

KISS SZABOLCS

A Budapesti Rendőr-főkapitányságon kísérleti jelleggel bevezetett bűnügyi régiók működéséről

A Budapesti Rendőr-főkapitányság korábbi vezetése 2009 elején úgy döntött, hogy a lakosság szubjektív biztonságérzetét leginkább irritáló bűncselekmények¹ (a későbbiekben súlyponti bűncselekmények) hatékonyabb felderítése és feldolgozása érdekében a hazai bűnüldözés történetében egyedülálló lépésre szánja el magát.

Az intézkedést megalapozó előterjesztés indokolása egyértelmű és világos volt: *„a napjainkban tapasztalható bűnözési tendenciák egyre komplexebb felderítő munkát igényelnek, jelentősen nőtt a bűnügyi operatív hírigény a helyi és központi nyomozó szervek részéről egyaránt. A jelenlegi vezetés-irányítási struktúra azonban nem teszi lehetővé, hogy az eredményes munkavégzéshez szükséges információáramlás, az értékelő-, elemző munka eredményeinek hatékony felhasználása a kívánt színvonalon érvényesüljön.”*

A súlyponti bűncselekmények nyomozásának tapasztalatai alátámasztották a bűnügyi régiós szervezeti-irányítási rendszer kísérleti jellegű bevezetésének szükségességét, megteremtve a kerületi határokon átívelő eredményes együttműködés megszervezését és a párhuzamosságok elkerülését. Az egységes álláspont szerint a súlyponti bűncselekmények nyomozása során az ügynevezett vonalas elvet kellett követni, azaz a funkcionális tagozódást meg kellett szüntetni, a nyílt és az operatív felderítési szakaszokat össze kellett vonni. A vonalas elv bevezetésére korábban a BRFK egyes központi szerveinek vonatkozásában már sor került, ennek hatására a felderítési mutatók jelentősen javultak. Az előterjesztés szerint *„a modell bevezetése lehetőséget ad arra, hogy a helyi bűnügyi szervek rugalmasan tudjanak reagálni a bűnözésben bekövetkező strukturális és tendenciózus változásokra, egyben biztosítja az ilyen jellegű bűncselekmények elkövetőinek eredményes felderítését, valamint az eljárások gyors és szakszerű lefolytatását”*.

Mindezek előtt megvizsgáltuk az elmúlt tíz év statisztikai adatait és a kiemelt bűncselekményi kategóriákban évről évre elért eredményeket. Az elem-

¹ Idetartoznak a betöréses lopás (fő szabályként a lakásbetörés), a rablás, valamint a gépjárműekkel kapcsolatban elkövetett bűncselekmények (gépjárműlopás, jármű önkényes elvétele, gépkocsifeltörés).

zés során a főváros területén elkövetett súlyponti bűncselekmények számadatait, jellemzőit és a felderítési arányait értékeltük. A vizsgált időszak bűnügyi statisztikai adatainak elemzése alapján egyértelműen látszott, hogy a rablás, a betöréses lopás és a gépjárműekkel kapcsolatos bűncselekmények vonatkozásában a jelentős erőfeszítések ellenére sem sikerült áttörő eredményeket elérni. Az ilyen jellegű ismertté vált bűncselekmények számának, felderítési mutatóinak tekintetében csak minimális ingadozás volt tapasztalható – akár negatív, akár pozitív irányban. A bűnüldöző munka vezetés-irányítási struktúrájában több alkalommal sor került egyes hatékonyságot növelő, egy vagy több helyi szervet érintő intézkedésre, átcsoportosításra, munkamódszerbeli és a különböző vezetői szinteket érintő személyi változásokra, a bevezetett intézkedések azonban nem jártak a kívánt eredménnyel.

Mindezek alapján a Budapesti Rendőr-főkapitányság illetékességi területén a régiós irányítási modell kísérleti bevezetésével és működésével kapcsolatos feladatok végrehajtására (régiós intézkedés) 2009. március 1-jei hatállyal kiadták a 3/2009. (II. 11.) BRFK intézkedést.

A régiók felépítése, az irányítási-vezetési struktúra főbb jellemzői

Kezdetben öt bűnügyi régiót alakítottunk ki, vezetésükkel a budapesti rendőrfőkapitány a „régiós kapitányokat” bízta meg.

- Az Észak-budai Bűnügyi Régió a II., a III., valamint a XII. kerületi rendőrkapitányságot (központ a III. Kerületi Rendőrkapitányság),
- a Dél-budai Bűnügyi Régió az I., a XI., valamint a XXII. kerületi rendőrkapitányságot (központ a XI. Kerületi Rendőrkapitányság),
- az Észak-pesti Bűnügyi Régió a IV., a XIV., a XV., a XVI. és a XVII. kerületi rendőrkapitányságot (központ a XIV. Kerületi Rendőrkapitányság),
- a Dél-pesti Bűnügyi Régió a IX., a X., a XVIII., a XIX., a XX–XXIII., valamint a XXI. kerületi rendőrkapitányságot (központ a X. Kerületi Rendőrkapitányság),
- a Belvárosi Bűnügyi Régió pedig az V., a VI., a VII., a VIII. és a XIII. kerületi rendőrkapitányságot foglalta magában (központ a XIII. Kerületi Rendőrkapitányság).

A régiók kialakítását elsősorban földrajzi elhelyezkedésük és bűnügyi fertőzöttségük befolyásolta. Abból indultunk ki, hogy az előzetes elemzés alapján készült ponttérképeken jelölt bűncselekmények elkövetői vélhetően azo-

nos körből kerültek ki, és az egymással szomszédos kerületeket visszatérő rendszerességgel, módszeresen „lepusztították”.

A régiós rendőrkapitány azon túl, hogy az eredetileg a vezetésére bízott kapitányság napi tevékenységét igazgatta, fokozottan felelt a bűnügyi régió irányításáért is. A kapitányságvezető „mellett” a bűnügyi régió törzsét a bűnügyi koordinációs és regionális felderítő osztály vezetője (a régió bűnügyi vezetője), két elemző-értékelő tiszt és egy közalkalmazott alkotta. A régiós bűnügyi vezető mellett párhuzamosan valamennyi kerületi bűnügyi osztályvezetői státus megmaradt annyi könnyítéssel, hogy a súlyponti bűncselekmények felderítése a régiós bűnügyi vezető feladatává vált. Utóbbinak a kiemelt bűncselekmény-kategóriák terén utasításadási jogköre volt az alárendelt osztályvezetők irányába. Az elemző-értékelő tisztek alapvető feladata az adott régió illetékességi területén történő súlyponti bűncselekmények naprakész feltérképezése volt.

Mivel sem a budai, sem pedig a pesti régiók egyike sem volt összehasonlítható a másikkal, ezért a régiót létrehozó intézkedés a következőképpen rendelkezett: *„az ügymenetre, a szignálás rendjére, a bűnügyi ügyiratok kezelésére, régióon belüli továbbítására, az egyes vezetők kiadmányozási jogkörére vonatkozó eljárási szabályokat a régiós kapitányságvezetők (főkapitányi biztosok) a rendőrkapitányságuk ügyrendjében, míg a rendőrkapitányok – figyelemmel a régiós rendőrkapitánysági ügyrendre – a rendőrkapitányságuk ügyrendjében határozzák meg”*.

Az intézkedéshez valamennyi belső szabályozót (beleértve az szmsz-t és az ügyrendet is) hozzáigazítottuk, tudva, hogy az érdemi munka várhatóan csak 2009. május környékén indulhat meg. A szervek részéről már a régiók indulásakor tapasztalható volt egyfajta idegenkedés, pedig az alapelgondolás jó volt. A BRFK vezetőjének álláspontja az volt, hogy a rendszer, amelyben dolgozunk, olyan, amilyenné tesszük. Ha az újító szándék elmarad, a fővárosi bűnözés visszaszorítása a rendelkezésre álló eszközökkel igencsak nehézkes lesz. A cél az volt, hogy az ország legnagyobb létszámú rendőri egysége elinduljon az eredményesebb bűnügyi munkavégzés irányába.

A régiós kapitányságvezető és a bűnügyi vezető főbb hatáskörei, feladata és jogai

A régiós kapitányságvezető

– a régió kapitányságainak kapitányságvezetőit, a régiós bűnügyi vezetőt, a régiós kapitányságok bűnügyi osztályvezetőit koordinációs értekezleten beszámol-

tatta a feladatok teljesítéséről, értékelte a végrehajtást és meghatározta a következő időszak feladatait;

- az illetékességi területén belül jogosult volt bármely, a súlyponti ügykategóriák szempontjából releváns ügyet a hatáskörébe vonni, az abban hozott korábbi döntéseket a normatív keretek között megváltoztatni vagy hatályon kívül helyezni;
- a feladat- és hatáskörébe tartozó ügyekkel kapcsolatban a régió kapitányságainak vezetőit, a régiós bűnügyi vezetőt, illetve a bűnügyi osztályvezetőket szóban vagy írásban jelentéstételre kötelezhette, beszámoltathatta;
- irányította, tervezte, szervezte a bűnügyi szakterület stratégiai és taktikai feladatait, ellenőrizte azok végrehajtását, a kiemelkedő jelentőségű bűncselekmények kapcsán szükségessé váló feladatmeghatározást személyesen végezte;
- a súlyponti bűncselekmény-kategóriába tartozó ügyekkel kapcsolatban értékelt, elemzett bűnügyi információk alapján meghatározta a titkos információgyűjtő tevékenység fő irányvonalát, a szakmai munka átfogó részfeladatait, felügyelte annak végrehajtását, e körben gyakorolta az engedélyezési jogosítványokat.

A régiós bűnügyi vezető feladata és jogai

- felelt a súlyponti bűncselekményi kategóriába tartozó bűncselekmények gyanúja miatt indított büntetőeljárások jogszerű és szakszerű lefolytatásáért és azok időszerezéséért. Gondoskodott arról, hogy az irányítása alá tartozó beosztottak a törvényesség követelményeinek maradéktalan betartásával végezzék feladataikat;
- a régió területén történt súlyponti bűncselekmények vonatkozásában keletkező, illetve a kerületi bűnügyi vezetők által megküldött ügyekben döntött a nyomozás elrendeléséről, az ügyet az egyes régiós bűnügyi feladatok ellátására kijelölt előadóra/egységre szignálta;
- legalább hetente, illetve szükség esetén annál gyakrabban beszámolt a régiós kapitányságvezetőnek a bűnügyi régió tevékenységéről, személyzeti kérdésekről, valamint a felmerülő problémákról és nehézségekről, utasításra ezekről jelentést készített;
- a közvetlen irányítása alá tartozó beosztotti állomány tekintetében gyakorolta a szervezeti és működési szabályzatban, az ügyrendben, valamint a más jogszabályban meghatározott jogokat és kötelezettségeket;
- elkészítette a régiós terület vonatkozásában a féléves, illetve éves beszámolókat, külön utasítás alapján az egyéb kimutatásokat és statisztikákat.

A régiós bűnügyi vezető jogosult volt a régió területén működő rendőrkapitányságok készenléti/ügyeleti szolgálatot ellátó állományának a súlyponti

bűncselekmények tárgyában tett bejelentésekkel, feljelentésekkel, rendőri intézkedésekkel kapcsolatban utasítást adni, feladatot meghatározni. Az utasításait és feladatmeghatározásait munkaidőben a kerületi bűnügyi osztályvezetőn keresztül, munkaidőn kívül az adott hatóság vezető ügyeletesén, illetve ügyeletes tisztjén keresztül adta meg. Az elemző-értékelő munkához elengedhetetlen teljes körű elektronikus hozzáférési jogosultsággal bírt a Robotzsaru-NEO programban:

- a régióhoz tartozó rendőrkapitányságok ügyeinek irataiba betekinteni,
- a hatáskörébe tartozó ügyeket egységre, alegységre, illetve előadóra kiosztani, jogosultsági szintet meghatározni, jogosultságot adni, visszavonni, illetve
- hatáskörébe tartozó ügyekben iratot rögzíteni, illetve az ügy adatait felülvizsgálni.

A bűnügyi régió két típusáról

Már jeleztük, hogy a régiók bűnügyi vezetői a régiós kapitányság ügyrendjében határozták meg külön eljárási rendjüket. Itt szükséges utalnunk arra, hogy a régió nem egy következő szintet jelentett a kerületek és a területi szervek között, hanem a kerületek között területi alapon szervezett feladatmegosztást. A vezetési technikák szerint alapvetően két típus vált meghatározóvá.

Az egyik szerint (XIII. Kerületi Rendőrkapitányság, Belvárosi Régió) a régiós bűnügyi vezető az irányítása alá tartozó kapitányságok részére meghatározta azt a keretszámot, amelynek vezénylése szükséges volt az eredményes munkavégzéshez. E régióban csaknem ötvenen teljesítettek szolgálatot, három hónapos vezénylési periódussal a XIII. Kerületi Rendőrkapitányságra vezényelték őket. A bűnügyi vezető szakvonalak szerint csoportokat alakított, ezek folytatták a kiemelt ügyekkel kapcsolatos valamennyi eljárást. Az ide vezényelt létszám a vezénylő kerületknél hiányzott, de úgy értékeltük, hogy ezzel együtt a feladat is elkerült a helyi szervtől. A későbbiekben beigazolódott, hogy tévedtünk.

A másik megoldás szerint a régió bűnügyi vezetője az alárendelt kerületeknek osztotta ki egyes kiemelt bűncselekmények nyomozását, így például az Észak-budai Régióban a II. Kerületi Rendőrkapitányság a betöréses lopással; a BRFK III. Kerületi Rendőrkapitányság a gépjárművekkel kapcsolatos bűncselekmények, így a gépjárműlopás, gépkocsifeltörés, gépjárműről lopás, jármű önkényes elvétele, sikkasztás, lízing- és biztosítási csalás, orgazdaság; míg a BRFK XII. Kerületi Rendőrkapitányság a rablással kapcsolatos bűn-

cselekmények nyomozását végezte. Az érintett kerületek bűnügyi osztályvezetői feleltek a régiós bűnügyi vezető által a kiemelt bűncselekményekkel kapcsolatban meghatározott feladatok végrehajtásáért.

A hatásköri és illetékességi alapvetéseket a 10/2009. (III. 10.) BRFK intézkedés tartalmazta (*a Budapesti Rendőr-főkapitányság illetékességi területén a régiós irányítási modell kísérleti bevezetése során megállapított súlyponti bűncselekmények nyomozásának illetékességi szabályairól*). Budapest rendőrfőkapitánya az intézkedés jogalapját a rendőrség nyomozó hatóságainak hatásköréről és illetékességéről szóló 3/2008. (I. 16.) IRM rendelet 7. § (2) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján, figyelemmel a BRFK nyomozó hatóságainak (szerveinek) hatásköréről és illetékességéről szóló 9/2009. (III. 3.) BRFK intézkedés (a továbbiakban: 9/2009. BRFK intézkedés) 19. pont a) alpontjára határozta meg.

Valamennyi régió önálló szervkódot kapott a Robotzsaru-NEO rendszerben.

A régió átszervezése

2009 végére látható volt, hogy a Dél-pesti Bűnügyi Régióba tartozó IX., X., XVIII., XIX., XX. és XXIII., XXI. kerületi rendőrkapitányság összehangolt irányítása a nagy területi szóródás, valamint a bűnözés struktúrájának eltérő helyzete miatt jelentős erőfeszítést igényelt. A régió területén lévő hét önkormányzattal való kapcsolattartás is kemény többletterhelést okozott. A súlyponti bűncselekmények eredményes feldolgozására hivatott nyomozó csoportok nem tudták kellő hatékonysággal végrehajtani feladataikat, elsősorban a jelentős, évi mintegy hét-nyolcezer bűnügy jelentette teher alatti működés következtében, e tényezők összességében a kívánt cél elérése ellen hatottak.

A kedvezőtlen tapasztalatok alapján a Dél-pesti Bűnügyi Régió irányítási rendszerének megosztása látszott a megfelelő megoldásnak. Ezért az eddigi hat rendőrkapitányságból két, három-három rendőrkapitányságot átfogó régiós irányítási rendszert hoztunk létre:

- a Kelet-pesti Bűnügyi Régióba a X., XVIII., valamint a XIX. kerületi rendőrkapitányságot,
- a Dél-pesti Bűnügyi Régióba pedig a IX., XX–XXIII., valamint a XXI. kerületi rendőrkapitányságot integráltuk².

² 61/2009. (XI. 25.) BRFK intézkedés a Budapesti Rendőr-főkapitányság illetékességi területén a régiós irányítási modell kísérleti bevezetésével és működésével kapcsolatos feladatok végrehajtásáról szóló 3/2009. (II. 11.) BRFK intézkedés módosítására.

Ennek megfelelően 2009. november 11-től a korábbi öt régió hatra bővült, amihez hozzáigazítottuk a hatásköri és illetékességi normát is³.

A jogszabályi környezettel kapcsolatban felmerülő aggályok

A Legfőbb Ügyészség Nyomozás-felügyeleti és Vád-előkészítési Főosztály vezetőjének átiratában⁴ foglaltak szerint a Be. 604. § (8) bekezdése a nyomozó hatóságok hatásköre és illetékessége tárgyában rendeleti szabályozásra hatalmazta fel a minisztert. A rendőrség nyomozó hatóságainak hatásköréről és illetékességéről szóló 3/2008. (I. 16.) IRM rendelet 2. § (4) bekezdésében a miniszter a főkapitánynak csupán arra adott felhatalmazást, hogy az illetékességi területén a rendőrkapitányságoktól egyes bűncselekmények nyomozását megyei (fővárosi) hatáskörbe vonja [a 4. § (4) bekezdésében foglalt rendelkezés is csupán az illetékességi szabályoktól történő eseti eltérésre nyújt lehetőséget].

A régiós intézkedés I. fejezet 7. pontja alatt megjelölt, helyi nyomozási hatáskörbe tartozó bűncselekmények nyomozására vonatkozóan a főosztályvezető ügyész álláspontja szerint az intézkedés kibővítette a megjelölt – és ebből a szempontból „régiónak” nevezett – kerületi rendőrkapitányságok illetékességi területét.

A mi véleményünk ezzel szemben az volt, hogy a régiós modell bevezetésével a Budapesti Rendőr-főkapitányság Rtv. 4. § (3) bekezdésében meghatározott szervezeti tagozódása, felépítése nem változott, illetve ugyanúgy a helyi szintű rendőrkapitányságok által végzett, kerületi hatáskörbe tartozó bűncselekmények nyomozásáról volt szó. Az elkövetés helyének kiterjesztésével a súlyponti bűncselekmények esetében nem a kerület, hanem a több kerületre kiterjedő régió jelentette a határt úgy, hogy eközben a régióba tartozó rendőrkapitányságok illetékességi területe nem változott meg. A helyzet megnyugtató rendezése érdekében azonban ettől kezdve minden egyes ügyben Budapest rendőrfőkapitánya nevében a bűnügyi helyettes egyedi kijelöléssel az adott „régiónak” bízta meg a nyomozás lefolytatásával.

³ 1/2010. (I. 4.) BRFK intézkedés a Budapesti Rendőr-főkapitányság illetékességi területén a régiós irányítási modell kísérleti bevezetése során megállapított súlyponti bűncselekmények nyomozásának illetékességi szabályairól szóló 10/2009. (III. 10.) BRFK intézkedés módosítására.

⁴ NF. 3574/2009./1-I. számú átirat.

Az ORFK bűnügyi főigazgatójának a BRFK Humánigazgatási Szolgálat vezetőjének címzett állásfoglalására⁵ hivatkozással, értelmezésünk szerint, az IRM-rendelet 4. § (4) bekezdése lehetőséget adott a modell alkalmazására. Álláspontunk szerint a főkapitány mérlegelési joga széles körű volt, hiszen az „egyéb okból célszerű” formula lehetőséget adott a bűnüldöző munka hatékonyságát befolyásoló sajátosságok lehető legteljesebb figyelembevételére. A konkrét feladatok tekintetében ez azt jelentette, hogy a régióon belül elkövetett súlyponti bűncselekmények nyomozása során – figyelemmel az IRM-rendelet 4. § (4) bekezdésére – bármelyik, a régióhoz tartozó rendőrkapitányság nyomozó szervéhez beosztott állomány nyomozhatott, hiszen a modell kísérleti bevezetésére a hivatkozott célszerűségi okokból került sor.

A főosztályvezető ügyész aggályosnak tartotta továbbá, hogy a norma megszővegezése nem volt tekintettel a belügyminiszter irányítása alá tartozó nyomozó hatóságok nyomozásának részletes szabályairól és a nyomozási cselekmények jegyzőkönyv helyett más módon való rögzítésének szabályairól szóló 23/2003. (VI. 24.) BM–IM együttes rendelet (Nyor.) fogalomrendszerére (például nyomozó hatóság, nyomozó szerv [Nyor. 3. §], nyomozó szerv vezetője [Nyor. 11. §] stb.). Észrevételezte továbbá, hogy a hivatkozott intézkedés 3. pontja a Nyor.-tól eltérően, azon túlterjeszkedve, régiós rendőrkapitányságról, a 4. pontja régiós rendőrkapitányról, régiós bűnügyi vezetőről szólt.

A kifogásolt 3. pontot a hivatkozott intézkedés módosítására kiadott 16/2009. (IV. 9.) BRFK intézkedésben a következők szerint pontosítottuk: „*a bűnügyi régiók irányításával az alábbi személyeket bízom meg*”. Az intézkedésben módosítottuk továbbá a hivatkozott intézkedés II. fejezetét is, ahol a „bűnügyi régiót irányító kapitányságvezető (főkapitányi biztos)” feladat- és hatáskörének, illetve jogainak meghatározása történt. A módosító intézkedés 9. pont h) alpontja szerint a bűnügyi régiót irányító kapitányságvezető „*a nyomozó hatóság vezetőjeként gondoskodik a bűnügyi régió feladatkörébe tartozó ügyekben az eljárás lefolytatásáról, a nyomozó szerv irányításáról. E jogállásból származó jogkörét a régiós bűnügyi vezetővel megosztva gyakorolja.*”

Álláspontunk szerint tehát a hivatkozott intézkedés módosítására kiadott 16/2009. (IV. 9.) BRFK intézkedés normaszövege tekintettel volt a Nyor. fogalomrendszerére is. A *regiós bűnügyi vezető (főkapitányi biztos)* fogalom megalkotásával egy új fogalmat vezettünk be. Ennek az volt az oka, hogy a kerületi rendőrkapitányságokon a bűnügyi osztályvezetők jogállása nem szűnt

⁵ 17057/3/2008. ált. sz. átirat.

meg, továbbra is ők irányították a rendőrkapitányságok büntügyi osztályainak munkáját, tevékenységi körük azonban nem terjedt ki a súlyponti bűncselekményi kategóriákba sorolt bűncselekmények körére. Az új fogalom megalkotására a két büntügyi vezető megkülönböztetősége miatt került sor.

Az ORFK Hivatala Jogi Főosztály (a továbbiakban: jogi főosztály) vezetője átiratában⁶ tájékoztatta az ORFK büntügyi főigazgatóját jogi álláspontjáról.

A főosztályvezető véleménye szerint a régiós intézkedés több pontja nem volt összhangban a magasabb szintű jogszabályokkal. Összegzésében kifejtette, hogy a normában számos olyan fordulat volt olvasható, amely túlmutatott a szakmai irányítás keretében rendelkezésre álló eszközökön. Megállapította továbbá, hogy az intézkedésben megjelenő szakmai igények minél szélesebb körben és hatékonyabban történő megvalósításának kívánalma nem járhat a jogszabályi szinten rögzített hatásköri és illetékességi szabályok átlépésével, felülírásával, illetve a régiós modell működése kizárólag abban az esetben egyeztethető össze a hatályos jogszabályokkal, ha az nem valósít meg hatáskörelvonást, nem jár a jogszabályban meghatározott feladat- és hatáskör újramegosztásával.

A főosztályvezető az előbbieik alapján fontosnak tartotta annak vizsgálatát, hogy a régiós irányítási modell miként működtethető a jogszabályokkal maradéktalanul összhangban, célként meghatározva az esetlegesen fennálló ellentmondások feloldását. A polémia feloldására a főosztályvezető jogi álláspontja szerint három megoldási mód kínálkozott:

1. a nyomozó hatóságok a vezetőik megállapodása alapján az ügyész jóváhagyásával egy ügyre vagy ügyek meghatározott csoportjaira közös nyomozó csoportot hozhatnak létre;
2. kizárólag a vonatkozó belső szabályozás fogalomhasználatának, illetve az abban nevesített egyes feladat- és hatáskörök felülvizsgálatával jutna egyértelműen kifejezésre az, hogy a régiós irányítási modell nem okoz hatáskörelvonást, illetve nem írja felül a szintén jogszabályban meghatározott illetékességi szabályokat. E megoldási mód alkalmazhatóságát a főosztályvezető kétségesnek tartotta;
3. a jogilag legtisztább, de vélhetően meglehetősen időigényes megoldás a jogszabály-módosítás kezdeményezése lenne.

A vezetői döntés után megvizsgáltuk az első javaslat megvalósíthatóságát. A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.) 37. § (3) bekezdése sze-

⁶ 21570/3/2009. ált. számú átirat.

rint „a nyomozó hatóságok a vezetőik megállapodása alapján az ügyész jóváhagyásával egy ügyre vagy ügyek meghatározott csoportjaira közös nyomozó csoportot hozhatnak létre”. A Be. hivatkozott rendelkezésének hatékony és egységes alkalmazása érdekében került sor a közös nyomozócsoportok létrehozásáról és működéséről szóló 31/2004. (BK 21.) BM–PM együttes utasítás (a továbbiakban: együttes utasítás) kiadására, amely a témakör részletes szabályozását tartalmazta. A jogi szabályozás áttekintésekor nem találtuk egyértelműnek, hogy az együttes utasítás rendelkezéseit kell-e alkalmaznunk abban az esetben is, ha a közös nyomozó csoportok létrehozására nem a rendőrség és a vám- és pénzügyőrség egyes nyomozó hatóságai, hanem a BRFK helyi nyomozó hatóságai között kerülne sor, ezért ebben a körben a jogi főosztály állásfoglalását kértük.

A jogi főosztály vezetője válaszában megállapította, hogy a rendőrség nyomozó hatóságainak hatásköréről és illetékességéről szóló 3/2008. (I. 16.) IRM rendelet (a továbbiakban: rendelet) 1. § (2) bekezdése alapján a rendőrkapitányságok nyomozó hatóságnak minősülnek, ezért álláspontja szerint nincs jogi akadály annak, hogy közös nyomozó csoportok létrehozására a BRFK illetékességi területén a rendőrkapitányságok részvételével sor kerüljön, javasolta azonban a hatáskörrel felruházott illetékes ügyészség előzetes megkeresését is. Tekintettel arra, hogy a főosztályvezető a válaszában nem tért ki az illetékességi szabályok betartásával kapcsolatos anomáliák feloldására, ismételt megkereséssel éltünk a jogi főosztályhoz.

Mindamellettt megállapítható volt, hogy az együttes utasítás 23. pont b) alpontja szerint „*bűnügyi vezető: az Országos Rendőr-főkapitányság bűnügyi főigazgatója, a Határőrség rendészeti főigazgatója és a Vám- és Pénzügyőrség rendészeti főigazgatója [...]*” Ezen kívül az együttes utasítás gyakorlati alkalmazhatóságával kapcsolatban – a rendőrkapitányságok közötti közös nyomozó csoportok felállítása során további problémák (például minden egyes ügyben javaslat előterjesztése az ORFK bűnügyi főigazgatójának, egyeztetés lefolytatása, megállapodás-tervezet előkészítése stb.) is felmerülnek, így az együttes utasításban foglaltak betarthatósága esetünkben kétségesnek látszott.

Az említett – az együttes utasítás gyakorlati alkalmazhatóságára is vonatkozó – kérdésekre figyelemmel megkeresésünkben javaslatot tettünk arra, hogy a jogi főosztály jogi álláspontja kialakításába vonja be az ORFK bűnügyi szakterületét is. A jogi főosztály vezetője a megkeresésünkre küldött válaszában – korábbi álláspontját revideálva – kifejtette, hogy az ORFK Bűnügyi Főigazgatósága a közös nyomozó csoport létrehozására nem lát lehetőséget, egyetlen megoldásként a rendelet megfelelő módosítását tartja támogatható-

nak, egyben javaslatot tett arra, hogy a kérdéskör megoldására létrehozott bizottság munkájába az ORFK büntügyi szakterületét is vonják be.

Mindezek alapján megvizsgáltuk a rendelet vonatkozó szabályozását, és arra a következtetésre jutottunk, hogy a rendelet általánosságban nem ad lehetőséget arra, hogy a rendőrfőkapitány a rendelet 4. § (1) bekezdés a) pontjában megfogalmazott általános illetékességi szabályoktól eltérő intézkedést hozzon, mindössze a hatásköri szabályoktól való eltérésre van lehetőség. A rendelet 4. § (4) bekezdése szerint „*a felettes rendőri szerv vezetője vagy az ORFK a nyomozás lefolytatására kijelölheti azt a nyomozó hatóságot is, amelynek eljárása a területén végzendő bizonyítási cselekmények többsége miatt vagy egyéb okból célszerű*”. Véleményünk szerint ez a bekezdés az általános illetékességi szabályok alól egyedi esetekben, egy-egy adott ügy vonatkozásában lehetővé tette, hogy a rendőrfőkapitány a nyomozó szerv kijelölésekor – bizonyos feltételek fennállása esetén – az általános illetékességi szabályoktól eltérjen.

Végső következtetésünk szerint tehát – az ORFK által felvetett összes kérdésre figyelemmel – az ügyészségekkel történő egyeztetés után elsődlegesen a rendelet módosítása vált szükségessé, ami az illetékességi problémát is megoldotta volna.

Második lépésként következhetett volna az szmsz ismételt módosítása. Véleményünk szerint a büntügyi régió belüli kapitányságvezetők és a büntügyi régiót irányító kapitányságvezető közötti hatásköri nehézségek feloldására a Budapesti Rendőr-főkapitányság Szervezeti és Működési Szabályzata kiadásáról szóló 33/2008. (VI. 24.) BRFK intézkedés módosításáról szóló 6/2009. (II. 27.) BRFK intézkedés kiadásával már kísérletet tettünk, az szmsz-módosítást az Országos Rendőr-főkapitányság vezetője jóváhagyta. Ezzel szemben, bár ez a módosítás – összhangban a régiós intézkedéssel – tartalmazta a büntügyi régiót irányító kapitányságvezető jog- és feladatköreit, a jogi főosztály és az ORFK Büntügyi Főigazgatóság álláspontja szerint hatáskörelvonást okoz, és nincs összhangban a magasabb szintű jogszabályokkal (beszámoltatás, erőátcsoportosítás stb.). Az szmsz ismételt módosítása során tehát – az ORFK Büntügyi Főigazgatóság képviselőjének bevonásával – szükséges lett volna újragondolni a büntügyi régiót irányító kapitányságvezető jog- és feladatköreit, illetve ekkor kerülhetett volna sor a régió belüli kiadmányozási jogkör szabályozására, valamint a jogi főosztály által kifogásolt *főkapitányi biztosi* címekkel kapcsolatos kérdés megoldására is. Az szmsz-módosítás országos rendőrfőkapitány által történő jóváhagyása után harmadik lépésként egy új BRFK-intézkedés elkészítése következhetett volna.

Minderre azonban már nem került sor.

A bűnügyi régiók működésével járó előnyök és hátrányok összegzése

A régiós rendszer felállításának legnagyobb *előnye* volt, hogy a régió hatáskörébe utalt bűncselekmények nyomozását nyomozó csoportok, illetve szaknyomozók végezték, akik a „vonalas elv” alapján csak és kizárólag az adott kiemelt bűncselekményi kategóriával foglalkoztak. Nagy hozadéka volt a rendszernek az információ, mivel a régiós ügyek egy csoport kezében összpontosultak, ezért könnyebbé vált az elemző-értékelő munka is, illetve a régiók kerülethatáron való átnyúlása miatt „szélesebb látókörű” lett, és jobban láthatóvá vált az elkövetők átjárása a kerületek között. A régiók felállításával az információáramlás felgyorsult, mind az egyes régiók között, mind a régiók és a BRFK között. A kerületek közötti „bűnügyi átjárhatóság” a sorozatügyek hatékonyabb felderítését, a szélesítés konkrét lehetőségeinek jobb kihasználását idézte elő. A kerületekből érkező információk száma megnövekedett, ami erősítette az operatív pozíciók kiépítését is.

A régiók az egységesebb teherviselés célkitűzésének eszközei is voltak. A régiósítással kiemelt, jobban leterhelt kapitányságok kerültek egy egységbe a kisebb, kevésbé leterhelt kapitányságokkal. Az adott régióban így már az adott vezetőké volt a felelősség az ügyek egységes, szakmai szempontú elosztását illetően.

Negatívumként említhető, hogy a régiós rendszer felállításakor a személyi feltételek mellett az anyagi és technikai feltételek sem teremtődtek meg, a hatékony működés elősegítése érdekében külön túlórákeret nem volt, a gépjárművek, számítástechnikai eszközök átcsoportosítására nem került sor. A régiók megalakulása óta visszatérő gond volt az állomány vezénylése, körükben erős ellenérzést keltett, hogy esetleg új szolgálati helyre kerülnek, félelmük rányomták a bélyegüket a munka színvonalára.

A főváros közigazgatási területén kialakított kapitánysági rendszer párhuzamosságot mutat azon önkormányzati struktúrával, amelynek alapja Budapest kerületi felosztása. Az ügyészségi szervezeti felépítés és az adott bűncselekmények vonatkozásában a felügyeleti és vádképviseleti illetékesség már a kerületi rendszert sem követi, több szinten összevontan kezeli őket, illetve egyes bűncselekmények vonatkozásában speciális szabályokat határoz meg. Ezt az egyébként sem párhuzamos rendszert még egy szinttel megemelte és újabb tényezőt helyezett előtérbe a súlyponti bűncselekmények vonatkozásában a bűnügyi régiós modell.

A helyzetet tovább árnyalta, hogy a kerületi ügyészségek részéről az elfogadottság meglehetősen vegyes képet mutatott, többnyire elutasító volt.

A régiók élén régiós kapitányságvezető állt, aki egyben a régió egyik kapitányságának vezetője is volt. A függetlenítés hiánya, így az egy személyben betöltött két funkció, sértette a normatív utasítási rendet, a függelmi viszonyokat, ezen belül az ellenőrzés, a számonkérés és a beszámolás rendjét, továbbá a jutalmazás és a fegyelmi jogkör gyakorlásának rendjét is.

Ami a régiók külső megítélését illeti, a negatív lakossági visszajelzések azt mutatták, hogy az állampolgárok nehezen szokták meg azt, hogy adott esetben nem az elkövetés helyén lévő kapitányság folytatta le az eljárást.

Ráadásul az egyes régiók területe túlzottan nagy volt, az azonos régióba tartozó kapitányságok között is sok esetben nagy volt a távolság. A régiók bevezetésekor célként kitűzött „egyenlőbb ügyelosztás” elve a kezdetektől nem működött és nem is valósult meg. A kerületi kapitányságokon dolgozók leterheltebbek lettek, mint a régióban szolgálatot teljesítők.

A bűnügyi régiók megszüntetése, konklúzió

Figyelembe véve a régiós rendszer valamennyi előnyét és hátrányát, indokoltá vált a BRFK illetékességi területén a régiós irányítási modell kísérleti bevezetésével és működésével kapcsolatos feladatok végrehajtásának felülvizsgálata, mivel jól látszott, hogy a régiós rendszer az akkori működési formájában nem hozta meg a kívánt eredményt. Minderre tekintettel a bűnügyi régiók működését 2010. október 14-én először felfüggesztették, majd *az egyes – a bűnügyi régiós modell kísérleti bevezetésével és működésével kapcsolatos – BRFK-normák hatályaon kívül helyezéséről és a modell megszüntetéséből fakadó feladatok végrehajtására kiadott 56/2010. (X. 29.) BRFK intézkedéssel véglegesen megszüntették*. A megszüntetéssel kapcsolatban a szerveknek számos feladatuk keletkezett, rendezni kellett az iratok tárolását, átitktatását stb.

Azt, hogy az alapelgondolás jó volt, nem lehet vitatni. A gyakorlati megvalósítás során egy dolog hiányzott: a pénz. Ha lehetőség lett volna külön régiós státusok létrehozására, a megfelelő gépjárműpark és számítástechnikai eszközök beszerzésére, az ügyfeldolgozó adminisztratív közalkalmazotti állomány bővítésére, a régió ma is eredményesen működhetne. Rövid kitekintésünkből látható, hogy a jogszabályi környezetet folyamatosan figyelve, ahhoz illeszkedve kíséreltük meg a rendszer működtetését.

A jó rendőri vezető komplexen kell hogy gondolkozzon. A rendszert – annak jó színvonalon történő működtetéséhez – egészében kell látnia. Ebből következik, hogy a régiósítás kérdése (követelménye?) előbb-utóbb valamilyen formában újra felmerül majd, és ehhez az általunk már megszerzett tapasztalatok kellő kiindulópontot adhatnak.