

NYIRI SÁNDOR

A nyomozó hatóságok és az ügyészség kapcsolata a büntetőeljárásról szóló törvényben

A múlt

A büntetőeljárásról szóló 1998. XIX. törvény kihirdetése után, de még a hatálybalépése előtt a címben jelzett témában közreadtam egy dolgozatot¹. A törvény hatálybalépése után az időközben bekövetkezett változásokat áttekintve írtam le gondolataimat².

A most leközönő Be. eredeti szövege a témához kapcsolódva – röviden – a következő volt: a nyomozó hatóság a nyomozást az ügyész rendelkezése alapján, vagy önállóan végzi [35. § (1) bekezdés]; az ügyész a vádemelés feltételeinek megállapítása végett nyomozást végeztet vagy nyomoz [28. § (3) bekezdés]. Az ügyész rendelkezik a nyomozásról, az ügyész utasíthatja a nyomozó hatóságot írja a 165. §. A nyomozás törvényessége feletti felügyelet kifejezést a törvény sehol sem tartalmazta, viszont az ügyészi funkció az akkori ügyészi törvényben (1972. évi V. törvény) benne maradt. Aztán az első Be.-novella (2002. évi I. törvény) visszacsempészte a törvénybe az ügyész nyomozás feletti felügyeleti feladatát azokra az ügyekre, amelyekben a nyomozó hatóság a nyomozást vagy egyes nyomozási cselekményeket önállóan végezte [Be. 28.§ (4) bekezdés], és felsorolta az ügyész nyomozásfelügyeleti jogosítványait.

Az említett dolgozataimban ismeretelméleti alapon, a felügyelet intézményét történelmileg elemezve, a szervezés- és vezetéselmélet segítségével a felügyelet és az irányítás részjogosultságait bemutatva bizonyítottam, hogy az ügyész (az ügyészség) már a korábbi büntetőeljárás törvények hatályakor is – elvileg és a gyakorlatban – valójában a felügyelet címén a nyomozó hatóságok tevékenységét (a nyomozást) irányította. Rendelkezett mindazokkal a jogosítványokkal, amelyek az irányítás jogi (jogszabályalkotás, az utasításadás joga, a konkrét ügyekben való döntés joga, az intézkedések megváltoztatásá-

¹ Nyiri Sándor: A nyomozó hatóságok és az ügyészség kapcsolata az új büntetőeljárás törvényben. *Ügyészek Lapja*, 1998/4.

² Nyiri Sándor: Az ügyészség és a nyomozó hatóságok kapcsolata a büntetőeljárásról szóló törvény hatálybalépése után. *Belügyi Szemle*, 2003/7–8., 56–72. o.

nak joga, az ellenőrzés joga) és nem jogi eszközei közé (a nyomozó hatóságok részére történő tanácsadások, tájékoztatók, útmutatások, konzultációk) tartoznak. Akkor arra a következtetésre jutottam, hogy a Be. nem új elvekre épült, hanem a szóhasználat megváltoztatásával „nevén nevezte a gyermeket”.

A múlthoz kapcsolódva, a témához nem szorosan kötődve engedtessek meg egy megjegyzés. A leköszönő Be. az egész törvényben az ügyésről szólt. (Az ügyészség kifejezés egyetlen helyen fordult elő, amikor is a kizárólagos ügyészségi nyomozás hatáskörébe tartozó ügyeket sorolta fel [29. §].) A Be. egyik „újítása”, hogy az ügyész helyett az ügyészséget használja, kivéve azokat a szabályokat, ahol az adott ügyben eljáró ügyésről rendelkezik. E változást a törvény azzal indokolja, hogy a hazai szervezeti megoldás szerint minden ügyész az ügyészség nevében jár el, amelynek során ügyészi jogokat gyakorol.

A jelen

A mögöttünk lévő évtizedben sok minden történt hazánkban, a politikában, az állam életében, a jogalkotásban is. A leglényegesebb, hogy lett új alkotmánya (alaptörvénye) a köztársaságnak (Magyarországnak). Témánkhoz kapcsolódva az Országgyűlés új törvényt alkotott az ügyészségről (*2011. évi CLXIII. törvény*) és a büntetőeljárásról (*2017. évi XC. törvény*). A következőkben kísérletet teszek a nyomozó hatóságok és az ügyészség kapcsolatának bemutatására az új jogi környezetben, az új szabályok tükrében.

Az alaptörvény a nyomozó hatóságok közül egyedül a rendőrségre tartalmaz rendelkezést. A 46. cikk szerint a rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme. A rendőrség működését a kormány irányítja. Ami az ügyészséget illeti, az alaptörvény 29. cikke szerint az ügyészség – egyebek között – üldözi a bűncselekményeket, a legfőbb ügyész és az ügyészség a törvényben meghatározott jogokat gyakorol a nyomozással összefüggésben. A nyomozó hatóságok és az ügyészség működésének szabályai, büntetőeljárás jogosítványai és kötelezettségei a szervezeti törvényekben, a büntetőeljárás törvényben, kormányrendeletekben és más, alacsonyabb szintű jogszabályokban található meg.

A nyomozó hatóságok és az ügyészség együttműködésének színtere értelemszerűen a büntetőeljárás első szakasza, a nyomozás.

A nyomozásnak a büntetőeljárásban kiemelkedő jelentősége van. A nyomozás során derítik fel a bűncselekményt, az elkövetőt, gyűjtik össze a bizonyítási eszközöket. (Ez a nyomozás eljárásjogi fogalma.) A nyomozás kriminalisztikai megközelítése szerint: a nyomozás múltbeli releváns események valóságnak megfelelő rekonstruálása, és az eljárási célok elérésére irányuló sokoldalú szellemi és gyakorlati tevékenység, amely a szükséges és lehetséges tervszerű, tudatos, a vonatkozó eljárási szabályoknak megfelelő végrehajtás útján valósul meg. A nyomozás jelentősége a büntetőeljárásban kiemelkedően fontos. Fontos még akkor is, ha a leköszönő és a hatályos Be. szerint a nyomozás során nem bizonyítás folyik, a bizonyítás színtere a bíróság, mind a bűnösségről, mind a jogkövetkezményekről a végső szó kimondására a bíróság jogosult. A büntetőeljárásban az első szó azonban a nyomozásé. Ahogy Király Tibor írja: „*Ha ugyanis a nyomozás során a bűncselekményt, a gyanúsítottat, a bizonyítási eszközöket nem derítik fel, további eljárásra nincs lehetőség, és büntetlenül maradnak bűncselekmények elkövetői, nem történik meg felelősségre vonás.*”³

A nyomozó hatóságok tevékenységét illetően Európában különféle megoldások ismertek. Az egyik szerint a nyomozás ura az ügyész, a másik szerint a nyomozó hatóság önállóan cselekszik. Hazai eljárásjogunk – a most leköszönő Be. is – a nyomozásra köztes megoldást választott. Fő szabályként azt írta elő, hogy az ügyész nyomoztat, az ügyész rendelkezik a nyomozásról. Meghatározta a törvény azokat a jogosítványokat, amelyeket nem adhat (nem delegálhat) a nyomozó hatóságoknak, amelyekhez az ügyész engedélye volt szükséges, amelyekhez az ügyész jóváhagyása kellett, és külön rendelkezett azokról az esetekről, amelyeket a nyomozó hatóság az ügyész rendelkezése alapján önállóan végezhetett. Az ezen kívül eső nyomozási cselekményeket a nyomozó hatóság – az ügyész utólagos ellenőrzése mellett – önállóan végezhetette.

Ezekkel a kérdésekkel azért foglalkoztam érintőlegesen, mert a Be. a nyomozás szabályain jelentős mértékben változtatott.

Az előkészítő eljárás

A Be. elődeitől eltérően önálló részben (kilencedik rész) és kilenc szakaszban (339–347. §) szabályozza a büntetőeljárás önálló részeként az előkészítő el-

³ Király Tibor: Büntetőeljárás jog. Osiris Kiadó, Budapest, 2000, 305. o.

járás. Az előkészítő eljárás része, ha úgy tetszik, önálló szakasza a büntető-eljárásnak, de nem része a nyomozásnak. A bűnüldözés tapasztalatai szerint a mindennapi életben előfordulhatnak olyan esetek, gyanút keltő tények, adatok, amelyekből logikai úton arra lehet következtetni, hogy esetleg bűncselekmény történt, de azokból a bűncselekmény gyanúja okszerűen még nem következik. Példával illusztrálva: valaki a legális jövedelmi viszonyaihoz képest kirívó módon, feltűnően költekezik. Logikai következtetéssel feltehető, hogy jogellenesen, esetleg bűnös úton juthatott anyagi javakhoz, de a rendelkezésre álló adatok ezt a következtetést még nem támasztják alá. Az adatok, tények tisztázását szolgálja a büntetőeljárás előkészítő szakasza. Az előkészítő eljárás célja annak megállapítása, hogy a bűncselekmény gyanúja fennáll-e [Be. 340. § (1) bekezdés]. Példánknál maradva az előkészítő eljárás során kiderülhet, hogy emberünk szerencsejátékkal, legálisan jutott jelentős összeghez, de kiderülhet annak ellenkezője is, jelesül az, hogy bűnbeesés útján tett szert rá.

Előkészítő eljárást fő szabályként a büntetőeljárás lefolytatására hatáskörrel felruházott ügyészség vagy nyomozó hatóság folytathat. Célszerűségi szempontból, a közélet tisztaságára, valamint a közrend és közbiztonság zavartalan érdekére figyelemmel a törvény lehetővé teszi, hogy a hatáskörébe utalt ügyekben előkészítő eljárást folytasson a rendőrség nem nyomozó hatósági szerve, a Nemzeti Védelmi Szolgálat és a Terrorelhárítási Központ is. Az előkészítő eljárást a felsorolt hatóságok önállóan, a nyomozó hatóságok, a Nemzeti Védelmi Szolgálat és a TEK az ügyészség külső felügyelete mellett végzik.

A törvény szabályozza, hogy előkészítő eljárás mikor indítható. A 340. § (3) bekezdése szerint előkészítő eljárást

- a szerv hivatalból tudomására jutott;
- a feljelentés elutasítását követően a feljelentésbe foglalt; vagy
- az ügyészségről, a rendőrségről, a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról vagy a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény alapján végzett titkos információgyűjtést folytató szerv kezdeményezésében foglalt információk alapján lehet elrendelni.

Az előkészítő eljárás annak megszüntetésével – bűncselekmény gyanúja nem állapítható meg – vagy a nyomozás elrendelésével – a bűncselekmény gyanúja megállapítható – zárul. A megszüntetés esetére a törvény eljárási szankciót ír elő, ugyanis az előkészítő eljárás megszüntetése esetén az annak során

beszerzett adatok büntetőeljárásban bizonyítékként nem használhatók fel [346. § (2) bekezdés].

A törvény meghatározza azokat a leplezett eszközöket, amelyeket az előkészítő eljárás során a hatóságok alkalmazhatnak (341. és 342. §). Ezek:

- titkosan együttműködő személyt vehet igénybe;
- az eljárás valódi céljának titokban tartásával a bűncselekményre vonatkozó információt gyűjthet, ellenőrizhet;
- fizetési műveleteket megfigyelhet;
- fizetési művelet teljesítését felfüggesztheti;
- fedett nyomozót alkalmazhat;
- bírói engedélyhez kötött leplezett eszközt alkalmazhat;
- a törvényben felsorolt szervektől – a törvény 23 ilyen szervet sorol fel – adatszolgáltatást kérhet.

Az előkészítő eljárás tartamát a törvény meghatározza. Abban az esetben, ha az eljárás öt évet meghaladó szabadságvesztéssel fenyegetett bűncselekmény miatt folyik, ez az idő legfeljebb kilenc, egyéb esetekben hat hónapig tarthat.

Az említett törvényi előírások betartása a későbbi bizonyítás szempontjából kiemelten fontos. A büntetőeljárásban csak azokat a bizonyítási eszközöket lehet felhasználni, amelyeket az előkészítő eljárást végző hatóság, a jogszabályban meghatározott feladatának ellátása során, a nyomozás megindítása előtt készített, illetve szerzett be [167. § (2) bekezdés].

Mint ahogy említettem, az előkészítő eljárás az ügyész felügyelete mellett zajlik. Ezért a törvény előírja, hogy az előkészítő eljárást folytató hatóság az illetékes ügyészséget 24 órán belül tájékoztatni köteles az eljárás szükségességét megalapozó adatokról, az alkalmazni kívánt leplezett eszközökről és a tervezett eljárási cselekményekről. Az eljárás során kéthavonta tájékoztatni köteles az ügyészséget a beszerzett adatokról, igény esetén az iratok bemutatására kötelezhető. Az előkészítő eljárás során a nyomozásra vonatkozó rendelkezéseket, köztük az ügyészségi felügyeletre vonatkozókat is megfelelően alkalmazni kell.

A nyomozás

A korábbi büntetőeljárásai törvények a nyomozásra vonatkozó fejezetet azzal kezdték, hogy meghatározták a nyomozás célját. Az 1989. évi Be. szerint a nyomozás során fel kell deríteni a bűncselekményt, az elkövető személyét,

fel kell kutatni és biztosítani kell a bizonyítási eszközöket. A tényállást oly mértékben kell felderíteni, hogy a vádló dönthessen arról, vádat emel-e [164. § (2) bekezdés]. A következő szakasz pedig az ügyész és a nyomozó hatóság kapcsolatáról rendelkezett.

Az új Be. mellőzte a nyomozás céljának meghatározását, a nyomozásra vonatkozó alapvető rendelkezések között azt rögzíti, hogy a nyomozás felderítésből és vizsgálatból áll [348. § (2) bekezdés]. A (3) bekezdés leírja a felderítés célját: 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 (4) bekezdés szerint a vizsgálat során – szükség esetén bizonyítási eszköz beszerzése és megvizsgálása útján – az ügyészség dönt a gyanúsítottal szemben folyamatban lévő nyomozás befejezésének kérdésében (az eljárás megszüntetése vagy vádemelés). Ismeretelméleti alapon a felderítés és vizsgálat is a megismerés folyamatába tartozó tevékenység. Kriminálisztikai megközelítésben a felderítés a tényállás megállapítását és az eljárás sikeres lefolytatását szolgáló, biztosító adatgyűjtő tevékenység, míg a vizsgálat során a felderítés során beszerzett tényeknek, adatoknak az anyagi és eljárásjog szempontjából releváns tények adott eljárásra vonatkozó normák szerint megkövetelt igazolása.

Az ügyészség és a nyomozó hatóságok kapcsolatát illetően a Be. nyomozásra vonatkozó fejezete nem tartalmaz rendelkezést. A két bűnüldözési szerv kapcsolatáról a Be. ügyészségre vonatkozó IV. fejezetében és az ügyészségről szóló törvényben olvashatunk. E szerint:

Az ügyészség felügyeli a felderítés törvényességét, valamint irányítja a vizsgálatot [25. § (2) bekezdés].

Az ügyészség felügyeleti jogkörében:

- a nyomozást vagy a feljelentés kiegészítését a nyomozó hatóság önálló eljárásra utalhatja;
- a nyomozó hatóság eljárásának törvényességét ellenőrzi;
- a nyomozó hatóság törvénysértő határozatát hatályon kívül helyezheti;
- megállapíthatja, hogy a nyomozó hatóság az eljárási cselekményt törvénysértően végezte el vagy törvénysértő intézkedést tett;
- a megállapított törvénysértés orvoslására a nyomozó hatóságot felhívhatja;
- a törvényben meghatározott esetekben eljárási cselekmény elvégzését vagy határozat meghozatalát engedélyezi;
- a nyomozó hatóság határozta, valamint a gyanúsítás ellen bejelentett panaszt elbírálja;

- az eljárás elhúzódása miatt a nyomozó hatósággal szemben bejelentett panaszt elbírálja;
- eljárási cselekményeknél jelen lehet, a nyomozás iratainak bemutatását kérheti [26. § (2) bekezdés].

Az ügyészség irányítási jogkörében:

- megteheti a felügyeleti jogkörben biztosított intézkedéseket;
- a nyomozó hatóságot eljárási cselekmény elvégzésére utasíthatja;
- eljárási cselekmény elvégzését megtilthatja;
- a nyomozó hatóság határozatát megváltoztathatja, vagy hatályon kívül helyezheti;
- a nyomozó hatóságot határozat hozatalára utasíthatja;
- a nyomozó hatóságot az ügyészség határozatainak előkészítésére utasíthatja;
- az eljárási cselekmény elvégzését vagy határozat meghozatalát előzetes jóváhagyáshoz kötheti;
- a nyomozó hatóságot beszámolásra kötelezheti [26. § (3) bekezdés].

Az ügyészség bármely ügyben magához vonhatja a nyomozást [26. § (5) bekezdés].

Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény szerint az ügyészség felügyel arra, hogy a nyomozó hatóság az önállóan végzett nyomozást a törvény rendelkezéseit megtartva végezze (nyomozás feletti felügyelet), és a törvényben meghatározott jogokat gyakorol a nyomozással összefüggésben [2. § (1) bekezdés b) és c) pontja és a 7. § (1) bekezdés b) pontja].

Az ügyész a vádemelés feltételeinek megállapítása érdekében

- nyomozást végeztet;
- felügyeli a nyomozó hatóság önálló nyomozását;
- a büntetőeljárás hatékony és a lehető leggyorsabb lefolytatása érdekében rendelkezik az ügyről, a nyomozás elvégzendő feladatairól;
- a nyomozásfelügyelet keretében az ügyész a törvényben meghatározott jogkörei felhasználásával minden szükséges intézkedést megtesz annak érdekében, hogy a nyomozó hatóság az önállóan végzett nyomozást törvényesen, az emberi jogok tiszteletben tartásával a vádemelés kérdésében történő döntésre alkalmas módon teljesítse;
- megvizsgálja és megváltoztathatja a nyomozó hatóság határozatait és a nyomozás során tett intézkedéseit, az esetleges jogsértés kiküszöbölése iránt haladéktalanul intézkedik;

- a nyomozó hatóságot a nyomozással kapcsolatban utasíthatja és utasításainak végrehajtását ellenőrizheti;
- elbírálja a nyomozás során előterjesztett a feladatkörébe tartozó jogorvoslati kérelmeket;
- gondoskodik arról, hogy a nyomozás során a büntetőeljárás résztvevőinek jogai érvényesüljenek [17. § (1) és (4) bekezdés].

Az ügyészségről szóló törvény az ügyészség és a nyomozó hatóság kapcsolatát illetően – a Be.-től eltérően – nem választja el az ügyészség nyomozás-irányítási és -felügyeleti jogosítványait, azok keverve jelennek meg a törvényben. Ezzel összefüggésben egy megjegyzés: az 1998-as Be. az ügyészségnek a nyomozás irányításával és felügyeletével összefüggően egy lényeges, hatékony jogot biztosított, ugyanis az ügyész rendelkezett a nyomozásról [165. § (1) bekezdése]. Az új Be.-be ez a jogosítvány már nem került be, ennek oka ismeretlen. Az ügyészségről szóló törvényben viszont szerepel, tehát az ügyészség változatlanul rendelkezik a nyomozásról.

Irányítás, felügyelet, ellenőrzés

Az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés egymásra épülő, egymást kiegészítő, szorosan a vezetéshez kapcsolódó fogalmak. A fogalmakkal az igazgatástudomány foglalkozik. Közös bennük az, hogy a vezetés, az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés a szervezetek eredményes működésére irányul. Természetesen a fogalmak között különbségek is találhatók.

Az irányítás a felsőbb fokozatú szerv által az alsóbb fokozatú szerv irányába kifejtett vezetői tevékenység, amelynek hatása a közvetlen vezetésen keresztül jut el az irányított szervezethez. Az irányító az irányított szervezeten kívül, fölötte áll. Az irányító az irányított szervezetre alapvető befolyást gyakorol. Az államszervezeten belüli irányítás esetén az irányítás közjogi jogosítványok alapján folyik. Az irányítást az irányító szerv csakis a jogszabályokban meghatározott hatáskörének keretében gyakorolhatja. Irányítási eszközei felölelik az állami szervezés teljes eszköztárát. Az irányításnak jogi és nem jogi eszközei vannak.

A legfontosabb jogi eszközök:

- az irányító szerv jogszabályokban kötelező magatartási szabályokat hozhat az irányított szervezet számára;
- az utasításadási joga alapján kötelezettséget ír elő, módosít vagy megszüntet;

- felülvizsgálja az irányított szervezet aktusait, határozatait, intézkedéseit;
- végzi az irányított szervezet ellenőrzését.

Az irányítás legfontosabb nem jogi eszközei a feladatok megmagyarázása, útmutatás, tájékoztatás, tanácsadás, gyakorlati segítségnyújtás a munka végzéséhez.

A felügyeletet illetően általánosan elfogadott, hogy a felügyeleten a közvetlen fölrendelt szervnek az alárendelt szervvel szemben érvényesülő operatív, ellenőrző, felelősségre vonó és segítő tevékenységét értjük. Ugyanakkor megkülönböztetjük a szakfelügyeletet, amelyen a saját ágazaton kívül elvi, szakszerűségi, magasabb, nem operatív irányító, ellenőrző és a felügyelt szerv működéséért való közvetlen felelősséget magában nem foglaló tevékenységet értjük.⁴ A felügyeletet az irányítási jogkörtől az úgynevezett rendelkezési jogkör hiánya különbözteti meg. Rendelkezési jogoknak azok a jogosítványok tekinthetők, amelyekkel döntően lehet befolyásolni az irányított szervezet lényeges viszonyait, és kötelezni lehet valamilyen tevékenységre. Ilyen rendelkezési jogok az irányítás jogi eszközeinél felsorolt utasítási és felülvizsgálati jogok.

Az ellenőrzés – az irányítás egyik eszközeként – feltárja azt, hogy a döntések mennyire valósulnak meg, illetve, ha nem, akkor mi lehet ennek oka, nem kell-e a döntést, a döntéseket helyesbíteni, vagy esetleg újakat hozni.⁵ Az ellenőrzés fajtái: hierarchikus és hierarchián kívüli ellenőrzés.

Az ügyészség és a nyomozó hatóságok kapcsolatának kérdése ürügyén, az irányítási, a felügyeleti és az ellenőrzési jogosítványokat illetően kicsit bővebben kívánok foglalkozni az ügyészség (a legfőbb ügyész) jogosítványával. Nevezetesen azzal, hogy jogszabályokban kötelező magatartási szabályokat hozhat az irányított szervezetek – a nyomozó hatóságok – számára. Ehhez fel kell lapozni és össze kell vetni a korábbi büntetőeljárás törvények és a mostani Be. felhatalmazó rendelkezéseit. (Megjegyzem: lehet, az én hibám, de több évtizedes pályám során még nem találkoztam azzal, hogy bárki is valamelyik törvény felhatalmazó rendelkezését elemezte volna.) Témánkhoz visszatérve: a korábbi büntetőeljárás törvények emberemlékezet óta úgy rendelkeztek, hogy a nyomozó hatóságokat irányító miniszterek – egykor a belügyminiszter és a pénzügyminiszter – az irányító intézkedéseiket a legfőbb ügyésszel egyetértésben adják ki. Az 1998-as Be. 604. § (3) bekezdésének eredeti szövege szerint fel-

⁴ Szabó Imre – Nagy Lajos (szerk.): Állam- és jogtudományi enciklopédia. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1980, 181. o.

⁵ Papp Judit: A közigazgatási jog alapja. Rejtjel Kiadó, Budapest, 1996, 82. o.

hatalmazást kap a belügyminiszter, illetőleg a pénzügyminiszter, hogy az igazságügy-miniszterrel együttesen, a legfőbb ügyésszel egyetértésben, rendeletben szabályozza az irányítása alá tartozó nyomozó hatóságok nyomozásának részletes szabályait, köztük a nyomozási cselekmények jegyzőkönyv helyett más módon való rögzítésének szabályait, a büntetőeljárás nyomozási szakaszában a sajtónak adandó tájékoztatás részletes szabályait. A (4) bekezdés szerint a honvédelmi miniszter és a fegyveres szervet irányító miniszter, a (6) bekezdés szerint az egészségügyi, szociális és családügyi miniszter kapott felhatalmazást arra, hogy a büntetőeljárás nyomozással összefüggő kérdéseit a legfőbb ügyésszel egyetértésben, rendeletben szabályozza. Így került be a hazai jogtárba a legfőbb ügyész egyetértésével kiadott 23/2003. (VI. 24.) BM–IM, a 26/2003. (VI. 26.) BM–IM, az 1/2004. (I. 9.) BM–IM, a 17/2003. MeHVM–IM (VII. 1.) PM–IM, a 30/2004. (VI. 9.) PM–IM, a 46/2002. (X. 2.) HM–BM–IM–MeHVM, a 19/2003. (V. 8.) HM–IM, a 25/2003. (VI. 24.) BM–IM, a 7/2003. (V. 27.), a 26/2003. (V. 16.) ESZCSM–GYISM együttes rendelet és a 16/2003. (V. 20.) IM rendelet. (Ezek a rendeletek az új Be. hatálybalépéséig érvényben voltak!) A legfőbb ügyész egyetértése nélkül tehát a miniszter nem adhatott ki rendeletet. A legfőbb ügyész tehát – igaz, csak egyetértőként – jogszabályban kötelező magatartási szabályokat hozhatott az irányított szervezetek – a nyomozó hatóságok – számára. Az évek múltával aztán valamelyik Be.-novella kioperálta a törvényből a legfőbb ügyész jogalkotással kapcsolatos egyetértési jogát, és helyébe az igazságügyért felelős miniszter egyetértési jogát vezette be [1998. évi Be. módosított 604. § (3) bekezdése és (4) bekezdésének a) és b) pontjai]. Sőt a 604. § (4) bekezdés c) pontja az egységes nyomozó hatósági és ügyészségi statisztikai rendszer szabályainak, valamint az adatgyűjtés és -feldolgozás részletes szabályainak kiadásához sem igényelte a legfőbb ügyész egyetértését, azt kizárólag a rendészetért felelős miniszter feladatává tette. (Feltehető a kérdés, hogy vajon mi köze van az igazságügyért felelős miniszternek a nyomozásokhoz, különösen akkor, amikor az alaptörvény az ügyészség feladatává teszi a bűnüldözést. Továbbá feltehető az a kérdés is, hogy a belügyminiszter a bűnügyi statisztikát, az adatgyűjtést és -feldolgozást illetően milyen jogon rendelkezhet önállóan – a legfőbb ügyész egyetértése nélkül – az ügyészségre is kiterjedő hatállyal. A választ az olvasóra bízom.) Ezzel a törvény jelentős mértékben csorbította az ügyészség – a legfőbb ügyész – nyomozással összefüggő irányítási jogkörét.

Az új Be. felhatalmazó rendelkezéseiben (866. §) a büntetőeljárás nyomozási szakaszára vonatkozó megalkotandó jogszabályok között változatlanul nem található a legfőbb ügyész egyetértési joga. A törvény ráadásul „emeli a

tétet” azzal, hogy a kormányt hatalmazza fel az előkészítő eljárás lefolytatásának, a leplezett eszközök alkalmazása indítványozásának, illetve engedélyezésének, a nyomozó hatóságok nyomozásának, valamint az ügyészségi nyomozás során az ügyészség és a nyomozó hatóságok együttműködésének szabályait [866. § (1) bekezdés b) pontja rendeletben szabályozza]. Senki ne gondolja, hogy jogalkotót vezetélméleti kérdések vezérelték e felhatalmazás megadásánál. Az igaz, hogy az alaptörvény szerint a nyomozó hatóságokat – a rendészeti szerveket – a kormány irányítja, s e jogkörében felhatalmazható a rájuk vonatkozó jogszabályok kiadására. Viszont az is igaz, hogy az ágazati törvények szerint a nyomozó hatóságokat – a rendészeti szerveket – az illetékes miniszterek (a belügy- és a pénzügyminiszter) irányítják, és törvényi felhatalmazás alapján ők is jogosultak jogszabály kiadására. Az jogszabályi irányítás szintjével a törvény indokolása szerint az volt a gond, hogy a nyomozó hatóságokat irányító két miniszteri rendelet párhuzamos rendelkezéseket tartalmaz. Az indoklás is elismeri, hogy a felhatalmazó rendelkezésben felsorolt kérdések a miniszterek hatáskörébe tartoznak, azonban mindössze az egységes szabályozás indokolja a kormányrendelet-szintű szabályozást. Az elméleti gondot viszont az jelenti, hogy a kormányrendelet kiadásával a nyomozást illetően beleszólhat az ügyészség irányításába, amire a törvények nem hatalmazza fel. A hatalmi ágak megosztása vonatkozásában az ügyészség alaptörvényben és más törvényekben megfogalmazott feladatainak érvényesülése tekintetében a kényelmi szempontok helyett indokolt (elegánsabb) lett volna a legfőbb ügyész egyetértésével kiadásra kerülő miniszteri rendeleti szintű szabályozásra felhatalmazást adni.

A törvény [866. § (3) bekezdés a) és c) pontjai] a rendészetért felelős minisztert hatalmazza fel arra, hogy az igazságügyért felelős miniszterrel egyetértésben szabályozza az irányítása alá tartozó nyomozó hatóságok hatáskörét és illetékességét, valamint önállóan az egységes nyomozó hatósági és ügyészségi statisztikai rendszer szabályait, valamint az adatgyűjtés és -feldolgozás részletes szabályait. A jogalkotó ezekben az esetekben is elfeledkezett a legfőbb ügyész egyetértéséről.

Ennek kivédésére – az ügyészség jogainak, feladatainak biztosítása érdekében – az ügyészségnek (a legfőbb ügyésznek) egyetlen lehetősége van. Az alaptörvény és a törvények szerint a legfőbb ügyész ugyanis aktív részese lehet a jogalkotásnak:

- a legfőbb ügyész jogszabály tervezetéről – kivéve az önkormányzati rendelet tervezetét – véleményt nyilváníthat, az ügyészség jogállását, feladatkörét érintő jogszabályok tervezetéről véleményt nyilvánít [az ügyészségről

- szóló 2011. évi CLXIII. törvény 11. § (2) bekezdés f) pontja] (az önkormányzati testületek rendeleteinek tervezeteiről – felkérésre – a helyi ügyészségek nyilváníthatnak véleményt);
- törvény kezdeményezésére, illetve rendelet és közjogi szervezetszabályozó eszköz kibocsátására jogosult szervnél jogszabály, illetve közjogi szervezetszabályozó eszköz alkotását, módosítását vagy hatályon kívül helyezését kezdeményezheti [Ütv. 11. § (2) bekezdés g) pontja];
 - kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál jogszabálynak az alaptörvénnyel való összhangja vizsgálatát [alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja; Ütv. 11. § (2) bekezdés i) pontja];
 - jogegységi eljárást kezdeményezhet a Kúria előtt [Ütv. 11. § (2) bekezdés d) pontja].

Az ügyészség belső rendje biztosítja területi ügyészségeknek, s ezen keresztül bármelyik ügyésznek, hogy az indokok megjelölésével előterjesztést tegyenek a legfőbb ügyésznek arra, hogy éljen a törvényben biztosított jogával.

Nem igényel különösebb indokolást az, hogy a legfőbb ügyész egyetértésével vagy véleményének meghallgatásával kiadott jogszabály között óriási a különbség. Egyetértés hiányában ugyanis nincs jogszabály, a véleményt pedig vagy meghallgatják, vagy nem.

Összegzés

Dolgozatomban azt kívántam bizonyítani, hogy az ügyészség az új Be. szerint is irányítja a nyomozó hatóságok tevékenységét, a nyomozást (a felderítést és a vizsgálatot) és rendelkezik a nyomozásról.