a vádemelés feltétele fennáll. A gyanúsítottak ekkor még mindig jogában áll az ajánlatot visszautasítani, hiszen az ajánlat elfogadására nem köteles, ragaszkodhat a bírósági eljárás lefolytatásához.⁴⁴

A Be. hatálybalépésével e jogintézmény új neve feltételes ügyészi felfüggesztés, amelynek célja most a gyanúsított olyan magatartásának ösztönzése, amely az eljárás megszüntetéséhez vezet. Ennek hatékonyabb alkalmazása érdekében a Be. azonban már kettős rendszert vezetett be: az általános, mérlegelésen alapuló feltételes ügyészi felfüggesztést és a Btk. Különös részében meghatározott büntethetőséget megszüntető okra alapított feltételes ügyészi felfüggesztést. Mindkét esetben olyan függő helyzet jön létre, amelyben a gyanúsított lehetőséget kap a kívánatos magatartás tanúsítására.⁴⁵

A VÁDEMELES ALTERNATÍVÁIRA VONATKOZÓ STATISZTIKAI ADATOK⁴⁶

Ügyészi eljárást felfüggesztő határozat a vádemelés alternatívái esetében

A 2023. évben az összesen 11 233 (2022-ben 11 678; 2021-ben 11 169; 2020-ban 10 446; 2019-ben 9189) *ügyészi eljárást felfüggesztő határozat* közül

- *közvetítői eljárást* 2023. évben 3579 (31,9%) (2022-ben 3579; 2021-ben 3372; 2020-ban 3533; 2019-ben 3162) ügy esetében,
- *feltételes ügyészi felfüggesztést* 2023. évben 7200 (64,1%) (2022-ben 7645; 2021-ben 7400; 2020-ban 6466; 2019-ben 5513) ügy esetében,
- *intézkedés vagy határozat kilátásba helyezését* 2023. évben 188 (1,7%) (2022-ben 14; 2021-ben 145; 2020-ban 141; 2019-ben 183) ügy esetében

rendeltek el.

⁴⁴ BÁNÁTI–KADLÓT 2021: 377.

⁴⁵ Az 2017. évi XC. törvény indokolása a büntetőeljárásról.

⁴⁶ Az alfejezet során felhasznált statisztikai adatok forrása: *Ügyészeti statisztikai tájékoztató. Büntető-jogi szakág. A 2023. évi tevékenység 2024.*

*Ügyészi eljárást megszüntető határozatból megszüntető határozat
közvetítői eljárás és feltételes ügyészi felfüggesztés jogcímén*

A 2023. évben az összesen 17 571 (2022-ben 17 858; 2021-ben 17 811; 2020-ban 17 933; 2019-ben 19 063) ügyészi eljárást megszüntető határozat közül

- ♦ *közvetítői eljárást* 2023. évben 2669 (31,9%) (2022-ben 3579; 2021-ben 3372; 2020-ban 3533; 2019-ben 3162) ügy esetében,
- ♦ *feltételes ügyészi felfüggesztést* 2023. évben 6111 (34,8%) (2022-ben 5994; 2021-ben 5907; 2020-ban 5739; 2019-ben 5809) ügy esetében

rendeltek el.

Vádemelésre irányuló, illetve azt elkerülő ügyészi döntések

A 2023. évben az összesen 48 927 (2022-ben 48 986; 2021-ben 46 912; 2020-ban 47 588; 2019-ben 47 294) vádemelésre irányuló döntés közül

- ♦ *azonnal* 2023. évben 46 429 (94,9%) (2022-ben 46 841; 2021-ben 44 930; 2020-ban 45 935; 2019-ben 45 618] ügy esetében,
- ♦ *közvetítői eljárás után* 2023. évben 696 (1,4%) (2022-ben 628; 2021-ben 618; 2020-ban 513, 2019-ben 438) ügy esetében,
- ♦ *feltételes ügyészi felfüggesztés után* 2023. évben 1802 (3,7%) (2022-ben 1517; 2021-ben 1364; 2020-ban 1140; 2019-ben 1238) ügy esetében

került sor vádemelésre.

Vádemelési egyezség a bűnösség beismerése esetében

A 2023. évben az összesen 48 848 (2022-ben 48 930; 2021-ben 46 829; 2020-ban 47 381; 2019-ben 47 121) vádemelésből

- ♦ *egyeztég a bűnösség beismerése esetében* 2023. évben 10 162 (20,88%) (2022-ben 8901; 2021-ben 6253; 2020-ban 5090; 2019-ben 3984) ügyben emeltek vádat.

Ügyészségi intézkedés vagy határozat kilátásba helyezése

A 2023. évben összesen 1710 (2022-ben 1303; 2021-ben 996; 2020-ban 882; 2019-ben 917) alkalommal került sor *intézkedés vagy határozat kilátásba helyezésére*, ebből

- ♦ *közvetítői eljárással* 336 (19,6%) (2022-ben 271; 2021-ben 218; 2020-ban 187; 2019-ben 230) ügy esetében,
- ♦ *feltételes ügyészi felfüggesztéssel* 682 (39,9%) (2022-ben 592; 2021-ben 438; 2020-ban 375; 2019-ben 388) ügy esetében.

Vádemelés előtti egyezség bűnösség beismeréséről

A 2023. évben az összesen 1143 (2022-ben 1113; 2021-ben 1120; 2020-ban 932; 2019-ben 1417) *vádemelés előtti egyezséggel kapcsolatos kezdeményezés* közül

- ♦ a gyanúsított vagy védő kezdeményezésével az ügyész 231 (20,2%) esetben *egyetértett*, míg 858 (75,1%) esetben *nem értett egyet*,
- ♦ 54 (4,7%) esetben az ügyész kezdeményezte,
- ♦ 24 esetben *eredményes* volt, míg 19 esetben *nem volt eredményes*.

Vádemeléssel érintett személyek

A 2023. évben összesen 60 325 személy volt vádemeléssel érintve (2022-ben 57 437; 2021-ben 57 925; 2020-ban 57 804; 2019-ben 57 056).

- ♦ Egyezség a bűnösség beismerése esetében (érintett személy): 105 (0,2%) (2022-ben 215; 2021-ben 190; 2020-ban 228; 2019-ben 169)

Feltételes ügyészi felfüggesztéssel érintett személyek

A 2023. évben összesen 9102 személy (2022-ben 9749; 2021-ben 9892; 2020-ban 9619; 2019-ben 9423) esetében 7048 (2022-ben 7069; 2021-ben 7269; 2020-ban 6864; 2019-ben 7472) személlyel szemben lett eredményes a feltételes ügyészi felfüggesztés, mivel a feltételes ügyészi felfüggesztés után a büntetőeljárást megszüntették.

Közvetítői eljárással érintett személyek

A 2023. évben összesen 3881 személy (2022-ben 3765; 2021-ben 3619; 2020-ban 3700; 2019-ben 3531) esetében a közvetítői eljárásra utalásból 2834 (2022-ben 2891; 2021-ben 2763; 2020-ban 2784; 2019-ben 2483) személy esetében lett

eredményes a közvetítői eljárás, mivel közvetítői eljárásra utalás után a megállapodás alapján a büntetőeljárást megszüntették.

*A büntetés mértékére vonatkozó ügyési indítvány
a vádiratban és az előkészítő ülésen*

A 2023. évben összesen 18 695 esetben tett alternatív (mértékes) indítványt az ügyészség a büntetés mértékére a vádiratban és az előkészítő ülésen, amelyből a bíróság 9389 esetben fogadta el a vádlott beismerő nyilatkozatát.

ÖSSZEGZÉS

Álláspontom szerint – figyelemmel a fentebb részletezett statisztikai adatokra – a Be. hatálybalépésétől a feltételes ügyési felfüggesztés a legeredményesebb, majd ezt követi a közvetítői eljárás jogintézménye. Az egyezség a bűnösség beismeréséről jogintézmény azonban öt év elteltével sem lett sikeres olyan mértékben, mint amit azt a jogalkotó elvárta, bár létjogosultságát az adatok emelkedése azért igazolja. E tekintetben szükséges a hivatásrendek szemléletének további változása a nyomozás során, ami még több időt igényel. A terhelti együttműködés új rendszerében sokkal sikeresebb lett a másik forma – bár ennek vizsgálatára jelen tanulmányban külön nem tértem ki –, azaz a vádemelést követő vádiratban, illetve az előkészítő ülésen előterjesztett ügyési alternatív (mértékes) indítvány alkalmazása az ügyészség részéről, amely a terhelt beismerésének bíróság általi elfogadásán alapszik.

Egyértelmű azonban, hogy a számok összességében emelkedő tendenciát mutatnak a Be.-be bevezetett új, illetve megváltozott, a vádemelés alternatíváit képező jogintézmény-alkalmazások terén a büntetőeljárásokban, ami egyre jobban az ügyészség diszkrecionális jogkörének jelentősége és hatékonyabbá tétele irányába hat, azzal, hogy egyre többször az alaki igazság válik elfogadottá.

Úgy vélem, hogy amikor a jogalkotó szélesíti az úgynevezett oportunitás eseteit vagy a meglévő, e körbe tartozó jogintézmények tartalmát, azzal együtt az ügyészség diszkrecionális jogát is bővíti. Így a jogállam egyre szélesebb körben dönt arról, hogy a bűncselekményt elkövető lehetőséget kaphasson arra, hogy az általa elkövetett bűncselekmény jogkövetkezményei alól teljes mértékben – akár büntetés kiszabásának mellőzésével is – vagy részben men-

tesüljön, a jogalkotó által meghatározott törvényi rendelkezésben rögzített feltételek alapján, a közvádlnak biztosított diszkrecionális jogkör gyakorlása során. Ez egyidejűleg magában foglalja a törvényi kereteken belül a szélesebb ügyészi mérlegelési jogkört is, amely egyre több felelősséget ró az ügyészségre.

A jogállamban a jogalkotó az opportunitásnak ott ad teret, ahol kellő alappal feltételezhető, hogy ez nem hátránnyal, hanem több előnnyel jár. Ezért a büntetőhatalom nem folytatja le a bírósági eljárást, hanem az opportunitás esetein keresztül mintegy közvetve érvényesül a büntetéshez való jog, azaz a ius puniendi jogállami tartalmának kiteljesedése. E körben a büntetőhatalom – áttételesen – az ügyészség diszkrecionális jogkörében realizálódik.

Az ügyészségnek – hasonlóan a bírósághoz – eljárása során egyidejűleg garantálnia kell a jogállam alapvető elemeit, az igazságosságot, a tisztességes eljárást és a jogbiztonságot, de ezzel egyidejűleg a ius puniendi jogállami tartalmi elemeit is, hiszen ezeknek a büntető igazságszolgáltatásban kell érvényesülniük.

IRODALOMJEGYZÉK

- BÁNÁTI János et al. (2009): *Büntető eljárásjog*. Budapest: HVG-Orac.
- BÁNÁTI János – KADLÓT Erzsébet (2021): Az ügyészség funkcióváltásának modern kori „befejezetlen szimfóniája”. *Magyar Jog*, 68(6), 371–384.
- BÁRD Károly (1987): *A büntető hatalom megosztásának a buktatói*. Budapest: KJK.
- BÉRCES Viktor (2023): A vádemelés alternatívái ügyészi szakban. *Kúriai Döntések*, 71(12), 3188–3196.
- BLASKÓ Béla – BUDAHÁZI Árpád (2019): *A nemzetközi bűnügyi együttműködés joga*. Budapest: Dialóg Campus.
- ELEK Balázs (2012): *A jogerő a büntetőeljárásban*. Debrecen: Debreceni Egyetem ÁJK.
- ERDEI Árpád (2004): A célszerűség rejtélye, avagy opportunitás a büntetőeljárásban. In GELLÉR Balázs (szerk.): *Györgyi Kálmán ünnepi kötet*. Budapest: KJK-Kerszöv, 163–179.
- FINSZTER Géza (2014): A büntető hatalom. In BORBÍRÓ Andrea et al. (szerk.): *A büntető hatalom korlátainak megtartása: a büntetés, mint végső eszköz. Tanulmányok Gönczöl Katalin tiszteletére*. Budapest: ELTE Eötvös, 137–149.
- GELLÉR Balázs – AMBRUS István (2017): *A magyar büntetőjog általános tanai I*. Budapest: ELTE Eötvös.
- HACK Péter (2008): *A büntetőhatalom függetlensége és számonkérhetősége*. Budapest: Magyar Közlöny.
- HERKE Csongor (2011): Súlyosítási tilalom a legalitás és az opportunitás elvének tükrében. *Állam- és Jogtudomány*, 52(1), 31–55.

- HORGOS Lívia (2021): Az Ius puniendi jogállami tartalmának kiteljesedése. In SZABÓ Csaba – MOLNÁR Dániel (szerk.): *Studia Doctorandorum Alumnae: Válogatás a DOSz Alumni Osztály tagjainak doktori munkáiból II.* Budapest: Doktoranduszok Országos Szövetsége, 11–260. Online: <https://doi.org/10.23715/SDA.2021.2.1>
- KIRÁLY Tibor (1986): A legalitás a büntetőeljárásban. *Jogtudományi Közlöny*, 41(5), 201–206.
- KIRÁLY Tibor (2000): *Büntetőeljárás jog.* Budapest: Osiris.
- LIGETI Katalin (2009): Kriminálpolitika. In GÖNCZÖL Katalin et al. (szerk.): *Kriminológia – Szakkriminológia.* Budapest: CompLex, 599–626.
- PALLAGI Anikó (2014): *Büntetőpolitika az új évszázad első éveiben.* PhD-disszertáció. Debrecen: Debreceni Egyetem Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.
- POLT Péter (2021): 150 éves a modern magyar ügyészség. *Magyar Jog*, 68(6), 323–327.
- SZABÓ András (2010): A jogállami forradalom és a büntetőjog alkotmányos legitimitása. In NÉMETH Zsolt (szerk.): *Tiszteletkötet Sárkány István 65. születésnapjára.* Budapest: Rendőrtiszti Főiskola.
- SZABÓ Krisztián (2004): Beszámoló Az új büntetőeljárás törvény első éve címmel megrendezett konferenciáról. *Debreceni Jogi Műhely*, 1(1). Online: <https://ojs.lib.unideb.hu/DJM/article/view/6603>
- Ügyészségi statisztikai tájékoztató. Büntetőjogi szakág. A 2023. évi tevékenység (2024). Budapest: Legfőbb Ügyészség. Online: <http://ugyeszseg.hu/statisztikai-adatok/ugyeszsegi-statisztikai-tajekoztato-buntetojogi-szakterulet/>
- VÁMBÉRY Rusztem (1913): *Büntetőjog.* Budapest: Grill Károly.