

GECSE GÁBOR

Néhány gondolat a Magyar Köztársaság rendészeti stratégiájának tervezetéről

Egyfajta hitetlen-bizalmatlan – anómiás – helyzetben mit tehet a végrehajtó hatalom, a közigazgatás, még közelebbről a rendőrség, hogy megfeleljen a kívánalmaknak. *Jelenleg ugyanis minden fontosabb gazdasági-társadalmi folyamat kifejezetten a bizalomépítés ellen hat, nemcsak magyar, hanem nemzetközi szinten is.*

A kiteljesedő pénzügyi válság ennek megtestesítője. Mindamellett közhely, hogy semmit nem tehet a közigazgatás, a rendőrség, ha a működéséhez szükséges közbizalom nem áll fenn.

Különösen kényes a helyzet, amikor azt látjuk, hogy a mindenkori kormányzat – egyfajta nyugdíjszabályozási ösztönző miatt is – esetenként feláldozza saját végrehajtó állománya magasán képzett szakembereit, ha az idők szava és a közgazdasági véleményformálók, valamint a belföldi és külföldi nagytőke képviselői ezt követelik meg a versenyképesség jegyében.

Ennek nyomán a közszolgálatban, ezen belül a rendőrségen lassan ugyanolyan kalandos lesz dolgozni, mint a versenyszférában. Hol van az a stabil pályakép, amely miatt vonzó lehet a közigazgatási, rendőri pálya?

Mindehhez még hozzájárul a négyévenkénti politikai kurzus-váltáskor történő szakembercseré, ennek a fenyegető réme, amikor is sok esetben gyakorlatilag a portásig lecserélik a központi közigazgatás munkavállalóit.

Egy alapvetően bizalomhiányos társadalmi környezetben milyen lehetőségei vannak a klasszikus montesquieu-i hármastól szerinti végrehajtó hatalomba tartozó rendőrség vezetőinek?

A rendészeti stratégia kiemelt jelentősége egy anómiás társadalomban

A vázolt tendenciák ellen csak szakmai alapon lehet védekezni, kizárólag akkor, ha a rendészet szakmaként és hivatásként definiálja magát. (Ennek első lépése volt a rendőri hivatás etikai kódexének elfogadása.) A következő elengedhetetlen lépés a rendészeti stratégia széles körben, társadalmi vitában történő elfogadtatása.

Ez persze nem mond ellent annak az állításnak, hogy a rendészeti szaktudomány lassan olyan lesz, mint a magyar futball: mindenki azt gondolja, hogy ért hozzá. Ki kell tehát dolgozni a rendészeti alrendszer alkotmányos és közjogi alapjait.

Ez a munka szerencsére előrehaladott állapotban van, és a belső szakmai-társadalmi vita most zajlik.¹

Természetesen a folyamatosan változó államkép keretei között nagyon nehéz időt állóan meghatározni a rendészeti alrendszer feladatait. Az időközben megjelenő rendészeti stratégia második olvasata erre tesz kísérletet.

A rendészeti stratégia kiemelkedő jelentősége abban áll, hogy ha a szakma nem definiálja saját magát, akkor majd definiálják mások: fiskális szakemberek, válságkezelők és egyéb átmeneti szakértők, akik nem kizárólag rendőrszakmai oldalról közelítenek a kérdéshez.

Emiatt keményen meg kell határozni a Magyar Köztársaság biztonságpolitikai követelményeit, ezen belül a rendőrség helyét és szerepét és kapcsolódási pontjait. Álláspontom szerint ennek a követelménynek a stratégia megfelel.

És meg kell mondani, hogy a rendészeti tevékenység mennyibe kerül, álláspontom szerint e nélkül nincsen átlátható rendőrségi gazdálkodás.

Mi mennyibe kerül?

Ez a költségvetési gazdálkodási válságba kerülő államapparátus vezetőinek első kérdése.

A pénzforgalmi szemléletű költségvetési számvitel valóban alkalmatlan arra, hogy az egyes döntések anyagi vonzatát, következményeit pontosan értékelni lehessen. *De a jelenlegi költségvetési tervezési szisztéma – szakemberek szerint – nem megfelelő tárgyalási alap.* Ha a rendőrség nem tudja megmondani, hogy mi mennyibe kerül, ha nem tudja forintosítani a feladatok költségvonzatát, akkor nem is megfelelő tárgyalópartner a tervezési tárgyalásokon. *Ebből viszont az adódik, hogy mindig lehet mondani: ez az összeg még elegendő a feladatok ellátására, a közbiztonság fenntartására.*

A közbiztonsági persze visszahat a gazdálkodási környezetre: egy ország kockázati besorolását – mint láttuk a 2006 óta tartó labilis közbiztonsági helyzetet, visszatérő utcai zavargásokat – meghatározza a közbiztonság helyzete is, polgárháborús körülmények közé nem megy a befektető. A folyamatok összefüggenek.

¹ Finszter Géza: A rendészeti rendszer alkotmányos és közjogi alapjai. <http://www.police.hu/rtit/elotanulmany.html>

Hosszú távú átalakítási irányok

A rendészeti stratégia mellett, álláspontom szerint, végig kell gondolni, hogy a rendőrség irányítási rendszerét mennyiben kell újragondolni, például lehet-e olyan szintű alkotmányos függetlenséget elképzelni a rendőrség első számú vezetőjének, mint amilyen az ügyészség vezetőjének vagy a Legfelsőbb Bíróság elnökének van.

Az igazságügyi irányítás jelenlegi struktúráját az 1997-es ügynevezett igazságszolgáltatási reform alakította ki, amely létrehozta az Országos Igazságszolgáltatási Tanácsot (a továbbiakban: OIT), a bíróságok öngazgató szervezetét. A bírói függetlenség elvét az alkotmány garantálja.

Összevetve a bíróságok irányítását az ügyészséggel: a bírói szervezet élén az önkormányzati-öngazgató OIT áll, a szervezetiirányítás tiszteletben tartja a bírói függetlenséget; az ügyészség pedig erősen centralizált szervezet, amelyben a legfőbb ügyésznek rendkívül erős szervezetiirányítási jogosultságai vannak.²

A rendőrség két alapfunkciója a közrend fenntartása és a bűnüldözés.³ A közbiztonság fenntartása tekintetében a kormány irányítása-vezetése egyértelműen kimutatható. Itt tehát teljes mértékben érvényesül a kormányzati felelősség, hiszen közvetlen az irányítási jogosultság. Ebben az aspektusban függetlenségről nem beszélhetünk, azt nem várhatjuk el.

A másik alapfunkció a bűnüldözés – ez azonban már az igazságszolgáltatás része. Ez egy másik hatalmi ág. A függetlenségnek ezen a területen viszont – ellentétben a másik alapfunkcióval – érvényesülnie kell. Az új büntetőeljárás törvény szerint formailag a nyomozás irányítása az ügyész kezében van.

A rendőrséget és az ügyészséget tehát a – szélesebb értelemben vett – igazságszolgáltatás rendszerében az alkotmányban meghatározott jogok illetik meg, és feladatokat kötelesek ellátni. Az igazságszolgáltatás rendszerén belül elkülönül a nyomozás, a vád, a védelem és az ítékezés funkciója. *„Az ügyészség közvádlói funkciójából következően, a közvádra üldözendő bűncselekmények esetén a vádemelésről vagy annak elejtéséről – a magánvád vagy a pótmagánvád törvényben meghatározott eseteit kivéve – kizárólag az ügyészség dönthet; ezt a döntését más szerv – így sem az Országgyűlés, sem annak (vizsgáló)bizottsága – nem vizsgálhatja, és nem kényszerítheti az ügyészséget a vádemeléssel vagy a vád elejtésével kapcsolatos döntésének a megváltoztatására.”⁴*

² 3/2004. (II. 17) AB határozat 3.5.4. pont.

³ A 9/2004. (III. 30.) AB határozat III/2 pontja a közbiztonság és a belső rend védelmét jelöli meg a rendőrség alapfeladataként. A belső rend védelme körébe vonható a büntető törvénykönyvbe ütköző – azaz a társadalom működését veszélyeztető, ezért a belső rendet sértő – magatartások üldözése.

⁴ 3/2004. (II. 17) AB határozat 3.5.3. pont.

Ennek mintájára nagyon fontos törvényi szinten deklarálni, hogy a *miniszter és az országos rendőrfőkapitány irányítási, illetve vezetési jogosultsága semmi esetre sem terjedhet ki az egyes büntetőeljárások befolyásolására*. A jelenlegi szűk megfogalmazások ugyanis esetleg erre csábíthatnak. Eme állításom alátámasztásához néhány szót kell ejtenem a jelenlegi szabályozásról. Megpróbálok ezt közérthető módon tenni, hogy azok számára is követhető legyen, akik nem e téma szakértői.

A jelenlegi szabályozás egy vitatható alkotmánymódosítás következménye. A 2006. évi módosítás, amely a rendészeti joganyagot bizonyos területeken átalakította, kétharmados törvénymódosítás volt, tehát az akkori ellenzék támogatása kellett hozzá. Ezt a történeti hűség kedvéért fontos leszögezni, a jelenleg kinevezés alatt álló belügyi kormányzat ugyanis felelős a jelenlegi szabályozási környezet kialakításáért, annak cselekvő részese volt.

A 2006-os alkotmánymódosítás értelmében a rendőrséget az igazságügyi és rendészeti miniszter irányítja és az országos rendőrfőkapitány vezeti. Meg kell jegyeznünk, hogy ez a koncepció hibás, hiszen a vezetés közvetlen kontaktust igénylő tevékenység, amelyet a 45 ezres rendőrség vonatkozásában nem lehet elvárni az országos rendőrfőkapitánytól. *Mivel a rendőrség irányításának nincsen kifejtve a tartalma, ezért a jelenlegi helyzet sérti a jogbiztonság elvét*. A jelenlegi szabályozás nem is veszi figyelembe a rendőrség két alapvető funkcióját és az azokból adódó eltérő irányítási jogosultságokat.

Emiatt kénytelen vagyok megkockáztatni azt a nagyon súlyos állítást, miszerint kérdéses, hogy jelen helyzetben egyáltalán mennyiben áll a jog uralma alatt a rendőrség. Nem tudjuk ugyanis, hogy meddig terjedhet a miniszter irányítási és a főkapitány vezetési jogosultságának terjedelme a két, alkotmányosan eltérő karakterű alapfunkció vonatkozásában.⁵

Természetesen tudjuk, hogy a rendőrség a nem szakmai közönség szemében egyértelműen a végrehajtó hatalom része, annak minden alkotmányos következményével együtt. Mivel azonban a rendőrségnek alkotmányos alapjogok korlátozására van lehetősége a közrend fenntartása keretében, ezért, álláspontunk szerint, önmagában ez a tény indokoltá teszi ezen a területen is a szakmai függetlenedés irányába történő lépéseket. Azt mindenestre kimondhatjuk, a közvetlen politikai irányításnak, utasításadásnak ezen a téren nincsen (sincs)en) helye!

Ebben a tekintetben a bizalomépítés egyik eleme lehet, ha az állampolgárok azt tapasztalják: nincsen lehetőség a rendőrség közvetlen irányítására. Ennek azonban ára van: ha a közvetlen, direkt irányítást kiveszik a politikusok, a minisztérium kezé-

⁵ Hans Kelsen: Tiszta jogtan. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2001

ből, akkor nincs más hátra, mint a teljes transzparencia mindazokon a szakmai területeken, amelyek semmilyen szinten nem minősülnek minősített adatnak.

A politikusok, a politika közvetlen irányításának a helyébe ugyanis csak akkor léphet például az Országgyűlés előtti beszámoltatás rendszere, ha a működés még inkább a köz ellenőrzése alá kerül. Ez nagyon nagy ár, sok szakmai kompromisszumot igényel, de korrekt ajánlat a szakmai függetlenségért cserébe a társadalom és a politikai szféra irányába. Ki tudja, talán éppen ez lesz az első lépés a társadalomban olyannyira hiányzó bizalom megteremtésének az útján.

A Független Rendészeti Panasztestület lehet az előképe annak az intézményszerűült civil kontrollnak, amely a szabályozási környezet kiteljesedése esetén megteremtheti a függetlenebb rendőrség alkotmányos alapjait.

A Független Rendészeti Panasztestület jelenlegi jogszabályi környezete és néhány fennálló szabályozási anomália kapcsán el lehetne gondolkodni azon, hogy milyen irányba kell fejleszteni a jogintézményt ahhoz, hogy megteremtse az alkotmányos ellensúlyt a lehető legteljesebb szakmai függetlenséget birtokló rendőrség számára.

Az új jogintézmény rövid bemutatása

Mint a szakmai közönség előtt ismert, a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényben (a továbbiakban: Rtv.) *rendőri intézkedésekkel szembeni jogorvoslati eljárás szabályai* a módosításáról rendelkező előírásai a 2007. évi XC. törvény (a továbbiakban: Rtv.-módosítás) rendelkezései következtében *alapvetően megváltoztak*. Az Rtv.-módosítás 2007. szeptember 1-jén hatályba lépő rendelkezései létrehozták a *Független Rendészeti Panasztestületet* (a továbbiakban: testület).

A testület a rendészeti jogalkalmazás során elkövetett alapjogsértések vizsgálatát a rendőrségi szervezeti hierarchiába nem illeszkedő, munkavégzése során nem utasítható, tevékenységét külső befolyástól mentesen végző szerv. A testület öt tagját az Országgyűlés rendészeti, valamint emberi jogi ügyekben feladatkörrel felruházott bizottságainak együttes javaslatára az Országgyűlés minősített többséggel, a jelenlevők kétharmadának szavazatával választja. Mivel egy rendkívül erős politikai-közjogi legitimitációjú köztestületről van szó, nyilvánvalónak tűnik, hogy jogértelmezései jelentősen megváltoztathatják, illetve befolyásolhatják a rendőri intézkedések jogszerűségének megítélése tekintetében mind a rendőri, mind a jogászai hivatás gyakorlóinak, de a széles közvélemény tagjainak jogtudatát is. Mivel a testület egyes alapjogi sérelmek tekintetében hozott állásfoglalása nyilvános, az interneten bárki által hozzáférhető, így bizonyos értelemben nagyobb hatással van a

jogkereső közönségre, mint a rendőrség jogalkalmazó tevékenysége vagy a bíróságok ítélkezési gyakorlata. De mi lehetett a jogalkotó elképzelése, amikor létrehozta ezt a sajátos jogintézményt?

A Független Rendészeti Panaszbizottság és a rendőrségen működő panaszkezelés intézményi előképe az Egyesült Királyságban működő *Independent Police Complaints Commission (IPCC)*. Az Egyesült Királyságban az IPCC feladata, hogy lehetővé tegye a rendőrség elleni panaszok hatékony kezelését.

Az IPCC szabványosítja a rendőrség által kezelt panaszeljárások menetét. Amikor valamilyen hiba merül fel az eljárások menete kapcsán, az IPCC segítséget nyújt az eljárások tökéletesítésében.

Az IPCC honlapján⁶ az állampolgárok számára is megad minden információt arról, hogy milyen dokumentumok szükségesek a rendőrséggel kapcsolatos panaszeljárások lefolytatásához. Megad minden információt abban a vonatkozásban is, hogy a rendőrség tagjainak hogyan kell kezelniük az ellenük beterjesztett panaszokat, és mit kell tenni akkor, ha személyesen valaki ellen panasszal élnek.

Az IPCC honlapján szerepelteti a vonatkozó törvényeket és jogszabályokat, valamint megjelenteti a sajtóban publikált eseteket is. Hasonlóan egyébként, ahogyan a Független Rendészeti Panasztestület.

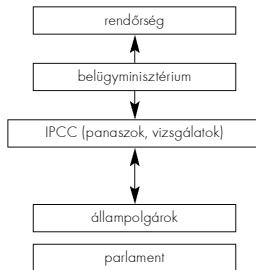
Az első parlamenti vizsgálóbizottságot Angliában állították fel 1829-ben. Mind szociológiai, mind rendőrszakmai szempontból nevezetes volt az 1981-es „brixtoni zavargások” néven elhíresült eseménysorozat. (Brixton mély szociális és etnikai problémákkal terhelt dél-angliai negyed. A széles körben kiterjedt zavargások – amelyeket az váltott ki, hogy egy rendőrajárőr igazoltatott és előállított egy késsel megsebesített fekete-afrikai etnikumú állampolgárt – háromszáz rendőr sérülését és 65 állampolgár súlyos sérülését okozták.)

Kiemelkedő jelentőségű volt a jamaicai származású Stephen Lawrence 1993-as gyilkossági esete, akit fehér rasszista fiatalok támadtak meg a buszmegállóban. Ilyen rasszista támadások korábban is előfordultak, ez a gyilkosság azonban élesen rávilágított az angliai színes közösség, a rendőrség és az igazságszolgáltatás között feszülő konfliktusokra.

Az Egyesült Királyságban 53 390 300-an élnek. A belügyminisztériumban 43 szervezet működik, további 143 271 rendőrtisztviselő és 6584 tűzoltó teljesít szolgálatot.

Az Egyesült Királyság panaszelbírálási rendszere sematikusán a következőképpen ábrázolható:

⁶ <http://www.ipcc.gov.uk>



Az esetleges panasz benyújtásának szakmai megalapozására, segítségére az IPCC szóróanyagokat, szakmai tájékoztatókat, plakátokat készít, elősegítve az állampolgár jogi igényének érvényesítését.

Az Egyesült Királyságban a következő esetekben lehet rendőri intézkedés elleni panasszal élni:

- a) ha a rendőrök helytelen magatartást tanúsítottak valamely állampolgár irányában;
- b) a rendőrök ellenségesen viselkedtek, és ez kifejezetten az illető ellen irányul;
- c) ha valaki szemtanúja a rendőr helytelen magatartásának;
- d) az előbbi kategóriák bármelyike alá tartozó állampolgár helyett meghatalmazottként eljáró személy.

A panaszelbírálások fajtái – attól függően, hogy a panaszbizottság milyen mélységig vesz benne részt – az Egyesült Királyságban a következőképpen alakulnak:

- független vizsgálat,
- irányított vizsgálat,
- felügyelt vizsgálat,
- helyi vizsgálat,
- helyi megoldás.

A jelenlegi jogi szabályozásról röviden

A *testület* a magyar alkotmányos berendezkedést tekintve igen speciális keretek között tevékenykedik és speciális aktust ad ki eljárása végén: a beterjesztett panasz megalapozottságáról *döntést nem hoz, hanem* – külső befolyástól mentesen – *vizsgálata alapján kötelező erővel nem bíró állásfoglalást alakít ki. A jogintézmény bi-*

zonyos szempontból hasonló az országgyűlési biztosokéhoz, ezért a törvény a vizsgálati szabályok egy részét az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvényre való hivatkozással állapítja meg. A társadalmi ellenőrzés elősegítése érdekében a testület az interneten is közzéteszi állásfoglalását. Ez az egyetlen lehetősége van arra, hogy jogi érveit érvényesítse; természetesen – ismerve *Jürgen Habermas* álláspontját⁷, és a sajtóról mint negyedik hatalmi ágról szóló elméleteket – ez sem csekélység.

A rendőrségi intézkedésekkel szembeni jogorvoslatok esetén az eljárásra a közigazgatási hatósági eljárás szabályai alkalmazandók. Fontos változás a korábbi szabályokhoz képest, hogy a közigazgatási hatósági eljárás ügyfélfogalmához hasonlóan a jogorvoslati lehetőség mindenki számára garantált, akinek a rendőri intézkedés jogát vagy jogos érdekét érinti [az Rtv. korábban hatályos 93. § (1) bekezdése szerint panasz előterjesztésére csak az jogosult, akivel szemben az intézkedést foganatosították]. A jogosultak körének ilyen kiterjesztése elvileg a panaszok számának növekedésével járhat, de ezt természetesen nehéz előre jelezni. Maga a jogorvoslati eljárás alapvetően kétféle lehet, attól függően, hogy alapvető jogot sértő vagy nem alapvető jogot sértő, illetve az alapvető jogot csekély mértékben sértő rendőri intézkedés történt-e. Ha a rendőri intézkedés valakinek az alapvető jogát sértette, az érintett választásán múlik, hogy panasszal fordul az intézkedést foganatosító rendőri szervhez, vagy kéri, hogy a panaszát az országos rendőrfőkapitány a testület által lefolytatott vizsgálat után bírálja el. A testület eljárásának alapvető feltétele tehát az, hogy alapvető jog sérelméről legyen szó!

A testület eljárása, illetve az országos rendőrfőkapitány általi döntés iránti kérelmet az érintett benyújthatja

1. az intézkedést foganatosító rendőri szervnél vagy
2. az intézkedéstől, ha pedig a panasz előterjesztője az őt ért jogsérelemtől csak később szerzett tudomást, akkor a tudomásszerzéstől számított nyolc napon belül közvetlenül a testülethez.

Az Rtv. lehetővé teszi a testület számára, hogy a rendőri szervek előtt induló eljárásokról felvilágosítást kérjen. Ha alapjogi sérelmet észlel, akkor erről értesíti a panaszost, illetve az eljáró rendőri szervet, amelyik a panasz kivizsgálására irányuló eljárást köteles felfüggeszteni. A panaszos ekkor is – az értesítés kézhezvételétől számított nyolc napon belül – kérheti, hogy az országos rendőrfőkapitány a testület által lefolytatott vizsgálat után bírálja el panaszát. Ha a panaszos kéri a testület eljárását, akkor a rendőri szerv a panaszt átteszi a testülethez, ha pedig nem

⁷ Jürgen Habermas: A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása. Gondolat Kiadó, Budapest, 1971

kéri, vagy nem nyilatkozik, akkor az intézkedést foganatosító rendőri szerv folytatja az eljárást. A törvény annak érdekében, hogy a testületnek megfelelő információk birtokában lehetősége legyen a testület általi vizsgálat kezdeményezésére, *előírja az országos rendőrfőkapitány számára, hogy rendszeres – havi – adatszolgáltatással segítse elő a testület hatékony működését.*

A testület az elé kerülő panasz esetén először megvizsgálja a sérelmesnek tartott jogsérelem jellegét. Ennek eredményétől, illetve a panaszos nyilatkozatától függően az eljárás további menete háromféle lehet:

- ha a testület megállapítása szerint a *rendőri intézkedés nem alapvető jogot sértett, vagy az alapvető jogot csak csekély mértékben sértette, akkor a panaszt a további vizsgálat lefolytatása érdekében átteszi az intézkedést lefolytató rendőri szervhez;*
- ha a panasz esetleges áttétele ellen a panaszos már előre tiltakozott (ezáltal lemondva arról, hogy panaszát a rendőri szerv kivizsgálja), akkor a testület az eljárást megszünteti;
- ha a panaszban megjelölt jogsérelmet a testület az alapvető jogok megsértéseként értékelhetőnek tartja, akkor *lefolytatja vizsgálatát.*

A *testület* eljárásában a beterjesztett panasz megalapozottságáról döntést nem hoz, vizsgálata alapján arról *kötőerővel nem bíró állásfoglalást készít.* A testület eljárása nincs kötelező formához kötve, a közigazgatási hatósági eljárás szabályait nem kell rá alkalmazni.

A testület vizsgálatot folytat le, és *kilencvennapos határidőn belül* kell állásfoglalását elkészítenie. A vizsgálat során a testület megismerhet minden, az intézkedéssel összefüggő adatot, a *rendőrségtől tájékoztatást kérhet, a rendőrség helyiségeibe – a törvény szerinti korlátozásokkal – beléphet.*

A testület az állásfoglalását megküldi az országos rendőrfőkapitánynak. Az állásfoglalás ismeretében az országos rendőrfőkapitány a *panasz megalapozottságáról – a közigazgatási hatósági eljárás szabályai szerinti egyfokú eljárásban, az állásfoglalás kézhezvétele után tizenöt napon belül – dönt.* Ha az országos rendőrfőkapitány határozatában eltér a testület állásfoglalásától, ezt köteles megindokolni, határozata ellen a közigazgatási hatósági eljárásban fellebbezni nem lehet, az ellen *közvetlenül bírósági felülvizsgálatnak van helye.*

A *„hagyományos” panaszeljárásnál, amelyben nem a testület vizsgálódik – fő szabály szerint továbbra is megmaradt a kétfokú közigazgatási hatósági eljárás.* A panaszt az *intézkedést végző rendőri szervnél az intézkedés után harminc napon belül lehet előterjeszteni;* a rendőri szerv vezetője a beérkezéstől, illetve a testület általi áttételtől számított *harminc napon belül bírálja el.* E döntés ellen a fellebbe-

zést a döntés közlésétől számított 15 napon belül lehet előterjeszteni. A fellebbezést az intézkedést foganatosító rendőri szerv vezetője felett irányítási jogkört gyakorló személy bírálja el.

Ha azonban a panaszt első fokon az országos rendőrfőkapitány bírálta el, a határozat ellen – hasonlóan a testület vizsgálata utáni döntéshez – a közigazgatási eljárásban fellebbezni nem lehet, ellene csak közvetlenül bírósági felülvizsgálatnak van helye.

Az Országos Rendőr-főkapitányság igazságügyi és rendészeti miniszter által jóváhagyott szervezeti és működési szabályzatáról szóló 4/2008. (OT 4.) ORFK utasítás értelmében a központi panasziroda az ellenőrzési szolgálat keretein belül működik osztály jogállással. Legfontosabb feladata azoknak a közigazgatási határozatoknak az előkészítése, amelyeket az országos rendőrfőkapitány a panaszszal érintett rendőri intézkedés tárgyában meghoz.

Néhány megvitatásra, újragondolásra javasolt témakör

A megváltozott panaszkezelési tevékenység szűk fél esztendeje alatt néhány elméleti kérdés merült fel a gyakorlatban. Ezeket a következőkben kísérel meg összegezni.

1. A Független Rendészeti Panasztestület állásfoglalást ad ki. Az országos rendőrfőkapitány az Rtv. 93/A § (7) bekezdése értelmében a panaszról 15 napon belül dönt. A döntés, illetve a bizonyítás terjedelme és eszközei igen szűkre szabottak, alkalmazásuk kérdéses. Igazából például egy bonyolult, többszereplős tömegosztatásos ügyben ez a 15 nap érdemben nem elegendő idő. *Ez idő alatt csak a testület megállapításaira lehet reagálni, a panaszügyet nem lehet teljes körűen kivizsgálni.* Egyes jogértelmezések szerint a testület eljárása egy kvázi-elsőfokú eljárás, ennek az eredménye az állásfoglalás, amelynek nincs ugyan kötéreje, de az abban foglaltakat az országos rendőrfőkapitány nem hagyhatja figyelmen kívül. A közigazgatási határozatban tehát csak reagálnia kell rá, de neki nem a panaszt kell kivizsgálnia. Ez a testület alkotmányos jogrendszerbeli helyéből is adódik, mert erős politikai legitimációval felruházott testületet nem lehet arra a szerepre degradálni, hogy a kilencven nap alatt lefolytatott eljárása során tett megállapításait sorra megcáfolják. Hangsúlyozom, ez a jogértelmezés nem a normaszöveg nyelvtani-megértési szintjéből indul ki, hanem figyelembe veszi a testület jogállami keretek között betöltendő feladatait is. Ebben az értelmezési mezőben a testület állásfoglalását az országos rendőrfőkapitány által kiadományozott határozatban inkább csak jogi érveit fejtheti ki, bizonyításra nagyon

- szük körben van lehetősége, praktikus – a nem véletlenül kialakított 15 napos időkorlát miatt – nincs is módja. A jogalkotó ugyanis igen kategorikusan 15 napos döntési határidőt adott a rendőrség vezetőjének.
2. Tehát amellett, hogy az eljárás a rendőrség részéről maximum egy kvázi-másodfok lehet, az ebből adódó szűk felülvizsgálati lehetőségek a következők:
 - a) A testület alkotmányos szerepe a magyar közjogban, történeti előzmények.
 - b) A nemzetközi intézményi előképül szolgáló brit példa: az Independent Police Complaints Commission a rendőrségtől teljesen független, nem kormányzati szervezet, amelyet a 2002-es rendőrségi reform hívott életre. Más szervezet nem bírálja felül a döntéseit. Vizsgálata független.
 - c) Az eljárásjogi megoldás ezzel kompatibilis: 15 nap van a döntés meghozatalára.
 - d) Csak alapjogsérelmet okozó, kiemelt ügyekkel foglalkozik a testület. (Ebből a szempontból célszerű lehet az önkorlátozás is olyan értelemben, hogy a testület ténylegesen csak olyan ügyeket vizsgáljon, amelyek elérik egy közjogi testület alkotmányos ingerküszöbét.)
 3. Ha nem az előbbi érvelést fogadjuk el, akkor kénytelenek vagyunk szembenézni azzal a ténnyel, hogy a teljes körű panaszvizsgálásra csak 15 napos határidőt enged a törvény. Ekkor már csak technikai kérdés, hogy milyen eljárási trükköt találjunk. Többféle megoldás adódik: vagy az ügyintézési határidő 30 nappal történő meghosszabbítása a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 33. § (7) bekezdése alapján, vagy az eljárás felfüggesztése. A Ket. idézett rendelkezése lehetővé teszi, hogy – ha törvény nem zárja ki – az ügyintézési határidőt a szerv vezetője indokolt esetben egy alkalommal, legfeljebb harminc – kiskorú ügyében legfeljebb tizenöt – nappal meghosszabbítsa. Erről értesíteni kell az ügyfelet és mindazokat, akiket az eljárás megindításáról értesítettek. Ebben az esetben végül 45 nap áll rendelkezésre, ez már lehetőséget ad a panaszügy teljes körű kivizsgálására. De ez csak a technikai kérdés. A tartalmi aggályokat a következő pontban fejtem ki.
 4. A Független Rendészeti Panasztestület állásfoglalást ad ki. Az országos rendőrfőkapitány az Rtv. 93/A § (7) bekezdése értelmében a panaszról 15 napon belül dönt. Kérdésként merül fel, hogy az országos rendőrfőkapitány határozata mit tartalmazzon: a testület állásfoglalásának a megítélését, vagy a rendőri intézkedés teljesen önálló megítélését? Ha határozatában eltér, akkor az Rtv. 93/A § (7) bekezdése értelmében szükséges azt külön indokolnia. Mint láttuk, egy lehetséges jogértelmezés szerint az országos rendőrfőkapitány a testület által teljes körben átadott dokumentumok alapján vizsgálja a testület állásfoglalását, és csak abban az esetben tér el az általa levont következtetésektől, ha jogi értelme-

zése attól eltérő. Egy másik lehetséges értelmezés szerint semmilyen értelemben nem kell figyelemmel lenni a megállapított tényállásra, attól teljes egészében el lehet térni. Utóbbi megközelítés rendkívül kétségessé teszi a testület alkotmányos helyét a magyar jogrendszerben. Ha ugyanis a rendőrség egy teljesen független párhuzamos eljárást fog lefolytatni, akkor kiüresedik a testület szerepe. Két eljárás zajlik ugyanabban a körben: egy 90 napos testületi és egy 45 napos rendőrségi. A két eljárás olyan viszonyban lesz egymással, hogy az országos rendőrfőkapitány abban az esetben indokol, ha eltér a testület álláspontjától. Innentől kezdve erőforrás kérdése az egész: melyik szervezetnek van nagyobb humán-erőforrás-kapacitása arra, hogy az ügyeket lenyomozza? A másik lehetséges kifutási lehetőség: kinek van komolyabb jogászai érvrendszere és tapasztalata a kérdéskörben, amivel meggyőzheti a bíróságot? A jelenlegi értelmezés szerint a testület egyébként nem is lehet peres fél. Tehát nem is befolyásolhatja a döntést. Kérdés, hogy beavatkozóként felléphet-e a perben. Nos ez, álláspontom szerint, alkotmányos szerepkörétől idegen, bár a tételes jog szerint nem kizárt. A közigazgatási bírások keretei között ugyanis végül a független bíróság dönt erősen. Marad a nyilvánosság ereje, hiszen a testület közzéteszi határozatait. Az ombudsmani intézménytől eltérően az állásfoglalását utóbb egy közigazgatási szerv és egy bírói szerv is felülvizsgálja. (Elméleti kérdés, hogy ez a fajta korlátozott szerepkör mennyire lesz hatással a jogalkalmazásra. Valószínűleg csak áttelesen.)

5. A korábbi szabályokhoz képest fontos változás, hogy a közigazgatási hatósági eljárás ügyfelfogalmához hasonlóan a jogorvoslati lehetőség mindenki számára garantált, akinek a rendőri intézkedés jogát vagy jogos érdekét érinti [az Rtv. korábban hatályos 93. § (1) bekezdése szerint panasz előterjesztésére csak az jogosult, akivel szemben az intézkedést foganatosították]. Ebben az értelmezésben egy jóval szélesebb körű panasztételi jogosultság illeti meg az állampolgárokat, hiszen elvileg előfordulhat az is, hogy egy rendőri intézkedés nem kizárólag az intézkedés alá vont jogos érdekét érinti.
6. A testület eljárásának alapvető feltétele tehát az, hogy alapvető jog sérelméről legyen szó! Az Rtv. 92. § (1) bekezdése értelmében a testületnek ekkor és csak ekkor van lehetősége eljárni. Ha csekély fokúnak tekinti az alapjog sérelmét, akkor átteszi azt a hatáskörrel és illetékességgel felruházott rendőri szervhez. Kérdés, hogy a rendőrségnek ezek szerint lehet olyan közigazgatási döntése, hogy az állásfoglalással ellentétben az intézkedés nem sértett alapjogot. Ebben az esetben olyan alkotmányelméleti kérdésekről kell állást foglalni, amelyekben jelenleg csak és kizárólag az Alkotmánybíróságnak van lehetősége. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § g) pontja értelmében ugyanis az

Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik az alkotmány rendelkezéseinek az értelmezése.

7. Ilyen értelemben, ha az Alkotmánybíróság egy alapjogot sértő lehetséges tényállás kapcsán kialakít egy elméleti álláspontot, ebben a körben ez az érv lesz a non plus ultra, nem lehet azt felülbírálni. A helyes eljárás tehát nem az autonóm érvrendszerek kialakítása lesz, hanem az alkotmánybírói döntések helyes alkalmazása. (Tudjuk a szociológiából, hogy egy átmeneti társadalomban nagy szereppel bírnak a tekintélyérvek, ennek a szerepnek az Alkotmánybíróság megfelel.)
8. Ebből adódik egy újabb kérdéskör: mit tekintünk alapjognak? Hiszen ezt meg is kell határozni ahhoz, hogy a sérelmet meg lehessen ítélni. Anélkül, hogy a jogirodalmat körvonalaiiban is felvillantánám, hivatkozom arra, hogy *Kukorelli István* az *Alkotmánytan* című könyvében levezette, hogy az alapjogok meghatározásának legalább négyféle értelmezése van. Érdekes lehet rögzíteni, álláspontom szerint, hogy a testület, a rendőrség, de a közigazgatási bíróság is melyik talajon áll: a természetjogi megközelítést alkalmazza; a Kelsen-féle tiszta jogtan talaján áll, azaz jogpozitívista módon közelíti meg a kérdést; vagy csupán egyik esetben így dönt, a másik esetben pedig úgy, attól függően, hogy melyik eseti érvelés lesz számára meggyőzőbb.⁸

Tekintettel arra, hogy a rendőrségi törvény kétharmados törvény, tehát a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának az egyetértése szükséges a megváltoztatásához, azaz politikai alku kell hozzá; a jelenlegi kormányzati ciklusban erre látok esélyt. Ehhez azonban, álláspontom szerint, teljes konszenzus szükséges.

⁸ E kérdéskörben 2009. február 18-án az országos rendőrfőkapitány részvételével és jóváhagyásával szakmai konferencia zajlott. Ezen a Fővárosi Főügyészség, a Fővárosi Bíróság, az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium, valamint a Független Rendészeti Panasztestület képviselői vettek részt.