

## Az előkészítő eljárás mint a gyanú hiányában „elkallódó” ügyek megmentésének eszköze?

### Absztrakt

A tanulmány célja annak kimutatása, vajon képes-e az előkészítő eljárás a gyanú hiányában „elkallódó” ügyeket megmenteni, vagyis a nyomozás elrendelését megalapozni, avagy éppen a nyomozás elrendelését kizárni. Ebből a kettős cél-meghatározásból ered a tanulmány háttérében lévő kutatás hipotézise, miszerint az előkészítő eljárás szerepe egyrészt abban kereshető, hogy az elkallódó ügyeket megmentheti, és eljuttatja az eljárást a gyanú meglétéig, vagyis képes arra, hogy a nyomozás alapjait megteremtse, másrészt meg arra, hogy a felesleges nyomozásokat megszüntesse. Ugyanakkor a tanulmány arra is rámutat, hogy milyen elméleti és gyakorlati problémák merülnek fel ebben a szakaszban. A problémák kiderítése kihatott a vizsgálat végső megállapításaira, ugyanis a tanulmány háttérében folytatott kutatás nem igazolta, hogy az előkészítő eljárás képes lehet a nyomozás alapjait megteremtteni, ugyanakkor pedig azt sem, hogy éppen ezzel a szakasszal elkerülhetőek a felesleges nyomozások.

Kulcsszavak: *jogállam, büntetőeljárás, előkészítő eljárás, gyanú, ügyészség*

### Abstract

#### **Preparatory procedure as a means of saving cases those are ‘lost’ due to lack of suspicion?**

The aim of the study is to show whether the preparatory procedure can, on the one hand, save cases that would otherwise be ‘lost’ due to lack of suspicion and, on the other hand, avoid unnecessary investigations. The research hypothesis behind the study is based on this dual objective. The identification of problems influenced the final results of the study: the research conducted in the background of the study did not prove that the preparatory procedure can help in ordering an investigation or that the preparatory procedure can help avoid unnecessary investigations.

Keywords: *rule of law, criminal procedure, preparatory procedure, suspicion, prosecution*

---

\* Dr. Kiss Anna PhD, tudományos főmunkatárs, OKRI, ORCID: 0000-0002-3379-763X.

## Bevezetés

A tanulmány háttérében elvégzett kutatás célja annak kimutatása volt, vajon képes-e az előkészítő eljárás<sup>1</sup> a gyanú hiányában „elkallódó” ügyeket megmenteni, vagyis a nyomozás elrendelését megalapozni, avagy éppen ellenkezőleg, lehetővé teszi, hogy a nyomozást el se rendeljék, ezzel pedig az eljárás hatékonyabb lesz. Ebből a kettős célmeghatározásból ered a kutatás hipotézise, miszerint az előkészítő eljárás szerepe egyrésztől abban kereshető, hogy az elkallódó ügyeket megmentheti és eljuttatja az eljárást a gyanú meglétéig, vagyis képes arra, hogy a nyomozás alapjait megteremtse; másrésztől pedig képes arra, hogy a felesleges nyomozásokat elkerüljék.

A tanulmány bemutatja az előkészítő eljárás célját, feladatait és a lefolytatásával kapcsolatos szabályokat, elemzi azokat a kritikai felvetéseket, amelyek a jogintézmény kapcsán felmerülnek. A kezdeti hipotézisben feltett kérdéseken túlmenően kitér az előkészítő eljárásra vonatkozó más jellegű problémákra is, mind jogtudományi, mind jogszabályi oldalról; továbbá feltárja a gyakorlatban felmerült nehézségeket is; az alkalmazhatóság szempontjából pedig további kérdéseket vet fel.

A tanulmány háttérében lévő kutatásnak nem volt célja annak vizsgálata, hogy az előkészítő eljárás megfelel-e az alkotmányos jogállami követelményeknek (értékelv), hanem elsősorban arra próbált választ adni, vajon a jogintézmény segíti-e a hatékonyságot, megalapozza-e a sikeres nyomozásokat, és elkerülhetővé teszi-e a felesleges eljárásokat (hasznossági elv). A kutatás ugyanakkor megállapított néhány olyan problémát, ami az eredeti célkitűzések között nem szerepelt, és ez kihatott a vizsgálat végső megállapításaira.

A kutatás nem igazolta, hogy az előkészítő eljárás egyrésztől képes lehet a nyomozás alapjait megteremtteni, másrésztől azt sem, hogy éppen ezzel a szakasszal elkerülhetők lennének a felesleges nyomozások.

A kutatás módszerei között szerepelt egyrésztől az elméleti megismerés, ennek céljából a jogszabály és a szakirodalom feldolgozása, másrésztől a gyakorlati megismerés, amelynek háttérében egy kerekasztal-beszélgetés anyaga, valamint félig strukturált interjúkból származó információk állnak. (Konkrét bűnügyek aktáinak elemzésére nem került sor.)

---

<sup>1</sup> A nyomozás és az előkészítő eljárás részletes szabályairól a 100/2018. (VI. 8.) Kormányrendelet (a továbbiakban: Nyer.) szól.

## Az előkészítő eljárás feladata és szerepe a 2017. évi XC. törvényben<sup>2</sup>

### *Az előkészítő eljárás célja*

Az új Be. hatálybalépésétől<sup>3</sup> az eljárás tagolása másképpen alakul. A nyomozás elé új szakaszként a jogalkotó beillesztette az előkészítő eljárást azokban az esetekben, amikor a rendelkezésre álló adatok alapján még nem állapítható meg a bűncselekmény gyanúja, így nem lehet a nyomozást megindítani, de az új szakasztól éppen a gyanú kiderítését remélik, hogy ezáltal a gyanú hiányában „elkallódó” ügyeket megmenthessék. A jogalkotó ezt a törvény indokolásában „egyfajta felderítés”-nek nevezi, ami alatt – gondolom – nem érthet „valódi” felderítést, hiszen ez egy másik szakasznak, a nyomozáson belül a vizsgálatot megelőző résznek a neve. Így ez az „egyfajta” szó itt a felderítés előtt „elő-felderítés”-t jelenthet, ahol a hatóság a gyanú gyanúját kutatja. Amennyiben ezt nem sikerül „megtalálnia”, mert mégsem lehetséges a gyanút alátámasztó adatokat beszerezni, akkor az előkészítő eljárás megszűnik. A büntetőeljárás eredeti elveitől idegen szakasz segítségével ugyanakkor elkerülhetők a felesleges nyomozások, hatékonyabbá válhat a büntetőeljárás. A tanulmány későbbi részeiben viszont látni fogjuk, hogy ez utóbbi cél olyan, eddig megdönthetetlennek tűnő elvek – miszerint büntetőeljárás csak gyanú esetében indulhat, az ennek hiányában a polgárok életében kutakodó hatóságok tevékenysége legális büntetőeljárásnak nem tekinthető – feladásával járna, ami megkérdőjelezi az előkészítő eljárásnak a Be.-ben betöltendő hatékonysági, eljárást gyorsító szerepét.

Sikeres előkészítő eljárás esetén pedig elrendelik a nyomozást, így folytatódik a büntetőeljárás.

### *Az előkészítő eljárás feladatai és lefolytatása*

Az előkészítő eljárás lefolytatására a hatóság észlelése, feljelentés vagy a titkos információgyűjtés eredménye alapján kerülhet sor. Az előkészítő eljárásban az eljárási cselekményeket végző szerv – például az ügyészség, a nyomozó hatóság, a rendőrség belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerve, a rendőrség terrorelhárítási szerve stb. (a továbbiakban: hatóság) – többféle intézkedést tehet, de körözést nem rendelhet el. Feladatai között említhetjük az adatszerző tevékenységet és a leplezett eszközök alkalmazását. Utóbbihoz tartoznak a bírói vagy az ügyészi engedélyhez kötött leplezett eszközök mellett az egyes bírói vagy ügyészi engedélyhez nem kötöttek is.

---

<sup>2</sup> 2017. évi XC. tv. a büntetőeljárásról (a továbbiakban: Be.)

<sup>3</sup> 2018. július 1-jétől.

Az egyes bírói vagy ügyészi engedélyhez nem kötött leplezett eszközök alkalmazásán belül az alábbi tevékenységeket végezheti a hatóság az előkészítő eljárás folyamán:

- titkosan együttműködő személy igénybevétele;
- információgyűjtés;
- információellenőrzés;
- rejtett figyelés;
- elektronikus adatok titokban, technikai eszközzel való megszerzése.

Az egyes ügyészi engedélyhez kötött leplezett eszközök alkalmazásán belül az alábbi tevékenységeket végezheti a hatóság az előkészítő eljárás folyamán:

- fizetési művelek megfigyelése;
- álvásárlás;
- fedett nyomozó igénybevétele.

Az összes bírói engedélyhez kötött leplezett eszközt alkalmazhatja a hatóság az előkészítő eljárás folyamán, de csak a feltételezett elkövetővel vagy azzal szemben, aki a feltételezett elkövetővel kapcsolatot tart. Utóbbi esetben a tanúzási akadályokat figyelembe kell venni.

A hatóság az előkészítő eljárás folyamán, ahogy fentebb említettem, adatszerező tevékenységet folytathat, és a Be.-ben meghatározott szervektől adat-szolgáltatást kérhet. Ezek az alábbiak:

- adóhatóság;
- vámhatóság;
- társadalombiztosítás ellátásaira jogosultak, valamint ezen ellátások fedezetéről szóló, más jogszabályban (2019. évi CXXII. törvény 4. § 8. pontjában)<sup>4</sup> meghatározott igazgatási szerv;
- elektronikus hírközlési szolgáltató;
- postai szolgáltató, illetve postai közreműködői tevékenységet végző személy vagy szervezet;
- banktitoknak, fizetési titoknak, értékpapírtitoknak, pénztártitoknak vagy biztosítási titoknak minősülő adatot kezelő szerv (ilyen adatra vonatkozóan);
- egészségügyi szervezet és a hozzájuk kapcsolódó, más jogszabályban (személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. tör-

---

<sup>4</sup> 2019. évi CXXII. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira jogosultakról, valamint ezen ellátások fedezetéről

vény)<sup>5</sup> meghatározott egészségügyi és személyes adatot kezelő szervezet (ilyen adatra vonatkozóan), valamint az egészségügyi igazgatási feladatok ellátására létrehozott központi hivatalként működő szerv (az általa kezelt adatra vonatkozóan);

- büntetés-végrehajtási szervezet (1995. évi CVII. törvény 28. és 28/A. §-a alapján vezetett nyilvántartásból)<sup>6</sup>.

A hatóság a Be.-ben meghatározott alábbi nyilvántartásokból is szerezhethet adat-szolgáltatást:

- polgárok személyi, lakcím és értesítési cím adatait tartalmazó nyilvántartásból;
- útiokmány-nyilvántartásból;
- bűnügyi nyilvántartási rendszerről;
- Európai Unió tagállamainak bíróságai által magyar állampolgárokkal szemben hozott ítéletek nyilvántartásából;
- bűnügyi és rendészeti biometrikus adatok nyilvántartásáról szóló törvényben meghatározott nyilvántartásokból;
- szabálysértési nyilvántartási rendszerből;
- központi idegenrendészeti nyilvántartásból;
- menekültügyi nyilvántartásból;
- körözési nyilvántartási rendszerből;
- határrendészeti adatállományból;
- közúti közlekedési nyilvántartásból;
- vasúti járművekkel, légi járművekkel, illetve gépi meghajtású úszólétesítményekkel kapcsolatos nyilvántartásokból;
- cégnylvántartásból;
- ingatlan-nyilvántartásból;
- Élettársi Nyilatkozatok Nyilvántartásából;
- hitelbiztosítéki nyilvántartásból;
- házassági és élettársi vagyoni jogi szerződések országos nyilvántartásából;
- lőfegyverek központi nyilvántartásából;
- autópályák, autóutak és főutak használatának megtett úttal arányos díjáról szóló törvény szerinti adatbázisból;
- központi közlekedési közigazgatási és ellenőrzési bírság nyilvántartásából;

---

<sup>5</sup> 1997. évi XLVII. törvény az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről

<sup>6</sup> 1995. évi CVII. törvény a büntetés-végrehajtási szervezetről

- törvényben meghatározott esetben az Európai Unió kötelező jogi aktusa által létrehozott nyilvántartásból;
- a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló törvény szerinti pénzügyi információs egységként működő hatóságtól;
- TRACES rendszerből;
- egészségügyi szolgálati jogviszonyban álló személyek nyilvántartásából;
- közszolgálati alapnyilvántartásból;
- személyügyi alapnyilvántartásból.

Amennyiben az előkészítő eljárás segítségével beszerzett adatok alapján megállapítható a bűncselekmény gyanúja, a nyomozást el kell rendelni, és az iratokat az adatokkal, a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező nyomozó hatóságnak (vagy ügyészségnek) meg kell küldeni.

Az előkészítő eljárásban beszerzett adatok a büntetőeljárás későbbi szakaszaiban abban az esetben nem használhatók fel, ha az előkészítő eljárást megszüntették. Ebből az is következik, hogy amennyiben elrendelték a nyomozást, akkor a beszerzett adatok felhasználhatók. Ennek kritikája a téma kapcsán szervezett kerekasztal-beszélgetésen is megjelent, amelynek ismertetésére a tanulmány későbbi részében kerül sor. Vitát idézett elő az is, miszerint a nyomozás elrendelése esetén a hatóság az engedélyhez kötött leplezett eszközök alkalmazását újabb engedélyek beszerzése nélkül alkalmazhatja.

Az előkészítő eljárás határideje hat vagy kilenc hónap, utóbbi akkor, ha az eljárás olyan bűncselekmény miatt folyik, amelynek kapcsán bírói engedélyhez kötött leplezett eszköz vehető igénybe. Ezt nemcsak az előkészítő eljárás alatt lehet igénybe venni, hanem az elrendelt nyomozás szakaszában is, tehát újabb engedélyre, ahogy említettem, nem kell indítványt tenni, de a határidőt az elrendelés időpontjától kell számítani.

Látszólag a hatóság az előkészítő eljárás alatt sokkal önállóbb, feladata csak az ügyészség kéthavonta történő tájékoztatása, kivéve, ha az ügyészség maga végzi az előkészítő eljárást. Utóbbi esetben az ügyészség a nyomozó hatósággal eljárási cselekményt végeztethet. A Be. értelmében az ügyészség bármely nyomozó hatóságot annak illetékességi területén eljárási cselekmény elvégzésére utasíthat. A nyomozó hatóság tagja a legfőbb ügyész kezdeményezésére a nyomozó hatóság országos parancsnoka egyetértésével az előkészítő eljárás során határozott időtartamra igénybe vehető. A rendőrség belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerve, illetve a terrorizmust elhárító szerve pedig eljárási cselekmény elvégzésére felkérhető.

### *Az ügyészség szerepe az előkészítő eljárásban<sup>7</sup>*

Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (a továbbiakban: Ütv.) 17. §-a meghatározza az ügyészségnek – többek között – a nyomozást megelőzően végezhető előkészítő eljárással kapcsolatos feladatait is. Az ügyészség a bűncselekmény gyanújának megállapítása érdekében a Be.-ben meghatározott esetekben előkészítő eljárást folytat, illetve felügyeli más szerv előkészítő eljárásának törvényességét. Az előkészítő eljárás során az ügyészség a jogszabályban meghatározott jogai gyakorlásával minden szükséges intézkedést megtesz annak érdekében, hogy az előkészítő eljárást folytató szerv a tevékenységét törvényesen, az emberi jogok tiszteletben tartásával, a bűncselekmény gyanújának megállapítása kérdésében döntésre alkalmas módon teljesítse. Az előkészítő eljárásra vonatkozó intézkedéseiért, az általa elvégzett eljárási cselekmények, az általa tett intézkedések és meghozott határozatok megalapozottságáért, jogszerűségéért az ügyészség tartozik felelősséggel.

A nyomozó hatóság által folytatott előkészítő eljárás esetén az ügyészség felügyeli ezt a szakaszt, amely az eljáró nyomozó hatóság székhelyén működik. A rendőrség terrorizmust elhárító szerve által folytatott ún. „egyfajta felderítés” – amit a korábban kifejtettek értelmében szerencsésebb „elő-felderítés”-nek nevezni – esetén a terrorizmust elhárító szervnek vagy területi kirendeltségének a székhelye szerinti ügyészség lesz a felügyeletet gyakorló hatóság; amikor pedig a rendőrség belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerve folytatja az előkészítő eljárást, akkor ugyanez a szabály, miszerint az eljáró hatóságnak, vagy a területi kirendeltségének a székhelye szerinti ügyészség lát el felügyeleti jogokat.

Az ügyészségnek az előkészítő eljárás felügyeletével kapcsolatos tevékenységét legfőbb ügyészi utasítás szabályozza.<sup>8</sup>

### *A Legfőbb Ügyészség előkészítő eljárásra vonatkozó iránymutatásai<sup>9</sup>*

Arra a kérdésre, hogy meghatározható-e a gyanú fogalma, és konkrét személy konkrét bűncselekményére utaló névtelen telefonos bejelentése a rendőrség felé tekinthető-e hivatali tudomásszerzésnek, s mint ilyen, szolgálhat-e előkészítő eljárás alapjául, a Legfőbb Ügyészség álláspontja a következő: a bűncselekmény gyanúja akkor állapítható meg, ha a rendelkezésre álló adatok valósága esetén, illetve a közölt vagy az észlelt tényekből következően a bűncselekmény

---

<sup>7</sup> A megújult ügyészségi szerepfelfogásra lásd SINKU, 2019.

<sup>8</sup> 9/2018. (VI. 29.) LÜ utasítás

<sup>9</sup> A Legfőbb Ügyészség által kiadott iránymutatások gyűjteménye, 2023. március 15.

megtörténte valószínűsíthető. Bűncselekmény gyanújának megléte esetén előkészítő eljárás nem indítható, hanem nyomozást kell elrendelni. Nem kizárt az előkészítő eljárás elrendelése névtelen telefonáló bejelentésére, ám ilyen esetben a felmerült adatokról kapott tájékoztatás elemzése, értékelése során fokozott gonddal kell eljárni. (LÜE<sup>10</sup> 340. § 1. pont; NF. 1559/2019/11. 15. pont)

A NAV nyomozó hatósága által folytatott büntetőeljárásokban az adótítok, vámítok beszerzése kapcsán merülnek fel kérdések az előkészítő eljárás során. A NAV nyomozó hatósága az általa folytatott konkrét büntetőeljárásban az adott bűncselekmény nyomozása során az adótítoknak vagy vámítoknak minősülő adatot, iratot nem a Be. adatkérésre vonatkozó szabályai szerint, hanem – egyszerűbb módon – a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: NAV tv.) 73. §-ában kapott felhatalmazás alapján szerzi be. Ilyen esetben az adó- és vámhatóság – mint az adat birtokosa – a Be. rendelkezéseit a NAV nyomozó hatóságán nem kérheti számon. Az adat továbbítása-kor a NAV tv.-ben támasztott feltételek fennállását kell vizsgálnia. Az adatok rendelkezésre bocsátását követően a NAV nyomozó hatósága adatkezelésének jogszerűségéért ez a hatóság, nem pedig az adatok átadója felel. Ehhez hasonlóan a rendőrség, illetve az ügyészség büntetőeljárási feladatot ellátó szervezeti egységei sem a Be. szerinti adatkéréssel, hanem a rájuk vonatkozó ágazati törvény felhatalmazó rendelkezése (Rtv. 91/H. §; Ütv. 34. §) alapján vesznek át adatokat a rendőrség, illetve az ügyészség más szervezeti egységeitől. Ha a NAV nyomozó hatóságának az adatátvételét a NAV más szervétől a Be. szerinti megkeresésként értelmeznénk, akkor a nyomozó hatóság a teljesítés elmaradása esetén akár rendbírságot is alkalmazhatna az adatbirtokossal szemben, ami az adott viszonylatban képtelen helyzetet teremtené. (NF. 3793/2018/20.)

A Be. 214. § (5) bekezdésének a) pontja értelmében leplezett eszköz akkor alkalmazható, ha megalapozottan feltehető, hogy a megszerezni kívánt információ, illetve bizonyíték a büntetőeljárás céljának eléréséhez elengedhetetlenül szükséges, és más módon nem szerezhető meg. Miként arra a törvény indokolása is utal: „Az eszközök alkalmazásának garanciális keretként a törvény általános szabályként írja elő a szükségesség-arányosság vizsgálatát.” Ebből következően távközlési adatok elektronikus hírközlési szolgáltatótól történő beszerzése érdekében az előkészítő eljárás során sem vehető igénybe leplezett eszköz, hiszen ezek az adatok „más módon”, adatkéréssel is beszerezhetők. (NF. 3793/2018/20.)

---

<sup>10</sup> LÜE: A Legfőbb Ügyészség Emlékeztetője.

A hozzájárulással alkalmazott megfigyelés annyiban speciális a leplezett eszközként alkalmazott rejtett figyeléshez<sup>11</sup> képest, hogy – az érintett írásbeli hozzájárulásával és ügyészségi engedéllyel – a hozzájáruló érintett magánszférájában (az általa használt lakásban, egyéb helyiségben, bekerített helyen, járművön) végezhető megfigyelés.

Amennyiben a leplezett eszköz alkalmazásával összefüggő adatokat minősítéssel kell védeni, úgy az E-ügyintézési törvény<sup>12</sup> értelmében elektronikus kapcsolattartásnak nincs helye, és a büntetőeljárási feladat végrehajtásában közreműködő gazdálkodó szervezetnek, illetve személynek biztonsági tanúsítvánnyal, felhasználói engedéllyel, illetőleg titoktartási nyilatkozattal kell rendelkeznie.

Az alkalmazásra jogosult szerv vezetőjének indítványa a leplezett eszköz alkalmazásával kapcsolatos adatok minősítésének hiányában sem képezi az ügyiratok részét. (NF. 705/2018/2-I.)

A Be.-ben szereplő „egyéb helyiség” lehet például a lakókocsi, a hajléktalanok bódéja, egy hajótest is. [Be. 232. § (3) bekezdés; LÜE 232. §]

Az ügyészség a nyomozó hatóság bírói engedélyhez kötött leplezett eszköz alkalmazásának engedélyezésére irányuló előterjesztését és a csatolt iratokat haladéktalanul megvizsgálja abból a szempontból, hogy a leplezett eszköz alkalmazásának törvényi feltételei fennforognak-e, a leplezett eszköz alkalmazása elkerülhetetlenül indokolt-e, az indítvány előterjesztéséhez szükséges valamennyi irat rendelkezésre áll-e, az ügyben ügyészség általi halaszthatatlan elrendelés nem jöhet-e szóba. (LÜE XXXVIII. fejezet)

Az előkészítő eljárás, illetőleg a nyomozás elrendelése ügyre vonatkozik, így azonos történeti tényállással érintett több személyre nézve egyféle eljárás folytatható.<sup>13</sup>

A Nyer. 95. § (2) bekezdése szerint az előkészítő eljárás megindításának és folytatásának nem akadálya, ha a feljelentés elutasítása ellen panasszal éltek. Ha a sértett a feljelentés elutasítása esetén a Be. 790. § (1) bekezdése alapján pótmagánvádlóként lépett fel, és a bíróság a vádindítványt elfogadta, a pótmagánvádas eljárással párhuzamosan – azonos tényállás mellett – előkészítő eljárás nem folytatható. A Nyer. 95. § (3) bekezdése alapján előkészítő eljárás egyidejűleg nem folytatható a feljelentés-kiegészítés vagy a nyomozás tárgyát képező cselekményre.

---

<sup>11</sup> Be. 215. § (5) bekezdés

<sup>12</sup> 2015. évi CCXXII. törvény az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól

<sup>13</sup> 100/2018. (VI. 8.) Korm. rendelet a nyomozás és az előkészítő eljárás részletes szabályairól

A Be. 342. § (1) bekezdése értelmében az előkészítő eljárás során adatszerző tevékenységet a következő korlátozással lehet folytatni: abban az esetben, ha a kért távközlési adatot a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat is birtokában tartaná, úgy az e módon tőle nem, csupán az elektronikus hírközlési szolgáltatótól szerezhető be. Természetesen akkor, ha az előkészítő eljárást folytató nyomozó hatóság információs rendszerben kezelt adatot, avagy elektronikus hírközlési hálózat vagy eszköz útján, illetőleg információs rendszeren folytatott kommunikáció tartalmát kívánja megismerni, úgy erre – bírói engedélyhez kötött leplezett eszköz alkalmazásával – a Be. 341. § lehetőséget kínál. (NF. 3793/2018/14-I. 10. pont)

Az előkészítő eljárás során az azt folytató szerv két különböző módon szerezhet be adatokat, bizonyítékokat: alkalmazhatja a Be. 341. §-ában felsorolt leplezett eszközöket, valamint a Be. Hetedik Részében (Adatszerző tevékenység) meghatározott, ám az előkészítő eljárás céljára tekintettel korlátozott adatszerző tevékenységet folytathat. A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat az Nbtv.<sup>14</sup> 8. § (1) bekezdésének h) pontja értelmében titkos információgyűjtés, illetve leplezett eszköz alkalmazása során nyújthat segítséget az adatigényléshez. E segítségnyújtás a titkos információgyűjtés folytatására, illetve a leplezett eszköz alkalmazására feljogosított szervek egymás közti adatcseréjét segíti, az adatkezelő megjelölése révén. A Be. 214. § (5) bekezdésének a) pontjához kapcsolódóan a törvény indokolása utal arra, hogy a leplezett eszközök alkalmazásának garanciális keretként a törvény általános szabályként írja elő a szükségesség-arányosság vizsgálatát. Mindebből következően, ahogy korábban már utaltam rá, távközlési adatok elektronikus hírközlési szolgáltatótól történő beszerzése érdekében az előkészítő eljárás során sem vehető igénybe leplezett eszköz, mert ezek az adatok „más módon”, adatkéréssel is beszerezhetők. Az adatkérés körében pedig a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat közreműködése azért kizárt, mert a (3) bekezdésben írt teljes körű felsorolásban a Szakszolgálat nem szerepel. (NF. 3793/2018/20.)

### *Az előkészítő eljárás megszüntetése*

Az előkészítő eljárás megszűnik, ha a határideje lejár, továbbá akkor, ha elrendelik a nyomozást, vagy megszűnik az eljárás, mert a beszerzett adatok alapján a bűncselekmény gyanúja nem áll fenn és az előkészítő eljárás folytatásától sem várható eredmény.

Az előkészítő eljárást az ügyészség mellett az ezt folytató szerv önállóan is megszüntetheti.

---

<sup>14</sup> 1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról

A nyomozást akkor kell elrendelni, ha a beszerzett adatok arra engednek következtetni, hogy fennáll a bűncselekmény gyanúja.

Nagyon fontos garanciális szabály, amire a tanulmány korábbi részében már utaltam, miszerint az előkészítő eljárás megszüntetése esetén nem használhatók fel az addig beszerzett adatok bizonyítékként a büntetőeljárásban. Amennyiben viszont folytatódik az eljárás és elrendelik a nyomozást, akkor a korábbi leplezett eszközök használatát határidőn belül folytathatja a nyomozó hatóság. Amennyiben ez a szerv nem azonos az előkészítő eljárást lefolytatott hatósággal, akkor ez utóbbit tájékoztatni kell arról, hogy az előkészítő eljárás sikeres volt, a nyomozást elrendelték, és melyik hatóság folytatja a büntetőeljárást.

## **Az előkészítő eljárás kritikája**

A tanulmány háttérben lévő kutatás megfogalmazta a jogelméleti, a jogszabályi és a gyakorlati problémákat, továbbá megállapította, hogy a kezdeti hipotézisben felvetetteket nem igazolta a kutatás.

### ***A kutatás által feltárt problémák***

A kutatás, ahogy említettem, több oldalról, jogelméleti, jogszabályi és jogalkalmazási szempontok alapján tárta fel a problémákat.<sup>15</sup>

### ***Jogelméleti problémák***

A kutatás folyamán felmerült problémák közül a jogállamiság szempontjából az alábbi kérdéseket kell megemlíteni:

- Vannak-e garanciák arra, hogy a bűncselekmény gyanújának megállapításához alkalmazott leplezett eszközök használata a jogszerűség medrében maradjon?
- Van-e jogállami alapja a titkos információgyűjtésnek, ha a rendelkezésre álló információk alapján a bűncselekmény gyanúja sem áll fenn.<sup>16</sup>

Az előkészítő eljárást a jogelmélet felől továbbá az a „vád” is éri, miszerint a büntetőeljárás e része főleg azért nem felel meg a jogállamiság feltételeinek, mert nincs hatékony jogorvoslati lehetőség ebben a szakaszban.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Az OKRI-ban 2025. november 21-én, *Az előkészítő eljárás szerepe a büntetőeljárásban* címmel megtartott kerekasztal-beszélgetésről lásd Kiss, 2026.

<sup>16</sup> Erről a problémáról részletesen ír Finszter Géza (1977) és Üveges Eszter Anna (2019).

<sup>17</sup> Lásd erre részletesen Kiss, 2026.

Bárd Károly szerint az előkészítő eljárás „már önmagában is paradoxon, funkciója ugyanis annak megállapítása, hogy fennáll-e a bűncselekmény gyanúja, miközben valaha úgy tanultuk: gyanú nélkül nincs büntetőeljárás” (BÁRD, 2023: 285). A gyanú nélküli büntetőeljárás nélkülözi a gyanúfogalmakban rejlő garanciális szempontokat; azt, hogy tények és megalapozott logikai következtetés nélkül ne folyhasson büntetőeljárás az egyénnel szemben.

Farkas Ákos szerint azok a rendelkezések, miszerint a bűncselekmény elkövetőjeként szóba jöhető személy hozzátartozójával szemben lehet leplezett eszközöket alkalmazni akkor, ha ezek szükségesek az elkövetőként szóba jöhető személy hollétének, elérhetőségének megismerésére; továbbá az a szabály, hogy a bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök alkalmazásának nem akadálya, ha az egy kívülálló személyt elkerülhetetlenül érint, ellentmondásban vannak az előkészítő eljárás céljával, a bűncselekmény gyanújának megállapításával. Farkas Ákos szerint így megfordul a sorrend, mert előbb feltételezi a hatóság, hogy ki lehet az elkövető, mielőtt tudná, hogy történt-e bűncselekmény, vagy sem. A sorrend tehát a hatályos Be. alapján rossz, mert előbb kell lennie a bűncselekmény gyanújának, utána jöhet a megalapozott gyanú, amikor már az elkövető személye is felmerül. Helyes sorrend esetében pedig, amikor már nyilvánvaló, hogy a bűncselekmény gyanúja megállapítható, mi szükség van az előkészítő eljárásra. Farkas utal arra is, hogy a Miskolci Egyetemen mindezekre felhívják a hallgatók figyelmét (FARKAS – RÓTH, 2018: 322).

Farkas Ákos szerint nagyon fontos garanciális szempont, ha már bevezette a jogalkotó az előkészítő eljárást, hogy a leplezett eszközöket csak akkor vethetik be, ha a bűncselekmény megállapíthatóságára nyílt eszközök alkalmazásával nem kerülhet sor (FARKAS – RÓTH, 2018: 322).

Korinek László és Finszter Géza szerint jogállami szempontból mindenképpen előrelépést jelent, hogy

„a rendőrség bűncselekmény felderítése, megszakítása, az elkövető kilétének megállapítása, elfogása, bizonyítékok megszerzése, illetve a bűncselekményből származó vagyon visszaszerzése érdekében kizárólag a büntetőeljárásról szóló törvényben meghatározottak szerint alkalmazhat leplezett eszközöket”<sup>18</sup>.

Ugyanakkor az előkészítő eljárás garanciális szempontból mégis aggályosnak tekinthető. Egy jogállamban a jogalkalmazó csak egy megfelelő ismeretszint birtokában indíthat eljárást, ami annyit jelent, miszerint a gyanú meghatározott fokát el nem érő valószínűség esetén nem szabad büntetőeljárást kezdeményezni, hiszen ekkortól a hatóság számára szükségképpen megnyílnak azok a

<sup>18</sup> 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről (továbbiakban: Rtv.) 63. § (4) bekezdés

lehetőségek, amelyek az állampolgári jogok széles körben történő korlátozására adnak felhatalmazást, egy jogállamban viszont a törvény a bűncselekmény gyanújának a hiányában ilyen jogokat nem biztosíthat. A gyanú gyanúja pedig nem értelmezhető kifejezés. Másfelől a gyanú megismerési mozzanatot is magában foglal. Gyanú hiányában pedig nem is érdemes elrendelni az eljárást, hiszen nem állnak rendelkezésre olyan mennyiségű és minőségű adatok, amelyek kellő mértékben orientálnák a hatóságot a megoldás felé. Azt is figyelembe kell venni, hogy a gyanút el nem érő valószínűségi szinten még több verzió is szerepel az elképzelések között, ezek pedig tévútra vihetik a hatóságot. A helytelen verziók hibás volta a valószínűség egy magasabb szintjén lesz csak nyilvánvaló. (FINSZTER – KORINEK, 2018: 104–122)

*Finszter Géza* szerint a gyanú hiánya értelmezhetetlenné teszi mind a szükségesség, mind pedig az arányosság követelményét. Ha nincs tényekre alapuló gyanúok, honnan állapítható meg, hogy melyek a hiányzó tények, és azok megismeréséhez szükségesek-e a leplezett eszközök? Gyanú nélkül nem dönthető el, hogy a bűncselekmény súlya indokolja-e a leplezett eszközök alkalmazását, amelyek pedig az emberi jogok legsúlyosabb korlátozására is felhatalmazást adnak. A gyanú hiánya a bűnüldöző hatóságokat, de végső soron az igazságszolgáltatást is védtelenné teszi a hatalom önkényes alkalmazásával szemben, megszünteti annak ellenőrizhetőségét, hogy a bűnüldözést jogállamban kizárólag a büntetőigény legitimálhatja. (FINSZTER – KORINEK, 2018: 104–122)

Ha már a büntetőeljárás előkészítő szakasza sem kívánja meg a gyanú fennállását, akkor milyen feltételek mellett kerülhet sor rendészeti célú titkos információgyűjtésre? Az Rtv. nem kielégítő, inkább csak nagyon általános megfogalmazása szerint

„bűncselekmény elkövetésének megelőzése céljából akkor folytatható titkos információgyűjtés, ha megalapozottan feltehető, hogy attól a bűnözésre vonatkozó olyan információk megszerzése várható, amelyek elemzése és értékelése révén feltárhatók a bűncselekmények elkövetésére irányuló törekvések és lehetővé válik a bűncselekmények megelőzése, illetve megakadályozása”<sup>19</sup>.

### *Az előkészítő eljárás kritikájának jogszabályi kérdései*

Az előkészítő eljárás kritikája jogszabályi szempontból is fennáll: maga a törvényszöveg nincs összhangban a miniszteri indokolással. A jogszabály kétszer is rögzíti, hogy az előkészítő eljárás célja a bűncselekményi gyanú meglétének tisztázása, ugyanakkor a miniszteri indokolásból nem ez derül ki, hanem az,

---

<sup>19</sup> Rtv. 65. § (1) bekezdés

miszerint az előkészítő eljárás megalkotásának célja a korábban a büntetőeljárás keretén kívül alkalmazott titkos információgyűjtésnek (TIGY) a büntetőeljárásba történő integrálása.

### *Az előkészítő eljárás jogalkalmazási kritikája*<sup>20</sup>

Az előkészítő eljárás egyik legfontosabb jogalkalmazási kritikája a kutatás folyamán szervezett kerekasztal-beszélgetésen hangzott el, miszerint a jogszabállyal kitűzött céllal nincs összhangban a gyakorlati alkalmazás. Jogalkalmazói észrevételként elhangzott továbbá, hogy az eljárásokban összecsúsznak a szakaszok; a bírói engedélyes leplezett eszközökre vonatkozó indítványok mögött például az esetek egy részében előkészítő eljárás folyik és nem nyomozás; az ügyészi visszajelzések alapján többször előfordult, hogy a nyomozó hatóság tovább „tartja” előkészítő eljárásban az ügyet, és bár meglelnének a nyomozás feltételei, nem rendeli el azt.

Az elmélet felől érkező kritikákkal, miszerint az előkészítő eljárás a jogállamiság szempontjából aggodalomra ad okot, a kerekasztal-beszélgetésen részt vevő ügyészek nem mindenben értettek egyet. Véleményük szerint a hatályos szabályozás

„sokkal biztonságosabb már, mint a korábbi Be. idején volt. Az ún. TIGY felett semmilyen ügyészi kontroll nem volt (maximum az ügyészi engedélyezés, ha azt a törvény előírta), míg a Be. egyértelműen ügyészi felügyelet alá helyezte az előkészítő eljárást. A felügyelet pedig aktív, törvényi alapjai vannak és a Legfőbb Ügyészség és a felettes ügyészségek is folyamatosan kontroll és vizsgálat alatt tartják az alárendelt ügyészségek ez irányú munkáját (gyakorlatilag félévente instruálásra kerül az ügyészi felügyelet megfelelő gyakorlása). A Be. maga követeli meg a kéthavonta történő iratbetelektést, a nyomozó hatóságnak részletesen be kell számolnia a tervezett és alkalmazott eszközökről, és az okokról, indokokról is (ez utóbbi nagyon fontos szempont!). Ezt pedig az ügyésznek alaposan ellenőriznie kell.”

Azzal sem értettek egyet, hogy

„hiányzik az erősebb garancia vagy kontroll. Sokan a lehallgatás (mint legerősebb eszköz) kapcsán vetik a garanciális hiányt. Itt azonban úgy látszik, hogy megfelelnek arról a nem mellékes tényről, hogy a lehallgatás bírói engedélyes eszköz, a bíróság (nyomozási bíró) engedélyező szerepköre pedig talán a legerősebb garancia, amit az eljárásjog nyújtani tud.”

---

<sup>20</sup> Az alfejezetről lásd részletesen Kiss, 2026.

Azzal a kritikával viszont az egyik felszólaló ügyész egyetértett,

„miszerint sajnos fennáll a veszélye annak, hogy a törvénytelen és alaptalan előkészítő eljárás alkalmas lehet a – büntetőeljáráson kívüli céllal, annak »leple« alatt végzett, például politikai vagy egyéb célú – adatgyűjtésre. Ez alapjogi oldalról valóban igen veszélyes lehet, a magánszféra alapjogait veszélyezteti és visszaélésekhez vezethet.”

Véleménye szerint viszont szükséges, hogy *„működjön az állampolgárokból egy-fajta bizalmi elv a hatóságok irányában”*. Azt elismerte, hogy történhetnek visszaélések, ahogy ez már néhány esetben kiderült, *„akár a nyomozó hatósági, akár az ügyészségi (vagy akár a bírói) oldalról”*. Erre szolgál viszont az ügyészségi nyomozás, és ezen a területen fel is lehet mutatni eredményeket. De nem szabad állandóan *„összeesküvés-elméletek”*-ben gondolkodnia az állampolgárnak, mert ha

„mindenhol, minden eljárási eszközben visszaélést lát, akkor ez igazából kivédhetetlen. Ha valaki törvénytelen háttértevékenységet akar felfedezni egy eljárásban, az bármely neki nem tetsző döntésben ezt láthatja, amibe meg nem lát bele, arról következmény nélkül állíthatja, hogy biztosan háttértevékenység van mögötte. Aki viszont visszaélésszerűen, nem büntetőjogi okból (pl. politikai megrendelésre), valótlan alapokból kíván adatot gyűjteni (megjegyezve, hogy: igen, sajnos ezt még akár potenciálisan el is lehet juttatni egy bizonyos fázisig), az ezt ugyanúgy megteheti a már elrendelt büntetőeljárás, azaz a felderítési szakasz (*ad absurdum* a vizsgálati szakasz) keretében is, amely sok esetben [...] szabadabb terep is lehet.”

Ami nagyobb aggodalomra ad okot az egyik nyilatkozó ügyész szerint, hogy a még megmaradt TIGY-nek a gyakorlatban is alkalmazottan van olyan esetköre,

„amelynek során az információgyűjtés ún. bűnmegelőzési célból (Rtv. 65. §) történik. Ennek is a nem bírói vagy ügyészi engedélyes verziói a legveszélyesebbek. A törvényi fogalom ugyanis meglehetősen szűk, és a gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy már bőven bűncselekményi gyanú (vagy az afelé mutató) adatai vannak a rendőrség birtokában, ennek ellenére nem előkészítő eljárásban, vagy nyomozásban dolgozik, hanem azon kívül, ám a titkos felderítési eszközpark számos módját alkalmazhatja érdemi kontroll (sőt ügyészi/bírói tudomás) nélkül.”

Az interjúkból kiderült, hogy a már említett hatósági önállóság az előkészítő eljárásban mégsem áll fenn, ha alaposan végiggondoljuk az előkészítő eljárásra vonatkozó szabályozást. Ennek ellenére szeretik az eljáró hatóságok az előkészítő eljárást alkalmazni.

A kerekasztal-beszélgetésen is elhangzott az egyik ügyész részéről, hogy ő sem érti ezt, és

„nem lehet érv a nagyobb szabadság, a kisebb ügyészi kontroll, hiszen az előkészítő eljárás határideje rövidebb (6 vagy 9 hó), míg a felderítésnek nincs is konkrét határideje. Az előkészítő eljárás ugyanúgy ügyészi felügyelet alatt áll, mint a felderítés, hozzátevé, hogy az előkészítő eljárás során kéthavonta kell iratbemutatót eszközölni az ügyészség felé, míg a felderítésben elég a törvény szerint az elrendelést követő 6 hónap leteltével. Végül az előkészítő eljárásban az »eszközpark« jóval szűkebb (leplezett eszközök, de ezek is korlátozottabb körben, és adatkérés – szintén korlátok között), míg a felderítés során már gyakorlatilag minden, akár bizonyító jellegű eljárási cselekmény is elvégezhető.”

Az ismertetett problémáknak a feltárása kihatott a kezdeti hipotézis igazolására is.

### *A hipotézis igazolása*

A kutatás nem igazolta, hogy az előkészítő eljárás egyrészt képes lehet a nyomozás alapjait megteremteni, másrészt pedig azt sem, hogy éppen ezzel a szakasszal elkerülhetők lennének a felesleges nyomozások.

### **Befejezés**

Az előkészítő eljárás célja a jogszabály alapján tehát kizárólag a bűncselekmény gyanújának megállapítása.<sup>21</sup> Ennek érdekében az eljáró hatóság leplezett eszköz, rejtett figyelést, álvásárlást, fedett nyomozót, valamint bírói engedélyhez kötött leplezett eszközt alkalmazhat. A bírói engedélyhez nem kötött leplezett eszközök között a bűncselekményre vonatkozó információk megszerzése érdekében az eljáró hatóság titkosan együttműködő személyt vehet igénybe, vagy az eljárás valódi céljának titokban tartásával a bűncselekményre vonatkozó információt gyűjthet, ellenőrizhet. Ügyészségi engedéllyel fizetési műveleteket figyelhet meg. Ugyanakkor a jogszabály, maga a törvényszöveg nincs összhangban a miniszteri indokolással. Bár a Be. kétszer is rögzíti, hogy az előkészítő eljárás célja a bűncselekményi gyanú meglétének tisztázása, de a miniszteri indokolásból nem ez derül ki, hanem sokkal inkább az, miszerint az előkészítő eljárás megalkotásának célja a korábban a büntetőeljárás keretén kívül alkalmazott titkos információgyűjtésnek a büntetőeljárásba történő integrálása.

---

<sup>21</sup> A gyanú fogalmára lásd ÜVEGES, 2026: 18–21.

Az előkészítő eljárást a jogalkalmazás felől is kritika éri, amiért a törvényi céllal nincs összhangban a joggyakorlat. További problémát jelent, hogy az eljárásokban összecsúsznak a szakaszok. Az ügyészi visszajelzések alapján többször előfordult, hogy a nyomozó hatóság tovább „tartja” előkészítő eljárásban az ügyet, és bár meglennének a nyomozás feltételei, nem rendeli el azt.

A tanulmányban idézett kerekasztal-beszélgetés résztvevőinek egy része szerint garanciákkal kellene biztosítani, hogy a hatóság az előkészítő eljárásban milyen eszközöket alkalmazhat, és ezeket hogyan gyakorolhatja.

A címben feltett kérdés kapcsán Nagy Richárd írja, hogy a nyomozó hatóságok bár „eredményesen alkalmazzák az előkészítő eljárást mint egy lehetséges eszközt a bűncselekmény távoli gyanújának vizsgálatára, a nyomozás elrendeléséhez szükséges mértékű gyanú megállapítására vagy kizárására” és ezzel a szakasszal kivételes lehetőséget kaptak, de nem jelent általánosan alkalmazott gyakorlatot. „A rendőrség nyomozó hatóságai által folytatott összes büntetőeljáráshoz képest az előkészítő eljárások aránya elenyésző, ezért az nem az »elkallódó ügyek megmentésének eszköze«, hanem egyes bűncselekménytípusok miatti nyomozások tényleges előkészítése” (NAGY, 2026: 13–14).

A gyakorlat teljes feltárása érdekében további kutatás szükséges. Az idei kutatás ugyanis nem igazolta, hogy az előkészítő eljárás képes lenne megmenteni a gyanú hiányában „elkallódó” ügyeket.

## Felhasznált irodalom

- BÁRD K. (2023): Zsákutcák, botlások, progresszió – egy humanista tűnődései. *Jogtudományi Közlöny*, 78(6), 282–285.
- FARKAS Á. – RÓTH E. (2018): *A büntetőeljárás*. Budapest: Wolters Kluwer.
- FINSZTER G. (1977): Az alkotmányos büntetőeljárás és a nyomozás. *Fundamentum*, 1(2), 109–115. <https://szakcikkkadatbazis.hu/doc/1851952>
- FINSZTER G. – KORINEK L. (2018): Az eltűnt gyanú nyomában. *Belügyi Szemle*, 66(3), 104–122. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2018.3.8>
- KISS A. (2026): Kerekasztal-beszélgetés az előkészítő eljárásról. *Ügyészek Lapja*, 32(1), 65–77. <https://ugyeszeklapja.hu>
- NAGY R. (2026): Az előkészítő eljárás gyakorlati tapasztalatai a rendőrség nyomozó hatóságainál. *Ügyészek Lapja*, 32(1), 5–15. <https://ugyeszeklapja.hu>

- SINKU P. (2019): Megújult ügyészi szerepfelfogás a büntetőeljárás vádemelést megelőző szakaszában. *Miskolci Jogi Szemle*, 14(2), 2. különszám, 2. kötet, 374–384.  
[https://www.mjsz.uni-miskolc.hu/files/6607/35\\_sinkupal\\_t%C3%B6rdelt.pdf](https://www.mjsz.uni-miskolc.hu/files/6607/35_sinkupal_t%C3%B6rdelt.pdf)
- ÜVEGES E. A. (2019): Magánszféra kontra közérdek: Az előkészítő eljárás alkotmányos aggályai. *Belügyi Szemle*, 68(6), 43–58. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2019.6.3>
- ÜVEGES E. A. (2026): A gyanú dogmatikai jelentősége és visszaszorulása a büntetőeljárásban. *Ügyészek Lapja*, 32(1), 17–26. <https://ugyeszeklapja.hu>