

A bűnüldözés strukturális hatékonysága

VÁRI Vince

A nyomozási feladatokat az ügyészség törvényességi felügyelete és tényleges szakmai irányítása mellett a rendőrség végzi, amely a differenciált eljárási metódusok kezdeményezésében nem rendelkezik eljárásjogi önállósággal. Mindeközben a legalitás elve a lehetetlent követeli meg: a törvények érvényesítését úgy, hogy közben növekedjen a bűnözés és az erőszakos küzdelem a javak megszerzéséért. A bűnüldözést folytató igazságszolgáltató szervek csak az ügyek egy meghatározott hányadát képesek feldolgozni, hisz minden bűncselekményt nem lehet megtorolni, és nem jelent megoldást a szervezeti változás, sőt még a létszámemelés sem. Időszerű tehát a változás a rendőrség és az ügyészség kapcsolatrendszerében, és a bűnüldöző hatóság kompetenciáiban.

Magyarországon a nyomozási feladatokat az ügyészség törvényességi felügyelete és tényleges szakmai irányítása mellett a rendőrség végzi, így az eltérő eljárási metódusoknak még a kezdeményezésére sincs eljárásjogi mozgáster. Jogilag szinte alig nyer elismerést az a tényező, hogy a nyomozó hatóság kerül térben és időben először kapcsolatba a külvilágban bekövetkező és büntetőjogi szempontból relevanciával bíró eseményekkel. Átsiklana tán a figyelem azon körülmény felett, hogy a nyomozó hatóság az eredményességi elvárás nyomására, az egyszerű diverziók¹ hiányában kényszerűségből rejtett diverzió² formájában egyfajta szelekciós mechanizmust működtet? Minden bizonnyal igen. Mely tényezőre már az európai eljárási rendszereket tanulmányozó amerikai jogászok is rámutattak: „a legalitás elve a lehetetlent követeli meg: a törvények érvényesítését, miközben növekszik a bűnözés és az erőszakos küzdelem a javak megszerzéséért. Elkerülhetetlen szükség van változtatásokra az alapelvek érvényben hagyásával, és ahol ezt a formális törvény vagy ideológia nem teszi lehetővé, informális eljárásokat kell rá kidolgozni.”³ Ma már közhelyszerű az a megállapítás, hogy a bűnüldözést folytató igazságszolgáltató szervek csak az ügyek egy meghatározott hányadát képesek feldolgozni, hisz minden bűncselekményt nem lehet megtorolni, és nem jelent megoldást a szervezeti változtatás, és a létszámemelés sem.⁴

- 1 Az egyszerű diverzió a büntetőeljárásról való következmények nélküli lemondást jelenti, a nyomozati szakban, de mindenképpen az ítélet meghozatala előtt. Itt a társadalomra olyan csekély mértékben veszélyes cselekményekről van szó, amelyek esetében nem indokolt a büntetőjogi szankció alkalmazása. Az igazságszolgáltatás terheit főként azok az esetek csökkentik, amelyek nem kerülnek tárgyalási szakaszban a bíróság elé.
- 2 Azokban a jogrendszerben, amelyekben a legalitás elve érvényesül, a rendőrség nem gyakorolhatja a diverziót: ha bármilyen forrásból bűncselekmény jut a tudomására, akkor értelemszerűen hivatalból el kell indítania az eljárást. A rejtett diverzió azonban egy olyan mozgásteret hoz létre, amelyet a rendőrség akkor használhat ki, amikor eredménytelennek tűnő, bagatell cselekményeknél lebeszélük a panaszost, nem veszik fel a feljelentést, nem intézkednek bejelentések esetén. Ez is azt eredményezi, hogy a kisebb súlyú cselekményekből nem lesz ügy és eljárás. Lásd: Blau (1987) 29.
- 3 Goldstein–Marcus (1977) 280. In: Kertész (1998) 152.
- 4 Sléder (2010) 140.

Az alrendszeri hierarchia hatékonysági visszássága

A büntetőeljárás hatékonysággal szorosan összefüggő és kikerülhetetlen dimenzió a két büntető igazságszolgáltatási alrendszer (nyomozó hatóság, ügyészség) intézményesített hierarchiája. Ennek egyenes és logikus következménye, hogy a tevékenységi formáikban egymástól függő elemek egymásnak való alárendelése – a bizalom és a kölcsönösségi alapú mozgástér biztosításának hiányában – óhatatlanul is a teljes rendszer hatékonyságának csorbulását idézheti elő. „A működésirányítás és a tevékenységirányítás kölcsönhatásban van egymással. Az utóbbi az előző függvénye. A működésirányítás biztosítja a szervezet számára a költségvetési fedezetet, az hozza létre a szervezetet, annak struktúráját, oda vannak telepítve a személyzeti döntések, hatása van a dolgozók képzettségére. A színvonalas, törvényes tevékenység és annak irányítása elvileg feltételezi a működés tökéletes irányítását. Ellenkező esetben a jogalkalmazás területén működési zavarok léphetnek fel, a tevékenységirányítás hatékonysága kisebb lesz. A tevékenységirányítás kiszolgáltatott a működésirányításnak, ugyanakkor a törvény a nyomozások irányításáért a felelősséget a tevékenységet irányító ügyészre telepíti.”⁵

A nyomozóelvi és hierarchikus működési irányítás mellett folyó büntetőeljárás háttulütője – az inkvizitórius rendszer többszintűsége miatt – az „ellenőrzési” igényből fakadó ismétlési kényszer, amely a szintek egymásra épülésének – nem pedig egymás mellettségének – elismerése hiányában a korábbi tevékenység újbóli megismétlésével az eljárás egészének lassulását, retrospektív elve miatt megismerési lehetőségének csökkenését eredményezi. A vegyes bizonyítási rendszerben az eljárási garanciák betartatására fokozottan ügyelő inkvizitórius⁶ eljárási modell írásbelisége csökkenti a többszintű eljárás információtorzulása okozta hatékonyságvesztést, de ezt lényegében kioltja a modern jogállamok akkuzatórius⁷ eljárási elemeinek túlsúlyozási igénye. Szinte biztosra vehető, hogy a bizonyítás eredményességének jelentős csorbulását okozná, ha teret engednének a nyomozati szakasz bizonyítási eredményeit a tárgyaláson tételesen citáltató eljárásjogi megoldásoknak.⁸ A vegyes rendszeren így jellemzően a nyomozati szak eredményeinek tárgyalási ismétlése miatti hatékonyságvesztés kérhető számon. Mindez a bizonyítási garanciák szerepének nyomozati szakaszban való térhódításához, ezzel a törvényesség kontra eredményesség dimenzió kiszélesedéséhez vezetett. Másrészt a nyomozó hatóság ügyészségi viszonyrendszerében jelenik meg az eredményességmaximalizálás jelensége, amelyet a nyomozó hatóság a redundáns nyomozati és bizonyítási cselekmények végrehajtási kényszereként értékel.

Érdemes a problémát rendszerszemléleti tényként kezelni, és belátni azt a kézzelfogható tény, hogy az olyan nyílt rendszerek,⁹ mint az igazságszolgáltatás esetében

5 Nyíri (2003) 64.

6 Az eljárás írásbeli és titkos. Kötött bizonyítási rendszere van, eredménye az akta, szűk korlátok között érvényesül a védelem, jellemzője a többszintű eljárás és a jogorvoslati rendszer stb.

7 A szóbeliség, a nyilvánosság és a közvetlenség elve érvényesül. A szabad bizonyítási rendszer és a funkciómegosztás elve dominál, ami a karakteres védői jogokkal összefüggésben realizálódik.

8 A büntetőeljárásról szóló XIX. törvényt (Be. tv.) módosító 2010. évi CLXXXIII. törvény rendelkezései, többek között a 291., a 296., a 299. és a 301. §

9 Farkas (2002) 28–29.

az alrendszerek között kölcsönös függőségi viszony (interdependencia) áll fenn, holott részlegesen függetlenek egymástól. Eközben viszonylagos autonómiát élveznek tevékenységellátásuk tekintetében. Ennek során függetlenségük megőrzésére törekednek, ám ez összeütközésbe kerülhet a rendszer egészének törekvésével, vagyis átfogó céljával. Ez a megállapítás igaz az egyes elemek egymáshoz való viszonyára is, amint Connidis utal rá, az alrendszerek közötti konfliktusok származhatnak abból is, hogy az egyes alrendszerek megkísérlik fenntartani a funkcionális autonómia különböző fokait. „Igen nagy a valószínűsége annak, hogy miközben az adott szervezet saját funkcionális autonómiáját megkísérli maximalizálni, közben arra törekszik, hogy más alrendszerét minimalizálja, ez közöttük feszültséget, konfliktust keletkeztethet.”¹⁰

Az ügyészség és a nyomozó hatóság tevékenység- és a működésirányítási¹¹ rendszere jelentős hatással van a teljes büntető igazságszolgáltatás hatékonyságára. Hiszen amennyiben domináns a tárgyalás előtti – ügyészi és rendőrségi – diverzió, úgy gyorsul a büntetőeljárás is, így növekedhet a rendszer bemeneti kapacitása, ebből következően a változatlan nyomozó hatósági ügyfelvevő képesség is nőhet. Mindehhez azonban a nyomozó hatóság formális „diverziós” kezdeményezési lehetőségeinek szélesítésére, esetleg a nyomozási szakasz írásbeliségének könnyítésére, továbbá az ügyek eljárási rendjének súly szerinti differenciálására van szükség. Következésképpen a javuló ügyfelvevő képesség a nagyobb regisztrált bűncselekményi számban, a hatékonyabb bűnüldözési fellépést elismerő társadalmi presztízs növekedésében, s akár a csökkenő punitív büntetőpolitikai orientálódásban realizálódhat.

Eredményességi dimenzió mint hatékonysági gát az ügyészség és a nyomozó hatósági alrendszerek viszonyában

A probléma megragadásához célszerűnek tűnik a Kúria Büntető Kollégiumának a joggyakorlat elemzésével foglalkozó összefoglaló véleményében megjelenő gondolatait alaposabban górcső alá venni. A vád törvényességének vizsgálata során az elemzőcsoport arra a megállapításra jutott, hogy az eljárást keletkeztető *indicium* megléte, és annak a büntetőeljárás folyamán a bizonyítás irányába történő növelési pályája – az okszerűség és a törvényesség talaján – önmagában elegendő garancia a már korábban említett rejtett diverzió kiiktatására, úgyszintén az „eredményességi szemlélet” determinálta törvénytelen eljárások hasonló okból való megszüntetésére. „Nincs tehát alapja annak a feltevésnek, hogy a büntetőeljárás »vaknyomozással« megindul, »vágányra áll« és megállíthatatlanul – példánál maradva vakvágányon – halad, »eredményessége« elkövetőt produkál, akiből elítélt lesz, s ehhez képest a magas váderedményesség általánosítva a büntetőeljárás negatív mutatója, a hivatal önigazolása.”¹² Eme érvelés súlyos hiányossága, hogy figyelmen kívül hagyja a jogalkalmazás kontrollálhatatlan, kényszerpályán mozgó emberi és szervezeti „elemeiben” rejlő, döntő körülményét. A nyo-

10 Connidis (1982) 32. In: Farkas (2002) 27.

11 A nyomozati tevékenység az ügyészség tevékenységirányítása alatt áll, míg a nyomozó szerv működésirányítása a rendőrségi szervezeti hierarchián keresztül valósul meg.

12 *A vád törvényességének vizsgálata* 2013.

mozó hatóság a múltbéli történet azonnali megismerésének és tudásra jutásának közvetlenségéből és azonnali értékeléséből fakadó mozgástérrel rendelkezik.¹³ Ennek gyakorlásával biztosítható az eredményessége, amely azonban a tevékenységirányítást végző ügyészség hierarchikus és normatív elvárási rendszerének ellenállásába ütközik. Vagyis éppen az alaposnak tűnő szabályozás – mint a törvénytelenység kizárását szavatoló rendszer – túlhangsúlyozása zárja a nyomozó hatóságot az „eredményességre való törekvés” ilyesféle kalodájába, és – blokkolva a bűnüldözést – a jogalkalmazás diszkrecionális mozgásterének játékszerévé teszi azt. „Másfelől szintén nem helytálló a váderedményesség pejoratív, negatív jelentéstartalmának a bíróság »gyengességére«, vádhoz igazodó engedékenységére alapítotttsága. Ez ugyanis figyelmen kívül hagyja, hogy abban a rendszerben, ahol a nyomozás szabályozott: a vádemelés kockázata kisebb, lehetséges eredményessége pedig nagyobb, ami önmagában a szabályozottságból ered. [...] Szabályozatlan nyomozás esetében a vádemelés kockázata – értelemszerűen – több, s ennél fogva eredményességének aránya is kevesebb. A váderedményesség magas arányát »vádoló« (s valójában csupán a szabályozott nyomozás talaján felmerülő kritikai) álláspont pedig figyelmen kívül hagyja, hogy a nyomozás szabályozottsága révén nem kevesebb, hanem – egy (a rendeltetésszerűséget szolgáló) szűrőfunkcióval – több a büntetőeljárás.”¹⁴ A szabályozottság már csak azért sem növelheti a váderedményesség arányát, mert a nyomozáseredményesség csupán elvi szinten oldódik fel a váderedményességben, máskülönben eltérő strukturális és működési viszonyainál fogva saját eredményességi célkitűzéssel és teljesítménymérési rendszerrel rendelkezik. A váderedményességet kizárólag a nyomozó hatóság nyomozási és felderítési eredményességének tükrében láthatjuk tisztán, ebből levezetve nem nehéz belátni, hogy a korlátozott erőforrások rendelkezésre állása esetén a nyomozás minden fázisában megjelenik az ügyek szelekciós kényszere. Ezt a szabályozás szigorodása és az ügyészségi túlbizonyítási nyomás az ügyválogatás és a törvénytelen eljárások szaporodásának irányába még tovább fokozza. Így a hatékonyság nem a két rendszer közös eredményfaktorainak korrespondenciájában nyer értékelést, hanem sokkal inkább a különálló alrendszerek munkaszervezeteit minősítő teljesítményértékelési elvekben.

Ezt ugyancsak jól szemléltetik a számottevően eltérő objektív mutatók: vagyis a nyomozáseredményesség és a váderedményesség aránya. A váderedményesség¹⁵ első sorban a „vádás ügyek”¹⁶ bizonyításra való alkalmasságának, és nem a nyomozáseredményességnek¹⁷ a bizonyítéka. Az ügyek vádra való alkalmasságát az ügyész nyomozásfelügyeleti jogkörénél fogva reálbizonyítási cselekmények elvégzésére vonatkozó

13 A nyomozó hatóság elsőként kerül kapcsolatba az esettel, és dönt az elsődleges intézkedésekről. A reagálás minőségének és mértékének meghatározásánál fő szempont lesz a cselekmény helyes büntetőjogi minősítése, amelyre jelentősen kihat az adott helyzetben előreláthatólag sikeres, vagyis eredményes felderítés esélye.

14 *A vád törvényességének vizsgálata 2013.* 12.

15 Magyarországon a váderedményesség 96-97 százalék.

16 „Vádás ügyeknek” a vádemelési javaslattal a nyomozó hatóságtól az ügyészségnek megküldött ügyeket nevezzük.

17 A nyomozáseredményesség az eredménytelen ügyek és azok reciproka, amely lényegében a nyomozó hatóság tudomására jutott, és abban nyomozást elrendelt ügyek kimenetelének függvénye. Ez jelenleg országos szinten 2010-től javuló tendenciát mutat (2015 januárja és júniusa között 54,5 százalék), változóan az egyes nyomozó hatósági szinteken.

utasítási jogával segíti elő. „A váderedményesség tehát elsődlegesen a nyomozás – s csak ehhez képest a vádképviselő – eredményességének következménye. Vagyis a váderedményesség önmagában nem tekinthető negatív kategóriának.”¹⁸ Igazából a váderedményesség mutatóját csak az alacsony nyomozáseredményesség mutatójával együtt lehetne önálló kategóriának tekinteni, hiszen a nyomozó hatóság célirányosan az ügyési utasítás és szervezet saját eredményességi küldetését szem előtt tartva mérlegel az egyes esetek között, és dönti el, hogy érdemes-e eljárást indítani vagy sem.¹⁹

A nyomozó hatóság ennél fogva – jobb híján – csak a nyomozást irányító ügyészséggel való informális és bizalmi alapú viszony pozitív előmozdítása esetén érhet el nagyobb hatékonyságot. A váderedményesség más országokban való magas aránya pedig nem feltétlenül a nyomozás szabályozottságának eredménye, mivel ott jelentős szerepe lehet az ügyek differenciált megítélésének, amelynek hatására a ténylegesen bíróság elé kerülő ügyek alaposabb és kisebb informális szelekciós mechanizmust kénytelenek elszervezni a nyomozás vizsgálati szakasza²⁰ előtt. Ezt jól demonstrálja, hogy az angolszász országokban a beismeréssel végződő ügyek nem kerülnek bíróság elé, ezzel is tehermentesítve azt.

A viszonyrendszer meghatározó eleme lényegében az eltérő eredményességi küldetés és az inputok és outputok tekintetében az egymástól való függés, ahogy Farkas Ákos nevezi: az *interdependencia*. Az ügyészség megfelelő minőségű, ténybeli és jogi vonatkozásaiban feltárt és levizsgált, vádemelésre alkalmas ügyeket vár a nyomozó hatóságtól, míg a nyomozó hatóság kevesebb egyéb bizonyítási feladatot és más kötöttséget, illetve törvényességi aggályokból fakadó intézkedést. Mára mindkét alrendszer jelentős túlterheltséggel küszködik, így leginkább a két munkaszervezet működésirányítási összehangoltságának hiánya miatt nem olajozott az ügyészség saját diverziós cselekvési tere (amely kifejezetten a gyorsított vagy konszenzusos eljárásokban ölt testet). Éppen ezt látták be az új kódex előkészítése során, amikor az ügyészség és a nyomozó hatóság viszonyának újraszabályozását tűzték ki célul. „Az eljárások differenciálásának igényével szervesen összefüggő kérdés, hogy az új eljárásjogi törvényben ténylegesen tükröződnie kell a nyomozó hatóság iránt tanúsított bizalomnak, egyúttal célszerű újraszabályozni az ügyészség és a nyomozó hatóság kapcsolatát is. A csekélyebb tárgyi súlyú, ugyanakkor a bűnüldözési munka számszerű többségét kitevő ügyekben teret kell engedni a nyomozó hatóság önálló nyomozásának, valamint az egyszerűbb eljárási szabályok alkalmazásának. E körben indokolatlan és felesleges az ügyészség eddigi túlsúlyos szerepének vagy – példának okáért a nyomozás határidejének meghosszabbításával kapcsolatos – látszat garanciáknak a fenntartása.”²¹

18 *A vád törvényességének vizsgálata* 2013. 12.

19 Jó példája a két szervezeti mutató ellentmondásosságának a kábítószerrel való visszaélés bűncselekménye, ahol a felderítés speciális vonásai miatt a nyomozó hatóság eredményességi mutatója közel teljes, miközben az ilyen esetekben tipikus eltereléses nyomozásmegszüntetések és vádhalasztások már nem gyengítik az ügyészségi váderedményességi mutatót. Lásd bővebben: Sivadó (2015) 128–129.

20 Lásd később az osztrák büntetőeljárás ügyési diverziójának alkalmazási feltételeit.

21 *Az új büntetőeljárás törvény szabályozási elvei*.

A hatékonysági krízis lehetséges ellenszerei: diverzió és differenciálás

A jelentős ügyteher-növekedés és a rendelkezésre álló források hiánya arra készítette a büntető igazságszolgáltatási rendszereket, hogy a büntetőeljárás különböző szintjein szűrőket működtessenek, amelyek csak az ügyek egy részét engedik tovább, így tehermentesítik a rendszer további elemeit.²² Az első ilyen, a formális²³ szűrő szerepét betöltő igazságszolgáltatási résztvevő az ügyész. Ahogy azt az R (87) 18. számú Ajánlás is szorgalmazta, ki kell terjeszteni az ügyész diszkrecionális jogkörét, hogy különösen a csekélyebb jelentőségű ügyek ne kerüljenek bírósági szakba, hanem megrekedjenek az ügyésznél. Nem indokolt, sőt sok esetben egyáltalán nem célszerű, hogy egy ügy a bírói szakig eljusson. Az ügyésznek biztosított mérlegelési jogkör terjedelmét nagymértékben meghatározza az, hogy az államok a legalitás²⁴ vagy az opportunitás²⁵ elve alapján rendezték-e be büntetőeljárásukat.

Már az imént említett Európa tanácsi ajánlást jócskán megelőzően, 1970-re kirajzolódtak az igazságszolgáltatás dilemmái, amelyek sürgető megoldásokat követeltek. Kerezsi Klára a „kríziseknek” három fő forrását nevezte meg:

„1. tapasztalati krízis: amelyet azok a kutatási eredmények idéztek elő, amelyek megkérdőjelezték a rehabilitációs kezelés hatékonyságát;

2. forráskrízis: amelyet a növekvő börtönépesség okozott a büntetés-végrehajtási intézményekben; és

3. elméleti krízis: amelyet kezelő intézmények széles diszkrécióalkalmazási felhatalmazása idézett elő.”²⁶

A hatékonyság kihívásaira a vállalkozásoknál ismert menedzsmentattitűd kínált megoldást, amely a büntető igazságszolgáltatás szervezeti reformjának gondolati köreibe is beférkőzött.

„A menedzsmentszemlélet kibontakozása a büntető igazságszolgáltatás négy területét érintette:

1. a szervezetfejlesztést,

2. az intézmények feladatát és funkcióját,

3. hatékonysági és eredményességi szempontok megjelenését az értékelésben,

4. a büntető igazságszolgáltatási szervezetek személyi állományának átalakítását.”²⁷

Az új szemlélet következtében egyre több elterelési forma jelent meg az egyes jogrendszerek büntetőeljárásaiban, hiszen ezek nyilvánvalóan és jelentősen csökkenthetik a büntetőeljárás költségeit. Ugyancsak előretörést jelentett – a hatékonyság égisze alatt – a '80-as, '90-es évekre körvonalazódó kettős nyomtávú büntetőpolitika, amely

22 Miskolci (2001) 20.

23 A gyanúval és a minősítéssel szűr és szelektál a nyomozó hatóság, de ez nem formális vagy egyszerű diverzió.

24 A legalitás elvén nyugvó rendszerekben a vádhatóság köteles szorgalmazni azt, hogy az összes elkövetett bűncselekmény összes elkövetőjét felelősségre vonják. Lásd: Bócz (1994) 12–18.

25 Az opportunitásra épülő rendszerekben viszont a hatóságoknak széles körű diszkrecionális jogköre van, és gyakorlati megfontolások alapján dönthetik el, hogy mely bűncselekmények miatt folytassák le a büntetőeljárást.

26 Kerezsi (2006) 208.

27 Kerezsi (2006) 209.

annyit takart, hogy el kellett különíteni egymástól a csekély súlyú bűncselekményeket elkövető személyeket és azokat a bűnözőket, akik súlyos bűncselekményeket követtek el (kiemelkedő tárgyi súlyú bűncselekmények, minősített esetek, halmazat, többszörös erőszakos visszaesők). Máshogy kezelték a kettőt, más eljárás járult a két kategóriához. A kisebb súlyú bűncselekmények elkövetőivel szemben nagyobb arányban alkalmazták a büntetőeljárás alternatíváit és a különféle alternatív büntetéseket, így az elterelést (diverziót), amely csökkenthette a bíróságok munkaterhét, ezenfelül költséghatékony is volt, nem mellékesen az eljárás más résztvevőivel szembeni jóvátételi megoldásokat hordozott. Ahogy Korinek László már 2003-ban megfogalmazta: „A bagatellbűnözéssel szemben célszerűbb tehát az alternatív szankciók egyre több polgári jogi elemet hordozó konfliktusmegoldási gyakorlatának elterjesztése.”²⁸

A hatékonyabb tevékenység elérése érdekében a fent leírt körülményekből fakadó követelmény, hogy a jogviszonyt formálisan rendező büntetőeljárás törvény nyújtotta mozgástér elegendő lehetőséget biztosítson az egyébként összetettebb feladatokat ellátó bűnüldöző hatóságnak ahhoz, hogy erőforrásait összehangoltan állítsa a változó bűnüldözési és rendvédelmi prioritási érdekek szolgálatába. A nyomozó hatóság tevékenységi, illetve működésirányítási eltérőségéből eredő ellentmondásosságot a nagyobb jogállami múlttal, illetve pragmatikusabb szemlélettel rendelkező európai országok büntetőeljárás szabályai, illetve joggyakorlata egészen másként rendezik. A kérdés jogrendszertípustól függetlenül néhány főbb eljárási kritérium, illetve alapelv teoretikus vonatkozásaival mutat összefüggést, olyanokkal, mint a legalitás, az opportunitás vagy a diverziók alkalmazási köre.

R (95) 12. számú Ajánlás a büntető igazságszolgáltatás irányításáról

A témát érintően ez a jelentős Európa tanácsi ajánlás foglalkozik hatékonysági oldalról a büntető igazságszolgáltatási rendszer irányítási rendszerével. Az ajánlás célja a büntető igazságszolgáltatás hatékony és eredményes megvalósításának elősegítése. Erre vonatkozóan fogalmazza meg az igazságszolgáltatás irányítási elveit, stratégiáit és eljárásait.

Az ajánlás négy modellt vázol fel a hatékonyság és az eredményesség elérésére, amelyek a következők:

- *lato sensu* „eljárásjogi” modell: a feldolgozott ügyek számát csökkenti, új kriminálpolitikai megfontolások alapján,
- *stricto sensu* „eljárásjogi” modell: az eljárások egyszerűsítését célozza meg,
- „irányítási” modell: az erőforrások optimális kihasználását, illetve a rendszer teljesítményének növelését kívánja megvalósítani,
- „pénzügyi” modell: a pénzügyi eszközök biztosításával kívánja a fenn meghatározott célokat elérni.²⁹

²⁸ Korinek (2003) 63.

²⁹ R (95) 12. számú Ajánlás a büntető igazságszolgáltatás irányításáról

Az ajánlás szerint a büntetőeljárás strukturális irányításának észszerűsítési aspektusa a következő elvek kiemelt jelentőségének elismerésén nyugszik:

- a szervezetrendszeren belüli munkateher-elosztáson;
- az infrastruktúra irányításán, ami főként a földrajzi és tárgyi allokációt takarja;
- az emberi erőforrások kezelésén – a humán erőforrásokkal való hatékony gazdálkodás, képzés és karrierrendszer, illetve a munkamennyiség létszámhoz viszonyított optimalizálása;
- információ és kommunikáció – a külső és belső információgazdálkodás és az állampolgárokkal való kapcsolattartás módozata.³⁰

Az ajánlás elvei elsősorban az irányítási struktúrával kapcsolatosan fogalmazzak meg javaslatokat az eredményesség és a hatékonyság jegyében, ellentétben a *stricto sensu* eljárásjogi kérdéseket rendező R (87) 18. számú Ajánlással, amely a büntetőeljárás egyszerűsítése³¹ érdekében leginkább opportunitási és diverziós mintákat nyújt. Egy másik, lényegesen korábbi Európa tanácsi ajánlás ugyancsak a gyorsításra vonatkozó alapvető igényt deklarálta: „mindent meg kell tenni annak érdekében, hogy az ügyben hozandó döntéshez szükséges időt a lehető legrövidebbre csökkentsük”.³² Ez az elv megfelel az Emberi Jogok Európai Egyezménye 6. cikk 1. pontjának (a továbbiakban: Egyezmény), amely szerint a bírósági késedelem egyenértékű az igazságszolgáltatás megtagadásával.³³ Ezért szükséges a régi jogintézmények felülvizsgálata, a megfelelő számú személyzet és a szükséges eszközök biztosítása.

Nemzetközi kitekintés

Az országok kiválasztásánál arra törekedtem, hogy elsősorban a fejlett nyugat-európai országok példáján keresztül mutassam be az említett szempontok szerepét és érvényesülését a hatékonyság perspektívájából. Fontosnak tartottam a miénkhez hasonló kontinentális jogrendszerű Németország és Ausztria bemutatását, továbbá a nagy hagyománnyal és fejlett büntető eljárásjogi szabályozással rendelkező Franciaország, illetve a viszonylag újabb eljárásjogi törvénnyel rendelkező Olaszország citálását. Ellenpólushént elengedhetetlennek tartom az Egyesült Királyság megemlítését is. Az elemzés nézőpontját az ügyészség és a nyomozó hatóság kapcsolata a büntetőeljárás menetében, illetve elsősorban az „eljáráskezdeti” diverziók helyzete jelenti. A számok tükrében a rendszer hatékonyságára, a százezer lakosra jutó bűncselekmények száma, az arányosított rendőri és fogvatartotti létszám alapján következtettem. Említésre érdemes persze a váderedményesség is, amelyre nézve sajnos nem rendelkezem minden országra nézve elegendő adattal, így ebből a tényezőből nem tudtam következtetéseket levonni.

30 Nagy (2007) 164.

31 R (87) 18. számú Ajánlás a büntetőeljárás egyszerűsítéséről; Indokolás (elfogadta a Miniszteri Bizottság 1987. szeptember 17-én a miniszteri megbízottak 410. ülésén)

32 R (81) 7. számú Ajánlás B/6. pont

33 R (81) 7. számú Ajánlás C/8. elv

Németország³⁴

Az ügyészség és a nyomozó hatóság kapcsolata

Németországban Magyarországhoz hasonlóan a rendőrség nem az igazságügyi minisztériumnak – mint az ügyészség –, hanem a belügyminisztériumnak van alárendelve. Ez a besorolás az ügyészségi hatalmat korlátozza. Azért, hogy az ügyészség ütőerejét a bűnözés elleni harcban ne nagyon gyengítsék, az ügyészség a rendőrség irányába utasítási jogosultságot kapott (StPO 161. § I.).³⁵ Ez az utasítási jogosultság valamennyi rendőrségi hivatalnokkal szemben fennáll, azzal a lényegi megkülönböztetéssel, hogy egyes rendőrségi hivatalnokok, a nyomozó személyek (*Ermittlungspersonen*)³⁶ közvetlen ügyészségi irányítás alatt állnak. Nekik az StPO szerint egy sor különleges jogosítványuk van, többek között az, hogy az ügyészség valamennyi rendelkezését végre kell hajtaniuk (GVG 152. §).³⁷ A többi rendőrségi hivatalnok ugyancsak köteles az ügyészség megkeresését teljesíteni (StPO 161. § I. 2.), miközben nem állnak az ügyészség formális irányítása alatt. A megkeresés „lehetősége” törvényből adódik, mivel ezen hivatalnokok vonatkozásában közvetlen fölé- és alárendeltségi viszony nem áll fenn.³⁸ Az ügyészség lényegében nem foganatosító szerv, ezért „kéz nélküli fejnek” is nevezik.³⁹

Az azonos kontinentális modell ellenére óriási különbség a magyar és a német struktúra között, hogy a német rendszer érett módon belátja a hatékonysághoz szükséges irányítási alapvetéseket: a nyomozó hatóság közvetlen vizsgálati tevékenysége a tevékenység- és működésirányításban nem válik szét, így az eltérő eredményességi prioritások jól tisztázott kapacitáskezelési és irányítási modellben öltönek testet.

A legalitás elvére épített kontinentális jogrendszerben a diverziós lehetőségek meglehetősen korlátozottak a nyomozati szakaszban. Diverzióra csak a nyomozás lezárultával nyílik meg a lehetőség. A nyomozás megindítása előtt azonban még van lehetőség diverzióra, elsősorban az egyszerű diverzióra. A törvényi szabályozás hiányában azonban főként a joggyakorlat és a belső szabályozók munkálták ki a metódusokat, hogy milyen esetekben kerül el a rendőrség a jelentéktelen ügyek miatti nyomozás megindítását.⁴⁰ A rendőrségnek nincs jogosultsága az StPO 153. § (1) bekezdése szerint a bűnüldözésről való lemondásra, mert az ügyiratot az ügyészségre kell továbbítani. A saját kezdeményezésére indított nyomozást mégis megszakíthatja, ha úgy látja, hogy az ügyészség a bűnüldözéstől feltehetően eltekintene. Ebben az esetben a nyomozást nem folytatja tovább, hanem az ügyésztől utasítást kér arra nézve, hogy az ügyészi di-

34 Németországban a váderedményesség: 80,5 százalék. Lásd: *A vád törvényességének vizsgálata 2013.* 40.

35 Német büntető perrendtartás – *Strafprozessordnung, StPO.*

36 Lényegében ügyészségi segédtisztviselők, akik mindenben az ügyészség utasítása szerint járnak el. Lásd: Hellmann (1992) 91–92.

37 Német bírósági szervezeti törvény – *Gerichtsverfassungsgesetz, GVG.*

38 Herke (2011) 29.

39 Roxin (1993) 14.

40 Hermann (1984) 465.

verzióhoz szükséges feltételek fennállása esetén⁴¹ tovább folytassa-e a nyomozást vagy sem.⁴² Ebben a körben a rendőrség úgy tud munkát spórolni, ha először a 153. § (1) bekezdéséhez szükséges körülményeket deríti fel.⁴³ Az egészen jelentéktelen esetekben a rendőrségnek az arányosság elvén (*de minimis non curat praetor*) alapuló passzivitása törvényi felhatalmazás és jogszabályi rendelkezés hiányában is elfogadható.⁴⁴

Németországban 2010-ben 7230 regisztrált bűncselekmény jutott százezer lakosra, s ez 37,5 százalékkal jobb a hazai eredménynél, hiszen ennyivel több bűncselekményt kezelt a büntető igazságszolgáltatás. A rendőrarány 296,5/százezer lakos volt, ami szintén 20 százalékkal jobb, mivel az alacsonyabb rendőrlétszám javítja a hatékonyságot.⁴⁵ A fogvatartotti arány 85,3/százezer lakos volt, ez 48 százalékkal alacsonyabb, mint a hazai, hasonló időszakra vetített arányszám.⁴⁶ Következésképpen jelentősen nagyobb bűnözéssel kisebb rendőri apparátus kevesebb börtönépességet produkált, ami lényegesen kisebb társadalmi költséget okozott, így számottevően javította a büntető igazságszolgáltatás hatását is, úgy, hogy közben a közbiztonság Németországban kitűnő, ráadásul pozitív a rendőrség lakossági megítélése is. A százaléértékek summája szerint a német modell 105,5 százalékkal hatékonyabb.⁴⁷

Az Egyesült Királyság és Wales⁴⁸

Angliában a rendőrség nincs felosztva funkció szerint sem, az úgynevezett *police judiciaire* van megbízva a bűnyügek megoldásával. A bűnüldözési funkcióit tekintve a rendőrség Angliában és Walesben két fontos szempontból különbözik a kontinensen található rendőrségtől:

- A bűnesetek nyomozását nagyrészt önállóan végzi. A rendőrség nem a közbiztonság irányítása vagy a bírósági utasítás alapján folytatja a nyomozást.
- Amint befejezte a vizsgálatait és azonosította a terheltet, a rendőrség dönti el, hogy vádat emeljen-e, a vád képviseléről azonban a vádló (ügyész) dönt.

41 A büntetendő cselekmény vétség legyen, és közbiztonság. Csekély fokú elkövetői felelősség, továbbá a társadalom érdekének hiánya álljon fenn, ezenkívül elkövetői, ügyészi és bírósági hozzájárulás szükséges a rendelkezés alkalmazásához.

42 KMR (1998) 2. 153. §

43 A rendőrség által lefolytatott nyomozás eredményének átadásakor a következő intézkedéseket lehet indítványozni: tettes és áldozat egyezsége (az StPO 155. §-a alapján), a bűnüldözéstől való eltekintés (az StPO 153. §-a alapján), egyszerűsített eljárás végrehajtása (az StPO 417. §-a alapján), egyszerűsített eljárás fiatalkorúval szemben (az ifjúságvédelmi törvény, a JGG 76. §-a alapján). Az StPO 153. §-át akkor alkalmazzák, amikor a terheltnek különösen csekély bünt róttak a terhére, nem közérdek a bűnüldözés, így azt az ügyészség hozzájárulásával a fő eljárás megnyitására az illetékes bíróság mellőzi. A bíróság hozzájárulása nem szükséges akkor, amikor a cselekmény a legkisebb mértékű büntetéssel fenyegetett, és a bűncselekmény által okozott következmény is csekély.

44 KMR (1998) 8.

45 A rendőri létszámadatok ügyfeldolgozásban és nyomozó hatósági tevékenységben érintettek szerinti bontására nem volt lehetőségem, leginkább azért, mert a kontrollországokból nem állnak rendelkezésre ilyen jellegű összehasonlítható adatok. Egyébként a hazai, kizárólag nyomozati tevékenységgel foglalkozó kollégák aránya 10 ezer körül alakul – ez a teljes rendőrség létszámának alig több mint egyharmada. Természetesen ezek az adatok torzítják az adat-összehasonlítható eredményt, azonban lényegesen nem változtatják meg, főként, ha a bűnüldözést a rendőrség elsődleges és alapvető feladatának tekintjük, és a társadalmi költségek oldaláról közelítjük meg a büntető igazságszolgáltatás területét.

46 A 2010-es magyarországi adatok szerint a bűncselekmények aránya: 4519/százezer lakos, a rendőrarány: 370/százezer lakos, a fogvatartotti arány: 165/százezer lakos.

47 Clarke (2013)

48 Váderedményesség: 83 százalék. Lásd: *A vád törvényességének vizsgálata 2013.* 40.

„Más országokkal összehasonlítva az angol koronaügyészek kevésbé fontos szerepet játszanak a büntető igazságszolgáltatási rendszerben. Nincs joguk a rendőrség tevékenységének ellenőrzésére, és a rendőrség az (nem pedig a koronaügyész), aki döntést hozhat, hogy vádat emeljenek-e vagy sem. 1985 előtt a legtöbb vádat a rendőrség emelte, amelynek hivatalos szerepe a nyomozásra és a vádemelésre is vonatkozott. Az 1985-ös törvénysértések miatti vádemelési törvény (*Prosecution of Offences Act*)⁴⁹ a rendőrségre bízta azt a hatáskört, hogy eldöntse, vádemelést kezdeményez-e vagy sem. De ha a rendőrség elindítja a vádemelés folyamatát, ezt követően át kell adnia az aktát a CPS-nek,⁵⁰ amelynek joga van lezárni az ügyet.”⁵¹

Az angolszász rendszerben teljesen független a rendőrség a bűnüldözési funkció betöltésének tekintetében, még a vádemelés is az ő kompetenciája, így ebben a modellben a teljes decentralizáció elvét követve a tevékenység és a működésirányítás semmilyen formában nem keveredik, azok vegytisztán különválaszthatóak. Amennyiben a koronaügyész úgy látja, hogy a rendőrség által emelt vád nem megalapozott, úgy lezárhatja az ügyet, egyébként átveszi és a vádat a bíróság előtt képviseli.

Angliában 2010-ben 6682 regisztrált bűncselekmény jutott százezer lakosra, ami 32 százalékkal több a hazai számnál. A rendőrarány 232,3/százezer lakosra jött ki, s ez szintén 37 százalékkal jobb eredményt jelent, mivel a kevésbé decentralizált hatásköri rendszerben működő rendőrlétszám javította a hatékonyságot. A fogvatartotti arány 139/százezer lakos volt, ami 16 százalékkal kevesebb, mint az itthoni, tehát lényegesen nagyobb bűnözéssel sokkal kisebb rendőri erő egyötödével kisebb börtönnépességet produkált, így növelve a költséghatékonyságot. A százalékkértékeket összeadva a büntető igazságszolgáltatás határfoka 85 százalékkal magasabb a hazainál.

Franciaország

Franciában a *police judiciaire* (PJ) vagyis a rendőrség a legalitás elve alapján az ügyész irányítása mellett vagy hivatalból jár el önállóan egészen a vizsgálati szakasz megnyitásáig. Addig fő feladatuk a bizonyítékok beszerzése és az elkövető felderítése. Amikor vizsgálati szakaszba ér az ügy, kikerül az ügyész irányítása alól, és átkerül a vizsgálóbíróhoz. A rendőri tevékenység hierarchikusan megosztott attól függően, hogy civil hatalomhoz tartozik-e, így a polgári rendőrség (*police*) a belügyminisztériumhoz, míg a katonai (*gendarmarie*) rendőri erők a honvédelmi minisztériumhoz tartoznak. A civil hatalomhoz tartozó PJ-k a rendőrségi területi egységeket nem teljesen lefedő ügyészek tevékenységirányítása alatt állnak. Alapvetően hatalmi tényezők és a nyomozás szakaszai (felderítés, vizsgálat), így az akkuzatórius elemek kerülnek túlsúlyba, de már a vizsgálóbíró irányítása alatt. Eltérő az eljárás, ha *contravention* (kihágás), *délit* (vétség) vagy *crime* (büntett) történik, az utóbbi kettőben a rendőrség lényegesen nagyobb hatáskörrel rendelkezik.⁵² A vádemelési nyomozás (*instruction*) lényegében meg-

49 Az 1987-es büntető igazságszolgáltatási törvény: Criminal Justice Act.

50 CPS: koronaügyész.

51 Herke (2011) 30–31.

52 Herke (2012) 22.

felel a magyar nyomozási vizsgálati szakasznak, amelynek alapján elképzelhető sommás (szóbeli meghallgatás nélküli) ügybefejezés is. A vizsgálati szakasz csak a legsúlyosabb deliktumok esetében kötelező, szemben a magyar vizsgálati szakasszal, ahová minden esetben a felderítés után kerül az ügy, vagy ahol eleve az elkövető ismertsége esetén indul a „nyomozás”. A francia büntetőeljárás (CPP)⁵³ a szervei irányítás hatékonysága szempontjából jól átlátható, a feladatai elhatárolhatóak egymástól. Az eljárás menete igyekszik az egyes funkciókat az eljárási szereplőkhöz kapcsolva differenciálni, és a legkisebb tevékenységismétlődés nélkül realizálni.

Franciaországban 2010-ben 5670 regisztrált bűncselekmény jutott százezer lakosra, ami 21 százalékkal több a hazainál. A rendőrarány 343/százezer lakos volt, s ez szintén 7 százalékkal jobb arány, mivel az alacsonyabb rendőrlétszám javította a hatékonyságot. A fogvatartotti arány 107,5/százezer lakos volt, ami 54 százalékkal kevesebb az itthoninál, tehát arányában nagyobb bűnözés esetén közel azonos rendőri erő feleakkora börtönépességet produkált, s ez a diverziós lehetőségeknek megfelelően a költséghatékonyságot növeli. A százaléértékeket összeadva a büntető igazságszolgáltatás hatásfoka a miénknél 82 százalékkal magasabb.

Olaszország⁵⁴

Olaszországban különálló rendőrség végzi a nyomozást, amelyet bírósági rendőrségnek neveznek (*polizia giudiziaria*). Feladatát tekintve a CPP 55. cikk⁵⁵ alapján azonos a bűnüldözési feladatot is ellátó más országok rendőrségeivel. A büntetendő cselekményekről való információszerzés és a bizonyítási eszközök beszerzése érdekében a nyomozási cselekmények végrehajtása tartozik tevékenységi körébe. A bírósági rendőrség dolgozói azonban az ügyész tevékenység- és működésirányítása alatt állnak, és helyileg is az ügyészségen van egy osztályuk, ahol bármely ügyész közvetlen megbízást adhat a rendőrségi alkalmazottnak nyomozati cselekmények elvégzésére. Az olasz büntetőeljárás menete hasonlít a magyaréhoz, annyi különbséggel, hogy a vádemelést követő előkészítő tárgyalás a vád érdemi, vagyis tartalmi és formai követelményének előzetes megvitatásával és a főtárgyalásra való alkalmasságának vizsgálatával folyik.⁵⁶ Az olasz büntetőeljárásban az irányítási viszonyok letisztultan mutatják a tevékenység és a működésirányítás azonosságának szükségességét, amely menetét tekintve a magyarországi büntető eljárásjogéhoz nagyon hasonló szakaszokból áll. Eltérésként mutatkozik a vizsgálati tevékenység ügyészi felügyeletén túl a vád törvényességének előzetes bírósági vizsgálata, amely érdemi megfontolásból bírósági kontroll alatt és akkuzatórius keretek között „alkalmasnak nyilvánítja” a vádat, azaz formai és tartalmi szempontból egyaránt dönt róla.

53 Az 1958-as francia büntető perrendtartás – *Code de procédure pénale*.

54 Nincs konkrét váderedményességi adat, de a hasonló büntetőeljárási rendszerrel és intézményi struktúrával rendelkező Spanyolországban 75 százalék körül alakul. Lásd: *A vád törvényességének vizsgálata 2013.* 40.

55 Az 1988-as olasz büntető perrendtartás – *Codice di Procedura Penale*.

56 Herke (2012) 23.

Olaszországban 2010-ben 4397 regisztrált bűncselekmény jutott százezer lakosra, ami 2,5 százalékkal kevesebb, mint hazánkban, tehát ez negatív előjelű érték. A rendőrány 463/százezer lakos volt, s ez 1,5 százalékkal kevesebb a nálunk mértnél, így jobb, mint a hazai mutató. A fogvatartotti arány 115/százezer lakos volt, ami 30 százalékkal kevesebb, mint az itthoni érték, tehát az olasz felé billenti a mérleg nyelvét. A rendőri létszámadatok kissé csalókéak, ezt az okozhatja, hogy a korábban már említetteknek megfelelően jóval cizelláltabbak Olaszországban a rendészeti funkciók, így e körbe többek között beletartozik a honvédelmi feladatokat ellátó katonai célú *gendarmarie* tevékenysége is. Másrészt nálunk az önkormányzatok rendészetét képviselő közterület-felügyelet nem épül be a rendőri létszámadatokba, miközben ezeket a feladatokat az elemzett országokban szintén főként rendőri erők látják el. Mindezek ellenére közel azonos bűnözéssel nagyobb rendőri erő jóval alacsonyabb börtönnépességet produkált, s ez a diverziós lehetőségeknek megfelelően Olaszországban is növeli az igazságszolgáltatás költséghatékonyágát. A százaléktételeket összeadva levonhatjuk a következtetést: az olaszországi büntető igazságszolgáltatás hatásfoka 29 százalékkal magasabb a hazaiénál.

Ausztria

Az osztrák jogrendszer mindig is hatással volt a hazai szabályozásra. Ez megfigyelhető az osztrák büntetőeljárás törvény esetében is. Az osztrák büntetőeljárás törvény, a „Strafprozessordnung 1975, BGBl 1975/631 idF” 30 főrészből áll. Az osztrák büntetőeljárás a miénkhez hasonlóan a szigorú legalitás talaján áll.⁵⁷ Az eljárás lényegében *három szakaszból* áll: az előzetes szakasz a nyomozás (a nyomozás és a vizsgálat), a második a közbenső vagy tárgyalás-előkészítő szakasz, a harmadik pedig a főeljárás, vagyis a bírósági tárgyalás. Nincs büntetési és vétségi eljárás, a pénzbüntetéssel vagy egyévi szabadságvesztéssel fenyegetett vétségekben a helyi bíróság az ügyész írásos vádindítványa alapján, formális vizsgálatot követően dönt. Az egyesbíró az esküdtszéki eljárást nem igénylő, öt évet meg nem haladó vétségek esetében dönt. Az ügyész értékeli a cselekményt, és ő dönt arról, hogy szükség van-e nyomozásra; mint perfél maga nyomozási cselekményeket nem végezhet, viszont a nyomozással megbízhatja a közbiztonsági hatóságokat⁵⁸ vagy a vizsgálóbírót. Mindig az ügyész dönti el, hogy melyik szervet keresi meg a nyomozási feladatokkal, ilyen esetben a nyomozást végző szervnek nincs mérlegelési joga a célszerűséget illetően. A gyakorlatban széles körű tényfelderítés zajlik az előzetes eljárásban. Ezt követően az ügyésznek lehetősége van az ügy lezárásának egyik verziójaként diverziót alkalmazni,⁵⁹ amennyiben fennállnak ennek törvényi feltételei, továbbá az ügyet lezárni, a pótmagánvádló fellépésének lehetősége

57 Nagy (2007) 187.

58 Ez a vidéki csendőrségből, illetve a városi rendőrségből állt. 2006-tól egységessé vált a két rendőri szervezet.

59 StPO, 90a § (1) bek. Az ügyész lemond a bűnüldözésről olyan felderített tényállásra alapozott ügy esetében, amikor úgy látja, hogy pénzüsszeg fizetésére, próbára bocsátásra pártfogó felügyelet elrendelése mellett, köz érdekében végzett munkára, illetve peren kívüli egyezsége van lehetőség, és nem olyan súlyos az elkövető bűnössége, és ettől kellő visszatartó hatás várható.

mellett. A nyomozás sikeressége esetén vizsgálatot indítanak, amiről a vizsgálóbíró határozattal⁶⁰ dönt, vagy ennek sürgőssége esetén vádiratot nyújt be a bíróságra.

A legjelentősebb különbség, hogy a nyomozás befejezését követően – a magyar büntetőeljárással szemben – az eljárást egyszerűsítő megoldásként jelen van a diverzió. A vizsgálatra csak külön döntés esetén kerül sor, így nem duplázódik a rendőrségi nyomozás azzal, hogy ugyanaz a szerv két szakaszra bontja a nyomozást, így ismételve és elnyújtva a büntetőeljárást. A nyomozás jól definiálhatóan akkor fejeződik be, ha tisztázták, hogy szükség van-e büntetőeljárásra, illetve ki ellen kell azt lefolytatni. Addig a vizsgálat arról szól, hogy konkrét bűncselekmény miatt konkrét személlyel szemben kell-e vádat emelni vagy lemondani a vádemelésről. A vizsgálati szakasz elrendelése lényeges momentum, mert innentől a vádelv lép életbe, és a terhelt perfél lesz. A vizsgálóbíró alkalmazhat diverziót, vagy visszaküldheti az ügyiratot az ügyésznek, ha az vádra alkalmatlan. A vizsgálat indítványozása teljes mértékben az ügyészen múlik, bár az említett vizsgálati tevékenységet csak a vizsgálati bíró végezheti, lényegében „bíró-sági” szabályok szerint. Az előzetes eljárás felosztása tulajdonképpen teljes mértékben megfelel a magyar nyomozás felderítési és vizsgálati felosztásának, de – amint látható – a vizsgálat csak nyomozáslezárással és vizsgálóbírói döntéssel indulhat el.

Az osztrák ügyész nem rendelkezik korlátlan irányítási jogkörrel a rendőrség felé. Természetesen fordulhat kifejezett kéréssel a rendőrség felé, de a nyomozás érdemi folyamatára, annak mikéntjére vagy időkeretére nem bír befolyással. Az osztrák rendszerben élesen elválnak a tevékenység és a működésirányítás, s ez a büntetőeljárás sajátos menetéből ered. Az eljárás egyes részei így alapjaiban jól tagoltak, elemei nem keverednek és ütköznek egymással. Miután a rendőrség az ügyészség megkeresésére elvégezte a szükséges nyomozási feladatokat, az ügyész dönthet úgy, hogy további nyomozási feladatokat határoz meg számára. A két szervezet viszonyát alapvetően a rugalmas kooperáció jellemzi, ahol bizonyos határokon belül a rendőrség teljesíti az ügyész kéréseit.⁶¹

Kezdeti diverzió Ausztriában

A diverzió Ausztriában történő bevezetése több okra vezethető vissza. A nemzetközi tendenciák hatására a bagatell bűnözés stigmatizációs hatásainak csökkentése érdekében látszott szükségesnek a pénzbüntetés felváltása a jóvátétellel, de a sértett szerepe is felértékelődött. Az elítélések nagy száma is elérte a politika ingerküszöbét. Minde mellett az osztrák büntető szankciókkal kapcsolatos kutatások kimutatták, hogy a vizsgálóbíró független attól, hogy súlyos, illetve közepes büntetéseket alkalmaznak-e.⁶² A fiatalok esetében a diverzió pozitív tapasztalatai szintén ezt indokolták. Ráadásul a büntetési paletta igen szűknek bizonyult a kisebb súlyú bűncselekmények kezelésére, valamint a szabadságvesztés visszaszorításával kapcsolatos igényeknek való megfele-

60 StPo, 91. § (1) bek.

61 Forrás: www.euro-justice.com/member_states/austria/country_report/1362/

62 Pilgram (1991) 577. In: Fakó (2003) 100.

lésre.⁶³ Ausztriában a 2008 elején hatályba lépett büntetőeljárású novella hozott reformot.⁶⁴ Ez főként a tárgyalást megelőző szakaszban és a sértetti pozíció változásában jelent meg karakteresen. Mindezzel kiszélesítette a sértetti részvételi jogokat biztosító szabályozást, és kötelezővé tette a hatóságok számára a jóvátétel biztosításának feladatait.⁶⁵

A diverziókat az ügyész és a bíróság alkalmazza, ha annak törvényi feltételei fennállnak, mindössze az egyes diverziós formák kiválasztásánál élhet mérlegeléssel. A diverziók alkalmazásához nem követelik meg a beismerő vallomást sem, azonban ha a terhelt nem ért egyet az alkalmazott diverzióval, úgy kérheti a rendes eljárás lefolytatását.

Diverziós intézkedések:

- a vádemelés elhalasztása 1 vagy 2 éves időtartamig, esetleg pártfogó felügyelet alá helyezés, valamint a kötelezettségek meghatározása,
- az elkövető pénzüsszegfizetésre való kötelezése,
- közérdekű munka előírása,
- peren kívüli egyezség, amely nem feltétlenül jelenti azt, hogy tényleges elkövető-áldozat mediációra sor kerül.⁶⁶

*A diverzió jogi feltételei:*⁶⁷

- a tényállást megfelelő módon tisztázni kell,
- a bűncselekmény legfeljebb 5 évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő,
- a gyanúsított büntetőjogi felelőssége csekélynek minősül,
- a bűncselekmény nem okozott halált – kivétel pl. fiatalkorúnál a közúti baleset,
- nem indokolt a hagyományos büntetőjogi szankció alkalmazása a generális és a speciális prevenció eszközeire való tekintettel,
- 2008 óta a kár jóvátétele is.

A törvényi feltételek fennállása esetén a tárgyalás és a vádemelés előtti szakaszban az ügyész köteles a terheltnek javaslatot tenni valamelyik diverziós intézkedés alkalmazására. A vádemelés után a bíróság kötelessége a javaslattétel. Az ügyész választja ki a diverziós intézkedést, amelynek során az áldozat érdekeire is figyelemmel van. A terhelt beleegyezésével történik az intézkedés alkalmazása. Amennyiben a terhelt az eljárás folyamán nem kívánja a diverziós intézkedés fenntartását, úgy a büntetőeljárás az előbb említetteknek megfelelően a hagyományos útra lép.

Ausztriában 2007-ben 45 317 esetben alkalmaztak diverziót, amelyből a legnagyobb arányt, csaknem a felét a pénzüsszegfizetés tette ki. A sikertelen diverziók száma a próbaidőnél és az áldozat-elkövető egyezségnél merült fel, közel egynegyede hiúsult meg. Egyébként figyelemre méltó, hogy 9379 esetben került sor mediációra,⁶⁸

63 A kezdetnek egy 1985-ös áldozat-elkövető kísérleti projektet tekintenek, amelyet kizárólag fiatalok elkövetők és áldozataik viszonylatában lehetett alkalmazni, jogalapját az akkor hatályos törvény fiatalokúak esetében nyújtott mérlegelési lehetősége biztosította.

64 Hilf–Anzenberger (2008) 886.

65 StPO 10. §

66 Bruckmüller–Koss (2010) 110.

67 StPO 198. §

68 Bruckmüller–Koss (2010) 111.

miközben 2451 hazai esetről számolhatunk be, hasonló sikerességi rátával.⁶⁹ Ausztriában lehetséges mediáció a megegyezés hiányában is, ez közel ezres esetszámot jelent évente. Még érdekesebb a fordított arányú eltérés Magyarország és Ausztria között a bűncselekményfajtákban: míg ott a mediált ügyek 84 százaléka erőszakos bűncselekmény és 16 százaléka vagyon elleni, addig nálunk 16 százalékot tesz ki a személy elleni és 56 százalékot a vagyon elleni (a fennmaradó hányad pedig közlekedési).

A fő különbség az alkalmazás gyakoriságában mégis a diverziók koordinálására, bonyolítására elkülönített szervezetrendszerben (*Neustart*), és annak magas profizmusában rejlik. A sértett szándékai és az állami büntetőigény szempontjai persze egyformán döntőek. Az állam azon kötelessége, hogy a bűncselekmény áldozatát a büntetőeljárás lefolytatásával segítse, nem feltétlenül jelenti azt, hogy mindenképpen marasztaló, a büntetőjogi felelősséget megállapító döntést kell hoznia, ugyanis a hagyományos büntetőjogi szankciók alkalmazása, illetve a szigorú ítélezés nem feltétlenül áll a sértett érdekében.⁷⁰ Az áldozatnak gyakran az is elég, ha az állam valamilyen hivatalos formában reagál arra, hogy bűncselekmény történt.⁷¹

Ausztriában 2010-ben 6230 regisztrált bűncselekmény jutott százezer lakosra, 27,5 százalékkal több, mint hazánkban. A rendőrarány 325/százezer lakos volt, ami szintén 12 százalékkal jobb arány, mivel az alacsonyabb rendőrlétszám javítja a hatékonyságot. A fogvatartotti arány 101/százezer lakos volt, ennél csaknem 39 százalékkal több az itthoni, tehát lényegesen nagyobb bűnözéssel kisebb rendőri apparátus kevesebb börtönnépeséget produkált, lényegesen kisebb társadalmi költséget okozva. A százaléktételek összesített hatásfoka 78,5 százalékkal magasabb a hazai adatoknál.⁷²

„Elvesztegetett” lehetőség: a jelenleg hatályos 1998. évi XIX. büntetőeljárás törvény koncepciója

Idestova húsz éve annak, hogy 1994-ben a kormány az új büntetőeljárás törvény koncepcióját kormányhatározat formájában nyilvánosságra hozta.⁷³ Ebben fogalmazta meg, hogy a nyomozás feladata elsősorban a vádhatóság tájékoztatása, így a nyomozásnak alapvetően az aktuális bizonyítási eszközök felderítésére kell irányulnia, nem pedig a bizonyító tények rögzítésére. A megismételhetetlen bizonyítási cselekményeket kivéve írásban sem kell rögzíteni a bizonyítási eszközök felderítése során szerzett ismereteket.

A kodifikációs koncepció olyan büntetőjogi felelősségrevonási rendszert kívánt kiépíteni, amelyben a felelősség a közvetlenség elvének tiszteletben tartásával a tárgyaláson dől el, és amelyben a korábbi eljárási rendnél jobban érvényesül a kontradiktórius elv, ezen belül pedig a felek rendelkezési joga. A koncepció nyolc pontban határozta meg az új törvény kidolgozásának szempontjait, amelyek egyike a funkciómegosztás

69 Wágner (2010) 179.

70 Bruckmüller–Koss (2010) 115.

71 Sessar (1985) 1137.

72 Steve (2013)

73 2002/1994. (I. 17.) Korm. határozat a büntetőeljárás koncepciójáról

elvének érvényesítése, a rendőri, ügyészi és bírói teendők világos elhatárolása volt. Célként fogalmazódott meg az alapeljárás dominanciája mellett az új, egyszerűsített eljárások kialakítása az ügyek differenciált elbírálására. A nyomozás során a mai részletességgel megkívánt írásbeliség az eljárási cselekmények egy részénél mellőzhető, mert annak garanciális jelentősége nincs. A bűnözés egyes formái, a Btk.-ban szabályozott egyes bűncselekmények – kivált a gazdasági bűncselekmények – elbírálása ugyanakkor elengedhetetlenné teszi, hogy az ilyen ügyek megfelelően előkészítve kerüljenek a bíróságok elé. Ezekben az eljárásokban természetesen az okirati bizonyítás dominál, és ez a bírótól azt kívánja meg, hogy az a ma követett módszerrel kerüljön a tárgyalásra.⁷⁴

Jogosan merült fel a kérdés, hogy a törvényalkotási folyamatban hogyan viszonyult a szervezeti rend reformja az eljárásjog reformjához, melyeknek tulajdonítottak nagyobb jelentőséget. Megállapítható, hogy a szervezeti reform a pénzügyi kérdések miatt második helyre szorult. Így az eljárásjogi reformokat követhették volna a szervezeti változások. Evidenciának tartották, hogy az eljárás rendjén belül a tények felderítése, megállapítása, mérlegelése és értékelése kapcsán az inkvizitórius és az akkuzatórius elemeknek egyensúlyban kell maradniuk. *„A másik általánosítható evidencia, hogy az eljárásnak két egyenrangú szakasza van, amelyek egymásra épülése vagy egymástól leszakadása sem lenne helyénvaló. Az egymásra épülés a mechanikus megismétléshez, a leszakadás pedig a felesleges megismétléshez vezet, ami pedig egyaránt árt a büntető igazgatszolgáltatásnak. Vagy azért, mert a döntés jogerős lesz ugyan, de nem megnyugtató, vagy pedig azért, mert az időszerűség romlik. Ezért helyes az a szabályozás, miszerint a bíróság előtti eljárás alapját továbbra is a nyomozással megállapított és vádemeléssel felrótt tények képezik, ám nem szükséges pótnyomozásra visszaadni az ügyet, ha a bizonyítás kiegészítése válik szükségessé.”*⁷⁵

A harmadik általánosítható evidencia a hatóság teljesítőképeségével függött össze. Úgy gondolták, hogy a bevezetőben is megfogalmazott „legalitás” elv kényszerű ügyszerelekiós mechanizmusának káros hatásait majd az ügyészi professzionalizmus fogja ellensúlyozni: *„Az ügyész jogi felkészültsége és hivatásának ethosza alapján alkalmas lehet arra, hogy idejében kiszűrje azokat az ügyeket, amelyekben a felelősségre vonás valószínűtlen, ugyanakkor a bírósági elvárások ismeretében (a rendőrség nincs kapcsolatban a bírósággal, csak az ügyész) a nyomozást nyilván úgy irányítja, hogy majd a vád képviselőt eredményesen legyen képes ellátni.”*⁷⁶ A legalitás talaján álló eljárási forma nemzetközi tapasztalatok igazolása szerint már jó ideje nem tartható. Ennek halvány korrekcióját szolgálta a nyomozásban az együttműködő terhelttel szembeni nyomozásmegszüntetés. Ám számos más bírósági eljárási formához kapcsoltnak bekerült a törvénybe az opportunus, amely az ügyészre bízta az „alkuszi” pozíciót, így ő dönthet az egyszerűbb eljárási formák alkalmazása mellett. Ugyanakkor a törvény – lerontva a főszabályt – a nyomozó hatóságok tekintetében is biztosította az önálló nyomozás lehetőségét, és nagyobb részben feljogosította a nyomozó hatóságot a döntési jogkörök ügyészi közre-

74 *Ügyészségi értesítő.*

75 Márki (2003) 11.

76 Bárd (1997) 93.

működés nélküli gyakorlására is, anélkül hogy esetében a legalitás elvén csorbát ejtett volna, ki is iktatva ezzel az idézett eredeti célt.

Emellett viszont nem vezették be a koncepció kezdetén még hangsúlyosan képviselt azon elemeket sem, amelyek vegyítették volna az angolszász típusú tárgyalási elemeket a kontinentális joggal. A radikális jogintézményi reform helyett az igazságszolgáltatás ütemezett „átállítása” tűnt járható útnak, s ezt leginkább a jogalkalmazás rugalmatlanságával indokolták.⁷⁷ Így a látszólag nagyfokú átszabályozás ellenére a szervezet nem követte érdemben a törvény szellemiségét. A büntetőeljárás reformjában elképzelt szerepükhöz képest nem történt meg a rendőrség bűnüldözéssel foglalkozó szervezeti egységei és az ügyészség viszonyának reformhoz igazítása, és e hatóságok szervezeti struktúrájának az eljárási rend változásához igazodó átalakítása – ez elsősorban a politikai akarat egyre sürgetőbb „beteljesítésének” volt betudható. *„Amennyiben a szervezeti reform társadalmi-politikai és szakmai feltételei nem adóttak, akkor az eljárási törvény olyan módosítása szükséges, ami helyreállítja a jog és annak végrehajtására rendelt szervezet közötti harmóniát.”*⁷⁸

A szervezeti változások elmaradásán túl hiú ábránd volt a törvényben foglalt formai lazításokhoz komoly reményeket fűzni. *„Az új Be. a nyomozó hatóság egyéb adatszerző tevékenységének kodifikálásával és a jegyzőkönyvet helyettesítő jelentés általános engedélyezésével (168. §) visszahelyezi jogaiba a kriminalisztikát. Széles körű lehetőséget ad arra, hogy a nyomozó hatóság, illetve annak tagja kevésbé alakszerű és bürokratikus körülmények között derítse ki azt, hogy meglevő kezdeti ismeretekre építve honnan, hogyan és milyen további ismeretek szerezhetők be, és ezek mennyiben nyújtanak alapot a múltbéli történés rekonstruálására. [...] Tágabb teret kell adni annak, hogy a nyomozó hatóság a vádhatóságot a bizonyítási lehetőségek felől tájékoztassa.”*⁷⁹ Összességében: *„Mindenki azt várta a leendő törvénytől, hogy biztosítsa az egyszerű, gyors, eredményes, hatékony büntető igazságszolgáltatási munka előfeltételeit. Mindezt lehetőleg takarékosan és persze az emberi jogok fokozott figyelembevételével. A szakmai szempontok mellett nem mellékes a közvélemény figyelembevétele sem, amely a törvénytől a bűnözés megfékezésének s, ha közvetetten is, a közbiztonság növekedésének elősegítését várta.”*⁸⁰ A várakozás sajnos meddő maradt: az eljárási rend lényegében oda jutott vissza, hol tartott az 1973. évi I. törvény hatálybalépésekor.⁸¹

A megindult szakmai viták során sokan aggódtak amiatt, hogy ha a gyorsítás érdekében a nyomozás keretében engedményt tennénk az írásbeliség követelményeinek – nem rögzítenénk például a tanúvallomásokat, a bizonyító tényeket –, akkor a garanciák csorbát szenvedhetnének. A bíróságok is jelezték, hogy ez esetben a tárgyalás nem lesz kellően előkészítve, a bíróság nem tud felkészülni a terheltek, illetve a tanúk kikérdezésére. Sikerült elérni, hogy a nyomozás ne csak a bizonyítási eszközök begyűjtését jelentse, hanem „garanciákkal körbeásta”, aprólékosan rögzítse a bizonyító tényeket is. Mindezt lényegében korlátlan időkerettel, hiszen a nyomozási határidők

77 Nagy–Kovács (2014)

78 Korinek (2007)

79 Bócz (2003) 43.

80 Farkas (1997) 107.

81 Kadlót (2004) 8.

meghosszabbításánál rendkívül bőkezű a jogalkotó az ügyészséggel, és így a nyomozás ma már szinte minden nem sablonos ügyben sok-sok hónapig tart, de nem ritkán éve-kig is elhúzódik. A gyanúsítottakat, tanúkat többször kihallgatják, szembesítik, több száz, több ezer oldalas nyomozati anyagok készülnek, amelyek igazán megkönnyítik a bíróság felkészülését. A nyomozás illetően felépítése a nyomozati iratot lelkiismeretesen tanulmányozó bíróságot egyben óhatatlanul a vád irányába orientálja. Vajon a nyomozási bizonyítással a büntető igazságszolgáltatás jogállamibb arculatú lett? E veszélyekre már idejekorán figyelmeztetett a szakma: *„Amennyiben a rendőrség a tanút a terhelő tényállási elemekre vonatkozóan hónapokkal korábban hallgathatja meg, mint a védő a saját mentő tényállási elemekre, ebben az esetben olyan egyenlőtlenség keletkezik, amely az emberi jogokra is kihatással lehet. [...] Fennáll a veszélye annak, hogy kizárólag a vádat bizonyító hiányos tényállást rögzíthetik az iratokban, és a védő ezt csak a nyomozás befejeztével ismerheti fel.”*⁸² A nyomozásbeli megismerés egyirányú, a megközelítés determinált és szubjektív, ez pedig az eredményes, vagyis vádemelési javaslattal záródó nyomozások számát növeli. Az időfaktort növelve körülményesebb lett a nyomozás. Ennek következménye, hogy rendkívüli módon eltolódott a nyomozási és a bizonyítási vallomások felvételének időpontja. A bíró érdeke az lett, hogy a nyomozati vallomását tartsa fenn minden résztvevő, különben nem lesz az ügy könnyen és egyszerűen megítélhető. Növelni kell a bírósági bizonyítás primátusát, és valóban itt kerülne sor a legtöbb bizonyítási eljárásra. Mindez azzal az előnnyel járna, hogy rövidülhetne a nyomozások ideje, és gyorsulna, javulna az időszerűség az eljárásokban.⁸³ Az eredeti koncepcióban a nyomozó hatóság ügyész alá rendelésével korántsem a nyomozás dominanciájának növelése vagy a munkateher és a felelősség lejjebb tolása volt a cél, sokkal inkább a nagyobb törvényességi kontroll biztosítása a „képzetlenebb” nyomozó hatóság bűnügyi szervei felett: *„a konstrukció egyidejűleg emelhetne volna a nyomozások szakmai színvonalát, hatékonyabbá tehetné volna azokat, növelve annak esélyét, hogy a vádemelés eredményeként megszülető ítéletekről visszajelzést kapjanak a nyomozók.”*⁸⁴

Bánáti – éppen ellenkezőleg – a jogállamiság gyengülését látja a túlzott mértékű ügyészi alárendeltségben. Az eljárások lassulását betudja a nyomozási szerep felértékelődésének, ám kizárólag a nyomozási és a bírósági főszakasz határának eltolását, áthelyezését látja megfelelő megoldásnak. Ez lényegileg ugyanahhoz a kiinduló dilemmához vezet, ami a kodifikációt megelőző viták és a koncepció megszületése kapcsán kiéleződött, és a bíróságok erősebb érdekérvényesítésének hatására a bírósági szupremáciához és a nyomozás formális szerepének leértékelődéséhez vezetett. Bánátival egyetértve úgy vélem, hogy ez a gyakorlatban a bűnügyi munka dominanciáját eredményezte.

82 Pintér (1997) 116.

83 Bánáti (2011) 209–219.

84 Hack (2002) 51.

Következtetések, javaslatok

A korábbi koncepcióban is boncolgatott kérdések Achilles-sarkának az alábbiakat tartom:

- a büntetőeljárások differenciálása,
- a diverziós eljárásjogi megoldásokban a nyomozó hatóság kompetenciájának kiterjesztése a kezdeményezésre és az előkészítésre,
- a tevékenység és a működésirányítás részbeni összehangolása.

Mi sem igazolja jobban ezen álláspontot annál, hogy a korábbi Be. (1973. évi I. tv.) mozgásterét is csökkentő eljárásjogi szabályozást rövid idő alatt felülírta a túlterheltség okozta gyakorlati igény, amely a korábbi törvény jogintézményeihez⁸⁵ való kényeszerű visszatérést vonta maga után. Ellenben a vétségi eljárás „differenciált” könnyítési megoldása⁸⁶ végképp kikerült a törvényből, így a nyomozó hatóság lényegében büntetőjogi alapú eljárási differenciálás nélkül maradt. Eredményességi küldetéséből és munkaszervezeti túlterheltségéből adódóan logikusan az egyszerű és gyorsan kinyomozható ügyek lettek számára az elsődlegesek, „rejtett” diverziós szelekciós tevékenysége tovább erősödött. A megoldást keresve könnyen felismerhető, hogy valójában két irányból kellene feloldani az ellentmondást: egyrészt törvényileg biztosítani a rendőrségi diverziós kezdeményezési lehetőségeket, másrészt bevezetni a büntetőjogi alapú eljárási ügydifferenciálást. Szintén nem elhanyagolható javulást eredményezhetne, ha az egyszerűsített eljárásokon kívüli alapeljárások esetében – az alrendszeri eredményességi ellentmondást feloldva – az ügyészség szoros felügyelete alá lehetne helyezni a nyomozó hatóság bizonyítási és vádelőkészítési tevékenységét végző vizsgálati munkaszervezetének működésirányítását is.

Az előbbieken már kibontott strukturális hatékonysági akadályokon túlmenően egyéb kérdések is felmerülnek a bűnüldözés hatékonysági krízisének kezelésével kapcsolatosan. Ilyen többek között a nyomozó hatóság hatásköri szabályozásának piramismodellje.⁸⁷ Ez aránytalanul nagyszámú ügyet rendel a helyi nyomozó hatóságokhoz, s ezzel kapacitását – merev és indokolatlan allokációval – túlterheli. Fenntartja a felsőbb szervtől való áttétel lehetőségét is, amellyel szemben a helyi nyomozó hatóságnak nincs lehetősége protestálni, hogy aktuális túlterheltsége miatt már nem képes színvonalasan ellátni a nyomozási feladatokat. Sajnálatos, hogy a Be. nem különbözteti meg ügýtípustól függően az egyszerű és alapeljárásokat, így ugyanolyan „túlbiztosítási”, vagyis garanciális kényszerekkel terhelt eljárási formában zajlanak a kisebb jelentőségű vétségi nyomozások. Az egyszerű nyomozásokat kifejezetten kógens önálló eljárás keretein belül szigorú Btk.-beli taxációval lehetne differenciálni. Ennek fő oka, hogy a bűncselekmények nyomozási és bizonyítási bonyolultsága és időigényessége nem a vétség-büntett dualitásban képzelhető el, illetve a szankció mértékében sem fejeződik ki az adott törvényi tényállás bizonyítási bonyolultsága. A taxáció alapját a helyi

85 Pl.: 172/A. § Feljelentés kiegészítése

86 A büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. tv. alapján a nyomozás a vétségi eljárásban.

87 A 25/2013. (VI. 24.) BM rendelet szabályai alapján a rendőrségi bűnüldöző hatáskörének szervezete piramisszerű, merev és hierarchikus.

szervek hatáskörébe tartozó egyszerű ténybeli és jogi megítélésű ügyek képezik, amelyek tömeges mértékben fordulnak elő. A gyors és hatékony nyomozások lefolytatása mellett fogalmazódik meg az a társadalmi és jogpolitikai igény, amely az ilyen jellegű ügyek gyors és eredményes felderítése és megoldása mellett tör lándzsát.⁸⁸ A nyomozások egyszerűsítése a bűnüldöző szervek kapacitásának növelését eredményezi, amely elsősorban a minőségi dimenzió javulásában és a bűnmegelőzési tevékenység aktivizálásában fog realizálódni.

Hasonlóan gyengíti az ügyek diverziós kimenetének szaporodását, hogy a konszenzuális eljárás (közvetítői eljárás) megindítási feltételeinek értékelése ugyancsak ügyészségi jogkörbe tartozik. Nehezen védhető álláspont, hogy amennyiben mindkét oldalról fennáll a megegyezés szándéka, a gyanúsított beismerte tettét, valamint képes és hajlandó is a kár megtérítésére, úgy a büntetőeljárás ilyen jellegű befejezése jogalkalmazói döntéstől váljon függővé.⁸⁹ Az elkövető személyét figyelembe vehetnék annyiban, hogy a visszaesőknek lehetővé teszik egy alkalommal élni az ilyen jellegű befejezéssel, míg más elkövetői kategóriákban (mint a többszörös visszaeső vagy a különös visszaeső) ezt már egyértelműen kizárnák. A bűncselekmény jellege hasonlóan kógens szabályozással szintén értékelést nyerne a konkrét fejezetek taxációjával. Ebből a körből nem érdemes kirekeszteni az olyan bűncselekményeket, amelyek viszonylag nagy számban fordulnak elő, mint a garázdaság, vagy amelyek az okirattal kapcsolatos deliktumok. Ezekben az esetekben az elkövető, miután jóvátette az individuális sértettnek okozott kárt, az ügyész rendelkezése szerint diverziós formában közérdekű, hasznos tevékenységével róhatná le a büntetését, amennyiben ezt vállalja. Ha viszont ezt a megadott határidőn belül önhibájából nem teljesíti, úgy a rendes eljárás keretei között folyhatna le a nyomozás és a büntetőeljárás.

A nyomozás hatékonyságát vizsgáló kutató empirikus vizsgálata is alátámasztotta, hogy a differenciált felelősségre vonást szolgáló eljárási formák – így az egyszerűsített eljárások – az eljárások hatékonyságával pozitív összefüggésben vannak. Az egyszerű ténybeli és jogi megítélésű ügyek elbírálása során alkalmazott bizonyítási szabályok és a terhelti beismerés hozzájárul ahhoz, hogy az ügy az esetek döntő többségében, a kutatás során megvizsgált minta 99 százalékában a büntetőjogi felelősség megállapításával záródjon.⁹⁰

88 A büntetőeljárásokról alkotott ellentmondásos vélemények eloszlása érdekében is fontos a fejlett társadalmakban kialakult értékfelfogással egyező alapelveknek való megfelelés, olyan eljárásrend kialakítása, amely révén az állami szervek eljárásában való bizalom, illetve az igazságszolgáltatási szervek eljárásával kapcsolatos társadalmi elégedettség növelhető. A törvény kidolgozásánál tekintettel kell lenni arra a társadalmi és szakmai közegre, amelyben az új kódex működni fog. Kétségtelen tény, hogy az igazságszolgáltatás minősége csak akkor javítható, ha a törvény megfelel a bűnüldözéssel szemben megfogalmazott társadalmi elvárásoknak. In: *Az új büntetőeljárás-törvény szabályozási elvei*. 14.

89 Be. 221/A. § (3) Az ügyész hivatalból, vagy a gyanúsított, a védő, illetőleg a sértett indítványára az eljárást legfeljebb hat hónapi időtartamra felfüggeszti, és az ügyet közvetítői eljárásra utalja, ha
d) a bűncselekmény jellegére, az elkövetés módjára és a gyanúsított személyére tekintettel a bírósági eljárás lefolytatása mellőzhető, vagy megalapozottan feltehető, hogy a bíróság a tevékeny megbánást a büntetés kiszabása során értékelni fogja.

90 Szabóné (1985) 307.

Összegzés

Írásomban a büntetőeljárások gyorsításának sokat hangoztatott területének „szürke zónáira”, a strukturális hatékonyságra, illetőleg az „eltérő” büntető eljárásjogi megoldások jelentőségére kívántam ráirányítani a figyelmet. Kétségtelen, hogy a nyomozás gyorsításának és hatékonyabbá tételének kötelezettsége legalább annyira fontos feladat, mint az alapjogok és a büntetőeljárás alapelveinek betartása, vagy akár a törvényesség érvényre juttatása. Elég csak arra gondolni, hogy a túlterhelt és működőképeségükben jelentősen korlátozott nyomozó hatóságok értelemszerűen csak a törvénytelen eljárások irányába mozdulva lesznek képesek eredményjavulást elérni, főként, ha a bűnüldözési statisztikákon alapul a teljesítményértékelési rendszerük. Így éppen annyira fontos az alrendszerek viszonyrendszeréből adódó akadályok természetét megvizsgálni, mint az ügyfeldolgozó kapacitást növelő létszámot emelni.

A differenciálás kérdéskörében a nyomozást egyszerűsítő megoldásokkal egy korábbi tanulmányban már foglalkoztam, ezért ebben az írásban inkább a nyomozó hatóság működés- és tevékenységirányításának problematikáját és a nyomozó hatóság diverziós kompetenciáit vettem górcső alá. Hipotézisemben a hatékonysági hiátust nagymértékben az ügyészség és a nyomozó hatóság (rendőrség) büntető eljárásjogi viszonyának strukturális viszonyaival, különösen a nyomozó hatóság ügyészség irányába történő döntési mozgásterének gyengességével hoztam összefüggésbe. Ennek igazolása érdekében célszerűnek láttam, hogy egyfajta ujmértékként a százezer főre eső rendőrlétszám, a regisztrált bűncselekmények száma és a fogvatartottak létszáma alapján hasonlítsam össze a magyar adatokat néhány jelentős európai ország hasonló adataival. Ezt követően elengedhetetlennek tartottam, hogy rávilágítsak a hatékonyságot jelentősen befolyásoló ügyészségi és nyomozó hatósági viszony történeti fejlődésére, különös tekintettel a jelenlegi kódex elkészültét megelőző vitákra. Az említett hipotézisre vetített hazai és külföldi büntető eljárásjogi viszonyokat a következőkben foglalnám össze:

- A hazai diverziók alkalmazásának döntő és kizárólagos szakasza a közbenső ügyészi szakasz, amelyet minden esetben a teljes bizonyítási formassággal járó nyomozási szakasznak kell megelőznie.
- A diverziós formáink leginkább a bíróságokat tehermentesítik, de részben az ügyészségeket is.
- Magyarországon a rendőrségi diverzió jogintézményi formái nem léteznek, ezért a rendőrség csak a „rejtett” diverziót alkalmazhatja, amely azonban saját népszerűségét és lakossági megítélését csorbitja, továbbá az eljárások megindítására való hajlandóság csökkenése miatt a hatósággal szembeni bizalmatlanságot fokozza.
- A létező diverziós (opportunitás elvű vagy sommás) lehetőségek a nyomozó hatóság számára eljárási munkakönnnyítést vagy tehermentesítést egyáltalán nem biztosítanak.
- A nyomozó hatóság vizsgálati eljárása a leggyakrabban alkalmazott bírósági diverzió, a tárgyalásmellőzés keretében elismerésre kerül azzal, hogy a tárgyalási

bizonyítást már feleslegesnek ítéli meg az ügyész. Azonban a nyomozó hatóságnál nincs fakultatív vizsgálat, mint más országokban (pl. Ausztria), így a vádirattal⁹¹ elküldött minden más ügyben vizsgálati tehermentesítésre diverziós formában a nyomozó hatóság nem részesülhet.

- Nincs kiépítve az elsődleges – közterületi – intézkedéseket követően az egyszerű jogi és ténybeli megítélésű ügyekben (akár tettenérés esetén sem) a bíróságra való közvetlen idézés rendszere, amellyel a nyomozó hatóság vizsgálati tevékenysége szintén kiküszöbölhető lehetne.
- Nincs lehetőség a nyomozó hatóság számára arra, hogy az eljárás nyomozati szakaszában javaslatot tegyenek a bíróságot mentesítő diverziós formák alkalmazására, annak ellenére, hogy az elrendelések feltételei már itt világossá válnak.
- A bíróság elé állítás csak a nyomozó hatóság és az ügyész számára ír elő gyorsítási kötelezettséget,⁹² a bíróság számára már nem, így az ügyek sok esetben a hagyományos eljárási rendben kerülnek elbírálásra.

IRODALOMJEGYZÉK

- Bánáti János (2011): Gyorsítás versus garanciák. In: *A Magyar Büntetőjogi Társaság jubileumi tanulmánykötete*. Budapest–Debrecen–Pécs, MBT.
- Bárd Károly (1997): A törvény és az ő alkalmazói. In: *Fundamentum*, 1. évf. 2. sz. 91–100.
- Blau, Günter (1987): Diversion und Strafrecht. In: *Jura*, Vol. 9. No. 1. 25–34.
- Bócz Endre (1994): Legalitás, opportunitás és az ügyész diszkrecionális jogköre. In: *Rendészeti Szemle*, 32. évf. 1. sz. 12–18.
- Bócz Endre (2003): Az új eljárásjogi törvény és a kriminalisztika. In: *Belügyi Szemle*, 51. évf. 7–8. sz. 31–43.
- Bruckmüller, Karin – Koss, Christoph (2010): A tárgyalás előtt alkalmazott diverzió az áldozatnak és a közösségnek nyújtott jóvátétel elősegítése érdekében Ausztriában. In: Gönczöl Katalin (szerk.): *A helyreállító igazságszolgáltatás európai jó gyakorlatai a büntetőeljárársban. Konferenciakötet*. Budapest, ELTE.
- Clarke, Steve (2013): *Trends in crime and criminal justice, 2010. Statistics in focus 18/2013*. Eurostat. Forrás: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Crime_trends_in_detail (2015. 03. 21.)
- Connidis, Ingrid Arnet (1982): *Rethinking Criminal Justice Research. A systems perspective*. Holt, Rinehart and Winston of Canada.
- Fakó Edit (2003): *Diverzió a német, az osztrák és a magyar büntetőeljárársban*. PhD-értekezés. Miskolc, Miskolci Egyetem.
- Farkas Ákos (1997): A büntetőeljárárs reformja és a hatékonyság. In: *Fundamentum*, 1. évf. 2. sz. 107–108.
- Farkas Ákos (2002): *A falra akasztott nádपालca, avagy a büntető igazságszolgáltatás hatékonyságának korlátai*. Budapest, Osiris Kiadó.
- Goldstein, Abraham S. – Marcus, Martin (1977): The Myth of Judicial Supervision in Three „Inquisitorial” Systems: France? Italy and Germany. In: *The Yale Law Journal*, Vol. 87. No. 240.
- Hack Péter – Farkas Ákos – Bodor Tibor – Túri András – Láng László – Bánáti János (2002): A büntetőeljárárs reformja. In: *Fundamentum*, 6. évf. 2. sz. 49–69.

91 A vádirattal befejezett büntetőeljárársok aránya 50,2 százalék volt 2013-ban.

92 Tegyük hozzá, hogy a bíróság elé állítással a nyomozó hatóságtól az ügyészre küldött ügyek nem minden esetben ebben a külön eljárárs formában kerülnek elbírálásra.

- Herke Csongor (2011): *A német és az angol büntetőeljárás alapintézményei*. Egyetemi jegyzet. Pécs, PTE.
- Herke Csongor (2012): *A francia és az olasz büntetőeljárás alapintézményei*. Egyetemi jegyzet. Pécs, PTE.
- Hermann, Joachim (1984): Diversion und Schlichtung in der Bundesrepublik Deutschland. In: *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, Vol. 96. No. 2. 455–484.
- Hilf, Marianne – Anzenberger, Philipp (2008): Opferrechte, Die Stellung des Opfers im Strafverfahren. In: *ÖJZ*, Vol. 22. No. 94. 886–894.
- Kadlót Erzsébet (2004): A jogbizonytalanság múzeuma, avagy barangolások az új büntetőeljárasi törvény útvesztőiben. In: *Magyar Jog*, 51. évf. 1. sz. 21–33.
- Kerezi Klára (2006): *Kontroll vagy támogatás: az alternatív szankciók dilemmája napjaink büntetőpolitikájában*. Budapest, CompLex Kiadó.
- Kertész Imre (1996): A legalitás eróziója, az opportunitás inváziója. In: *Acta Universitatis Szegediensis: Acta juridica et politica, Emlékkönyv Dr. Tokaji Géza c. egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*, Tom. 48. Fasc. 1–20. 151–158.
- KMR, Kommentar zu StPO (1998): Leuterhand. 7–14.
- Korinek László (2003): Tendenciák. In: *Belügyi Szemle*, 51. évf. 1. sz. 57–67.
- Korinek László (2007): A bűnügyi tudományok helyzete. In: *Magyar Tudomány*, 168. évf. 12. sz. 1570–1576.
- Márki Zoltán (2003): Az új büntetőeljárasi törvény és újdonságai. In: *Belügyi Szemle*, 51. évf. 7–8. sz. 5–18.
- Miskolci László (2001): Egy konferencia tanulságai, avagy a magyar büntetőeljárás továbbfejlesztésének az ügyész-e a kulcsszereplője. In: *Ügyeszek Lapja*, 8. évf. 1. sz. 5–23.
- Nagy Anita (2007): *Eljárást gyorsító rendelkezések a büntetőeljárás bírósági szakaszában*. PhD-értekezés. Miskolc, Miskolci Egyetem.
- Nagy Zsolt – Kovács Judit (2001): *A társadalmi változások hatása a büntető eljárási szabályokra a rendszerváltozás után*. Forrás: <http://jesz.ajk.elte.hu/kovacs6.html> (2014. 06. 10.)
- Nyíri Sándor (2003): Az ügyészség és a nyomozó hatóságok kapcsolata a büntetőeljárásról szóló törvény hatálybalépése után. In: *Belügyi Szemle*, 51. évf. 7–8. sz. 56–71.
- Pilgram, Arno (1991): Die erste österreichische Rückfallstatistik – ein Mittel zur Evaluation regionaler Strafenpolitik. In: *ÖJZ*, Vol. 46. No. 17. 577–586.
- Pintér István (1997): Féloldalas nyomozás, féloldalas tárgyalás. In: *Fundamentum*, 1. évf. 2. sz. 116–118.
- Roxin, Claus (1993): *Strafverfahrensrecht. C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung*. 23. Aufl. München.
- Sivadó Máté (2015): *Jelenkori drogpolitika Magyarországon, tengerentúli kitekintéssel*. PhD-kézirat. Debrecen, Debreceni Egyetem.
- Sessar, Klaus (1985): Über das Opfer. Eine viktimologische Zwischenbilanz. In T. Vögler et al. (szerk.): *Festschrift für Hans-Heinrich Jescheck zum 70. Geburtstag*. Berlin, Duncker&Humblot.
- Sléder Judit (2010): *A büntetőeljárás megindítása*. PhD-kézirat. Pécs, PTE.
- Szabóné Nagy Teréz (1985): *A büntető igazságszolgáltatás hatékonysága*. Budapest, KJK.
- Ügyészségi értesítő*. (1994) 30. évf. 1. sz.
- Wágner János (2010): A büntető ügyekben alkalmazható közvetítő tevékenység bevezetésének magyarországi tapasztalatai. In Gönczöl Katalin (szerk.): *A helyreállító igazságszolgáltatás európai jó gyakorlatai a büntetőeljárásban. Konferenciakötet*. Budapest, ELTE.

Felhasznált szabályozók, internetes források

1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról
2002/1994. (I. 17.) Korm. határozat a büntetőeljárás koncepciójáról
25/2013. (VI. 24.) BM rendelet a Rendőrség nyomozó hatóságainak hatásköréről és illetékességéről
R (87) 18. számú Ajánlás a büntetőeljárás egyszerűsítéséről

R (95) 12. számú Ajánlás a büntető igazságszolgáltatás irányításáról

A vád törvényességének vizsgálata 2013. Összefoglaló vélemény, Kúria, Büntető Kollégium, Joggyakorlat-elemző csoport. 2013.EI.II.E. 1/4., 2014. április.

Az új büntetőeljárás törvény szabályozási elvei. (2015) Forrás: www.kormany.hu/download/d/12/40000/20150224%20IM%20el%C5%91terjeszt%C3%A9s%20az%20C3%BAj%20b%C3%BCntet%C5%91elj%C3%A1r%C3%A1si%20t%C3%B6rv%C3%A9ny%20szab%C3%A1lyoz%C3%A1si%20elveir%C5%91.pdf (2015. 03. 12.)

Francia büntető perrendtartás – *Code de procédure pénale* (1958)

Német büntető perrendtartás (1877. II. 1.-i büntető perrendtartás) – *Strafprozessordnung, StPO* (1987-ben egységbe foglalva)

Német bírósági szervezeti törvény – *Gerichtsverfassungsgesetz, GVG* (1975-ben egységbe foglalva)

Olasz büntető perrendtartás – *Codice di Procedura Penale* (1988)

www.euro-justice.com/member_states/austria/country_report/1362/ (2014. 06. 17.)

SUMMARY

Structural Efficiency in Criminal Investigation

VÁRI Vince

Investigation is done by the police under the judicial supervision and effective professional direction of the prosecution, while having little independence in initiating differentiated procedure methods. Compulsory procedures require the impossible: enforcing the law, while delinquency and violent offence against property is increasing. Law enforcement is able to deal with only a certain amount of the cases, since neither can all the crimes be punished, nor structural changes or staff increase mean a solution. It is time to change the relationship between the police and the public prosecution system, and to increase the competence of law enforcement authorities.