

Hatásköri szabályozás, mint a nyomozás erőforrás-elosztási eszköze a rendőrségen¹

VÁRI Vince²

A hatáskör és illetékesség szabályozása szükséges és elengedhetetlen feltétele minden munkaszervezetnek, így a bűnüldözés működésének is. Éppen ezért nem a megléte, hanem az elosztó funkciójának működése mindig az érdekes. A munkafeladatok elosztása lényegében a rendőri szervezet kapacitásának és az országban elkövetett bűncselekményekre való megfelelő szintű reagálást jelenti: azaz az erők és eszközök telepítését az ügyek típusához és az ország földrajzi területeihez. Mindezzel determinálva a bűnügyi szolgálat felderítési és vizsgálati munkájának színvonalát, következésképpen az eredményesen befejezett eljárások elérésének lehetőségét. A tanulmány kutatási fókuszába azt a kérdést helyeztem, hogy a hatásköri szabályozása és a vele kialakult gyakorlat mennyire tölti be rendeltetését és osztja el arányosan és ésszerűen az erőforrásokat a felmerülő feladatokhoz illeszkedően. Betölti a rendőrség a nyomozási tevékenységeivel azt a rendeltetését, amelynél a hangsúly nem a statisztikai eredményességen, hanem a társadalmi értelemben vett hatékonyságon van.

Kulcsszavak: hatáskör és illetékesség, rendőrség, hatékonyság, bűnüldözés, nyomozó hatóság

Bevezetés

Evidencia, hogy a hatáskör és illetékesség szabályozása szükséges és elengedhetetlen feltétele minden munkaszervezetnek, így a bűnüldözés működésének is. Éppen ezért nem a megléte, hanem az elosztó funkcióként való működése a kérdése, vagyis az a döntő, hogy a szabályozás és a vele kialakult gyakorlat mennyire tölti be rendeltetését és osztja el hatékonyan az erőforrásokat a felmerülő feladatokhoz igazodóan. Természetesen a társadalomra veszélyesség és a bűnüldözés társadalmi rendeltetésének figyelembevételével. A hatályos 2017. évi CX. és azt megelőző 1998. évi XIX. büntetőeljárásról szóló törvények kontinuitásban vannak a korábbi eljárásjogi törvények rendelkezéseivel, azaz a nyomozó hatóság hatáskörét és illetékességét, nem

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

² VÁRI Vince, dr., PhD, r. őrnagy, tanársegéd, NKE RTK Bűnügyi Tudományok Intézete, Büntetőeljárásjogi Tanszék
ORCID: 0000-0001-6416-1645, vari.vince@uni-nke.hu

az eljárási törvény maga szabályozza, hanem delegálva azt mindenkori „gazdájához”, külön jogszabályi körbe telepíti. Ezzel megadva a jogot a végrehajtó hatalom számára, hogy a nyomozási feladatok ellátására, tehát a bűnüldözésre rendelkezésre álló erőket sokkal rugalmasabban, gyorsabban és hatékonyabban igazítsa a változó bűnözési viszonyokhoz. „A nyomozó hatóságra vonatkozó hatásköri szabályozók specialitása az, hogy a büntetőügyekkel kapcsolatos tennivalókat részben a rendőrség szervein belül, másrészt azonban a rendőrség szervei és más, ugyancsak nyomozó hatóságként tevékenykedő szervek között osztják meg.”³ Ezzel a jogkörrel a végrehajtás az évek során rendszeresen is élt, számos esetben módosítva saját hatásköri és illetékességi szabályozóit. Az nyugodtan kijelenthető, hogy a szabályozás módját tekintve teljességgel indokoltnak tűnik, hogy a bűnüldözés erőforrásainak használatáról és működtetési rendszeréről, a végrehajtó hatalom – az országgyűlés felhatalmazásával – ne a nehezebben változtatható törvényi szintű szabályozás mellett, hanem egy flexibilisebb szabályozási formában rendelkezzen, tehát még csak a szabályozási szinttel vagy annak formájával sem ébredhet bennünk jogosan aggály.

A hatáskör és az illetékesség teljesen más szabályozási érvénnyel bír a munkateher elosztása, vagy más kifejezéssel élve, az egyes nyomozó hatóságokhoz „terítése” tekintetében. Amíg a hatáskör az egyes szintekhez illeszti és osztja el az ügyeket, úgymond „fontosságuk” szerint – eldöntve ezzel, hogy mit tekintünk fontos és kevésbé fontos ügynek – addig az illetékesség az azonos szinten lévő szervek között az államigazgatás közigazgatási, területi logikája mentén teríti az ügyeket. Az ügyek hatékony disztribúciós vagyis elosztási szabályozásának vizsgálatnál a hatáskör kérdése elsősorban az ügyek fontossá „minősítésével” függ össze. Az illetékesség ezzel szemben az egyes helyi szervek területi sajátosságaiból fakadó különbségeire irányíthatja rá a figyelmet. Jelen tanulmány a hatásköri szabályozást veszi górcső alá, vagyis az egyes szervek közötti ügyelosztási módszert. Az illetékesség mindössze annyiban kerül említésre, amennyiben feltétlenül és szorosan kapcsolódik a hatásköri szabályozáshoz.

A rendőrség nyomozó hatóságainak hatásköre és illetékessége – szabályozási előzmények

A következőkben rövid áttekintést teszek a nyomozó hatóságok hatásköri szabályozásában bekövetkezett változásokról, azt vizsgálva, hogy ezek a módosítások igazodtak-e a megváltozott bűnözési viszonyokhoz, és milyen jellegű átcsoportosításokkal jártak az erőforrás-elosztás tekintetében.

Az 1956 utáni eseményeket követően a rendőrség hatáskörével kapcsolatos általános rendelkezéseket az 1956. évi 35. törvényerejű rendelettel módosított 1955. évi 22. tvr. tartalmazta. A módosítás szellemében: „A Belügyminisztérium államvédelmi szerveinek megszüntetése folytán az állam belső és külső biztonsága elleni bűncse-

³ Szabóné (1974) 119.

lekmények nyomozása a rendőrség hatáskörébe tartozik.”⁴ A hatáskört meghatározó ügyelosztás tekintetében általában véve lekövette a bíróság, ügyészség hatáskörét, azonban az ügyek specialitásaira tekintettel némi eltéréseket alkalmazott. A rendőrség szolgálatát megyei (fővárosi) főkapitányságokra, illetőleg járási (városi, városi kerületi) kapitányságokra tagozódva látták el. A járási kapitányságok rendőrőrsökre és körzeti megbízottakra tagolódnak.⁵

A 10/1979. (BK 7.) BM számú utasítás már arról rendelkezett, hogy: „A Belügy-minisztérium nyomozó hatóságainak hatáskörébe tartozik valamennyi bűncselekmény nyomozása, azok kivételével, amelyeket külön jogszabály más nyomozó hatóság hatáskörébe utal.”⁶ Az utasítás deklaráltan, a mai hármas tagolású, azaz a helyi, területi és központi szintekkel szemben csupán kétszintű (központi, területi) nyomozó hatósági hatáskört állapított meg. Ami az említett „maradékely” ellenére nagyobb jelentőséggel bírt, ugyanis külön nem nevesítette a helyi nyomozó hatóságokat, ami azt jelentette egyúttal, hogy a mai helyi szintű nyomozó hatósági jogkör területi szintűnek volt tekinthető, ezzel elismerve a helyi szintű szerveknél végzett munka jelentőségét. A mellékletben körültekintően felsorolt bűncselekmények a szakmai specializáció és a professzionalizmus szükségességéről árulkodtak, ráadásul külön rendelkezett a norma a körzeti megbízott nyomozati jogköréről is. A szabályozás figyelemre méltó sajátosságai:

- A belügyminisztérium és az ORFK közösen rendelkezik nyomozó hatósági jogkörrel.
- A területi nyomozó hatóságokon (megyei RFK, BRFK) az állambiztonság egyben nyomozó hatósági jogkörrel is rendelkezik.
- Külön kiemelt területi nyomozó hatóság a BRFK Fiatalkorú és Gyermekvédelmi osztálya.
- A városi és járási rendőrkapitányság és a megyei rendőrkapitányság bűnügyi és közlekedési osztályai, illetve a Dunai Vízügyi rendészet egyformán területi szintű nyomozó hatóságok.
- A bűncselekményeket azonos szinteken belül a mellékletek osztják meg a járási és a megyei és a speciális szervek között.
- A körzeti megbízott nyomozást folytat a városi és járási rendőrkapitányság hatáskörébe tartozó olyan ügyekben, amelyeknél a cselekmény társadalomra veszélyessége viszonylag csekély, a tényállása és a jogi megítélése egyszerű, felderítése és bizonyítása helyileg megoldható, ez alól kivételt képeznek – többek között – a fiatalkorúak, külföldi eljárás alá vont személyek és a fogvatartottas ügyek;
- A rendőrség folytatja le a nyomozást az ügyészség kizárólagos hatáskörébe utalt bűncselekmények esetén akkor, ha azok elkövetésének alapos gyanúja

⁴ 1956. évi 35. sz. tvr. 1. §.

⁵ 1956. évi 35. sz. tvr. 2. §.

⁶ 10/1979. (BK 7.) BM számú utasítás 1. pontja.

a rendőrség más ügyben folytatott nyomozása során merült fel, ezzel meg is bízhatja a főügyész a rendőrséget.

- A fentről lefelé irányuló ügyáthelyezés a hierarchiában még nem korlátozás nélküli: „Megyei (budapesti) rendőr-főkapitányságok bünyügyi osztályainak vezetői a hatáskörükbe tartozó ügyek nyomozásával alsóbb szerveket csak a főkapitány közbiztonsági (bünyügyi) helyettesének engedélyével bízhatnak meg. Ennek gyakorlására a megyei bíróságok hatáskörébe tartozó ügyekben csak kivételesen kerülhet sor.”⁷ „Felettes szerv vezetője indokolt esetben elrendelheti alsóbb szerv hatáskörébe tartozó ügynek magasabb szervhez, illetve alsóbb szerv hatáskörébe tartozó ügynek azonos szervhez történő átadását.”⁸ Az utasítás tehát engedte a letről felfelé történő ügyek átadását is, és nem csupán fordított módon, engedve, hogy irányítási jogkörükkel visszaélve a magasabb szinten lévő szervek a „nem kívánatos” ügyek nyomozását az alacsonyabb szintre háríthassák.
- A túlterhelt nyomozó hatóságoknak még volt mozgástere a nem hatáskörükbe tartozó ügyek felfelé irányuló átadására: „A megyei (budapesti) bünyügyi osztályok vezetői alsóbb szervek által hozzájuk felterjesztett, hatáskörükbe tartozó ügyek átvételét is csak főkapitányhelyettesi engedéllyel tagadhatják meg.”⁹ Ez a rendelkezés nem a mai értelemben vett hatáskör hiánya miatti ügy áthelyezésre vonatkozott, hanem arra, hogy a szakirányító bünyügyi szerv ne tagadhassa meg az olyan ügyek átvételét, amely egyébként az ő hatáskörébe tartozna, de utasíthatja a helyi nyomozó hatóságot az ügy nyomozására. Az utasítás értelmében bírnia kellett az első számú szakmai vezető engedélyét az ügyek átvételének megtagadásában.
- A hatékonysági szempontokra tekintettel az utasítás külön rendelkezett a mellette foglaltaktól eltérő hatáskörelosztás érvényre juttatására: „A hatékonyabb bünyüldözés érdekében a közbiztonsági miniszterhelyettes elrendelheti, hogy egyes büncselekmény-kategóriákat – ideiglenes jelleggel – főkapitánysági hatáskörbe vonjanak.”¹⁰

Az előbb említett szabályozás logikája már nem köszön vissza a hatályos 25/2013. (VI. 24.) BM rendeletből. A magasabb szinten elhelyezkedő szervek általánosságban véve is alacsonyabb munkaterhelése, szélesebb vagy megengedőbb mozgástere és jogosítványa, hogy kívánatos és nem kívánatos ügyekkel könnyebb rendelkezhessenek saját előnyükre, konzerválóan hatott arra a trendre, amely az értékes bünyügyi munkaerő magasabb szervezeti szintekre vándorlásához, továbbá a helyi szintű szerveknél „rekedő” magas szakmai szinten teljesítő, rutinos, és gyakorlott nyomozók szakmai motivációjának leépüléséhez vezetett és vezet.

⁷ 10/1979. (BK 7.) BM számú utasítás 15. pontja.

⁸ 10/1979. (BK 7.) BM számú utasítás 12. pontja.

⁹ 10/1979. (BK 7.) BM számú utasítás 15. pontja.

¹⁰ 10/1979. (BK 7.) BM számú utasítás 1. pontja.

Igaz bár, hogy a gyorsabb és rugalmasabb bűnügyi reagálást elősegítendő már az utasítás 10. pontja is lehetőséget adott a közbiztonsági miniszterhelyettesnek, hogy a hatékonyabb bűnüldözés érdekében egyes bűncselekményi kategóriákat érintően élhessen a hatáskörelosztás módosítási jogával. Ennek előnyeit nem használták ki a gyakorlatban. Hasonló szabályokat fogalmazott meg a következő hatásköri és illetékeségi szabályozásról szóló 9/1990. (II. 7.) BM rendelet 5. § (1) bekezdése is, amikor megadta a lehetőséget az országos rendőrfőkapitánynak, sőt a (3) bekezdése megyei (budapesti) rendőrfőkapitánynak, hogy (a hatékonyabb bűnüldözés érdekében) egyes bűncselekmény-kategóriákat rendőr-főkapitánysági hatáskörbe vonjon. A lehetőség jellemzően stratégiai érvényű volt, ami azt jelentette, hogy vele az évek során a vezetők szinte egyáltalán nem éltek, és ha ritkán igen, akkor sem a helyi szintű szervek javára. A jellemzően helyi szerveknél jelentkező időszakos ügy „túltelítődés” megoldására, a konkrét ügyek elosztását és átcsoportosítását, vagy a más, kevésbé terhelt területeken dolgozó kollégák időszakos átvezénylését tartották célravezetőnek. Így a normák e szabályait mint tartós megoldást nyújtó ügyelosztási sémát nem alkalmazták, még vezetői hatáskörben sem. Ezért is sokkal érdekesebb kérdés az alsóbb szintű szervek hatásköri tekintetben vett mozgásterének szabadsága, és az érdekérvényesítésük jogszabályi lehetősége, mintsem olyan általános szabályozási elvek megfogalmazása, amelyek a gyakorlatban vajmi kevés jelentőséggel bírnak. Éppen ezért helyeztem hangsúlyt erre a kérdésre a normák előzetes bemutatása kapcsán.

A rendőrség nyomozó hatóságának hatásköri szabályozása 1993-ig változatlan maradt, mindössze annyi változás történt, hogy a központi és a területi nyomozó hatóságok közül kiemelt hatáskört állapítottak meg a Belügyminisztérium vizsgálati osztályának, és a megyei rendőr-főkapitányságok bűnügyi osztályának,¹¹ amelynek alapja egyszerűen a megyei (fővárosi) bíróságok hatáskörébe tartozó ügytípus elosztás rendszere volt.¹²

A már előbb említett rövid ideig hatályos normát követően a rendőrség nyomozó hatóságainak szervezeti felépítését, hatáskör és illetékességi szabályait a 15/1994. (VII. 14.) BM rendelet szabályozta. Ennek értelmében a rendőrség helyi, területi és központi nyomozó hatóságokra tagozódik. A rendelet csaknem 15 évig volt hatályos, így a kezdetben bevezetett elnevezésű nyomozó hatóságok átalakultak, új elnevezést kaptak. A rendelet a következő döntő jelentőségű változtatásokat vezette be.

Helyi nyomozó hatóságok lettek:

- a rendőrkapitányságok bűnügyi, közlekedésrendészeti, közrendvédelmi szervei,
- rendőrkapitányságok rendőrőrsei, rendőrállomásai,
- Dunai, Tiszai, Balatoni Vízügyi Rendészeti Rendőrkapitányságok.

¹¹ Szabó Lászlóné (1993) 165.

¹² 1973. évi I. tv. 25. §.

Területi nyomozó hatóságok:

- Megyei RFK, BRFK bűnügyi szervek,
- RFK közlekedésrendészeti szervek,
- Repülőtéri Biztonsági Szolgálat Szerve, amely a hatálybalépéskor még központi szintű szerv volt.

Központi nyomozó hatóság: az Országos Rendőr-Főkapitányság (ORFK) szervei:

- ORFK Bűnügyi Főigazgatóság Bűnügyi Főosztály,
- ORFK Bűnügyi Főigazgatóság Szervezett Bűnözés elleni Igazgatóság (SZBEL) saját nyomozó szervei,
- ORFK Közlekedésrendészeti Főosztály.

A rendelet általános hatáskörben minden bűncselekményt a helyi szintű szervekre telepít, kiemelt hatáskört ad a területi nyomozó hatóságoknak, és kivételes hatáskört a központi szerveknek. A munkateher elosztása tehát háromszintű felépítésben realizálódott, ahol a korábbi bíróságokhoz illesztett hatásköri szabályok már nem domináltak, ellenben megszűnt a KMB nyomozati jogkörének külön kiemelése és a helyi csekély társadalomra veszélyességű ügyek hatáskörükbe utalása. A rendeleti szintű szabályozás átkerült egy alacsonyabb belső normába a Magyar Köztársaság Rendőrségének Körzeti Megbízotti Szabályzata kiadásáról szóló 11/1995. (VIII. 30.) ORFK utasítás rendelkezett róla, amely ahhoz a gyakorlathoz kezdett vezetni, hogy az egyes megyei szintű szervek önállóan döntöttek arról, hogy kívánna-e a KMB számára nyomozati jogkört biztosítani vagy sem. Kétség nem fér hozzá, hogy ez a különösen a vidéki lakossághoz legközelebb álló alsóbb szintű rendőri szerv kompetenciájának csökkentésére irányuló törekvés volt, ami álláspontom szerint kontraproduktív a rendőrség ázsió- és bizalomépítő céljára nézve. A legelső szint cselekvési lehetőségének szűkítésével összhangban viszont a központi nyomozó hatóság nyugodtan elvonhatott bármilyen ügyet az egyes nyomozó szervektől és a hatáskört bármelyik más nyomozó hatósághoz tehette át.¹³

A munkamegosztás következő szabályozója a 3/2008. (I. 16.) IRM rendelet lett, amely a szervezeti szintek tagozódásában jelentős változást nem hozott. Megmaradt az ORFK központi nyomozó hatóságként, a területi nyomozó hatóságok száma már a 15/1994. (VII. 14.) BM rendelet 2005. április 15-én hatályba lépett módosításával a Nemzeti Nyomozó Iroda mint területi nyomozó hatóságként jelent meg, az 1. § (4) bekezdés e)–h) alpontja alapján. Továbbá rendőrség és a határőrség integrációjával, 2008. január 1-jével a Repülőtéri Rendőr Igazgatóság a Budapesti Határőr Igazgatóság, míg a Készenléti Rendőrség a Rendészeti Biztonsági Szolgálat jogutódja lett.¹⁴ A REBISZ látta el ettől kezdődően a REBISZ RBSZ (azaz a Rendészeti Biztonsági Szolgálat Repülőtéri Biztonsági Szolgálat) által korábban végzett nyomozó hatósági feladatokat.

¹³ Chwala–Fülöp–Sléder (2000) 58–76.

¹⁴ 329/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet és a szervek alapító okiratai.

Érdeemes megemlíteni, hogy a REBISZ Autópálya Rendőrség, mint területi nyomozó hatóság megszüntetésére szintén az integráció végrehajtásával került sor.

Hatáskörökben megkülönböztetéssel élve általános hatáskörben minden meg nem különböztetett ügyet továbbra is a helyi szintű szervekhez utalja, illetve elkövetés helye szerint a 3. és 4. mellékletben meghatározott ügyeket az RRI-hez és a vízrendészeti kapitányságokhoz delegálja.¹⁵

A nyomozó hatóság hatásköri és illetékességi szabályozása a következő jellemző sajátosságokat mutatja:

- Háromszintű munkamegosztás jellemzi, ahol a nyomozások döntő többsége¹⁶ a helyi szintű nyomozó hatóság hatáskörébe tartozik.
- A kiegészítő mellékletek határozzák meg, hogy milyen bűncselekménytípusok tartoznak a területi nyomozó hatóságok hatáskörébe, ezeket nem minden esetben a bűncselekmények büntetőjogi kategóriái¹⁷ szerint realizálódó társadalmi veszélyesség alapján határozzák meg tartalmilag.
- A hatáskörelvonás általános a hierarchiában felfelé irányulóan, ez elé csak egy akadályt gördít a rendelet: ha egyszer átvette egy magasabb szintű szerv az ügyet, vissza már nem adhatja.¹⁸
- Bár az 5. § (2) bekezdése alapján alacsonyabb rendőrkapitánysági szintről is indulhat(na) áttételére irányuló kezdeményezés, hatáskör hiánya miatt, de ennek erősen ellentmond a gyakorlat és az ezzel harmonizáló rendelkezés,¹⁹ amely a rendőrfőkapitány számára még főkapitánysági (fővárosi) hatáskörbe tartozó ügy esetében is adhat lehetőséget, hogy akár egyéb – magyarán nem indokolt – okból kijelölje az ügyben való eljárásra a területén lévő rendőrkapitányságot.
- A magasabb szintű nyomozó hatóságokhoz a 1990-es éveket követően nem a bíróságok hatásköri szabályozói, hanem „bűnüldözési” szempontok szerint telepíti a jogalkotó hatáskört.
- A konkrét nyomozási feladatok átadása tekintetében a hierarchiában magasabb szinten lévő nyomozó hatóságok nem kötelesek átvenni a nyomozásokat az alacsonyabb szinten lévő nyomozó hatóságoktól – utalva a 10/1979. (BK 7.) BM számú utasítás 15. pontjára –, azt egyszerűen megtagadhatják, sőt mi több, inkább az ő hatáskörükbe tartozó ügyek kerülhetnek egy tollvonással alacsonyabb szintű szervekhez.
- A társadalomra csekély veszélyességű, helyben elkövetett bűncselekmények nyomozását főszabályként nem kezeli külön a jogszabály, így azok nem

¹⁵ Bögöly et al. (2010) 103–104.

¹⁶ Ez az arány a jogszabály mellékleteinek tartalmától és a Be. törvény által más nyomozó hatóságokhoz utalt ügytípusoktól függően változott, de ez körülbelül a nyomozások 90–95%-át teszi ki. Lásd: éves ENYÜBS statisztika.

¹⁷ Ez a vagyoni elleni bűncselekményeknél az értékhatárokat takarja, egyébként a különös törvényi tényállások minősített eseteit tetszés szerint variálva helyezi el az egyes mellékletekben a nyomozó hatóságokat hozzájuk rendelve.

¹⁸ 3. §.

¹⁹ 7. §. (4) bek.

oszthatók tovább helyi nyomozó hatóság, nyomozó szerv alatti KMB lebontás szerint, amivel értelemszerűen a helyi szintű szervek által ellátott ügyszámokat növeli.

A jogalkotó hatásköri és illetékességi módosításai többnyire azt a célt szolgálták, hogy a kiemelt kategóriába tartozó bűncselekményeket egyik területi szervtől egy másik területi szervhez, esetleg központi szervtől területi szervhez helyezzen át. Továbbá új kiemelt vagy kivételes hatáskörű területi szerveket hozzon létre, vagy nevezzen át, de ezek a helyi szintű nyomozó hatóságokhoz rendelt bűncselekmények számarányára jelentős változást nem gyakorolt. Másrészt a bűnözés területi jellemzőinek változásai a területi és helyi nyomozó hatóságok számára és elhelyezkedésére hatást egyáltalán nem gyakorolt. A helyi nyomozó hatóságok terhelése az illetékességi szabályozás típusától fogva – a bűnözés területi adottságától függően – nem kontrollált, a szabályozó csak a vertikális, de a bűnildözés hatékonyságát érintő horizontális áthelyezés vonatkozásában még kivételt sem említ. Az illetékesség szerinti adott helyiségben – megyeszékhely – több szinten működtetett nyomozó hatósági struktúra aránytalan kapacitáselosztást eredményezett a helyben jelentkező bűnözési, bűnildözési viszonyokra tekintettel. A 1990-es évek végére a bűnözés óriási robbanást produkált, 10 év alatt a regisztrált bűnözés közel háromszorosára nőtt,²⁰ a bűnildözés a kisebb társadalomra veszélyességű, de nagy tömegű vagy elleni és erőszakos bűnözés területi és minőségi átalakulásával mit sem törődve, változatlan „munkamegosztási” sémában funkcionál. A bűnözési trend megfordulásának és az erőteljes jogalkotói dekriminalizálásnak köszönhetően a bűnözés statisztikai számai 2010 óta folyamatosan csökkennek.²¹ Azonban mit sem javított ez a tényleges munkaterhelésen. Hiszen a bűncselekmények jelentős része ma már kvalifikáltabb, internettel összefüggő elkövetés lett. Emellett kiszélesedett a büntetőeljárásban részt vevők jogi és garanciális rendszere, a 2017. évi CX. büntetőeljárás törvény számos újítást telepített a nyomozó hatóságokra, többek között az elektronikus kapcsolattartást, a telekommunikációs eszközök használatát, de nem utolsósorban a különleges bánásmód intézményét is bevezette. Ma a nyomozások már lényegesen összetettebb nyomozati dokumentációs és ügyintézési terhet várnak el egy nyomozóktól, mint akár 2010-ben. Ebből kifolyólag a munkamegosztás arányosságának kérdését nemhogy megoldotta volna a bűncselekmények számának csökkenése, hanem még akkumulálta is. Tekintettel arra, hogy a bűnügyi munkamegosztás éppolyan aránytalan, mint 30 évvel korábban, miközben az ügyek nyomozási tevékenységei – gondoljunk csak a Robotzsaru program egységes és uniformizált algoritmusaira – egyre inkább kezdenek homogénné válni, mindössze a rendelkezésre álló informatikai eszközök és a kollégák munkaideje jelent döntő faktort abban a vonatkozásban, hogy az egyes nyomozások eredményesen vagy eredménytelenül zárulnak. Ez utóbbinak pedig a hatásköri norma szab határokat, és enged teret.

²⁰ A rendszerváltozás előtti évek 200 ezer körüli bűncselekményszáma 1998-ra 600 ezer fölé emelkedett.

²¹ 2018-ban már csak 186 724 regisztrált bűncselekményt tartottak számon az országban.

Hatásköri szabályozás, mint az erőforrások célszerű és arányos elosztásának eszköze

Túl a bűnügyi statisztika torzító szerepének felismerésén,²² amelyet már több évtized óta folytatott nemzetközi és hazai kutatások alátámasztanak.²³ Sajnálatosan itthon ez még mindig nem számít szakmai evidenciának, annak ellenére, hogy ez a német rendőr BA-képzésben alaptananyagként van jelen.²⁴ Elkerülhetetlen az arra okot és hátteret biztosító bűnüldözési modell felelősségének a kérdése. Ahogy az előzményekben bemutattam, a rendőrség nyomozó hatóságainak hatásköri és illetékességi szabályai az elmúlt évtizedek során alig változtak. A hatályos 25/2013. (VI. 24.) BM rendelet is lényegileg ugyanazon elv szerint építi fel a nyomozó hatóságok ügyellési struktúráját. Az így kiépült és funkcionáló rendőrségi bűnüldöző szervezeti rendszer piramis rendszerű, merev és hierarchikus, illetve az ehhez kapcsolt humán és anyagi-technikai források aránytalan és rugalmatlan elosztása jellemzi. Sajnálatos módon az egyes hatósági szinteken lévő szervek egy fő nyomozóra eső bűnügyeinek számára nézve adatok nem állnak rendelkezésre, és azok elemzése túlmutat e tanulmány keretein. Habár arra nézve nem kell átfogó kutatást végeznünk, hogy szakmai köztudomásként szögezzünk le olyan tényeket, miszerint döntően a helyi szinten elhelyezkedő kapitányságok, ahol rosszabb feltételekkel, és több munkát kell végezni. A társadalmi bizalmi tőke „mérhetetlen” dimenzió ebben a megközelítésben tehát közvetlen összefüggésben vannak a rossz és nem észszerű elosztás szerint működő, társadalomba nem integrált rendőrségi modellel. Hiánya teszi lehetővé a bűnüldözés jelenlegi statisztikailag eltorzított eredménycentrikus, statisztikai torzításnak kitett modelljének túlélését. A rendszer anomáliájára már más gyakorlatban dolgozó szerző is felfigyelt: „Érthető, hogy amíg egy szervezet zavartalanul funkcionál, ehhez rendelkezésre állnak a szükséges források, és az eredmények miatt sem kell szegyenkezni, addig senki sem nyúl szívesen az egzisztenciális problémákat előidéző átszervezés eszközéhez még abban az esetben sem, ha a »mérleg másik serpenyőjébe« olcsóbb és hatékonyabb működés kerülne. Merőben más a helyzet akkor, ha a működést jelentős forráshiány nehezíti, és az már-már a szervezet jogszabályban meghatározott alapfeladatainak maradéktalan ellátására való képességét is kétségessé teszi; az eredmények megtartására a rendőri állomány legnagyobb erőfeszítése ellenére sincs reális esély; veszélybe kerül a bizalmi tőke, amit a rendőrség a lakosság körében felhalmozott.”²⁵

A hatásköri szabályozás az elosztási rendszer tükrében azt mutatja, hogy a helyi nyomozó hatóságok kisebb humánerőforrás-kapacitással mennyiségi tekintetben többszörösen nagyobb ügyszámot látnak el, mint a területi vagy a kiemelt szervek. Valójában a hatékonyság hiányával szembesülünk, ha a hatékonyság fogalmát úgy közelítjük meg, hogy az ügyek számát helyi, területi és központi hatásköri szinten bontjuk, és számszerűen – költségráfordításként – ezekre vetítjük le a munkaerőt. Természe-

²² Vári (2015)

²³ Davis (2012)

²⁴ Schwind (2011) 21–61.

²⁵ Hanvay (2004) 141.

tesen a humánerőforráson túl sokféle más tényező is befolyásolja a bűnüldöző szerv eredményességi mutatóit, gondolva itt a technikai és informatikai felszereltségre vagy a gépkocsiparkra, esetleg a titkos adatszerzésre rendelkezésre álló pénzügyi forrásokra, mégis legmeghatározóbbnak a büntetőeljárás kiemelt adminisztratív terhe miatt az emberi tényezőt tekintem. Meg kell jegyezni azt is, hogy a költséggel nem járó munkaszervezési optimalizáláson kívül a technikai erőforrások általában a magasabb szinteken elhelyezkedő nyomozó hatóságoknál arányosan növelve jelentkeznek, így azzal az ellentmondással ritkán vagy egyáltalán nem szembesülhetünk, hogy a technikai erőforrások kiegyenlíthetnék a helyi nyomozó hatóságok munkaerőhiány vagy annak gyengeségeiből adódó hátrányait.

Ebben az értelemben, ha többet fektetünk a bűnüldözésbe, romlik a „költséghatékonyság”, de javítjuk az ügyeredményességi statisztikát. Hozzá kell tenni, hogy a rendőri erők növelése ebben az értelemben a Szikinger-féle tézissel ellentétben nem a bűnözés növekedését eredményezné csupán a bűnüldözés kapacitását emelné meg, ami kizárólag a statisztikákban jelenne meg és a látencia „sötét mezőjének” visszaszorítását eredményezné, azonban a szerv társadalmi ázsióját legkevésbé sem növelné.²⁶ A bűnügyi statisztika tehát legkevésbé sem szolgálhat a „hatékonyság” kifejezésére, adataiból éppen az ellenkező eredményre juthatunk. Furcsa módon ebben a szemléletben nem is célszerű a rendőri erők növelése és a kényszer fokozása, mert a felderítési eredményesség javulása nem feltétlenül követi arányosan a regisztrált bűnözés statisztikai emelkedését. Vítázva Déri Pállal, aki szerint a humán erő növelése a közbiztonság erősödésével és a felderítési eredményesség növelésével járna.²⁷ A Bratton-féle zérótolerancia, és a hatásos rendőri fellépés kontinentális országokban gyakorolt utóhatásaiból okulva.²⁸ Ahogy Korinek is leszögezi: „A kriminálstatisztikai értelemben vett sikeresség feltételezése esetén is számolni kell olyan társadalmi hatásokkal és alkotmányos aggályokkal, amelyek megkérdőjelezik a hosszabb távra szólóan és széles értelemben vett hatékonyságot.”²⁹ Álláspontom szerint egy társadalomba nem integrált, aránytalan erőforrás-elosztású hierarchikus rendőrség ilyen úton nem tud valódi hatékonyságjavulást elérni. Hatékonyság alatt pedig a szubjektív biztonságérzet növekedését, és a rendőrség társadalmi elfogadottságát, vagyis integráltságának szintjét értem. Az egyirányú punitív, formális kontroll és elrettentés ugyanis nem alkalmas a bűnözési trend érdemi alakítására, ahogy az állampolgárok bizalmának elnyerésére sem. Sokkal inkább a bűnmegelőzési modellek közül a konstruktív, érintettek bevonó, és az informális társadalmi kontroll logikája szerint működő beavatkozási formák sikeresebbek.³⁰

A bűnüldözési erők merev és hierarchikus hatáskör és illetékesség szerinti elosztási rendszere legkevésbé sincs tekintettel az ország bűnözési szempontból megosztott térképére, a bűnözés változására, és arra sem, hogy a lakosság számára egyformán és ará-

²⁶ Szikinger (1996) 26–45.

²⁷ Déri (1996) 51.

²⁸ Finszter (1999) 25.

²⁹ Korinek (2006) 571.

³⁰ Borbíró (2009) 350.

nyos színvonalon tenné elérhetővé a rendőrség nyomozati kapacitását. Leginkább mert a probléma forrásánál kell keletkeztetni és kihelyezni a rendőri erőket, ott kell azonnal reagálni. A helyben szolgáló rendőr éri el azt, hogy a lakosság vele együttműködve, segítő, partneri módon bizzon meg benne.³¹ Hozzá kell tenni, hogy a legalitás és officialitás elvéből legkevésbé sem fakad ez a fajta hatásköri és illetékességi szabályozás, egyáltalán nem indokolt a dekoncentrált berendezkedés ellenére sem a bűnüldöző szerv nyomozó hatósági tevékenységét az egységes hierarchikus szervezet felépítése szerint teríteni. Nem elfogadható az elkövetett bűncselekmények szankcióiban megmutatózó társadalmi veszélyességet sem indokként felhozni a bűnügyi szervezet jelenlegi ügyelosztási logikájára. Természetesen az ügyek bizonyos csoportjára azok természete, jellege miatt – specializáltan – indokolt a központosított nyomozó szervek működtetése, de a kondíciójuk mértéke már vitatható.

Amíg a hatásköri szintek eltérő költséghatékonysággal köszönnek vissza, addig az illetékességi szabályok hasonlóan változatlan és rugalmatlan alapon működve nem jelennek meg szintén a statisztikai eredményesség számsoraiban. Az egyes helyi nyomozó hatóságok területükön eltérő egy ügyre jutó lakossági számok mellett, sajátos bűnözési viszonyok mellett más és más erőforrás-feltételekkel látják el bűnüldözési feladataikat. Amennyiben az adott nyomozó hatóság eredményességi mutatóiban visszatükröződnének ezek az adatok, úgy valóban összehasonlításra kerülhetnének az általuk „termelt” mutatók. Lefordítva, rosszabb feltételekkel rendelkezve ugyanazt az eredményt produkálni nehezebb. A decentralizált bűnüldözési modellben a helyi közbiztonság igényeihez alkalmazkodva az illetékességi területtől független, nagyobb átjárhatóságot eredményező erőelosztás és áthelyezési rendszer kialakítását ugyancsak akadályozza a hierarchikus szervezeti felépítési rendszer, amely centralizáltan távol viszi a döntést a helyi közbiztonság szükséglet megjelenési helyétől.

A 2010-es éveket követően születettek megoldások a szervezeti teljesítményértékelés elemeire nézve olyan belső szabályozókban, mint a megyei (fővárosi) rendőr-főkapitányságok, a rendőrkapitányságok és a határrendészeti kirendeltségek objektív mérőrendszer alapján történő értékelésének eljárásáról szóló 18/2012. (X. 12.) ORFK utasításban, majd a minősítés rendjéről és a szervezeti teljesítményértékelésről szóló 26/2013. (VI. 26.) BM rendelet, és a belügyminiszter irányítása alatt álló egyes fegyveres szervek szervezeti teljesítményértékelése keretében elvégzendő, a szervezeti működés teljesítménymutatói értékelésének szempontrendszeréről szóló 36/2013. (XII. 21.) BM utasítás.³²

Azonban ezek számos gyerekbetegséggel küzdöttek és küzdenek, legfőképpen azal, hogy pusztán a rendőrség mennyiségi teljesítményének növelésére és nem azok társadalmi hatásaira összpontosít, illetve a legkisebb mértékben sem számol az adott rendőri szerv működési környezetével (kriminálgeográfia).³³ Az utasítás elsősorban a szervezeti működés teljesítménymutatóihoz ad az egyes szolgálati ágak és szakte-

³¹ Ligeti (2008) 144–145.

³² Vári (2017) 161–183.

³³ Vári (2014) 389–422.

rületek esetében rendkívül pontos és részletes útmutatást a szervezet munkájának és azon belül a vezető teljesítményének értékeléséhez. Leginkább a módszertani hiást tartom az utasítás legnagyobb gyengeségének, gondolván arra, hogy az általánoságok a konkrét indikátorok mérésével szemben rendkívül szubjektív válaszokra adnak lehetőséget. Egy lakosság és rendőri szerv létszámához igazított fajlagos adat országos összehasonlításban már képes lenne megmutatni, hogy az adott tevékenységi körben milyen eltérések jelentkeznek az egyes szerveknél az országos átlaghoz képest, illetve változásában egy vagy több évre visszamenőleg. Ennek alkalmazása lehetővé tenné, hogy figyelembe vegyük annak a társadalmi közegnek a valóságát, amelyben a rendőrség kifejti működését, és nemcsak az adott rendőri szerv szervezeti tevékenységére reflektálunk, ráadásul erősen szubjektív módon. Ami leleplezve az allokáció indokolatlanosságait megjelenítené és beépítené az eltérő bűnözésföldrajzi adottságú területek bűnüldözési teljesítményét, azokat annak megfelelően arányosítaná, hogy milyen mértékű és mennyiségű technikai eszköz, illetve emberi erőforrás igénybevételével lett elérve.

Természetesen különbséget kell tenni az ügyek bonyolultsága és összetettsége között és el kell ismerni a magasabb hatásköri szinteken lévő ügyek súlyát és a munkatevékenység ráfordítási igényét munkamennyiség vonatkozásában. Ám ennek a kalibrálása sem lehetetlen vállalkozás a hasonló ügyeket megoldó szervek összehasonlíthatóságával. Tudvalevő azonban, hogy a büntetőeljárásban legkevésbé sem attól bonyolult és munkaigényes egy ügy – ezáltal költség szempontból kevésbé hatékonyan megoldható, például a bizonyítási nehézségei miatt –, hogy annak nyomozása a helyi vagy a területi nyomozó hatóság illetékességi körébe tartozik.

Összegzés helyett

A bűnügyi statisztikák az egyes hatásköri szintek ügyfelvevő és ügyfelderítési mutatói között sem tesznek különbséget, ugyanúgy az ügyeket sem kategorizálják, azokat egységnyi és homogén formában jelenítik meg a statisztikai mutatószámokban. Ezért a bűnüldöző hatóság költséghatékony működéséről, feladatellátásáról sem tudhatunk meg belőlük semmit. A súlyosabb, média által felkapottabb bűncselekményi típusok, mint a fegyveres rablások vagy az emberölések tekintetében a felderítési mutatók jobbak, a hatóságok eredményesebbek. A hatósági kapacitás szinte teljesen lefedi az ilyen típusú bűnözési rátát, a látencia alacsony. Vajon miért? A válasz egyszerű: mert az ezekre az ügytípusokra rendelkező bűnüldöző kapacitás – erő, eszköz – egyrészt nagyobb, másrészt szervezetenként hatékonyabban mozgósítható, így a statisztikai eredményesség magas szintje biztosítható. Hozzáteszem a statisztikai eredményességé, és nem a korábban kifejtett társadalmi hatékonyságé! Pont ez okozza a lényegi ellentmondást, hogy bár látszólag javulnak a statisztikai eredmények a rendőrség külső megítélése és belső „állapota” mégis folyamatosan erodálódik. A rendőrség nem a lakosságot, hanem a médiumok kommunikációs csatornáit kívánja kiszolgálni, miközben figyelmen

kívül hagyja, hogy saját tapasztalatain és percepciói útján az állampolgárok egészen más típusú bűnüldözési rendszerrel találkoznak a mindennapok valóságában.

A rendőrség nyomozó hatósága amellett, hogy nem decentralizált, és nem közösségi rendőrségi modell formában működik, társadalmi vonatkozásban sem hatékony. Noha a közösségi rendőrség filozófiájának gyakorlatba helyezése nélkül is jelentős „hatékonyság” – lakossági bizalomindex, vagyis biztonságérzet – javulás lenne elérhető, ha a bűnüldözés jelenlegi hatásköri és illetékességi rendszerét észszerűsíténénk, és a bűnüldözés észszerű szervezetlokalizálás fontosságát a gyakorlatba ültetnénk. Ehhez viszont a bűnüldözéssel szembeni új eredményességi elvárásrendszer kimunkálására van szükség, amelyben már megjelenéne olyan tényezők is, amelyek a munkaterheket és a javadalmazást is arányosan osztanák el az egyes szervek dolgozói között, nagyobb esélyt adva annak, hogy az „átlag” polgár megelégedésére az ő egyszerű ügyében is minőségi nyomozati munkát végezzenek.

IRODALOMJEGYZÉK

- Borbíró Andrea (2009): A kriminálpolitika hatékonysága. In: *Kriminológiai Közlemények Különkiadása VI. Országos Kriminológiai Vándorgyűlés, Magyar Kriminológiai Társaság, Miskolc, Bíbor Kiadó.*
- Bögöly Gyula – Budaházi Árpád – Csányi Csaba – Sléder Judit (2010): *Büntetőeljárás Jogi Jegyzet.* Budapest, Rejtjel Kiadó.
- Chwala Tamás – Fülöp Edit – Sléder Judit (2000): *Büntetőeljárás-jog.* Budapest, Rejtjel Kiadó.
- Davis, Robert C. (2012): *Selected International Best Practices in Police Performance Measurement, Santa Monica, Calif.* RAND Corporation. Forrás: www.rand.org/pubs/technical_reports/TR1153.html (2018. 04. 13.)
- Déri Pál (1996): Hozzászólás Szikinger István és Dános Valér előadásaihoz. *Kriminológiai Közlemények*, 54. sz.
- Finszter Géza (1999): Zéró Tolerancia a kontinentális jog országaiban. *Főiskolai Figyelő*, 2. sz.
- Hanvay Csaba (2004): Rejtett tartalékok a rendőrségnél. *Belügyi Szemle*, 52. évf. 9. sz. 141–159.
- Korinek László (2006): *A kutatás zárótanulmánya.* Az OBmB által támogatott, FAPI_P:1321/2005 számú, „A magyar állam rendvédelmi szerveinek a magánszféra számára nyújtott szolgáltatásai, a polgári biztonsági cégekkel és az NGO-kkal való együttműködés lehetőségei a prevenció területén” című kutatási projekt résztanulmánya. Budapest.
- Ligeti Miklós (2008): Gondolatok a rendszerváltás utáni magyar rendőrségről. *Rendészeti Szemle*, 7–8. sz.
- Schwind, Hans-Dieter (2011): *Kriminologie. Eine praxisorientierte Einführung mit Beispilen.* 21. Heidelberg, Aufl. Kriminalistik Verlag. Kriminalität in Hell und Dunkelfeld. 21–61.
- Szabó Lászlóné (1993): *Magyar Büntető eljárás jog I.* Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.
- Szabóné Nagy Teréz (1974): *Büntetőeljárás-jog.* Budapest, BM Tanulmányi és propaganda csoportfőnökség.
- Szikinger István (1996): A rendőrség és a közvélemény. *Kriminológiai Közlemények*, 54. sz. 26–45.
- Vári Vince (2014): Bűnügyi statisztika és a bűnüldöző szervezet teljesítményértékelése – avagy hatékony-e, ami „objektív”? 13. *PhD Tanulmányok.* Pécs, Pécsi Tudományegyetem ÁJK Doktori Iskola. 389–422. DOI: <https://doi.org/10.14750/ME.2016.009>
- Vári Vince (2015): *A bűnüldözés relatív hatékonysága és a rendőrség.* PhD-értekezés, Miskolc, Miskolci Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Deák Ferenc Doktori Iskola.
- Vári Vince (2017): Teljesítmény és hatékonyságmérés a rendőrségen, kérdőíves kutatás a rendőrség egyéni teljesítményméréséről. *Magyar Rendészet*, 17. évf. 5. sz. 161–183.

Jogforrások

1956. évi 35. törvény.
10/1979.(BK 7.) BM számú utasítás.
1973. évi I. törvény a büntetőeljárásról.
15/1994. (VII. 14.) BM rendelet.
1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról.
3/2008. (I. 16.) IRM számú rendelet.
25/2013. (VI. 24.) BM rendelet.
2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról.
329/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet és a szervek alapító okiratai.

ABSTRACT

Competence Regulation as a Tool for Distributing Investigative Resources at the Police

VÁRI Vince

The regulation of jurisdiction is a necessary and indispensable condition for all work organisations, including law enforcement. It is therefore not the existence of it, but the efficient functioning of the distribution function, which is the crucial issue. The division of labour and tasks means essentially the capacity of the law enforcement organisation and the appropriate level of response to crimes committed in the country: i.e. the deployment of forces and assets to the type of case and geographical areas of the country. All this determines the level of detection and investigation work of the criminal service and, consequently, the possibility of achieving successfully completed procedures. In the research focus of the study, I put the question of the extent to which competence and competence regulation and the practices developed with it serve their purpose and distribute resources proportionally and reasonably to the challenges that arise. Does the police fulfil its social purpose with its investigative activity, where the emphasis is not on the effectiveness of statistics but on social efficiency?

Keywords: *jurisdiction and competence, police, efficiency, law enforcement, investigative authority*