



IGAZSÁGÜGYI MINISZTER

Iktatószám: XX-AJFO/31/11/2016.

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: <i>IV/1087-14/2015</i>	
Érkezett: <i>2016 DEC 29.</i> <i>Készítővel</i>	
Példány: <i>1</i>	Kezelőiroda:
Melléklet: <i>db</i>	<i>len</i>

Budapest
Donáti u. 35-45.
1015

Tárgy: az Alkotmánybíróság megkeresése a IV/1087/2014. sz. ügyben a büntetőeljárások elhúzódása kapcsán

Köszönettel megkaptam [redacted] megkeresését, melyben állásfoglalást kért alkotmányjogi panasz alapján folytatott eljárás kapcsán a büntetőeljárások elhúzódása és az emiatt kérhető kártérítés szabályozási megoldások témájában. Az alkotmányjogi panaszban az indítványozó a közel 10 éve húzódó bírósági eljárást kifogásolja, amely álláspontja szerint sérti az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdésében foglalt ésszerű idő követelményét. Az Alkotmánybíróság az ügy érdemi elbírálásához szükségesnek tartja az igazságügyi miniszter álláspontjának megismerését a tárgykörrel kapcsolatban, különösen az eljárások időszerűségének a jogi szabályozásban történő érvényesülését illetően.

I. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, *ésszerű határidőn belül* bírálja el. Az Emberi Jogok Európai Bírósága (továbbiakban: EJEB) következetes gyakorlata szerint büntető-, közigazgatási- és polgári eljárások esetében az ésszerű időn belül történő eljárás követelményét megsértő ügyek miatt Magyarországnak kártérítést kell fizetnie.

II. A megkeresés jelzi, hogy az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre arra, hogy egy adott bírósági eljárás jelentős elhúzódásából eredő következményeket enyhítse, de határozatában tájékoztathatja az indítványozót, hogy a Polgári Perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (továbbiakban: Pp.) 2. § (1) és (3) bekezdése alapján külön kártérítési igénnyel léphet fel a bírósággal szemben, illetve az EJEB is rendelkezik szankciós lehetőségekkel.

Figyelemmel arra, hogy az indítványozó által panaszolt eljárás büntetőügyben folyt, szükséges jelezni, hogy a Pp. 2. § (1) bekezdésében biztosított speciális felelősségi tényállás a

törvény hatálya alá tartozó polgári peres és nemperes eljárások elhúzódásával okozott sérelmek és károk orvosolására jelent alapot. A büntetőbírói eljárások miatt beálló sérelemdíj és kártérítés iránti igények érvényesítésére ezen a jogcímen nem, csak a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 6:549. § (1) bekezdése alapján, a bírósági és ügyészségi jogkörben okozott kártérítési felelősség szabálya szerint nyílik lehetőség.

A bírósági jogkörben okozott kár megtérítésére a közigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősség szabályait kell megfelelően alkalmazni. Az általános felelősségi alakzatra előírt feltételeken (jogellenesség, kár, okozati összefüggés, felróhatóság) túlmenően többletkövetelmény, hogy a kár rendes jogorvoslattal, továbbá a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránti eljárásban nem volt elhárítható, valamint a kárt a bírósági és az ügyészségi jogkör gyakorlásával vagy annak elmulasztásával okozták. A kárigényt a bírósági jogkörben okozott kár esetén a bírósággal, ügyészségi jogkörben okozott kár esetén a Legfőbb Ügyészséggel szemben kell érvényesíteni.

Meg kell azonban jegyezni, hogy ezen a jogcímen érvényesített sérelemdíj- és kárigény csak kirívóan okszerűtlen mérlegelés, vagy kirívóan súlyos, nyilvánvaló jogalkalmazási hiba esetén lehet megalapozott, és a bíróság akkor is mentesülhet a felelősség alól, ha az eljáró bíróság a jogszabályoknak megfelelően járt el, és az eljárás kizárólag egyéb tényezők (például az esetleges szabályozási környezet nem megfelelő hatékonysága) miatt húzódott el.

III. A megkeresés tájékoztatása szerint a hazai rendes bíróságokon számos eljárás van folyamatban az eljárások elhúzódása miatt. Példaként említi a *Gazsó kontra Magyarország* esetet, melyben az EJEB felhívta Magyarországot arra, hogy 2015. október 16-tól számított 1 éven belül hozzon létre új, hatékony hazai jogorvoslatot vagy különböző jogorvoslatok kombinációját a probléma megoldására. A *Gazsó kontra Magyarország* ügy kifejezetten polgári peres eljárás¹ (munkaügyi per) elhúzódása miatt született. Az EJEB ebben megállapította, hogy a bírósági perek elhúzódása, illetve az ezzel kapcsolatos jogorvoslat hiánya strukturális hiányosságokból ered, ezért az államnak legkésőbb egy éven belül létre kell hoznia egy olyan hazai jogorvoslatot (vagy azok kombinációját), amely eleget tesz az Egyezmény követelményeinek mind a megelőzés (az eljárások felgyorsítása), mind az utólagos kártérítés tekintetében.

IV. Az Alaptörvényből következően biztosítani szükséges, hogy a büntetőeljárások ne húzódjának el, illetve az esetlegesen az ésszerű időn belüli elbírálást sértő ügyekben a hazai jogrendszer is megfelelően legyen képes biztosítani a bekövetkezett sérelmek orvosolását. Erre tekintettel a készülő új büntetőeljárási kódex az EJEB ítéleteiben körülhatárolt követelményeknek is megfelelően próbál megoldást találni. A tárgybeli megkereséssel összefüggésben az új büntetőeljárási törvényben az eljárásjog strukturális átalakításán túl a következő pontokat szükséges megemlíteni:

a) A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 262/A. §-ában szabályozott „kifogás az eljárás elhúzódása miatt” jogintézmény olyan átalakítása, amely az eljárás törvényben meghatározott határidők elmulasztásával összefüggésben egységesen, a nyomozásra és a bírósági eljárásra egyaránt kiterjed. A cél tehát, hogy míg a jelenlegi szabályozás szerint csak a bírósági szakaszban lehetséges kifogást benyújtani a törvényben meghatározott mulasztások miatt, a jövőben a nyomozás és a vádemelés szakaszában is legyen lehetőség kifogásra.

¹ Ugyanakkor kifejezetten büntetőeljárások elhúzódása kapcsán állapította meg az EJEB 2013. december 17-én a rendszerszintű probléma fennállását a Barta és Drajkó kontra Magyarország ügyben. Az eset alapján levont következtetés az volt, hogy általános intézkedések szükségesek annak érdekében, hogy biztosítani lehessen a büntetőeljárások elhúzódásának megelőzését, vagy a meglévő rendelkezések módosításával vagy újak alkotásával.

A büntetőeljárásról szóló törvény tervezetének (továbbiakban: Tervezet) XXIV. fejezetéről („Kifogás az eljárás elhúzódása miatt”) az alábbi tájékoztatást adom:

„143. § (1) A terhelt, a védő, a sértett, a vagyoni érdekelt és az egyéb érdekelt, valamint a bírósági eljárásban az ügyészség az eljárás elhúzódása miatt kifogást terjeszthet elő, ha

a) a törvény a bíróság, az ügyészség, vagy a nyomozó hatóság részére az eljárás lefolytatására, eljárási cselekmény elvégzésére vagy valamely határozat meghozatalára határidőt állapított meg, azonban az eredménytelenül telt el, vagy

b) a bíróság, az ügyészség, vagy a nyomozó hatóság eljárási cselekmény elvégzésére határidőt tűzött ki, amely eredménytelenül telt el, és a bíróság, az ügyészség, vagy a nyomozó hatóság a mulasztóval szemben nem alkalmazta a törvény által lehetővé tett intézkedéseket.

(2) A kifogást az ügyben eljáró bíróságnál, ügyészségnél, vagy nyomozó hatóságnál írásban lehet előterjeszteni, kérve a mulasztás tényének megállapítását, valamint a mulasztó bíróságnak, ügyészségnek, vagy nyomozó hatóságnak

a) az (1) bekezdés a) pontjában foglalt esetben az elmulasztott eljárási cselekmény elvégzésére vagy határozat meghozatalára,

b) az (1) bekezdés b) pontjában foglalt esetben az adott ügyben leghatékonyabb intézkedés foganatosítására

történő utasítását.

(3) A kifogást annak előterjesztője mindaddig visszavonhatja, amíg azt érdemben el nem bírálták. A visszavont kifogást újból előterjeszteni nem lehet.

144. § (1) Az ügyben eljáró bíróság, ügyészség, vagy nyomozó hatóság a kifogást annak érkezését követő nyolc napon belül megvizsgálja, és ha azt alaposnak tartja, a vádemelés előtt nyolc napon belül, a vádemelés után egy hónapon belül megteszi a kifogásban sérelmezett helyzet megszüntetése érdekében szükséges intézkedést, egyidejűleg a kifogás elintézéséről a kifogás előterjesztőjét tájékoztatja.

(2) Ha az ügyben eljáró bíróság, ügyészség, vagy nyomozó hatóság a kifogást nem tartja alaposnak, az ügyiratokat az (1) bekezdésben meghatározott határidőn belül a kifogásra vonatkozó nyilatkozatával együtt felterjeszti a kifogást elbíráló bírósághoz, vagy ügyészséghez.

(3) A járásbíróság mulasztásával szemben előterjesztett kifogást a törvényszék három hivatásos bíróból álló tanácsa, a törvényszék mulasztásával szemben előterjesztett kifogást az ítélőtábla három hivatásos bíróból álló tanácsa, az ítélőtábla mulasztásával szemben előterjesztett kifogást a Kúria három hivatásos bíróból álló tanácsa, a Kúria mulasztásával szemben előterjesztett kifogást a Kúria másik tanácsa az ügyiratok felterjesztésétől számított tizenöt napon belül tanácsulésen bírálja el.

(4) Az ügyészség mulasztásával szemben előterjesztett kifogást a felettes ügyészség, a Legfőbb Ügyészség mulasztásával szemben előterjesztett kifogást a legfőbb ügyész, a nyomozó hatóság mulasztásával szemben előterjesztett kifogást az ügyészség az ügyiratok felterjesztésétől számított tizenöt napon belül bírálja el.

(5) Ha a kifogást elbíráló bíróság, vagy ügyészség a kifogásban foglaltaknak helyt ad, a mulasztó bíróságot, ügyészséget, vagy nyomozó hatóságot határidő tűzésével a 143. § (1) bekezdés a) pontjában foglalt esetben az ügy továbbviteléhez szükséges intézkedés megtételére, a 143. § (1) bekezdés b) pontjában foglalt esetben az adott ügyben leghatékonyabb intézkedés foganatosítására hívja fel. A kifogást elbíráló bíróság a felhívásban – a 143. § (1) bekezdés a) pontjában foglalt esetet kivéve – az eljáró bíróságot meghatározott eljárási cselekmény elvégzésére nem utasíthatja.

(6) A kifogást elbíráló bíróság, vagy ügyészség a kifogást, annak alaptalansága esetén, indokolt határozattal elutasítja. A határozat ellen további jogorvoslatnak nincs helye.

(7) Ha a kifogás előterjesztője a büntetőeljárás ugyanazon szakaszában ismételten alaptalan kifogást terjeszt elő, őt a kifogást elbíráló bíróság vagy ügyészség elutasító határozatában rendbírsággal sújthatja.

(8) A kifogás elbírálására egyebekben

a) a bíróság mulasztásával szemben előterjesztett kifogás esetén a végzés elleni fellebbezés elbírálására vonatkozó,

b) az ügyészség és a nyomozó hatóság mulasztásával szemben előterjesztett kifogás esetén a panasz elbírálására vonatkozó

rendelkezéseket kell értelemszerűen alkalmazni.”

A Tervezet indokolása kiemeli az Alkotmánybíróság 62/2006. (XI. 23.) határozatát, mely értelmében „a jogállamiság, illetve a jogbiztonság érvényesülése megköveteli, hogy a büntetőeljárásnak a bírósági szakaszt megelőző folyamatában is legyen olyan jogvédelmi eszköz, amely megfelelő ráhatást biztosít a hatóságoknak meghatározott eljárási határidők megtartására. A büntetőeljárásban részt vevő, a hatóságok késedelme által hátrányosan érintett személyeknek az Alkotmánybíróság megítélése szerint így olyan „felszólamlási” lehetőséget kell kapniuk, amely megfelelő védelmet nyújt az eljárásnak nem csak a bíróság, hanem a nyomozó hatóság és az ügyész határidő-túllépéséből, illetve a vádelemelési határidő elmulasztásából adódó elhúzódása ellen is.”

A Tervezet „a nyomozás során igénybe vehető jogorvoslatok rendszerének átalakításával párhuzamosan e felszólamlási lehetőséget egységesen, az eljárás elhúzódása miatti kifogásként biztosítja.

Az eljárás elhúzódása miatti kifogás előterjesztésére és elbírálására vonatkozó szabályok alapjául a Be. 262/A. § rendelkezései szolgáltak, ezeket a Tervezet úgy egészítette ki és pontosította, hogy a kifogást a büntetőeljárás során azonos elvek szerint lehessen igénybe venni, illetve elintézni.”

b) A büntetőjogi felelősséget megállapító ügydöntő határozatok mindegyikében kifejezetten jelenjen meg, ha a bíróság az eljárás elhúzódását, mint enyhítő körülményt, figyelembe vette. A Be. 259. §-ában szabályozott „rövidített indokolás” intézménye esetében a határozat indokolása a tényállásból és az alkalmazott jogszabályok megjelöléséből is állhat, de felmentő ítélet indokolásában a tényállás is mellőzhető. Ilyenkor az enyhítő körülményeket sem tartalmazza az ítélet. Mivel az EJEB az eljárás elhúzódása esetén azt is elfogadja korrekcióként, ha a büntetés kiszabásánál azt enyhítő körülményként figyelembe veszik, az új büntetőeljárási kódexben a cél az, hogy erre figyelemmel kerüljön ez is feltüntetésre az ügydöntő határozatokban.

A Tervezet **562. § (1) és (4) bekezdései** jelenítik meg a fent említett változásokat:

„(1) Ha a kihirdetés vagy a kézbesítés útján közölt ügydöntő határozat ellen sem az ügyész, sem a vádlott, sem a védő nem jelentett be fellebbezést, a határozat rövidített indokolása a tényállásból és az alkalmazott jogszabályok megjelöléséből is állhat. Ha a bíróság a büntetés kiszabásakor enyhítő körülményként figyelembe vette a büntetőeljárás elhúzódását, akkor a határozat rövidített indokolásában szerepelnie kell az erre való utalásnak.

(4) Ha a bíróság elfogadta a terhelt bűnösséget beismerő nyilatkozatát és erre alapítva állapította meg a terhelt bűnösségét, az ítélet indokolása az 561. § (3) bekezdés c) pontjában meghatározottakból és a bűnösség beismerésére, a bűnösséget beismerő nyilatkozat elfogadására, a bíróság által megállapított tényállás szerinti cselekmény minősítésére és az alkalmazott jogszabályokra való utalásból is állhat. Ha a bíróság a büntetés kiszabásakor enyhítő körülményként figyelembe vette a büntetőeljárás elhúzódását, akkor a bűnösséget

beismerő nyilatkozatot elfogadásáról szóló ítélet indokolásában szerepelnie kell az erre való utalásnak.

A Tervezet **564. § (4) bekezdése** tartalmazza a bűnösséget megállapító ítéletben rögzítendő utalást az eljárás elhúzódására, amennyiben azt enyhítő körülményként figyelembe vette a bíróság:

„(4) A bűnösséget megállapító ítélet indokolása tartalmazza

a) büntetés kiszabása, intézkedés alkalmazása, vagy ezek mellőzése esetén e döntés indokait, az alkalmazott jogszabályok megjelölésével,

b) ha a bíróság a büntetés kiszabásakor enyhítő körülményként figyelembe vette a büntetőeljárás elhúzódását, akkor az erre való utalást is.”

V. A hazai eljárásjogok megújítása, a hatékonyság és időszerűség rendszerszintű biztosítása hosszabb távon, a polgári, büntető és közigazgatási eljárásjogi törvénykönyvek jelenleg is zajló rekodifikációjától várható. Az EJEH felhívása nyomán szükségessé vált az eljárás-elhúzódás miatti hazai kártérítési szabályok újragondolása, az időszerűség, gyorsaság és hatékonyság követelményeit egyaránt szolgáló, egységes anyagi és eljárásjogi szabályozás kialakítása is. Erre tekintettel az Igazságügyi Minisztérium jelenleg egy koncepciót dolgoz ki, amelyben többek között tájékoztatni fogja a Kormányt az EJEH által a bírósági eljárások elhúzódásával kapcsolatban megállapított strukturális jogsértések megszüntetése, valamint ezen jogsértések hatásainak lehető legteljesebb orvoslása irányában megtehető intézkedésekről. Ennek célja, hogy a Kormány az új típusú kártérítési mechanizmus megteremtésének koncepcionális irányairól, valamint azok feltehető gazdasági és igazgatási hatásairól a szabályozás előkészítését megelőzően értesülhessen. A koncepció szerint az új típusú kártérítési igényérvényesítés

- kiterjedhetne minden polgári, büntető, közigazgatási és munkaügyi bírósági eljárásra,
- az észszerű idő követelményének megsértése miatt a Magyar Állammal szembeni egységes fellépést tehetne lehetővé,
- biztosíthatná az állam objektív alapú felelősségének teljes körű érvényesülését és
- egyszerűsített eljárásrend (nemperes eljárás) kerülhetne bevezetésre, ami lényegesen gyorsabbá és hatékonyabbá tehetné az igényérvényesítést

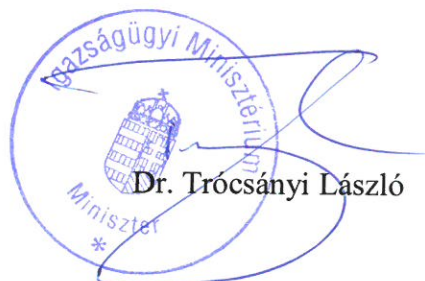
Tájékoztatom, hogy a koncepció fentiekben bemutatott szabályai az egyeztetések során még változhatnak.

VI. A fentiekben jelzett kodifikációs lépések megvalósítása véleményem szerint megfelelő megoldást jelenthet az Alkotmánybíróság megkeresésében is érintett problémára. Tájékoztatom továbbá, hogy az eljárás elhúzódásával kapcsolatban a jelenleg hatályban lévő, a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény vonatkozásában törvénymódosítás előkészítése nincs folyamatban.

Kérem tájékoztatásom szíves elfogadását.

Budapest, 2016. december „24”

Üdvözlettel:


Dr. Trócsányi László
Miniszter

