

Rendőrség a magyar büntetőeljárásban

Dr. Vári Vince

*egyetemi adjunktus - Nemzeti Közszolgálati Egyetem- Rendészettudományi Kar Büntető-
eljárásjogi Tanszék Budapest, 1083 Üllői út 82.*

e-mail cím: vari.vince@uni-nke.hu

Absztrakt

A magyar büntetőeljárás rendszerében a rendőrség kulcsfontosságú szerepet tölt be. A nyomozási feladatokat az ügyészség törvényességi felügyelete és tényleges szakmai irányítása mellett a rendőrség végzi, amely a differenciált eljárási metódusok kezdeményezésében eljárásjogi önállósággal a nyomozás felderítési szakaszában rendelkezik, addig a vizsgálati szakaszban az ügyészség irányítása alatt végzi a munkáját. Az általános rendőrségi feladatokat ellátó rendőrség mellett hazánkban működnek olyan speciális rendőri szervek, amelyek nem rendelkeznek nyomozó hatósági jogkörrel, de részt vehetnek a nyomozás kezdeti szakaszában az előkészítő eljárásban, különösen a bűncselekmény gyanújának megállapításához szükséges adatok összegyűjtésével járulnak hozzá a bűncselekmények felderítéséhez az eljárások lefolytatásának sikeréhez. Írásomban áttekintést teszek a rendőrség államszervezetben betöltött szerepéről. Bemutatom a rendőrség bűnüldözési szerepkörét, nagyvonalakban ismertetem a magyar rendőrség nyomozati tevékenységét, és feladatait a büntetőeljárásban.

1. A rendőrség helye az államszervezetben

A magyar közigazgatás fejlődésének kiegyezés utáni korszakában a rendőrség fokozatosan vált modern államigazgatási szervvé, és kapott helyet a közigazgatásban. A tudomány véleménye egységes volt arról, hogy a rendőri tevékenység a közigazgatás körébe tartozik. A szocialista időszakban ez a helyzet megváltozott, a politikai berendezkedés kiemelte a rendőrséget a civil közigazgatásból, közvetlen politikai felügyelet alá helyezte és sokáig a jogon kívüliség állapotában tartotta. Rendszerváltozáskor a jogalkotás ki akarta emelni a rendészetet a civil közigazgatásból és sajátos áttételes értelmezést kívánt neki adni a rendészet és a honvédelem között, ezért is költözött be a terminológiába a rendvédelem kifejezés. Igazából a nyugat-európai rendőrségek tanulmányozása során lehet arra a következtetésre jutni, hogy létezik egy pártállami rendőrségi modell (Danielisz – Jármay, 2008, 29). A rendészetnek azonban más a feladata, mint a katonaságnak. Ezért egy modern alkotmányos demokráciában a katonaság és a rendőrség között éles különbség van (Finszter, 2003, 65). A rendőri hivatás még a tipikustól eltérő szélsőséges helyzetekben sem keverhető össze. Mi több, éppen ezek a helyzetek azok, ahol a katonai, illetve a rendőrségi professzionalizmus egybemosása súlyos és gyakran szinte helyrehozhatatlan károkat okozhat. A jogosítványok szélesítése, alkotmányos kiterjesztése a

jogállamiság alappilléreit veszélyeztetheti, gondolván a katonaság rendőri feladatokra alkalmazására vagy a rendőrség katonai célú bevetésére (Finszter, 2008b, 152).

Az 1949. évi XX. törvény, ami lényegében a szovjet mintára létrehozott alkotmány, négy fő szervezettípust határozott meg: államhatalmi, államigazgatási, bírósági és ügyészségi szerveket. Az ötödik – alkotmányban akkor még nem nevesített – szerv-típusok az erőszakos szervezetek voltak, ideértve a fegyveres erőket, fegyveres testületeket, rendészeti szerveket. A fegyveres erőkre és a rendőrségre vonatkozó alapvető szabályok csak az 1989-es módosításkor kerültek az alkotmányba (Papp, 1998, 156). A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény elfogadásával sajátos helyzet alakult ki. Kétségtelen, hogy a jogszabály ismét legitimitást biztosított a rendőrség számára, ugyanakkor a testület államszervezetben elfoglalt helyét illetően átmeneti állapotot teremtett. Nem tért vissza az 1945 előtti megoldáshoz, nem deklarálta a rendőrség integrációját a civil közigazgatási szervezetbe, csupán arról szólt, hogy a rendőrség egyebek mellett államigazgatási feladatokat is ellát, de maga az egész szervezet állami, fegyveres, rendvédelmi szerv. A hatáskörök részletes kibontása mellett a jogalkotó nem változtatott az egész szervezet jogállásán és a belső viszonyok katonai jellegén. Ezt a megközelítést utóbb a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény is megerősítette (Korinek, 2006, 559). A rendészeti szervek alkotmányos kereteik létrejöttét követően kettős kihívás elé kerültek: hatékonyan kell örködniük a közrend és a közbiztonság felett, ugyanakkor a legitim erőszakmonopólium birtokában a teljesített intézkedéseiknek meg kell felelniük a törvényesség követelményének (Finszter, 2008b, 135).

2. A rendőrség, mint a törvényes erőszak birtokosa

A törvényes erőszak alkalmazásánál követelmény a törvényesség, az arányosság és a szakszerűség. Ezeket szekunder feltételként elkíséri az eszközszerűség, tehát nem a megbüntetés, hanem az elhárítás és megakadályozás a cél; humánus, vagyis kíméletes alkalmazás; a döntésben a mérlegelési jogkör szűkre szabása (Balla, 2014, 15). A legitim erőszak alkalmazásának vannak veszélyei, mint az erőszak eskalációja, amikor az alkalmazott erőszak erőszakos reakciót vált ki azokból, akikkel szemben alkalmazzák. Érdekes aspektus a rendőri erőszak és az arról festett kép ellentmondása. Különösen a média erőszakra gyakorolt eskalációs szerepét figyelembe véve (Kriszta, 2009). Ebből következik, hogy a kiképzetlen rendőri állomány által, erkölcsi fundamentumok nélkül alkalmazott erőszak gyakran vezethet ahhoz az általános meggyőződéshez, hogy a rendőri erőszak minden formája elvetendő (Finszter, 2008b, 38). A legitim erőszak másik változata a büntetőeljárás által a rendőrség számára biztosított kényszerintézkedések alkalmazása, amelyek szintén feltételezik ezen intézkedések fizikai erővel történő érvényesítését (Finszter, 1996, 341). Az Alkotmánybíróság 64/1991. (XII. 17.) határozata megállapította, hogy valamely alapjog tartalmának és lényeges garanciáinak meghatározása csakis törvényben történhet, törvény kell továbbá az alapjog közvetlen és jelentős korlátozásához is. A rendőrségi eljárásban is különösen fontos a jogok érvényesülése, ilyenek az anyanyelv használata, a személyes szabadság, mozgásszabadság korlátozása, a jogorvoslati jog, továbbá a magántitok és a személyes adatok védelme. Megkülönböztethetünk anyagi, eljárásjogi és szervezeti garanciát a jogok betartása érdekében. Ezek mellett vannak olyan szervek, amelyek speciális garanciát nyújtanak ezek betartására (Alkotmánybíróság, Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosa).

A rendőrnek tehát bármely eljárási cselekmény foganatosításakor tudnia kell, hogy törvényi felhatalmazás alapján, emberi jogokkal kerül szembe (Kondorosi, 2008, 7). Jogalkalmazói

munkájában a szaktudás és a szakmai tisztesség segítheti. A rendőrnek az okok fennállása esetén kötelességét teljesíteni kell. A szakismeret mellett az emberi jogok állandó szem előtt tartása segítheti a cél eléréséhez legmegfelelőbb eszköz megválasztásában, de a rendőrnek az okok megléte esetén is az erőszak minimalizálására kell törekedni és legelőször azt kell vizsgálni, hogy a célt erőszak alkalmazása nélkül el lehet-e érni: „*A jogok minden olyan intézményes korlátozása, amely nem állja ki a szükségesség és arányosság próbáját, nem javítja, hanem rontja a közbiztonságot.*” (Szikinger, 1999, 72) Az egyes alapjogok korlátozásával kapcsolatban fogalmazta meg az Alkotmánybíróság azokat a kritériumokat, amelyek alapján megítélhető azok gyakorlása (7/1991. (II. 28.) AB Határozat).

3. A rendőrség szerepe a bűnüldözésben

A bűnüldözés a bűnözésre, mint társadalmi tömegjelenségre reagáló állami tevékenység. A bűnüldözés területhez és időhöz kötött, ami csak a büntetőjog által meghatározott bűncselekmények és elkövetők felderítését foglalja magában. Büntetőeljárásról oldaltól megközelítve a bűnüldözés a funkciómegosztás alapelvét tekintve a vád oldalát szolgáló funkcióban olvad fel (2017. CX. törvény a büntetőeljárásról, továbbiakban (Be.)). Ez az alapelv a büntetőeljárásban más és más kötelességeket ró az egyes hatóságokra, és a védelemre. Míg a nyomozati fázisban a bűnüldözés dominál, addig a bírósági fázisban már az igazságszolgáltatás lesz a döntő. A védelem jobb esetben, mindkét eljárás fázisban meghatározó eleme. A fentiekből következik, hogy a bűnüldözés az állam büntetőigényének érvényesítését szolgálja, ami eljárásjogilag a nyomozó hatóság tevékenységével azonosítható (Fantoly – Budaházi, 2019, 30).

A bűnüldözési funkció és a modern kriminalisztika kialakulásához történeti vonatkozásait tekintve a következő lépések vezettek:

- a büntetőigény államosítása. Megszülettek azok az állami hivatalok, amelyeknek elsődleges feladata a büntetőjogi szempontból releváns múlt megismerése lett, előbb az ügyész, majd a vizsgálóbíró, végül a bűnügyi rendőrség (Foucault, 1998, 62.).
- A természettudomány fejlődése, ami a XIX. századra érte el azt a szintet, hogy az elmélet és a praxis a múlt megismerésének eszközévé válhatott.
- A jogállamiság alapvető értékeinek egybeépülése az előzőekkel, ami az emberi jogok garantálásával az eljárások tisztességét és emberségét biztosította, kizárva a meg nem engedett módszerek alkalmazását (Finszter, 2005 – 2007, 21).

Az előbbieken összefoglalt három előfeltétel együtt alakította ki a büntetőeljárás ma működő jogállami rendszereit, a vádelvre épülő (de a nyomozó elv mind több elemét magába integráló) angolszász, valamint a nyomozói elvre épülő (de a vádelv mind több elemét befogadó) kontinentális szisztémát, amit összefoglalóan vegyes rendszernek is nevezhetünk.

A bűnüldözés fogalmát más megközelítésből vizsgálva azt mondhatjuk, hogy az a társadalomnak a bűnözés visszaszorítására, leküzdésére irányuló tevékenysége (Kriminalisztikai jegyzetek és tanulmányok, 2005, 7.). Az állam pontosan meghatározza, hogy mely cselekményeket tekint bűnnek, azaz nyilvánít bűncselekménnyé, ezeket az emberi magatartásokat a mindenkori hatályos büntető törvénykönyvben írja le. A bűnüldözés nem foglalja magába a szabálysértések és a közigazgatási hatósági eljárások során történő hatósági tevékenységet, javarészt a bűncselekményekre összpontosít. Az állam amellet, hogy a

jogalkotással kijelöli azokat a cselekményeket, amelyeket büntetőjogi eszközökkel is üldözendőnek tekint, egyben kijelöli a bűnüldözést ellátó intézményeket, e feladatok ellátásához általában alkotmányos felhatalmazást is ad. Az alaptörvény a rendőrségre ruhazza a bűnüldözési tevékenység ellátását. Ahogy az alaptörvény is rögzíti a rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme (Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 46. cikk (1). Maga a kifejezés konkrétan csak a Rendőrségi törvényben a rendőrség feladatkörei között jelenik meg, ahonnan a rendőrség bűnügyi nyomozó hatósági jogköre fakad (1994. évi XXXIV. törvény (továbbiakban: Rtv.) a rendőrség feladata, szervezete, jogállása és irányítására vonatkozó I. fejezetben belül az 1. § (2) bekezdés 1. pont).

A Rendőrségi törvényben a feladatokat illetően a rendőrség összes szolgálati ágát érintő felsorolás található, ahol nincs külön bontva, hogy mely feladatokat tekintünk önálló bűnüldözési, bűnmegelőzési, államigazgatási vagy rendészeti feladatköröknek. Ez azért van így, mert az egyes klasszikus szolgálati ágak, mint a bűnüldözés fogalmához leginkább köthető bűnügyi rendészet, éppen úgy ellát államigazgatási feladatokat is, figyelemmel például a rendkívüli halálesetek vagy az eltűnt személyek vizsgálatával kapcsolatos eljárásokra, ahogy a közlekedési szolgálat is rendelkezik nyomozó hatósági jogkörrel, hogy közlekedési bűncselekmények esetében nyomozó szervei felderítési és nyomozási feladatokat, tehát klasszikus bűnüldözési feladatkört lássanak el. A rendőrség nyomozó hatóságainak hatásköréről és illetékességéről szóló 25/2013. (VI. 24.) BM rendelet (továbbiakban: 25/2013. (VI.24.) BM rendelet) mellékleteiben felsorolja, hogy milyen bűncselekmények esetében milyen szintű rendőri szervek jogosultak és kötelesek eljárni. A nyomozó szervek azonban tevékenységük során eljárnak és intézkednek más eljárások (közigazgatási hatósági alapeljárás, szabálysértési eljárás) esetében is, például a Rendőrségi törvény alapján, míg a rendőrségnek azok a szervei, amelyek nem rendelkeznek nyomozati jogkörrel, eljárásaikban nem nyitottak a büntetőeljárások lefolytatására, ebben az értelemben egyedül a büntetőeljáráshoz illesztett bűnüldözési funkcionális szervezetnek szubszidiárius csak a viszonya a többi rendőrségi feladatkörre nézve. A közrendvédelmi, határrendészeti szolgálatok rendészeti feladatkörükben észlelik a jogsértéseket és bűncselekményeket, de azokban nem folytathatják le a büntetőeljárást. Elsődleges rendőrségnek azokat a szerveket tekinthetjük, amelyek kifelé gyakorolják a közhatalmat a biztonság fenntartásában, amibe a felsorolt szolgálati ágak igen, a funkcionális szervek nem tartoznak bele. (Balla, 2014, 17-18.). Az is tisztázásra szorul, hogy melyek azok a szervek, amelyeket az állam a büntetőeljárás lefolytatására feljogosít, és amelyek a rendőrségen kívül bűncselekmények felderítését és nyomozását látják el. A bűnüldözést büntetőeljárás tekintetben azonosíthatjuk a bírósági főszakaszt megelőző nyomozással, és bár, ahogy előbb kifejtettem, rendészeti értelemben a bűnüldözés sokrétűbb tevékenységet jelent ennél, lényegét a bűnügyi munkában, azaz a nyomozásban ragadhatjuk meg.

Amennyiben a rendőrség és a rendészet problematikáját vizsgáljuk, abból a szempontból, hogy mennyiben jelent meg a jogtudósok munkáiban a rendőrség közigazgatási vagy bűnüldözési jellege, úgy a múlt század harmincas éveiben *Tomcsányi Móric* munkásságát kell megemlíteni, aki *Concha Győző* gondolatait modernizálta tovább a rend koncepciójával kapcsolatban. Elméletében a rendészet tiszta közigazgatási funkció, a rend pedig olyan dinamikus és statikus állapot, folyamat, amelyben a természet, a társadalom és az állam összefüggenek, egyfajta belső szükségesség, indokoltság és törvényszerűség jellemzi őket. „*Nincs az állami és társadalmi jelenségek között még egy, melynek természete iránt annyira eltérne a tudományban és az életben a felfogás, mint a rendőri működés.*” (Concha, 1901) Amint látható, ők elsősorban a rendőrség közigazgatási szerepére helyezik a hangsúlyt. *Kmetty Károly* száz évvel ezelőtti megállapítása szerint, a rendészetet a közigazgatási hatósági tevékenység egyéb ágaitól a fizikai erőszak monopóliuma különbözteti meg (Kmetty, 1907, 323). *Szamel Lajosnál* már inkább a bűnüldözési jelleg dominál, aki szerint a rendészet olyan állami tevékenység, amely a közrend

megzavarásának megelőzésére, a közvetlenül zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul (Szamel, 1990). A közigazgatás teljes rendszerére irányuló átfogó kutatás is arra a megállapításra jutott, hogy Magyarországon az 1867–1945 közötti időszakban a rendészet a civil közigazgatás része volt, ahol nem érvényesültek a katonai függelmi viszonyok, illetve az állam nem vindikált magának olyan hatáskört, amellyel az irányítása alá vonhatta volna a rendvédelem társadalmi és magánszervezeti keretek között működő részét (Korinek, 2006b: 24).

Szikinger István a rendőrséget szintén a civil közigazgatás részeként helyezi el, álláspontja szerint a rendőrség alkalmatlan a közbiztonság befolyásolására, mivel nem mérhetők a közrendvédelmi tevékenység hatása és a pozitív nyomozások következményei a közbiztonság javulásában, így a rendőrség bűnüldözési erőforrásainak növelése nincs összefüggésben a bűnözés alakításával, megszüntetésével vagy csökkentésével, annak ellenére, hogy a bűnüldözés és a megelőzés terén meghatározó tevékenységet végez. Igazság szerint a rendőrség bűnüldözési funkcióját, azaz a bűnözés visszaszorítása érdekében végzett feladatát akkor töltheti be a legteljesebb mértékben, amennyiben a lakossághoz a legközelebb kerül, az magának érzi a rendőrséget, mert az alkotmányos és jogállami értékeket betartja és betartatja és azt a közösség hitelesnek tartja, elfogadja és azonosulni tud vele (Szikinger, 2001: 8). A modern – jogállamiságnak megfelelő – közigazgatás nyitott, ellenőrizhető közigazgatás. A közigazgatást a társadalom kontrollja övezi, a társadalommal való függőségi rendszer feltételei között funkcionál (Ficzere, 1997, 6).

A Legfelsőbb Bíróság 1/1999. számú közigazgatási jogegységi határozata is a rendőrség civil közigazgatásba való tagozódása mellett tette le a voksot, amikor kimondta, hogy *a Rendőrségről szóló törvényben foglalt rendészeti feladatok ellátása közigazgatási jellegű tevékenység, mivel a rendőri szerv közhatalmi jogosítványát felhasználva, egyoldalú akaratnyilvánítással intézkedik, melynek során az ügyfélre nézve kötelezettséget állapít meg, és ennek maga szerez érvényt.* Ami szintén tovább erősíti azt a következtetést, hogy a rendőrség bűnüldözési jellege a lakosság és a rendőrség közötti párbeszéd, összhang minőségének függvényében tehető mérhetővé (Madai, 2013).

A bűnüldözés jellegét érintően hasonló következtetésekre jut Kozáry Andrea is: *„A bűnüldöző szervezet részben szűkebb, részben pedig tágabb a rendőrségnél. Szűkebb azért, mert nem foglalja magába a közbiztonsági, a közlekedésrendészeti és az igazgatásrendészeti szolgálatokat. Tágabb viszont azért, mert bűnüldöző hatóságnak nevezzük mindazokat az államigazgatási szervezeteket, amelyek nyomozó hatósági jogkörrel rendelkeznek, így a vám- és pénzügyőrséget, az ügyészségi nyomozó hivatalokat vagy a határőrség felderítő szolgálatait.”* (Kozáry, 1996: 11-14.)

Bűnüldöző szervek tehát mindazok a nyomozó hatóságok, amelyek a büntetőeljárás során önállóan vagy az ügyész rendelkezése alapján nyomozást végezhetnek. A nyomozó hatóságok feladataként van meghatározva a bűncselekmények felderítése, a bizonyítási eszközök felkutatása és biztosítása, valamint a tényállás olyan mértékű felderítése, hogy a vádló dönthessen arról, hogy vádat emel-e (Bögöly et al. 2010, 277). A nyomozás és a közvádloi feladatok más ismeretet feltételeznek, amivel az ügyészek is egyetértenek „... a nyomozás egy rendkívül összetett ismereteket és tevékenységet igénylő, bonyolult hivatás (szakma), amelyet nem lehet csak úgy mellékesen, az egyéb közvádloi feladatok mellett végezni.” (Láng, 2003, 27).

Az igazságszolgáltatás magában foglalja a büntetőügyekben történő ügyészi és bírói tevékenységet, a vádat és az ítélezést, miközben a vád képviselőjére feljogosított ügyészi szervezet vonatkozásában a 2011. évi CLXIII. (az ügyészségről szóló) törvény alapján az

ügyészség, mint bűnüldöző szervezet is fellép, bizonyos körben kizárólagos joghatósággal, a meghatározott bűncselekmények felderítése és a felelősségre vonás feltételeinek megteremtése érdekében önálló nyomozati jogkört lát el.

Az ügyészség mellett nyomozó hatóság, így bűnüldöző szerv:

- Nemzeti Adó és Vámhivatal.
- Külföldön lévő magyar kereskedelmi hajón és polgári légi járművön magyar állampolgár – a Btk. 3. § (2) bekezdésében, illetve a 4. §-ában meghatározott esetben – bárki által elkövetett bűncselekmény miatt a hajó, illetőleg a légi jármű parancsnoka – kapitány.
- Bizonyos törvényi feltételek teljesülése esetén az Európai Unió tagállamainak részvételével az EUROPOL közös nyomozócsoportot hozhat létre.
- Katonai büntetőeljárásban a katonai ügyész és az illetékes parancsnok is nyomozhat.

A lakosságot érintő köztörvényes bűncselekményeket – tekintettel, hogy nem speciális alanyokról van szó – a rendőrség üldözi, így a laikus közönség zöme, amikor a bűnüldöző tevékenységről beszél, akkor ez alatt általában a rendőrség munkáját érti.

4. A rendőrség, mint nyomozó hatóság

A Be. jelentősen megváltoztatta a büntetőeljárást mind szerkezeti, mind tartalmi szempontból. Míg a korábbi büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: korábbi Be.) a korábbi (szocialista) büntetőeljárás törvények rendszerét követte, így a hagyományos nyomozás - (közbenső eljárás) - bírósági eljárás rendszerben szabályozta a büntetőeljárást, addig a hatályos törvény jóval tágabb teret enged a megállapodás alapján folytatott büntetőeljárásnak- Ezáltal a büntetőeljárás menete (lehetséges végkimenetele) jóval bonyolultabb, szerteágazóbb, mint a korábban lineáris ábrával leírható eljárásé. A nyomozó hatóság és azon belül a rendőrség kiemelt szerepet kapott az új szabályozásban (Herke, 2019). „Általános nyomozó hatóságként a rendőrség általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervének nyomozó hatósági feladatok ellátására kijelölt szervei járnak el.” [Be. 34. § (1) bekezdés]. A korábbi Be. a rendőrséget jelölte meg általános nyomozó hatóságként, a változásra azért volt szükség, mert a rendőrségnek vannak olyan szervei, amelyek nem végeznek nyomozást, mint jellemzően a közterületi szolgálat. Az általános nyomozó hatóság megjelölés azt jelenti, hogy fő szabály szerint a rendőrség nyomozó szervei végzik a nyomozást, más nyomozó hatóság a Nemzeti Adó és Vámhivatal csak akkor, ha olyan bűncselekmény merült fel, amit a Be. törvény külön nevesít hatáskörébe tartozóként. A rendőrség központi, területi és helyi nyomozó hatóságokra tagozódik. A rendőrség hatáskörébe tartozik tehát minden bűncselekmény, amit nem nevesít a Be. törvény az előbb említett szervhez rendelve. Ami azt jelenti, hogy az ügyek több mint 95%-a rendőrségi hatáskörben van, tehát a nyomozási feladatokat nekik kell ellátni. Azonban a rendőrségen belül is megoszlanak a feladatok. Egyrészt beszélhetünk a tradicionális hármass felépítésről, eszerint a rendőrség központi, területi (megyei) és helyi (jellemzően városi) nyomozó hatóságokra osztja szét az ügyeket.

5. A rendőrség, mint nyomozó hatóság hatásköre és illetékessége

A hatályos és a korábbi Be. szabályai kontinuitásban vannak a korábbi eljárásjogi törvények rendelkezéseivel, azaz a nyomozó hatóság hatáskörét és illetékességét, nem az eljárásjogi törvény maga szabályozza, hanem annak szabályozását a mindenkori rendőrséget felügyelő miniszter hatáskörébe telepíti. Ezzel megadva a jogot a végrehajtó hatalom számára, hogy a nyomozási

feladatok ellátására, tehát a bűnüldözésre rendelkezésre álló erőket sokkal rugalmasabban, 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.*” (Szabóné, 1974, 119). Ezzel a jogkörrel a végrehajtás az évek során rendszeresen is élt, számos esetben módosítva saját hatásköri és illetékességi szabályozóit.

A hatáskör és az illetékesség teljesen más szabályozási érvénnyel bír a munkateher elosztása, 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 a közigazgatás területi logikája alapján osztja el az egyes szervek között az ügyeket. Amíg a hatáskör esetében az ügyek hatékony elosztása az ügyek jelentőssé vagy kevésbé jelentőssé „minősítésével” függ össze, addig az illetékesség az egyes hatóságok működési környezetét jelentő terület sajátosságaira irányíthatja a figyelmet.

A hatályos 25/2013. (VI.24.) BM rendelet szerint a nyomozó hatóságok ügyellátási struktúrája a következő:

Helyi nyomozóhatóságok lettek:

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

Területi nyomozóhatóságok:

- Megyei RFK, Budapesti Rendőr-főkapitányság bűnügyi szervek,
- Készenléti Rendőrség Nemzeti Nyomozó Iroda (regionális több megyére kiterjedő illetékességű),
- Repülőtéri Rendőr Igazgatóság.

Központi nyomozó hatóság: az Országos Rendőr-főkapitányság (ORFK).

6. A rendőrség feladatai a büntetőeljárásban

A nyomozó hatóság a bűncselekmények felderítése érdekében előkészítő eljárást és – felderítésre és vizsgálatra tagoló – nyomozást végez. [Be. 31. § (1) bekezdés] Tevékenységét az önállóság jellemzi az előkészítő eljárásban és a felderítésben, ezekben az eljárási szakaszokban az ügyészség csupán törvényességi felügyeletet gyakorol felette. A kontinentális büntetőeljárás rendszerekben, így a hazaiakban is általánosan elfogadott nézet szerint az ügyész dominus litis, a nyomozás ura a büntetőeljárásban (Farkas – Róth, 2007). Az előkészítő eljárás a büntetőeljárás folyamatában egy opcionális eljárás, ami annyit takar, hogy elrendelésére abban az esetben kerül sor, amennyiben nem lehet megalapozottan állást foglalni arról, hogy fennáll-e a bűncselekmény gyanúja. Ennek ellenére az ügyész itt is komoly szerepet kap azzal, hogy 2 havonta kötelező a beszámolás az irányába, és a legtöbb tevékenység az ő engedélyéhez van kötve, mint pl. a fedett nyomozó alkalmazása, vagy az álvásárlás. Az „előkészítő eljárást” a törvény [Be. 339 § (1) bekezdés] ugyancsak a büntetőeljárás keretébe sorolja, de ha az nem eredményez bűncselekményre vonatkozó gyanút, az előkészítő eljárást a Be. 346. § (1) bekezdés a) pontja szerint meg kell szüntetni. Az eljárás megszüntetése egyúttal a

büntetőeljárás megszüntetését is jelenti annak ellenére, hogy a nyomozást el sem rendelték. Az előkészítő eljárás abban a tekintetben is sajátos, mert olyan rendőri szervek is részt vesznek vagy részt vehetnek benne, amelyek egyébként nem rendelkeznek nyomozó hatósági jogkörrel, vagyis a nyomozást már nem folytathatják le. Legitimitásukat a Rendőrségi törvény biztosítja hatáskör telepítésével a rendőrség belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerve (Nemzeti Védelmi Szolgálat), valamint a terrorizmust elhárító szerve (Terrorrelhárítási Központ) számára. Egyébiránt eljárásukra a nyomozó hatóságra vonatkozó rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni (Nyer. 94. §). Így amennyiben az előkészítő eljárás során arra a következtésre jutnak, jellemzően olyan leplezett eszközök igénybevételével, mint amilyen akár a lehallgatás vagy a titkos kutatás, hogy mégsem történt bűncselekmény, úgy egyszerűen nem kezdeményeznek nyomozást a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szerveknél. Az előkészítő eljárás céljával függ össze, hogy tehát csak akkor folytatható, ha a rendelkezésre álló adatok bűncselekmény gyanújának megállapítására nem elegendőek, és megalapozottan feltehető, hogy az előkészítő eljárás lefolytatása alapján el lehet dönteni, a bűncselekmény gyanúja fennáll-e [Be. 340. § (1)–(2) bekezdés].

Tehát a rendőrségnek a nyomozásokkal foglalkozó részlegét úgy kell elképzelni, mint rendőrség a rendőrségen belül vagy mellett működik. Helyi szintű szerveknél (rendőrkapitányság) ezek önálló, de sajátos jogállású osztályként (bűnügyi, vizsgálati) dolgoznak, addig vannak olyan kizárólag nyomozással foglalkozó regionálisan (több megyére kiterjedő hatáskörrel rendelkezik) rendőrségi nyomozó hatóságok, mint pl. a Nemzeti Nyomozó Iroda, amely a kiemelt ügyek nyomozati és vizsgálati feladatait látja el. Emellett jellemzően a leplezett eszközök használatára szakosodott belső, korrupcióellenes szerv – Nemzeti Védelmi Szolgálat – amely bár ugyan szintén rendőrség, a befejezett előkészítő eljárást követően, a nyomozó hatósági feladatokat már nem a hatáskör és illetékesség szerinti rendőrség, hanem az ügyészség fogja ellátni. Alapvetően azonban érvényesül a rendőrség nyomozásban betöltött önállósága. A nyomozás és a közbiztonsági feladatok más ismeretet feltételeznek, amivel az ügyészek is egyetértenek „...a nyomozás egy rendkívül összetett ismereteket és tevékenységet igénylő, bonyolult hivatás (szakma), amelyet nem lehet csak úgy mellékesen, az egyéb közbiztonsági feladatok mellett végezni.” (Láng, 2003, 27). A rendőrség feladata elsősorban a nyomozási feladatokhoz igazodik, így a felderítés során a megalapozott gyanú megállapításához szükséges mértékben fel kell derítenie a bűncselekményt és az elkövető személyét, valamint fel kell kutatnia és biztosítania kell a bizonyítási eszközöket. Emellett a vizsgálat során be kell szereznie önállóan vagy az ügyész rendelkezése alapján a még szükséges bizonyítási eszközöket, amire természetesen ő tesz javaslatot, majd végre is hajtja. (Be. 348. §). Bár a vizsgálati szakaszban már ügyészségi irányítás van, azonban a tényleges bizonyítási cselekményeket ugyancsak a rendőrség végzi. A különbség csupán annyi, hogy az eljárási cselekményekre fő szabály szerint az ügyészség irányítási jogkörében tett intézkedései alapján kerülhet csak sor. A nyomozati szakaszban az érdemi bizonyítási cselekményeket tehát a rendőrség végzi el, ezek többnyire jelenlét igényesek, így az eljárási résztvevők biztosítása is rendőri feladat. Ez gyakran nehézséget jelent, különösen a koronavírus járvány időszakában (Herke és Sándor, 2020: 5).

7. A rendőrség szerepe a vizsgálatban

A klasszikus nyomozati vizsgálati tevékenység, amely eddig a gyanúsított kihallgatását követte, már éppolyan alternatívája a büntetőeljárás folytatásának, mint az elterelési módzatok bármelyikének alkalmazása. Ezen alternatívák, különösen a mediáció valóban alkalmasak arra, hogy csökkentsék az igazságszolgáltatás bürokratikus jellegét, ráadásul bűnmegelőzési szempontból is fontosak (Kiss, 2016: 89.) Ahogy már említésre került, önmagában a gyanúsítás aktusa, mint kiemelt eljárási választóvonal, a komplex jogi szabályozás elemi részét képezi.

Megszűnt a vádemelési szakasz önállósága, a nyomozást a vádemelési szakasztól elkülönítő külön iratismerttetés, illetve a további nyomozás elrendelésének külön intézménye. A nyomozást a nyomozást befejező döntés zárja le, nem pedig egy nyomozás befejezésével kapcsolatos elkülönült nyomozó hatósági döntés. Ebben a nyomozási fázisban a védelem is kezdeményező szerepben tűnhet fel azzal, hogy a vádemelés alternatíváira nézve indítványt tehet (AGO LFNIGA//142/2019. 402.§.).

A bevezetett intézményrendszer alapja, hogy az ügyészség érdemi rendelkezése alatt álló megszüntetési lehetőségek (közvetítői eljárás, feltételes ügyészi felfüggesztés, vádemelés meghatározott módjával kapcsolatos döntés) alapvetően a terhelt beismeréséhez, előzetes, vagy utólagos hozzájárulásához kötöttek. A Be. a vádemelés vizsgálati szakaszba olvasztásával jelentős lépést tett annak irányába, hogy az ügyészi rendelkezés alatt álló döntések meghozatalát előre hozva az eljárás felgyorsulhasson.

Az ügyészi intézkedés kilátásba helyezésével a Be. ezen is túllépve közvetlenül annak teremti meg a lehetőségét, hogy az ügyészség és a védelem kezdeményezőként is felléphessenek az eljárás befejezésével kapcsolatos döntés előre láthatóvá tétele végett. (Miniszteri indokolás a Be. 404.§.-hoz)A korábbi szabályozáshoz képest több új elem is található a jelenlegi szabályozásban. Az a) pontban található ügyészi intézkedés és határozat kilátásba helyezése az egyes ügyészi döntési formák mixe, egyfajta összevont ötvözet, amelyeket a jogszabály a gyanúsított beismeréséért és opcionálisan további feltételek teljesítéséért cserébe ajánl fel. Ahogy a klasszikus vizsgálati tevékenység során is a rendőrségen van a hangsúly az érdemi bizonyítási cselekmények lefolytatásával kapcsolatosan, úgy a felsorolt eljárást lezáró alternatívák végrehajtásában is komoly szerepet szánt neki a jogalkotó. A nyomozás és az előkészítő eljárás szabályairól szóló 100/2018. (VI.8.) Kormányrendelet (NYER) szabályozása alapján az opportunitási megoldások igénybevitelére irányuló kezdeményezés érkezik a gyanúsítható személytől és a védőtől, de a nyomozó hatóságtól is. Rövid tájékoztatási kötelezettséget kell a rendőrségnek teljesíteni és értesítenie kell erről az ügyészséget is. Ha ez a kihallgatás közben történik, az megszakítható lesz és folytatható később (ugyanaz nap, vagy másik határnapon) annak függvényében, hogy az ügyész miként döntött. Ez utóbbi még csak nem is dokumentálható, így további adminisztrációs terhet nem eredményez. Továbbá, ha a nyomozó hatóság látja úgy, hogy az említett megoldások alkalmazása indokolt vagy célszerű erről neki kell csupán tájékoztatnia az ügyészséget (Vári, 2019). Ha a nyomozó hatósági vagy terhelti oldal kezdeményezését az ügyészség támogatja, úgy írásos kezdeményezést készít vagy szóban közli döntését a nyomozó hatósággal akár azonnal. Így a megkötésében a nyomozó hatóság közreműködik olyan formában, hogy átadja a terhelti oldalnak az ügyészség által elkészített kezdeményezést, ha pedig szóban vagy rövid úton kapta azt, akkor és ott az adott eljárási cselekmény jegyzőkönyvébe kell foglalni és meg kell küldeni az ügyésznek. (NYER, 156-158.§.)

8. Összefoglalás

A magyar büntetőeljárásban a rendőrség rendkívül komplex szerepet tölt be, jelentősége és az igazságszolgáltatás sikerességéhez történő hozzájárulása rendkívül magas. Egyfelől a rendőrség rendészeti és bűnügyi szervei észlelik és regisztrálják a bűncselekmények legnagyobb hányadát. A nyomozások döntő hányadát is a rendőrség folytatja le, ahogy a leplezett eszközöket is a rendőrség alkalmazza a gyanú megállapítása érdekében. A tényállás felderítésén felül az összes bizonyítási eszköz, releváns bűnügyi adat és információ beszerzése és dokumentálása, továbbá az iratanyag papír és elektronikus változatának elkészítése szintén rendőrségi kompetencia. A gyanúsított kihallgatását megelőzően vagy azt követően, miután

vizsgálati szakaszba lép az ügy, ugyancsak a rendőrségre hárul a feladat, hogy a beismerő vallomás esetén előkészítse és lebonyolítsa a vádemelési alternatívák végrehajtásához szükséges vizsgálati munkát. Tehát a vizsgálati munkával kvázi az ügyészségi előkészítő munkát is elvégezni. Amennyiben arra nem kerül sor úgy olyan komplett iratanyagot állítson össze, amelyek alkalmassá teszi az ügyészt arra, hogy kizárólag arra építve tegyen mértékes indítványt a bíróság előkészítő ülésén, ami mint egyfajta vádalku, a vádlottat arra készítse, hogy a bizonyítékok alapján inkább a beismerés és a tárgyalásról lemondás mellett döntsön, mintsem vállalja a hosszadalmas és bizonytalan kimenetelű bírósági eljárást. A Be. komoly reformjának tekinthető, hogy a jogalkotó helyesen ismerte fel, hogy szükséges lépés az eljárás gyorsítását és a hatékonyság javítását biztosító elterelési eszközök fejlesztése (Vári, 2017). Ennek megfelelő jogintézményi változtatásokat elvégezte, többek között két részre osztotta a nyomozást, ezzel biztosítva, hogy a nyomozások feleslegesen ne húzódjának el, és a terhelt beismerő vallomása és kezdeményezési szándéka esetén fakultatív módon, a későbbi bírósági eljárás nélkül fejeződjön be. Emellett hasonlóan eljárásgyorsítási szándékkal kiszélesítette a terhelti együttműködés rendszerét, amellyel a bírósági előkészítő ülés szerepét értékelte fel. Kétségtelen tény, hogy a rendőrség a végrehajtó hatalom részeként végzi büntetőeljárás feladatait, szigorú hierarchiába ágyazva, egészen a minisztériumi felsőbb szintű irányításon keresztül az emberekhez legközelebb lévő rendőrörsökig. Önálló szervi működésről és tevékenység végzésről a decentralizáció hiánya miatt nem beszélhetünk. Ebből kifolyólag az egyszerűsítést serkentő jó gyakorlatok megjelenése alsóbb szintekről kiindulva szinte kizártnak mondható. Sokkal inkább a nyomozó hatósági munka egységesítésének és központilag irányított és ellenőrzött rendszere volt jellemző tendencia a magyar nyomozó hatóságokra nézve, különösen, hogy a munka adminisztratív részének dandárját a tūpontos előírások szerint működő informatikai rendszerben kell teljesíteni. A központosított és egységesített nyomozásokból következően az eljárás rendjére és gyakorlatára nagyrészt az irányító szakmai szerve elvárásai gyakorolnak befolyást, kihatva ezzel a munkaszervezet tevékenységének szervezésére és ezzel a bűnüldöző munka gyorsaságára és minőségére. (Nyíri, 2003, 64) Meghatározva a nyomozást folytató alacsonyabb szinten elhelyezkedő szervezeteknek, hogy milyen mennyiségi és minőségi elvárásokat kell teljesíteni az adott időszakban. A rendőrség a nyomozás megindítását döntően meghatározó legalitás - officialitás elv alapján kénytelen a nyomozati eljárásokat lefolytatni az ügyekben - ritka alkalmak kivételével - tekintet nélkül azok társadalomra veszélyességére. Ennek törvényszerű következménye, hogy a kisebb jelentőségű ügyek lekötik, lassítják és korlátozzák a személyi és tárgyi erőforrások hatékony felhasználását. Ami jelentősen összefügg a szűrőszerepet betöltő ügyész kettős nyomozás törvényességi és közvádoló szerepkörével. (Miskolci, 2001, 20.)

9. Felhasznált irodalom

- Balla Z. (2014): A rendészet kérdései. *Belügyi Szemle*. 10. szám, 5-19.
- Bögöly Gy. – Budaházi Á., - Csányi Cs. – Sléder J. (2010): *Büntetőeljárású jegyzet*. Rejtjel Kiadó Ház, Budapest, 2010.
- Concha Gy. (1901): A rendőrség természete és állása szabad államban. Székfoglaló értekezés.
- Danielisz B. – Jármly T. (2008): *Rendészet Európában*. Duna Palota Kulturális Kht., Budapest.
- Fantoly Zs. – Budaházi Á. (2019): Büntetőeljárású jogi ismeretek. Statikus rész, Budapest.
- Farkas Á. – Róth E. (2007): *A Büntető eljárású jog*. Complex Jogi Kiadó, Budapest.
- Ficzer L. (1997): Közigazgatás és rendészeti igazgatás. In: *Új Rendészeti Tanulmányok*, 1. szám.
- Finszter G. (1996): A bűnüldözés működési modelljei. (ed.): K. GÖNCZÖL – L. KORINEK László – M. LÉVAI : *Kriminológiai ismeretek*. Corvina Kiadó, Budapest.
- Finszter G. (2003): *A rendészet elmélete*. KJK-Kerszöv Kiadó, Budapest.

- Finszter G. (2005-2007):: <http://users.atw.hu/letoltes/krimjegyzet.doc> (download: 02.11.2020.)
- Finszter G. (2008): Víziók a rendőrségről. *Belügyi Szemle*, 1. szám, 10-41.
- Finszter G. (2008b.): *A rendészeti szervek működésének alapjai*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest.
- Foucoult M. (1998): *Forms of Truth and Justice*. Latin betűk, Debrecen.
- Herke Cs. – Sándor B. (2020): A nyomozás egyes problémái az új koronavírus miatti veszélyhelyzet idején. *Rendőrségi Tanulmányok*. 3 évfolyam. 1. szám 2-20.
- Herke Cs. (2018): *A büntetőeljárás jog*. Egyetemi Jegyzet. Pécs. Pécsi Egyetem.
- Kiss A. (2016): A hazai büntetőeljárás hatékonyságáról. In: Vókó György (szerk.): *Kriminológiai Tanulmányok 53*. OKRI, Budapest, 2016, 81–97.
- Kmetty K. (1907): *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Politzer Zsigmond kiadása, Budapest.
- Kondorosi F. (2008): A rendészeti stratégia: Magyarország közbiztonsági programja. *Belügyi Szemle*, 1.szám, 3-9.
- Korinek L. (2006): A rendőrség pártirányítása 1956–1989. *Rendészeti Szemle*, 10. szám
- Korinek L. (2006b): A kutatás zárótanulmánya. Az országos Bünmegelőzési Bizottság 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.
- Kozáry A. (1996): Nemzeti összehasonlító szervezeten. Rendőrtiszti Főiskola, Budapest.
- Kriskó E. (2009): A rendőri „erőszakmitosz” nyomában. *Rendészeti Szemle*, 2. szám. 116–127.
- Lakatos J. (szerk.) (2005): *Kriminalisztikai jegyzetek és tanulmányok*. Rendőrtiszti Főiskola. Budapest.
- Láng L. (2003): Nyomozásfelügyelet, nyomozásirányítás és kriminalisztika.. *Belügyi Szemle*, 7-8. szám, 19–30.
- Madai S. (2013): A rendészeti feladatellátás, mint közszolgáltatás. In: *Kilengések : közszolgáltatási változások*. Szerk.: Horváth. M. Tamás, Dialóg Campus, Budapest ; Pécs, 218-236.
- Miskolci L. (2001): Egy konferencia tanulságai, avagy a magyar büntetőeljárás továbbfejlesztésének az ügyész-e a kulcsszereplője. *Ügyeszek Lapja*, 1. szám, 5-23.
- Nyíri S. (2003): Az ügyészség és a nyomozó hatóságok kapcsolata a büntetőeljárásról szóló törvény hatálybalépése után. *Belügyi Szemle*, 51. évf. 7–8. szám, 56–71.
- Papp J. (1998): Rendvédelem vagy rendészet? *Új Rendészeti Tanulmányok*. 1. szám
- Szabóné, N. T. (1970): *A büntetőeljárás egyszerűsítése*. Közgazdasági és Jogi Kiadó. Budapest.
- Szamel L. (1990): *A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai*. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest.
- Szikinger I. (199): *A rendőrség, társadalom és a jog – A rendőrség társadalmi szerepe*. Rejtjel Kiadó, Budapest.
- Szikinger I. (2001): A rendőrség és a bűnözés. *Magyar Tudomány*, 8. szám, 921-929.
- Vári V. (2014): Hatékonyság a nyomozásban. In: SCHAU Anita – SZABÓ István szerk.: III. Interdiszciplináris doktorandusz konferencia. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Doktorandusz Önkormányzat. 177–195.
- Vári V. (2017): A nyomozás szerepének változása az új Be. kódexben. In: KIGLICS Norbert szerk.: II. Turizmus és Biztonság Nemzetközi Tudományos Konferencia. Nagykanizsa, Pannon Egyetem. 128–138.
- Vári V. (2019): Elterelés és az ügyész – nyomozó hatóság kapcsolata a nyomozásban. In: MARTON Zsuzsanna – NÉMETH Kornél – PÉTER Erzsébet szerk.: III. Turizmus és

Jogforrások

1. Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
2. A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (korábbi Be.)
3. A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (Be.)
4. 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről (Rtv.)
5. Legfőbb Ügyészség: EMLÉKEZTETŐ a Büntetőeljárás Törvénykönyv alkalmazásának egyes szempontjairól. LFNIGA // 142/2019. (AGO LFNIGA // 142/2019.)
6. A nyomozás és az előkészítő eljárás részletes szabályairól szóló 100/2018. (VI. 8.) Korm. Rendelet (NYER)
7. A rendőrségi nyomozó hatóságok hatásköréről és illetékességéről szóló 25/2013. (VI. 24.) BM rendelet
8. 7/1991. (II. 28.) AB Határozat