

AZ ÚJ BÜNTETŐELJÁRÁSI TÖRVÉNY NYOMOZÁST ÉRINTŐ VÁLTOZÁSAI EGY KÉRDŐÍVES KUTATÁS TÜKRÉBEN¹

1. Bevezetés

E tanulmány kérdőíves kutatáson alapul, amelynek során a 2018. július 1-től hatályba lépő 2017. évi XC. törvény (új Be.) nyomozást érintő rendelkezéseinek változásával kapcsolatos egyéni véleményeket mértem fel. Leginkább arra voltam kíváncsi, hogy a változással érintett rendőri állomány elözetesen hogyan ítéli meg a hatályba lépni készülő jogintézményi novumokat. A tanulmány terjedelmi korlátai miatt csak két jelentős változással érintett eredményt mutatok be. Előtte viszont röviden ismertetem a változással érintett főbb elméleti kérdéseket.

2. Az ügyész és a nyomozó hatóság kapcsolata és a felderítés vizsgálat szétválasztása

Az új Be. jelentős változása, hogy az eddigi egységes nyomozati főszakaszhoz képest a felderítéssel lényegében lezárul a nyomozó hatóság „önálló” ténykedése és a vizsgálat határköve a gyanúsítás közzlése lesz. Onnan számítva az ügyészség és a nyomozó hatóság kapcsolata is átalakul. A nyomozó hatóság a gyanúsított kihallgatásától számított 8 napon belül megküldi az ügyészségnek a nyomozás ügyiratait. Az ügyiratok megküldésével egyidejűleg a nyomozó hatóság

- beszámol a nyomozás állásáról,
- javaslatot tesz a vizsgálat során szükségesnek tartott eljárási cselekményekre vagy a nyomozás befejezésére,
- tájékoztatja az ügyészséget, ha a terhelt beismerő vallomást tett és ügyészségi intézkedés vagy határozat kilátásba helyezését, illetve egyezség megkötését kezdeményezte.²

A vizsgálat szakaszában tehát az ügyész szerepvállalása konkrétabb, meghatározóbb; utasításai jelölik ki a vizsgálat irányvonalát. A vizsgálat tényleges ügyészi irányítás mellett, a konkrét személlyel szembeni vádemelés eldöntéséhez szükséges bizonyítási eszközök beszerzésére irányul.³ Míg a felderítés során az a jellemző, hogy az eljáró hatóságok saját meggyőződésüket alakítják ki a bűncselekmény elkövetésének körülményeiről és az elkövetőről, addig a vizsgálat során – ha vádemelés látszik indokoltnak – az ügyészségnek már a vádemelést követő bírósági eljárásban lefolytatandó

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Egyed István posztdoktori program keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

² Herke Csongor: Büntető eljárásjog. Pécsi ÁJK, 2018. 46. o.

³ Fantoly Zsanett – Budaházi Árpád: Büntetőeljárás Dinamikus rész. Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 2018. Kézirat.

bizonyítási eljárás követelményeit szem előtt tartva kell meghatározni a bizonyítékok beszerzésének körét és módját. Ebből fakad, hogy a vizsgálati szakaszban az ügyészség már irányító szerepet tölt be, és nem felügyeli, hanem érdemben határozza meg az eljárás folytatását, irányát.⁴ Az ügyészségi irányítás sem jelenti azonban azt, hogy a nyomozó hatóságnak megszűnne a joga az eljárási cselekmények önálló elvégzésére. A nyomozó hatóság a gyanúsított kihallgatása után önállóan elvégzi azokat az eljárási cselekményeket, amelyekre javaslatot tett az ügyészség felé a felderítési szakasz lezárultával.⁵ Ennek feltétele, hogy az ügyészség másképp nem rendelkezzen, vagyis ha az ügyészség nem ért egyet a javasolt eljárási cselekménnyel, azt nem lehet elvégezni. Önállóságot biztosít a törvény a nyomozó hatóságnak a gyanúsítás tárgyát érintő eljárási cselekmény elvégzését illetően is, ha azt késedelmet nem tűrő ok indokolja, vagy az az ügyészség által elrendelt eljárási cselekményhez szükségszerűen kapcsolódik.⁶ Ha az eljárási cselekmény a gyanúsítás tárgyát nem érinti, szintén önállóan végezheti el a nyomozó hatóság, és akkor is, ha a gyanúsítás tárgyává tett bűncselekmény más elkövetőjének felderítésére irányul. Mindkét esetben felderítési tevékenységet végez a nyomozó hatóság. Ilyenkor a nyomozó hatóság tárgyát több bűncselekmény képezi, a nyomozás a gyanúsítással nem érintett bűncselekmények vonatkozásában továbbra is quasi felderítési szakban marad.

3. Opportunitási lehetőségek az általános eljárás elkerülése érdekében a gyanúsítást követően

Az új Be. nem kíván változtatni az ügyészség szerepkörén így nem helyezi továbbra sem „szankcionáló” szerepkörbe. Bár továbbra is hozhat quasi bűnösséget megállapító határozatokat és intézkedéseket, de a jövőben sem szabhat ki pénzbüntetést és nyilvánvalóan szabadságelvonással járó büntetési formák kiszabásáról sem dönthet. Hatályos szabályozás szerinti pozícióját megőrizve az új szabályozás az ügyész döntési lehetőségeit kibővíti, és célszerűségi szempontok szerint variálja. Mindezt abból a célból, hogy már a nyomozás során, az ügyek rövid úton a gyanúsított együttműködésére tekintettel egyszerűsített formában lezárásra kerüljenek, anélkül, hogy ezzel a bírósági eljáráshoz való fordulás alapjogot sértené.

A jogalkotó felismerve az opportunitás eljárásgyorsító előnyeit úgy döntött, hogy az ügyész korábbi nyomozás befejezését követő döntési kompetenciáinak gyakorlását előre hozza és integrálja tevékenységét a nyomozási szakaszba. Leegyszerűsítve a képlet úgy fest, hogy a korábbi vizsgálati ügybefejezést és vádemelési javaslat helyett a korábbinál sokkal variábilisabb ügyészi döntéseket már a felderítés lezárultával meg lehet hozni. Sőt mi több kőgens szabályozásként meg kell kísérelni a vizsgálati szakasz elkerülését, amivel rövidíteni, és lezárni lehet az ügyek jelentős hányadát. Amint a miniszteri indoklás is megfogalmazza a vizsgálat célja, hogy az ügyészség a nyomozás érdemi befejezéséről dönthessen. Erre sor kerülhet közvetlenül a gyanúsítást követően, vagy további eljárási cselekmények foganatosítását, azaz a nyomozás folytatását követően is.⁷ Ebből következik, hogy a klasszikus nyomozati vizsgálati tevékenység, amely eddig a gyanúsított kihallgatását követte, az új szabályozás alapján, már csak éppolyan alternatívája a büntetőeljárás folytatásának, mint az elterelési módozatok bármelyikének alkalmazása. Ennél fogva a

⁴ Miniszteri indoklás az új Be. 392.§.-hoz

⁵ Új Be. 392.§ (2) bekezdés

⁶ Új Be. 392. § (3) bekezdés

⁷ Miniszteri indoklás az új Be. 390.§.-hoz

gyanúsítás aktusa, mint kiemelt eljárási választóvonal, és a gyanúsítás „próbája” amely a gyanúsított és a védőjének számára megnyíló teljes íratmegismerés jogával, illetve a gyanúsítás elleni panaszjog felértékelésével és az opportunitási lehetőségekkel kapcsolatos komplex jogi szabályozás elemi részét képezi. Egyben gyengíti a szervezetszerű statisztikai érdek érvényesülését az eljárási jogok kárára.⁸ A hatályos rendelkezésekhez képest tehát megszűnik a vádemelési szakasz önállósága, a nyomozást a vádemelési szakasztól elkülönítő külön iratismertetés, illetve a további nyomozás elrendelésének külön intézménye. A nyomozást a nyomozást befejező döntés zárja le, nem pedig egy nyomozás befejezésével kapcsolatos elkülönült nyomozó hatósági döntés.

A miniszteri indokolás megfogalmazása szerint az új Be. a büntetőeljárás gyorsítása, egyszerűsítése végett különös hangsúlyt helyez a már elemzett elterelés intézményrendszerére. Ez ugyanakkor együtt jár az ügyészségi, quasi bűnösséget megállapító döntések alkalmazásának szaporodására is.⁹ Az új szabályozás különös gondot fordít a bűnügyi költségek megtérítésére, melynek jogi alapját megeremti.¹⁰ A bevezetett intézményrendszer alapja, hogy az ügyészség érdemi rendelkezése alatt álló megszüntetési lehetőségek (közvetítói eljárás, feltételes ügyészi felfüggesztés, vádemelés meghatározott módjával kapcsolatos döntés) alapvetően a terhelt beismeréséhez, előzetes, vagy utólagos hozzájárulásához kötöttek. Az új Be. a vádemelés vizsgálati szakaszba olvasztásával jelentős lépést tett annak irányába, hogy az ügyészi rendelkezés alatt álló döntések meghozatalát előre hozva az eljárás felgyorsulhasson, és valóban akkor lépjen az ügy vizsgálati szakaszba, ha nagyobb a valószínűség arra, hogy a bűncselekmény megtörtént minthogy nem.¹¹ Az ügyészi intézkedés kilátásba helyezésével Az új Be. ezen is túllépve közvetlenül annak teremt meg a lehetőségét, hogy az ügyészség és a védelem kezdeményezőként is felléphessenek az eljárás befejezésével kapcsolatos döntés előre láthatóvá tétele végett.¹²

Az új Be. 391.§ (1) bekezdése alapján az ügyészség a gyanúsított kihallgatása után a következő döntéseket hozhatja:

- a) ügyészségi intézkedés vagy határozat kilátásba helyezése,
- b) egyezség kezdeményezése,
- c) közvetítói eljárás lefolytatása céljából az eljárás felfüggesztése,
- d) feltételes ügyészi felfüggesztés,
- e) az eljárás egyéb okból történő megszüntetése,
- f) vádemelés,
- g) a vizsgálat keretén belül eljárási cselekmény elvégzése,
- h) ügyek elkülönítése, egyesítése, áttétele.

A hatályos szabályozáshoz képest több új elem is található az új szabályozásban. Az a) pontban található ügyészi intézkedés és határozat kilátásba helyezése az egyes ügyészi döntési formák mixe, egyfajta összevont ötvözete, amelyeket a jogszabály a gyanúsított beismeréséért és opcionálisan további feltételek teljesítéséért cserébe ajánl fel.

⁸ Vári Vince: A nyomozás változó szerepe az új Be.-i törvényben. II. Turizmus és Biztonság Nemzetközi Tudományos Konferencia. Tanulmány Kötet. Pannon Egyetem. Nagykanizsai Kampusz. 2018. 128-137. 136.o.

⁹ Miniszteri indokolás az új Be. 402.§.-hoz.

¹⁰ Új Be. 402.§.

¹¹ Herke Csongor – Fenyvesi Csaba – Tremmel Flórián: A büntető eljárásjog elmélete. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs. 2012.

¹² Miniszteri indokolás az új Be. kódex új Be. 404.§.-hoz.

A b) pont is sajátos változást hordoz, hiszen a korábbi XXIV. fejezet lemondás tárgyalásról¹³ rendelkezéseit osztotta két részre és helyezte el egyrészt a nyomozati rész LXV. fejezetben egyezség a bűnösség beismeréséről¹⁴, másrészt a külön eljárásokról szóló részben a XCIX. fejezetében eljárás egyezség címekkel.¹⁵ A c) pontban a már eddig is jól ismert és alkalmazott közvetítői eljárás céljából történik az eljárás felfüggesztése. A d.) pontban a feltételes ügyészi felfüggesztés nagyrészt a hatályos Be. vádemelés elhalasztásával megegyező jogintézményként került a döntések közé. Az e) pont arra a 398.§. (1) bekezdésén kívül azokra az esetre rendezi az eljárás megszüntetését, ha arra törvényben meghatározott egyéb büntethetőséget megszüntető okból kerül sor. Ilyen okok lehetnek a tevékeny megbánás, az együttműködő személlyel szembeni, illetve a Btk. különös részében meghatározott esetek, továbbá a 417. §-a alapján feltételes ügyészi felfüggesztés alapját képező megszüntetési okok, valamint a feltételes ügyészi felfüggesztés 416. § alapján alkalmazott mérlegelhető esete.

Ez idáig az iratismertetés után az ügyész diszkrecionális jogkörébe tartozó intézkedések¹⁶ egyike sem képezhetette tárgyat a gyanúsítottal való egyezkedésnek. Az elterelés rendszerének bevezetésével mindez az új Be. jelentősen megváltoztatta, ettől remélve, hogy a felkínált lehetőségekért ellentételezéseként a beismeréssel és az ügyészi intézkedéssel vagy határozattal lezárulhat a büntetőeljárás anélkül, hogy a vizsgálatra sor kerülne.

4. A kutatás köre és módszere

A kutatásomban kérdőíves módszerrel vizsgáltam a 2018. július 1-én hatályba lépő Be. törvénnyel kapcsolatos averziók kérdéskörét elsősorban a rendőrség hivatásos állományába tartozó beosztotti állomány körében. A kérdőíves vizsgálat önkéntes és anonim volt. Az internetes kérdőíveket 2018. március 25 és május 25. között töltöttem ki. A kérdőívek kitöltéséhez a Google Űrlap kérdőíves rendszert használtam. A kérdőívek összesen 25 zárt kérdést tartalmaztak, az első 7 kérdés a kitöltő személyét érintette, de összefüggésben volt azzal, hogy önbevallás alapján milyen tudás, és ismeret szint mellett válaszolt a konkrét nyomozással kapcsolatos kérdésekre. Összesen 343 fő töltötte ki a kérdőívet. A kérdőív két részre tagolódott. Tartalmazott, tehát egy személyes alapadatokat felölelő kérdéssort: nemhez tartozás, szolgálati éveinek száma, milyen szakterületen dolgozik végez-e napi szinten nyomozati munkát, végez-e napi szinten titkos információgyűjtéssel és titkos adatszerzéssel kapcsolatos tevékenységet, mekkora ismerettel rendelkezik az új Be. nyomozással kapcsolatos rendelkezéseinek változásaival kapcsolatban, és nem utolsósorban, hogy kapott-e már kiképzést az új Be. törvénnyel kapcsolatban. A kérdőív második felében kapott helyet az irányított, zárt kérdéssor. A kutatással érintettek köre természetesen az új Be. törvényt alkalmazó alá tartozó, leginkább bűnügyi (58%) területen dolgozó rendőr volt, akik már legalább pár éve folyamatosan dolgoznak a hatályos 1998. évi XIX. törvénnyel (Be.) Így azzal kapcsolatosan személyes tapasztalatokat rendelkeznek, ennél fogva képesek megítélni a változások jogalkalmazásra gyakorolt hatásait, ismerve a jelenlegi joggyakorlatot, feltételrendszer és intézményi hátteret.

¹³ 1998. XIX. törvény (Be.) 533-542/D.§.

¹⁴ Új Be. 407-412.§.

¹⁵ Új Be. 731-739.§.

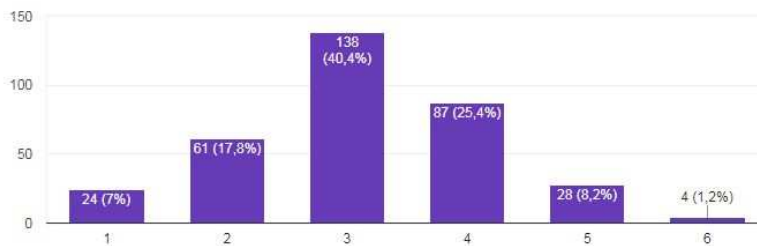
¹⁶ Be. 216.§.(1)

5. A kutatás eredményei

Az alábbi ábra jól mutatja, hogy az ügyész és a nyomozó hatóság kapcsolatának változását negatívan ítélik meg. A válaszadók 65%-a szerint a változás hátrányos lesz, és döntő a különbség a szélső kategóriákban is.

9. Ön szerint az ügyész és a nyomozó hatóság megváltozott kapcsolata mennyire segíti elő a nyomozások hatékonyságát (eredményesség, gyorsaság)?

342 válasz



1. ábra

A következő kérdésben már az okokra kérdeztem rá. Ezzel fürkészve, hogy milyen konkrét okokra vezethető vissza az új szabályozással kapcsolatos negatív viszonyulás. A válaszadók több választ is jelölhettek, de legfeljebb hármat. Amivel az volt a cél, hogy ne korlátozódjanak egy válaszlehetőségre, ezzel a prioritások nagyobb hangsúllyal jelenjenek meg. A válaszadók harmadik válasz lehetőségével szinte egyáltalán nem éltek. Összesen 604 választ adtak 339-en, ami átlagban 2 választási lehetőséget jelentett. A kérdés szerint a leginkább neuralgikus kérdést kellett megjelölni az ügyész és a nyomozó hatóság új viszonyában.

A válasz lehetőségek esetében a következő százalékos arányú válaszok születtek, sorrendben:

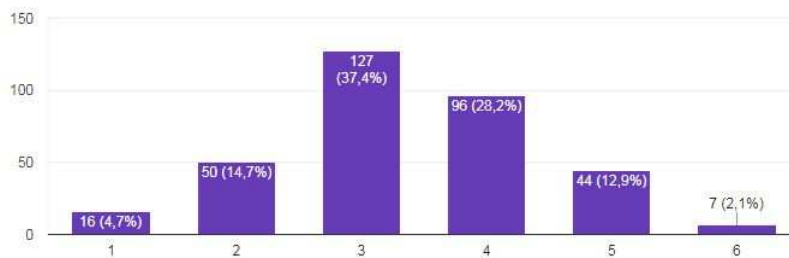
1. vizsgálat feletti erős kontroll: 41%
2. a nyomozó hatósággal való együttműködés formalizáltsága: 41%
3. szakmai kompetencia hiánya ügyészi oldalon a vizsgálat feletti erős kontroll gyakorlásához: 34,2%
4. az új törvény által biztosított elterelési lehetőségek alkalmazása: 25,4%
5. felderítés feletti gyenge ügyészi kontroll: 18,3%
6. szakmai kompetencia hiánya rendőrségi oldalon a felderítés feletti ügyészi kontroll ellensúlyozására: 17,7%

Az eredmények azt tükrözik vissza, hogy a rendőrök jobban bíznak saját nyomozással kapcsolatos kompetenciáikban, mint az ügyészi felügyelet nyújtotta szakmai előnyökben. Vagyis az erős kontroll és a kapcsolattartás túlszabályozottsága, és formalizáltsága meggyengíti a cselekvési jogkörüket, ami a nyomozások lassulását eredményezik, és könnyen vezethetnek a bizonyítás nehezüléséhez vagy lehetetlenné válásához. Az elkövető felelősségre vonást elkerülheti, személye nem kerül azonosításra

stb. Érdekes körülmény, hogy bár megjelölték a felderítés feletti gyenge ügyészi kontrollt és a szakmai kompetenciák hiányosságait is rendőrségi oldalon. Azonban a 3. és a 6. válaszok jól tükrözik, hogy a rendőri oldalról nem tartják elég felkészültnek és alkalmasnak az ügyészséget ahhoz, hogy képes legyen a vizsgálat feletti erős kontroll gyakorlására, ami alatt elsősorban a nyomozásokhoz kapcsolódó szakmai tudást és ismeretet takarja és nem a törvényességi felügyeletet.

11. Ön szerint mennyire fogja gyorsítani az ügyek eredményes lezárását az új Be. törvény által biztosított elterelési lehetőségek?

340 válasz



2. ábra

A fenti ábrán az elterelési lehetőségekkel kapcsolatos válaszok megoszlása látható, ami ugyancsak jól mutatja, hogy a válaszadók bizonytalanul, de inkább negatívan (57-43%) viszonyulnak az új jogintézményhez. Az okokra vonatkozóan feltett kérdés már sokkal nagyobb diverzitást mutatnak a válaszok tekintetében. A válaszadók szintén nem használták ki a 3 választási lehetőségét, viszont a 747 jelöléssel a legnagyobb hajlandóságot mutattak, ami feltételezhetően összefügghet azzal a ténnyel, hogy itt volt a legtöbb választási lehetőség (10 opció). Ezzel átlagosan 2,22 opciót jelöltek meg. Az opportunítási okok várható eljárás gyorsítási hatásával kapcsolatosan arra kerestem a választ, hogy az elterelési lehetőségekkel kapcsolatosan mit tart a nyomozó hatóság előtt álló legnagyobb kihívásnak.

A válasz lehetőségek esetében sorrendben a következő százalékos arányú válaszokat adták:

1. szemléletmód változását a rendőrségnél: 38%
2. alkalmazás gyakorlati kivitelezését, lebonyolítását (kezdeményezés, előkészítés, engedélyezés stb.): 32%
3. az adminisztrációs tevékenység megnövekedését: 30%
4. statisztikai elszámolhatóságot az ilyen módon befejezett ügyek esetében: 23,5%
5. az eljárások és a büntetések miatti elkövetéstől való visszatartó hatás megszűnését: 23%
6. a terhelt együttműködés esetén a visszaéléseket mindkét oldalon (a garanciák ellenére): 21%
7. a felderítésre és a bizonyításra gyakorolt hátrányukat: 20%
8. az ügyésszel való együttműködés nehézségeit: 17%
9. nem tud majd a gyakorlatban érvényesülni, marad a régi rend: felderítés után automatikus vizsgálat: 13%

10. a sértettel a terhelttel és a védelemmel való együttműködést a kivitelezés során: 5%

A legtöbbször választott opció elsődlegesen a szemléletbeli változást jelölte meg, ami arra utal, hogy a kérdőív kitöltői jól ismerik a büntetőeljárások nyomozati gyakorlatát és az azzal foglalkozó szervezetekben, és intézményekben dolgozók gondolkodásmódját, viszonyulását saját munkájuk társadalmi hasznát és célját illetően. A rendőrségi szervezeti kultúrát olyannyira jellemző jelenlegi attitűd döntően punitív, büntetéspárti és kevésbé a megegyezések vagy az enyhébb büntetésekkel való megúszás lehetőségeinek pártolása, Ahogy nem sértett orientált és nem az alkalmazott büntetések és intézkedések egyéniesítésének, differenciálásának megoldását pártoló beállítottság. A hatályos Be. és talán az is nyugodtan kijelenthető, hogy már a hatályos törvényt megelőző korábbi évtizedekben kialakult a nyomozási szak eljárási szerepének egyenértékű elemként kezelése a bírósági szakkal. Az európai országok gyakorlatában többféle megoldás létezik az eljárás egyszerűsítésére és gyorsítására, de majdnem minden állam esetében erősen tapintható az a tendencia, hogy az elterelési és az egyszerűsítési megoldások, főleg a tárgyalási szakasz előtt és annak kikerülésével, tehát a bíróság kiiktatásával, valósulnak meg.¹⁷ Ebben az összefüggésben a nyomozás idő és munkaigényes írat és bizonyíték „előállító” tevékenysége miatt a rendőrök a bírósági ítéletekben megjelenő büntetések és intézkedések súlyosságát munkájuk „gyümölcésének”. Addig a felmentő ítéletekre vagy enyhe büntetések és intézkedés alkalmazására a büntető igazságszolgáltatás kudarcaként gondolnak. A szemléletmód változásával kapcsolatos 38%-os válaszarány ezzel kapcsolatos félelmeiket tükrözi, vagyis hiába lesz jelen az opportunitás lehetősége a nyomozás lezárására, ha az nem nyer támogatást a nyomozásokat végző állomány részéről. Így vélhetően nem lesz preferálva a kezdeményezés és a bonyolítás sem. A 2. opció az elterelések kivitelezésével, mikéntjével kapcsolatos bizonytalanságban formálódott. Úgy látják, hogy a törvényi eszközök a garanciák megléte esetén sem biztosítottak, amihez szorosan kapcsolódni látszik a 3-4. opciók szerepe, amelyek a bonyolítás lehetséges adminisztratív terheit, illetve az ilyen befejezések eredményes statisztikai elszámolhatóságát tartják az ilyen kimeneteket gátló tényezőnek. A hagyományos eljárások visszatartó hatásait nem értékelik sokra a bagatell bűncselekményi körben, így azt nem tartják kiemelt problémának, ahogy a garanciák ellenére történő visszaélést önmagában sem.

6. Megállapítások, következtetések

Általánosságban kijelenthető, hogy negatív a várakozás a hatályba lépés előtt álló új szabályok teljes körére nézve. Különösen igaz ez a felderítés és a vizsgálat szétválasztásával, és az ügyész - nyomozó hatóság kapcsolatrendszerének újra szabályozásával összefüggésben. A felderítésben csökkenő ügyészi részvételt a válaszadók nem értékelik olyan negatívan, mint a vizsgálatban való megnövekedő ügyészi befolyást. Az opportunitási lehetőségek bevezetését ugyancsak nem azonosítják eljárás gyorsítási, és egyszerűsítési megoldásként. Az elterelési lehetőségek legnagyobb akadályának a nyomozással foglalkozó kollégák szemléletbeli problémáját, illetve a lebonyolítással kapcsolatos bizonytalanságot és a vélhetően megnövekedő adminisztrációs terheket tekintik.

¹⁷ Vári Vince: Diverziók a nyomozás hatékonyságának szolgálatában. Magyar Bűnüldöző 2015/3-4. 71.o.