

Az ügyészség és a nyomozó hatóság kapcsolata az új büntető-eljárási törvényben

Lichtenstein András

Szegedi Tudományegyetem

Állam-és Jogtudományi Kar, Bűnügyi Tudományok Intézete

e-mail: lichten@juris.u-szeged.hu

Absztrakt

Mint ahogyan a címe is előrevetíti, a tanulmány célja az ügyészség és a nyomozó hatóság viszonyának vizsgálata a büntetőeljárási kodifikáció tükrében. Tekintettel arra, hogy a jogalkotó a nyomozással kapcsolatban felmerülő aggályokat részben a két hatóság kapcsolatára tartja visszavezethetőnek, az új törvény minden valószínűség szerint e kérdésben is számos változást hoz: új jogintézményként jelenik meg a nyomozás két szakaszra – felderítésre és vizsgálatra – tagolása, illetőleg ezekkel szoros összefüggésben az (ügyészségi, nyomozás feletti) felügyelet és irányítás. A szerző a jogalkotás során keletkezett dokumentumok (Az új büntetőeljárási törvény szabályozási elvei, Előterjesztés-tervezet a büntetőeljárásról, T/13972. sz. törvényjavaslat) összevetésével igyekszik feltárni ezek tartalmát, és választ adni arra a kérdésre, hogy a jövőben hogyan alakul majd a címben megjelölt hatóságok kapcsolata.

Kulcsszavak: ügyészség, nyomozó hatóság, felügyelet, irányítás

1. BEVEZETÉS

A kontinentális büntetőeljárási rendszerekben, így a hazaiakban is általánosan elfogadott nézet szerint az ügyész *dominus litis*, a nyomozás ura a büntetőeljárásban.¹ Ez a felfogás alapjaiban meghatározza a nyomozás során betöltött szerepét és a nyomozó hatósággal való kapcsolatát. Figyelemmel arra, hogy a jogalkotó a nyomozással összefüggő aggályokat részben a nyomozó hatóság és az ügyészség kapcsolatára tartja visszavezethetőnek,² a jelenleg zajló büntetőeljárási kodifikációs

¹ FANTOLY ZSANETT: *A büntető tárgyalási rendszerek sajátosságai és a büntetőeljárás hatékonysága*, 2012, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 95.

FARKAS ÁKOS – RÓTH ERIKA: *A büntetőeljárás*, 2007, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 203.

² *Előterjesztés-tervezet a büntetőeljárásról*, 109. <http://www.kormany.hu/download/e/ba/b0000/20160603%20E1%C5%91terjeszt%C3%A9s%20a%20b%C3%BCntet%C5%91elj%C3%A1r%C3%A1sr%C3%B3l>

folyamat nagy hangsúlyt fektet a kérdésre és a készülő új kódex e tekintetben is számos változást hozhat.

A büntetőeljárás kodifikáció első lépéseként a kormány 2015. február 11-én megtartott ülésén elfogadta az új büntetőeljárás törvény szabályozási elveiről szóló előterjesztést³ (továbbiakban: Konceptió), amelyben meghatározta a kodifikáció célkitűzéseit és lehetséges irányait. A jogalkotási folyamat második jelentős állomásának a kormányzati portálra 2016. június 3-án feltöltött, az új büntetőeljárás törvényről szóló, egységes szerkezetű előterjesztés-tervezet⁴ (a továbbiakban: Tervezet) és annak indokolása tekinthető. A kodifikáció legutóbbi pontjához 2017. február 14-én érkezett, amikor a kormány benyújtotta az országgyűlésnek a büntetőeljárásról szóló T/13972. számú törvényjavaslatot (továbbiakban: Javaslat).

A kérdés valójában nem az, hogy az új büntetőeljárás törvény változtat-e az ügyészség és a nyomozó hatóság viszonyán, hanem az, hogy miként teszi azt. Tekintettel arra, hogy mind az 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.), mind pedig a fent nevezett dokumentumok között jelentős különbségek tapasztalhatóak a két hatóság kapcsolatát illetően, a tanulmány célja az egyes szövegváltozatok áttekintése és a közöttük lévő eltérések elemzése.

2. AZ ÚJ BÜNTETŐELJÁRÁSI TÖRVÉNY SZABÁLYOZÁSI ELVEI

A Konceptió számos célkitűzése között nagy hangsúlyt kapott az ügyészség és a nyomozó hatóság kapcsolatának az egyszerűsítés és célszerűség elvei mentén történő újraszabályozása.

A nagy számban előforduló, ugyanakkor csekélyebb tárgyi súlyú bűncselekmények nyomozásával összefüggésben a jogalkotó indokoltan látta a nyomozó hatóság önállóságának növelését (és ezzel összefüggésben értelemszerűen az ügyészség – a Konceptió által túlsúlyosnak minősített – szerepének csökkentését).⁵ Ezen ügyekben az ügyészség szerepét a szabályozási elvek a nyomozás törvényességének ellenőrzésére kívánták korlátozni. A megfogalmazott álláspont

20sz%C3%B3%20t%C3%B6rv%C3%A9ny%C5%91%20el%C5%91terjeszt%C3%A9s%20az%20C3%BAj%20b%C3%BCntet%C5%91elj%C3%A1r%C3%A1s%20t%C3%B6rv%C3%A9ny%20szab%C3%A1lyoz%C3%A1si%20elveir%C5%91.pdf, (2016.03.13).

³ *Az új büntetőeljárás törvény szabályozási elvei* <http://www.kormany.hu/download/d/12/40000/20150224%20IM%20el%C5%91terjeszt%C3%A9s%20az%20C3%BAj%20b%C3%BCntet%C5%91elj%C3%A1r%C3%A1s%20t%C3%B6rv%C3%A9ny%20szab%C3%A1lyoz%C3%A1si%20elveir%C5%91.pdf>, (2016.03.13).

⁴ *Előterjesztés-tervezet a büntetőeljárásról.*

⁵ Tekintettel arra, hogy a nyomozó hatóság által önállóan végzett nyomozás a hatályos Be.-ben, illetve a gyakorlatban is quasi főszabály, a nyomozó hatóság önállóságának növelését

szerint erre nem csak az egyszerűsítés és a célszerűség érdekében van szükség, hanem az új törvény így kifejezheti a nyomozó hatóság iránt tanúsított bizalmat is.⁶

A jelentős tárgyi súlyú, összetett bűncselekmények vonatkozásában azonban a Konceptió rögzíti, hogy azok esetében továbbra is szükséges és indokolt az ügyészség érdemi beavatkozásának lehetősége a nyomozásba. Ehhez pedig nélkülözhetetlen a megfelelő ügyészségi jogosítványok eljárási törvényben való garantálása, egy olyan „eszközrendszer kialakítása”, amely lehetővé teszi az ügyész számára a nyomozás végrehajtásába történő aktív beavatkozást és egyúttal a két hatóság feladatköreinek egyértelmű elhatárolását is.⁷

A fentiek arra engedtek következtetni, hogy a nyomozás szabályai esetleg – mintegy párhuzamos jelleggel - az egyes bűncselekmények Btk. szerinti minősítése alapján kerülhetnek differenciálásra, azonban végül nem ez az elképzelés látszik megvalósulni.

3. ELŐTERJESZTÉS-TERVEZET AZ ÚJ BÜNTETŐELJÁRÁSI TÖRVÉNYRŐL

A Konceptióban megfogalmazott célkitűzéseket az új büntetőeljárás törvényről szóló előterjesztés-tervezet töltötte ki valódi tartalommal, amely az új büntetőeljárás törvény első egységes szerkezetű előfutárának tekinthető. A Tervezet első olvasatra is szembetűnő változásai annak fogalmi rendszerében tapasztalhatók: ügyész helyett túlnyomórészt ügyészségről rendelkezik, számottevő újdonság a nyomozás két szakaszra (felderítésre és vizsgálatra) tagolása, valamint ez utóbbiakhoz kapcsolódóan a felelősségi körök elhatárolását célzó új jogintézmények, a felügyelet és az irányítás megjelenése. Az alábbiakban a Tervezet téma szempontjából releváns rendelkezéseinek elemzése olvasható.

3.1. Ügyész helyett ügyészség

A hatályos Be. a közzvádlóra jellemzően ügyészként utal,⁸ ezzel szemben a Tervezet ügyész helyett javarészt következetesen az „ügyészség” fogalmat használja.⁹ A Tervezethez fűzött indokolás szerint a jogalkotó ezzel a megoldással az ügyész

véleményem szerint a kizárólagos ügyészségi nyomozás esetköreinek csökkentésével lehet elérni.

⁶ Konceptió 15-16.

⁷ Uo. 16.

⁸ Kivételt ez alól elsősorban – értelemszerűen - a hatásköri és illetékességi szabályok képeznek.

⁹ Összevetésképp: a Be.-ben az ügyész szó 942, az ügyészség 80 alkalommal fordul elő. Ez az arány a Tervezetben szinte fordított: az ügyészség előfordulása 1055, az ügyészé csupán 304.

jogainak származékos jellegére, az ügyészség szervezetének azon sajátosságára kíván figyelemmel lenni, „*miszerint minden ügyész az ügyészség nevében jár el, amelynek során ügyészi jogokat gyakorol*”.¹⁰

Ez a tudatos jogalkotói állásfoglalás álláspontom szerint szimbolikusan kifejezésre juttatja és – az Alaptörvény 29. cikkével összhangban – a büntetőeljárás törvényben is egyértelművé teszi, hogy az ügyész nem individuális, hanem az igazságszolgáltatás közreműködőjeként intézményesült alanya a büntetőeljárásnak. Mindemellett hozzájárul a büntetőeljárás törvény fogalmi rendszerének koherenciájához is, hiszen az eljárási hatóságok (bíró, ügyészség, nyomozó hatóság) közül mindezidáig a vádhatóság - jobban mondva annak képviselője - volt az egyetlen, akire a törvény megszemélyesített formában utalt.

Habár a fogalmi változás talán elhanyagolhatónak és formálisnak tűnik, a fentebb kifejtettekre tekintettel büntető eljárásjog-dogmatikai szempontból kétségkívül helyes és üdvözlendő.

3.2. Az ügyészség és a nyomozó hatóság kapcsolatának rendszerbeli helye

A hatályos Be. a statikus részben, az ügyész feladatai között rendelkezik a nyomozás során betöltött szerepéről. Az ügyész és a nyomozó hatóság kapcsolatának négy modellje ismert a hatályos büntető eljárásjogban:¹¹ (1) a nyomozó hatóság *önállóan nyomoz*, a nyomozás törvényességét az ügyész felügyeli; (2) a nyomozó hatóság önálló nyomozását az ügyész *fokozottan* is felügyelheti;¹² (3) az ügyész *nyomozást végeztet*, azaz nyomoztat;¹³ illetve (4) az ügyész a nyomozást maga végzi.¹⁴ Habár a Be. az ügyész és a nyomozó hatóság kapcsolata önálló alcím alatt a dinamikus részben is tartalmaz rendelkezéseket, itt lényegében csupán a statikus részben meghatározott ügyészi feladatokat ismétli, illetve a nyomozás végrehajtási jellegű részletszabályairól rendelkezik.¹⁵

¹⁰ Tervezet (Indokolás) 321.

¹¹ FANTOLY ZSANETT – GÁCSI ANETT ERZSÉBET: *Eljárási büntetőjog. Dinamikus rész*, 2014, Iurisperitus Bt., Szeged, 17.

¹² Megjegyzendő azonban, hogy ez a modell nem a Be.-ben, hanem a 11/2003. (ÜK. 7.) LÜ utasításban szabályozott, ezért a fokozott felügyelet álláspontom szerint nem más, mint a törvényességi felügyelet Be.-n kívüli speciális esete.

¹³ Ha a nyomozással összefüggésben a 28. § (4) bekezdés a) pontjában meghatározott jogait gyakorolja, azaz nyomozást vagy feljelentéskiegészítést rendel el, annak lefolytatásával a nyomozó hatóságot megbízza, nyomozási cselekmény elvégzésére, további nyomozásra, vagy a nyomozás meghatározott időn belüli befejezésére utasítja.

¹⁴ Az ügyészi dominancia legmarkánsabban ebben az esetben érvényesül. Egyik altípusa a 28. § (4) bekezdés e) pontja szerinti opcionális eset, azaz, ha az ügyész a nyomozást magához vonja, a másik, kötelező esete a 29. §-ban meghatározott kizárólagos ügyészi nyomozás esetkörébe tartozó bűncselekmények nyomozása.

¹⁵ Be. 165. §

Ezzel szemben rendszertani szempontból jelentős változásnak tekinthető, hogy a Tervezet a statikus részében az ügyészség feladatai között nem rendelkezik a nyomozás során ellátandó feladatokról, mindössze azt rögzíti, hogy az ügyészség a közzéadható. Az indokolás szerint: „... az ügyészségről szóló fejezetében csak azokat a rendelkezéseket tartalmazza, amelyek az eljárás minden szakaszára vonatkoznak, a csak a nyomozás, illetve a bírósági eljárás során érvényesülő szabályok az adott fejezetekben találhatóak.”¹⁶

A két hatóság viszonyára először a nyomozó hatóság feladatánál történik utalás, amely szerint a nyomozó hatóság az ügyészség felügyelete mellett önállóan, vagy az ügyészség irányításával végzi a nyomozást.¹⁷ Ennél részletesebben a kérdés a statikus részben a fent említett jogalkotói indokra hivatkozással nem került szabályozásra.

Ez a jelenlegi törvényszerkesztéshez képest jelentős szemléletváltást jelent. Az indokolással egyetértve, álláspontom szerint rendszertanilag helyes, hogy az ügyészség és a nyomozó hatóság kapcsolata a dinamikus részben szabályozott, hiszen mind maga a nyomozás, mind pedig a két hatóság viszonya egyértelműen dinamikus jellegű.

3.3. Felderítés és vizsgálat

A nyomozást érintő legnagyobb változás a Tervezetben kétségtelenül annak felderítésre és vizsgálatra tagolása.¹⁸ Habár ez a megoldás - legalábbis a vizsgálat jogintézménye és elnevezése - nem minden előzmény nélküli a magyar büntető eljárásjog történetében,¹⁹ a XX. század második felére fokozatosan háttérbe szorult, majd el is tűnt a büntetőeljárásból. A büntető eljárásjog tudományának jeles képviselői is joggal számíthattak tehát arra, hogy a jogalkotó ezen fogalmakat véglegesen száműzi az eljárási kódexekből.²⁰ Ennek tükrében meglepő, mondhatni váratlan fordulat, hogy a Tervezet a nyomozás az említett két szakaszra bontását kívánja újfent bevezetni.

¹⁶ Tervezet (Indokolás) 321.

¹⁷ Tervezet 30. §.

¹⁸ Uo. 340. § (2) A nyomozás felderítésből és vizsgálatból áll.

¹⁹ A nyomozás részeként egyes esetekben vizsgálatról rendelkezett már a bünvádi perrendtartásról szóló 1896. évi XXXIII. törvénycikk (I. Bp.) is. A teljesség kedvéért ugyanakkor megjegyzendő, hogy a vizsgálat a bírói eljárás része volt, azt rendszerint a vizsgálóbíró rendelte el és ő maga is folytatta le.

²⁰ Erdei Árpád ugyanakkor arra is felhívja a figyelmet, hogy a vizsgálat kifejezés a rendőrségi szakzsargonban tovább él attól függetlenül is, hogy a Be. ilyen elnevezésű jogintézményről nem rendelkezik. ERDEI ÁRPÁD: *Tanok és tévtanok a büntető eljárásjog tudományában*, 2011, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 263.

3.3.1. Felderítés

A felderítés során a megalapozott gyanú megállapításához szükséges mértékben fel kell deríteni a bűncselekményt és az elkövető személyét, valamint fel kell kutatni és biztosítani kell a bizonyítási eszközöket.²¹ A felderítés során a nyomozó hatóság főszabály szerint – amelyre a Tervezet a „ha e törvény másképp nem rendelkezik” fordulattal utal – az ügyészség felügyelete mellett, önállóan jár el.²² A felderítés nem más tehát, mind a nyomozás kezdeti szakasza, amelynek végső célja a megalapozott gyanú megállapítása. Ennek érdekében a nyomozó hatóság önálló eljárása körében felderíti a bűncselekmény körülményeit, felkutatja és biztosítja a bizonyítási eszközöket.

A felderítés során a nyomozó hatóság adatszerző tevékenységet folytathat, bizonyítási eszközöket szerezhet be, illetve bizonyítási cselekményt rendelhet el és tarthat, a törvényben meghatározott kényszerintézkedéseket rendelhet el és hajthat végre, valamint leplezett eszközöket alkalmazhat.²³

3.3.2. Tanú és szakértő a felderítésben

Tanú kihallgatására és szakértő kirendelésére, illetve az ő jelenlétüket igénylő bizonyítási cselekmény elvégzésére azonban a nyomozó hatóság a felderítés során is kizárólag az ügyészség engedélyével jogosult.²⁴ Indokolt e rendelkezés alaposabb vizsgálata. A jogalkotói indokolás szerint ezen eljárási cselekmények elvégzéséhez azért van szükség ügyészségi engedélyre, mert a felderítésnek elsősorban nem a bizonyítékok megőrzésére törekvés a célja, valamint a tanúvallomás és a szakértői vélemény „indokolatlan és öncélú” beszerzése az eljárás jelentős elhúzó-dásához vezethet.²⁵ Elvértve bizonyára előfordulnak ilyen esetek is, és a rendelkezés kétségkívül hozzájárul a felderítés és a vizsgálat egyértelmű elhatárolásához is, bizonyos szempontokból mégis aggályosnak tartom.

Egyfelől koherencia-zavarhoz vezet az eljárási kódexben, hiszen ellentétes a már a Konceptióban is rögzített, a nyomozó hatóság önállóságának bővítésére, illetve a nyomozó hatóságba vetett bizalom eljárási törvényben tükrözésére irányuló törekvésekkel. Valójában – a jogalkotó legjobb szándéka ellenére is – csorbíthatja a nyomozó hatóság önállóságát és egyfajta bizalmatlanságot sugall az irányába.

²¹ Tervezet 340. § (2) bekezdés.

²² Uo. 374. § (1) bekezdés.

²³ Uo. 375. § (1) bekezdés.

²⁴ Uo. 375. § (2) bekezdés.

²⁵ Tervezet (Indokolás) 390.

További ellentmondást vélek felfedezni a Konceptió és a Tervezet között a tekintetben is, hogy habár a Konceptió éppen a „felesleges látszatgaranciák” el-törlését tűzte ki célul, nehéz a kifogásolt rendelkezésre másként tekinteni, kétsé- ges, hogy ez esetben valódi garanciáról lenne szó.

Végezetül felmerül az előírás gyakorlati alkalmazhatóságának kérdése is, hiszen az ügyészség változatlan ügyészi létszám mellett aligha lehet képes a ren- delkezés következtében megnövekedő ügyteherrel megbirkózni. Habár a nyomozás során foganatosított tanúkihallgatások számáról statisztikai adatok nem állnak rendelkezésre, a szakértők vonatkozásában példának okáért az Igazságügyi Szak- értői és Kutató Intézet adatai alapján 2015-ben a rendőrség 26 645 esetben rendelt ki szakértőt, míg az ügyészség mindössze 263 alkalommal.²⁶ Ennek alapján az ügyteher akár százszoros növekedésére lehet számítani a Tervezet változatlan for- mában történő hatályba lépése esetén.

3.3.3. Vizsgálat

A nyomozás második szakaszát jelentő vizsgálat célja az ügyészségi döntés a gya- núsítottal szemben folyamatban lévő nyomozás befejezéséről,²⁷ azaz az eljárás megszüntetése vagy vádemelés.²⁸ Ennek érdekében az ügyészség a gyanúsított első kihallgatását követően az iratok alapján haladéktalanul köteles megvizsgálni, hogy van-e lehetőség a nyomozás befejezésére, ügyészségi döntésre, vagy további eljárási cselekmény elvégzése szükséges.²⁹ További lényeges változás, hogy egye- bekben a Tervezetben megszűnik a Be.-ből ismert külön vádemelési szakasz, an- nak egyes elemei a vizsgálatról szóló rendelkezések közé kerülnek integrálásra.

3.4. Felügyelet és Irányítás

Ami a felügyelet és irányítás történeti előzményeit illeti, az ügyészi felügyelet ez- zel az elnevezéssel először a szovjet mintát követő I. Bpn.-nel³⁰ került be a magyar büntetőeljárásba. Azonban mint arra Bócz Endre felhívja a figyelmet, az ügyész által irányított és felügyelt nyomozás nem a szovjet modell terméke, hanem Ba- umgarten Izidor és Lukács Adolf, azaz a magyar büntető eljárásjog tudományának

²⁶ Igazságügyi Szakértő és Kutató Intézetek Kirendelők szerinti statisztika, intézetenként 2015.01.01. - 2015.12.31.

http://www.iszki.gov.hu/wp-content/uploads/2016/01/Kirendel%C5%91k_szerinti_sta- tisztika_int%C3%A9zetenk%C3%A9nt_egyszer%C5%B1s%C3%AD- tett_2015.01.01._-2015.12.31..pdf, (2016.03.13)

²⁷ Tervezet 340. § (4) bekezdés.

²⁸ Uo. 340. § (5) bekezdés.

²⁹ Uo. 383. §.

³⁰ 1954. évi V. törvény.

képviselői által jóval korábban kimunkált elméleti jogintézmények gyakorlati megvalósulása.³¹

A szakirodalomban régóta vitatott az is, hogy az ügyész(ség) vajon felügyeli, vagy irányítja-e a nyomozást.³² A kérdés eldöntését egyes szerzők gyakran a nyomozó hatóság önállóságával (illetve annak hiányával vagy viszonylagosságával) kapcsolják össze,³³ azonban ennek elméleti jellegű, szervezetszociológiai vizsgálata jelen tanulmány keretein kívül esik. Mindazonáltal úgy tűnik, hogy a jogalkotó a felügyelet és az irányítás törvényi szintre emelésével egyszer és mindenkorra eldönti a kérdést és véglegesen lezárja a vitát.

A nyomozás egészére irányadó, általános szabály, hogy a nyomozásról az ügyészség rendelkezik, az ügyészség nyomoz, a nyomozó hatóságot felügyeli, vagy irányítja. A felderítés során főszabályként a felügyelet, kivételesen az irányítás, míg a vizsgálat során kizárólag az irányítás szabályai érvényesülnek. A felügyelet és az irányítás részleteit a Tervezet 342. §-a, míg az ügyészségi nyomozás szabályait a 343. § tartalmazza.

3.4.1. Felügyelet

A felügyelet a felderítés során, a nyomozó hatóság önálló nyomozása mellett érvényesülő ellenőrzési forma. Az e körbe tartozó ügyészségi részjogosítványok zömében megegyeznek a jelenleg is a törvényességi felügyelet körébe tartozó ügyészi részjogosítványokkal.

A Tervezet sajátos, új rendelkezése azonban, hogy az új szabály értelmében a felügyelet nem pusztán a nyomozás törvényességének objektív jellegű felügyeletét jelenti, hanem az ügyészség annak szakszerűségét és hatékonyságát is ellenőrizni hivatott, azaz a felügyelet szubjektív jegyekkel bővül.³⁴ A felügyelet ilyen formában történő kiterjesztése több kérdést is felvet. A kriminalisztikai szaktudás első számú letéteményese ugyanis hagyományosan a nyomozó hatóság, a büntetőügyekben eljáró más hatóságok (ügyészség, bíróság) feladata pedig a bizonyítási eljárás törvényességének és bizonyító erőnek a vizsgálata.³⁵ Az uralkodó felfogás szerint éppen azért végzi nyomozó hatóság a nyomozást, mert az annak eredményességéhez szükséges személyi és tárgyi infrastrukturális feltételek (krimináltechnikai, krimináltaktikai, kriminálmotodikai, stb. ismeretek és eszközök) az

³¹ BÓCZ ENDRE: *Büntetőeljárás jogunk kalandjai. Sikerek, zátonyok és vargabetűk*, 2006, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 71.

³² LÁNG LÁSZLÓ: Nyomozásfelügyelet, nyomozásirányítás és kriminalisztika, in *Belügyi Szemle*, 2003/7-8. szám, 21.

³³ KOVÁCS GYULA: A nyomozás ügyészi irányítása és a nyomozó hatóság önállósága, in *Belügyi Szemle*, 2003/7-8. szám, 49.

³⁴ Tervezet 342. § (1) bekezdés f) pont.

³⁵ BÓCZ ENDRE: Az új eljárásjogi törvény és a kriminalisztika, in *Belügyi Szemle*, 2003/7-8. szám, 32.

ügyéssel szemben neki állnak a rendelkezésére. Ennek tükrében kérdéses lehet, hogy feladata-e egyáltalán az ügyésznek a nyomozás *szakszerűségét és hatékonyságát* ellenőrizni, illetve elvárható-e ez tőle. Úgy tűnik, hogy az ügyészek között is egyetértés van abban, hogy „...a nyomozás egy rendkívül összetett ismereteket és tevékenységet igénylő, bonyolult hivatás (szakma), amelyet nem lehet csak úgy mellékesen, az egyéb közvádloi feladatok mellett végezni.”³⁶ Ezzel szemben az ügyészi hivatás gyakorlása manapság egyre inkább az íróasztalhoz kötődik,³⁷ és mint jogi szakma egyértelműen jogi szakfeladatok – többek között a nyomozás törvényessége feletti felügyelet – ellátására hivatott.

Mindazonáltal a felügyelet körének kibővítését akár paradigmaváltásként is lehetne értékelni, a koncepció azonban egyértelművé teszi, hogy a jogalkotó szándéka nem ez volt.³⁸

3.4.2. Irányítás

Az irányítás a felügyelet teljes eszköztára mellett magában foglalja a nyomozó hatóság eljárási cselekmény elvégzésére, határozat hozatalára, illetve az ügyészség határozatainak előkészítésére való előzetes utasítását.³⁹ Ezekon túlmenően az ügyészség irányítási jogkörében eljárási cselekmény elvégzését vagy határozat meghozatalát előzetes jóváhagyásához kötheti.

A felderítésre vonatkozó speciális szabály, hogy az ügyészség a nyomozó hatóságot a felderítés során is irányítása alá vonhatja,⁴⁰ ezt követően azonban az irányításról nem térhet vissza a számára enyhébb felelősségi formát jelentő felügyeletre,⁴¹ azaz az irányítás irreverzibilis jellegű jogintézmény. Ez a gyakorlatban az ügyészi munkateher indokolatlan mértékű megnövekedéséhez vezethet, hiszen az irányítás a felügyelethez képest többletmunkát jelent az ügyész számára. Abból viszont, hogy egy eljárási cselekmény vonatkozásában esetleg indokolt az irányí-

³⁶ LÁNG: *i. m.* 27.

³⁷ FARKAS – RÓTH: *i. m.* 205.

³⁸ „Az ügyészség nem nyomozó hatóság, és – az ügyészi nyomozástól eltekintve – nem is alkalmas e szervezetidegen feladat ellátására, a nyomozás elsősorban a nyomozó hatóság szakterülete.” Koncepció 16.

³⁹ Ez utóbbival összefüggésben azonban megjegyzendő, hogy Lőrinczy György már 2004-ben rámutatott arra, hogy a gyakorlatban ritkán alkalmazott, inkább szimbolikus jelentőségű rendelkezés. Álláspontja szerint a nyomozó hatóság ügyészi határozat előkészítésére utasítása – céljával, az ügyészi munkateher csökkentésével ellentétesen – voltaképpen többletmunkát eredményez az ügyész számára, ezáltal a rendelkezés alkalmazása kontraproduktívává válik. LŐRINCZY GYÖRGY: A nyomozó hatóság és az ügyész viszonya, in *Belügyi Szemle*, 2004/9. szám, 85.

⁴⁰ Tervezet 374. § (2) bekezdés.

⁴¹ Uo. 374. § (3) bekezdés.

tási jogkör gyakorlása, nem feltétlenül következik az, hogy az egész felderítés során is az. Ezt az álláspontot – legalábbis részben – minden bizonnyal a jogalkotó is osztja, hiszen a nyomozásról szóló általános rendelkezések között rögzíti, hogy az ügyészség irányítási és felügyeleti jogkörét nem érinti, ha a nyomozás során egyes eljárási cselekményeket az ügyészség maga végez.⁴² Ennek következtében azonban ellentét feszül a Tervezet 374. § (3) bekezdése és 342. § (5) bekezdése között, amelyet álláspontom szerint az előbbi rendelkezés mellőzésével lehetne feloldani.

A vizsgálatra irányadó speciális rendelkezéseket a Tervezet 384. §-a tartalmazza. Főszabály szerint a vizsgálat során az ügyészség a nyomozó hatóságot irányítja, a nyomozó hatóság eljárási cselekményeit az ügyészség utasítása alapján végzi. Ez alól értelemszerű kivétel, hogy a nyomozó hatóság külön utasítás nélkül, önállóan küldi meg az ügyészségnek a nyomozás iratait és számol be a nyomozás állásáról, valamint javaslatot tehet a szükségesnek tartott eljárási cselekményekre, illetve a nyomozás befejezésére. További kivételt képeznek a halaszthatatlan és szükségképpen eljárási cselekmények, valamint egyes, már a felderítés során is a nyomozó hatóság önálló eljárására utalt eljárási cselekmények.

3.4.3. A felügyelet és az irányítás tartalma és karaktere

Legyen szó a felügyelet bármely eleméről is, elmondható, hogy azt az ügyészség szempontjából a *reaktivitás* jellemzi, azaz a felügyelet kizárólag utólagos ügyészségi beavatkozást jelent, amely minden esetben a nyomozó hatóság tevékenységének, esetleges hibáinak korrekciójára irányul.⁴³

Ezzel szemben a vizsgálatot jellemző irányítás proaktív jellegű, ahogyan azt az indokolás is megfogalmazza: az irányítási jogkör a nyomozás folyamatában aktív, a feladatokat kítűző ügyészségi szerepvállalást takar.⁴⁴

Az eljárási cselekmények elvégzéséről szóló rendelkezések kiválóan alkalmasak arra, hogy felügyelet és az irányítás reaktív és proaktív jellegét, a köztük lévő különbséget illusztrálja:

A Tervezet szerint felügyeleti jogkörében az ügyészség meghatározott esetekben eljárási cselekmény elvégzését engedélyezheti.⁴⁵ E rendelkezés párja az irányításban a 340. § (2) bekezdés e) pontja, amely szerint irányítási jogkörében az ügyészség eljárási cselekmény elvégzését vagy határozat meghozatalát előzetes jóváhagyásához kötheti.

⁴² Uo. 342. § (5) bekezdés.

⁴³ Tervezet (Indokolás) 380.

⁴⁴ Uo.

⁴⁵ Tervezet 340. § (1) **bek. b)** pont

A két rendelkezés hasonlít egymásra, ám jelentős különbség rejlik a kezdeményező személyében. Míg a felderítés során a kezdeményező a nyomozó hatóság, amelynek kezdeményezésére az ügyészség reagál, utólag ellenőriz, addig a vizsgálat során a kezdeményező az ügyészség, ő maga dönti el, hogy az elérni kívánt célok, beszerezni kívánt tények és adatok szükségesek-e a vád bizonyításához.⁴⁶ Kérdés marad azonban, hogy mely eljárási cselekmények előzetes jóváhagyáshoz kötését látja majd szükségesnek az ügyészség. Tekintettel arra, hogy hasonló jellegű jogintézményt a hatályos Be. nem ismer, erre csak az új törvény hatályba lépését követő ügyészségi gyakorlat ismeretében adható válasz.

3.5. Az ügyészségi nyomozás

Az ügyészségi nyomozás szabályai is új helyen, a dinamikus részben, a nyomozásnál, de lényegi tartalmi változás nélkül szabályozottak. Ez a megoldás rendszertani szempontból mindenképpen helyes, a jogszabály szerkezete azonban álláspontom szerint akkor lenne teljesen koherens, ha a kizárólagos ügyészségi nyomozás esetkörei is e helyütt kerülnének szabályozásra.

Értelemszerűen az ügyészségi nyomozás során a felügyelet és az irányítás fogalmilag kizárt, az engedélyezéssel és jogorvoslattal kapcsolatos feladatokat ebben az esetben a felettes ügyészség látja el.

3.6. Részösszegzés

A Tervezet téma szempontjából legnagyobb újtása kétségtől a nyomozás felderítésre és vizsgálatra tagolása, valamint az ennek következtében bevezetendő felügyelet és irányítás jogintézménye. A Tervezet sorait olvasva – néhány kifogásolható rendelkezésétől eltekintve – összességében egy rendkívül előremutató kódex képe rajzolódik ki, amely akár változatlan formában történő hatálybalépése esetén is alkalmas egy XXI. századi, valóban hatékony büntetőeljárás megteremtésére. Kezdeti nehézségek – mint minden átfogó jogszabályi változás esetén – bizonyára lesznek a jogalkalmazás terén, ezek azonban a jogalkotó és a jogalkalmazók közötti konstruktív vita és párbeszéd révén feltehetőleg könnyedén leküzdhetőek.

4. A T/13972. SZÁMÚ TÖRVÉNYJAVASLAT A BÜNTETŐELJÁRÁSRÓL

A kormány 2017. február 14-én nyújtotta be a büntetőeljárásról szóló T/13972. számú törvényjavaslatot (továbbiakban: Javaslat). A háttérben zajló szakmai

⁴⁶ NYIRI SÁNDOR: Az ügyészség és a nyomozó hatóságok kapcsolata a büntetőeljárásról szóló törvény hatálybalépése után, in *Belügyi Szemle*, 2003/7-8. szám, 60.

egyeztetést bizonyítja, hogy a Javaslat az ügyészség és a nyomozó hatóság kapcsolatának kérdését illetően (is) számos ponton jelentős mértékben módosult a Tervezethez képest. Az alábbiakban vázlatosan áttekintem e különbségeket.

Az ügyészség feladata cím alatti rendelkezések a közvádloi minőség rögzítése mellett – véleményem szerint helyesen – kiegészültek a nyomozás⁴⁷ (és az előkészítő eljárás⁴⁸) körében ellátandó feladatokra történő utalással.

Kevésbé pozitív, ám lényeges változás a Tervezethez képest, hogy a felügyelet és az irányítás körébe tartozó ügyészségi jogosítványok újfent a statikus részben, az ügyészségről szóló fejezetben, az ügyészség jogai önálló alcím alatt, a nyomozással összefüggő ügyészségi jogok katalógusaként, taxatív módon kerültek felsorolásra. Ez abból a szempontból lényeges változás, hogy míg a Tervezet ezeket a részjogosítványokat a nyomozásról szóló fejezetben (a dinamikus részben) rögzítette, a Javaslat statikus részében kerültek elhelyezésre. Álláspontom szerint ezen a ponton a jogalkotó részéről – talán éppen a jogalkalmazó hatóságokkal folytatott egyeztetés eredményeképp – egyfajta „fontolva haladás” érhető tetten. Úgy tűnik, mintha a Tervezet kifejezetten előremutató rendelkezéseit, a hatályos Be. rendszerének megfelelően akarta volna elhelyezni. Azáltal, hogy a jogalkotó a felügyeletet és az irányítást tartalommal kitöltő ügyészségi részjogosítványokat beemelte a statikus részbe, a nyomozásról szóló részben az ügyészség és a nyomozó hatóság kapcsolata kiüresedett, súlytalanná vált, holott rendszertanilag egyértelműen ott lenne megfelelőbb helyen.

A jogalkalmazás szempontjából ennek a kérdésnek túl nagy gyakorlati jelentősége bizonyára nincsen, azonban tekintettel arra, hogy a két hatóság kapcsolata karakterét tekintve egyértelműen dinamikus részi jellegű, eljárásjog-dogmatikai szempontból helyesebb lenne, ha ezt az új törvény szerkezete is tükrözné.

A Javaslatot áttekinthető megállapítható, hogy tartalmát tekintve a felügyelet és az irányítás a Tervezethez képest jelentős mértékben nem változott. Örömteli kivételt ez alól a Tervezet azon két korábbi rendelkezésének mellőzése jelent, amelyekkel összefüggésben gyakorlati alkalmazhatósági aggályok merülhettek volna fel. Azaz a Javaslat a felügyelettel összefüggésben már nem írja elő a nyomozás szakszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, illetve nem követeli meg a tanúkihallgatás és a szakértő kirendelésének, valamint az ő jelenlétüket igénylő bizonyítási cselekmények elrendelésének ügyészségi engedélyezését.

⁴⁷ Javaslat 25. § (2) Az ügyészség nyomoz, felügyeli a felderítés törvényességét, valamint irányítja a vizsgálatot.

⁴⁸ Az előkészítő eljárás vizsgálata jelen tanulmány keretein kívül esik, tekintettel arra, hogy sem a Javaslat, sem a Tervezet szerint nem képezi a nyomozás részét. Mindazonáltal az előkészítő eljárás vizsgálata indokolt, a téma érdemes arra, hogy önálló tanulmány tárgyát képezze.

Tekintettel arra, hogy a Javaslat szövege a végleges törvényhez közelinek tekinthető, e helyütt indokolt az egyes, nyomozással összefüggő ügyészségi rész-jogosítványok felsorolása és csoportosítása:

A Javaslat szerint felügyeleti jogkörében az ügyészség jogosult a nyomozást vagy a feljelentés-kiegészítést a nyomozó hatóság önálló eljárására utalni; a nyomozó hatóság törvénysértő határozatát hatályon kívül helyezni; megállapítani, hogy a nyomozó hatóság az eljárási cselekményt törvénysértően végezte el, vagy törvénysértő intézkedést tett; meghatározott esetekben eljárási cselekmény elvégzését vagy határozat meghozatalát engedélyezni; valamint az eljárási cselekményeknél jelen lenni és a nyomozás ügyiratainak bemutatását kérni.⁴⁹

Felügyeleti jogkörének ellátása során az ügyészség köteles a nyomozó hatóság eljárásának törvényességét ellenőrizni; a megállapított törvénysértés orvoslására a nyomozó hatóságot felhívni; a nyomozó hatóság határozata, valamint a gyanúsítás ellen bejelentett panaszt, illetve az eljárás elhúzódása miatt a nyomozó hatósággal szemben előterjesztett kifogást elbírálni.⁵⁰

Írányítási jogkörében mindezeket túl az ügyészség jogosult: a nyomozó hatóságot eljárási cselekmény elvégzésére utasítani; eljárási cselekmény elvégzését megtiltani; a nyomozó hatóság határozatát megváltoztatni vagy hatályon kívül helyezni; a nyomozó hatóságot határozat hozatalára vagy ügyészségi határozat előkészítésére utasítani; eljárási cselekmény elvégzését vagy határozat meghozatalát előzetes jóváhagyásához kötni; illetve a nyomozó hatóságot beszámolóra kötelezni.⁵¹

5. ÖSSZEGRZÉS

A Tervezet számos jelentős újítást tartalmazott a hatályos Be.-hez képest, amelyek, ha nem is voltak tökéletesek, mindenképpen előremutatóak és a jobbítás irányába tartóak voltak.

A Javaslatból egy némileg visszafogottabb, mérsékeltőbb szemléletmód tükröződik, amelyben nemcsak a Tervezet egyes elemei köszönnek vissza, hanem – egyfajta kompromisszumos megoldásként – a hatályos Be. struktúrája is. Ez azonban nem feltétlenül baj, pusztán azt jelzi, hogy az ügyészség és a nyomozó hatóság kapcsolatát érintő rendelkezések képlékeny részét képezték a kodifikációs folyamatnak, és a háttérben valódi egyeztetés folyt, amelynek során eltérő szakmai álláspontok is meghallgattak.

⁴⁹ Javaslat 26. § (2) bekezdés a), c), d), f) és i) pontok.

⁵⁰ Uo. b), e), g), h) pontok.

⁵¹ Javaslat 26. § (3) bekezdés.

Végezetül álljanak itt Cséka Ervin két évtizeddel ezelőtt megfogalmazott, ám ma is helytálló és felettebb aktuális gondolatai:

„[...] az ügyész a nyomozó hatóságok tevékenysége fölött – ha úgy tetszik – teljhatalmat (de nem a hatóságok szakmai önállóságát korlátozó túlhatalmat) gyakorol, vagyis minden nyomozási cselekményre, de a nyomozás egészére nézve is irányítási, utasítási, ellenőrzési joga van. Ez a jogkör pedig nyilvánvalóan jóval többet foglal magában, semhogy annak kifejezésére a hazai jogban régóta meghonosodott »ügyészi törvényességi nyomozásfelügyelet« megfelelő fogalom volna.”⁵²

E felfogásnak a Javaslat – és bízom benne, hogy elfogadása esetén majd az új büntetőeljárási törvény is - minden korábbinál szélesebb körben tesz eleget.

FELHASZNÁLT FORRÁSOK

Felhasznált irodalom

- [1.] BÓCZ ENDRE: Az új eljárásjogi törvény és a kriminalisztika, in *Belügyi Szemle*, 2003/7-8. szám, 31–43.
- [2.] BÓCZ ENDRE: *Büntetőeljárási jogunk kalandjai. Sikerek, zátonyok és vargabetűk*, 2006, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest.
- [3.] CSÉKA ERVIN: Gondolatok az ügyészségről (büntetőügyekben), in KORINEK LÁSZLÓ (szerk.): *Tanulmányok Földvári József tiszteletére*, 1996, Janus Pannonius Tudományegyetem, Pécs, 39-42.
- [4.] ERDEI ÁRPÁD: *Tanok és tévtanok a büntető eljárásjog tudományában*, 2011, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest.
- [5.] FANTOLY ZSANETT: *A büntető tárgyalási rendszerek sajátosságai és a büntetőeljárás hatékonysága*, 2012, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest.
- [6.] FANTOLY ZSANETT – GÁCSI ANETT ERZSÉBET: *Eljárási büntetőjog. Dinamikus rész*, 2014, Iurisperitus Bt., Szeged.
- [7.] FARKAS ÁKOS – RÓTH ERIKA: *A büntetőeljárás*, 2007, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest.
- [8.] KOVÁCS GYULA: A nyomozás ügyészi irányítása és a nyomozó hatóság önállósága, in *Belügyi Szemle*, 2003/7-8. szám, 44–55.
- [9.] LÁNG LÁSZLÓ: Nyomozásfelügyelet, nyomozásirányítás és kriminalisztika, in *Belügyi Szemle*, 2003/7-8. szám, 19–30.
- [10.] LŐRINCZY GYÖRGY: A nyomozó hatóság és az ügyész viszonya, in *Belügyi Szemle*, 2004/9. szám, 82–97.

⁵² CSÉKA ERVIN: Gondolatok az ügyészségről (büntetőügyekben), in KORINEK LÁSZLÓ (szerk.): *Tanulmányok Földvári József tiszteletére*, 1996, Janus Pannonius Tudományegyetem, Pécs, 39.

- [11.] NYIRI SÁNDOR: Az ügyészség és a nyomozó hatóságok kapcsolata a büntetőeljárásról szóló törvény hatálybalépése után, in *Belügyi Szemle*, 2003/7-8. szám, 56–71.

A büntetőeljárás kodifikáció dokumentumai

- [1.] *Az új büntetőeljárás törvény szabályozási elvei* <http://www.kormany.hu/download/d/12/40000/20150224%20IM%20el%C5%91terjeszt%C3%A9s%20az%20C3%BAj%20b%C3%BCntet%C5%91elj%C3%A1r%C3%A1si%20t%C3%B6rv%C3%A9ny%20szab%C3%A1lyoz%C3%A1si%20elveir%C5%91l.pdf>, (2016.03.13).
- [2.] *Előterjesztés-tervezet a büntetőeljárásról* <http://www.kormany.hu/download/e/ba/b0000/20160603%20El%C5%91terjeszt%C3%A9s%20a%20b%C3%BCntet%C5%91elj%C3%A1r%C3%A1sr%C3%B3l%20sz%C3%B3l%C3%B3%20t%C3%B6rv%C3%A9nyjavaslat%20a%20b%C3%BCntet%C5%91eljárásról>, (2016.03.13).
- [3.] *T/13972. számú törvényjavaslat a büntetőeljárásról* <http://www.parlament.hu/irom40/13972/13972.pdf>, (2016.03.13).

