

SZELKÓ ÉVA ORSOLYA

Az illetékesség utópiája

A publikáció címe több oldalról is indokolást kíván; összefoglalva tulajdonképpen töprengés, egy gondolatcsokor a büntetőeljárás-jogi illetékesség olyan tökéletes jövőképéről, amely a valósággal nem összeegyeztethető, vagy legalábbis a rendelkezésre álló eszközökkel nem valósítható meg. Tekintve, hogy az illetékesség szabályainak a kérdése igen nagy és komplex téma, így akár minden mondatot feltételes módban, „mi lenne, ha...” felütéssel kellene kezdenem. Ezt a stílustalanságot kikerülve előljáróban szükséges rögzítenem, hogy a különféle nyomozó hatóságok közül csupán a rendőrséget emelem ki. Illetve a bűncselekményeken belül példálózó jelleggel csak a kriminológiai értelemben vett gazdasági bűncselekményekről lesz szó¹, lévén hogy a rendőrségi vizsgálati munkát a Debreceni Rendőrkapitányság Vizsgáló Osztályának Gazdasági Ügyek Alosztályán végzem, a bűncselekmények e szegmensére van ráhatásom. Nyilvánvaló, hogy a jelen publikáció keretében felvetődő kérdések, elemzések csak egy részét tekintik át az illetékesség problémáinak, és a vizsgálódás számos területre nem terjed, nem terjedhet ki. A kritikán túlmenően egy megoldási javaslat kidolgozására is vállalkoztam, amely azonban csak egy váz, amelynek a strukturális, tárgyi-szervezeti hátteréről, lényegében a megvalósíthatóságról, csak az arra jogosultak tudnak nyilatkozni.

A problémák

Sokszor mondják, hogy a téma az utcán hever, csak éppen le kell hajolni érte. Jelen esetben egy olyan téma foglalkoztat, amelyre bár vannak jogszabályaink, mégis nap nap után arrább rugdossuk őket, aztán dünnöögünk, hogy miért nem működnek jobban, hatékonyabban.

Az illetékességet felemelve a földről, észrevehetjük, hogy sarkalatos pontja a büntetőeljárásnak. Egy nyomozás, vizsgálat során az előljáró első-

¹ Gazdálkodással összefüggő bűnözésként is aposztrofálhatjuk, így tágítva a dogmatikai értelemben vett fogalmi kört a vagyoni elleni, a közélet tisztasága, a hivatali és a közrend elleni bűncselekmények egy részével is.

leges feladata annak eldöntése, hogy egy adott feljelentés megalapozza-e a nyomozás elrendelését, vagy a feljelentést el kell utasítani a törvényben szabályozott megfelelő jogszabályhelyekre hivatkozva. Ha a feljelentés olyan adatokat tartalmaz, amely szerint fennáll a bűncselekmény gyanúja, akkor a következő lényegi pont az illetékesség vizsgálata, ennek figyelemmel követezése a nyomozást végző előadó elsődleges feladata a nyomozási szak egésze folyamán a 3/2008 (I. 16.) IRM rendelet 5. § (1) bekezdése alapján.²

Ebből a szempontból az illetékesség mostoha gyermeke a nyomozásnak; az utcán két ujjal felcsippentve mérhető passzivitást vált ki a számba jöhető nyomozó hatóságok között, amelyek általában nem kapnak két kézzel utána.

Az illetékességi vita

Az általános illetékességről a hivatkozott rendelet 4. § (1) bekezdése szól, miszerint a nyomozás lefolytatására az a nyomozó hatóság az illetékes, amelynek a területén a bűncselekményt elkövették.

Az illetékesség vagy más néven, a horizontális munkamegosztás megállapítása nemegyszer fejtörést okoz a nyomozó hatóság eljáró tagjainak; a jogszabály szövegéhez tíz körömmel ragaszkodás sokszor fogcsikorgatást szül, amelynek hevében negatív illetékességi vita³ is kialakul a helyi nyomozó szervek között; azaz a szóba jöhető kapitányságok közül egyik sem érzi magát jogosultnak a bűncselekmény nyomozására.

Nézzük részletesebben az illetékességi vitát, mint az első anomáliát, és a döntésre jogosultak körét! A rendelet 5. § (4) bekezdésének c) pontja mondja ki, hogy illetékességi vita esetén a különböző rendőr-főkapitányságokhoz tartozó rendőrkapitányságok között az ORFK dönt, pontosabban a bűnügyi igazgató általános ügyrendi helyettese, a bűnügyi főosztályvezető.

Bár nincsen a birtokomban olyan statisztikai adat, hogy éves és országos szinten vajon hány felterjesztés érkezik az ORFK Bűnügyi Főigazgatóságán működő Bűnügyi Főosztályhoz, de valószínűleg igen nagy számot kapnánk.

Sok esetben előfordul, hogy egy-egy feljelentés, illetve elrendelés után a bűnügy több nyomozó hatóságot is „megjár”, amire végül az ORFK kezébe kerül döntéshozatal céljából. Ezt az állampolgár türelmetlenséggel, meg nem értéssel, dühvel és elkeseredéssel szemléli. A feljelentő/sértett egymás után kapja az olyan határozatokat, amelyek arról szólnak, hogy a feljelentését át-

² A nyomozó hatóság a hatáskörét és az illetékességét hivatalból vizsgálja.

³ Pozitív illetékességi összetűzésről ez idáig még nem hallottam.

tették az egyik, majd a másik, harmadik rendőrkapitánysághoz, végül újra a másodikhoz. A feljelentőt persze nem érdekli az illetékesség problémája, az, hogy az egyes nyomozó hatóságok hogyan zsonglörködnek a jogszabályokkal. Az állampolgárt egyedül az érdekli, hogy valaki foglalkozzon az ügyével, a kapitányságon elmondhassa a sérelmét, de amíg ez nem történik meg (és ez akár sajnos több hónapig is elhúzódhat), az állampolgár csak azt érzi, hogy valami nincs rendben, sérülnek a jogai.⁴ Csalódik a rendőrségben, sőt az egész rendszerben, és már nem is akar eljárást kezdeményezni, sőt előfordul olyan helyzet is, hogy elkeseredettségükben a sértettek kezdeményezik a feljelentés visszavonását is, erre a magyar büntetőeljárás-jog azonban nem ad lehetőséget...

A probléma még súlyosabb, ha már több hónapja, akár egy éve is folyik egy büntetőeljárás, és akkor derül fény a valódi illetékes nyomozó hatóságra. Kevés kellemetlenebb helyzet van egy nyomozás során, mint amikor egy másik rendőrkapitányság által jól/kevésbé jól vizsgált büntetőügyet kell átvenni és folytatni. Egyrészt az iratanyag áttanulmányozása, majd az érdemi álláspont kialakítása sok időt igényel, másrészt ha szükséges, az elvégzett nyomozási cselekményeket ki kell egészíteni, vagy akár újra foganatosítani, hogyha nem megfelelők.

Költséghatékonyság–minőség–gyorsaság

A második anomália szorosan kapcsolódik az előbbiekhöz, és szintén a törvényszöveg szó szerinti alkalmazásából ered. Ez persze dicséretes, de ahogy említettem, a rendszer fogyatéka a jogszabályok merevségéből adódik. Az irányadó jogszabályok nem teszik lehetővé, hogy az illetékesség megállapításakor a norma szövegén túl más szempontok (rugalmasság, ésszerűség) is előtérbe kerüljenek.

Ebben az esetben azt az ideális helyzetet vesszük alapul, amikor nincs vita az illetékesség tekintetében, vagy pedig arról a felsőbb vezetés már döntött. Számos esetben előfordul, hogy az „ahol a bűncselekményt elkövették” álláspont egyrészt indokolatlanul megnöveli az eljárás költségeit, másrészt a hatékonysági feltételeket tekintve is csorbul a minőségi nyomozás, harmadrészt pedig az eljárás lefolytatásának gyorsaságáért felelős, a büntetőeljárás-

⁴ Itt már nem csak a magyar jogszabályoknak való megfelelés az igazságszolgáltatás feladata, hanem a nemzetközi egyezményekkel történő harmonizáció, így például az Európai emberi jogi egyezmény 6. cikkének 1. bekezdésében foglalt ésszerű időn belüli eljárás követelménye.

ról szóló 1998. évi XIX. törvény 176. § (1) bekezdésében szabályozott alapelvként is érvényesülő dogma⁵ nem tudja kifejezni az elvárt hatást.

Az említett nehézségek általában párban járnak, az egyik konklúziója a másiknak, csupán mérlegelés kérdése, hogy az arányosság, célszerűség/hatékonyosság és gazdaságosság bűvös triász feltételeinek való megfelelés esetén a büntetőügy nyomozója melyik hiányának kockázatát vállalja.

Maradva a Debreceni Rendőrkapitányság illetékességénél, sok esetben előfordul, hogy az eljárásnak maximum egy, vagy egyetlenegy debreceni – vagy Hajdú-Bihar megye területén – lakóhellyel/tartózkodási hellyel bíró szereplője sincs. Hogyan lehetséges ez? A gazdasági bűncselekmények vizsgálatakor – persze a más típusú bűncselekményeknél is – a törvényi tényállásban megjelölt elkövetési magatartás kifejtésének a helye adja meg az illetékességet. Csak példálózó jelleggel említve: a csalás esetében az elkövetési magatartás a tévedésbe ejtés vagy a tévedésben tartás helye. Általánosságban a csalások tárgya pénzkölcsönök különböző jogcímeiken, így a pénzáttadás helye, illetve ha ahhoz bármiféle írásos dokumentum is köthető (szerződés, átvételi elismervény stb.), akkor annak aláírási helye adja az illetékességet. Tovább bonyolódhat az illetékesség vizsgálata akkor, amikor a tévedésbe ejtés távol lévők között, telefonon, e-mailen vagy faxon érkező küldemények útján következik be.

Sok esetben csak alkalmi csalásokról beszélhetünk, így a megállapodások – írásban vagy szóban – egyik félhez sem köthető városokban, községekben jönnek létre. Az ügyben általában a sértettek részéről, illetve az eseményekről tágabb körben is ismerettel bíró további tanúk is felmerülhetnek, akik a sértett lakóhelyén vagy annak közelében laknak, tartózkodnak. Sőt olyan eset is nagy számban fordul elő, hogy az eljárás lefolytatását segítő tanúk a sértett, illetve a feljelentő lakóhelyén kívül még egy harmadik, negyedik stb. rendőrkapitányság illetékességi területén laknak. Az eljárási szabályok azonban nem veszik figyelembe a költséghatékonyt, célszerűséget.

Egy másik, a témához tartozó tipikus példa az intellektuális közokirat-hamisítás bűntette. Leggyakrabban cégalapításkor, illetve a gazdasági társaságok üzletrészeinek eladása kapcsán merül fel annak a gyanúja, hogy a szerződést kötő feleknek – nevezhetjük őket strómanoknak is – nem volt valós szerződéskötési szándékuk, a cégalapítást vagy -átvételt bizonyos összegű ellenszolgáltatás fejében, vagy fenyegetés hatására tették meg. Az intellektuális közokirat-hamisítások háttértörténete sokszor sokkal csalárdabb, mint el-

⁵ A nyomozást a lehető legrövidebb időn belül be kell fejezni.

sőre tűnik, a felszínt megkapargatva egyből fény derül a valódi szándékra; általában egy fizetésképtelen állapot közelébe jutott cég és annak képviselője próbál a tetemes tartozásaitól szabadulni a cégátadás révén, így károsítva meg a hitelezőit.

Ebben az esetben az illetékes nyomozó hatóság az lesz, amelynek területén a cégbírósághoz benyújtották a valótlan adatokat tartalmazó iratokat, ahol tehát a közhitelies nyilvántartásban valótlan adatokat rögzítenek.

A leírtakból következően ebben az esetben is előfordul, hogy az eljárásban érintettek egyike sem lakik az adott cégbíróság területén, esetleg csak az eladó, de a stróman, a felbujtott, az okiratokat ellenjegyző ügyvéd, tanúk mind-mind más város lakosai, ezzel nehezítve és lassítva a nyomozás menetét.

Ha felvetődik az előzőekben vázolt gond, az ügy előadója két megoldás közül választhat: vagy tovább növeli rendőrség amúgy is tetemes tartozásállományát azzal⁶, hogy közvetlenül beidézi a tanú(ka)t, majd az eljárás végén útiköltség kifizetéséről határoz, vagy pedig vállalja a megkeresésben történő kihallgatás kockázatát, azaz felkéri a tanú lakóhelye szerint illetékes rendőrkapitányságot a tanú kihallgatására. Utóbbival két fontos dolog veszhet el, egyrészt a kihallgatás dinamikussága, hiszen a megkeresett szerv kihallgatójának nem feladata az ügy mélyreható ismerete, így a tanúnak a konkrét kérdésre adott válaszából számára nem következhet egy olyan további kérdés, amely esetleg nem szerepel a megkeresésében, noha lényeges lehet a nyomozás továbbfolytatásakor. A második probléma pedig a már oly sokszor emlegetett gyorsaság kérdése: a megkeresésben történő kihallgatás az adminisztrációs (szignálás, idézés) kötelezettségeket is számolva minimum két-három hét alatt végezhető el. Arról nem is beszélve, hogy ha a megkereső szerv által megszabott határidő eredménytelenül telik el, akkor újabb megkeresés írása válik szükségessé, ha pedig nem együttműködő ügyfélről van szó, az eljárás idejét tovább növeli az elővezetésről történő rendelkezés is, ami alapesetben is fennáll, de lényegesen rövidebb időintervallumban megoldható „házon belül”.

Összegezve tehát az elmondottakat: vagy kisebb-nagyobb bünyügyi költséggel, de gyorsabban és hatékonyabban zárul egy nyomozás, vagy pedig kevesebb költséggel ugyan, de lehet, hogy kevésbé eredményesen, illetve lassabban is.

⁶ A Magyar Államkincstár prognózisa szerint a rendőrség összes tartozása eléri a 4,3 milliárd forintot.
http://www.napi.hu/magyar_gazdasag/itt_van_a_legnagyobb_baj_rendorsegek_kormanyhivata_lok.500137.html

A párhuzamos eljárások

A harmadik és egyben az utolsó csapdája az illetékességnek, a párhuzamos büntetőeljárások mechanizmusa.

A párhuzamos eljárások olyan helyzetek, amikor ugyanazon személlyel szemben ugyanazon cselekmények miatt különböző nyomozó hatóságok előtt párhuzamos büntetőeljárások vannak folyamatban, ami akár két vagy több rendőrkapitányságon, vagy akár a későbbiekben két vagy több bíróságon történő jogerős lezáráshoz vezethet, megsértve ezzel a *ne bis in idem*, a kétszeres értékelés tilalmának elvét, ezzel együtt a jogbiztonság általános és örök érvényű alapelvét.

A párhuzamos eljárások az előbbi problémákon kívül magukban hordozzák a büntetőeljárás „feleslegessé válásának” lehetőségét is. Értem ezen, hogy azonos bűncselekmény és elkövető miatt folytatott eljárások esetén, az illetékességgel nem felruházott hatóság(ok) tulajdonképpen feleslegesen nyomoz, szán időt, energiát és pénzt az eljárás teljes körű felderítésére, arról nem is beszélve, ha végül a különböző hatóságok különböző eredményre is juthatnak, ami azért több mint kellemetlen.

A hivatkozott hatásköri és illetékességi rendelet 4. § (1) bekezdés b) pontja szerint, ha több kapitányság illetékességi területén következett el bűncselekményt, vagy ha az elkövetés helye nem állapítható meg, az a nyomozó hatóság köteles az eljárást lefolytatni, ahol a bűncselekményt korábban elkövették; ez a megelőzés elve.

Ebből is látható, hogy az említett körülmény egyebek között azért került jogi szabályozás alá, mert magában rejtí a párhuzamos eljárás kockázatát is, és ezáltal az emberi tévedés lehetőségét, ami sokszor így is megtörténik.

Sem ez elkövető nem közli az eljárás folyamán, hogy őt már ugyane bűncselekmény miatt felelősségre vonták, vagy fogják vonni⁷, sem a nyomozó hatóság nem érzékeli ezt a körülményt.

Ha még nyomozási szakaszban derül fény a párhuzamos eljárásra, akkor szükséges a büntető ügy(ek) azonnali egyesítése a korábban intézkedő nyomozó hatóságnál, ez az egyesítés azonban újfent idővesztéssel és a feleslegesség érzésével párosul a később intézkedő nyomozó hatóság számára, az állampolgár pedig megint csak azt érzékelheti, hogy a dolgok nem működnek megfelelően és hatékonyan.

⁷ Bár lehet, hogy az elkövető tudja, hogy már kétszer vagy többször felelősségre vonták ugyanazon cselekmény miatt, de azt gondolja, ennek így kell történnie, hiszen a rendőrség nem hibáztat ekkorát.

A kihallgatások előtti felvezető beszélgetések közben vagy a jegyzőkönyv aláírása után gyakran tapasztalom, hogy a feljelentő, sértett, tanú sztoikusán tekint a nyomozás egészére, kiábrándultan veszi tudomásul a következő nyomozási cselekményeket, nemegyszer felmerül kérdésként, hogy „nyomozó asszony, ugye többet nem kell ide jönni?“, „meddig tart még ez az eljárás, miért húzódik ennyi ideig?“ stb.

Az utópia

Ha valóban nehézségként értékeljük az előbbieket, akkor szerintem alternatívaként az integráltság hozhat megoldást, azaz következhet az utópikus elképzelés bemutatása: az illetékességi vita feloldásának reform szabályrendszere.

Elképzelem középpontjában egy olyan ellenőrző-irányító szerv áll, amely nagysága és integráltsága, szakmai apparátusa miatt képes ellátni az illetékesség vizsgálatának komplex feladatát is, erre pedig egy országos hatáskörű szerv, az Országos Rendőr-főkapitányság lehet a legjobb választás.

Bár az ORFK számos kritikát kap, egyfajta adminisztrációs vízfejként⁸ definiálják, mégis érdemes számba venni ezt a lehetőséget, esetleg a későbbiekben területi – megyei főkapitánysági – szintre kihelyezni az egyes munkafázisokat.

A témám középpontjában tehát az a probléma áll, hogy az egyes kapitányságok között nincs meg a megfelelő kommunikáció, együttműködés, illetve mindezek hátterében a jogszabályok szoros nyelvtani értelmezése áll. Az illetékesség problémáját⁹, azaz a hibás döntéseket, az eljárás elhúzódnását sikeresen kiküszöbölhetné egy felső ORFK-döntés, amely ellen vagy nem lehet jogorvoslattal élni, vagy csak nagyon szűk körben, taxatív feltételek megléte esetén.

Véleményem szerint az egyes kapitányságokhoz érkező, vagy ott felvett feljelentéseket minden esetben haladéktalanul (ez a fejlett technika korában akár szkanner, e-mail útján is megoldható) fel kellene terjeszteni az ORFK-ra (persze továbbra is fenntartva a jelenlegi szabályozás szerinti haladéktalan nyomozási cselekmények foganatosításának kötelezettségét). A felterjesztés után egyrészt minden egyes feljelentés nyilvántartásba kerülne, tehát elkerül-

⁸ Például: <http://www.zsaru.hu/modules.php?name=News&file=article&sid=823>

⁹ Az ORFK nemcsak illetékességi ügyekben, hanem természetesen hatásköri primer szervként is működhet, hiszen a helyi és területi nyomozó hatóságok, illetve a rendőrség és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal között is sokszor előfordul vita.

hetők a párhuzamos eljárások, másrészt ha valamennyi feljelentés egy kézben összpontosul, akkor nem alakulhat ki illetékességi vita, mivel az ORFK dönt az illetékességről. Az időbeli elhúzódtást kiküszöbölhetné a Be.-ben sokszor szereplő háromnapos határidő.

A feljelentésről felvett jegyzőkönyv vagy a személyesen behozott, vagy postán, e-mailben, esetleg fax útján beérkező feljelentés azonban sokszor nem tartalmazza egyértelműen azokat az adatokat, amelyek alapján lehetséges az illetékességről dönteni, ezért szükséges egy kiegészítő szabály alkalmazása, ez pedig a feljelentéskiegészítés intézményének alkalmazása. A feljelentőt tizenöt napon belül a lakóhelye szerint illetékes nyomozó hatóság részletesen meghallgatja, majd az elkészült jegyzőkönyvet felterjesztik az ORFK-ra, így az a beszerzett adatok birtokában már egyértelműen állást tud foglalni a költséghatékonyság–minőség–gyorsaság alapelvek szerint.

Ha az integráció nem megvalósítható alternatíva, akkor érdemes szemügyre venni egy másik lehetőséget is.

A Robotzsaru (jelenleg Neozsaru) integrált ügyviteli és ügyfeldolgozó rendszer bűnügyi-informatikai fejlesztésének lehetőségeihez kapcsolódva szólni kell arról is, hogy ha az előzőekben vázolt utópisztikus helyzet nem valósulhat meg, akkor szükséges a rendszer felülvizsgálata. A revízió abból a szempontból lényeges, hogy az ügyben szereplő személy nevének és adatainak a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatalának rendszerében történő rögzítése után az ügy előadójának ne csak arra legyen lehetősége, hogy megnézze, az illetőnek milyen ügyei voltak folyamatban és hogyan fejeződtek be, tehát tulajdonképpen csak a lezárt ügyeket láthatná, hanem megjeleníthetővé válna a folyamatban lévő ügyek listája is.

Bár a Neozsaru kisegítő rendszereként továbbra is jelen van a Robotzsaru keresési funkciója, valamint a Neozsaru rendszerén belül az „országos gyors keresés” panel, ezek segítségével szintén végezhetők ellenőrzések, véleményem szerint azonban ezen a szinten is célszerű lenne megteremteni az integráltságot. Ezekkel a keresőkkel éppen az a probléma, hogy időt von el az ügy előadójától, illetve lehetőséget hagy a mulasztásra, hiszen a nyomozásnak nem kötelező eleme, valamint előfordulhat, hogy éppen egy gépelési hiba, vagy külföldi személy esetén a név többféleképpen történő írása miatt nem lesz megjeleníthető eredmény.

Az integráltság előnye továbbá a gyorsaság, azaz egy felesleges lépés kiküszöbölése azáltal, hogy automatikussá válik a keresés és a listázási funkció, illetve a párhuzamos eljárások azonnal kikerülhetővé válnak, nem kell azokat a későbbiekben bűnügyáttétellel/-egyesítéssel orvosolni.

Összegzés

Az Európai Unióhoz csatlakozásunk után a büntetőeljárás és az anyagi jog egyre komplexebbé vált, és ez a folyamat nem megállítható, további gyarapodás, kiegészítés, módosítás várható a jogi szabályozásokban. Így azután a változás jegyében miért ne lehetne akár a „kályhánál” kezdeni, és friss szemmel rátekinteni az illetékességre mint a büntetőeljárás első olyan lépcsőfokára, ahol tetten érhető és ezáltal kiküszöbölhető számos probléma, amely a már megindult eljárásokban csak görcsösen, idővesztéssel vagy már egyáltalán nem orvosolható.

A problémák bemutatása során érzékeltetni szerettem volna, hogy az állam büntetőhatalma, a *ius puniendi* nemcsak jog, hanem kötelezettség is, az államnak kötelessége, hogy megvédje az állampolgárait, akár a saját maga alkotta jogszabályoktól is. Az államnak kötelessége megvédeni az alapvető értékeket, de ez a valóságban sajnos nem megy mindig gördülékenyen. Az állampolgároknak sokszor meginog az államba, azon belül az igazságszolgáltatásba és annak szereplőibe, így a rendőrségbe vetett bizalmuk. A bizalom hiánya miatt nehezen lehet eredményesen fellépni és a büntetőjogi eszközökkel igényt érvényesíteni.

Az együttműködéshez szükséges a büntetőeljárás szereplőinek motiválása, egyebek között a jogszabályok átláthatóságának, érthetőségének és egyértelműségének garantálása. Vállalhatatlan az a helyzet, amikor egy jogszabályt többféleképpen lehet értelmezni, ez ugyanis egész egyszerűen veszélyezteti a jogbiztonságot, vagyis változásért kiált.