



Tihanyi Miklós

Rendőri intézkedésekkel szembeni panasz jogintézményének fejlődése és aktuális kérdései

Development and current issues of the legal institution of a complaint against police measures

Absztrakt

A szerző a rendőri intézkedésekkel szembeni panasz jogintézményének fejlődését és 2020. évi jogalkotási folyamat eredményeként fellépő aktuális helyzetét vizsgálja. Jellemét tekintve történeti és jogtudományi elemző módszereket használ a vizsgálódás eszközeként. A rendőri intézkedésekkel szembeni panasz nem újkeletű jogintézmény Magyarországon sem. A panaszeljárások rendőrségen kívül történő lefolytatásának igénye már 1876-ban megfogalmazásra került. Ahhoz azonban, hogy ez ténylegesen is megvalósuljon szükség volt a 2006. őszi eseményekben játszott rendőri szerep miatt kialakuló társadalmi elégedetlenségre és bizalomvesztésre, mely jelenségek erősen motiválták a Független Rendészeti Panasztestület létrehozását. E testület 2020. február 27-ig folytathatta le a rendőri intézkedésekkel szembeni panaszeljárásokat. Ez időtől kezdve szerepét átvette az alapvető jogok biztosa. A biztos rendelkezésére álló eszközök lényegesen erősebb kontrollmechanizmusok működését eredményezik, semmint, hogy azok a társadalmi kontroll keretei között értelmezhetőek lennének. Abban az esetben, amikor a biztos rendőri intézkedéssel szembeni panaszt vizsgál, akkor a jogsérelem megállapításán túl megteheti mindazokat az intézkedéseket, amelyeket általános alapjogvédelmi feladatkörében eljárva is megtehet. Ezzel a rendőri intézkedésekkel szembeni panaszjog intézménye roppant mód megerősödött ahhoz képest, mint korábban a panasztestület esetében látható volt.

Kulcsszavak: rendőri intézkedéssel szembeni panasz, panaszjog, alapjogvédelem, alapvető jogok biztosa

Abstract

The author examines the development of the legal institution of the complaint against police measures and the current situation as a result of the 2020 legislative process. By its nature, it uses historical and forensic analytical methods as tools for investigation. Complaints against police measures are not a new legal institution in Hungary either. The demand for complaint procedures to be conducted outside the police was formulated as early as 1876. However, for this to become a reality, there was a need for social discontent and loss of confidence due to the police role played in the autumn of 2006, which strongly motivated the establishment of the Independent Police Complaints Board. This body was able to conduct complaints proceedings against police measures until 27 February 2020. From that time on, the Commissioner for Fundamental Rights took it over. The tools available to the Commissioner result in significantly stronger control mechanisms than being interpretable in the context of social control. In the event that the Commissioner investigates a complaint against a police measure, he may, in addition to finding an infringement, take all the measures which he may take in the exercise of his general task of protecting fundamental rights. With this, the institution of the right to complain against police measures has been greatly strengthened compared to what was previously seen in the case of the Complaints Board.

Keywords: complaint against police action, right of complaint, protection of fundamental rights, Commissioner for Fundamental Rights

Alapvetések

A rendőrség a közigazgatási szervezetrendszer részét képezi. „*A rendészet a közigazgatásnak az az ágazata, amely közbiztonságot szolgáltat a társadalom számára*” (Finszter, 2012, 78.). Ebből kiindulva a rendőri intézkedés fogalmi jellemzőinek központi eleme, hogy mindenekelőtt hatósági jogalkalmazói intézkedésként lehet meghatározni.¹ Mint ilyen, az alábbi definitív jellegű sajátosságokkal rendelkezik: 1. rendszerint a hatósági közeg észlelése pótolja a bizonyítást; 2. rendszerint szóban történik a kibocsátás; 3. az intézkedés alá vont személyre azonnali végrehajtási kötelezettséget ró; 4. a hatályos jogszabályok alapján a törvényes rend fenntartása, illetve a megzavart rend helyreállítása érdekében alkalmazzák; 5. céljának eléréséhez legitim

1 Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bíróság 1/1999 KJE határozat.

fizikai erőszak alkalmazására kerülhet sor; 6. a rendőrség és az intézkedés alá vont személy között közigazgatási jogviszony jön létre (Buzás, 2013); 7. végül pedig jellemzően alapvető jogot korlátoznak. A jogi szabályozás két problémával szembesít bennünket az intézkedések definitív meghatározásakor. Az egyik, hogy az Rtv.² intézkedésként nevesít olyan rendőrségi eljárásokat, amelyek lényegüket, joghatásukat tekintve egyáltalán nem tekinthetők hatósági intézkedésnek. Ilyen többek között a képfelvétel készítése. Szinte egyetlen fogalmi elem nem illik rá a rendőri intézkedések definitív meghatározásából. Ez nem a fogalomalkotás hibája, hanem a jelzett tevékenység lényegében nem rendőri intézkedés, csupán a jogalkotó technikailag a Rtv.-nek a rendőri intézkedésekről szóló fejezetébe illesztette ennek az eszköznek az alkalmazását. A másik problémát azok az intézkedések okozzák, amelyek nagyobb létszámú rendőri erő összehangolt tevékenységével valósulnak meg. Ilyen többek között a fokozott ellenőrzés, illetve a személy- és létesítménybiztosítási intézkedés. Ezeket tipikusan a rendőri szerv vezetője határozza el. Ezeket az intézkedéseket úgy is tekinthetjük, mint a rendőri szerv vezetőjének intézkedését. Egyetlen elemében különböznek ezek az intézkedések a – nevezzük most így – klasszikus rendőri intézkedésekhez képest, mégpedig abban, hogy nem a döntést meghozó rendőr hajtja végre, hanem előljárói jo- gaival élve más rendőrökkel végrehajttatja. Ez a megoldás összhangban van az intézkedés és annak végrehajtásáért való előljárói felelősség szabályaival.

A rendőri intézkedésekkel szembeni panasz létjogosultsága, szerepe

A panasz jogi szerepét a rendőri intézkedés fogalmi jellemzőiből lehet levezetni. A bizonyítás hiánya többnyire azt eredményezi, hogy a rendőr hiányosan megállapított tényállás alapján kénytelen intézkedni. Ez a veszélyelhárítás egyik szükségzerű sajátossága. Ennek megfelelően a tényállás és ezzel együtt az abban szereplő személyek szerepe a későbbi eljárásban sokat változhat. Mégis a jog azt az elvárást fogalmazza meg a rendőrrel szemben, hogy a hiányos tényállás alapján hozzon döntést és azt azonnal hajtja végre. Mi több, ehhez rendelkezésére áll megannyi jogkorlátozó intézkedés és ezek végrehajtását szolgáló kényszerítő eszközök, mint az állami hatalom jegyei. Ezek a jellemzők azt eredményezik, hogy az állampolgárok relatíve kiszolgáltatott helyzetben vannak a rendőri intézkedésekkel szemben. A döntés azonnali végrehajtása kizárja

2 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről.

az eljárás során esetlegesen előforduló téves döntések jogi kontrollját. A joghatások nyomban bekövetkeznek. Azok orvoslására az eljárásban nincs lehetőség. Ennek megfelelően a rendőri intézkedésekkel okozott jogsérelmek orvoslására már csak utólag kínálkozik mód. Ezt biztosítja a panaszjog. A panaszjog nem alkalmas az okozott sérelem orvoslására. A panasz a jogszerű állapot helyreállítására sem alkalmas, hiszen magára a panasz megtételére is jellemzően a jogsérelem megszűnését követően kerül sor. Például egy személyes szabadságot korlátozó rendőri intézkedés esetében a panasz megtételében az intézkedés alá vont a szabadon bocsátásig lényegében akadályozott. Ezt követően, vagyis adott esetben a jogsértő állapot megszűnése után nyílik meg előtte a panaszjog. Ezen még az sem változtat, hogy ezekről az intézkedésekről készült rendőri jelentés egyik tartalmi eleme az intézkedés alá vont személy nyilatkozata a panaszjogról. Ez a nyilatkozat ugyanis nem számít a panasz megtételének, arra nézve semmilyen joghatása nincs. Ahogyan egy nemleges nyilatkozat után az illető meggondolhatja magát és panaszt tehet, éppúgy egy igenlő válasz esetében is elállhat a panaszjog gyakorlásától. Amennyiben megállapításra kerül a jogsértés, az az elvont szabadságot már nem adja vissza. A panasz eljárásban arra sincs lehetőség, hogy egy esetleges kártérítési igény vagy sérelemdíj iránti igény kielégítést nyerjen. Ezek a polgári jogi igények egy későbbi eljárás tárgyát képezik. Ennek megfelelően a panasz jogi szerepe a jogsértés vagy ennek hiánya megállapítására terjed ki. Létezik a panasznak egy jogon túli szerepfelfogása is, amely szorosan kötődik a rendőrség társadalmi legitimitációjának kérdésköréhez. A jogállami keretek között szolgáló rendőrség demokratikus működési feltételei közé tartozik a lakosság bizalma. E nélkül a bizalom nélkül a rendőrség úgy jelenik meg a társadalomban, mint az elnyomás ereje. Amikor a társadalom nem bízik a rendőrségben, amikor nem érzi azt, hogy a rendőrség biztonságot szolgáltat, akkor a rendőrség által gyakorolt állami erőszak-monopólium úgy jelenik meg, mint egy zárt szervezet által önkényesen alkalmazott zsarnoki erőszak, amely nem szolgáltat, hanem félelmet kelt. A panaszjog társadalmi szerepe ahhoz kötődik, hogy a rendőrségnek el kell fogadtatnia, a jogállami értéket jelentő (köz)biztonság elérése érdekében alkalmasint erőszakot kell alkalmaznia, ugyanakkor el kell érnie, hogy a jogkövető társadalmi többség ne félelemmel, hanem bizalommal forduljon hozzá. Ehhez egyetlen út vezet: az erőszakot jogilag kontrollálni kell, és lehetővé kell tenni a nyilvánosság betekintését a rendőrség működésébe. Vagyis nem elég az erőszakot jogilag kontrollálni, hanem szükséges annak társadalmi kontrollja is. A jogkövető társadalmi többség akkor fogadja el az erőszak alkalmazását, ha a rendőrség képes kellően megindokolni azt. Az indokolás nem mentségek keresését jelenti, hanem jogilag és társadalmilag elfogadható érvek nyilvános felsorakoztatását. Ha a társadalom

azt érzi, hogy a rendőri erőszak nem önkényes, hanem közösségi érdeket szolgáló racionális döntésen nyugszik, akkor többségében el fogja fogadni. Ellenkező esetben nem csupán az erőszakot utasítja el, hanem a rendőrség hatékony működéséhez szükséges bizalmat vonja meg, ami végső soron a rendőri működés társadalmi bázisának elvesztését eredményezi. Záró konklúzió tehát az, hogy a rendőrség működését nyitottá, a társadalom által megismerhetővé kell tenni. Ez természetesen nem teljes körű nyitottságot jelent, hiszen ott, ahol bűnügyi vagy operatív érdek sérül, nincs helye nyilvánosságnak. Ugyanakkor a rendőrség rendészeti jellegű munkáját a lehető legszélesebb körű nyilvánosság kell, hogy jellemezze. A külső kontroll hiánya oda vezethet, hogy egyfelől az erőszak alkalmazása parttalanná, túlzott mértékűvé válhat, másfelől pedig az önhietség veszélyeivel fenyeget. Amennyiben a rendőrség a saját mércéjével mérve jónak és helyesnek találja mindazt, amit tesz, és eredményeit kielégítőnek találja anélkül, hogy termékének (a közbiztonság) fogyasztóit (a társadalmat) erről megkérdezné, abban az esetben komoly veszélye áll fenn annak, hogy célt tévesztve elveszíti társadalmi bázisát, a tényleges megmérettetés hiányában pedig nincs, ami teljesítményének javítására ösztönöznék (Tihanyi, 2013).

Amikor a társadalmi kontrollnak a rendőrség működésében betöltött szerepét vizsgáljuk három alapvető kérdésre kell választ találnunk. Az első felmerülő kérdés annak eldöntése, hogy a rendőrség hatékony működéséhez szükséges-e a hatékony társadalmi kontroll. Történelmi léptékekkel vizsgálva a kérdést az látszik, hogy a társadalmi kontrollt kizáró totalitárius államok rendőrségénél kevés hatékonyabb rendőri szerv létezett. Vagyis a hatékony működésnek valójában nem előfeltétele a társadalom előtti nyilvánosság. Ez nem azt jelenti, hogy a társadalmi kontroll nincs hatással a hatékonyságra. A másik felmerülő kérdés az lehet, hogy a rendőrség jogszerű működéséhez szükséges-e a hatékony társadalmi kontroll. E kérdésre a lehető leghatározottabb igennel kell felelnünk. Ugyanis a rendőri szervek társadalmi megítélése csak kis részben múlik a hatékonyságon, nagyobb részben a jogszerűségen, illetve még inkább a tisztességes eljárás on múlik. Ez utóbbit azért tekintjük a rendőrség megítélésekor fontos mércének, mert éppen a totalitárius államok mutattak példát arra, hogy a túlságosan széles jogi felhatalmazás lehetőséget ad arra, hogy a rendészeti szervek jogszerűen lépjenek túl azokat a határokat, amelyeket a mai jogállami demokráciák rendőrségével szemben támasztunk. Vagyis nem elegendő, hogy a rendőrség működése jogilag szabályozott mederben folyjék, hanem szükség van arra is, hogy ezek a szabályok megfeleljenek a demokratikus elveknek, és elengedhetetlen, hogy alkalmazásuk során a rendőrség ne kizárólag a hatékonyságot, hanem a jogszerű és tisztességes eljárás követelményét is szem előtt tartsa (Tihanyi, 2013). Ez szorosan összefügg azzal,

hogy „a rendőrség nem biztonságot termelő üzem hanem a jogrend felett őrködő hivatal, hatóság, ezért teljesítményében a jogszerűség, a szakszerűség és a szolgáltatásrészesség hármasság követelménye a meghatározó, ezek érvényesülésének mértékét pedig nem lehet statisztikai adatokkal megbecsülni” (Sallai et al., 2016). El kell választanunk egymástól a rendőrség működésének legalitását és legitimitását. Ezzel pedig eljutottunk ahhoz a kérdéshez, hogy a rendőrség legitim működéséhez szükséges-e a hatékony társadalmi kontroll. Erre a kérdésre ugyancsak határozott igennel kell válaszoljunk. Reiner szerint a rendőrség legitimitása azt jelenti, hogy „a lakosság széles tömege – és esetleg még azok is, akikkel szemben a rendőri tevékenységet folytatják –, elfogadja a rendőrség törvényes felhatalmazottságát, és jogát arra, amit cselekszenek, még akkor is, ha nem értenek egyet vele, vagy vitatnak bizonyos intézkedéseket” (Reiner, 1992). Vagyis a rendőrség legitimitása azt jelenti, hogy működése nem pusztán jogszerű, hanem széles körben elfogadásra talál. A rendőri intézkedések egytől-egyig jogot korlátoznak. Talán éppen ezért áll a rendőrség működése a társadalmi érdeklődés homlokterében. Alapvető jogok korlátozása akkor található széles körű elfogadásra, ha az társadalmilag hasznos célt szolgál. Ez az egyik alapja a rendőrségbe vetett társadalmi bizalomnak (Kovács, 2019). A szükséges mértékű nyilvánosság biztosításának egyik eszköze a rendőri intézkedéssel szembeni panasz jogintézménye. A hazai szabályozásban sajátosan ötvöződik az önkontroll és a külső kontroll, ugyanis az Rtv. későbbiekben tárgyalásra kerülő szabályai lehetőséget teremtnek arra, hogy a panaszos döntése alapján akár a rendőrség, akár az alapvető jogok biztosa lefolytassa a panaszeljárást.

Történeti kitekintés

Pichler Nándor írt először 1876-ban arról, hogy „A rendőrség önálló működése esetében a rendőri közeg személyes felelősségre kényszeríttessék, és a túlkapások iránt perorvoslással élhessen mindenki, mert az egyszerű panasz az eljárásban elkövetett tévedést felderíti. Minthogy azonban a legtöbb esetben fegyelmi uton tárgyalatnak az ily ügyek, – az egyéni szabadság sérthetlenségének biztosítékát nem képezi.” (Pichler, 1876, 13.). Két gondolat miatt is indokolt a klasszikus szerző idézetét megszívlelni. Egyfelől – miként más helyen is utal rá (Pichler, 1876, 11.) – a rendőr a helyszínen hiányos információk alapján kénytelen döntést hozni, ezért igen nagyfokú diszkréciót élvez, és egyben magára is van utalva. Ezért pedig szükséges, hogy tevékenysége kontroll alá essen. A másik lényeges elem, hogy a rendőrségen belül folyó vizsgálatokat elégtelennek tartotta, mert ezek – nyilvánosság híján – nem jelentenek kellő garanciát.

A Rédey Miklós és Laky Imre féle 1909-es rendőri lexikon hivatkozik a 2868/fk. eln. 1901. sz. rendeletre, amely szerint „*A kerületi osztályparancsnok a szervező szabályzatban meghatározott korlátokon belül a rendőrök ellen irányuló, hozzájuk érkező kisebb panaszokat elbírálhatják. Mindama esetekben azonban, midőn a panaszosok a rendőröközeg ellen fegyelmi eljárást igénylő panasszal élnek, kötelesek jegyzőkönyvet felvenni s azt további eljárás céljából a rendőr főparancsnoksághoz beterjeszteni.*” (Rédey & Laky, 1909, 894.). E meghatározás egyértelműen utal arra, hogy korábban a panaszoknak két szintje között különbséget tettek. A kisebb panaszokat helyben, a súlyosabb jogsértésre utaló panaszokat pedig a felettes rendőri szerv vizsgálta ki. Sajnálatosan nem fogantak meg Pichler gondolatai, vagyis a vizsgálatok fegyelmi jogkörben maradtak a nyilvánosság kizárása mellett. Ettől kezdve viszont jó időre eltűnt a rendészetből a rendőri intézkedéssel szembeni panasz lehetősége.

Erre egészen a rendszerváltást követően elfogadott Rtv.-ig várni kellett. Az eredeti törvénytörvény szerint két esetben volt lehetséges panaszt benyújtani rendőri intézkedéssel szemben. Az első esetben, ha az intézkedést követően büntető, szabálysértési, vagy közigazgatási eljárás indult, akkor az eljárást megszüntető vagy az ügy érdemében döntést hozó határozattal szemben benyújtott jogorvoslatban lehetett panaszt tenni. Ha e határozatok ellen jogorvoslati kérelem előterjesztésére nem került sor, az eljáráshoz kapcsolódó rendőri intézkedéssel szemben önállóan előterjesztett panasznak volt helye. Ugyancsak önálló panaszjognak volt helye abban az esetben, ha a rendőri intézkedést követően az ügyben nem indult eljárás. Tehát az Rtv. kezdetben fő szabály szerint a rendőri intézkedést követő eljárásban tartotta elbírálhatónak a panaszt arra való tekintettel, hogy a rendőri eljárások leginkább ezen szabályok szerint folynak. 2001. november 1-jétől kezdődően megszűnt a rendőri intézkedésekkel szembeni panaszoknak az intézkedést követő eljárásokhoz kötöttsége. Ugyanakkor a jogalkotó hangsúlyozta, hogy csak az intézkedés alá vont személy tehet panaszt. A következő jelentős lépés 2008. január 1-jére tehető. Ekkor kezdte meg működését a Független Rendészeti Panasztestület (továbbiakban: FRPT). Az előzmények között kell említeni a 2006 őszén folyt tüntetéssorozat alkalmával tapasztalt, rendkívül sok visszásságot felvető rendőri intézkedést, de még inkább az ezekre adott vezetői válaszokat, amelyekből úgy tűnt, hogy igyekeznek nem meglátni a problémákat. Ekkorra tudatosult a jogalkotóban, hogy kizárólag a rendőrségen belül folyó panasz-eljárások nem jelentenek kellő garanciát az alkotmányos jogok védelmére. Ez a felismerés hívta életre a panasztestületet, mint a rendőrség társadalmi kontrolljának intézményesült szervezetét. A testület az Rtv. módosításával

2008. január 1-jén kezdte meg működését. A hasonló szerepet betöltő testületek nem példa nélküliek az európai országokban. Az elnevezés mintájaként a brit panasztestület szolgált, mely az Independent Police Complain Commission (továbbiakban IPCC) elnevezést viseli. Az elnevezés pontos fordításán túl azonban vajmi keveset vett át a hazai jogalkotó. Ez időben az IPCC-nek ugyanis négy jogköre volt. Így lehetősége volt arra, hogy saját maga folytasson le panaszeljárást vagy irányítsa a rendőrségen belül folyó vizsgálatokat; esetleg azokat csak felügyelje, illetve lehetősége volt arra, hogy a rendőrség által lefolytatott vizsgálatokban hozott ügydöntő határozatokkal szemben benyújtott fellebbezést elbírálja (M. Tóth, 2013, 48.). E négyből a magyar jogalkotó csupán egy feladatkört honosított meg. Az FRPT feladata volt, hogy függetlenségére támaszkodva, új panaszforumként ellássa a rendőrség tevékenységének civil kontrollját. Joggal felvethető volt, hogy a jogalkotó úgy tett, mintha a rendvédelmi szervek közül egyetlen másik sem lenne abban a helyzetben, hogy intézkedésével alapvető jogot korlátozzon, netán sértse azokat. Pedig nyilvánvaló, hogy a büntetés-végrehajtási szervezet, a NAV pénzügyőrei vagy akár a polgári titkosszolgálatok is sérthetnek eljárásukban alapvető jogot (Balla, 2017). Vitathatatlan érdeme a testületnek, hogy a hazai jogrendszerben először valóban a rendőrség civil kontrolljaként működött. A döntései nyilvánosak voltak, ezért bárki számára betekintést engedtek a rendőrségi működés panasz által vitatott szegmensébe. Ugyanakkor azt sem lehet szó nélkül hagyni, hogy az első testület mandátumának lejártát megelőzően jelentősen lazultak a függetlenség garanciális szabályai. Elégséges volt az országgyűlési képviselői viszonyt, illetve a párt alkalmazotti vagy tisztségviselői viszonyt a megválasztás előtti napon megszüntetni, a testület tagjai újraválaszthatókká váltak. Az első testület tagjait demokratikus módon választották meg: az akkor meglévő öt parlamenti párt mindegyike delegált egy-egy tagot, és valamennyi párt megszavazta a többi párt delegáltját. Az Országgyűlés később nem tulajdonított ekkora jelentőséget ennek az íratlan játékszabálynak. A teljesség igénye nélkül említett változások olyan folyamatok katalizátorai lettek, amelyek eredményeként a testület tekintélye erősen erodálódott. Az FRPT 2020. február 27-i hatállyal megszűnt, szerepét ettől kezdve az alapvető jogok biztosa vette át.³

3 2019. évi CIX. törvény a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény, valamint egyes törvényeknek a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvénnyel kapcsolatos módosításáról 145. §.

A rendőri intézkedésekkel szembeni panaszeljárási aktuális kérdései

2020. február 27-e után, ha egy rendőri intézkedés valakinek valamely jogát sérti, akkor a jogsérelem jellegétől függően az intézkedést foganatosító rendőri szervhez vagy az alapvető jogok biztosához fordulhat. Amennyiben valamely rendőri intézkedés, annak elmulasztása, a kényszerítő eszköz alkalmazása valamely személy alapvető jogát sértette, az választása szerint panasszal fordulhat az intézkedést foganatosító rendőri szervhez vagy az alapvető jogok biztosához. Lényeges elem, hogy a biztos vizsgálatát lezáró jelentés után ebben az esetben a panaszt a központi rendőri szerv vezetője közigazgatási eljárásban is kifogja vizsgálni. Másik eljárási forma szerint, akinek az intézkedés alapvető jogon kívüli más jogát vagy jogos érdekét érintette, panasszal kizárólag az intézkedést foganatosító rendőri szervhez fordulhat. Megtörténhet, hogy a panaszos a rendőrséghez fordul olyan ügyben, ahol a biztos hatásköre is megállapítható lenne. Erre az esetre – a korábbi szabályozással összhangban – megvan az a lehetőség, hogy a biztos értesítse erről a rendőri szervet és a panaszost, aki az értesítés kézhezvételétől számított nyolc napon belül kérheti, hogy panaszát a biztos vizsgálja meg. A biztos a hazai alkotmányos jogvédelem egyik bástyája, ezért a rendező elv az, hogy alapjogsérelem esetében elsősorban nála tehető meg a panasz. Hangsúlyozni kell, hogy a hatályos szabályok szerint a panaszos dönt arról, hogy a biztosnál vagy a rendőri szervnél teszi meg a panaszát, de az alkotmányos jogvédelem logikája szerint célszerű, ha a biztos eljárása nem marad ki. Az alapjogok sérelmének vizsgálata alól a jogalkotó három rendőri intézkedést kivon: 1) a személyi védelemmel, illetve Védelmi Programmal kapcsolatos intézkedés; 2) rejtett ellenőrzés elrendelése; 3) a Schengeni Információs Rendszerben elhelyezett rejtett ellenőrzésre irányuló figyelmeztető jelzés végrehajtása. Ugyanakkor ez a kivétel nem vonatkozik ezekkel az intézkedésekkel okozott minden más jogra vagy érdeksérelemre. Ezért inkább úgy tűnik, hogy a jogalkotó tényleges módon a biztos eljárása alól vonta ki ezeket az intézkedéseket. A rendőrség felé a panaszt az intézkedést követő harminc napon belül lehet előterjeszteni. A rendőrség előtti eljárás megindítására rendelkezésre álló határidő nem jogvesztő jellegű, ezért e határidő önhibán kívül történő elmulasztásával szemben a panaszos igazolási kérelmet terjeszthet elő.

A biztos eljárását az Ajbtv.⁴ szabályozza. Az alapvető jogok biztosához a panaszt a rendőri intézkedés időpontjától számított egy éven belül lehet előterjeszteni. A biztos eljárásában az előterjesztésre nyitva álló határidő jogvesztő

4 2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról.

jellegű, az Ajbtv. rendelkezése szerint az elkésett panaszt a biztos jelentés készítése nélkül elutasítja. A rendőrség az általános közigazgatási rendtartás szabályai szerinti közigazgatási hatósági eljárást folytatja le. A biztos által lefolytatott vizsgálatnak a keretei, a rendelkezésre álló eszközei, és a vizsgálat eredményeként alkalmazható intézkedései kerültek meghatározásra. A vizsgálat részletszabályait jogszabály nem rögzíti. Annyi mindenesetre kirajzolódik a jogi szabályok mögül, hogy a jogalkotó a titkosságot igénylő rendőri műveleteket igyekszik kivonni a biztos vizsgálódásainak köréből, minthogy az ilyen típusú feladatokra vonatkozó iratok megismerését kivonta a rendelkezésre álló eszközök tárházából. Ennek a megoldásnak többféle olvasata is elképzelhető. Lehet, hogy a jogalkotói szándék elsősorban a rendőrség rendészeti tevékenységét igyekezett kontroll alá helyezni, mondván, hogy a titkos eljárások e nélkül is kellő kontroll alá esnek. Ezzel szemben annyi kivetnivaló akad, hogy a terrorizmust elhárító rendőri szerv jogosult nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtésre is, amelyek esetében igen nagyvonalúan alkotta meg az állam a kontrollintézményeket. Annak az értelmezési lehetősége is felmerül, hogy a magyar jogalkotó úgy gondolta, hogy a biztos iratbeteiktentési joga alól kivett esetekben a titkosságához olyan mértékű társadalmi igény fűződik, hogy ott a legenyhébb mértékű társadalmi nyilvánosság is megengedhetetlen. Alkalmasint ezt az érvelést el lehet fogadni. Feltéve, hogy a jogalkotó valóban csak a legszükségesebb esetekre korlátozza a biztos megismerési jogát, és a kontrollmechanizmus lényege nem szenved csorbát. Ezen az iratokon túlmenően a rendőrség működési körében előforduló többi minősített adatot a biztos és a rendőrségi panasz vizsgálatára felhatalmazott munkatársa e feladatok teljesítése körében – ha megfelelő szintű személyi biztonsági tanúsítvánnyal rendelkezik – a minősített adat védelméről szóló törvényben meghatározott felhasználói engedély nélkül is megismerheti. Figyelemre méltó akadály a biztos eljárásában, hogy a rendőrség helyiségeibe történő belépést a rendőrséget felügyelő miniszter korlátozhatja. A belépést szabályozó jogszabály ugyanakkor a helyszíni ellenőrzést érdemben nem akadályozhatja. A biztos feladata olyan megoldás megtalálása, amellyel egy rendőri objektumban zajló helyszíni vizsgálat pótolható.

A rendőrség munkáját is segítő a biztos az érdemi vizsgálatot jelenleg három formában zárhatja le: jelentés, egyszerűsített jelentés, illetve érdemi elutasítás. Emellett számos esetben az ügy eljárási okokból nem alkalmas érdemi vizsgálatra, ezért alaki zárással kerül befejezésre.⁵ A biztos az érdemi vizsgálatáról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket, az ezeken

5 Ajbtv. 39/J § (1) bekezdés.

alapuló megállapításokat és következtetéseket, valamint az intézkedését.⁶ A jelentés tartalmi elemei ráirányítják a figyelmet a biztos eljárásnak arra a jellemzőjére, amely merőben újszerű a magyar rendészeti panaszjog intézményében. Abban az esetben, amikor rendőri intézkedéssel szembeni panaszügyben jár el, akkor egyben az Alaptörvényben nevesített – az egyszerűség kedvéért nevezzük most így – általános alapjogvédelmi kötelezettségének körében is eljár, ennek megfelelően vizsgálja az alapvető jogok körében bekövetkező visszásságokat. A biztos feladatkörébe tartozik a végrehajtó hatalomnak alárendelt közigazgatási szervezetrendszer működésének alapjogi kontrollja. Ennek megfelelően bárki panasszal fordulhat a biztoshoz, aki úgy ítéli meg, hogy egy rendvédelmi szerv tevékenysége vagy mulasztása alapvető jogát sérti, vagy ennek veszélye áll fenn, feltéve, hogy kimerítette a rendelkezésére álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket. E körben a biztos meghatározott intézkedéseket tehet a visszásság orvoslása érdekében. A rendvédelmi szervek működése körében bekövetkező visszásságok vizsgálatára eddig is lehetősége volt a biztosnak. Ezt azonban el kell határolni a rendőri intézkedésekkel szembeni panaszeljárástól. Egyfelől tárgyköre szélesebb, mint a panaszeljárásé, másfelől pedig igénybevételeének lehetősége a közigazgatási jogorvoslati rendszer lehetőségeinek kimerítése után nyílik meg.

Ugyanakkor a rendőri intézkedéssel szembeni panaszeljárás nem igényli a közigazgatási jogorvoslati rendszer előzetes kimerítését. Mégis a jogalkotó úgy döntött, hogy amikor a biztos rendőri intézkedéssel szembeni panaszt vizsgál, akkor a jogsérelem megállapításán túl megteheti mindazokat az intézkedéseket, amelyek általános alapjogvédelmi feladatkörében eljárva is megtehet. Ezzel a rendőri intézkedésekkel szembeni panaszjog intézménye roppant mód megerősödött. A biztos kontrollja ennyiben mindenképp több mint korábban az FRPT esetében látható volt. A testület legfeljebb közzétette, illetve megküldte állásfoglalását a központi rendőri szerv vezetőjének. Arra azonban már nem volt lehetősége, hogy bármi más intézkedést tegyen a jogsértő helyzet rendezése érdekében. Jogsértés észlelése esetén a biztos jogköre jóval cizelláltabb, mint korábban az FRPT-nek volt. Ugyanis a testület a jogsértés megállapításán túl lényegében semmilyen jogkörrel nem rendelkezett, ezzel szemben a biztos számára jóval szélesebb eszköztár áll rendelkezésre. Ezek ugyan általában valamilyen eljárás kezdeményezésére szorítkoznak, azonban az ombudsmani hivatal tekintélyénél fogva ez sem lebecsülendő. Amennyiben a biztos ügyészi fellépést tart indokoltnak, abban az esetben a feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása érdekében a legfőbb ügyész

6 Ajbtv. 39/J § (2) bekezdés.

útján kezdeményezheti az ügyész fellépését. Az ügyész a fellépés kezdeményezésével kapcsolatos álláspontjáról, esetleges intézkedéséről hatvan napon belül értesíti a biztosat. Ha a biztos a vizsgálata során alapvető joggal összefüggő visszásságot nem állapít meg, de jogszabálysértésre utaló körülményt észlel, a beadványt a legfőbb ügyész útján megküldheti az ügyésznek. Ha a biztos a vizsgálata során bűncselekmény gyanúját észleli, büntetőeljárás kezdeményez az annak megindítására jogosult szervnél. Ha vizsgálata során szabálysértés vagy fegyelmi vétség elkövetésének alapos gyanúját észleli, eljárást kezdeményez a szabálysértési, illetve a fegyelmi eljárás lefolytatására jogosult szervnél. Hasonlóan az FRPT korábbi jogköréhez a biztos is rendelkezik szabályozásra vonatkozó javaslattevési jogkörrel, csak hogy míg a testület legfeljebb a központi rendőri szervek vezetőihez fordulhatott közjogi szervezetszabályzó eszköz kibocsátására vonatkozó javaslattal, addig a biztos ezen túlmenően akár jogszabály kibocsátását is javasolhatja bármely jogalkotó szervnél. Sajátos kontroll eszköz, hogy amennyiben a vizsgált rendőri szerv vagy felettes szerve az érdemi állásfoglalás kialakítását és az annak megfelelő intézkedés megtételét elmulasztja, vagy a biztos az állásfoglalással, a megtett intézkedéssel nem ért egyet, az ügyet a biztos az éves beszámolója keretében az Országgyűlés elé terjeszti, és – fő szabály szerint – kérheti, hogy az ügyet az Országgyűlés vizsgálja ki. Kirívóan súlyos, illetve személyek nagyobb csoportját érintő ügyben indítványozhatja, hogy az Országgyűlés az adott kérdés megtárgyalását már az éves beszámolót megelőzően tűzze napirendre. Üdvözölni kell, hogy az alapjogi kérdések végül az Országgyűlés elé kerülhetnek megvitatásra. Ugyanakkor ez akkora nyomás a rendőri szervek vezetői felé, hogy könnyen a túlereagálás felé billentheti a mérleg nyelvét. Ennek a nemkívánatos jelenségnek a biztos önkorlátozása, illetve a rendőrszakkáival való párbeszédje szabhat gátat.

Új elem a szabályozásban, hogy míg korábban az alapvető jogok sérelmének hiányát megállapító testületi ajánlás ahhoz a rendőri szervhez került, amelyeknek az intézkedésével szemben a panasz született, addig az új szabályok értelmében a biztos ebben az esetben is a központi rendőri szervek vezetőit tájékoztatja. A panaszeljárásnak az a jellemzője, amely a biztos eljárását közeli a társadalmi kontroll felé, az a nyilvánosság. Ez pedig azáltal jelenik meg, hogy a rendőri szervek vezetői a határozat meghozatalát követően a biztos jelentését – a személyazonosító adatoktól megfosztva – az adott rendőri szerv honlapján közzéteszik, feltéve, hogy a panaszos ez ellen előzetesen nem tiltakozott. A biztos kontrolljának határfokát tovább növeli, hogy a jelentésében megfogalmazottakra nézve reflexiót vár a rendőri szervektől. A központi rendőri szervek, valamint az intézkedést foganatosító szerv vezetője döntései-

nek megküldésével tájékoztatja az alapvető jogok biztosát azokban az ügyekben, amelyekben az alapvető jogok biztosja jelentést készített. A nővumok közé sorolható, hogy a biztos a rendőri szerv eljárását követően esetlegesen meginduló közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata során beavatkozónaként felléphet. A megoldás üdvözölhető, mert ha a rendőri szerv határozata eltér a biztos jelentésétől, a biztosnak még akkor is van lehetősége megállapításainak érvényre juttatására.

Összegzés

Az FRPT korábban lényegében a rendőrség társadalmi kontrolljának intézményszerű szerve volt. Az alapvető jogok biztosja által nyújtott kontroll azonban nem azonosítható a rendőrség társadalmi kontrolljával. Igaz ugyan, hogy a biztos jelentéseit a rendőri szervezeteknek közze kell tenniük, ezáltal pedig bárki számára megismerhetővé válik annak tartalma. Az is igaz, hogy a biztos személye – és ezáltal hivatala is – független. Ennyiben tehát biztosított a társadalmi kontroll. A biztos rendelkezésére álló eszközök viszont erősebb kontrollmechanizmusok működését eredményezik, semmint, hogy azok a társadalmi kontroll keretei között értelmezhetőek lennének. Jogkörei ugyan nem mérhetőek az ügyészség felügyeleti jogához, de lényegesen többet jelentenek, mint a pusztán társadalmi kontroll. A biztos rendelkezésére álló intézkedési eszközök széleskörű kontrollt tesznek lehetővé, amely a nyilvánosságon túl, állami szervek útján is képes befolyásolni a rendőrség működését. A biztosnak ellenálló rendőri vezetők a panaszügynek az Országgyűlés elé terjesztésével politikai nyomás alá helyezhetőek. A panaszügy az Országgyűlés plenáris ülése elé jutva politikai térbe kerül. Természetes törekvése a rendőri vezetőknek, hogy ezt igyekeznek elkerülni. A túlzott nyomásgyakorlás már túlmutathat a kontrollfunkciókon, ezért ennek alkalmazása erős megfontolást követel. Az FRPT tekintélye az utóbbi években erősen erodálódni látszott. Ennek okai között említettem a függetlenséget biztosító szabályok és a személyi feltételek változásait. Jelezte ezt a folyamatot, hogy az országos rendőrfőkapitány számtalan esetben eltért a testület állásfoglalásától. Így a rendőri intézkedésekkel szembeni panasz területén a biztos színrelépése annak ígéretét hordozza, hogy a rendőrség rendészeti tevékenysége a korábbiakhoz képest erősebb kontroll alá kerül. Ugyanakkor továbbra is hiányzik a többi rendvédelmi szervezet hasonló jellegű kontrollja.

Felhasznált irodalom

- Balla Z. (2017). A panaszjog, mint a rendészet furcsa jogorvoslati eszköze. In Boda J., Felkai L. & Patyi A. (Szerk.), *Ünnepi kötet a 70 éves Janza Frigyes tiszteletére* (pp. 57-64). Dialóg Campus Kiadó
- Buzás G. (2013). Gondolatok a rendőri intézkedésről. Egy tudományos kutatás előzményei és lehetséges folytatása. In Fazekas M. (Szerk.), *Új generáció a közigazgatástudomány művelésében* (pp. 69-70). Eötvös Lóránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar
- Finszter G. (2012). *A rendőrség joga*. Országos Rendőr-főkapitányság
- Kovács I. (2019). *Klasszikus vezetési funkciók a parancsuralmi rendszerben: (állományvédelmi) ellenőrzés*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem
- Sallai J., Tihanyi M., Vári V. & Mátyás Sz. (2016). *A „jó rendészet” közpolitikai kapcsolódási lehetőségei*. Államtudományi Műhelytanulmányok, 31.
- Tóth M. B. (2013). A rendőrség társadalmi kontrolljának európai mintái. In Tihanyi M. (Szerk.), *A rendőrség társadalmi kontrollja*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Rendészettudományi Kar
- Pichler N. (1876). *Nézetek a rendőrségről általában és különösen a fővárosi rendőrségről*. Fanda és Frohna
- Rédey M. & Laky I. (1909). *Rendőri lexikon*. Pátria Irodalmi Vállalat és Nyomdai Rt.
- Reiner, R. (1992). *The Politics of The Police*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf
- Tihanyi M. (2013). A társadalmi kontroll helye, szerepe a rendőrség működésében. In Tihanyi M. (Szerk.), *A rendőrség társadalmi kontrollja* (pp. 7-14). Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Rendészettudományi Kar

Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
1994. évi XXXIV. törvény a rendőrségről
2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról
2019. évi CIX. törvény a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény, valamint egyes törvényeknek a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvénnyel kapcsolatos módosításáról

A cikk APA szabály szerinti hivatkozása

- Tihanyi M. (2021). Rendőri intézkedésekkel szembeni panasz jogintézményének fejlődése és aktuális kérdései. *Belügyi Szemle*, 69(4), 611-624. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2021.4.6>