

LŐRINCZY GYÖRGY

Hatáskör, jogorvoslat és a bírósági/ügyészségi szervezet

A Magyar Köztársaság hatályos Alkotmányának 45. § (1) bekezdése a következőket tartalmazza: „A Magyar Köztársaságban az igazságszolgáltatást a Magyar Köztársaság *Legfelsőbb Bírósága, az ítélőtáblák, a fővárosi bíróság és a megyei bíróságok, valamint a helyi és a munkaügyi bíróságok* gyakorolják.” Az országgyűlés által 2011. áprilisában elfogadott Alaptörvénynek „az Állam” című részében a 25. cikkben a (4) bekezdés a következőket tartalmazza: „*A bírósági szervezet többszintű.* Az ügyek meghatározott csoportjaira – különösen a közigazgatási és munkaügyi jogvitákra – külön bíróságok létesíthetők.” A két rendelkezés összevetéséből többen is azt a következtetést vonhatják le, hogy *a jelenlegi négy szintű bírósági szervezet esetlegesen visszaalakulhat a korábbi három szintű szervezetté.* Jelen tanulmányban azt kívánom megvizsgálni, hogy valóban célszerűbb lenne-e, milyen előnyökkel, illetőleg hátrányokkal járhat az újabb átszervezés.

A négy szintű bíróság rendszer kialakításának indoka annak idején a jogorvoslati rendszer korszerűsítése volt. Ezért mindenképpen indokolt összehasonlítani, hogy a két alkotmány a jogorvoslattal kapcsolatosan milyen rendelkezést tartalmaz.

A hatályos alkotmány 57. § (5) bekezdése a következőket tartalmazza: „A Magyar Köztársaságban a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát, vagy jogos érdekét sérti. A jogorvoslati jogot – a jogviták ésszerű időn belüli elbírálásának érdekében, azzal arányosan – a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény korlátozhatja.” Az Alaptörvény „Szabadság és felelősség” című részében a XXVIII. cikk (7) bekezdése a következőket tartalmazza: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát, vagy jogos érdekét sérti.” A két rendelkezés lényegében a jogorvoslattal kapcsolatosan azonos előírásokat tartalmaz, ebből következőleg a jogorvoslati jogosultság nem változik olyan mértékben, amely miatt a négy szintű bírósági rendszer (és ezzel együtt a négy szintű ügyészi szervezet is) visszaalakítandó lenne három szintűvé.

Több mint három évtizeddel ezelőtt kezdtem dolgozni az ügyészi szervezetben, így lehetőségem volt mindkét rendszer előnyeit és hátrányait is megtapasztalni. Csongrád megyei főügyészként közvetlenül megtapasztalhattam egy új szervezeti szint kialakításával járó feladatoknak a végrehajtását. Ez úgy vélem lehetőséget ad annak elemzésére, hogy *melyik szervezeti struktúra teszi hatékonyabbá az igazságszolgáltatás működését.*

A mostani döntések reményeink szerint több évtizedre szólnak, (igaz ezt hittük 2002-ben is). A struktúrán, mint fogalmon nem csak szervezeti kereteket, hanem annak működését is értem. A döntésnél több tényezőt is figyelembe kell venni:

- Szervezeti keret (hány szintű legyen a szervezeti rendszer);
- Tárgyi feltételek biztosítása (épületek, informatikai háttér, stb.);
- Személyzeti feltételek (szakképzett munkaerő és annak utánpótlása hol biztosítható, stb.);
- Eljárási jogszabályok (jelen tanulmány csak a büntetőeljárásjogi kérdéssel foglalkozik).

A hatékonyság követelménye azt jelenti, hogy a lehető legkevesebb ráfordítással a lehető legtöbb előnyhöz kell jutni. Nyilvánvaló, hogy több anyagi ráfordítással magasabb színvonalat lehet elérni, de célként a tökéletes igazságszolgáltatást kitűzni aligha lehet. A büntető igazságszolgáltatás területén úgy gondolom, hogy *a legalitás elvére épülő és azt teljes egészében megvalósító igazságszolgáltatás lenne a tökéletes. Ilyen igazságszolgáltatás ma a világon sehol sem létezik, sőt a magyar büntetőeljárás törvényben is egyre szélesebb körben jelent meg az opportunitás eszköztára.* Az igazságszolgáltatás lassulását a jogalkotó a bírósági útról való elterelés szélesítésével próbálta és próbálja megoldani, (nem sok sikerrel). Kénytelenek vagyunk belátni, hogy nincs tökéletes és teljes igazságszolgáltatás, mert arra nincs anyagi fedezet, nem csak hazánkban, hanem más – kedvezőbb gazdasági feltételek körülmények között lévő – országokban sem. Németországban nem rég iktatták törvénybe a korábban évtizedeken keresztül a gyakorlatban létező „vádalkus eljárást”, amelyet részletesen ismertet Fantoly Zsanett és Ördög-Deák Andrea.¹ Farkas Krisztina a következőket írja: „A jogintézményről folyamatosan heves viták folytak, mégis általános gyakorlattá vált az alkalmazása. Becslések alapján az ügyeknek mintegy 50%-a került elintézésre ilyen megegyezés alapján.”² Hazánkban is létezik a tárgyalásról lemondás szabályozása, de olyan bonyolult és nehézkes szabályokkal, amely számomra kétségessé teszi, hogy a jogalkotói szándék valóban meg volt-e a jogintézmény magyarországi bevezetésére.

A problémáinkat úgy összegezzük, hogy *olyan struktúrát kell kialakítani, amely anyagilag is finanszírozható és a lehető legteljesebb büntető igazságszolgáltatást eredményezi.* Megoldandó feladat a gyors és hatékony bűnüldözés és büntető igazságszolgáltatás létrehozatala. Az alaptörvény hivatkozott részében a XXIV. cikk (1) bekezdésében rögzíti, hogy „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.” Az ésszerű határidőn belüli intézésnek egyik fontos eszköze az *ügyek hatásköri megosztásának megfelelő volta.* A hatásköri szabályok az eljáró hatóságok között az ügyeket vertikális szinten osztják el. Az ügyeknek horizontális szintű elosztását az illetékességi szabályok írják elő, és témakörünk szempontjából a kizárólagos illetékességi szabályok tűnnek fontosnak. Tulajdonképpen a rendkívül bonyolult szerkezetű bűnözést, mint társadalmi tömegjelenséget kell kezelnünk. A tömegesen előforduló bagatell bűncselekményektől kezdve a bo-

¹ FANTOLY ZSANETT – ÖRDÖG-DEÁK ANDREA: *Vádalku kontinentális módra.* Magyar Jog 2010/6, 363–369. p.

² FARKAS KRISZTINA: *A megegyezés lehetőségei a magyar, német és olasz büntetőeljárásban. Szakértői bizonyítás a szerzői vagy szerzői joghoz kapcsolódó jogok megsértése miatt indult büntetőeljárásokban - jogösszehasonlító megközelítés.* Ügyészek Lapja Különszám 2009. 49. p.

nyolultabb gazdasági bűncselekményeken át a professzionális módon működő bünszervezetekig mindenféle problémát meg kell oldani a büntetőeljárás törvényünkben. Ennek megfelelően *olyan struktúrát kell kialakítani, amely az ügyelosztásnak egy racionális módját teremti meg és ezt az ügyelosztást a hatásköri és illetékességi szabályokon keresztül tehetjük meg.*

A bírósági/ügyészégi szervezeti rendszer szempontjából az illetékességi szabályok kevésbé bírnak jelentőséggel, hiszen most az alapkérdésünk az, hogy hány szintű legyen a két szervezet. Az illetékességnek a fő elve, hogy azok a hatóságok járjanak el, ahol a bűncselekményt elkövették, megfelelő elosztási szempontot biztosít. Ennek oka az, hogy az első reagálásra nyilván annak a hatóságnak van lehetősége és kötelezettsége, amely a területen működik.

A hatáskörök rendezésénél viszont különböztetnünk kell az általános és a kiemelt hatáskörök között. *Kiemelt hatáskörbe* (megyei bíróság, Fővárosi Bíróság, a továbbiakban: megyei bíróság) *indokolt telepíteni a bonyolult bűncselekményekkel kapcsolatos hatósági feladatokat.* A rendszerváltásig tulajdonképpen a kiemelt hatáskörbe nem sok bűncselekmény tartozott, hiszen az akkori bűncselekményi struktúra ezt nem kívánta meg. A rendszerváltást követően azonban az ismertté vált bűncselekmények száma a megelőző évtized 130–150 ezres számáról több mint fél millióra emelkedett, és ezen a szinten „stabilizálódott”.³ A hatóságoknak azonban ennél *sokkal nagyobb gondot okozott az a minőségi változás, amely a bűncselekmények bonyolultságával függött össze.* Az 1980-as évek elején kezdő ügyész koromban a helyi ügyészségen egy-egy rablást, vagy ritkán előforduló gazdálkodáshoz kapcsolódóan elkövetett vagyon elleni bűncselekmény sorozatot már kiemelkedő súlyúnak tekintettünk. Ma az ilyen ügyeket már a kezdő ügyészek sem tekintik bonyolultnak. Hajdani professzorom Fonyó Antal figyelemztetése sokszor eszembe jutott az 1990-es években. Az 1970-es években hallgatójaként tőle azt hallottam, hogy „olyan, hogy büntetőjogász, olyan nincs. Egy büntetőjoggal foglalkozó jogásznak ismernie kell a többi jogterület szabályait is.” Valljuk be, hogy az 1990-es évek elejéig az az ügyész, vagy büntetőbíró, aki viszonylag jól ismerte a büntetőeljárás törvény nyomozásra és elsőfokú bírósági eljárásra vonatkozó szabályait, a Büntető Törvénykönyvnek a személy elleni és vagyon elleni bűncselekményeit és az ehhez kapcsolódó bírósági gyakorlatot, jó színvonalon tudott megfelelni az elvárásoknak. Ma ez a tudás már helyi szinten sem elegendő. Az újfajta bűnözés megjelenésével egy másfajta szemléletet kellett elsajátítanunk, amire Fonyó professzor már négy évtizeddel ezelőtt figyelemztetett.

A sokféle bűncselekmény miatt *kénytelenek vagyunk specializálódni.* Ez azt jelenti hatásköri szempontból, hogy *a bonyolultabb, súlyosabb megítélésű ügyek egy részét indokolt kiemelt hatáskörbe vonni.* Ennek az alapja az a nem teljesen alaptalan a feltételezés, hogy *magasabb szinteken hosszabb szakmai múlttal és nagyobb tapasztalattal rendelkező bírák és ügyészek dolgoznak és ezért a bonyolultabb ügyeknek az elsőfokú feldolgozását ezekre a szintekre kell telepíteni.* A büntetőeljárás törvényünk figyelemmel van a súlyosabb büntetéskiszabási lehetőségre, illetőleg arra is, hogy melyek azok a bűncselekmények, amelyek megítélése nagyobb nehézséget okoz. Emellett az utóbbi időszakban olyan kisebb tárgyi súlyú bűncselekmények is a megyei bíróság hatáskörébe kerültek, amelyek nem igazán indokolhatók. Ilyen pl. a hivatali visszaélés, amelyeknek

³ Ezzel szemben az engedélyezett ügyészi létszám az 1980. évi 1001-ről 1983-ra emelkedett, ami a minimálisan négyzseres bűnözési emelkedést korántsem „ellentételezte.”

többsége szintén nem bonyolult. Az egyszerűbb vesztegetések esetén szintén nehéz lenne indokolni, hogy miért a megyei bíróság hatáskörében kell ítéletet hirdetni. Ugyanakkor túlságosan bonyolulttá tenné a szabályozást, ha az adott bűncselekményen belül a kisebb tárgyi súlyúak tartoznának a helyi bíróság hatáskörébe, és a minősített esetek pedig a megyei bíróság hatáskörébe. Például 1998. március 1-ig a gondatlan emberölés vétsége a helyi bíróság hatáskörébe tartozott és időnként hatásköri vitákat kellett lefolytatni arról, hogy melyik szinten kell vádat emelni, mert adott esetben a tudatos gondatlanság és az eshetőleges szándék határvonala nem volt egyértelmű. Éppen ilyen emlékek miatt tartanám helytelennek, ha pl. a vesztegetés vonatkozásában a jogalkotó próbálna különbséget tenni az adott tényálláson belül, hogy mikor kell megyei bíróság és mikor városi bíróság előtt vádat emelni. Pl. ennél a tényállásnál a Be. 29. § d) pontja szerint kizárólag az ügyész végzi a nyomozást a fontosabb ügyekben intézkedésre hivatott más hivatalos személy által elkövetett vesztegetés esetében időnként komoly értelmezési problémát – és ez által hatásköri vitát – okoz, hogy az adott személy fontosabb ügyekben intézkedésre hivatott-e, avagy nem. A magam részéről úgy gondolom, hogy a Be. 16. §-ában felsorolt bűncselekmények valóban indokoltan tartoznak a megyei bíróság hatáskörébe, viszont további bűncselekmények kiemelt hatáskörbe való vonása nem tűnik célszerűnek.

A megyei bíróság hatáskörébe tartozó bűncselekményeken kívül azonban további olyan bűncselekmények is találhatóak, amelyek speciális ismereteket követelnek meg. Az 1980-as évek második felében nyomozó ügyészi munkám mellett *fiatalkorúak ellen folyó büntetőeljárásokban* is kellett ügyészi feladatokat teljesítenem. Kétségtelen, maguk az eljárási szabályok, illetőleg a Btk. Általános Részében lévő külön szabályok megtanulása nem okozott gondot, de a büntetés-kiszabási gyakorlat *egy teljesen más szemléletet követelt meg*. Ez is megszerezhető volt idővel, de feltétlenül indokolt az, hogy azok a kollegák, akik ilyen ügyekben eljárnak, ezekkel a speciális ismeretekkel is rendelkezzenek. Már a Csemegi Kódex idején is a fiatalkorúakra vonatkozó rendelkezésekről külön törvény rendelkezett, mert már az akkori jogalkotó is felismerte, hogy helytelen az, hogy a felnőtt korúak ügyeiben eljárók szemlélete érvényesüljön ezekben az ügyekben. *Ezért is tartom elhibázottnak, hogy a fiatalkorúak elleni büntetőeljárások kikerülnek a megyei bíróság székhelye szerinti helyi bíróság kizárólagos illetékességéből.*

Bár olyan, hogy büntetőjogász nem létezhetne, viszont tény az, hogy vannak olyan bűncselekmények, amelyekhez kapcsolódóan jelentős háttér joganyagot kell megismerni a jogalkalmazónak. Ezért is előnyös a specializáció a hatóságoknál. Ilyen területnek tekinthetjük a *gazdasági büntetőjogot*, amely 1990 előtt kimerült az üzérkedésben, illetőleg a rossz emlékezetű devizagazdálkodás büntette miatt folyó eljárásokban. Ez a jogterület számtalan más eljárási és anyagi jogszabályoknak az ismeretét követeli meg, amelyek ráadásul sokkal gyakrabban változnak, mint a büntetőjog. (Bár az utóbbi évtized tapasztalatai alapján ezen a területen sem mondhatjuk azt, hogy időtálló jogszabályt kaptunk a jogalkotótól.) Ezért is létezik posztgraduális képzésben a gazdasági büntetőjogász szakképzés, mert feltétlenül ki kell egészíteni az e területen dolgozó kollegáknak az ismereteit. Hasonló a *közlekedési jogterület*, bár nem egyszer hallottam – nem közlekedési ügyészekről – hogy ez nem egy bonyolult dolog, hiszen a Btk-ban mindössze 4–5 § foglalkozik ezekkel a bűncselekményekkel. Ezek a kollegák mindössze azt felejtik el, hogy pl. egy kettős felelősségű balesetnél az okozati összefüggések feltárása az adott KRESZ szabály megszegése és az eredmény között nem csupán jogszabályok megtanulását, hanem komoly fizikai-matematikai összefüggések ismeretét is feltételezi. (Emlék-

szem egyetemista koromban felvetődött, hogy a jogi egyetemre felvételi tantárgyként az irodalom helyett a matematikát kellene bevezetni, amire az egyik oktató azt mondta, hogy erkölcsstelen lenne olyan ismereteket megkövetelni a felvételizőktől, amivel mi magunk sem rendelkezünk.) Erre figyelemmel szintén *elhibázottnak* tartom azt a döntést, hogy a közlekedési bűncselekmények kizárólagos illetékességi szabályát a jogalkotó megszüntette. Az a magyarázat, hogy ma már szinte mindenki rendelkezik jogosítvánnyal és így nem okozhat problémát az ilyen jellegű bűncselekmények megítélése, igaz lehet az egyszerűbb ügyekben, de a bonyolultabb, főleg kettős felelősségű baleseteknél ez nem igaz. Ezt jól jelzi az is, hogy a Bírósági Határozatoknak talán nincs is olyan száma, amelyben legalább egy közlekedési bűncselekmény miatt folyó büntetőeljárásban hozott eseti döntést ne közölnének. Ezen bűnügyek bonyolultságát jelzi az is, hogy ezek az eseti döntések jelentős részben felülvizsgálati eljárást követően jelennek meg figyelemmel arra, hogy a Legfelsőbb Bíróság nagyon sokszor eltérő döntést hoz a jogerős ítélethez képest.

Érthető, hogy a jogalkotó a megyei bíróság székhelye szerinti helyi bíróságok munkaterhét kívánta csökkenteni azzal, hogy a kizárólagos illetékességi szabályokat megváltoztatva a bűncselekmények elbírálásának feladatát részben a „vidéki” helyi bíróságokra áthárítja. Mindössze azt felejtették el, hogy a vidéki helyi bíróságok jelentős részén szintén olyan munkateher tapasztalható, amelynek növelése ésszerűtlen. A megoldás véleményem szerint „a központi” (megyei bíróságok székhelye szerinti) bíróságok megerősítése lett volna, illetőleg lenne. Nyilvánvaló, hogy a *specializáció követelményét csak azoknál a hatóságoknál tudjuk biztosítani, ahol nagyobb létszámban dolgoznak szakemberek*. Ez jelen esetben a bíróságoknál és az ügyészségeknél a megyei bíróság székhelye szerinti helyi bíróságok, a „központi” szervezeti egységek.

Kétségtelen, mondhatnánk azt, hogy aki jogi diplomát kapott, az mindenhez ért.⁴ Ez azonban nem igaz. Mint ahogy az egészségügyben is felismerik azt, hogy bizonyos betegségek hatékonyabban gyógyíthatók specialisták által, nekünk is fel kell ismerni azt, hogy a bűnözés elleni küzdelemben, annak változatossága miatt specializálódnunk kell. Nyilvánvaló, hogy a bagatell bűnözés megoldásához (lásd lopás vétsége, ittas járművezetés vétsége, stb.) nem igazán szükségesek sokkal mélyebb ismeretek, mint amit az egyetemen megszereztünk. Ugyanakkor vannak olyan bűncselekmények, amelyek további speciális tudást igényelnek, amelynek a megszerzése időigényes. A tanulás – és a jogszabályok megtanulása is – az ügyfeldolgozástól veszi el az időt. Nem mindegy, hogy ilyen ügyérkezés mellett mennyi időt kell fordítanunk az ügyfeldolgozáson kívül más feladatokra. A jogalkotó úgy érzem, sokszor nem gondolja végig, hogy egy Btk. módosítás – figyelemmel az időbeli hatályra –, milyen sok plusz feladatot ró a jogalkalmazóra. Ezért is lenne nagyon fontos, hogy a Büntető Törvénykönyv módosítására ne a jelenleg tapasztalható gyakorisággal, időnként ötletszerűen kerüljön sor.⁵

⁴ A jogi szakvizsga rendszerünk ésszerűtlen módon igyekszik is ezt a hitet fenntartani, ahelyett hogy ezt is racionálisan megreformálnák.

⁵ Az sem utal átgondolt jogalkotásra, hogy 2010. december 10-én és 23-án két alkalommal is jelentősebb terjedelemben módosította az Országgyűlés a Büntetőeljárás törvényt (két külön törvényben, több más fontos törvénnyel együtt). Érdekességként említem meg, hogy időnként a jogalkotó felismeri korábbi tévedését és módosítja a rendelkezést, majd újra elköveti ugyanazt a hibát. Ilyennek kell tekinteni, hogy korábban, ha az elkövető ismeretlen maradt, akkor a nyomozást megszüntette a nyomozó hatóság, majd ez csak nyomozás fel-függesztési ok lett. Belátva ennek irracionálisát, újra nyomozás megszüntetési ok lett, majd 2009. augusztus 13-tól újra fel-függesztési ok. (Terjedelmi okok miatt nem vállalkozom annak az összefüggésnek az elemzésére, mi szerint e mögött a bíróságok bűnjelkezelési gondjai állnak.)

Meg kell jegyezni, hogy a specializáció szükségességét az igazságszolgáltatásban más jogterületen is elismerik. Az Alaptörvény kifejezetten kiemeli, hogy az ügyek meghatározott csoportjaira külön bíróságok is létesíthetők és felhívja a figyelmet a közigazgatási és munkaügyi jogvitákra. Én úgy vélem, hogy a büntető igazságszolgáltatáson belül is el kell ismerni azt, hogy a bűnözés különféle megnyilvánulásaira külön bűnüldözői-igazságszolgáltatási csoportokat kell létesíteni.

A kiemelt hatáskörbe tartozó bűncselekmények nagyobb aránya viszont kérdésessé teszi, hogy az ítélőtáblák/fellebbviteli főügyészségek megszüntethetők lennének-e. *Vizsgáljuk meg azt, hogy mi lenne a következménye annak, ha a bírósági rendszer újra háromszintűvé válna.* Nyilvánvaló, hogy a kiemelt hatáskörbe tartozó bűncselekmények jelentős részét a helyi bíróságok/ügyészségek szintjére kellene újra telepíteni. Ennek oka az, hogy a jogorvoslat továbbra is szerepel az Alkotmányban, ebből következőleg ezekben az ügyekben a jogorvoslat megszüntetése fel sem vetődhet. Márpedig ha rendes jogorvoslatra lehetőség lesz, akkor a másodfokú eljárásra ismételt a Legfelsőbb Bíróságot kellene feljogosítani. Annak idején az újabb szervezeti szint létrehozásának az indoka éppen az volt, hogy a Legfelsőbb Bíróság ügyérkezése már olyan kezelhetetlen mennyiségű volt – a jóval szűkebb kiemelt hatáskör ellenére is – hogy emiatt az elvi irányító funkcióját sem tudta ellátni. Ebből következően, ha a harmadik szint, az ítélőtáblák szintje kiesik, akkor a megyei bíróság hatásköréből jelentős ügy mennyiséget kellene átcsoportosítani a helyi bíróságok hatáskörébe. Figyelemmel arra, hogy a kiemelt hatáskörbe utalás indoka az ügyek bonyolultsága volt, a helyi hatáskörbe való visszatételnek az lenne az eredménye, hogy a központi helyi bíróságok ügyforgalma jelentősen emelkedne, ráadásul bonyolultabb ügyekkel nőne.

Az elmúlt időszak kizárólagos illetékességi szabályainak változásai azt a felismerést tükrözik, hogy a központi bíróságok túlterheltek, és az ügy forgalmát a jogalkotó ügy csökkentette, hogy a kizárólagos illetékességű ügyeket a „vidéki” bíróságokra telepítette. Tehát éppen ellenkező hatást érte el a jogalkotó, ha az ítélőtáblák megszüntetésével egy óriási ügymennyiséget zúdítana a megyei bíróságokról a helyi bíróságok szintjére.

Mindezek figyelembevételével a már kialakított négy szintű bírósági szervezet sokkal hatékonyabb igazságszolgáltatást tesz lehetővé, mint a korábbi háromszintű szervezet. El kell ismernem azt, hogy a háromszintű igazságszolgáltatási szervezet is hatékonyan működött, de csak az 1990-es évek elejéig tudta ésszerű határidőn belül megoldani a feladatait. Ezt követően azonban a bűnözésben bekövetkező változások megkövetelték a büntetőeljárás törvény módosítását, és az opportunitás szabályainak térhódítását. (Az már más kérdés, hogy ezeket a szabályokat a jogalkotónak sikerült olyan bonyolultan megszerkesztenie, hogy az ügyészi gyakorlatban ez sokkal több feladatot jelentett, mint az általános szabályok szerinti eljárás.) Azonban ezek a jogszabályi módosítások a kívánt eredményt nem hozták meg, hiszen a bűnözés szerkezete az ügyek bonyolultabbá válásával jelentősen módosult. Ebből következett az, hogy specializálódni kellett és a 90-es évek közepétől egyre többen vettek részt pl. a gazdasági büntetőjogász posztgraduális képzésben. Szervezeti szinten ezeket a változásokat úgy lehetett lekövetni, hogy megszorodtak a kiemelt hatáskörbe, illetőleg a kizárólagos illetékesség körébe tartozó bűncselekmények.

A kiemelt hatáskörbe vonás indoka nyilvánvalóan az volt, hogy a magasabb szintű bíróságokon tapasztaltabb bírák ítélkeznek, és ezért az ilyen ügyek feldolgozása ésszerű határidőn belül így inkább megoldható. A 90-es években a büntetőeljárás törvény bonyolultabb ügyekben lehetővé tette, hogy az ügyész a helyi bíróság hatáskörébe tartozó

bűncselekmények esetén a megyei bíróság előtt emeljen vádat. Megyei főügyész-helyettesként én magam is többször éltem ezzel a lehetőséggel, mert így láttam lehetségesnek ezen kiemelkedő társadalomra veszélyességű bűnügyeknek az időszerű feldolgozását. Tulajdonképpen a jogalkotó is belátta, hogy a jelentős tárgyi súlyú vagyoni elleni bűncselekmények esetében a hatékony igazságszolgáltatás a megyei bíróság szintjén biztosítható.

Ha viszont a megyei bíróság hatáskörébe tartozó bűncselekmények száma megemelkedik, akkor mindenképpen létre kell hozni egy hatékony jogorvoslati fórumot is. Ennek megoldására kétféle lehetőség kínálkozott, illetőleg kínálkozna most is. Vagy a Legfelsőbb Bíróság szervezetét erősítjük meg az ott dolgozó bírák és kiegészítő személyzet létszámát jelentősen megemelve (a tárgyi feltételek sok milliárdos beruházásával együtt), vagy pedig létrehozva egy újabb szervezeti szintet, a másodfokú elbírálás lehetőségét idetelepítjük. 2002-ben a döntést hozók az utóbbi megoldást választották. Nem vitatható az, hogy ez a döntés azoknál a bíróságoknál és ügyészségeknél, amelyeknek a székelyföldön megkezdtek a működésüket az ítéletláblák, illetőleg a fellebbviteli főügyészségek, hosszabb-rövidebb időtartamra komoly működési problémák jelentkeztek. Ugyanakkor el kell ismerni azt, hogy ezzel szemben a megyei bíróság hatáskörébe tartozó bűncselekmények miatt folyó büntetőeljárások sokkal gyorsabban befejeződtek, tehát ezekben az ügyekben az igazságszolgáltatás jóval hatékonyabban kezdett el működni. (Meg kell jegyezni azonban azt is, ha összehasonlítjuk az egy ügyészre, bíróra jutó ügyek számát, akkor megállapíthatjuk azt, hogy az ítéletláblakon és a fellebbviteli főügyészségeken jóval kedvezőbben alakult a helyzet a megyei szintekhez képest.⁶)

Ha áttekintjük az ítéletláblák és fellebbviteli főügyészségek működését, akkor azt kell megállapítanunk, hogy ez az a szervezeti szint, ami az igazságszolgáltatáson belül a leggyorsabban és leghatékonyabban működik. Ennek a szintnek a megszüntetése álláspontom szerint jelentősen rontaná az igazságszolgáltatás színvonalát. Mint az előbbieken már kifejtettem ennek az lenne a következménye, hogy a legsúlyosabb bűncselekmények jelentős részét újra vissza kellene telepíteni a helyi bíróságok szintjére, amelyek már jelenleg is nehezen birkóznak meg a feladataikkal, sok esetben az időszerűségük az ésszerű határidő követelményét sem tudja biztosítani. A 2010-ben jogerősen befejezett ügyekben az eljárás időtartama a vádemeléstől az elsőfokú bírósági határozat meghozataláig a következőképpen alakult: egy éven belül 67%, 1–2 év között 18,2%, 2–3 év között 8,4%, sőt 3 év fölött 6,4% volt.⁷ Hangsúlyozom, ez csak az elsőfokú ítéletig eltelt idő!

Gyakorlatilag az öt ítéletlábla és fellebbviteli főügyészség felállításával biztosított az is, hogy az igazságszolgáltatás elérhető távolságban van az állampolgárok számára. Elméletileg felvethető lenne az az elképzelés is, hogy ne öt helyen, hanem pl. egy helyen – és így nyilván Budapesten – legyen csak ítéletlábla. Ez viszont az ország egy részétől

⁶ Bocskátosomnál fogva csak a Csongrád megyei főügyészségen dolgozó három büntető fellebbviteli ügyész, illetőleg a Szegedi Fellebbviteli Főügyészség négy büntetőjogi úgyszakos egy főre jutó ügy érkezését tudom kiszámolni. 2009-ben a Csongrád megyei Főügyészségen 1610, míg a Szegedi Fellebbviteli Főügyészségen 447 személy ellen bejelentett fellebbezéssel kapcsolatban kellett dönten. Ebből ügdyöntő határozat elleni fellebbezés 1210, illetőleg 273 volt. Így a megyei főügyészségen egy ügyészre 536, illetőleg 403, míg a fellebbviteli főügyészségen egy ügyészre 112, illetőleg 68 személyt érintő fellebbezés jutott. (Ügyészségi Statisztikai Tájékoztató 2009, 61. tábla. 2010-ben a fellebbviteli főügyészségek adatait összevontan tartalmazza a statisztika.)

⁷ A büntetőbíróság előtti ügyészi tevékenység főbb adatai 2010, (Legfőbb Ügyészség) V/812. tábla. Személyes módon nincs összefoglaló táblázat arról, hogy a vádemeléstől a jogerős befejezésig az időtartamok hogyan alakultak, csak az egyes eljárás szakaszokhoz külön-külön kapcsolódva.

olyan távolságra van, hogy az a mai viszonyok között elfogadhatatlan lenne.⁸ Ugyanakkor egy ilyen összevonás sem lenne szerencsés, hiszen a már működő öt ítélőtábla helyett ugyan egy működne, de ahhoz, hogy az olyan hatékony legyen, mint a most létező öt ítélőtábla, majdnem ugyanazzal a bírói-tisztviselői létszámmal kellene ezeket a feladatokat megoldani. Ebből következően sokkal *egyszerűbb a szervezet számára is, ha jelenleg működő rendszert tartjuk meg.*

Szakmai beszélgetéseken olyan érv is elhangzott az öt ítélőtábla „ellen”, hogy ez az egységes joggyakorlat kialakítását akadályozza, hiszen elméletileg ez öt különböző gyakorlat kialakítását tenné lehetővé. Az egységes joggyakorlat kialakítása nyilván a Legfelsőbb Bíróság feladata kell hogy legyen. Ha közelebbről áttekintem az elmúlt három évtized történéseit, akkor számomra feltűnő az, ahogy a *büntetéskiszabás tekintetében az egyes megyei bíróságok között milyen különbségek találhatók.* A határozott tartamú szabadságvesztések aránya országos átlagban 33,9%. A legnagyobb arányú Somogy megyében, 42,9% és Jász-Nagykun-Szolnok megyében 41,7% (az országos átlag majdnem egyharmadával több) A legalacsonyabb Vas megyében 24,2% és Heves megyében 26,2%.⁹ Arányaiban Somogyban majdnem kétszer annyi a súlyosabb büntetés, mint a legenyhébb Vas megyében. De a két szomszédos megye (Heves-Szolnok) bűnözési szerkezete valóban annyira eltérő lenne, hogy az a több mint 15%-os különbséget, a több mint 70%-os eltérést megmagyarázná? Úgy gondolom, hogy ezeknek a statisztikai adatoknak a szóródása igazolja, hogy *az egyes megyei bíróságok között felfedezhetők olyan különbségek, amelyek szerint vannak szigorúbb, illetőleg enyhébb ítélkezési gyakorlatot folytató bíróságok.* Meggyőződésem, hogy a büntetéskiszabási gyakorlat egységesítése azóta nem megoldható, hogy a törvényességi óvás jogintézményét – egyébként a jogbiztonság követelményét biztosítva, helyeselhető módon – az Alkotmánybíróság megszüntette. Bármilyen ügyben lehetővé tett törvényességi óvással a Legfelsőbb Bíróság abban a helyzetben volt, hogy a büntetés kiszabást akár a lopás vétsége miatt indult ügyekben is befolyásolni tudta oly módon, hogy a törvényességi óvást követően a Bírósági Határozatokban közzétéve, ismertetve bűnösségi körülményeket, kifejtette, hogy milyen szankció alkalmazása indokolt. Ebből a BH-t olvasó bíró/ügyész következtethetett arra, hogy az ilyen típusú ügyekben általában milyen büntetés lenne az igazságos és méltányos. A felülvizsgálat szabályai azonban nem teszik lehetővé, hogy a büntetési tétel keretek között maradó büntetést a Legfelsőbb Bíróság megváltoztassa, sőt ilyen esetekben eleve a felülvizsgálati kérelmet el kell utasítani. El kell utasítani még akkor is, ha adott esetben a Legfelsőbb Bíróság bírása úgy gondolja, hogy ha ő lett volna az alapügyben eljáró bíró, a kiszabottnál szigorúbb, vagy enyhébb büntetést alkalmazott volna ki.¹⁰ Ebből következően az a probléma, hogy büntetéskiszabási területen nem lehet egységes joggyakorlatot kialakítani, olyan probléma, amit nem lehet megoldani. Erre figyelemmel, ha az öt ítélőtábla esetlegesen büntetéskiszabási szem-

⁸ Bár a tanulmányomban a büntetőeljárások szempontjából készítem az elemzést, nem kellene elfelejteni, hogy milyen kihatással lennének polgári peres eljárásokra az ítélőtáblák elérhetőségei.

⁹ A büntetőbíróság előtti ügyészi tevékenység főbb adatai 2010, V/602- tábla.

¹⁰ Esetleg el lehetne talán azon gondolkodni, hogy a felsőbb bíróságok határozataikban rámutathatnának arra, ha súlyosítási tilalom – vagy a felülvizsgálat szabályai miatt – súlyosabb szankciót nem alkalmazhatnak, de azt egyébként indokoltan tartanák. Ez azért is fontos lehetne, mert ennek kifogásolása nélkül az alsóbb fokon eljáró bíróban az tudatosodhat, hogy elegendőnek tartotta a felsőbb bíróság is az alkalmazott szankciót, és ehhez igazítja majd a gyakorlatát.

pontból különböző gyakorlatot folytatna is, az legfeljebb azt jelenti, hogy a büntetékiszabási szemlélet nem 20, hanem 25 bíróság között oszlik meg.¹¹

A joggyakorlat egységességét a bűncselekmények minősítését illetően a jogegységi döntések hatékonyan tudják megoldani akkor is, ha 20 megyei bíróság van, vagy 25 bírósági szint. Tehát ez az érv sem érv arra, hogy az ítélőtáblákat és fellebbviteli főügyészségeket meg kellene szüntetni, mert ha ezt nem tesszük, akkor az egységes joggyakorlat nem lesz kialakítható.

Új és jelentős változás volt a *kétfokú fellebbviteli rendszer bevezetése*. Cséka Ervin „A büntető jogorvoslatok alaptanai” monográfiájában a következőket írja: „Az intézménytörténeti fejlődés során a legvitatottabb probléma volt – és egyes jogrendszerekben ma is az – a fellebbvitel egy- vagy többfokú voltának kérdése; azaz a jogorvoslatok ’említett’ mennyiségi tényezőjének megoldása.”¹² El kell ismerni azt, hogy az *egyfokú büntető fellebbviteli rendszerben is hozhatók törvényes és igazságos döntések*. Ugyanakkor a kétfokú fellebbviteli rendszer egyik előnyét abban látom, hogy a másodfokú eljárásban így szélesebb körben nyílik lehetőség az elsőfokú ítélet megváltoztatására, mert a tényállás megváltoztatásának lehetőségét szélesebb körben teremtheti meg a jogalkotó. A Be. 352. § (1) bekezdés b) pontja lehetővé teszi, hogy a megalapozatlanságot ne csak bizonyítás, hanem az iratok tartalma és ténybeli következtetés alapján is megváltoztatva eltérő tényállást állapítson meg. Ha csak egyfokú fellebbviteli rendszerünk lenne, akkor úgy vélem, hogy az eltérő tényállás megállapítását kizárólag bizonyítás felvételéhez kellene kötni. Így viszont szélesebb körben van lehetőség a felülbírálatra, tehát elvileg a hatályon kívül helyezésekre kevésbé kényszerülne a másodfokú bíróság.

Kétségtelen a harmadfokú bírósági eljárás lehetőségét szűk körben biztosítja a hatályos büntetőeljárás törvény. Ennek oka nyilván az, hogy az ítélőtáblákra érkező ügyek mennyisége szűkebb mederben maradjon. (Meggjegyzem a felülvizsgálat szabályai is olyan szűk körűek, hogy emiatt az indokoltnál talán kevesebb alkalommal nyílik lehetősége a Legfelsőbb Bíróságnak a bírói gyakorlat alakítására. Pl. a büntetékiszabás mértékével kapcsolatosan a kisebb tárgyi súlyú ügyekben is gyakrabban kifejtethető a véleményét, az nyilván egységesíthető az egyes bíróságok ilyen jellegű tevékenységét.)

A másik előny az, hogy a *kétfokú fellebbviteli rendszer a jelenlegi hatásköri szabályok mellett viszont gyakrabban teszi lehetővé azt, hogy a Legfelsőbb Bíróság rendes eljárásban kifejthesse álláspontját* és pl. a büntetékiszabás körében is a felülvizsgálati eljárás kötöttségei nélkül mutathatna irányt az alsóbb fokú bíróságok számára.

A korábbi években felvetődött, hogy a kétfokú fellebbviteli rendszer kialakítására azért került sor, hogy „legyen az ítélőtábláknak is ügyforgalma”. Annak idején, kivételesen annak az eseménynek lehattünk tanúi, hogy a jogszabály végrehajtásának feltételeit hamarabb kialakították, mint ahogy a jogszabály hatályba lépett. 2003. január 1-től megkezdték az ítélőtáblák és fellebbviteli főügyészségek megszervezését és 2003. július 1-jén így már megfelelő létszámban ki voltak nevezve az ott dolgozó szakemberek. (Kétségtelen, a munkahelyi körülmények az induláskor nem mindenütt voltak ideálisak, de ezt két-három éven belül mindenütt megoldották.) Tény az is, hogy az ítélőtáblá-

¹¹ Megjegyzem korábban ugyanazon megyei bíróságnak két büntető fellebbviteli tanácsának olvastam adócsalás büntette miatt folyó eljárásban az ítéletét, ahol az elvont adó összege, az elkövetés módszere és a bűnösségi körülmények is szinte tökéletesen megegyeztek. Az egyik tanács végrehajtandó szabadságvesztést, a másik tanács felfüggesztett szabadságvesztést szabott ki.

¹² CSÉKA ERVIN: *A büntető jogorvoslatok alaptanai*. Budapest, 1985. 86. p.

lák nemcsak a Legfelsőbb Bíróság hátralékát, hanem a saját ügyeiket is ebben az időszakban feldolgozták, és ezért is volt lehetőség a megyei bíróság hatáskörének bővítésére, hiszen így a másodfokú elbírálás feltételei biztosítottak voltak. Bizonyos szabad kapacitást ismerve a jogalkotó bátran vállalkozhatott a kétfokú fellebbviteli rendszer kialakítására. A harmadfokú eljárásra egyre gyakrabban került sor: 2007-ben 60, 2008-ban 75, 2009-ben 90, míg 2010-ben 102 ügyben volt harmadfokon döntés.¹³ Ez korántsem olyan ügyszám, amely kezelhetetlen lenne a fellebbviteli főügyészségek és ítélőtáblák számára. Háromszintű rendszerben viszont a kétfokú fellebbvitelt meg kellene szüntetni. Ily módon a kialakított jogorvoslati rendszer is azt támasztja alá, hogy a négyszintű bírósági és ügyészi szervezetű rendszert hiba lenne megváltoztatni.

A Be. 383. §-a régi Be-től eltérően nagyon helyesen lehetővé teszi, hogy *a másodfokú bíróság kényszerintézkedés tárgyában hozott határozata ellen jogorvoslati lehetőséget biztosít*. Az ítélőtáblák kiesésével ezek elbírálása a Legfelsőbb Bíróságra kerülne, vagy esetleg eltörölnék a jogorvoslat lehetőségét? Ebből a szempontból is „jogállamibb” a jelenlegi rendszer, hiszen amikor az ítélőtábla másodfokon eljárva dönt a kényszerintézkedésről, pl. előzetes letartóztatást rendel el, akkor a fellebbezést egy magasabb szervezeti fórum bírálja el. Ha az ítélőtáblák kiesnének, akkor a másodfokú bíróság a Legfelsőbb Bíróság/Kúria, és akkor hová lehetne fellebbezni?

Felvetődhet az is, hogy a jelenlegi öt ítélőtábla és fellebbviteli főügyészség helyett ne csak a már említett egy, hanem esetleg három ítélőtábla és fellebbviteli főügyészség kerüljön kialakításra. Magyarország földrajzát ismerve Budapest mellett nyilván létre lehetne hozni egy alföldi és egy dunántúli központot, pl. Veszprém és Szolnok székhellyel. Csupán a tárgyi feltételek biztosítása újabb sokmilliárdos beruházást követelne meg és ez egy indokolatlan és elhibázott döntés lenne. Az infrastruktúra létrehozatala a költségvetést jelentősen megterhelné és az egyébként négy városban felszabaduló több milliárdos beruházással létrehozott épületek értékesítése sem biztos, hogy fedezné ezeket a költségeket. De ez csupán pénzkérdés, viszont a szakember gárda „összetoborzása” sokkal bonyolultabb feladat. Ilyen magas szintű bíróságokra és ügyészségekre „utcáról” felvenni bírákat/ügyészeket – tömegesen – nem lehet. Ezekre a szintekre megfelelő szakmai tudással és tapasztalattal rendelkező emberek nyilván a meglévő bírósági/ügyészségi szervezetből kellene kinevezni. Ha a hivatkozott példánál maradunk, pl. Veszprémben és Szolnokon lenne az új székhely, akkor nyilvánvaló, hogy az ott dolgozó bíróságok és ügyészségek munkatársai közül lépnének magasabb szintre. Egészen biztos vagyok abban, hogy ezeknél a szervezeti egységeknél súlyos problémákat okozna. Felvethető az is, hogy pl. a megszüntetendő négy ítélőtábla és fellebbviteli főügyészség bírái/ügyészei változtatnának lakó- és munkahelyet, amelyre a magyarországi életviszonyokat ismerve aligha lehet számítani. Ebből az következik, hogy *sokkal célszerűbb a már működő öt ítélőtábla és fellebbviteli főügyészség megtartása*. Ennek indoka az is, hogy az Alkotmány az Alaptörvény 26. cikk (2) bekezdése és 29. cikk (3) bekezdése – éppen a tapasztalt korosztályban – a bírák és ügyészek „kényszernyugdíjaztatását” rendelte el, amely miatt a bírói és ügyészi összlétszám a következő években kedvezőtlenül alakul. Így egy esetlegesen felállítandónak tartott ítélőtábla és fellebbviteli főügyészség személyzeti körülményeinek biztosítása rendkívül nehéz feladatnak

¹³ A büntetőbíróság előtti ügyészi tevékenység főbb adatai 2010. V/451 tábla

ígérkezne. Megjegyzem a jelenlegi öt helyen jogászképzés is folyik, így leginkább itt biztosítható a helyi, megyei és ítélőtáblai/fellebbviteli főügyészség részére az utánpótlás.

A rendszerváltás után bekövetkezett bűnözési változásokra a magyar jogalkotás igyekezett reagálni. Az opportunitás intézményeinek bevezetésétől ugyan nem zárkózott el, de talán a „jogalkotó tudatalattijában” a legalitás iránti vágy oly mértékben működött, hogy ezeknek a jogintézményeknek a szabályozását túl bonyolulttá tette. *Egy határozott irányváltás az opportunitás felé azonban – bár szükséges lenne – önmagában nem oldaná meg a problémáinkat. A bűnözés szerkezete specializációt követel meg, amely a büntetőeljárás törvényben a kiemelt hatáskörű szabályozással – és részben a kizárólagos illetékességi szabályokkal – oldható meg.* A kiemelt hatáskörbe tartozó bűncselekmények aránya viszont nem teszi lehetővé, hogy a korábbi háromszintű bírósági/ügyészségi szervezethez visszatérjünk. A döntéshozó korábban helyesen ismerte fel, hogy a hatásköri szabályok átalakításával kell reagálnia a bűnözés új jelenségeire. Ráadásul az új jogszabály végrehajtásának feltételeit jelentős részben már a hatályba lépés előtt is megteremtette, amire valljuk meg, nem mindig fordít gondot. Az ítélőtáblák/fellebbviteli főügyészségek jól működnek. A harmadfokú eljárás bevezetésével a Legfelsőbb Bíróságnak is több lehetősége nyílna a rendes eljárásban az irányításra. Tulajdonképpen a további előre lépés a harmadfokú eljárás szabályozásának újra gondolása lenne, részben a másodfokú határozatok megtámadhatóságának szélesítésével. Újra gondolhatónak tűnnek a felülvizsgálati eljárás szabályai is, azonban mindezek elemzése már nem e tanulmánynak a feladata.

GYÖRGY LÓRINCZY

ZUSTÄNDIGKEIT, RECHTSBEHELFF UND
DIE GERICHTS-/STAATSANWALTSCHAFTSORGANISATION

(Zusammenfassung)

Aus dem Vergleich der gültigen Verfassung und das in der Zukunft im Kraft tretenden Grundgesetz kann auch gefolgert werden, dass *die heutige, vierstufige Gerichtsorganisation [örtliches Gericht – Komitatsgericht – Oberlandgericht – Oberstes Gericht] zurück zu den vorheriger dreistufigen Organisation [örtliches Gericht – Komitatsgericht – Oberstes Gericht] gestaltet sein wird.* In diesem Beitrag werde ich untersuchen, ob diese Umgestaltung tatsächlich zweckvoller ist, welche Vorteile, sowie Nachteile die neuerliche Umstrukturierung mit sich bringen kann.

Die Möglichkeit des Rechtsbehelfs muss weiterhin gewährleistet werden, deswegen muss geprüft werden, welche Organisationsstruktur die Funktionierung der Rechtsprechung effizienter macht. Das Effizienzerfordernis bedeutet, dass mit möglichst weniger Aufwand den möglichst größeren Vorteil erlangt sein soll. Ein wichtiges Mittel der Verrichtung der Rechtsstreitigkeiten während einem vernünftigen Termin ist die angemessene Verteilung der Strafsachen nach den Zuständigkeitsregeln.

Wenn die Differenzierung zwischen der Qualität den Strafsachen weiterhin begründet angesehen wird, müssen auch in der Zukunft die mit den komplizierten Straftaten verbundenen behördenlichen Aufgaben aus der allgemeinen Zuständigkeit herausgehoben behandelt werden. Die qualitative und quantitative Änderung der Kriminalität erfordert diese differenzierte Behandlung, deswegen sind auf erster Instanz in solcher Strafsachen die Örtliche- und Komitatsgerichte zuständig. Aber es ist fraglich, ob den Rechtsbehelf gegen den Beschlüsse der Komitatsgerichte auf zweiter Instanz die Oberlandgerichte, oder nach deren Abschaffung das Oberste Gericht beurteilen wird. Die dreistufige Gerichtsorganisation hatte schon an der Jahrtausendswende mit erheblichen Funktionsstörungen gearbeitet. Die errichteten Oberlandgerichte haben aber nicht nur den Verzug des Obersten Gerichts bearbeitet, sondern die fristgemäße Beurteilung den laufenden Strafsachen gesichert. Somit kann festgestellt werden, dass *die vierstufige Gerichtsorganisation aufbehalten sein muss.*