

Csendes Dóra

jogballgató (PTE ÁJK), az ÓNSZ Bűnügyi Tagozatának tagja

Amikor az ügyészség nyomoz...

I. Az ügyészség szerepe a büntetőeljáráásban

Az ügyészség a büntetőeljárás legsokoldalúbb résztvevője. Az egyetlen olyan állami szereplője az eljárásnak, amely annak egészében jelen van, a nyomozás megkezdésétől egészen a jogerős ítéletig.¹ Az eljárás során számos hatáskörrel és jogosultsággal rendelkezik, amelyek felhasználásával jelentős befolyást tud gyakorolni az eljárás egésze során.

A büntetőeljárás három szegmensre tagolódik: a nyomozási szakra, a közbenső eljárási szakra, valamint a bírósági eljárási szakra.² A nyomozási szak három részre bontható, az előkészítő eljárásra, a felderítésre és a vizsgálatra.³ Az előkészítő eljárást, amelynek célja a bűncselekmény gyanúja fennállásának megállapítása,⁴ vagy maga az ügyészség folytatja le⁵ vagy törvényességi felügyeletet gyakorol⁶ az azt lefolytató szerv⁷ felett. 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.⁸ A vizsgálat során pedig az ügyészség döntést hoz a gyanúsítottal szemben folyamatban lévő nyomozás befejezésének kérdésében.⁹

Vannak olyan ügyek, amelyekben csak az ügyészség folytathatja le a nyomozást,¹⁰ de ezeken felül az ügyészség bármely más ügyben is jogosult magához vonni azt.¹¹ Amennyiben a nyomozást a nyomozó hatóság végzi, a felderítés során törvényességi felügyeletet gyakorol, a vizsgálatot pedig irányítja az ügyészség.¹² A vizsgálat irányítása körében meghatározza a nyomozás irányát, rendelkezik az ügyről, az elvégzendő feladatokról. Irányítási jogköre azt a célt szolgálja, hogy a további lépések megtételét illetően megfelelő ismeretek birtokába jusson. Annak ellenére, hogy

¹ Mi az ügyész feladata? Magyarország Ügyészsége. <https://ugyeszseg.hu/az-ugyeszsegrol/feladata/> (2023. 10. 23.) (továbbiakban: Mi az ügyész feladata?)

² Herke Csongor: Büntető eljárásjog. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest 2022. 10. o.

³ Uo.

⁴ A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (továbbiakban: Be.) 340. § (1) bekezdés

⁵ Be. 347. § (3) bekezdés

⁶ Be. 347. § (2) bekezdés

⁷ Lásd: Előkészítő eljárás lefolytatására az ügyészségen kívül jogosult lehet a nyomozó hatóság, a rendőrség terrorizmust elhárító szerve, valamint a rendőrség belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerve. – Be. 339. § (2)-(3) bekezdés

⁸ Herke: i. m. 117. o.

⁹ Herke: i. m. 118. o.

¹⁰ Be. 30. §

¹¹ Be. 26. § (5) bekezdés

¹² Be. 26. § (2)-(3) bekezdés

ebben a szakban általában a nyomozó hatóságok tevékenysége van túlsúlyban, mindezen feladatok és jogosítványok alapján az ügyészség is felelősséggel tartozik a nyomozás egészének törvényességéért, célszerűségéért és teljességéért az azt lefolytató szerv kilététől függetlenül.¹³

A büntetőeljárás következő részét, a közbenső eljárást a vádemelés bontja két részre.¹⁴ A vádemelést megelőzően az ügyészi szak folyik, amelyben az elnevezéséből is kikövetkeztethető, hogy az ügyészség van meghatározó pozícióban. Döntésétől függően ebben a szakaszban sor kerülhet elterelésre (közvetítői eljárás, megrovás vagy feltételes ügyészi felfüggesztés alkalmazása), egyezség vagy vádalku megkötésére, az ügy gyorsított módon történő bíróság elé vitelére (bíróság elé állítás vagy büntetővégzés indítványozása), az eljárás megszüntetésére vagy vádemelésre.¹⁵

Amennyiben az ügyészség a vádemelés mellett döntött, azt a vádirat bírósághoz való benyújtásával teszi meg, és ezzel kezdetét veszi a tárgyalás előkészítésének fázisa. Ebben a szakaszban a bíróság arról dönt, hogy a benyújtott vád alapján van-e ténybeli vagy jogi akadálya a bírósági eljárásnak.¹⁶ Döntése meghozatala érdekében előkészítő ülést tart, amelyen a vádlott és a védő a tárgyalást megelőzően kifejtheti a váddal kapcsolatos álláspontját és közreműködhet a büntetőeljárás további menetének alakításában.

Az előkészítő ülésen az ügyész jelenléte kötelező.¹⁷ Az ülés során az ügyész ismerteti a vád lényegét, megjelöli a vádat alátámasztó bizonyítékokat, továbbá indítványozási, felszólalási és észrevételezési jog illeti meg.¹⁸ Ha nincs akadálya a bírósági eljárásnak, a bíróság legkésőbb az előkészítő ülés berekesztésétől számított egy hónapon belül megvizsgálja a bizonyítási indítványokat, kitűzi a tárgyalás határnapját és gondoskodik a tárgyalás megtartásának feltételeiről.¹⁹

Az elsőfokú tárgyalás kitűzésével az eljárás a bírósági szakba lép, ahol első-, másod-, vagy esetlegesen harmadfokon fogják az ügyet véglegesen elbírálni.²⁰ A bírósági szakban az ügyészség az igazságszolgáltatás közreműködőjeként érvényesíti az állam büntetőigényét, továbbá közreműködik abban, hogy a bíróságok határozatai megfeleljenek a törvényeknek és az Alaptörvénynek.²¹ Mindezek megvalósítása érdekében a tárgyalásokon képviseli a vádat, azzal rendelkezhet, a bíróság döntése előtt az ügyben felmerülő minden kérdésben indítványt tehet, valamint jogorvoslati jogokat gyakorolhat.²²

¹³ *Belovics Ervin – Tóth Mihály: Büntető eljárásjog. ORAC Kiadó, Budapest 2020. 93. o.*

¹⁴ *Herke: i. m. 12. o.*

¹⁵ *Mi az ügyész feladata?*

¹⁶ *Herke Csongor: Magyar büntető eljárásjog. Baufirma Kiadó, Pécs 2021. 137. o.*

¹⁷ *Be. 499. § (5) bekezdés*

¹⁸ *Be. 502. § (1) bekezdés*

¹⁹ *Be. 509. § (1) bekezdés*

²⁰ *Herke: Büntető eljárásjog... 12. o.*

²¹ *Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (továbbiakban: Ütv.) 21. § (1) bekezdés*

²² *Ütv. 21. § (2) bekezdés*

Mindezek alapján kijelenthető, hogy az ügyészség a büntetőeljárás egyik legmeghatározóbb szereplője. Az eljárás előrehaladtával egyre bővülő jogkörei kulcsfontosságú szereplővé teszik, de emellett nagy társadalmi felelősséggel is terhelik, ugyanis mindezek gyakorlása során szem előtt kell tartania a szerepét, mint a közérdek védelmezője.²³ Függetlenségét többek között olyan szabályok biztosítják, mint, hogy az ügyészség csak a törvényeknek alárendelt, önálló alkotmányos szervezet,²⁴ az ügyész nem lehet párttag és nem folytathat politikai tevékenységet,²⁵ valamint más hatóság által nem utasítható sem az ügyész,²⁶ sem az ügyészség.²⁷

II. Az ügyészségi nyomozás

A büntetőeljárások túlnyomó részében a nyomozó hatóságok (általános hatáskörrel a rendőrség) járnak el nyomozati hatáskörben, de ez alól a főszabály alól már régóta létezik kivétel. Az 1949. évi Alkotmányt követő jogszabályok úgy fogalmazták meg az ügyészség feladatát, hogy elsősorban a nyomozás felett gyakorol törvényességi felügyeletet, de meghatározott esetekben maga végzi a nyomozást.²⁸ Ezeket az eseteket két kategóriára lehet bontani: (1.) A kizárólagos ügyészségi nyomozás körébe tartoznak azok a helyzetek, amikor a nyomozást csakis az ügyészség folytathatja le, nyomozó szervként neki kell eljárnia. (2.) Az önkéntes ügyészségi nyomozás körébe pedig azon eljárások tartoznak, amelyeknek a nyomozását az ügyészség diszkrecionális jogkörben hozott döntése alapján magához vonta. Mindkét esetben – a törvény vagy saját rendelkezés alapján – a nyomozó hatóság helyett teljesíti a nyomozást, gyakorolja a nyomozó hatóság jogköreit, de ilyenkor is mint ügyészség jár el, nem tekintendő nyomozó hatóságnak.²⁹

II.1. Kizárólagos ügyészségi nyomozás

A korábbi büntetőeljárás törvény, a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (továbbiakban: Régi Be.) három csoportban szabályozta az ide tartozó eseteket:

- 1) az ügyészség kizárólagos nyomozati hatáskörét megalapozó bűncselekmények miatt indult eljárások,

²³ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) (továbbiakban: Alaptörvény) 29.cikk (2) bekezdés d) pont

²⁴ Ütv. 3. § (1) bekezdés

²⁵ Alaptörvény 29. cikk (6) bekezdés

²⁶ Az ügyészek függetlensége kapcsán megemlítendő, hogy az csak makroszinten áll fenn, más hatóság nem utasíthatja az ügyészeket. Mikroszinten, azaz az ügyészi szervezeten belül utasíthatóak és rendszerint utasítva is vannak az egyes ügyészek a konkrét ügyeik kapcsán. Ez a szigorú alárendeltség az egyik alapvető biztosítéka a következetes és hatékony bűnüldözésnek. Lásd: *Herke Csongor – Fenyvesi Csaba – Tremmel Flórián: A büntető eljárásjog elmélete. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2012. 91. o.*

²⁷ Uo.

²⁸ *Nyíri Sándor: Az ügyészségről.* BM kiadó, Budapest 2004. 55. o.

²⁹ *Polt Péter: Kommentár a büntetőeljárás törvényhez.* Wolters Kluwer Hungary, Budapest 2018. 112. o.

- 2) meghatározott katonai büntetőeljárásra tartozó eljárások,
- 3) olyan eljárások, amelyekben az eljáró nyomozó hatóság vezetőjével szemben kizárási ok merült fel.

Ezt a szabályozási rendszert, tartalmában kisebb-nagyobb változtatásokkal ugyan, de a jelenlegi büntetőeljárás törvény³⁰ is megtartotta. Ezeket az esetköröket elsősorban összeférhetetlenségi, illetve alkotmányossági megfontolások indokolják.³¹

Az 1) pontba tartozó esetkör Régi Be.-beli szabályain³² a hatályos Be. annyiban változtatott, hogy kivette az ügyészség kizárólagos nyomozati hatásköréből az igazságszolgáltatás elleni bűncselekményeket (kivéve azokat, amelyeket nemzetközi bíróság előtt követettek el), és ezzel együtt az ügyészség hatáskörébe utalta a hivatalos személyekkel összefüggésben elkövetett korrupciós bűncselekmények nyomozását. Egy ügy ebbe a kategóriába történő besorolását több dolog is indokolhatja. Megalapozza az ide tartozást a speciális elkövetői vagy sértetti kör, amely elsősorban a tágabb értelemben vett igazságszolgáltatás körébe tartozókat jelen. További indokként szolgál az adott bűncselekmény kiemelkedő tárgyi súlya, illetve a független és pártatlan eljárási cselekmények biztosításának igénye. Mindezek mellett a cselekmények bizonyítási nehézségei is alapul szolgálhatnak a kizárólagos hatáskörbe utaláshoz.³³ A jelenleg e körbe tartozó bűncselekményeket a Be. 30.§ sorolja fel:

- a) meghatározott személyek (például a hivatásos katasztrófavédelmi szerv és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagja) által elkövetett, nem katonai büntetőeljárásra tartozó bűncselekmény,
- b) a Nemzeti Adó- és Vámhivatal pénzügyőri munkakört betöltő foglalkoztatottja által elkövetett bűncselekmény,
- c) meghatározott személyek (például a bíró, az alügyész, a bírósági titkár, az Országgyűlési Őrség hivatásos állományú tagja) ellen elkövetett egyes bűncselekmények
- d) meghatározott igazságszolgáltatással összefüggő pozíciót betöltők (például ügyész, bírósági fogalmazó) által elkövetett bűncselekmény, valamint az ülnöknek az igazságszolgáltatással összefüggésben elkövetett bűncselekménye,
- e) a mentelmi joggal rendelkező és a nemzetközi jogon alapuló mentességet élvező személy
 - ea) által elkövetett bűncselekmény,

³⁰ A továbbiakban, ahol nem kifejezetten a „Régi Be.” megjelölés szerepel, ott ezt a törvényt jelöli a „Be.” megjelölés bármely előtaggal (pl. új, hatályos), vagy anélküli használata.

³¹ *Belovics – Tóth*: i. m. 95. o.

³² Régi Be. 29. §

³³ *Polk*: i. m. 113. o.

- eb) sérelmére elkövetett hivatalos személy elleni erőszak, illetve nemzetközileg védett személy elleni erőszak, és
- ec) működésével kapcsolatban ellene elkövetett más bűncselekmény,
- f) egyes korrupciós bűncselekmények (elsősorban a hivatalos személyekkel kapcsolatosak),
- g) a nemzetközi bíróság előtt elkövetett igazságszolgáltatás elleni bűncselekmény,
- h) az emberiség elleni bűncselekmények büntetendőségéről és elévülésének kizárásáról, valamint a kommunista diktatúrában elkövetett egyes bűncselekmények üldözéséről szóló törvényben meghatározott kommunista bűncselekmények, valamint a nemzetközi jog szerint el nem évülő bűncselekmények.

Az ide tartozó ügyek között vannak, amelyeknél csak az adott bűncselekmény van megadva és mindegy az elkövető személye, azaz bárki általi elkövetése esetén az ügyészség fogja lefolytatni a nyomozást. Ilyen például a hivatali vesztegetés és a nemzetközi bíróság előtt elkövetett igazságszolgáltatás elleni bűncselekmény. Egyes ügyeknél pont fordítva, csak az elkövetői kör van megadva és az e körbe tartozó személy által elkövetett bármely bűncselekmény esetén az ügyészség nyomoz. Ilyen személy többek között a bíró, az ügyész és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal pénzügyőri munkakört betöltő foglalkoztatottja. Továbbá vannak olyan ügyek is, amelyeknél a bűncselekmény is és az abban sértettként érintett személyi kör is meg van határozva, vagyis az ügyészség kizárólagos nyomozati hatáskörének megállapításához konjunktív feltétel, hogy az adott bűncselekményt az adott személy sérelmére kövessék el. Erre példa a bírósági titkár sérelmére elkövetett emberrablás, vagy a rendőrség hivatásos állományú tagja ellen elkövetett hivatalos személy elleni erőszak.³⁴

A 2) pontban említett katonai büntetőeljárás alá tartozó eljárásokat a Be. 696. § (1) határozza meg. A katonai büntetőeljárást megalapozó bűncselekmények ennek megfelelően:

- a) a honvéd által elkövetett bármely bűncselekmény,
- b) meghatározott személyek (például a rendőrség, az Országgyűlési Őrség, a büntetés-végrehajtási szervezet hivatásos állományú tagja) által a tényleges szolgálati viszonyának tartama alatt elkövetett katonai bűncselekmény, valamint a szolgálati helyen, illetve a szolgálattal összefüggésben elkövetett más bűncselekmény,

³⁴ Be. 30. §

- c) valamint a szövetséges fegyveres erő tagja által belföldön, valamint magyar felségjelű úszólétesítményen, illetve légi járművön elkövetett, magyar büntető joghatóság alá tartozó bűncselekmény.³⁵

Ezekben az ügycsoportokban általában az állományilletékes parancsnok jár el nyomozati hatáskörben,³⁶ de a Be. az e körbe tartozó ügyek közül kivisz néhányat, amelyek nyomozását az ügyészség kizárólagos hatáskörébe utalja. A hatályos Be. 700. § (2) bekezdése alapján ezek az ügyészségi nyomozás hatálya alá tartozó esetek:

- a) a katona által elkövetett
- aa) katonai büntett,
 - ab) katonai vétség, ha azzal kapcsolatban más bűncselekményt is elkövetett, vagy ha több terhelt esetén az elkülönítés nem lehetséges,
 - ac) nem katonai bűncselekmény;
- b) meghatározott személyek (például a Honvéd Vezérkar főnöke, a Nemzeti Védelmi Szolgálat főigazgatója, a más szervnél szolgálatot teljesítő katona, a rendészeti felsőoktatási intézmény ösztöndíjas hallgatója) által elkövetett katonai vétség,
- c) a szövetséges fegyveres erő tagja által belföldön, valamint az e személynek a Magyarország határain kívül tartózkodó magyar felségjelű úszólétesítményen vagy magyar felségjelű légi járművön elkövetett, magyar büntető joghatóság alá tartozó bűncselekménye,
- d) ha a parancsnok tekintetében kizáró ok áll fenn,
- e) vagy ha a katona szolgálati viszonya időközben megszűnt.

Az ide tartozó ügyekben korábban a külön szervezatként működő katonai ügyészségek jártak el. 2012. január 1. óta ezek az ügyészi szervezetbe betagozódva, a Központi Nyomozó Főügyészség és annak öt regionális osztályának részeként vesznek részt a nyomozásban.³⁷ A katonai ügyészek jogállásukat megőrizték, azonban nem kizárólag katonai bűncselekmények esetén, hanem más ügyekben is eljárnak.³⁸

A 3) ponthoz tartozó eljárások szabályozásában nagyobb eltérés figyelhető meg a Régi Be. és a hatályos Be. között. A korábbi szabályozás szerint az országos hatáskörű³⁹ nyomozó hatóság

³⁵ A c) pont alá tartozó esetekről törvénnyel kihirdetett nemzetközi szerződés eltérően is rendelkezhet. – Be. 696. § (1) bekezdés c) pont

³⁶ Be. 701. § (1) bekezdés

³⁷ *Polt*: i. m. 114. o.

³⁸ T/13972. számú törvényjavaslat indokolással – a büntetőeljárásról (továbbiakban: Törvényjavaslat). „A 700. §-hoz”.

³⁹ Régi Be. 30. § (4) bekezdés

vezetőjével szemben fennálló kizárási ok alapozta meg az ügyészség nyomozati kötelezettségét. Ezzel szemben a jelenlegi Be. nem országos hatáskört, hanem országos illetékességet követel meg az ügyben alpból eljárásra jogosult szervtől. Továbbá a megjelölt kizárási okok között is felfedezhető eltérés. Például a Régi Be. kizárási okként említi, ha az eljárásra alpból jogosult személy az ügyben magánvádlóként vagy magánfélként vagy ezek képviselőjeként részt vett.⁴⁰ A hatályos szabályozásból ezek kikerültek és újításként került a kizárási okok körébe az eljárásban vagyoni érdekeltként vagy feljelentőként történő részvétel.⁴¹ Jelenleg tehát azon ügyekben végzi az ügyészség a nyomozást, amelyekben az egyébként eljáró országos illetékességgel rendelkező nyomozó hatóság vezetőjével szemben a Be. 32. § (1) bekezdésében meghatározott kizárási ok áll fenn.⁴² Országos illetékességgel rendelkező nyomozó hatóság például a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Nyomozó Főosztálya.⁴³ Az ügyészségi nyomozati hatáskört megalapozó vezetővel szembeni kizáró okok:

- a) az ügyben bíróként járt el, valamint az ügyben eljáró vagy eljáró bíró hozzátartozója,
- b) az ügyben terheltként, bűncselekmény elkövetésével megalapozottan gyanúsítható személyként, védőként, sértettként, vagyoni érdekeltként, feljelentőként vagy e személyek segítőjeként vesz vagy vett részt, valamint e személyek hozzátartozója,
- c) az ügyben tanúként vagy szakértőként vesz vagy vett részt,
- d) vagy az ügy elfogulatlan megítélése egyéb okból nem várható el tőle.⁴⁴

A kizárásról az eljáró ügyészség határoz⁴⁵ az országos illetőségű nyomozó hatóság vezetőjének a felmerült kizárási okra vonatkozó bejelentése alapján, amelyet köteles az ügyészség vezetőjének haladéktalanul jelenteni.⁴⁶

II.2. Önkéntes ügyészségi nyomozás

Régóta ismert lehetőség az ügyészség számára az önkéntes nyomozás. Már a korábbi szabályozásokban is lehetővé tették, hogy az ügyészség magához vonja a nyomozást, olyan eljárásokban, amikor nincs kifejezett nyomozati kötelezettsége és jogszerűen eljárhatna a nyomozó hatóság is. A rendszerváltozást megelőzően általános gyakorlat volt, hogy az ügyészség magához

⁴⁰ Régi Be. 38. § (1) bekezdés

⁴¹ Be. 32. § (1) bekezdés

⁴² Be. 32. § (4) bekezdés

⁴³ A NAV nyomozó hatósága. Nemzeti Adó- és Vámhivatal. <https://nav.gov.hu/kiadvanyok/a-nav-nyomozo-hatosaga> (2023. 10. 22.)

⁴⁴ Be. 32. § (1) bekezdés

⁴⁵ Be. 33. § (2) bekezdés

⁴⁶ Be. 33. § (3) bekezdés és 28. § (1) bekezdés

vonta a nyomozást. A 60-as években az ügyészség által végzett nyomozások körülbelül 30 százaléka tartozott ebbe a körbe.⁴⁷ A régi Be. célhoz kötötten⁴⁸ szabályozta ezt a lehetőséget, a hatályos Be. alapján viszont az ügyészségnek elvileg bármely büntetőügyben, feltételek nélkül lehetősége van a nyomozás elvonására. A gyakorlatból mégis az látható, hogy ez mindig kivételesnek számított és még ma is annak számít.⁴⁹

A hatáskörbe vonásról az ügyész mérlegelési jogkörben dönt, amelyet elsősorban célszerűségi és törvényességi okok indokolnak, de az ügyészt nem terheli indokolási kötelezettség és döntése ellen jogorvoslatnak sincs helye. A nyomozás magához vonásával ugyanakkor az ügyészség a felelősséget is átvállalja a nyomozóhatóságtól, de nincs akadálya annak, hogy később valamely utólag felmerült körülmény következtében az ügyészség úgy rendelkezzen, hogy a nyomozást mégis a nyomozó hatóság folytassa helyette.⁵⁰

III. Vonatkozó szabályozás

Az ügyészség nyomozati hatáskörét és illetékességét különböző jogszabályok és legfőbb ügyészi normatív utasítások határozzák meg.⁵¹ A bűnüldöző tevékenységet, mint alapvető ügyészségi feladatot az Alaptörvény deklarálja.⁵² Részletesebb tartalmát a Be. és az Ütv. adja meg.

A Be. az ügyészség feladatainak felsorolásában említi a nyomozást,⁵³ és megszabja az ügyészségi nyomozás alapvető jogszabályi kereteit. Ennek körében rendelkezik a kötelező és az önkéntes ügyészségi nyomozás esetköreiről, továbbá kijelöli az eljárás során alkalmazandó szabályokat. Az ügyészségi nyomozásra főszabály szerint a nyomozó hatóságokra irányadó szabályok vonatkoznak,⁵⁴ de a törvény speciális szabályokat is meghatároz, például a nyomozó hatóságok igénybevételenek lehetőségével, vagy a nemzetbiztonsági szolgálatokkal való együttműködéssel kapcsolatban.⁵⁵

Az Ütv. ügyészségi nyomozással kapcsolatos legfontosabb rendelkezése az, hogy a szervezeti szabályok körében felhatalmazást ad a nyomozás ellátására szolgáló önálló szervek létrehozatalára.⁵⁶ A jogszabályok összevetése alapján meglátásom szerint az ügyészségi nyomozással kapcsolatos egyéb szabályai megismétlik vagy visszautalnak a Be.-ben meghatározottakra.

⁴⁷ Márton Balázs: Az ügyészségi nyomozás szervezetének 1990 utáni fejlődése és 2019-es reformja a büntetőeljárás törvény kizárólagos bűncselekményeket érintő változásai tükrében. *Ügyészségi Szemle* 2020/2. sz. 8. o.

⁴⁸ Régi Be. 28. § (4) bekezdés e) pont

⁴⁹ A legfőbb ügyész az ügyészség tevékenységéről szóló országgyűlési beszámolóinak „ügyészségi nyomozás” részei 2016-tól 2022-ig.

⁵⁰ *Pol:* i. m. 103. o.

⁵¹ *Herke:* Büntető eljárásjog... 36. o.

⁵² Alaptörvény 29. cikk (1) bekezdés

⁵³ Be. 25. § (2) bekezdés

⁵⁴ Be. 349. § (1) bekezdés

⁵⁵ Be. 349. § (2), (3) bekezdés

⁵⁶ Ütv. 8. § (2) bekezdés

A vonatkozó részletszabályokat legteljesebben egy legfőbb ügyészi normatív utasítás tartalmazza. A kizárólagos ügyészségi nyomozás esetkörébe tartozó bűncselekmények sorában az új Be. által hozott változás szükségessé tette az ügyészségi nyomozás önálló szabályozását. Ennek megfelelően megalkotásra került és 2018. július 1-jén hatályba lépett az ügyészségi nyomozásról szóló 12/2018. (VI. 29.) LÜ utasítás (továbbiakban: nyomozási LÜ utasítás). Az utasítás 12 tartalmi egységből áll. Az általános rendelkezések után külön fejezetekben rendelkezik a nyomozás lefolytatására jogosult ügyészségi szervek hatásköréről és illetékességéről, a kizárás elintézéséről, a leplezett eszközök alkalmazásának szabályairól, az előkészítő eljárásról, a bűncselekményből eredő vagyon visszaszerzéséről, a vagyonelevonási eljárásról, a bűncselekményből származó vagyonra vonatkozó bejelentések intézéséről, a nemzetközi együttműködésről, a vádképviselőtről, a katonai büntetőeljárásról, és a bűnjelkezelésről. A rendelkezések között elsősorban a „rendes”, azaz a nyomozó hatóság által lefolytatott nyomozás szabályaitól való eltérések találhatók meg.

Az utasítás súlypontját képezik a korrupció elleni küzdelemben használható felderítő eszközök.⁵⁷ Ennek oka abban kereshető, hogy az új Be. hatálybalépésével az ügyészség hatáskörébe került a hivatali korrupciós bűncselekmények nyomozása. Az ügyészségi hatáskörbe vonást a Törvényjavaslat indokolása az érintett korrupciós bűncselekmények tárgyi súlyával és nehezebb bizonyíthatóságával magyarázza.⁵⁸ Ezen bűncselekmények rendszerint bonyolult ténybeli és jogi megítélése miatt a nyomozás során felhasználható eszközök szabályozását magam is kiemelt fontosságúnak tartom.

IV. Az nyomozásban résztvevő szervek és személyek

Ahogy az az intézmény nevéből is kitűnik az ügyészségi nyomozást elsősorban az ügyészség folytatja le. Annak érdekében viszont, hogy ez minél hatékonyabb, eredményesebb legyen számos más szerv és személy is közreműködhet a nyomozásban.⁵⁹

IV.1. A nyomozást lefolytató ügyészségek, a nyomozó ügyészségek

Más állami szervek szervezetrendszerétől eltérően Magyarországon az ügyészi szervek rendszere a megszokott alulról felfelé történő szerveződés helyett fentről lefelé épül fel. Hierarchikusan felépített, erősen centralizált, a legfőbb ügyész egyszemélyi vezetése és irányítása alatt álló apparátus.⁶⁰ A szervezet középpontjában a Legfőbb Ügyészség áll,⁶¹ alatta helyezkednek el a

⁵⁷ B/7481 A legfőbb ügyész országgyűlési beszámolója az ügyészség 2018. évi tevékenységéről. 20. o.

⁵⁸ Törvényjavaslat. „A 30. §-hoz”.

⁵⁹ Lásd: Az alábbi fejezetekben.

⁶⁰ *Fantoly Zsanett – Budabázi Árpád: Büntető eljárásjogi ismeretek I. statikus rész. Dialóg Campus Kiadó, Budapest 2019. 47. o.*

⁶¹ 12/2012. (VI. 8.) LÜ utasítás az ügyészség szervezetéről és működéséről 3. § (1) bekezdés

főügyészségek és a fellebbviteli főügyészségek, végül a főügyészségek alatt találhatóak a járási és járási szintű ügyészségek.⁶² Az Ütv. lehetővé teszi egyes ügyészségi feladatok ellátására önálló főügyészség, illetve járási szintű ügyészség létesítését.⁶³ Ennek megfelelően az ügyészi nyomozás ellátására külön szerveket hoztak létre. Ezen szervek akképpen tagolódnak be az ügyészségi szervezetrendszerbe, hogy a főügyészségek szintjén helyezkedik el a Központi Nyomozó Főügyészség, és a járási szintű ügyészségek között helyezkednek el a regionális nyomozó ügyészségek, valamint a Fővárosi Nyomozó Ügyészség. A regionális nyomozó ügyészségek illetékességi területe több vármegyére terjed ki, székhelyeik pedig Budapesten, Debrecenben, Győrben, Kaposváron és Szegeden találhatóak.⁶⁴

Az ügyészségi nyomozást kizárólagos ügyészségi nyomozás esetén az ügyészségi nyomozásért felelős ügyészség végzi.⁶⁵ Ez alatt a Központi Nyomozó Főügyészség és annak öt regionális nyomozó ügyészsége értendő.⁶⁶ Néhány speciális esetben a Fővárosi Főügyészségen belül működő Fővárosi Nyomozó Ügyészség is végez nyomozást.⁶⁷ Az önkéntes ügyészségi nyomozást végezhetik az előzőleg említett szervek, vagy az az általános feladatkörű ügyészség, aki magához vonta a nyomozást.

Ahogy az korábban említésre került 2012. január 1-ig a katonai büntetőeljárás hatálya alá tartozó ügyekben az ügyészségi nyomozást az önálló szervezeti egységként létező katonai ügyészségek végezték. Önállóságukat elvesztve tevékenységüket a Központi Nyomozó Főügyészség és regionális nyomozó ügyészségei szervezeti rendszerébe betagozódva folytatják. A katonai ügyészre általánosságban ugyanazok a szabályok vonatkoznak, mint amik a nem katonai ügyészek által végzett nyomozásokra irányadók.⁶⁸

A nyomozási tevékenységet folytató ügyészségek közötti feladatmegosztást a nyomozási LÜ utasítás rendezi, mégpedig akképpen, hogy meghatározza azokat a bűncselekményeket, amelyek nyomozása kizárólagosan a Központi Nyomozati Ügyészség hatáskörébe tartozik, és minden más ügyet a Központi Nyomozó Főügyészségnek alárendelt nyomozó ügyészségek (továbbiakban: alárendelt nyomozó ügyészségek) hatáskörébe utal.⁶⁹ Ennek megfelelően a Központi Nyomozati Ügyészség végzi a nyomozást:

⁶² Ütv. 12. § (2) bekezdés

⁶³ Ütv. 8. § (2) bekezdés

⁶⁴ Központi Nyomozó Főügyészség, Magyarország Ügyészsége.
<https://ugyeszseg.hu/ugyeszsegek/fougyeszsegek/kozponti-nyomozo-fougyeszseg/> (2023. 12. 06.)

⁶⁵ Nyomozási LÜ utasítás 2. § (2) bekezdés

⁶⁶ Nyomozási LÜ utasítás 2. § (1) bekezdés

⁶⁷ Mi az ügyész feladata? Magyarország Ügyészsége. <https://ugyeszseg.hu/az-ugyeszsegrol/feladata/> (2023. 10. 25.)

⁶⁸ Polt: i. m. 114. o.

⁶⁹ Nyomozási LÜ utasítás 8. §

- a) a Be. 30. §-ában felsorolt és az utasításban meghatározott nemzetközi vonatkozással rendelkező bűncselekményekben (például külföldön történő elkövetés, vagy nemzetközi jogon alapuló mentességet élvező személy általi elkövetés),
- b) a külföldi hivatalos személlyel kapcsolatban elkövetett egyes korrupciós bűncselekményekben,
- c) az utasításban meghatározott személyek közé tartozó (például köztársasági elnök, országos rendőrfőkapitány, Közbeszerzési Döntőbizottság elnöke) által, illetve vonatkozásában elkövetett egyes korrupciós bűncselekményekben,
- d) az utasításban meghatározott igazságszolgáltatással összefüggő pozíciót betöltők (például ügyész, bírósági fogalmazó) ellen elkövetett egyes bűncselekményekben,
- e) az utasításban meghatározott személyek (például az ezredesi vagy annál magasabb rendfokozatot viselő katona) által elkövetett katonai büntetőeljárás hatálya alá tartozó bűncselekményekben,
- f) és a katona által elkövetett egyes bűncselekményekben.⁷⁰

Az alárendelt nyomozó ügyészségek járnak tehát el a fenti felsorolásban nem szereplő, de az ügyészség kizárólagos nyomozati hatáskörébe tartozó ügyekben, valamint az olyan kizárólagos ügyészségi nyomozati hatáskörbe nem tartozó ügyekben, amelyek nyomozását a legfőbb ügyész, a büntetőjogi legfőbb ügyész helyettes, illetve a Kiemelt és Korrupciós Ügyek Főosztályának, valamint a Terrorizmus, Pénzmosás és Katonai Ügyek Főosztályának vezetője a hatáskörükbe utal.⁷¹

IV.2. Eljáró személyek, a nyomozó ügyészek

Ügyészségi nyomozás során a nyomozást kizárólag ügyész végezhet. Annak érdekében, hogy a nyomozással járó feladatok ne vezessenek az ügyben eljáró ügyész túlterheltségéhez, lehetősége van egyes eljárási cselekmények teljesítésével alügyészt, ügyészségi fogalmazót vagy ügyészségi megbízottat megbízni.⁷² Az eljárás elhúzódásának megakadályozása érdekében – jogszabályi feltételek fennállása esetén – nyomozó hatóság is utasítható eljárási cselekmény elvégzésére,⁷³ valamint határozott időtartamra nyomozó hatóság tagja is igénybe vehető, de az igénybe vett tag nem végezhet olyan eljárási cselekményt, vagy foganatosíthat olyan kényszerintézkedést, amelyet kizárólag ügyész végezhet.⁷⁴ Az igénybe vett személy az ügyészség nevében és hatáskörében, az

⁷⁰ Nyomozási LÜ utasítás 9. § (1) bekezdés

⁷¹ Nyomozási LÜ utasítás 11. § (1) bekezdés

⁷² Nyomozási LÜ utasítás 3. § (1) bekezdés

⁷³ Nyomozási LÜ utasítás 4. § bekezdés

⁷⁴ Nyomozási LÜ utasítás 3. § (3) bekezdés

ügyészség utasítása szerint tevékenykedik.⁷⁵ A katonai büntetőeljárás hatálya alá tartozó ügyekben az ügyészségi nyomozást katonai ügyész vagy a legfőbb ügyész által katonai büntetőeljárásra kijelölt ügyész látja el.⁷⁶

IV.3. Együttműködő szervek, szervezetek

A nyomozás során az ügyészség igénybe veheti bármely nyomozó hatóság segítségét (például vagyonvisszaszerzéssel kapcsolatban⁷⁷). Ez a lehetősége az eljárási cselekmények elvégzésével kapcsolatban utasítási joggal⁷⁸ is kibővül, amelynek gyakorlása esetén az adott cselekményt az ügyészség helyett az adott nyomozó hatóság hajtja végre. Eljárási cselekmény elvégzésében a nyomozó ügyészség közreműködésre kérheti fel a rendőrség belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szervét, illetve – a rendőrségről szóló törvényben meghatározott egyes bűncselekmények kapcsán – a rendőrség terrorizmust elhárító szervét is,⁷⁹ továbbá vagyonvisszaszerzés érdekében szükséges eljárási cselekmények esetén a leplezett eszközök alkalmazására feljogosított szervet és a nyomozó hatóság vagyonvisszaszerzési szervét is.⁸⁰ Ez a közreműködés – szemben a nyomozó hatóság esetén alkalmazható utasítással – azt jelenti, hogy az eljárási cselekmény végrehajtója az ügyészség, azonban annak végrehajtásában a felkért szerv segítséget nyújt.⁸¹ A legfőbb ügyész és a nemzetbiztonsági szolgálatok főigazgatójának megállapodása alapján sor kerülhet az ügyészség és a nemzetbiztonsági szolgálatok együttműködésére is.⁸²

A nyomozás során a bűncselekmény felderítése céljából, a nyomozást támogató adatok beszerzése érdekében a bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködéséről szóló 2002. évi LIV. törvény alapján lehetőség van külföldi bűnüldöző hatóságokkal történő együttműködésre,⁸³ valamint bizonyítékok beszerzése érdekében a nemzetközi bűnügyi jogsegélyről szóló 1996. évi XXXVIII. törvény, az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló 2012. évi CLXXX. törvény, illetve két- vagy többoldalú nemzetközi szerződések rendelkezéseinek alkalmazásával külföldi államok igazságügyi szerveivel történő együttműködésre is.⁸⁴ Mindezek mellett a Központi Nyomozó Főügyészség együttműködésben áll az Országos Rendőr-főkapitányság Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központjával, az Europollal, az Interpol

⁷⁵ *Pol:* i. m. 113.o.

⁷⁶ Nyomozási LÜ utasítás 41. § (1) bekezdés

⁷⁷ Nyomozási LÜ utasítás 19. § (1) bekezdés

⁷⁸ Be. 349. § (2) bekezdés a) pont

⁷⁹ Be. 349. § (2) bekezdés b) pont

⁸⁰ Nyomozási LÜ utasítás 19. §

⁸¹ Törvényjavaslat. „A 349. §-hoz”.

⁸² Be. 349. § (3) bekezdés

⁸³ Nyomozási LÜ utasítás 28. §

⁸⁴ Nyomozási LÜ utasítás 27. § (1) bekezdés

nemzeti központi irodával, a Sirene Irodával és az egyes nemzeti bűnüldöző hatóságok összekötő tisztviselőivel.⁸⁵

V. Eltérések a nyomozó hatóság által folytatott nyomozás szabályaitól

A nyomozás során az ügyészség eljárására a Be. nyomozó hatóságra vonatkozó rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni azzal, hogy ezeken felüli, vagy ezektől eltérő szabályokat állapíthatnak meg a különböző jogforrások, mint a Be. vagy a nyomozási LÜ utasítás.⁸⁶ Ezen eltérések indoka abban keresendő, hogy a nyomozást lefolytató és a vádemelés kérdésében döntő szerv az ügyészségi nyomozás során nem különül el egymástól. A felügyeletre és irányításra vonatkozó szabályok az ügyészségi nyomozás során eltérő értelmet nyernek, másként érvényesülnek. A felügyeleti és irányítási jogköröket a felettes ügyészség gyakorolja, így a kontroll lehetősége az ügyési szervezeten belül marad, nem száll át külsős szervre.⁸⁷

A nyomozó hatóság eljárása esetén az ügyészség engedélyéhez kötött eljárási cselekmények kapcsán az ügyészségi nyomozás során a felettes ügyészség engedélye szükséges, valamint a jogorvoslatok elbírálásával is ezen szerv foglalkozik.⁸⁸ Az irányítási jogkörrel kapcsolatban fellelhető különbségek közül példaként említhető, hogy az ügyészség különösebb formai követelmények nélkül megtilthatja a nyomozó hatóság számára eljárási cselekmény lefolytatását.⁸⁹ Ezzel szemben az ügyészségi nyomozás esetében erre a felettes ügyészség jogosult, de kizárólag írásban, továbbá indokolási kötelezettség is terheli.⁹⁰

Az ügyészség nyomozás során alkalmazható eszközei nagyban megegyeznek a nyomozó hatóságok lehetőségeivel, de helyenként fontos eltérések figyelhetők meg. Ezek közül a legkiemelkedőbb talán az, hogy számos olyan szerv és személy közreműködése vehető igénybe az ügyészség számára, amelyek igénybevételének lehetősége hiányzik a nyomozó hatóság eszköztárából az általa végzett nyomozás esetén. Véleményem szerint ez arra vezethető vissza, hogy az ügyészségek sok esetben nem rendelkeznek az adott eljárási cselekmény végrehajtásához szükséges tárgyi és személyi feltételekkel, ezért a nyomozás sikere érdekében indokolt olyan szervek igénybevétele, amelyek rendelkeznek ezekkel.

Számos olyan többletkötelezettség terheli az ügyészséget, amelyek a nyomozás nyomozó hatóságok általi lefolytatása esetén nem állnának fenn a nyomozó szervvel szemben. Ilyen például a büntetőjogi felelősségre vonás elkerülésének kilátásba helyezése során kötött megállapodás

⁸⁵ Nyomozási LÜ utasítás 40. § (2) bekezdés

⁸⁶ Be. 349. § (1) bekezdés

⁸⁷ *Bánáti János – Belegi József – Belovics Ervin – Erdei Árpád – Farkas Ákos – Kónya István: A büntetőeljárás törvény magyarázata.* HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2018. 453. o.

⁸⁸ *Pol:* i. m. 112. o.

⁸⁹ Be. 26. § (3) bekezdés c) pont

⁹⁰ Nyomozási LÜ utasítás 7. §

kapcsán az, hogy amennyiben ennek alkalmazására ügyészségi nyomozás keretében kerül sor, a nyomozó hatóságtól megkövetelt tartalmi elemeken túl egyéb adatok (például a megállapodásban részt vevők által vállalt kötelezettség teljesítésének végső határideje) feltüntetése is kötelező.⁹¹

VI. Konklúzió

Az ügyészségi nyomozás jogintézményének kifejlődése mögött a jogállami büntetőeljárás, ezen belül is a nyomozati szak tárgyilagosságának garantálása húzódik meg.⁹² Meglátásom szerint a kizárólagos ügyészségi nyomozati hatáskörök megállapításával és az ügyészségi nyomozás rendszerének kialakításával a jogalkotó még hangsúlyosabb pozícióba helyezte a büntetőeljárás folyamatában egyébként is központi szerepben lévő ügyészséget. Bár a nyomozás során gyakorolt jogköre csak helyenként tér el a nyomozást ellátó más szervekétől, mégis kimagaslik a nyomozati szervek közül azzal, hogy ezekben a kiemelt társadalmi jelentőséggel bíró ügyekben a nyomozás lefolytatására kizárólag az ügyészség jogosult.

A legfőbb ügyész éves országgyűlési beszámolójában közzétett adatok szerint a 2022-ben indult 159153 nyomozásból 2111 az ügyészségen indult, ami az összes tárgyévben elrendelt nyomozás csupán 1,3%-át teszi ki.⁹³ Ez az arány a korábbi években is hasonlóan alacsony volt: 2021-ben 1,4%, 2020-ban 1,3%, 2019-ben pedig 1,4%.⁹⁴ Ezen a megoszláson a nyomozás elrendelését követően átvett nyomozások száma sem idézett elő lényeges emelkedést. Az ügyészség hivatalos bűnügyi statisztikája alapján 2022-ben mindössze 423 ügyet⁹⁵ vett át a nyomozó hatóságoktól az ügyészség, ami csupán 0,3%-os növekedést eredményezett.⁹⁶ Ezeket az adatokat szemlélteti az 1. ábra.⁹⁷

⁹¹ Nyomozási LÜ utasítás 15. §

⁹² *Márton*: i. m. 20. o.

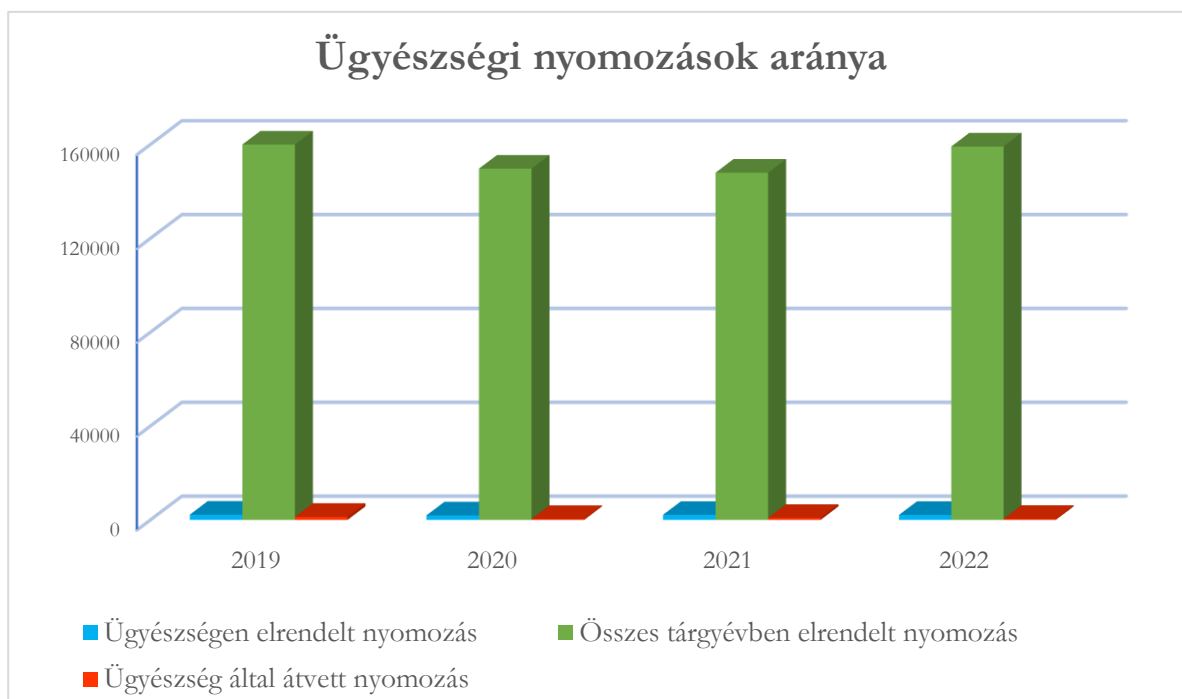
⁹³ B/5010 A legfőbb ügyész országgyűlési beszámolója az ügyészség 2022. évi tevékenységéről. 7. és 8. ábra

⁹⁴ B/16954 A legfőbb ügyész országgyűlési beszámolója az ügyészség 2020. évi tevékenységéről. 6. és 7. ábra

⁹⁵ Ügyészségi statisztikai tájékoztató, Büntetőjogi szakág, A 2022-évi tevékenység, Legfőbb Ügyészség, Budapest 2023. 53. számú tábla

⁹⁶ Lásd: A korábbi években is hasonlóan alacsony növekedést előidéző volt az átvett ügyek száma. – Uo.

⁹⁷ A Szerző által készítve a legfőbb ügyész 2022-es és 2021-es országgyűlési beszámolóit, valamint az Ügyészség 2022. évi büntetőjogi szakági tevékenységéről a Legfőbb Ügyészség által kiadott Ügyészségi Statisztikai Tájékoztató alapján.



1. ábra: Az ügyészségi nyomozások aránya

A vázolt statisztikából azt a következtetést tudom levonni, hogy a nyomozás lefolytatása csak egy apró szegmensét teszi ki az ügyészség bűnügyi tevékenységének, a nyomozások során elsősorban, mint a felderítés törvényességi őre és a vizsgálat irányítója van jelen.

Annak ellenére, hogy saját véleményem szerint is becsülendő a jogalkotói szándék a nyomozási szak objektívebbé tételére, ezen cél elérését nem biztos, hogy az ügyészségi nyomozás intézménye garantálni tudja. Ahogyan azt a fenti statisztika is mutatja, az ügyészség lényegesen kisebb gyakorlattal rendelkezik a nyomozás lefolytatására, mint a nyomozó hatóságok, így felmerülhet a kérdés, hogy vajon rendelkezik-e a szükséges kriminalisztikai jártassággal, szakmai tapasztalattal.

A korábban már említett eszköztelensége is kétségbe vonhatja alkalmasságát, ugyanis a nyomozásra kialakított apparátusa, sem technikai felszereltség, sem személyi feltételek tekintetében nem közelíti meg a nyomozó hatóságokét, ráadásul a rendelkezésre álló forrásaik sem azonosak.⁹⁸ Mindezek miatt számos esetben szükséges a nyomozó hatóságok igénybevétele, ami feleslegessé teszi az ügyészségi nyomozás intézményét, hiszen az „általános eljárásrend”⁹⁹ szerint lefolytatott nyomozás során biztosított irányítási és felügyeleti jogkörével is közel azonos behatása van a nyomozásra.

⁹⁸ *Polk*: i. m. 704. o

⁹⁹ Értsd: a nyomozó hatóság által lefolytatott nyomozást.

Végül az intézmény ellen szólhat még az a szakirodalomban többek által elismert tény, mely szerint a nyomozás sikerességéhez szükség van a bűnözői körökből szerzett információkra is.¹⁰⁰ Ezen információkat az ügyészség egy pontig be tudja szerezni a nyomozó hatóságok közreműködésével, de ez egyes esetekben – például a korrupcióval kapcsolatos ügyekben – nehézkessé, akár lehetetlenné válhat. Annak érdekében, hogy az ügyészség megtarthassa a büntetőjogi törvényesség biztosításához szükséges tárgyilagosságát úgy vélem jobb, ha kimarad az alvilági forrásokkal történő kapcsolattartásból, és inkább az említett információkat kisebb kockázattal megszerezni képes nyomozó hatóság nyomozásának törvényességi felügyeletét, valamint az immáron rendelkezésre álló információkat felhasználó irányítását látja el.

Összegezve tehát, álláspontom szerint mindenképpen pozitív a nyomozati szak objektívebbé tétele felé vett irány, de nem vagyok arról meggyőződve, hogy ezt az ügyészségi nyomozás intézményével kellő hatékonysággal meg lehetne valósítani.

¹⁰⁰ *Erdei*: i. m. 273. o.