
Megújult ügyési szerepfelfogás a büntető-eljárás vádemelést megelőző szakaszában

Sinku Pál*

1. Az ügyészség feladat- és hatáskörei a felderítés során. A büntetőeljárás törvény koncepcionális újításai

1.1. Alapfogalmak. Nem koncepcionális változás, de újdonság az 1998. évi XIX. törvény (régib. Be.) szóhasználatához képest, hogy az új kódex az „ügyész” helyett az „ügyészség” kifejezést használja. Ezzel – amint azt a 25. §-hoz fűzött miniszteri indokolás¹ is tartalmazza – a törvény azt kívánja kifejezésre juttatni, hogy az ügyész az ügyési joggyakorlása során mindig az ügyészség nevében jár el. Mindez nem eredményezett változást az ügyészség vád-, és határozatszerkesztési gyakorlatában, hiszen a fejléc alapján eddig is egyértelmű volt, hogy az ügyész a döntését az adott ügyészség nevében hozta.²

Mindez nem jelenti azt, hogy az új kódex helyenként ne használná az ügyész fogalmát is. A Be. a 26. § (6) bekezdésének II. mondatában kifejezetten rendelkezik az eljárási cselekmény megtiltásának lehetőségéről, és azt az eljáró ügyész felettes ügyészére telepíti. Ezzel kapcsolatban arra indokolt felhívni a figyelmet, hogy az Ütv. 12. §-ának (3), illetve (4) bekezdése értelmében a felettes ügyészség, illetve a felettes ügyész, különböző fogalmak. A Be. hivatkozott bekezdése a felettes ügyész fogalmát használja, így azon nem a szervezeti felettest, hanem az Ütv. 12. §-ának (4) bekezdésében megjelölt személyt kell érteni. A Be. hivatkozott rendelkezésével összhangban az Ütv. 13. §-ának (1) bekezdése alapján a felettes ügyész az alárendelt ügyészeket utasíthatja, amely jogosultság tehát magában foglalja az eljárási cselekmény elvégzésének megtiltását is.³

Fontos hangsúlyozni azt is, hogy az ügyészség, mint közzvádló, az eljárási feladatoknak a Be. 5. §-a szerinti megosztása folytán, továbbá a 31. §-ból

* Főosztályvezető ügyész, Legfőbb Ügyészség; c. egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar

¹ 2017. évi XC. tv. (Be.) részletes indokolása a 25. §-hoz: „a magyar szervezeti megoldás szerint minden ügyész az ügyészség nevében jár el, amelynek során ügyési jogokat gyakorol. A törvény ezért az „ügyész” helyett az „ügyészség” kifejezést használja.

² NF. 3741/2018/8-II. iránymutatás 2. pontja, LÜE magyarázat a Be. 25. §-ához, 2.) pont

³ NF. 3741/2018/17-I. sz. iránymutatás 4. pontja, LÜE magyarázat a Be. 26. §-ához, 15.) pont

következően – az új büntetőeljárás törvény alkalmazásában sem nyomozó hatóság. Amikor az előkészítő eljárást [339. § (2) bekezdés], valamint a nyomozást [26. § (4)-(5) bekezdés és 30. §] az ügyészség teljesíti, közvádlói jogait gyakorolja.⁴

A nyomozással összefüggésben a Be. egyik legfontosabb koncepcionális újítása a felderítési és vizsgálati szakasz megkülönböztetése, és az ügyészi szerepkörök e kettősség mentén történő elválasztása. A Be. 31. §-ának (2) bekezdése értelmében a nyomozó hatóság az előkészítő eljárás és a felderítés során önállóan, a vizsgálat során az ügyészség irányításával jár el. Az önállóság tartalmát az ügyészség irányítása mellett folytatott vizsgálati szakaszra nézve a Be. 392. §-ának (5) bekezdése abban határozza meg, hogy az önállóan elvégzett eljárási cselekményekről a nyomozó hatóság köteles *utólag* beszámolni az ügyészségnek. Az utólagos beszámolási kötelezettségből az következik, hogy az önálló eljárás során elvégzett nyomozási cselekményekről az ügyészség – fő szabály szerint – előzetesen nem értesül.⁵

Ugyanez a megközelítés olvasható ki a miniszteri indokolásból is, mely szerint „[...] az ügyészség a nyomozó hatóság ezen önálló nyomozása felett törvényességi felügyeletet gyakorol, amely [...] akár jogorvoslat, akár az ügyészségi ellenőrzés eredményeként, de mindenképp *utólagos* beavatkozást foglal magában. A törvény szerinti törvényességi felügyelet lényegi eleme továbbá, hogy ezen utólagos beavatkozás jellemzően a büntetőeljárásban *részt vevő személyek kezdeményezése* (panasz, kifogás stb.) *alapján* történik és az esetleges törvénytértések megállapításában, a törvénytértő határozat hatályon kívül helyezésében nyilvánulhat meg.”⁶

A kifejtettek alapján a felderítési szakaszra meghatározott, a Be. 26. §-ának (2) bekezdésében felsorolt felügyeleti intézkedések többsége olyan feladatkört határoz meg, amely csak az utólagos, és kizárólag törvényességi szempontú beavatkozást teszi lehetővé az ügyészség számára. Ugyanezt a megközelítést tükrözik a 9/2018. (VI.29.) LÜ utasítás (nyomozásfelügyeleti alaputasítás) 37. §-ának (2) és (3) bekezdései is, melyek a törvényességi felügyeleti jogkörben történő felülvizsgálat alapját és terjedelmét – fő szabály szerint – a büntetőeljárás résztvevőjének kezdeményezéséhez kötik, a vizsgálódás szempontjaként pedig a jogszabálynak való megfelelést határozzák meg.⁷

A Be. 26. §-ának (2) bekezdése a nyomozás felderítési szakaszában tehát kizárólag törvényességi felügyeleti jogot biztosít az ügyészségnek, amely mindenképpen utólagos beavatkozást foglal magába, míg a vizsgálati szakaszban a

⁴ LÜE magyarázat a Be. 25. §-ához, 1.) pont.

⁵ TPK. 4582/2018/1. sz. intézkedés 2. bekezdése (a gyanúsíthatóság tárgyában történő, előzetes ügyészi állásfoglalással kapcsolatos iránymutatás tervezetének véleményezése)

⁶ a Be. részletes indokolása a 348. §-hoz

⁷ (2) Az ügyészség a felderítés, ezen belül a teljesített eljárási cselekmények törvényességét általában akkor és abban a körben ellenőrzi, amikor és amire nézve a nyomozó szerv vezetője vagy a büntetőeljárás más résztvevője az ügyészség intézkedését kezdeményezte.

(3) A Be. 351. § (2) bekezdése alapján megküldött ügyiratokat az ügyészség abból a szempontból vizsgálja felül, hogy a nyomozó hatóság határozatai, intézkedései megfelelnek-e a jogszabályi előírásoknak.

gyanúsított büntetőjogi felelősségének bizonyítása érdekében az irányítási jogkör az ügyészség részéről kezdeményező szerepvállalást jelent.⁸

1.2. Az ügyészség és a nyomozó hatóság kapcsolata. Az eddigi tapasztalatok arról árulkodnak, hogy a felderítés és vizsgálat előbbiek szerinti, éles elválasztása gyakorlati nehézségeket okoz a nyomozó hatóságok számára. A nehéz jogi megítélésű, bonyolult dogmatikai összefüggések ismeretét igénylő ügyek felderítése az új büntetőeljárás törvény hatályba lépését megelőzően rendszerint fokozott ügyészi felügyelet mellett folyt, a Be. azonban szakított ezzel és fő szabály szerint a gyanúsított kihallgatásának időpontjáig teljes körű önállóságot biztosít a nyomozó hatóságnak.

Az ügyészi eszközök korlátozása különösen azokban az ügyekben okoz problémát a nyomozó hatóságok számára, amelyekben a számításba vehető elkövető kiléte ismert, a nyomozás elsődleges feladata pedig annak megállapítása, hogy valóban megvalósult-e bűncselekmény, és ha igen, ez a személy követte-e el. Ebbe a körbe tartoznak tipikusan a szexuális és a közlekedési bűncselekmények, a hivatali visszaélés, a költségvetést károsító bűncselekmények, továbbá a vagyon elleni bűncselekmények egy része (hűtlen kezelés, sikkasztás, csalások egy része).⁹

A felderítés szakaszában tehát a törvény egyértelmű rendelkezéseiből következően az ügy ura a nyomozó hatóság,¹⁰ amely azonban a már említett, összetettebb bizonyítású bűnügyekben továbbra is igényli az ügyészség szakmai támogatását. Ez jut kifejezésre abban, hogy a nyomozó hatóságok az ilyen, felderítési szakban lévő ügyekben a szakmai párbeszéd korábbi gyakorlatban kialakult és megszokott formáit próbálják alkalmazni: például állásfoglalást kérnek, felhívás nélkül is bemutatják az iratokat a tervezett eljárási cselekményekkel (akár gyanúsítással) való egyetértés kieszközlése érdekében, és így tovább.¹¹

Az új szabályozás alapkonceptiója azonban az ügyészségi jogalkalmazás során sem maradhat figyelmen kívül, amiből viszont az következik, hogy az ügyészség – a korábbi gyakorlattól eltérően – a felderítés során nem veheti át a nyomozó hatóság feladatait, nem végezhet érdemi irányítást.

A kérdés ez után az, hogy az ügyészség kifejezett, formális irányítás nélkül vállalhat-e bármilyen szerepet a felderítést végző nyomozó hatóság tevékenységének orientálásában, így különösen a tervezett eljárási cselekményekkel kapcsolatos véleményét, jogi álláspontját előzetesen a nyomozó hatóság tudomására hozhatja-e. Az új kódex hatálybalépését követően több főügyészség gyakorlatában is megjelent az a megoldás, hogy a felderítési szakban lévő ügyekben javaslat formájában tájékoztatták a nyomozó hatóságot a további nyomozás során szükségesnek tartott eljárási cselekményekről, amit a nyomozó hatóság rendszerint örömmel vett.

⁸ LÜE magyarázat a Be. 26. §-ához, 1.) pont

⁹ NF. 4370/2018/26. sz. összeállítás a büntetőeljárás törvénnyel kapcsolatos gyakorlati tapasztalatokról, 1. pont

¹⁰ Be. 31. §-ának (2) bekezdése.

¹¹ NF. 4370/2018/26. sz. összeállítás a büntetőeljárás törvénnyel kapcsolatos gyakorlati tapasztalatokról, 1. pont

Bármennyire is igényt tartanak azonban a nyomozó hatóságok az ilyen jellegű kooperációra és együttgondolkodásra, ezt az új büntetőeljárás törvény már csak a vizsgálati szakaszban teszi lehetővé. A Be. 26. §-ának (2) bekezdése egyértelműen keretek közé szorítja ügyészség lehetőségeit a felderítés szakaszában, a nyomozás ilyen jellegű befolyásolására az új törvény már csak a vizsgálat szakaszában biztosít lehetőséget.¹² A korábban hatályos Be. rendelkezésein nyugvó jogalkalmazói gyakorlatnak a felderítés során történő fenntartása tehát törvénytörő, ami azonban nem jelenti azt, hogy ne lehetne segíteni a nyomozó hatóság szakmai tevékenységét.

Az ügyészség és a nyomozó hatóság szervezeti egységei közötti megfelelő kapcsolat esetén, informális megbeszélések vagy szakmai értekezletek keretei között továbbra is lehetőség nyílik a felmerült jogalkalmazói problémák megbeszélésére, és a lehetséges megoldások, jó gyakorlatok megvitatására. Ha azonban ezek az informális keretek közé szorított lehetőségek már nem elégségesek ahhoz, hogy egy ügy nyomozását a felderítés szakaszában a szükséges hatékonysággal teljesítsék, az ügyészségnek élnie kell a Be. által biztosított lehetőségekkel. Ez vagy azt jelenti, hogy egyes – a bizonyítás szempontjából kiemelkedő jelentőségű – eljárási cselekményeket magának az ügyésznek kell elvégeznie [Be. 26. § (4) bekezdés], vagy szélsőséges esetben a nyomozás ügyészségi hatáskörbe vonását kell, hogy eredményezze [26. § (5) bekezdés].¹³

Ebben a koncepcionálisan új szabályozásban a korábbtól eltérő értelmet kap az ügyészségnek a nyomozások időszerűségének biztosításával kapcsolatos felelőssége. A nyomozó hatóság felderítési önállósága egyebek mellett azt is jelenti, hogy a nyomozó hatóságot megillető jogosítványok gyakorlása, illetve a nyomozó hatóságot terhelő kötelezettségek teljesítése a nyomozó hatóság tagjának, illetve vezetőjének a felelőssége. Az ügyészség ezért legfeljebb az eljárás elhúzódomása miatt bejelentett kifogás (XXIV. Fejezet) elbírálása során teheti meg a nyomozás indokolatlan elhúzódomására, az eljárási cselekmények késedelmes végrehajtására vonatkozó észrevételeit.¹⁴

1.3. Ügyészségi álláspont közlése a felderítés során. A nyomozás felderítési szakaszának a feladata a tényállásnak a megalapozott gyanú megállapításához vagy kizárásához szükséges mértékű tisztázása, az elkövető kilétének megállapítása és a bizonyítási eszközök biztosítása.¹⁵ A nyomozó hatóság a felderítést teljes önállósággal végzi, amelyért kizárólagos felelősséget visel.

¹² LÜE magyarázat a Be. 348. §-ához, 4.) pont: A felderítés során az ügyészség a nyomozó hatóság eljárása felett felügyeletet gyakorol, így az eljárás ezen szakaszában a Be. 26. §-ának (3) bekezdése szerinti irányítási eszközök nem gyakorolhatóak.

¹³ Dr. Polt Péter legfőbb ügyész úr megnyitója a 2018. november 15. napján tartott országos vezetői értekezleten, az IGOIGA//147-1/2018. számon közzétett emlékeztető alapján.

¹⁴ LÜE magyarázat a Be. 31–37. §-aihoz, 6.) pont

¹⁵ Be. 348. §-ának (3) bekezdése: 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.

A nyomozás és az előkészítő eljárás részletes szabályairól szóló 100/2018. (VI. 8.) Kormányrendelet (Nyer) rendelkezései szerint a nyomozó hatóság az előterjesztésre irányadó szabályok szerint az ügyészség állásfoglalását kérheti. Arról azonban, hogy ez a lehetőség a felderítési szakban is érvényesülhet-e, és ha igen, milyen korlátok között, a jogszabály hallgat.¹⁶

Az egységes ügyészségi álláspont szerint a felderítés során – a büntetőeljárás törvényben kifejezetten felsorolt kivételektől eltekintve – az ügyészség nem adhat a konkrét ügyre vonatkozó állásfoglalást a nyomozó hatóság részére.¹⁷ Az ügyészségi álláspont felderítés során történő közlésének egyes eseteit a Be. kifejezett rendelkezései tartalmazzák, esetenként azonban más – például a nemzetközi bűnügyi-igazságügyi együttműködést szabályozó – törvények is előírhatnak olyan eljárásjogi helyzeteket, amikor erre sor kerülhet.

Az ügyészség álláspontjának ismertetése a felderítés során az arra alapot adó intézkedéstípus szerint öt esetkörbe sorolható; az álláspont hivatalból történő közlése a nyomozó hatóság hathavonta történő beszámolója alapján, az engedélyezés, a kényszerintézkedések elrendelése vagy indítványozása, a jogorvoslatok elbírálása és az eljárási résztvevők kérelmei alapján történő intézkedés, illetve a valamennyi egyéb eljárási cselekmény alapján történő véleményközlés körébe.¹⁸ Ezeknek az eseteknek az a közös jellemzője, hogy törvénysértés megállapítása esetén a közölt ügyészségi álláspont köti a nyomozó hatóságot. [Nyer. 22. § (3) bek.]¹⁹

A Be. 351. §-ának (2) bekezdése értelmében, ha a felderítés során a nyomozás elrendelésétől számított hat hónap eltelt, a nyomozó hatóság bemutatja az ügyészségnek a nyomozás ügyiratait, egyidejűleg beszámol a nyomozás állásáról. A nyomozó hatóság ezután a beszámolóját a felderítés során hathavonta küldi meg az ügyészségnek. Az iratok bemutatása alapján érzékelt törvény- vagy jogszabálysértés esetén az ügyészség a törvényes állapot helyreállítása érdekében hivatalból köteles közölni álláspontját a nyomozó hatósággal. A tudatosan előírt beszámolási és iratbemutató kötelezettség célja a jogalkotó részéről az volt, hogy megakadályozza a végeláthatatlan, céltalan, törvénysértő nyomozás lehetőségét.

Az említett időközönkénti beszámolás mellett ebbe a körbe sorolhatóak az eljárás résztvevőinek olyan kérelmei, amely a nyomozó hatóság határozatának, vagy intézkedésének hivatalból történő felülvizsgálatára irányulnak. A beszámolás és a kérelem említett eseteiben az ügyészség a 26. § (2) bekezdésének c)-e) pontjában meghatározott jogokat gyakorolhatja. A törvénysértő határozat hatályon kívül helyezése, illetve a megállapított törvénysértés esetében az ügyészség a

¹⁶ Nyer. 24. §-ának (1) bekezdése: „az előterjesztés szabályait kell megfelelően alkalmazni, ha a nyomozó hatóság az ügyészség állásfoglalását kéri.” A Nyer 20. §-ának (1) bekezdése szerint: „Ha a nyomozó hatóság az ügyészség vagy a bíróság hatáskörébe tartozó eljárási cselekmény elvégzését vagy határozat meghozatalát tartja szükségesnek, annak érdekében a nyomozó hatóság arra felhatalmazott vezetője az ügyészséghez előterjesztést tesz.”

¹⁷ NF. 3950/2018/2-II. sz. iránymutatás, LÜE magyarázat a 26. §-hoz 8.) II. pont

¹⁸ LÜE 26. §-ához fűzött magyarázat 8.) II. pont

¹⁹ Nyer. 22. §-ának (3) bekezdése: Ha az ügyészség felügyeleti jogkörében a megállapított törvénysértés orvoslására hívja fel a nyomozó hatóságot, a nyomozó hatóság arra felhatalmazott vezetője haladéktalanul intézkedik a törvénysértés orvoslása érdekében.

nyomozó hatósághoz intézett átiratban tételesen felsorolja, hogy mikor és hol sértett törvényt a nyomozó hatóság, miben áll a határozat megalapozatlansága.

Az ügyészség felderítéshez kapcsolódó engedélyezési jogkörébe tartozik a leplezett eszközök alkalmazásának, valamint az adatkérés és feltételes adatkérés engedélyezése.²⁰ Az engedély megtagadása esetén – mint valamennyi elutasító, megtagadó hatósági döntés esetén – az ügyészség ugyancsak köteles álláspontja indokait közölni, amelyben ki kell térnie az észlelt törvénysértésre. Ez a kötelezettség az ügyészséget az engedély megadása esetén is terheli.

A jogorvoslatok – kifogások, panaszok – elbírálásáról hozott határozatnak, valamint az egyes eljárási cselekményekre tett indítványnak, illetve az elrendelésre tett intézkedésnek szükségszerűen tartalmaznia kell az ügyészség indokolt álláspontját. A határozatok tartalmára vonatkozó rendelkezésből következően ugyanis az indokolásban számot kell adni a rendelkezés alapjául szolgáló jelentős tényekről, és az érdemi döntés magyarázatáról.²¹

Az ügyészségnek ugyanakkor a jogorvoslatok elbírálása során is figyelembe kell vennie egyrészt a nyomozás érdekeit, másrészt a nyomozó hatóság önállóságát. Ha a panasz elbírálására felderítési szakban lévő ügyben kerül sor, az ügyészség a 370. § (1) bekezdésében foglalt eszközöket veheti igénybe és az eljárás folytatását elrendelő döntésében, vagy nyomozati érdekből külön átiratban köteles iránymutatást adni az elvégzendő feladatokra, ám azok teljesítése módjának meghatározásától célszerű tartózkodnia.²²

Ugyanezek a szempontok megfelelően irányadóak azokra az esetekre nézve is, amikor az ügyészség nem panasz alapján, hanem hivatalból vizsgálja felül a nyomozó hatóság határozatát. A Be. statikus és dinamikus részében foglalt, azonos tárgykört érintő szabályait csak együtt, egymásra vonatkoztatva lehet jogszerűen értelmezni. A törvény részletes szabályozást ad arra az esetre, ha az ügyészség hivatalból intézkedik. Ha a hivatalból történő felülvizsgálat lehetősége [366. § (1) bekezdése] fennáll, az ügyészség álláspontja szükségszerűen megjelenik a hatályon kívül helyező, vagy megváltoztató határozatban, amely óhatatlanul tartalmazza a felülvizsgálatra okot adó hibát, mulasztást, valamint ezek kiküszöbölésének törvényes útját. Ugyanígy kell eljárni a panasz folytán hozott hatályon kívül helyező, vagy megváltoztató határozat esetén is.²³

Az előzőekben kifejtettek alapján egyértelmű, hogy az ügyészségnek egyes nevesített intézkedések esetében, illetve eljárásjogi szituációkban – így például törvénysértés észlelése esetén – nem csak lehetősége, de kötelezettsége is az, hogy közölje álláspontját a nyomozó hatósággal.²⁴ Kérdés, hogy ez a kötelezettség a felderítési szakaszban miként egyeztethető össze a nyomozó hatóság önállóságával, illetve az ügyész utasítási jogkörének hiányával. Felhívja-e,

²⁰ Be. 216-227. §-ai; 262. §-ának (1) bekezdése, 266. §-ának (1) bekezdés *b*) pontja; 356. §-ának (3) bekezdése

²¹ Be. 363. §-ának (4) bekezdése: Az indokolás az ügyészség, illetve a nyomozó hatóság által megállapított jelentős tényeket, a határozat alapjául szolgáló jogszabályokat és szükség esetén azok értelmezését, továbbá ezekkel összefüggésben az érdemi rendelkezés magyarázatát tartalmazza.

²² LÜE magyarázat a Be. 369-370. §-aihoz, ld. még a 26. §-hoz fűzött magyarázat 8.) pontját

²³ LÜE magyarázat a Be. 26. §-ához, 9.) pont

²⁴ NF 1332/2018/2. sz. iránymutatás

felhívhatja-e az ügyész a nyomozó hatóság tagjának vagy vezetőjének figyelmét például arra, hogy hónapok óta nem végeztek nyomozási cselekményt, hogy a bizonyítási eszközök összegyűjtése elmaradt vagy az hiányos, hogy a tanúk vallomásaai szó szerint megegyeznek, ha a tanúkihallgatás akadályát a kihallgatás előtt a nyomozó hatóság nem tisztázta, hogy a cselekmény nem bűncselekmény, vagy annak jogi minősítése helytelen, avagy arra, hogy a tervezett gyanúsítás megalapozatlan?²⁵

Annak kereteit, hogy az ügyészség a felderítés során pontosan milyen kérdésekben, milyen terjedelemben, és a nyomozó hatóságra nézve milyen kötőerővel közölhet véleményt, a Be. 26. §-ának (2) bekezdése határozza meg.²⁶

A Be. 163. §-ának (2) bekezdése értelmében a bíróság, ügyészség és nyomozó hatóság a döntését valóságghú tényállásra alapozza. Minden olyan intézkedés vagy mulasztás, ami ennek megállapítását hátráltatja törvénysértő, és mint ilyen, az ügyész törvényességi felügyeleti jogkörben [Be. 26. §-a (1) bekezdés c)-e) pontjai] való intézkedésére ad alapot. Mindez nem mond ellent annak, hogy a nyomozó hatóság a felderítés során önállóan jár el, amelyért kizárólagos felelősséget visel.

Hangsúlyozandó, hogy a Be. 351. §-ának (2) bekezdésében előírt hathavonta esedékes beszámoltatás mellett az ügyész a Be. 26. §-a (2) bekezdésének i) pontja alapján bármikor az iratok bemutatását kérheti a felderítés során. Bár ez tartalmilag nem azonos a beszámoltatással, lehetővé teszi, hogy az ügyész bármikor ellenőrizhesse az eljárás menetét. Tekintve, hogy a nyomozás elrendeléséről az ügyész 24 órán belül tudomást kell, hogy szerezzen, az iratok vizsgálatának lehetősége a felderítés kezdetétől fogva adott.

A kifejtettek alapján az ügyész ugyan nem irányíthatja a felderítést, de annak törvényességét és hatékonyságát értékelni köteles. A felügyelet tehát magában foglalja azt is, hogy az ügyész értékelje a nyomozás addigi eredményét, foglaljon állást a szükséges nyomozati cselekményekről, és ehhez képest vizsgálja a nyomozó hatóság tevékenységének hatékonyságát. Amennyiben ez nem megfelelő, az ügyészi beavatkozás a Be. 26. §-a (2) bekezdésének e) pontja alapján kötelező.

Ezt a megközelítést erősíti meg a (2) bekezdés i) pontjában biztosított jelenlét az eljárási cselekményeken, amellyel a törvény az eljárás előre vitelében való részvétel lehetőségét biztosítja a felderítés során is. A jelenlét lehetősége ellentétes azzal a nézettel, hogy a felderítés során az ügyész szerepvállalása kizárólagosan az utólagos beavatkozásra, és formális jogi kérdések eldöntésére szorítkozik.

Az ügyész tehát valamennyi olyan esetben köteles jogi álláspontjának közlésével beavatkozni a felderítésbe, amikor a nyomozó hatóság törvénysértően jár el (pl. hatáskör vagy illetékesség hiányában, a tanúk vallomása szó szerint egyezik, vagy a mentességet nem derítették fel, a cselekmény nem bűncselekmény vagy másként minősül). A nyomozás elhúzódsága, a nyomozó hatóság inaktivitása

²⁵ az NF. 1559/2019/11. számú, az 2019. április 4-i országos vezetői értekezletre és főügyész-helyettesi tanácskozásra feltett kérdésekről és az azokra adott válaszokról készült összeállítás 21. pontjában írtak nyomán.

²⁶ LUE magyarázat a Be. 26. §-ához, 8.) II. pont, NF. 3950/2018/2-II. sz. iránymutatás

akkor kifogásolható, ha az egyúttal a nyomozati tervben megjelölt határidők indokolatlan túllépésével, elmulasztásával jár.

2. Az ügyészség egyes jog- és feladatkörei a felderítés során

Bár e tekintetben a büntetőeljárás törvény rendelkezései nem változtak, mégis hangsúlyozni kell, hogy a Be. 375. §-ának (1) bekezdése élesen elkülöníti egymástól a nyomozás megindításának két esetét a szerint, hogy arra külső kezdeményezés, azaz feljelentés alapján, vagy feljelentés nélkül, hivatali hatáskörben szerzett adatok alapján kerül sor.²⁷

Egyetlen, nyomozás megindítására irányuló kezdeményezésre nézve a két eset egyidejű megállapítása kizárt. Ha tehát a nyomozás elrendelésének alapjául szolgáló adatok hivatali működés körében keletkeztek, úgy a büntetőeljárás megindításának azok alapján történő kezdeményezése feljelentésként nem értékelhető, és a feljelentés elintézésére irányadó szabályok alkalmazásának – a feljelentés kiegészítésének vagy elutasításának – sincs helye. A kifejtettekől egyúttal az is következik, hogy ezekben az esetekben az ügyész sem tekinthető feljelentőnek a büntetőeljárásban.²⁸

A feljelentés minimális tartalmi elemeire nézve a Nyer. 124. §-ának (1) bekezdésében írtak irányadóak. E szerint a feljelentés olyan írásban, a hatóságnak vagy hivatalos személynek címzett beadvány, illetve a hatóság vagy hivatalos személy előtt szóban, személyesen tett nyilatkozat, amely egyrészt büntetőeljárás lefolytatására jogosult szerv előtt meghatározott vagy ismeretlen személy által elkövetett bűncselekmény gyanújára utaló tényállítást, vagy erre utaló adatot, továbbá büntetőeljárás lefolytatására jogosult szerv, hatóság vagy hivatalos személy előtt a büntetőeljárás lefolytatására irányuló indítványt tartalmaz.

A nyomozó hatóság tagjához távbeszélőn intézett, a büntetőeljárás megindítása iránti kifejezett igényt nélkülöző közlés, bejelentés ezért – az egyik konjunktív elem hiányában – nem értékelhető és kezelhető feljelentésként. Az ilyen közlés vagy bejelentés tartalma ugyanakkor hivatali minőségben tudomásra jutott adat lehet, és a büntetőeljárás hivatalból történő megindításának alapjául szolgálhat.²⁹

2.1. A feljelentések elbírálása. A Be. hatálybalépése előtt kialakított joggyakorlat szerint a Be. 170. §-a (2) bekezdésének³⁰ és a 35. §-a (2) bekezdésének rendelkezéseiből az következett, hogy az ügyész a nála tett feljelentés elbírálására – kivéve, ha a feljelentés kiegészítését a nyomozó

²⁷ A Be. 375. §-hoz fűzött részletes indokolás szerint: A nyomozás megindítására a törvény alapján továbbra is két módon kerülhet sor. Egyrészt feljelentésre, azaz külső kezdeményezésre, másrészt hivatalból. A hivatalos tudomás jelentkezik szervezeti szinten, ami az ügyészség, illetve a nyomozó hatóság hivatalos eljárásával összefüggő eseteket jelenti, valamint közvetlenül az ügyésznél, nyomozó hatóság tagjánál.

²⁸ TPK. 5928/2018/2. sz. iránymutatás

²⁹ NF. 1558/2019/1. sz. iránymutatás, NF. 5500/2018/2-5-II. sz. iránymutatás 1.) pontja

³⁰ Az 1998. évi XIX. törvény 170. §-a (2) bekezdésének I. mondata szerint „Nyomozást az ügyész vagy a nyomozó hatóság rendel el, és erről feljegyzést készít.”

hatóságra bízta – a nyomozó hatóságot nem utasíthatta, így azt köteles volt érdemben elbírálni.

A korábbi gyakorlat alapjául szolgáló jogszabályi rendelkezések azonban a Be. koncepcionálisan új megközelítése miatt részben megváltoztak.

A régi Be. 35. §-ának (1) bekezdése szerint „a nyomozó hatóság a nyomozást *az ügyész rendelkezése alapján* vagy önállóan végzi”, és ezzel összhangban a régi Be. 28. §-ának (3) bekezdése akként rendelkezett, hogy „az ügyész a vádemelés feltételeinek megállapítása végett *nyomozást végeztet* vagy nyomoz.”

A 2018. július 1. napja előtt kialakított gyakorlat az ügyészi rendelkezés szerint végzett nyomozás – azaz nyomozás végeztetése, nyomoztatás – körébe sorolta azt az esetet is, amikor az ügyész a nála tett feljelentés alapján, saját maga rendelt el nyomozást. Ezekben az esetekben az ügyésznek már a feljelentés elbírálásával egyidejűleg rendelkeznie kellett az elvégzendő nyomozási cselekményekről és elő kellett írnia a nyomozási iratoknak a gyanúsított kihallgatását követő bemutatását is.³¹

A Be. 31. §-ának (1) és (2) bekezdései szerint a nyomozó hatóság a bűncselekmények felderítése érdekében előkészítő eljárást és nyomozást végez, és ennek keretében, az előkészítő eljárás és a felderítés során *önállóan* jár el. A Be. az ügyészség irányítási, rendelkezési jogkörét a nyomozás felderítési szakaszára nem tartja fenn, ebből következően az ügyészségen tett feljelentések kötelező elbírálásának követelménye az új büntetőeljárási törvény rendelkezéseiből már nem vezethető le.

Ezt a megközelítést támasztják alá a Be. egyéb rendelkezései is. A Be. 31. §-ának (3) bekezdése értelmében a nyomozó hatóság jogosult mindazon eljárási cselekmény elvégzésére és határozat meghozatalára, amelyet törvény nem utal a bíróság vagy az ügyészség hatáskörébe. A Be. 381. §-a pedig – a Be. 382. §-ában írt kivételtől eltekintve – teljeskörűen, minden esetre kiterjedően feljogosítja a nyomozó hatóságot a feljelentés elutasítására. A Be. 381. §-ához fűzött indokolás szerint ennek az a magyarázata, hogy „a nyomozó hatóság önállóságára tekintettel a feljelentést immár bármely okból a nyomozó hatóság is elutasíthatja.” Végül a Be. 377. §-a (1) bekezdésének II. mondata szerint a más hatóságnál, bíróságnál tett feljelentést csak abban az esetben kell az ügyészségnek megküldeni, ha a feljelentett cselekmény nyomozása a kizárólagos ügyészségi nyomozásra tartozik.³²

Az Be. hivatkozott rendelkezéseiből következően az ügyészségen tett feljelentéseket – a nyomozó hatóság önállóságára figyelemmel – az ügyészség kizárólag azokban az esetekben intézheti el érdemben, amikor erre a nyomozó

³¹ LÜE 19.) „Ha az ügyész a nyomozást elrendeli, annak teljesítésével rendszerint a nyomozó hatóságot bizza meg (nyomoztat, nyomozást végeztet), s ennek keretében a nyomozás elvégzendő feladatairól rendelkezik.”

LÜE 245.) „Ha az ügyész nyomozást rendel el, azaz a nyomozó hatósággal nyomozást végeztet (nyomoztat), figyelembe veszi a nyomozó hatóságra irányadó hatásköri és illetékességi szabályokat, s általában azt igényli, hogy az iratokat a megalapozott gyanú közlését követően mutassák be számára.”

³² Be. 377. §-ának (1) bekezdése: „A feljelentést más hatóság és a bíróság is köteles fogadni, és azt a nyomozó hatóságnak, illetve a 30. § esetén az ügyészségnek megküldeni.”

hatóság nem jogosult.³³ Az ügyészség akkor jár el helyesen, ha a nála tett feljelentést *közvetlenül* az elbírálására hatáskörrel és illetékességgel rendelkező nyomozó hatóságnak küldi meg, azzal, hogy a nyomozó hatóság az elbírálás eredményéről a 375. § (3) bekezdése, illetve a 381. § (2) bekezdése szerint tájékoztassa az arra jogosultakat.³⁴

Megjegyzendő, hogy a magánvádas eljárásra tartozó bűncselekmény miatt tett feljelentés bíróság felé történő továbbításakor az ügyészséget nem terheli tájékoztatási kötelezettség a nyomozó hatóság felé. A nyomozó hatóság a Be. 379. §-ának (3) bekezdése szerint eljárva teljesítette a rá vonatkozó törvényi előírást, az ügyet a maga részéről lezárhatja. Ennek nem feltétele az ügyészség ilyen irányú – jogszabályban elő nem írt – tájékoztatásának megléte, erre azonban célszerűségi okból mégis sor kerülhet.³⁵

2.2. Büntetőeljárás megindítása hivatalból. A büntetőeljárásnak az ügyészség hivatali hatáskörében vagy az ügyész hivatali minőségben tudomására jutott adatok alapján, azaz hivatalból történő megindításának korábbi gyakorlata nem változott. Az egységes ügyészi szervezeten belül az elkülönülő szakmai feladatokat erre szakosodott szervezeti egységek teljesítik. Ha tevékenységük során olyan tény, vagy jogkérdés merül fel, amelynek megítélésére, vagy az amiatti eljárásra vagy annak elrendelésére más szervezeti egység jogosult, a szervezeten belüli együttműködés keretében az így észlelt körülményeket az elbírálásra jogosult tudomására kell hozni.

A megkeresett szervezeti egység ekkor azt vizsgálja meg, hogy a jelzésben írt jogi álláspont mennyiben helytálló, illetve, hogy a közölt adatok valamely jogi eljárás megindításához elegendőek-e. Ha a hiányos adatok kiegészíthetőek, megfelelő módon ez iránt kell intézkedni. Amikor a megkeresésben írt jogi álláspont nem helytálló, a kezdeményezőt erről kell tájékoztatni. A megkeresés megalapozottsága esetén a megfelelő eljárás megindításáról szükséges dönteni.³⁶

A hivatali hatáskörben vagy hivatali minőségben megismert adatok forrása nem csak a büntetőjogi szakág keretében végzett hivatali tevékenység lehet. A bíróságok polgári, munkaügyi, közigazgatási és gazdasági jogi peres és nem-peres eljárásaiban való részvétel, valamint a gyámhivatalok határozatainak törvényességi szempontból történő vizsgálata során észlelt adatok ugyanígy büntetőeljárás megindításának alapjául szolgálhatnak.

A közérdekvédelmi feladat- és hatáskörben keletkezett adatok ezért ugyanúgy megalapozhatják a nyomozás hivatalból történő elrendelését, és ezt tükrözi az Ütv.

³³ Ezek: a 30. § szerinti kizárólagos ügyészségi nyomozás esetei, a 379. § (3) és (4) bekezdései a nyomozó hatóságnál magánvádas bűncselekmény miatt tett feljelentés, a 382. §-a szerinti együttműködő személlyel szembeni feljelentés elutasítása, a 766. § (1) bekezdés a) pont és a (4) bekezdés első mondata szerinti magánvádas eljárás, a Btk. 3. §-ának (2) és (3) bekezdései.

³⁴ TPK. 5928/2018/1. sz. iránymutatás, LÜE magyarázat a Be. 31.§-ához, 7. pont

³⁵ NF. 5500/2018/2-5-II. sz. iránymutatás

³⁶ A 2016-os LÜE 232.1. pontjában kifejtett jogi álláspont, amit az NF. 1559/2019/11. sz., az országos vezetői értekezletre és főügyész-helyettesi tanácskozásra feltett kérdések kapcsán kiadott iránymutatás II/1. pontja a korábbival azonos tartalommal tartott fenn.

5. §-ának (1) bekezdése,³⁷ és az ügyészség közérdekvédelmi feladatairól szóló 3/2012. (I.6.) LÜ szakági alaputasítás 25. §-ának (1) bekezdése is.³⁸

Változatlanul követendők tehát a 3/2012. (I.6.) LÜ utasítás 26. §-ában írtak, melyek szerint a [közérdekvédelmi szakági tevékenység keretében észlelt] bűncselekmény gyanújára utaló jogsértésről készített feljegyzést vagy magát a beadványt az illetékes büntetőjogi szakági ügyésznek – és nem közvetlenül a nyomozó hatóságnak – kell továbbítani.

Ez az eljárásrend egyrészt azért indokolt, mert a gyanút keltő adatok alapján történő további intézkedésre hatáskörrel és illetékességgel rendelkező nyomozó hatóságot a bűncselekmény jogi minősítése határozza meg, a jogi minősítés kérdésében való megalapozott döntés pedig a büntetőjogi szakági ügyésztől várható el.

Másrészt azért is, mert a hivatali hatáskörben szerzett adatok alapján – amennyiben azok önmagukban nem alkalmasak bűncselekmény gyanújának megállapítására – a Be. 340. §-a (3) bekezdésének a) pontja szerint akár előkészítő eljárás elrendelésének is helye lehet, a gyanút keltő adatok e szempontból való értékelése pedig szintén a büntetőjogi szakági ügyész bevonását indokolja.³⁹

³⁷ Ütv. 5. §-ának (1) bekezdése: Az ügyész a tudomására jutott jogsértés vagy jogszabálysértő mulasztás miatt jogszabályban megállapított feltételek fennállása esetén büntető [...] eljárást is kezdeményez.

³⁸ „Az ügyész a jogszabályban megállapított feltételek fennállása esetén – a rendelkezésre álló adatok egyidejű megküldésével – büntető [...] eljárást kezdeményez.

³⁹ TPK. 5928/2018/2. sz. iránymutatás