

Rendészet és emberi jogok

A Független Rendészeti Panasztestület folyóirata

2011 • I. évfolyam • 3. szám

Tartalom

HORVÁTH ATTILA

A rendészeti szervek története Magyarországon a szovjet típusú diktatúra korában 3

BUSCH BÉLA

A személyiség büntetőjogi védelme, különös tekintettel a fegyveres testületek
keretében megvalósuló deliktumokra. III. rész 31

JÓZSA ZOLTÁN

A transzparencia és az európai államok közigazgatása 59

FODOR-LUKÁCS KRISZTINA

A Független Rendészeti Panasztestület elmúlt három évének tapasztalatairól 71

Az FRP esetjogából

KONDÁKOR DÓRA

A Független Rendészeti Panasztestület 23/2011. (II. 9.) számú
állásfoglalásának ismertetése 93

SZALAI ANDREA

A Független Rendészeti Panasztestület 70/2011. (III. 16.) számú
állásfoglalásának ismertetése 103

HORVÁTH ATTILA

A rendészeti szervek története Magyarországon a szovjet típusú diktatúra korában

A Belügyminisztérium

Esti mese vége a szocializmusban:
Aki nem hiszi, annak alaposan utánajárnak!
(Pesti vicc az ötvenes évekből)

Magyarországon az 1848-tól működő Belügyminisztérium (1848. évi III. tc., 1867. évi VIII. tc., 1901. évi XX. tc.) alapvetően az ország közrendészetével, közigazgatásával és közjogi ügyeinek irányításával foglalkozott. A Szovjetunió befolyási övezetébe került országokban fokozatosan felerősödött a minisztérium rendőr igazgatási funkciója, és háttérbe szorultak az általános közigazgatási és egyéb civil feladatok. A szovjet típusú diktatúrában ugyanis a hatalom gyakorlásának egyik meghatározó eszközévé vált a rendőrség és az egyéb rendészeti szervek eredeti funkciójuktól eltérő módon való alkalmazása.

A Magyar Kommunista Párt és a szovjet vezetés a Belügyminisztérium kérdésében kezdettől fogva határozott politikát folytatott. Már az Ideiglenes Kormány belügyminiszterévé Erdei Ferencet¹ nevezték ki, aki csak látszólag volt a parasztpárt politikusa, hiszen titokban belépett a kommunista párba („*kriptokommunista*” lett), és ennek megfelelően a minisztériumát is Rákosiék instrukcióinak megfelelően irányította.² A Belügyminisztérium Államvédelmi Osztályát 1945 januárjától Péter

DR. HORVÁTH ATTILA – egyetemi docens, PPKE JÁK Jogtörténeti Tanszék

¹ Erdei Ferenc (1910–1971): szociológus, politikus. A Nemzeti Parasztpárt vezetője, de titokban belépett a Magyar Kommunista Pártba, így 1949 és 1956 után is miniszter lehetett. 1956 után elsősorban üzemszervezési és szervezetelméleti kérdésekkel foglalkozott.

² TÓTH ISTVÁN–BENKŐ PÉTER: A Nemzeti Parasztpárt a népi demokratikus politikai rendszerben (1944–1948). In: Párttörténeti Közlemények, 1988/2. 8. o.

Gábor,³ a vidéki szervezetet Tömpe András⁴ vezette. A rendőri vezetőket (Farkas Mihály,⁵ Sólyom László,⁶ Kádár János) is a Magyar Kommunista Párt delegálta. A rendőrségnek ekkortól elsősorban már nem a társadalom védelme, hanem a kommunista hatalom átvétele volt a fő célja. Ehhez a későbbiekben Erdei Ferenc már nem volt elegendő. Ezért az 1945-ös választási eredmények ellenére, a szovjet megszálló hatóságok zsarolásának eredményeként, már nyíltan a Magyar Kommunista Párt kezébe került a Belügyminisztérium. 1945. december 15-étől 1946. március 20-áig először Nagy Imre töltötte be ezt a posztot, akinek személye azt sugallta, hogy egy jovialis, jóindulatú kommunista a rendőrminiszter. Rákosiék azonban túl „*puhának*” tartották Nagy Imrét, ezért a kegyetlen, mindenfajta erkölcsi gátlástól mentes Rajk Lászlót tették meg belügyminiszternek (1946. március 20.–1948. augusztus 5.). Rajk feloszlatta az összes magyarországi egyesületet és szerveződést, s az egyik legfontosabb végrehajtójává vált a tömeges terrornak. Jó néhány koncepció perben személyesen is részt vállalt.⁷

Rajk László leváltása után azt a Kádár Jánost bízták meg a minisztérium vezetésével, aki a párt utasítására addig is sokat foglalkozott az ún. kényes ügyekkel. A Magyar Dolgozók Pártjának 1950. február 1-jei határozatának értelmében Kádár János a 7500/1950. III. 15. BM. sz. rendeletében a minisztérium közrendészeti főosztályán és a kerületi rendőr-főkapitányságokon politikai osztályokat állított fel, az egyes rendőri szerveknél pedig politikai helyettesi beosztást rendszeresített.

A közrendészeti főosztály politikai osztályának hatásköre a széles értelemezett politikai munka irányításán, ellenőrzésén túl kiterjedt a Rendőregyesületek Országos Központjára is, amelynek működésén keresztül felügyelte az összes rendőr-

³ Péter Gábor (1906–1993): szabósegéd, rendőr altábornagy, kommunista politikus. 1953 januárjában letartóztatták, 1959-ben egyéni kegyelemmel szabadult. Nyugdíjazásáig könyvtáros. Lásd: GYARMATI GYÖRGY: Péter Gábor fiatalsága 1906–1945. Trezor 2. A Történeti Hivatal Évkönyve (2000–2001). Budapest, 2002. 25. o.

⁴ Tömpe András (1913–1971): mérnök. A Szovjetunióban kapott kiképzés után tért haza. Rendőr vezérőrnagyként a Vidéki Főkapitányság Politikai Rendészeti Osztályának vezetője. Öngyilkos lett. Lásd: BACZONI GÁBOR: Péter Gábor (vélt) vetélytársai. Tömpe András és Villányi András. In: Rubicon, 2002/6–7. 12. o.

⁵ Farkas Mihályt úgy emlegették, hogy ő Erdei Ferenc „*első felettese*”.

⁶ Sólyom László (1909–1950): altábornagy, vezérkari főnök. Koncepció perben halálra ítélték és kivégezték.

⁷ Rajk László (1909–1949): kommunista politikus. Súlyos felelősség terhelte a köztársaság elleni összeesküvési perben, a Pócspetri-perben stb. Részt vett a kékcédulás választási csalásokban. A több tucat koncepció per levezénylőjét szintén egy koncepció kirakatperben halálra ítélték és kivégezték. Jellemző a fanatizmusára, hogy még Rákosi is így figyelmeztette: „...*az isten szerelmére, a te hatalmad nem arra való, hogy csak úgy jókedvedből akassz fel embereket*”. Lásd: PÜNKÖSTI ÁRPÁD: Rákosi a hatalomért (1945–1948). Budapest, 1993. 168. o.

egyesületet. Egyúttal a politikai osztályt a Magyar Dolgozók Pártja Központi Vezetőségének elvi irányítása alá helyezte.

1950-től a Belügyminisztérium gyakorlatilag rendőr-minisztériummá vált. A régi közigazgatási szakembereket sorra elbocsátották. 1953-ban az Államvédelmi Hatóságot újra a Belügyminisztérium szervezeti rendjébe integrálták. Ennek megfelelően tagolódtak be a megyei rendőr-főkapitányságok – akkori nevükön megyei főosztályok – alárendeltségébe. Gerő Ernő⁸ belügyminiszter irányítása mellett 25 központi szervből 13 államvédelmi munkával foglalkozott. Gerő első belügyminiszteri parancsával kinevezte a minisztérium központi szerveinek vezetőit: 31 főből 27 ÁVH-s, ketten rendőrtisztek, egy-egy fő pedig a légoltalom, illetve a büntetés-végrehajtás vezetője lett.

Az 1950-től önálló szervként működő Államvédelmi Hatóságnak a Belügyminisztériummal való összevonásáról 1953. július 7-én hozott 500/6/1953. sz. MT határozatot nem hozták nyilvánosságra, így erről a közvélemény nem tudhatott, annál is inkább, mivel az államvédelmi rendfokozatok az 1956-os forradalom leveréséig használatban maradtak.⁹

Az „új szakasz profiltisztításának” eredményeként a 37/1953. (VII. 23.) MT sz. rendelettel kivették a belügy kompetenciájából a leghagyományosabban oda tartozó közigazgatás irányítását, s a tanácsok főfelügyeletét ezután a Minisztertanács Tanácsok Titkársága gyakorolta. A Belügyminisztérium ettől kezdve 1987-ig lényegében rendvédelmi minisztériumként (rendőr-minisztériumként) működött. A Belügyminisztérium alárendeltségébe tartozó szervek alapvető feladataként a „szocialista rendszer”-nek a külföldi hírszerző szervek (természetesen ez alól kivétel a szovjet állambiztonsági szolgálat), valamint a belső ellenséges és bűnöző elemek tevékenységével szembeni védelmét határozták meg. Ezt erősítette meg a 3541/1956. (VIII. 22.) MT sz. határozat is. A Belügyminisztérium szervezete, amelynek kötelékébe az államvédelem – ezen belül a belső karhatalom és a határőrség –, a rendőrség, a büntetés-végrehajtás, a tűzoltóság és a légoltalom központi és belső szervei tartoztak, ezeknek az elveknek megfelelően működött.

Az 1956-os forradalom és szabadságharc idején Nagy Imre miniszterelnök a Parlament előtti sortűz után az Államvédelmi Hatóságot feloszlatta, szervezetét megszüntette. A forradalom leverése után a Belügyminisztériumot átszervezték. Ennek

⁸ Mint a szovjet állambiztonsági szolgálat ügynöke rendelkezett rendészeti tapasztalatokkal.

⁹ KAJÁRI ERZSÉBET: Az egységesített Belügyminisztérium államvédelmi tevékenysége 1953–1956. In: Államvédelem a Rákosi-korszakban. Szerk.: GYARMATI GYÖRGY. Budapest, 2000. 157. o.; BARÁTH MAGDOLNA: Gerő Ernő a Belügyminisztérium élén 1953–1954. In: Trezor I. a Történeti Hivatal Évkönyve, Budapest, 1999. 157. o.

alapján 14 nagyobb szervezeti egység alakult: I. Politikai Nyomozó Főosztály,¹⁰ II. Karhatalmi Parancsnokság, III. Bűnügyi Főosztály, IV. Közbiztonsági Főosztály, V. Politikai Nevelő Főosztály, VI. Vasúti Főosztály, VII. Anyagi Technikai Főosztály, VIII. Terv- és Pénzügyi Főosztály, IX. Határőrség Parancsnoksága, X. Légoltalmi Országos Parancsnokság, XI. Büntetés-végrehajtási Parancsnokság, XII. Országos Tűzrendészeti Parancsnokság, XIII. Személyzeti Főosztály, XIV. Minisztérium Titkársága.

1963-ban a büntetés-végrehajtást átadták az Igazságügyi Minisztériumnak. Ugyanabban az évben a HB 4/146/1063. sz. határozata alapján jelentős átszervezésre került sor. A főosztályi tagozódás helyett a főcsoportfőnökség, csoportfőnökség szervezési modelljét alakították ki. Ennek alapján a következő struktúrát hozták létre:

I. Főcsoportfőnökség: I/I. Terv- és Pénzügyi Csoportfőnökség, I/II. Anyagi és Technikai Csoportfőnökség Központi Ellátó Parancsnokság, Egészségügyi Osztály, Egészségügyi Intézmények, raktárak.

II. Főcsoportfőnökség: II/I. Bűnügyi Csoportfőnökség, II/II. Közbiztonsági Csoportfőnökség, II/III. Közlekedésrendészeti Csoportfőnökség, II/1. Felügyeleti Osztály, II/2. Terv-és Fejlesztési Osztály.

III. Főcsoportfőnökség:¹¹ III/I. Hírszerzési Csoportfőnökség, III/II. Kémelhárítási Csoportfőnökség, III/III. Belső Reakcióelhárítási Csoportfőnökség, III/IV. Katonai Elhárítási Csoportfőnökség, III/V. Technikai Csoportfőnökség, III/1. Vizsgálati Osztály, III/2. Operatív Nyilvántartási Osztály, III/3. Útlevel Osztály, III/4. Értékelő, Elemző Osztály, III/5. „K” Ellenőrzési Osztály, III/6. Figyelő KT. Osztály, III/7. Operatív technikai Osztály.

IV. Főcsoportfőnökség: IV/I. Tanulmányi Csoportfőnökség, IV/II. Személyzeti Csoportfőnökség, IV/III. Szociális és Üdültetési Csoportfőnökség, IV/IV. Mozdósítási és Szervezési Csoportfőnökség

A Belügyminisztérium kezdettől fogva a legfelsőbb pártvezető irányítása alatt állt. 1956 előtt Rákosiék részéről inkább az ún. kézi vezérlés volt a meghatározó. A Kádár-korszakban kezdték szabályozni ennek kereteit. Az 1956-os forradalmat és szabadságharcot követő megtorlások idején, 1957. szeptember 3-án született a Magyar Szocialista Munkáspárt Politikai Bizottságának határozata,¹² amely kimondta, hogy a Belügyminisztérium pártirányítását a párt legfőbb szerve, a Központi Bizott-

¹⁰ A Politikai Nyomozó Főosztály irányítása alá tartozott a korábban főosztály szintű kormányőrség is, amelyet 1959-ben a főosztály kötelékéből kiemeltek és önálló fegyveres testületként a belügyminiszter első helyettesének közvetlen irányítása alá helyeztek.

¹¹ Vö.: A politikai rendőrségről szóló részt.

¹² MOL 288.f.5/42.ö.e.

ság gyakorolja. A Politikai Bizottság, a Központi Bizottság hatáskörébe tartozott a belügyi munka fő irányainak és feladatainak a meghatározása, a Belügyminisztérium alapvető szervezeti elveinek jóváhagyása, és azoknak a feladatoknak a meghatározása, amelyekről a belügyminiszternek jelentést kellett tenni. A párthatározatok végrehajtását a Központi Bizottság Titkársága és az Adminisztratív Osztály kádereivel ellenőrizték.

A Belügyminisztérium pártirányításának elveit a Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának 1967. november 14-i határozata szabályozta újra,¹³ amelynek rendelkezései gyakorlatilag a rendszerváltozásig hatályban maradtak. Eszerint a Magyar Szocialista Munkáspárt irányító tevékenységének nemcsak a központi, hanem a megyei szinten is érvényesülnie kell. A budapesti és megyei pártbizottságok a Belügyminisztérium területi szervei felett közvetlenül az igazgatási, illetve adminisztratív osztály útján gyakorolták az ellenőrzést és az irányítást. A területi pártbizottságok határozatokat hozhattak, azaz utasításokat adhattak a központi párthatározatok végrehajtásáról, az alkotmány erkölcsi-fegyelmi helyzetéről, a parancsnokok politikai nevelőmunkájáról. A központi és a helyi pártvezetőknek arra is joguk volt, hogy a belügyi vezetőket munkájukról beszámoltathassák.

A Magyar Szocialista Munkáspárt hatalmi pozícióját erősítette, hogy a Belügyminisztérium vezetése szinte kizárólagosan, az alkalmazottak pedig döntő többségükben párttagok voltak. Így az állampárt a belügyminisztériumi pártszervezeteken keresztül is gyakorolhatta irányítási-ellenőrzési jogkörét.

A Magyar Szocialista Munkáspárt szervezetének kialakítása során a Rákosi-korszak tapasztalatait figyelembe véve hozták létre az erőszakszervezetek felügyeletét is ellátó Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának Adminisztratív Osztályát, amely a Szervező Bizottság 1956. december 10-i határozata alapján a Központi Bizottság apparátusának részeként formálisan csak tanácsadó szervként működött. Utasításokat, határozatokat az állami szervek felé nem hozhatott, de egyetértése nélkül semmilyen személyi kérdésben nem lehetett dönteni. Az Adminisztratív Osztály képviselője részt vehetett a főkapitányi, illetve miniszteri tanácskozásokon, és ott hozzászólásával értékelte a minisztériumi apparátus, illetve a rendőrség munkáját, emellett javaslatokat tehetett a további teendőkre nézve. A gyakorlatban az Adminisztratív Osztály képviselője, bár csak osztályvezető vagy osztályvezető-helyettesi rangban volt, mégis nagyobb hatalommal rendelkezett, mint az értekezleten elnöklő miniszterhelyettesek, főcsoportfőnökök vagy rendőrkapitányok.

¹³ MOL 288.f.5/439.ö.e.

A rendőrség

„...a totalitárius rendőrségnek nem az a feladata, hogy bűntényeket tárjon fel, hanem az, hogy kéznél legyen, amikor a kormány bizonyos embercsoport letartóztatását eldöntötte”.

(Hannah Arendt)¹⁴

A második világháború utáni években a rendvédelmi testületek szervezete jelentős szervezeti és szemléletbeni változásokon ment keresztül. Az 1945. május 10-i, 1690/1945. ME sz. rendelettel¹⁵ feloszlatták a csendőrséget¹⁶ és megállapították a kollektív felelősségét. Az ártatlanság vélelmének alapelvét félretéve a volt csendőröknek kellett igazolnia, hogy hatékonyan részt vettek a németellenes mozgalomban, szembefordultak az 1945 előtti törvényekkel, utasításokkal, parancsokkal.

Az államrendőrségen belül a Belügyminisztérium felügyelete alá helyezték a Budapesti Rendőr-Főkapitányságot és a Vidéki Főkapitányságot. Minden egyes megyei, városi és járási kapitányságon négy osztályt kellett felállítani: bünyügyi, politikai, igazgatásrendészeti és rendőrbírói osztályt. Az államrendészeti (politikai rendészeti) feladatok – bővebben nem részletezve – a politikai rendőrség hatáskörébe kerültek.¹⁷

A szervezeti módosításokat úgy hajtották végre, hogy a Belügyminisztériumban és a rendőrségi apparátuson belül is a kommunisták kerültek vezető pozíciókba.¹⁸ A rendvédelem túlcentralizált, nem a törvényeknek, hanem a politikai elvárásoknak megfelelően működő szervezetté vált, és rövid időn belül a magyar rendőrség is a szovjet mintának megfelelően működött. A rendőrségen belül is létrehozták a kommunista párt alapszerveit, s a rendőrök legnagyobb része párttag lett.

Az új szervezeti struktúra a korábbi létszámnál jóval nagyobb személyi állományt igényelt. Mindemelllett a szakképzett munkaerőt – mivel nem bíztak bennük – elbocsátották. A szakképzetlen és tapasztalatlan személyi állomány hosszú ideig

¹⁴ Idézi: GERE BEN ÁGNES: A Gulagról ösztintén. In: Magyar Hírlap, 2008. május. 17. 14. o.

¹⁵ Mivel a csendőrséget törvénnyel hozták létre, feloszlata sáról is törvénnyel kellett volna rendelkezni.

¹⁶ Csendőrség: szolgálatát a falu- és tanyavilágban teljesítő, katonailag szervezett, fegyveres rendvédelmi testület. Magyarországon az 1881. évi II. tc. állította fel, katonai jellegének megfelelően a honvédelmi és a belügyminiszter közös irányítása alatt tevékenykedett. Lásd: REKTOR BÉLA: A magyar királyi csendőrség oknyomozó története. Cleveland, 1980.

¹⁷ Lásd erről részletesen a következő részt.

¹⁸ Erdei Ferenc, aki titokban belépett a Kommunista Pártba, belügyminiszter lett, Péter Gábor, Kádár János, Zöld Sándor, Sólyom László, Tömpe András, Tímár István már 1945-ben meghatározó pozíciókat töltöttek be. Lásd a Belügyminisztériumról szóló fejezetet.

nem tudott úrrá lenni a leromlott közbiztonsági állapotokon.¹⁹ Ráadásul az ún. osztályellenesség, azután a reakciók elleni harc foglalta le leginkább az újjászerveződő rendőrség kapacitását. A jogerősen elítéltek száma jól érzékelteti a rendőrség ez irányú tevékenységének nagyságrendjét: 1951-ben 125 035, 1952-ben 136 120, 1953-ban 100 774, 1954-ben 63 232, 1955-ben 88 041, 1956-ban 67 454 főt ítélték el.²⁰ Legnagyobb részük nem köztörvényes bűnöző, hanem politikai okokból elítélt volt.²¹ A lakosság ezután nem védelmezőjét látta a rendőrségben. Az ártatlan, jogkövető állampolgárok is félni kezdtek a rendőröktől. A diktatúra az erőszakra épít és ehhez leginkább azt az apparátust tudja igénybe venni, amely hivatásszerűen képes erőszakot alkalmazni. A jogállamisággal ellentétes jogszabályok közigazgatási határozattal felhatalmazták a rendőrséget a rendőri felügyelet alá helyezésre, kitiltásra, kitelepítésre, internálásra²² stb., tehát olyan intézkedés megtételére, amely megfosztotta az állampolgárokat szabadságuktól. Gyakorlatilag minden eszközt megkaptak a diktatúra szolgálatának érdekében.

Sokszor a rendőrség által elkövetett legsúlyosabb törvényteleniséget is megtorlatlanul hagyták. Pl. 1945 áprilisában, a Budapesttől 30 km-re levő Gyömrőn a helyi rendőrség vezetője, Krupka Jakab, az egyik éjjel letartóztatta a környék valamennyi értelmiségi tagját, köztük a falu papját és gróf Révay József (1905–1945) filozófust, pszichológust, s néhány módosabb parasztot. Az összesen 80 férfit először megkínózták, majd a falu határába kísérték, megásatták velük a sírjukat és agyonlőtték őket.²³

Erdei Ferenc, belügyminiszter megpróbálta megbüntetni a tömeggyilkosokat, de Rákosi Mátyás ezt megakadályozta. Erdei Ferenc megváltoztatott véleménye szerint: „*Ma úgy áll a kérdés: lehet-e azt a 12 felbőszült proletárt, akik az ellenfelüket kegyetlenül elpusztítják, kipellengérezni és kiszolgáltatni a reakciónak?*”²⁴ Futó

¹⁹ Sokan azért jelentkeztek rendőrnek, hogy korábbi bűnös tevékenységüket leplezzék, mások a bosszúállás reményében. Lásd: GYARMATI GYÖRGY–BOTOS JÁNOS–ZINNER TIBOR–KOROM MIHÁLY: Magyar hétköznapiak Rákosi Mátyás két emigrációja között 1945–1956. Budapest, 1988. 85. o.

²⁰ A magyar rendvédelem története. Szerk.: PARÁDI JÓZSEF. Budapest, 1996. 162. o.

²¹ 1951 őszén a *Magyar Rendőr* című hetilapban megjelent egy felhívás, amelyben a Beremendi rendőrőrs versenyre hívta ki az ország összes rendőrőrsét; a verseny egyik konkrétan mérhető pontja a havonta megtett szabálysértési feljelentések száma lett. A versenyt hamar megszervezték, és mind egyik őrsön a faliújságon név szerint feltüntették, hogy ki hány intézkedést és feljelentést produkált. A feljelentések száma hamarosan elérte a 900 ezret. Így sikerült szabálysértésért egy év alatt minden tízedik állampolgárt megbüntetni.

²² PALASIK MÁRIA: Bizalmas belügyminiszteri rendelet az internálások ügyében (1945). In: Társadalmi Szemle, 1997/7. 87. o.

²³ Iratok az igazságszolgáltatás történetéhez. Főszerkesztő: SOLT PÁL, Budapest, 1992. I. k.; CSONKA EMIL: A forradalom oknyomozó története. München, 1981. 64. o.; PALASIK MÁRIA: A gyömrői gyilkosságok és következményeik 1945–46. In: Valóság, 1995/4. 58. o.

²⁴ SZAKÁCS SÁNDOR–ZINNER TIBOR: A háború „megváltozott természete”. Adatok és adalékok, tények és összefüggések 1944–1948. Budapest, 1997. 102. o.

Dezső kisgazdapárti képviselő 1946. február 27-i interpellációja után sem történt semmi.

1946. március 8-án éjjel kommunista aktivisták a szentesi kórházi ágyán fekvő, súlyos beteg Lakos József rendőrkapitányt brutálisan meggyilkolták. Révai József, Péter Gábor és Kádár János személyesen utazott le, hogy „elsimítsák” az ügyet. Az elkövetők későbbi önéletrajzaikban is büszkén említették tettüket és előléptetést vártak érte.²⁵

A rendőrségnek a köztörvényes bűnözőkkel szembeni fellépése már közel sem volt ilyen eredményes. Egy demokratikus jogállamban a nyomozó hatóságok a pontos diagnózis megállapításához igénybe vehetik a társadalomtudományok legkorszerűbb eszközeit és munkájukhoz segítségül hívhatják a legkiválóbb tudósokat. Ezzel szemben a diktatúrában a rendőrség mesterséges titkolódzással, ideológiai dogmák erőltetésével akadályozza az érdemi kutatómunkát. A kutatók nem kaptak megfelelő információkat, s ha mégis valamilyen módon hozzájutottak néhány szigorúan titkos adathoz,²⁶ akkor sem hivatkozhattak azokra.

A polgári demokráciákban a rendőrség támaszkodhat a társadalomban kialakult válságkezelő technikákra, feszültségeket feltárni, levezetni képes politikai-társadalmi intézményekre és a nemzetgazdaság erejére. A diktatúra rendőrsége ezzel szemben az állampolgároktól csak feljelentéseket várt, egyébként teljes passzivitást kívánt tőlük. Nem sorolható a civil társadalom önszerveződéséhez, önvédelméhez az ún. önkéntes rendőri csoportok megszervezése (lásd: 1066/1955. [VIII. 27.] MT sz. határozat). Az önkéntes rendőröket feladatuk ellátása során hatósági közegnek kellett tekinteni, felettük a felügyeletet az illetékes ügyészség gyakorolta.

A rendőrséggel szembeni kritikát még a Magyar Szocialista Munkáspárt Politikai Bizottságának Adminisztratív Osztálya is megfogalmazta 1957 tavaszán közölt jelentésében: „*Rendőrnek lenni nem volt megtisztelő feladat. [...] sokan voltak olyanok, akik nem szerettek dolgozni és ezért lettek rendőrök. A rendőrségen sok iszákos és korrupt elem talált menedéket. Az alacsony fizetés és a megbecsülés alacsony színvonala miatt jóérzésű emberek nem szívesen léptek be a rendőrség kötelékébe...*”²⁷

Ezen a helyzeten a Kádár-korszakban sem sokat tudtak javítani.

²⁵ SOLT PÁL 1991. I. k. 99–105. o.; BARTA LÁSZLÓ: A Lakos-gyilkosság. Szentes, 1996; A Lakos-gyilkosság. Szerk.: BARTA LÁSZLÓ, VIRÁGOS ISTVÁN. Szentes, 1992; STANDEISKY ÉVA: A Lakos-ügy. In: Magyarország, 1989/33–34.

²⁶ Még a bűnügyi statisztikák is ebbe a kategóriába tartoztak.

²⁷ MOL 288. f. 30. ö.e. 389–391.

A politikai rendőrség

„Aki a tagsági feltételeket megsérti, azt kizárják. A kizártakat az egész szövetségnek bejelentik, és akárcsak minden más gyanús személyt, szövetségileg megfigyelés alatt tartják.”

(Karl Marx: A Kommunisták Szövetsége Szervezeti Szabályzata)²⁸

A magyar politikai rendőrséget a szovjet titkosszolgálat irányításával, mintegy az NKVD „*fiókszervezeteként*” hozták létre már 1945 januárjától kezdve.

A Szovjetunió rendszeresítette a világ legnagyobb létszámú és felszereltségű titkosszolgálatát, amely ennek megfelelően a legszélesebb körű jogosítványokkal és hatáskörrel rendelkezett. Ehhez képest a CIA (Central Intelligence Agency = Központi Hírszerző Ügynökség) jóval kisebb és jelentéktlenebb szervezetnek tűnt.²⁹

A szovjet politikai rendőrséget Lenin a legnagyobb titoktartás mellett, a hírhedt cári Ohrana³⁰ mintájára hozta létre 1917. december 7-én. (Az 1917–1918. évi törvények és rendeletek gyűjteményében egyetlen jogszabály sem található róla.) Mégis lényegesek a különbségek: az Ohrana gyorsított eljárással kötél vagy golyó általi halálra csak parasztfelkeléskor ítéltetett embereket, vagy akkor, ha statáriumot vezettek be. A politikai foglyok Szibériába való deportálása csak bírósági ítélettel volt lehetséges. III. Sándor cár uralkodása alatt mintegy 4000 személyt tartottak fogva és hallgattak ki politikai bűncselekmény miatt, ám közülük csak keveset végeztek ki. Az 1860-as évek közepétől az 1890-es évek közepéig összesen 44 kivégzést hajtottak végre Oroszországban, valamennyit a cári család vagy a kormány tagjainak meggyilkolása vagy ellenük irányuló merénylet miatt.³¹

²⁸ Idézi: LÖW, KONRAD: A kommunista ideológia vörös könyve. Marx és Engels – A terror atyjai. Budapest, é.n. (1999). 98. o.

²⁹ WEINER, TIM: A CIA története. Budapest, 2009. 19. o.

³⁰ LOPUHIN, A. A.: Nasztojasceje: Budusceje russzkoj policii. Moszkva, 1907. Ohrana: az Ohrannoje Otyyelenyje, azaz biztonsági osztály rövidítése. 1866-ban hozták létre egy II. Sándor elleni sikertelen merénylet után. Tevékenysége mindinkább elkülönült a csendőrségtől. A moszkvai Ohrana élére 1896-ban egy rendőrügynökké lett volt forradalmár, Szergej Vasziljevics Zubatov került, aki megteremtette Oroszországban az állambiztonsági munka modern módszereit: civil ruhás detektívek és titkos ügynökök alkalmazása. 1905 után az egész országot behálózó szervezetté vált. Az Ohranától származó különleges módszerek közé tartozott pl. a háztömbkémkedés, a politikailag gyanús egyének módszeres regisztrációja, az az előírás, hogy az állampolgárok mindig tartsák maguknál személyi igazolványukat, valamint kötelezővé tették a lakóhely és a lakók adatainak regisztrálását.

³¹ BUTLER, RUPERT: A sztálini terror eszközei. CSEKA, OGPU, NKVD, KGB, 1917-től 1991-ig. Budapest, 2008. 25. o.

A CSEKA elnevezés egy mozaikszó: Csrezvicsajnaja Komisszija deja Borbi sz Kontrovcouviej, Szabotazsem Csinovnyikov = Ellenforradalom és a Csinovnyik³² – Szabotázs Elleni Küzdelem Rendkívüli Bizottsága.

A CSEKA-ban nem volt semmilyen hagyománya a törvényességnek, a testület tagjainak nem kellett követniük a fennálló jogszabályokat, nem kellett együttműködniük a rendőrséggel, bíróságokkal, ügyészségekkel vagy az igazságügyi népbiztossal. Lenin titkos utasításait egyetlen példányban kapták meg és azt a végrehajtás után rögvest meg kellett semmisíteni.

A CSEKA vezetőjévé az Ohrana börtöneit többször is megjárta, fanatikus forradalmárt, Feliks Dzerzsinszkij³³ nevezték ki, aki a Népbiztosok Tanácsában így fejtette ki programját: *„Ne gondolják, hogy a forradalmi igazságszolgáltatás formáit fogom keresni, semmi szükségünk most igazságszolgáltatásra. Most harcolni kell, test test ellen, élethalálharcot kell vívni, az győz, aki életben marad!”*³⁴ A Népbiztosok Tanácsa 1918. február 21-i rendelete lehetővé tette, hogy a CSEKA az „*ellenséges ügynökökkel, spekulánsokkal, kártevőkkel, huligánokkal, ellenforradalmi agitátorokkal és német kémekkel*” szemben bírói ítélet nélkül is eljárhasson és leszámolhasson velük. 1918. szeptember 5-én a Lenin által meghirdetett vörös terrort kellett végrehajtania a CSEKA-nak. A *Krasznaja Gazeta*, a Vörös Hadsereg lapja erről az alábbiakat írta: *„Irgalom nélkül, kímélet nélkül, számolatlanul fogjuk megölni az ellenségeinket. Pusztuljanak ezrével, fulladjanak bele saját vérükbe. Lenin véérért [...] ömöljön a burzsoázia vére – ömöljön még több vér, amennyi csak lehetséges.”*³⁵ Ennek megfelelően Dzerzsinszkij az alábbi utasítást adta embereinek: *„Gyűjtsetek össze annyi elszánt embert, amennyit csak tudtok, akik képesek megérteni, hogy a tömegek elhallgattatása céljából semmi sem olyan hatékony, mint egy fejbe eresztett puskagolyó.”*³⁶

A polgárháború alatt a CSEKA körülbelül 250 000 kivégzést hajtott végre, s emellett barbár módon megkínozták a letartóztatottakat: Harkovban lenyúzták a bőrt az emberek kezéről, Voronyezsben a meztelen foglyokat szöggel kivert hordóban pörgették, Poltavában a papokat karóba húzták, Odesszában az elfogott fehér tiszteket deszkához kötözve csúsztatták be lassan a felfűtött kemencébe, Kijevben a foglyok testére ketrecben patkányokat engedtek.³⁷

³² Csinovnyik: az orosz csin = rang szóból eredő kifejezés. Az I. Péter cár idején életbe léptetett rangtáblák alsó szintjén levők gyűjtőneve. A 19. századra önálló társadalmi réteggé vált.

³³ BÉLÁDI LÁSZLÓ–KRAUSZ TAMÁS: Életrajzok a bolsevizmus történetéből. Budapest, 1987. 45–53. o.

³⁴ HELLER, M.–NYEKRICS, A.: A Szovjetunió története. Budapest, 2003. II. k. 50. o.

³⁵ Idézi: APPELEBAUM, ANNE: A Gulag története. Budapest, 2005. I. k. 68–69. o.

³⁶ Idézi: BUTLER 2008. 107. o.

³⁷ ANDREW, CHRISTOPHER M.: A Mitrohin-archívum. A KGB otthon és külföldön. Budapest, 2000. 47–48. o.

Lenin 1922 februárjában átalakította a CSEKA-t, amelyet ettől fogva a Belügyi Népbiztosság mellett működő Állami Politikai Főnökségnek neveztek (Goszudarsztvennoje Polityiceszkoje Upravlenyie pri Narkomatye Vnutrennyih Gyel, azaz GPU). A Szovjetunió megalakulása után OGPU néven (Egyesített Állami Politikai Hatóság) össz-szovjet rangra emelték és a tagköztársaságok GPU-it is ennek a szervezetnek rendelték alá. Egyúttal kiemelték a Belügyi Népbiztosság keretei közül és közvetlenül a Népbiztosok Tanácsának felügyelete alá helyezték. Valójában Lenin és a Politikai Bizottság irányította az OGPU-t. 1934-től GUGP-ként újra alárendelték a Belügyi Népbiztosságnak (NKVD), 1941-től Állambiztonsági Népbiztosság (NKGB) néven működött tovább, majd 1946-ban átkeresztelték Állambiztonsági Minisztériummá (MGB). Végül Berija likvidálása után, 1954. március 13-án jött létre a szovjet rendszer fennállása végéig működő Állambiztonsági Bizottság (KGB).³⁸

A név és az államigazgatáson belül kijelölt helye tehát sokat változott, de feladata és tevékenysége Sztálin haláláig nem. Politikai, gazdasági bűncselekmények, „banditizmus”, „gyanús egyének”, száműzött állampolgárok tartoztak a hatáskörébe. Eljárása során saját hatáskörében halálos ítéletet is hozhatott. Koncentrációs táborok egész hálózatát működtették (GULAG), amelyek közül leghírhedtebbek a sarkkörön túli „különleges rendeltetésű északi táborok” voltak, amelyekben igen sok ember pusztult el. A legtöbb esetben nem is konkrét cselekményük miatt tartóztatták le az embereket, hanem inkább megadott „tervmutatók” alapján végeztek ki, illetve zártak táborokba milliókat.

Az állambiztonsági szervezet a szovjet típusú rendszer olyan konstans jelensége volt, amely nemcsak a rendszer vélt vagy valós ellenfeleivel szemben lépett fel, hanem váltakozó intenzitással, de általános érvénnyel ellenőrizte az egész társadalmat. Ezért Magyarországon is a hatalom megszerzése, majd megtartása érdekében szintén kiépítették a szovjet mintájú politikai rendőrséget.

Ennek megfelelően definiálta a Magyar Dolgozók Pártja Központi Vezetőségének Titkársága az Államvédelmi Hatóságot: „Az ÁVH a proletárdiktatúra védelmének és megszilárdításának egyik legfontosabb szerve. Az ÁVH a proletárdiktatúra rendszerében betöltött fontos szerepe miatt a Magyar Dolgozók Pártja Központi Vezetőségének az állami gépezetben működő szerve. Feladata, hogy a párt Politikai Bizottságának utasítása szerint harcoljon a munkásosztály ellenségei ellen. Az ÁVH pártunk kezében olyan kiváló fegyver kell hogy legyen, amely a munkásosztály hatalma, vagy pártunk ellen irányuló minden ellenséges akciót idejében és sikeresen meg tud hiúsítani.”³⁹

³⁸ SIPOS PÉTER–ZINNER TIBOR: A szovjet koncepciós perek hátteréhez. In: Belügyi Szemle, 1990/7. 82. o.

³⁹ MDP KV Titkársága. MOL 276. 54. cs. 87. ö.e.

A fenti idézetből egyértelműen kiderül, hogy a magyar államvédelmet a legfelsőbb pártvezetés, azon belül is Rákosi Mátyás vezette. Erről tanúskodik Farkas Vladimir:⁴⁰ „Közel tíz év alatt, amíg az államvédelmi szerveknél dolgoztam, soha sem tapasztaltam, hogy az egy állami szerv lenne. Ez a szerv bármilyen nevet viselt is, a pártnak és az azon belül is személyesen Rákosi Mátyásnak volt egy különleges erőszakszervezete az államapparátuson belül, helyesebben azon felül.”⁴¹

Mindehhez még annyit kell hozzátenni, hogy a biztonsági szolgálatnál leplezték a legkevésbé, hogy szovjet „tanácsadók” irányításával működik, és a vezetők jelentős részét is a Szovjetunióban képezték ki.⁴²

1945 januárjában Budán még dörögtek a fegyverek, amikor Pest elfoglalásának napján, január 18-án megalakult a Politikai Rendészeti Osztályt szervező csoport, Péter Gábor⁴³ vezetésével. Hivatalosan február 2-án jött létre a Belügyminisztérium Politikai (Rendészeti) Osztálya, amelybe csak megbízható kommunistákat vettek fel. Erről Rákosi Mátyás így nyilatkozott: „Egyetlen hely volt, amelynek vezetését pártunk az első perctől kezdve magának követelte, és ahol semmi néven nevezendő megoszlásban, koalíciós számarányba nem ment bele: ez az Államvédelmi Hatóság volt. [...] Keményen kézben tartottuk, s gondoskodtunk róla, hogy a demokráciáért folytatott harcnak biztos és éles fegyvere maradjon.”⁴⁴

Míg a Magyar Kommunista Párt Központi Bizottsága Péter Gábort nevezte ki, addig a Debrecenben ülésező Ideiglenes Kormány Tömpe András vezetésével hozott létre egy nyomozócsoportot. A kezdetben párhuzamosan működő és egymással is rivalizáló két Politikai Rendészeti Osztályt (a budapesti és a vidéki politikai rendészeti osztályt) 1946 októberében belügyminiszteri rendelettel egyesítették. Így jött létre a Magyar Államrendőrség Államvédelmi Osztálya (ÁVO) Péter Gábor vezetésével (535.059/1946. MM sz. rendelet).

A szovjet állambiztonsági szervek kezdettől fogva irányították és ellenőrizték a Politikai Rendészeti Osztályt. Az Andrássy út 60. szám⁴⁵ alatti nyomozó egységek mellé már 1945 februárjában tanácsosi rangba beosztottak egy Orlov nevű civil

⁴⁰ Farkas Vladimir (1925–2002): ÁVH-s főtiszt, Farkas Mihály fia. Lásd: FARKAS VLADIMIR: Nincs mentség. Az ÁVH alezredese voltam. Budapest, 1990.

⁴¹ KOZÁK GYULA: Múltba nézés. Interjútörredék Farkas Vladimírral, az Államvédelmi Hatóság volt alezredesével. In: Mozgó Világ, 1988/11. 35. o.

⁴² A magyar kiképzőközpont is (1971-ig) Dzerzsinszkij nevét viselte.

⁴³ Péter Gábor (1906–1993) eredetileg szabósegéd volt. A Kommunisták Magyarországi Pártjának belső elhárítását irányította, majd a politikai rendőrség vezetője lett, előbb vezérőrnagyi, majd altábornagyi rangban. 1953-ban letartóztatták, a cionista perbe akarták bevonni, de végül is a törvénytelen ségekért szinte egyedüli felelősként ítélték el. 1959-ban kegyelmet kapott.

⁴⁴ ZINNER TIBOR: A XX. századi politikai perek. Budapest, 1999. 10. o.

⁴⁵ Korábban a Nyilaskeresztes Párt központja, az egykori „Hűség Háza”. 1945 nyarán „rohammunkában” cellalabirintussá változtatták a pincéjét.

ruhás tisztet, aki összekötő volt a szovjet és a magyar politikai nyomozó szervek között. A szovjet hatóságok irányító-ellenőrző tevékenysége a későbbiekben intézményesült. Az NKGB 1945 elején beköltözött a Vilma királyné (ma Városligeti fasor) 34–36. sz. alatti épületbe. Fjodor Belkin,⁴⁶ a Baden bei Wienben székelő kelet-európai szovjet elhárító főparancsnokság vezetője lett.⁴⁷

A Politikai Rendészeti Osztályt Péter Gábor bizalmas körözüvényében megjelölt módon szervezték át Államvédelmi Osztállyá (ÁVO), amelyet kivettek a rendőrség szervezeti beosztásából. Elvileg közvetlenül a belügyminiszter ellenőrizte és felügyelte, s az egész országra kiterjedő hatáskörrel rendelkezett. A fent említett BM rendelet szabályozta az Államvédelmi Osztály szervezetét és feladatait. Utasítást csak Rákosi Mátyástól, Farkas Mihálytól, Gerő Ernőtől⁴⁸ és Kádár Jánostól fogadhattak el. (Innen datálható Péter Gábor ellentéte Rajk László belügyminiszterrel.)

Az ÁVO feladatai:

- a demokratikus államrend és a köztársaság büntetőjogi védelméről szóló 1946. évi VII. tc.-be ütköző cselekmények nyomozása és feljelentése; a népbíráskodásról szóló és az 1945. évi VII. tc.-be iktatott háborús és népellenes bűncselekmények nyomozása és feljelentése;

- az egyesületek keletkezésének és működésének figyelemmel kísérése;

- a politikai vonatkozású rőpiratok szervezőinek és bejelentőinek nyomozása és bejelentése;

- a bejelentett és tudomásul vett gyűlések lefolyásának megfigyelése;

- az államrendészeti vonatkozású bel- és külföldi adatok gyűjtése és nyilvántartása;

- javaslattevés az illetékes rendőrhatalóság vezetője számára az állambiztonság vagy közbiztonság szempontjából káros személyek kitiltására, internálására; titkos rádióállomások felderítése;

- minden olyan államrendészeti ügy, amelyet a Budapesti Főkapitányság, illetve a kapitányság vezetője részére nem tartottak fent.

⁴⁶ BELKIN, FJODOR (1901–?): altábornagy, az NKGB, majd MGB munkatársa volt. 1949. júliustól Magyarországon az ÁVH szovjet tanácsadóinak vezetője, részt vett a Rajk-per megkonstruálásában. Cionista összeesküvés vádjával letartóztatták, 1953-ban szabadult, az MGB-től elbocsátották, rangjától megfosztották, 1954 utáni sorsa ismeretlen.

⁴⁷ PALASIK MÁRIA: A politikai rendőrség háború utáni megszervezése. In: Államvédelem a Rákosi korszakban. Szerk.: GYARMATI GYÖRGY. Budapest, 2000. 36. o.; NOSZKOVA, A. F.: Szovjet tanácsadók a kelet-európai országokban: A rendszer megalapozása 1945–1953. In: Múltunk, 1999/3. 203. o.

⁴⁸ Gerő Ernő (1898–1980): a Szovjetunióból hazatért kommunista politikus, az állampárt vezetésében Rákosi Mátyás közvetlen munkatársa, majd 1956. július 18-ától október 25-éig az MDP első titkára.

A szovjet MVD mintájára történő átszervezés során csak azokat vették fel az Államvédelmi Osztályra, akik elvégezték a pártiskolát és akiket a Magyar Kommunista Párt megfelelőnek tartott. A taglétszámot folyamatosan növelték, hamarosan több ezerre emelkedett. A tevékenységük is egyre szélesebb körű lett. Az egész társadalmat megfigyelésük alá vonták. A minisztereket, államtitkárokat, országgyűlési képviselőket, egyházi vezetőket, lelkészeket, vállalatok vezetőit – különösen az egyre nagyobb létszámú besúgóhálózat révén – folyamatos megfigyelés alatt tartották. A besúgások, feljelentések révén csak a budapesti politikai osztály által őrizetbe vettek száma megközelítette a 38 ezer főt.⁴⁹

A korabeli dokumentumok szerint az információs szervezetben *„részt vesznek fizetésből dolgozók, meggyőződésből dolgozók és olyanok, akik az organizációnak ismerete nélkül”* szolgálatnak adatokat. Felhasználták a horthysta politikai rendőrség által a szélsőjobboldali szervezetekbe beépített besúgó szervezet vezetőjét és más, a felderítő munkában részt vett személyeket.⁵⁰

1947 áprilisában Péter Gábor arról tájékoztatta a szovjet illetékeseket, hogy kiterjedt információs hálózattal rendelkezik (egyedül falun állnak rosszul). Még a miniszterelnököt, Nagy Ferencet is lehallgatták, megfigyelték.⁵¹

*„A politikai rendőrség nagy segítséget nyújt a pártnak, pártközi tanácskozások előtt általában sikerül megtudnunk, mi a szándéka politikai ellenfeleinek, s ennek köszönhetően idejében tájékoztatjuk minderről a kommunista párt vezetését. Megszervezzük a telefonlehallgatásokat. Most lehallgatjuk a miniszterelnök és a pártvezetők minden fontosabb telefonbeszélgetését, a legfontosabbról jelentést teszünk Rákosi elvtársnak.”*⁵²

Kialakították a nyilvántartó kartotékrendszert az általuk fontosnak tartott személyekről és a pártokról.

Az Államvédelmi Osztály a kezdetektől fogva hatalmas mennyiségű anyagi javak felett rendelkezett az 1945 elején lefoglalt zsidó vagyonból.⁵³

A szervezeti változás és önállósodás szempontjából a legjelentősebb lépés akkor történt, amikor Rajkékát félreállították és a belügyminiszeri tárcát Kádár János kapta meg. Kádár legelső intézkedései közé tartozott ugyanis a 288.009/1948. BM sz. rendelet életbe léptetése. Egyrészt az Államvédelmi Osztálynak új elnevezést

⁴⁹ ZINNER 1999. 14. o.; KISZELY GÁBOR: ÁVH. Egy terrorszervezet története. Budapest, 2000. 52. o.; PALASIK 2000. 40. o.; GYARMATI GYÖRGY: A politikai rendőrség Magyarországon. Pécs, 2002. 10–11. o.

⁵⁰ KOVÁCS IMRE: Magyarország megszállása. Budapest, 1990. 281. o.

⁵¹ ZINNER 1999. 15. o.

⁵² Moszkvának jelentjük... Titkos dokumentumok. 1944–1948. Szerk. és utószó: Izsák Lajos, Kun Miklós. Budapest, 1994.

⁵³ GÁBOR RÓBERT: Az igazi szociáldemokrácia. Küzdelem a fasiszmus és a kommunizmus ellen (1944–1948). Budapest, 1998. 160. o.

adtak – Belügyminisztérium Államvédelmi Hatósága (ÁVH) –, ami a hivatali hierarchiában is jelentősebb pozíciót eredményezett, másrésztől kiterjesztették a hatáskörét: határőrizet, útlevélyügyek, folyamrendészet, légi rendészet, Külföldiek Ellenőrző Országos Központi Hatóság.

Az új állambiztonsági szerv hatásköre még tovább is terjedhetett a 288.010/1948. BM sz. rendelet kiadásával, hiszen ennek alapján az Államvédelmi Hatóság vezetője már az állam érdekei szempontjából aggályos személyek kitiltásának, rendőrhatalósági felügyelet és őrizet alá helyezésének elrendelésében első fokú hatósági jogkört is gyakorolhatott. Két hónappal később, a 288.276/1948. BM sz. rendelet értelmében pedig a rendőrhatalósági felügyelet és őrizet alá helyezési ügyekben már a felülvizsgálati eljárásokat is az Államvédelmi Hatóság végezte.

Eközben a Magyar Kommunista Párt Politikai Bizottsága 1948. március 4-én hozott határozata értelmében a párt belügyi és katonai bizottságát összevonták és a Politikai Bizottság alá rendelték. Az így létrejött új szerv neve Államvédelmi Bizottság lett. Elnöke: Rákosi Mátyás, tagjai: Farkas Mihály, Gerő Ernő, Kádár János, Rajk László, Marosán György,⁵⁴ Pálffy György és Péter Gábor. Az Államvédelmi Bizottság utasíthatta az Államvédelmi Hatóságot, hogy kik ellen kezdjenek nyomozást, kit tartóztassanak le és milyen ítéletet kapjon. 1953. június 27-én a Magyar Dolgozók Pártja központi vezetőségi ülésén, amikor Rákosi Mátyást önkritikára szorították, így vallott erről: „*Én vezettem az Államvédelmi Hatóságot. Ezzel kapcsolatban beleavatkoztam az ügyek vitelébe, beleszóltam abba, hogy kit tartóztassanak le, kit bántalmazzanak, kit hogyan ítéljenek el.*”⁵⁵

A második világháborút követően Magyarországon kezdetben külön szervezetben működött a Katonai Biztonsági Szolgálat. A Szövetséges Ellenőrző Bizottság 1945 tavaszán engedélyezte a Honvédelmi Minisztérium keretében a katonapolitikai hírszerző osztály felállítását, amely Pálffy György⁵⁶ vezérkari százados vezetésével 1945 áprilisában kezdte meg működését. A Katonapolitikai Osztályt 1947-ben csoportfőnökséggé szervezték át. Eredetileg négy osztállyal, amelyet rövidesen hétre bővítettek. 1949. február 1-jével tovább nőtt a katonai elhárítás súlya a Honvédelmi Minisztériumban. A Főcsoportfőnökséggé átszervezett részlegen belül négy csoportfőnökség és három önálló osztály alakult: Elhárító Csoportfőnökség, Katonai

⁵⁴ Marosán György (1908–1992): péksegéd, szociáldemokrata, majd kommunista politikus. 1950-ben életfogytiglani börtönbüntetésre ítélték, 1956-ban szabadult, a forradalom leverése után egy ideig Kádár János helyettese. 1962-ben minden állami- és párttisztviselésétől megfosztották.

⁵⁵ MOL M-KS 276. f. 60/371. ő.e.

⁵⁶ Pálffy György (1909–1949): katonatiszt. Felesége zsidó származása miatt kénytelen volt kilépni a hadseregből. 1942-től tagja a kommunista pártnak. A Rajk-ügybe bevonva, koholt vádak alapján halálra ítélték és kivégezték.

Csoportfőnökség, Rádió felderítő Csoportfőnökség, Hírszerző Csoportfőnökség, illetve Káderosztály, Tanácsadó Elhárító Osztály, Törzssosztály.

A Katonapolitikai Osztálynak sem funkciói, sem pedig a módszerei nem különböztek a politikai rendőrségétől,⁵⁷ de az államvédelmisekkel szemben folytatott rivalizálásban mégis alulmaradtak. Számos vezetőt és munkatársat Péter Gáborék börtönbe vetettek, kivégeztek. Végül is a katonai elhárítás önálló szervezeti működésének az Államvédelmi Hatóság 1949. decemberi feladat- és hatásköri kibővítése vetett véget.

Az 1949. december 28-án megjelent, 4.353/1949. MT sz. rendelet az Államvédelmi Hatóságot kiemelte a Belügyminisztérium kötelékéből és egyúttal – országos hatáskörű szervként – a Minisztertanács alá rendelte. Vezetőjét a Minisztertanács előterjesztésére a Népköztársaság Elnöki Tanácsa nevezte ki. Ezzel egy időben kebelezte be az Államvédelmi Hatóság a Honvéd Határőrséget is. Ekkor nyerte el az Államvédelmi Hatóság azt a formát, amely leginkább hasonlított a szovjet állam-biztonsági minisztériumra.

Az Államvédelmi Hatóság Belső Reakció Elleni Harc Osztálya az alábbi feladatokkal és hatáskörökkel felruházott egységekből állt:

A föld alatt trockista mozgalom, a „nyugatosok,” a politikai pártokba beférkőzött reakciós elemek és a megszüntetett pártok aktívan tevékenykedő maradványainak felderítése és ártalmatlanná tétele.

A klerikális reakció, a központi katolikus szervezetek és rendek, a protestánsok, a szekták központi szervei, a szabadkőműves páholyok, a cionista-nacionalista szervezetek államellenes tevékenységének felderítése, megszüntetése, és ezen szervezetek bomlasztása.

A „*múlt emberei*” ellenséges tevékenységének felderítése és megbüntetése (volt földesurak, magas rangú állami tisztviselői a régi rendszernek, a csendőrség volt tagjai, a Horthy-rendőrség volt tagjai stb.).

A társadalmi tömegszervezetek, a városon és falun élő, állami vállalatokhoz vagy termelőszövetkezetekhez nem kapcsolódó lakosság különböző társadalmi szerveiben levő reakciós elemek felderítése és ártalmatlanná tétele. Külön részleget kellett biztosítani a kulákreakció és a kulákszabotázs elleni küzdelemre.

Az államapparátusban és az értelmiség között, valamint a kultúra, a tudomány, a művészet terén tevékenykedő reakciós elemek felderítése és ártalmatlanná tétele.

Nagy Budapest lakóterein hálózati-operatív munka végzése.

Az Államvédelmi Hatóság emellett irányítása alá vonta a koncentrációs táborokat (Recsk), illetve azokat a büntetés-végrehajtási intézeteket, amelyekben politikai

⁵⁷ SZAKÁCS SÁNDOR–ZINNER TIBOR: A háború megváltozott természete. Adatok és adalékok, tények és összefüggések 1944–1948. Budapest, 1997. 137. o.

elítélteket őriztek⁵⁸ (váci fegyház, budapesti gyűjtőfogház, Markó utcai fogház, Moson utcai börtön és a budapesti pestvidéki fogház).

Az Államvédelmi Hatóság beosztottjai a honvédséggel azonos rendfokozatot viseltek, azzal a különbséggel, hogy a rendfokozat megjelölése előtt „*államvédelmi*” elnevezést (illetve áv. rövidítést) kellett használni. Az Államvédelmi Hatóság állománya a karhatalomnál, a határőrségnél (itt voltak sorozottak is),⁵⁹ folyó- és légi rendészetnél szolgáltak.

Széles körű ügynök- és besúgóhálózatot építettek ki, amely egészen 1990-ig tömegével gyártotta a jelentéseket. Az idővel informátoroknak nevezett személyek többnyire a rendszer hívei közül verbuválódtak. Az utólagosan terjesztett dezinformációval szemben párttagokat is be lehetett szervezni, ha az operatív érdek úgy kívánta: „*Párttagot beszervezni és foglalkoztatni csak olyan indokolt esetben szabad, amikor az adott fontos hálózati feladat más személy bevonásával nem és csak szervezetszerű titkos együttműködéssel oldható meg. Párttagok beszervezését az illetékes csoportfőnök hatáskörét meghaladó esetben a III. főcsoportfőnökség, illetve a belügyminiszter engedélyezi. Hálózati személy pártra lépését tilos megakadályozni, vagy késleltetni.*”⁶⁰ Az informátorokat, a „*hazafias alapon*” beszervezett ügynökök tekintélyes részét a hatvanas évek második felétől titkos munkatársként nevezték. Jellemzőjük a teljes lojalitás és megbízhatóság. Őket még kormánykitüntetésre is fel lehetett terjeszteni, természetesen csak akkor, ha ez nem hordozta magában a lelepleződés veszélyét.⁶¹ A következő csoportba a titkos megbízottakat sorolták, akik ugyan még nem voltak teljes mértékben megbízhatóak, de a titkos munkatársak utánpótlása közülük kerülhetett ki. Ezért csupán egy-egy feladat elvégzését bízták rájuk. Az alkalmi kapcsolatnak nevezett kategóriába tartoztak azok, akiket nem foglalkoztattak folyamatosan, de ha szükség volt rájuk, igénybe lehetett venni szolgálataikat.

A beszervezés természetesen sok esetben nem „*hazafias alapon*” történt, hanem közönséges zsarolással, börtönnel való fenyegetéssel. 1945 előtti tevékenység, ’56-os múlt, a közelmúltban elkövetett valamilyen cselekmény, szégyenletes és eltitkolni akart cselekedet, családtagokkal kapcsolatos valamilyen fenyegetés stb. Emellett jellemzően alkalmazták a megvesztegetés különböző formáit: útlelél megadása, lakáskérelem kedvező elbírálása, munkahelyi karrier, művészeknél szerződés, íróknál megjelenési lehetőség, jó állás stb. Időnként előfordult, hogy a besúgók tevékeny-

⁵⁸ Az elítéltek ezeknek a változásoknak a jeleit rögvest megtapasztalhatták.

⁵⁹ A besorozottakat is gondosan válogatták ki, szolgálati idejük 3 évig tartott.

⁶⁰ Idézi: SZÖNYEI TAMÁS: Nyilvántartottak. Titkos szolgák a magyar rock körül 1960–1990. Budapest, 2005. 68. o.

⁶¹ BM KI Parancsgyűjtemény. 1958/56.

ségükért pénzt is kaptak, de ezen a téren nagyon szűkmarkúak voltak a szolgálatok: „Az ügynöknek a »Kancsal« fn. jelzésben végzett munkájáért a találkozón átadtam 800 forint jutalmat. Ennek során értékeltem eddigi munkáját.”⁶²

Az állambiztonsági szervek a zsarolással, megvesztegetéssel beszervezetteket is igyekeztek „hazafias” elvek alapján működő ügynökké minősíteni: „Törekednünk kell arra, hogy a jelölt lehetőleg minél rövidebb időn belül a terhelő adatok alapján kilátásba helyezett felelősségre vonás helyett a hazafias meggyőződés alapján szerveink segítségét válassza.”⁶³

1951-ben az összes őrizetbe vett személy 4,5%-át, 1952-ben 9%-át, 1953-ban 12%-át ügynöki munka nyomán tartóztatták le. 1953. augusztus 1-jén 527 rezidens,⁶⁴ 33 036 informátor és 1902 konspirált és találkozáslakás volt Magyarországon.⁶⁵

Ez a nagy létszámú testület folyamatosan tartóztatott le embereket, gyűjtötte az információkat, az Államvédelmi Bizottság mégsem volt teljesen elégedett velük. Felrőtték nekik, hogy „hiányzik belőlük a kellő vadászszenvedély”. Rákosi Mátyás egyenesen utasította őket: „keressék és találják meg a soraikba befurakodott ellenséget”⁶⁶. A magát addig érinthetetlennek képzelő szerv elkezdett félni. Státusuk, rangjuk már nem jelentett védelmet a törvényteleniségekkel szemben. A végletekig fokozták az „éberséget” és egyre több embert tartóztattak le, egyre kegyetlenebb módon jártak el velük szemben, nehogy gyengeséggel, vagy árulással vádolhas-sák őket. Már az Államvédelmi Hatóságon belül is elkezdődött a tisztogatás.⁶⁷ Sok ÁVH-s úgy gondolkodott, hogy aki előbb jelenti fel a másikat, az maradhat életben.

Sztálin 1953. március 5-én bekövetkezett halála természetesen közvetlenül kihatott a magyar állambiztonság szervezetére és további működésére is. Berija⁶⁸ a Belügyminisztérium és az Államvédelmi Hatóság egyesítése mellett érvelt (ahogy azt már a Szovjetunióban is megtették).

⁶² Idézi: SZÖNYEI 2005. 56–57. o. Vö.: A Magyar Népköztársaság belügyminiszterének 005. számú parancsa. Budapest, 1972. április 5-én. BM 000/1972.

⁶³ TÍMÁR ZOLTÁN–PORTELEKI LÁSZLÓ: Az ifjúságvédelem állambiztonsági feladatai. Ideiglenes jegyzet, 1982, Rendőrtisztví Főiskola, Állambiztonsági Tanszék.

⁶⁴ Rezidens: hálózati funkció, a hozzá kapcsolt hálózati személyek (3–6 fő) operatív feladatainak végrehajtását irányította, nevelését végezte az operatív tiszt útmutatása szerint.

⁶⁵ KAJÁRI ERZSÉBET: Az egységesített Belügyminisztérium államvédelmi tevékenysége 1953–1956. In: Államvédelem a Rákosi-korszakban. Szerk.: GYARMATI GYÖRGY. Budapest, 2000. 165. o.

⁶⁶ GYARMATI GYÖRGY: A politikai rendőrség Magyarországon a Rákosi korszakban. Pécs, 2002. 25. o.

⁶⁷ Ez a folyamat Szűcs Ernő (1908–1950) államvédelmi ezredesnek, Péter Gábor helyettesének letartóztatásával és agyonverésével kezdődött.

⁶⁸ Berija, L. P. (1899–1953): szovjet kommunista politikus, 1938-tól belügyi népbiztos, 1946-tól belügyminiszter. A sztálini terrorapparátus első embere, a Szovjetunió marsallja. 1953 júniusában letartóztatták és rövid eljárás után kivégezték.

Nagy Imre is egyetértett a fentiekkel, de az irányítás kérdésében más véleményen volt: „*A Belügyminisztérium és az Államvédelmi Hatóság egyesítése teljes mértékben helyes, amit Berija elvtárs mondott. Rákosi elvtárs közvetlenül irányította az Államvédelmi Hatóságot. A Központi Vezetésnek van Adminisztratív Osztálya, annak kellene vezetni és ellenőrizni az Államvédelmi Hatóság munkáját. (Berija elvtárs: Az Államvédelmi Hatóság munkáját nem vezetheti az Adminisztratív Osztály, hanem a Központi Vezetőség.)*”⁶⁹

Ennek megfelelően a Központi Vezetőség 1953. június 17-i ülésén összevonta az Államvédelmi Hatóságot és a Belügyminisztériumot. (A Belügyminisztérium közigazgatási feladatait a Minisztertanács vette át.) Péter Gábort és néhány társát már korábban letartóztatták. Eredetileg egy cionista összeesküvéssel akarták vádolni, de most inkább rájuk hárítottak minden felelősséget. Rákosi esetében megelégedtek egy, a rendszerváltozásig titokban tartott önkritikával.⁷⁰

Péter Gábor utóda a hivatalos működésének jogi szabályozásában járatlan és nagyon műveletlen Piros László államvédelmi altábornagy lett,⁷¹ aki kijelentette: „*az Államvédelmi Hatóság azért dolgozik törvénytelenül, mert nincsenek alapvető szabályok, aminek alapján dolgozni kell, nincs meghatározva hogy mihez van és mihez nincs joga. Nemcsak a vezetők, hanem a beosztottak is élet-halál urai a maguk területén.*”⁷²

Az úgynevezett egységes Belügyminisztérium Gerő Ernő vezetésével 1953 augusztusában alakult újjá. 25 központi szervezeti egysége közül 13 osztály az államvédelmi feladatokat látta el. Alájuk tagozódtak be a megyei rendőrkapitányságok (lásd: 500/6/1953. MT sz. titkos határozat).

Valójában nem a Belügyminisztérium kebelezte be az Államvédelmi Hatóságot, hanem fordítva történt. Az új belügyminisztériumi kollégium tíz tagja közül csak kettő nem volt államvédelmis. A Vizsgálati Osztály, elődjéhez hasonlóan, ugyanolyan eszköztárral és vehemenciával folytatta működését, mint a korábban önálló hatáskörrel rendelkező állami szervezet. Csupán annyi történt, hogy Berija likvidálása után Hruscsovék megfogadták: egymás ellen nem fogják használni az állambiztonsági szolgálatot.

A magyar lakosság ezekből a változásokból nem sokat észlelhetett, ezért lett az 1956-os forradalom egyik követelése a hírhedt Államvédelmi Hatóság megszüntetése.

⁶⁹ Jegyzőkönyv a szovjet és a magyar párt- és állami vezetők tárgyalásairól. (1953. június 13.–16.) Közli: T. VARGA GYÖRGY. In: Múltunk, 1992/2–3. 234. o.

⁷⁰ Rákosi referátuma az MDP KV 1953. júniusi ülésén. Közli: T. VARGA GYÖRGY. In: Múltunk, 1990/1. 143. o.

⁷¹ Piros László (1917–?): hentessegéd, kommunista politikus. Az 1956-os forradalom idején Moszkvába menekült. Visszatérése után a szegedi szalámigyár igazgatója lett.

⁷² MOL MDP ir. 276.f. 53/122.

Az Államvédelmi Hatóság válsága már a Szovjet Kommunista Párt XX. kongresszusának hatására elkezdődött. A pártvezetés kénytelen volt megvizsgálni a törvénytelenéseket. A Parlament előtti október 25-i sortűzért a közvélemény egyöntetűen az államvédelmi tiszteket vádolta.⁷³ Ennek hatására Nagy Imre október 28-i rádióbeszédében bejelentette, hogy a kormány – a rend helyreállítása után – felosztatja az Államvédelmi Hatóságot.⁷⁴ Münnich Ferenc október 29-én feloszlattott: „minden különleges, speciális joggal felruházott rendőri szervet, megszüntette az Államvédelmi Hatóságot is, mert szervezett demokratizáló közéletünkben nem lesz szükség”. A szándék végrehajtását végül megakadályozta a szovjet intervenció, mégis az állomány legnagyobb része illegálisba vonult, titkos objektumokban, rokonoknál, ismerősöknél bújt el vagy a Szovjetunióba menekült. A titkos operatív munkával foglalkozó állomány jelentős része azonban folytatta a tevékenységét. Közülük kerültek ki a „*muszkavezetők*” és a november 4-e után újraszerveződő megtorló apparátus tagjai.

A forradalom és szabadságharc leverése után Kádár Jánosék ambivalens módon viszonyultak az Államvédelmi Hatósághoz. Jól tudták, hogy az államvédelem újjászervezésének nyílt vállalása még népszerűtlenebbé tenné a kormányt, de egyúttal azt is látniuk kellett, hogy csak a volt ÁVH-sok segítették a megszálló szovjet hadsereget⁷⁵ és a Kádár-kormányt. Kádár János 1957. november 21-én a Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának ülésén ezért kijelentette: „*Az államvédelmiektől [...] haláláig kitartottak becsületből a párt mellett, mert teljesítették a parancsot. A hatóság ne működjék, de a volt beosztott dolgozhat valahol.*”⁷⁶

A látszat kedvéért 1956. november 27-én elrendelték, hogy a volt ÁVH-sokat 1956. december 1-ig el kell bocsátani a Belügyminisztérium állományából, illetve december 31-ig felül kell vizsgálni az államvédelem minden tagjának tevékenységét. Mindemellett december 30-án, az 1956. évi 35. sz. tvr.-rel „*hivatalosan*” is megszüntették az Államvédelmi Hatóságot.

⁷³ Az államvédelmisek a forradalom alatt és után is több alkalommal is belelőttek a fegyvertelen tömegbe. Lásd: Sortűzek. 1956. Szerk.: KAHLER FRIGYES. Lakitelek, 1993–1996. I–III. k.; KÖ ANDRÁS–NAGY J. LAMBERT: Kossuth tér 1956. Budapest, 2001; RÓTH MIKLÓS–SZERDAHELYI SZABOLCS: A Kossuth-téri sortűzper. Dokumentumok. Budapest, 2006; KAHLER FRIGYES–M. KISS SÁNDOR: „Mától kezdve lövünk”. Tíz év után a sortűzekről. Budapest, 2007.

⁷⁴ Az 1956. október 28-án elhangzott rádióbeszédet közölte a Dunántúli Napló 1956. október 29-i száma.

⁷⁵ A szovjet jelentések szerint mintegy 1000–2000 fő hozzájuk csatlakozott ÁVH-s segítette a szovjet alakulatok harci cselekményeit.

⁷⁶ Az MSZMP Ideiglenes vezető testületének jegyzőkönyvei. Szerk.: NÉMETHNÉ VÁGYI KAROLA, SIPOS LEVENTE. Budapest, 1993. I. k. 76. o.

A valóságban ilyen rövid idő alatt nem is lehetett volna átvilágítani az egész szervezet működését. Nem is ez volt a cél, hanem a lakosság félrevezetése. Az állományt átmentették, a rendőrségen belül a Politikai Nyomozó Főosztályt kimondottan ezzel a céllal hozták létre.⁷⁷ Első vezetője Tömpe István⁷⁸ államtitkár lett. A beosztottak megkülönböztető hivatali elnevezéseként: az áv. helyett rny. (rendőrnemozó) adták meg. A határőrség szintén önálló szervként működött ezután a Belügyminisztériumon belül. Így jelentősen megnagyobbodott, hatáskörével kibővített Országos Rendőrkapitányságot alakítottak ki. 1957. április 3-án azonban a Politikai Nyomozó Főosztály kivált az Országos Rendőrfőkapitányság állományából és önálló szervezetként közvetlenül a belügyminiszter alárendeltségében működött tovább. A volt államvédelmisek továbbra is meghatározó pozíciókban maradtak, hiszen a Politikai Nyomozó Főosztály 1957-ben kinevezett 15 vezetője közül csak ketten nem tevékenykedtek korábban az államvédelem területén. A két „újjoncot” a párt ifjúsági szervezetéből irányították át. A nyomozó osztály állományának 90%-a volt ÁVH-s.⁷⁹

Kádár János így összegezte az új felállást: „*Ma nálunk az a helyzet, hogy Államvédelmi Hatóság nincs. Az önálló államvédelmi szervezet megszüntetésére részben politikai, részben anyagi megfontolások készítettek bennünket. De van Belügyminisztérium és a rendőrségnek politikai osztálya.*” „*Mi úgy gondoljuk, hogy ezeknek a szerveknek a proletárdiktatúra öklének kell lenniük. S az állambiztonsággal foglalkozó szerveket támogatni kell a pártszerveknek és a népnek is.*”⁸⁰

A volt ÁVH-sok is sérelmezték ezt az eljárást, Kádár Jánoshoz írt levelükben követelték, hogy „*szűnjön meg a velük kapcsolatos kettősség, amely szerint kívülről támadnak, belülről pedig dicsérnek*”⁸¹.

1962-ben foglalkozott utoljára a Magyar Szocialista Munkáspárt az ún. személyi kultusz bűneivel, de csak a „*munkásmozgalmi emberek*” ellen koholt vádak alapján

⁷⁷ SZAKOLCZAI ATTILA: A fegyveres erőszakszervezetek restaurálása 1956–1957 fordulóján. In: Évkönyv, 1999. Magyarország a jelenkorban, 1956-os Intézet. Budapest, 1999. 40. o.

⁷⁸ TÖMPE ISTVÁN (1909–1988): kárpitós, kommunista politikus. Részt vett a spanyol polgárháborúban. 1945 után leginkább a Belügyminisztériumban dolgozott. 1956 után tagja lett a Központi Bizottságnak, 1962 és 1974 között a Magyar Rádió és Televízió elnöke.

⁷⁹ GYURKÓ JÁNOS: A bakancsos forradalom. Budapest, 2001. 475. o. Állambiztonsági vonalon 1989-ig jelentős számban dolgoztak olyanok, akik pályafutásukat az Államvédelmi Hatóságnál kezdték.

⁸⁰ OÉ jkv. 175–179. o.; PINTÉR TAMÁS: A megszüntetve megőrzött Államvédelmi Hatóság. In: Államvédelem a Rákosi-korszakban. Szerk.: GYARMATI GYÖRGY. Budapest, 2000. 234. o.; BARÁTH MAGDOLNA: A Belügyminisztérium „megtisztítása” a volt ÁVH-soktól, 1956–1962. In: Évkönyv VII. 56-os Intézet. Budapest, 1999. 95. o.

⁸¹ Levél Kádár Jánosnak. BM KI, Belügyminiszteri közvetlen iratok, 1957/267/a sz. Az ÁVH-sok rehabilitálását sugallta SZABÓ LÁSZLÓ: Hősökről szólunk című cikke a Népszabadság 1957. április 14-i számában.

indított törvénysértő pereket vizsgálták felül.⁸² Részben a Szovjet Kommunista Párt XXII. kongresszusa hatására, részben a lelepleződött, a volt rákosista apparátusból, főtisztekből álló, Kádár-ellenes összeesküvés miatt kizárták a Magyar Szocialista Munkáspártból Rákosi Mátyást,⁸³ Gerő Ernőt, valamint még egy tucat korábbi volt vezetőt. Tömpe András vezetésével felülvizsgálatot tartottak a belügyi apparátus tagjai felett. A vizsgálat eredményeként arra a következtetésre jutottak, hogy koncepciós perekben 249 személy vett részt, ezek közül elítéltek vagy elbocsátottak 37-et, cselekedetük miatt kizártak 49-et, meghalt 10, 3 öngyilkos lett, egyet felakasztottak, egyet agyonvertek, 4 disszidált.⁸⁴ A tettesek döntő többsége az állományban maradt. Az „elbocsátott légió”⁸⁵ tagjai pedig „büntetésül” jobbnál jobb állásokba kerültek.⁸⁶

A Magyar Szocialista Munkáspárt Politikai Bizottságának határozata nyomán alakították ki a magyar állambiztonsági szervezetnek azt a formáját, amely kisebb-nagyobb módosításokkal egészen a rendszerváltozásig működött.⁸⁷ A Belügyminisztériumon belül létesített (pénzügyi, anyagi, közbiztonsági, állambiztonsági, valamint személyügyi) főcsoportfőnökség közül az állambiztonsági a III-as szervezeti számot kapta.

A Kádár korszakban az állambiztonsági szervek mindvégig közvetlen pártirányítás alatt működtek. Az 1958-as meghatározás szerint: „*Magyar Népköztársaság Belügyminisztériuma állambiztonsági szerve munkáját az MSZMP Központi Vezetősége [sic! Bizottsága helyett] és a Forradalmi Munkás-Paraszt kormány irányításával végzi.*”⁸⁸

A Belügyminisztérium munkájába a Magyar Szocialista Munkáspárt határozatai adott esetben egyes operatív ügyek szintjéig is beavatkozhattak. Az adminisztratív titkárok általában maguk is korábban belügyi vonalon dolgoztak. Az ideológiai és nemzetközi titkárok hivataluknál fogva is szoros együttműködésben voltak a III. Főcsoportfőnökség különböző szerveivel. A párt megkérdőjelezhetetlen szerepét

⁸² A határozatot közli: Az MSZMP KB határozatai és dokumentumai 1956–62. Szerk.: VASS HENRIK, SÁGVÁRI ÁGNES. Budapest, 1979. 664. o.; ZINNER TIBOR: Az 1962-es párthatározat. In: História, 1986/5–6. 40. o.

⁸³ Ezek szerint a Szovjetunióba internált Rákosit átvették a Magyar Szocialista Munkáspártba.

⁸⁴ PÜNKÖSTI ÁRPÁD: Rákosi Mátyás bukása, száműzetése és halála, 1953–1971. Budapest, 2001. 498. o.

⁸⁵ Ezzel a címmel írt regényt Moldova György az Államvédelmi Hatóság volt tagjairól.

⁸⁶ ZINNER TIBOR: Az ÁVH-s vezetők sorsa. In: História, 1996/3. 22. o. A teljesség igénye nélkül néhány név: Piros László a szegedi szalámigyár igazgatója lett, Kardos György a Magvető Kiadóné, Komlós János pedig a Mikroszkóp Színpadé. Ipper Pál a rádióban dolgozott, Bauer Miklós egy külkereskedelmi vállalatához került.

⁸⁷ BM KI 2180/1963.

⁸⁸ BMK 1958/3.

bizonyítja, hogy a különféle belügyminisztériumi utasítások mindig említést tettek az „illetékes párt- és állami szervek” felé történő rendszeres tájékoztatásról.⁸⁹ A pártelit legkevesebb két belügyes csatornán át tájékozódhatott a belügyi anyagról: A Belügyminisztérium napi Tájékoztatóiból és az ún. Szakelosztás-jelentésekből. A legszűkebb vezetés emellett még Napi Operatív Információs Jelentéseket is kapott.

A különböző ügyekre vonatkozóan operatív bizottságokat állítottak fel. A legtipikusabb példa erre az ellenzéki csoportok tevékenységének visszaszorítására alakult, 1980-tól operatív, 1988-tól konzultatív bizottság. A testület feladata, a párt vezető testületeinek tájékoztatása mellett, az ellenzéki politikai tevékenység elemzése és közvetlen javaslatok kidolgozása volt.⁹⁰

1982 márciusában a Politikai Bizottság az „ellenzéki, ellenzékiekedő” csoportok helyzetével foglalkozott. A vitában Kádár János az alábbi eligazítást adta Horváth István belügyminiszternek: *„Egyébként, amit mi adminisztratív intézkedésnek hívunk, az adminisztratív, de nem mindig belügyi. [...] Rámenni, egyszerűen rámenni, az istenit az anyjának, hát ezt mindenütt a világon csinálják és ez még nem is adminisztratív intézkedés, kellemetlenkednek nekik, no mert már harmadszor veszik el a hajtási igazolványt, vagy mit tudom én, mi a rossebet, hát miért nem lehet ezt megcsinálni? Lakást is megállapítják, hogy életveszélyes, átteszik szükséglakásba. [...] Ennek egy millió módja van, amit úgy hívnak, kellemetlenkedni kell nekik.”*⁹¹

Az állambiztonsági szervek létszámának alakulása 1945–1962 között:

1945. március 19.	182 fő
1945. június 23.	277 fő
1945. december 31.	897 fő
1946. december 31.	1526 fő
1947. december 31.	1662 fő
1948. december 31.	4546 fő
1949. december 31.	9027 fő
1950. december 31.	5803 fő
1951. december 31.	8145 fő
1952. december 31.	7673 fő
1953. december 31.	5882 fő

⁸⁹ TABAJDI GÁBOR–UNGVÁRI KRISZTIÁN: Elhallgatott múlt. A pártállam és a belügy. A politikai rendőrség működése Magyarországon, 1956–1990. Budapest, 2008. 20–21. o.

⁹⁰ Az 1988. július 1-jén létrejött Operatív Bizottság tagjai: Berecz János, a Központi Bizottság titkára, Pál Lénárd, a Központi Bizottság titkára, Csehák Judit, miniszterelnök-helyettes, Kamara János belügyminiszter. Lásd: TABAJDI–UNGVÁRI: 2008. 21. o.

⁹¹ MOL 288. f. 5/846. ö.e.

1954. december 31.	5795 fő
1955. december 31.	5758 fő
1956. október 15.	5823 fő
1957. december 31.	4837 fő
1958. december 31.	5250 fő
1959. december 31.	4531 fő
1960. december 31.	4540 fő
1961. december 31.	4630 fő
1962. december 31.	4867 fő ⁹²

A paramilitáris szervezetek

Ez már a kommunizmus vagy lesz ennél még rosszabb?
(Pesti bonmot)

R. Gárda

A totális diktatúrákra jellemző, hogy az állampárt hatalmának biztosítására a legmegbízhatóbb aktivistákból különböző félkatonai szervezeteket hoznak létre. Az első világháború után kifejlődött gyakorlatnak megfelelően 1945 után a Kommunista Párt Magyarországon is létrehozott egy ún. R. Gárdát, amelynek tagjai látszólag a pártrendezvények rendezői lettek volna, valójában a kék inges, vörös nyakkendős különítményeseket a rendőrség képezte ki és karhatalmi feladatokat láttak el (pl. más pártok rendezvényeit zavarták, a résztvevőket megverték – az egyik legkiri-vóbb eset a Szabadság Párt egyik tanácskozásának brutális szétverése volt⁹³).

Karhatalom („pufajkások”)

A kommunista hatalomátvétel után egy ideig nem tartottak igényt a „*lelkes amatőrök*” szolgálataira, de az 1956-os forradalom és szabadságharc leverése után valószínűs reneszánsza kezdődött a paramilitáris szervezeteknek. A Kádár-féle kormányt

⁹² BM KI 110. 16. doboz 06–01.

⁹³ HALAS LAJOS: Az R. Gárdától a Munkásőrségig. Budapest, 1986. Jellemző az R. Gárda egyik vezetőjére, hogy még a nyolcvanas években is dicsekedve beszélt erről az esetről. Az R. Gárda mozgalmi dala is kifejező: „*Vasból van a munkásököl/oda ütünk, ahova köll/Kisgazdapárt jobbszárnya/sokat ugrál, megbánja.*” I. m. 134. o.

1956. november 7-én éjjel, szovjet páncélosok hozták be a Parlamentbe. Budapesten a harcok csak november 11-én fejeződtek be. Ekkor szembesültek azzal a helyzettel Kádár Jánosék, hogy néhány tucat ÁVH-son kívül semmilyen fegyveres erővel nem rendelkeznek. A rendőrség szétfelbomlott, a magyar hadsereget a szovjet hadsereg lefegyverezte. Ezért kezdtek a volt ÁVH-sokból, párt- és szakszervezeti funkcionáriusokból és más megbízható káderekből karhatalmi egységeket szervezni. A szovjet hadsereg adott nehézfegyvereket, és mivel hideg volt, vattanadrágot és vattazubbonyt.⁹⁴ Ezen kívül kétnyelvű igazolványt kaptak,⁹⁵ de egész tevékenységük ellentétes volt mind a magyar, mind pedig a nemzetközi joggal. Sokáig nem volt szolgálati szabályzatuk sem. Csak 1957 januárjában készítették egyet.

Járőröztek, a civil lakossággal szemben erőszakosan léptek fel. Több helyen is – népellenes bűncselekményt elkövetve – sortüzet adtak le a fegyvertelen tömegre: a Nyugati pályaudvarnál, Salgótarjánban, Egerben.⁹⁶ Ártatlan emberek tucatjait tartóztatták le, akiket megkínóztak, megverték. Mind ez ideig nem tudjuk pontosan, hányan estek áldozatul a karhatalmisták kegyetlenkedéseinek.⁹⁷

A kádári vezetés még biztatta is őket. Münnich Ferenc pl. az alábbiakat mondta: „A karhatalom ellen sok panasz futott be. Szeretnék az ügyésekről is nemsokára ilyen híreket hallani...”⁹⁸

Az első, számunkra ismert karhatalmi szabályzat szerint: „A karhatalom állománya szeresse és védje hazáját, megingathatatlan hűséggel és szeretettel ragaszkodik dolgozó népünkhöz, pártunkhoz, kormányunkhoz, a felszabadító Szovjetunióhoz. A katonai és rendőri esküben foglaltak szellemében izzóan gyűlölje, kiméletlen harcot folytasson Népköztársaságunk eredményeire törő ellenségünk ellen, azok tevékenységét akadályozza meg, fogja el, vagy semmisítse meg őket.”⁹⁹

Létszámuk 1956. november végén Budapesten 3944, vidéken 5907 fő. Rendszerezített létszámuk 5992, de tényleges számuk 4625 volt (1957. január).¹⁰⁰

⁹⁴ A vattazubbony oroszul: pufajka. Innen lett a közismert pufajkások elnevezés. Vö. BERKI MIHÁLY: Pufajkások. Budapest, 1993.

⁹⁵ CSENKI ISTVÁN: A karhatalomról. In: Belügyi Szemle, 1987/5. 60–61. o.

⁹⁶ Sortüzek 1956. Szerk.: KAHLER FRIGYES. Lakitelek, 1993–1996. I. k. 31–32. o.

⁹⁷ ZINNER TIBOR: A kádári megtorlás rendszere. Budapest, 2001. 73. o.

⁹⁸ Sortüzek 1956. Szerkesztette: KAHLER FRIGYES. Lakitelek, 1993–1996. I–III. k. Hivatalos kitüntetés: 2/1957. (IV. 21.) NET határozat, a karhatalom érdemeinek elismeréséről.

⁹⁹ A Magyar Belügyminisztérium ORFK rendőri karhatalom karhatalmi kiképzésének végrehajtásához. (1957) 3.

¹⁰⁰ Rendőrségi napi jelentések, 1956. október 23.–december 12. Összeállította és szerk.: KAJÁRI ERZSÉBET. Budapest, 1996.

Munkásőrség

A. I. Mikojan¹⁰¹ már az 1956-os forradalom idején – nem lévén megfelelően tájékozott – azt javasolta, hogy a forrongást a pártbizottságok által szervezett munkásmilíciákkal kellene leverni. Ilyen fegyveres egységek létrehozását kísérelhették meg a Köztársaság téri Magyar Dolgozók Pártjának pártházában¹⁰² is.

A Munkásőrség megszervezésére végül is 1957 elejétől került sor. Kádár János 1957. január 14-én kijelentette. *„A vidéki erőt külön elő kell venni. Sorrend legyen: rendőrség vagy honvédség keretébe szervezett karhatalmi erő, vidéki népőrség (én ezt szívesen nevezném munkásőrségnek). Ide csak a pártbizottság által javasolt embereket lehet bevenni, ami nem jelenti azt, hogy csak párttagokat. Ezek forradalmi tartalékezredek legyenek, amelyeket – bár kezdetben szűkek – a pártbizottságok ajánlása alapján szedjenek össze. [...] Hogy nincsenek kiképezve? Majd a hatodik bevetésnél már tudni fogják, mi a feladatuk. Ezek tulajdonképpen a legmegbízhatóbbak. Ezekről próbarendőrként beszéltek, most karhatalmistáknak hívják őket, ami tulajdonképpen nem sok különbséget jelent.”*¹⁰³

Az Ideiglenes Intéző Bizottság 1957. január 29-i ülésének döntése¹⁰⁴ alapján pártvezetők, állami és gazdasági vezetők, alkalmazottak,¹⁰⁵ ÁVH-sok, rendőrök, katonák, pufajkások, munkások vettek részt a Munkásőrség szervezésében. A Munkásőrség parancsnoksága a szakirányítás szempontjából közvetlenül a Belügyminisztérium alá tartozott, azonban a rendelkezési jog a Magyar Szocialista Munkáspárt Ideiglenes Központi Bizottságát illette meg. A szervezeti szabályzat szerint a munkásőr, ha szolgálatot teljesít, *„hatósági közegnek tekintendő, és ugyanolyan jogok illetik – a fegyverhasználati jogot is beleértve –, mint az államrendőrség szolgálatában lévő tagját”*. Ezen kívül: *„Ha szolgálaton kívül támadás éri, önvédelemből fegyverét használhatja a rendőrség tagjaira vonatkozó szabályok szerint.”*

¹⁰¹ Mikojan, A. I. (1895–1978): a szovjet Minisztertanács első elnökhelyettese. Fontos szerepe volt az 1956-os magyarországi intervenció és az azt követő megtorlás koordinálásában. Később a Szovjetunió államfője lett.

¹⁰² GOSZTONYI PÉTER: A Köztársaság téri ostrom és a kazamaták mítosza. In: Budapesti Negyed, 1994/ősz. 78. o.; TULIPÁN ÉVA: Köztársaság tér, 1956. október 30. In: Korrajz 2002. A XX. Század Intézet Évkönyve. Szerk.: SCHMIDT MÁRIA. Budapest, 2004. 180. o.; HORVÁTH MIKLÓS: Részletek a Köztársaság tér történetéből. 2. rész. In: Magyar Honvéd, 1993. október 22. 40. o.

¹⁰³ Idézi: KENEDI JÁNOS: K. belügyi iratfelmérő jelentése a kastélyból. Budapest, 2000. 29. o.

¹⁰⁴ MOL 288. fond. 5/3. öe. Vö.: NÉMETHNÉ VÁGYI-SIPOS, id. mű 1993. II. k. 53–83. o., 107–136. o., 137–156. o., V. k. 175–207. o.; A Magyar Szocialista Munkáspárt határozatai és dokumentumai 1956–1962. Szerk.: VASS HENRIK, SÁGVÁRI ÁGNES. Budapest, 1973. 29–30. o.

¹⁰⁵ Dobozy Imre író, Trencsényi-Waldapfel Imre egyetemi oktató, Farkas Aladár szobrász, Rozsnyai Zoltán festőművész stb.

Az eredetileg üzemek védelmére létrehozott fegyveres testület feladatkörét széles körben határozták meg: a népi demokratikus államrend fokozottabb védelme, az „ellenforradalmi” elemek, restaurációk kísérleteinek hatékonyabb elhárítása, a fegyveres erők támogatása (1957. évi 13. sz. tvr.).

A Munkásőrség raj, szakasz, század, zászlóalj egységekből állt és közigazgatási egységek (községek, városok, városi kerületek, járások, megyék) szerint szerveződött.

Legfőbb parancsnoka a munkásőrség országos parancsnoka, akit a Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának javaslata alapján a kormány nevezett ki. A Munkásőrség minden tagját fel kellett szerelni puskával vagy géppisztollyal, és mindenkit pisztollyal, két-két kézigránáttal, századonként egy könnyűgéppuskával, ködgránáttal, könnyfakasztó gránáttal.¹⁰⁶ (Ezeket a fegyvereket kezdetben a szovjet hadseregtől kapták.)¹⁰⁷

Az 1957. évi 13. sz. tvr.-rel (vö: 3075/1957. Korm. hat.) „*törvényesített Munkásőrség*” létszáma tavasszal már 21 ezer, az év végére pedig több mint 30 ezer fő lett.¹⁰⁸ Az 1960-as évekre viszont elérték a 60 ezres létszámot, ami nagyobb lett, mint a magyar honvédség állománya. A testület tagjává vált a leszerelő mintegy 3 ezer karhatalmista is. (Az állomány mintegy 5%-a hivatásos!)

Egyenruhájuk hasonlított a második világháborús szovjet egyenruhához. Tiszt-helyettesek nem szolgáltak náluk, csak tisztek. Felszereltségük, technikai eszközeik, főleg híradó- és riasztásos rendszerük a kor viszonyai között magas színvonalúnak számított. A fegyveres testületek éves kiadásainak mintegy 4%-át fordították a Munkásőrség fenntartására.¹⁰⁹ Rendszerellenes megmozdulások esetére akciótervetek és vészforgatókönyvet dolgoztak ki.

A Munkásőrség Országos Parancsnokságának még az 5/1962. sz. utasítása alapján kiadott Szolgálati Szabályzata is a kényszerítő eszközök alkalmazásáról és a fegyverhasználatról szóltak. Személyes szabadságot korlátozó szolgálati intézkedéseket („*bekísérés*”, „*előállítás*”, „*elfogás*”), illetve kényszerítő eszközöket („*testi kényszerszt*”, „*könnygázszóró palackot*”, „*bilincset*”, „*gumibotot*”, „*fegyvert*”) alkalmazhattak.

Tényleges bevetésükre csak 1971–1972-ben, a március 15-i tüntetések szétverésekor került sor.

¹⁰⁶ HL-31. jegyzék, 1957/T. 89. cs.

¹⁰⁷ HL-31. jegyzék, 1957/T. 89. cs.

¹⁰⁸ KAHLER 1993–1996. I. k. 198. o.

¹⁰⁹ Lásd a költségvetési törvényeket.

Ifjú Gárda

Az Ifjú Gárda a Szovjetunióban, 1942-ben alakult, Molodaja Gvargyija néven.¹¹⁰ Vezetőik Oleg Kosevoj, Ljubov Sevcova stb. voltak. Magyarországon eredetileg a Kommunista Ifjúsági Szövetség rendezvényeit biztosító rendező gárdából kialakított, a militarista nevelést erősítő szervezet volt,¹¹¹ amelyet – a Munkásőrséghez hasonlóan – az állampárt irányított. Az Ifjú Gárda tagságából toborozták leginkább a munkásőröket.

Általában a középiskolákban, a munkahelyekre alapozva szervezték meg az egységeiket. Ritka volt a területi alapon működő szervezet. Katonai egységek szerint alakították ki az állományt: raj, szakasz, század, zászlóalj. Parancsnokaik megyei szinten már hivatásos katonatisztek voltak. Ennek révén tudták az Ifjú Gárdát beépíteni a katonai hierarchiába. Ezzel egyúttal a fegyveres erők utánpótlását is biztosítani tudták.

Fiúk és lányok 14 éves kortól egyaránt teljesíthettek szolgálatot. A belépés önkéntes volt, de a felettes Kommunista Ifjúsági Szövetség véleményét kikérték a belépő politikai megbízhatóságáról.

A gárdisták egyenruhát viseltek: sötétkék orkándzseki, Lenin-sapka, IG-jelvénnnyel. Általános honvédelmi kiképzést kaptak és szakági felkészítésben is részt vettek. (Szakágak: honvéd, határőr, polgári védelem, munkásőr, rendőr, tűzoltó, vízi rendész.)

Több alkalommal is karhatalmi feladattal bízták meg az Ifjú Gárdát. 1974-ben pl. központi utasítást adtak ki arról, hogy a munkásőrökkel együtt „*az olyan személyeket, akik feltűnően nagy, vagy a hagyományos kokárdánál feltűnőbb nemzeti színnű szalagot viselnek, beszéljék rá annak levételére. A szalag levétele után távolítsák el a helyszínről, az adatainak egyidejű feljegyzésével.*”¹¹²

¹¹⁰ Harcaikról egy regényben is megemlékeztek: FAGYEJEV, A.: Ifjú Gárda. Budapest, 1980.

¹¹¹ MARKÓ GYÖRGY: A KALEF. A Moszkva téri galeri 1964–1965. Budapest, 2005. 12. o.

¹¹² TABAJDI GÁBOR–UNGVÁRY KRISZTIÁN: Elhallgatott múlt. A pártállam és a belügy. A politikai rendőrség működése Magyarországon, 1956–1990. Budapest, 2008. 370. o.

BUSCH BÉLA

A személyiség büntetőjogi védelme, különös tekintettel a fegyveres testületek keretében megvalósuló deliktumokra

III. rész

A cikksorozat I. része a személyiség jogi védelmének általános elvi és szociológiai alapjait, továbbá alkotmányjogi és polgári jogi eszközeit, valamint ezek érvényesülésének módjait vázolta. A II. rész a büntetőjogi védelem elméleti alapjait, továbbá a szabadság védelmének eszközeit, valamint a legáltalánosabb törvényi tényállások szabályait ismertette.

Jelen rész a titok, a következő rész pedig a becsület, a jóhírnév, az emberi méltóság büntetőjogi védelmének elvi alapjait és gyakorlati eszközeit mutatja be.

A titokszféra védelme és megsértése

Általános megállapítások

A titok fogalma

A titok az emberek szűkebb köre által ismert és korlátozott körben megismerhető – a jog számára önmagában megragadhatatlan – tudattartalom. Ezért a jogi védelem tárgya nem maga a titok, hanem annak csupán külső megnyilvánulása. Ilyen lehet a nyelvi formában vagy egyéb módon kifejezett adat, tény, értesülés közlése másokkal, vagy rögzítése közlésre, illetve megismerésre alkalmas módon. A gondolat rögzítése sokfajta anyag segítségével és sokfajta alakban történhet.

Törő Károly szerint titokról csak addig beszélhetünk, amíg valamely tény, adat az emberek szűkebb köre ismer, amíg a titok megőrzésére lehetőség van. Nyilvánosságra hozatal után többé nincs titok, amit a jog abszolút hatállyal oltalmazhat, akkor sem, ha a nyilvánosságra hozatal jogellenesen történt. Ezután csak azzal szemben lehet fellépni, aki a titkot jogellenesen nyilvánosságra hozta, a titokkal a nyilvánosságra hozatalt megelőzően, illetve azzal összefüggésben jogosulatlanul visszaélt.

A nyilvánosságra hozatal megítélése mindig viszonylagos.¹ Lehetséges az is, hogy a titkot nem valamely közvetlen tény-, adat-, ismeretközlés, nem is az ezek megismerését, felidézését, közvetítését szolgáló eszköz tartalmazza, fejezi ki. Előfordul, hogy valaki saját, közvetlen észlelése alapján szerez tudomást olyan tényről, eseményről, magatartásról, cselekményről, állapotról, tulajdonságról, eljárásról, amelynek a titokban tartására szükség van. *„Titok lehet olyan észlelet is, amelyről az érintett személy nem is tud.”*²

A titok polgári jogi védelme

A titok jogi védelme több jogágazat feladata. Elsősorban a büntetőjogi, az államigazgatási és a polgári jogi védelem jelentős. A titok polgári jogi védelmét az egyéb védelmi eszközöktől a polgári jog általános elhatárolási ismérvei szerint kell megkülönböztetni. Tehát a polgári jogi védelem egyedileg meghatározott szükséglet kielégítést, helyreállítást, elégtételadást, megelőzést, vagyoni vagy nem vagyoni jóvátételt szolgál. Erre a védelemre azokban az esetekben is szükség lehet, amikor az államigazgatási és a büntetőjogi védelem feltétele a szélesebb körű társadalmi védekezés indokoltsága, illetve a cselekmény, vagy az elkövető társadalom veszélyessége és büntethetősége hiányzik. Külön szabályok vonatkoznak többek között – a levéltitokra, az orvosi, az ügyvédi, az üzemi, az üzleti titokra és egyes nyilvántartások titkosságára.

A személyes titok általános polgári jogi védelmének az alapja a Ptk. 81. §-ának a magántitokra és az üzemi, illetve üzleti titokra vonatkozó általános tartalmú rendelkezése, amely szerint személyhez fűződő jogot sért, aki a birtokába került titkot nyilvánosságra hozza vagy azzal egyéb módon jogosulatlanul visszaél.

A titok védelme tehát személyhez fűződő jog, amely a Ptk. 75. § (1) bekezdése értelmében a törvény védelme alatt áll, és amelyet mindenki köteles tiszteletben tartani. Ez a szabályozás, ha ellentétes rendelkezés nincs, bármiféle titok védelmére

¹ TÖRŐ KÁROLY: Személyiségvédelem a polgári jogban. KJK. Bp. 1979. 434.

² BALÁS P. ELEMÉR: Személyiségi jog. Szladits által szerkesztett Magyar Magánjog. 640.

kiterjed. A személyes titok védelme személyiségi polgári alanyi jog, amely részben a titok megőrzésére, a titok megőrzésének a követelésére, részben a titokkal való visszaélés kizárására jogosít.

Mindenki jogosult a saját titok megőrzésére. Külön kötelezettségvállalás, vagy jogszabályi előírás nélkül senkitől nem lehet követelni, hogy a titkot feltárja, mással közölje.

Az idegen titok megismerése önmagában nem jogsértő. Az ismeret mint emberi tudattartalom a jog számára hozzáférhetetlen. „*Az észlelet és ismeretszerzés maga nem tiltható meg.*”³

Jogsértő lehet azonban az idegen titoknak a külső szemlélő által is észlelhető módon történő jogosulatlan, visszaélésszerű megszerzése, kifürkészése.

Törő Károly szerint a Ptk. 81. §-ának és 75. § (1) bekezdésének az együttes értelmezése alapján a személyes titok olyan személyhez fűződő jog, amit a törvény véd, és amit mindenki köteles tiszteletben tartani.

A személyes titok tiszteletben tartására vonatkozó kötelezettséget nem csupán az sérti meg, aki az idegen titkot nyilvánosságra hozza, illetőleg aki a már megszerzett idegen titokkal visszaél, hanem az is, aki az idegen titkot visszaélésszerűen, a jogosított hozzájárulása nélkül, annak a kijátszásával szerzi meg.⁴

A Ptk. 81. §-a a titokvédelmet kívánja rendezni. A korábbi törvény 83. §-ának (1) bekezdése együtt szabályozta a levéltitkot és a magánlakáshoz, valamint a jogi személy céljaira szolgáló helyiséghez fűződő jog kizárólagosságát és a levéltitok megsértésének a következményeit terjesztette ki arra, ha valaki egyéb bizalmas természetű irattal él vissza más jogos érdekének sérelmére. Ez a rendelkezés az 1977. évi IV. évi törvényben önálló védelemhez jutott, azonban korántsem abban az értelemben, hogy egységes titokvédelemről beszélünk.

A példálódzó felsorolás megkülönbözteti a levéltitkot, továbbá a magántitok, az üzemi vagy üzleti titok fogalmát. A levéltitoknál önmagában már a sértést személyhez fűződő jog sérelmének tekinti, míg az egyéb magántitok, üzemi vagy üzleti titok ismerete (birtokába jutás) és annak jogosulatlan nyilvánosságra hozatalát *vagy* ezzel egyéb módon való visszaélést minősíti a személyhez fűződő jog megsértésének.

A levéltitok

Külön említi a Ptk. a levéltitok – és az irodalom ehhez hozzáfűzi a távközlésre vonatkozó titok – megsértésének az eseteit. Tilos – a törvény vagy a rendelkezésre

³ SZEMÉLYI KÁLMÁN: Névjog. Bp. 1915. 58.

⁴ TÖRÖ KÁROLY: Személyiségvédelem a polgári jogban. KJK. Bp. 1979. 440.

jogosult felhatalmazása nélkül – más levelét birtokba venni, felbontani, akár zárt, akár nyílt idegen levelet elolvasni, tartalmát mással közölni, nyilvánosságra hozni, felhasználni, az abban foglalt titokkal visszaélni. A levéltitok védelmére vonatkozó rendelkezések mindenkire érvényesek, mindenki köteles a levéltitkot tiszteletben tartani.

Törő Károly szerint „*a levél a bizalmas természetű adatközlés tipikus alakzata. Bármiféle gondolat, érzelem, akarát közlésének az eszköze lehet, az egyszerű értesítéstől az irodalmi alkotásig. Megjelenési formája különböző, általában iratként jelenik meg papíroson írásjelekkel. A megjelenési alak azonban nem feltétele a levélnek. Nem változtatja meg a levél jellegét, ha papiruszra, pergamenre, vászonra, szövetre, selyemre, bőrre írják, esetleg fába, vagy kőbe vésik.*”⁵

A levéltitok védelmével kapcsolatban elterjedt az a felfogás, hogy a levél mindig közös irat, mert fogalmi eleme a feladó és a címzett. Közös titok alatt értjük azt, hogy vannak olyan esetek, amikor az adott titok közös, tehát több személy közös ismeretét tartalmazza, érdekkörüket érinti. Ez nem azonosítható sem a közös tulajdonnal, sem a jogközösséggel.

Általában – ismételten Törő Károlyra hivatkozva – a levél mindig közös irat, mert fogalmi eleme a feladó és a címzett. A közös titok védelmére vonatkozó szabályok a levél, illetőleg a levéltitok sajátos jellegéből eredő eltérésekkel alkalmazandók. Ebből következik, hogy a gyakorlatban mind a feladót, mind a címzettet terheli a titoktartási kötelezettség, amíg a másik fél nem járul hozzá a közzétételhez. Mégis a két személy helyzete nem azonos.

A közlés a feladótól származik és így a feladó nincs korlátozva abban, hogy az általa közölt tényeket, adatokat, körülményeket másokkal is tudassa. Ezzel szemben a címzettnek már a közös titok szabályai válnak irányadóvá. Ő csak a feladó hozzájárulásával közölheti a levélben foglalt titoknak minősülő tartalmat.

A névtelen levélnek relatív hatálya van, csak a címzettel szemben nem tekinthető levélnek, vagyis ezzel kapcsolatban a címzettet semmiféle titoktartási kötelezettség nem terheli, tartalmát szabadon felhasználhatja, ismertetheti, nyilvánosságra hozhatja.

A nem névtelen levél esetében a címzettel szemben a közös titokra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

A levélbeli közléssel a levél tartalma, a feladó és a címzett közös titkává válik.

Más vélemény szerint a címzett csupán közzétételre nem jogosult, de mással közölheti a levél tartalmát, ha az nem ütközik a jó erkölcsbe.⁶

⁵ TÖRŐ KÁROLY: Személyiségvédelem a polgári jogban. KJK. Bp. 1979. 456.

⁶ BALÁS P. ELEMÉR: Személyiségjog. Szladits által szerkesztett Magyar Magánjog. 645.

Sajátságos megközelítést igényel a posta szerepe a levéltitok megőrzésében. A posta továbbítás végett a szükséges ideig jogszerűen tartja birtokában a levelet. A posta a levelek továbbításával polgári jogi jellegű szolgáltatást végez. A posta és a feladó között a postára adással – mint ráutaló magatartással – harmadik személy (a címzett) javára szóló szerződés jön létre. A posta részben a feladó, részben a címzett nevében és érdekében jár el. A posta általában nem jogosult a levél tartalmát megismerni, de kivételesen indokolt esetekben a postai küldeményt is felbonthatja. Ilyen esetek például, ha a küldeményt nem lehet kézbesíteni, a küldemény megsérült és felbontása a tartalom megállapítása, megóvása végett szükséges, vagy alapos a gyanú, hogy a küldemény a postai szállításból kizárt vagy olyan dolgot tartalmaz, amelyre vonatkozóan postai szabályzat feltételeit nem tartották meg.

A levéltitok megőrzése azonban nemcsak a személyeket terheli, hanem mindenképpen kötelezettséggént jelentkezik a távközlés minden eszközében, így a postai tevékenységben (1964. évi II. Tv.) az alkalmi küldöncök és a szóbeli üzenetközvetítők, valamint az egyéb távközlési titok tekintetében is.

„A posta – a postáról és a távközlésről szóló törvény 4. §-ának (2) bekezdése és az 5. §-ának (1) bekezdése szerint: díj ellenében – bárki által igénybe vehető szolgáltatás. Ugyanakkor ez a tevékenység nem minősül – a kihagyás folytán közszolgáltatásnak és a posta nem közüzem. Ennek következtében az erre vonatkozó egyéb kötelezettségek, tehát például a küldemény állagának érintetlenül hagyása, megsérüléstől óvása stb. nem esnek a polgári jog szabályai alá.”⁷

A magántitok, az üzleti és az üzemi titok

A személyhez fűződő jogok titokvédelmi szabályainak külön területe a magántitok, az üzleti vagy az üzemi titok.

Amíg a levéltitok megsértése megvalósul önmagában, a benne foglalt közlés illetéktelen tudomásszerzésével, illetőleg továbbítás nélkül is, addig a magántitoknál, az üzemi vagy üzleti titoknál a birtokba jutáson túlmenően ennek jogosulatlan nyilvánosságra hozatala vagy egyéb módon való visszaélés jelenti a személyhez fűződő jog megsértését.

A magántitok rendkívül széles körben átfogja mindazt a titokszférát, amely nem levéltitok, nem üzleti vagy üzemi titok. A magántitok legfontosabb csoportja a hivatásbeli titok, ennek a magyar jogban két nagy csoportja alakult ki, nevezetesen az orvosi titoktartás és az ügyvédi titoktartás.

⁷ ASZTALOS LÁSZLÓ: A Polgári Törvénykönyv magyarázata. 7. fejr. KJK. Bp. 1981. 385.

A titoktartási kötelezettség polgári jogi védelmének sajátos tárgya az üzemi és az üzleti titok. A Ptk. 81. §-a értelmében az általános titokvédelem szabályai az üzemi és az üzleti titokra is vonatkoznak.

A titokvédelem általános rendelkezéseit azonban az üzemi és az üzleti titok sajátosságainak megfelelően kell ezekben a különös esetkörökben alkalmazni.

Az üzleti és az üzemi titok a személyiség védelme mellett rendszerint vagyoni értéket is kifejez.

„Az üzemi titok tárgya valamely üzem (műhely, gyár, gazdasági tevékenység végzésére hivatott egység) rendeltetésszerű működésével kapcsolatos bármilyen eljárásra, gyártásra, gazdasági eredmény létrehozatalára vonatkozó – ismeret, utasítás – (gyártás technológiai előírás) módszer, megoldás, rajz, terv, műszaki jellegű minta (modell, szabvány, vény).”⁸

Munkajogi szempontból az üzemi titok az – az állami vagy szolgálati titoknak nem minősülő – a vállalati működési és ügyviteli vagy egyéb adata, okmánya, műszaki megoldása, amelyet a vállalat írásbeli rendelkezéssel annak minősít. Ez történhet az adatok, okmányok valamint műszaki megoldások bizonyos körére általánosságban vagy esetenként időbeli korlátozással, illetve anélkül.

Valójában azonban az üzemi titokra vonatkozó terjedelem ennél szélesebb. Az üzemi titoknak minősített tudomáson túlmenően sem közölhet a dolgozó illetéktelen személlyel olyan adatot, amely munkaköre betöltésével összefüggésben jutott tudomására és amelynek közlése a vállalatra vagy más személyre hátrányos következménnyel járhat.

Az üzemi titok akár regisztrált (írt, leírt), akár ettől függetlenül a tevékenység módszerében is jelentkezhet és ennek következtében a titkossága az, ami védelmet élvez.

Üzleti titoknak kell tekinteni – megfelelő értelmezéssel – valamely üzleti, kereskedelmi, gazdasági tevékenység rendeltetésszerű működéséhez, megvalósításához, illetőleg elősegítéséhez szükséges minden olyan ismeretet, értesülést, adatot, ténytet, amelynek a titokban tartására lehetőség van. A titok tárgya tehát az üzleti tevékenységgel kapcsolatos.

A titok tiltott felfedése

Angyal Pál szerint: *„a titok tágabb értelemben véve (res arcana), mint az a valóság (tünemény, jelenség vagy képzet), mely az emberek ismeretkörén kívül esik, s melynek ismeretéhez az ember értelmének gyengesége, s érzékszerveinek tökéletlensége miatt hozzá nem férhet. A tágabb értelemben vett titok jogi védelmet nem igényel,*

⁸ TÖRÖ KÁROLY: Személyiségvédelem a polgári jogban. KJK. Bp. 1979. 492.

mert nincs szabály, amely a fátyol fellebbentését tiltaná, nincs ki a titok körén belül volna, s az abba való behatolás ellenállást foglalhatna. Amint a res nullius, melynek bírásától mindenki el van taszítva, kívül esik a jog birodalmán, azonképpen a res arcara sem szorítható jogi szabályok keretei közé. A szorosabb értelemben vett titok (secretum) már jogilag is releváns: ezen mindaz a bárki által megismerhető, de tényleg csak egy, vagy korlátozott számú egyén tudatkörében létező és harmadik személyek elől elzárt oly valóság (tünemény, jelenség, képzet, érzelem, gondolat stb. s mindezek megtestesítői) értendő, melyre vonatkozólag bizonyos méltánylandó érdek azt kívánja, hogy ez mások ismeretkörébe ne jusson.”⁹

A titok védelmének lényegét szintén Angyal Pál fogalmazza meg: „a titok java a személyiségi javak közé tartozik, minél fogva éppoly mérvben és határok között részesítendő védelemben, mint más személyiségi javak. A titok javának büntetőjogi védelme is igazolt tehát, de csak abban az esetben, ha a titok java oly értéket képvisel, melynek erkölcsi vagy egyszerűen társadalmi, sőt magánjogi, közigazgatási jogi védelme az uralkodó társadalmi felfogás szerint elegendőnek nem mutatkozik, vagy ha a sértő vagy veszélyeztető támadás oly jellegű, mely akár önmagában, akár a titok javához viszonyítva a magánjogi vagy közigazgatási jogi beavatkozásnál fokozottabb fellépést igényel, illetve, ha a titok javában rejlő érték a korbéli társadalmi felfogás szent becsesebb, mint az idegen titok körébe való behatoláshoz, az idegen titok tudomásulvételéhez, illetve közléséhez fűződő érdekből folyó érték.”¹⁰

Angyal Pál hozzáteszi még azt is, hogy a mai szociális gondolkodás a titokban maradás érdekére helyezi a hangsúlyt, minél fogva megerősödött az a tétel, hogy bizonyos kivételektől eltekintve az állam sincs jogosítva mások titkaiba benyomulni.

A hivatási titok büntetőjogi védelme csak az utolsó évszázadokban erősíti annak sokáig csupán magánjogi vagy erkölcsi szabályon, illetve egyszerűen társadalmi szokáson alapuló oltalmát. A cselekmény, amely abban áll, hogy valaki a hivatása gyakorlata folytán tudomására jutó titkokat elárulja, mással közli – a legutóbbi időkig – a csalás vagy a becsületsértés fogalmi körébe ékelődött be, néhol pedig mint hivatali deliktum szerepelt.

A Csemegi-kódex rendelkezései szerint a hivatási titok megsértésének vétségét követi el az a közhivatalnok, ügyvéd, orvos, sebész, gyógyszerész, szülésznő, aki valamely család vagy személy jó hírnevét veszélyeztető és hivatalánál, állásánál vagy foglalkozásánál fogva megtudott vagy reá bízott titkot alapos ok nélkül másnak felfedez.

Nagyon fontos e vétségnek a jogellenességi eleme. A törvény csak azt rendeli büntetni, aki a titkot alapos ok nélkül fedezi fel, így nem tartozik a büntetni rendelt

⁹ ANGAL (1929)

¹⁰ ANGAL (1929)

esetek közé az, ha a megjelölt személyek a tudomásukra jutott vagy reájuk bízott titokról a hatóságot kötelességükhöz képest értesítik vagy ha ezáltal megkérdőztetvén vagy mint tanú kihallgattatván azt a hatóság előtt felfedezik.

A titok megsértése

A Csemegi-kódex a tárgyalási titok büntetőjogi védelmével azoknak a perjogi háttárhoz tartozóknak kíván érvényt szerezni, amelyeknél fogva bizonyos különleges és a vonatkozó jogszabály által méltányolt érdekből a per, illetőleg eljárás adatai a nagyközönség előtt el vannak zárva.

A nem nyilvános tárgyalásokról a közönség közvetlen meghallgatás útján tudomást nem szerezhethet, de nincs kizárva, hogy akár a perben érdekelt, akár a bíróság tagjai vagy a felek, a tanúk, a szakértők, egyéb perbeli személyek, az ún. bizalmi férfiak a tárgyalás befejezése után nyilvánosságra hozzák a zárt ajtók mellett lefolyt tárgyalásnak e körülményből következtethetően titokban tartandó, vagy legalábbis nem a nagyközönségnek szánt adatait.

Nehogy a nyilvánosság kizárására vonatkozó perjogi rendelkezések csupán az egyszerű tilalom szavát hangoztatva, következmények nélkül megkerülhetők és ki játszhatók legyenek, a törvény büntetőjogi szankciót fűz a tilalom megszegéséhez és büntetéssel sújtja a tárgyalási titok megsértését.

A BHÖ 388. §-a szerint azon közhivatalnok, ügyvéd, orvos, sebész, gyógyszerész, szülésznő, aki valamely család vagy személy jó hírnevét veszélyeztető és hivatalánál, állásánál vagy foglalkozásával fogva megtudott vagy reá bízott titkot alapos ok nélkül másnak felfedez, büntetést követ el.

Az 1961. évi V. törvény miniszteri indokolása szerint: a magántitok sértés szabályozásánál az alanyi kör meghatározása az elsősorban tisztázandó feladat. Álláspontja szerint minden hivatás gyakorlójától méltán el lehet várni, hogy a foglalkozásánál fogva rábízott, illetve megtudott titkot megőrizze.

A BHÖ 388. § (1) bekezdésében foglalt taxatív felsorolás tehát szűk körű, helyesebb, ha a törvény a szükségképpen hiányos taxatív felsorolás mellőzésével általánosságban mondja ki, hogy aki a foglalkozásánál fogva megtudott titkot elárulja, büntetendő. A foglalkozás mellett a hivatal, állás vagy hivatás kifejezéseknek a törvényi tényállásba felvétele azonban felesleges.

A foglalkozás fogalmának terjedelme helyes értelmezés mellett magában foglalja a másik három fogalmat is. Számosan a politikai-társadalmi, kulturális életben töltenek be fontos funkciókat anélkül, hogy ez foglalkozásuk, hivatásuk lenne. Az ilyen személyek közmegebízásuk teljesítése folytán gyakran jutnak magántitok

birtokába. A társadalomnak fontos érdeke fűződik ahhoz, hogy a tagjai bizalommal forduljanak e közmegbízatást teljesítő személyekhez. A jogtárgy eredményes védelme ezért megköveteli, hogy ezek a személyek is alanyai lehessenek a magántitok megsértése büntetettének.

A BHÖ csak az olyan titkot védte, amelynek a felfedezése valamely család vagy személy jó hírnevét veszélyeztette. Ez a meghatározás voltaképpen kirekesztett a titokvédelem köréből számos olyan körülményt, amelynek a titokban tartása az érdekelt szempontjából feltétlenül kívánatos volt.

A titok fogalmából következik, hogy annak elárulása az érdekeltre hátrányos, mert a titok fogalmi eleme, hogy rejtve maradásához az érdekeltnek érdeke fűződik. A titok védelmét biztosító szabály felállításánál tehát mellőzni kell minden megszorítást és a hivatás gyakorlása körében megtudott titok elárulását általánosságban kell büntetés alá helyezni. Az idegen titok körébe való jogtalan benyomulás kiemelkedő esete a levéltitok megsértése. Az, aki másnak a titkát egyébként kifürkészi, általában nem esik büntetés alá, mert a társadalom az egyén feladatává teszi titkának a megóvását.

Másképp áll az eset a levéltitok szempontjából. Közléseinket időnként kénytelenek vagyunk a postára bízni és ezzel kifejezést is adunk annak az akaratunknak, hogy közléseink tartalma ne kerüljön illetéktelen személy tudomására. Nem véletlen tehát, hogy a büntető törvénykönyvek jelentős többsége a titoksértések nagy sokaságából csak a levéltitok megsértését és a hozzá hasonló cselekményeket vonja büntetés alá, míg a levéltitok esetén kívül az érdekeltre bízva, hogy titkának a megőrzéséről gondoskodik.

A gazdasági titok megsértése

A szabad verseny korlátatlanságának eszmevilágában sokáig alapelvül szolgált, hogy gazdasági titkait ki-ki védelmezze meg úgy, amint tudja és kár esetén érje be a magánjogi elégtétellel.

Fokozottabb és különösen büntetőjogi védelemre akkor gondolt először a törvényhozó, amikor a hatósági közegeknek némely iparágba bizonyos ellenőrzési, illetőleg felügyeleti és betekintési jogot biztosított.

Később a védelem e hatósági közegeken kívül azokra is kiterjedt, akik akár mint alkalmazottak, akár mint beavatottak a gazdasági titkokról tudomást szereztek, illetve akik jogszabályba vagy a jó erkölcsbe ütköző módon jutottak az ily nemű titok birtokába és azt felfedezték, mással közölték, nyilvánosságra hozták, vagy kihasználták.

A Csemegi-kódex elismervén a gazdasági titoknak mint jogi védelmet érdemlő érdeknek a büntetőjog eszközei útján is igényt tartó minőségét, habár nem minden vonatkozásában, de leggyakorlatiasabb formájában mint üzleti és üzemi titkot elég széles keretek között a büntetőjog védelme alá helyezte.

A magántitok megsértése

A magántitok büntetőjogi védelme arra épül, hogy társadalmunkban a magántitok megőrzése minden olyan személytől megkövetelhető, aki – bármilyen módon – magántitok birtokába jut. A magántitok megsértése szoros kapcsolatban áll az előzőekben tárgyalt személyi szabadság elleni bűncselekményekkel. A sértettnek (jogosítottak) itt is a legszemélyesebb érdeke, hogy magántitkai felett kizárólagosan rendelkezzen, illetőleg azok illetéktelenek számára hozzáférhetetlenek legyenek.

A bűncselekmény jogi tárgya a sértettnek titka megőrzéséhez fűződő személyiségi joga. A magántitok megsértése is akadályozza a személyiség szabad érvényesülését, hátrányosan érintheti a sértett társadalmi, családi helyzetét, környezetéhez való viszonyát, ezért annak megőrzése minden olyan személytől megkövetelhető, aki bármely funkció folytán ilyen titok birtokába jutott. Ez indokolja a büntetőjogi védelem szükségességét és szabja meg a határait.

A Btk. 177. § (1) bekezdés alapján: aki a foglalkozásánál vagy közmegbízásánál fogva a tudomására jutott magántitkot alapos ok nélkül felfedi, vétséget követ el.

A magántitok fogalmát a törvény nem definiálja. A magántitok a közfelfogás szerint minden olyan, csak szűk körben ismert bizalmas tény, körülmény vagy adat, amelynek megőrzéséhez az érintett személynek méltányolható érdeke fűződik.

Miután valamely tény titoknak minősíteni csak a konkrét körülmények vizsgálata alapján lehet, elmondhatjuk, hogy e törvényhelynél a titok relatív fogalom.

„A magántitok a megjelenési formáját illetően lehet ún. eszmei titok (csak a beavatottak tudatában rögződött), vagy materiális titok (valamilyen tárgyasult formában rögzített: leírt, lefényképezett, kép- vagy hangfelvételen rögzített tény vagy adat). Tartalmát illetően lehet személyi vagy erkölcsi jellegű (mint például a sértett betegsége, szellemi- vagy testi hibája, családi, erkölcsi vagy társadalmi megítélést maga után vonó egyéb körülményei), vagy vagyoni-dologi jellegű (mint például a vagyoni helyzete, adóssága, hitelképessége, bank- vagy takarékbetétje stb.).”¹¹

Az elkövetési magatartásnak – a titok felfedésének – alapos ok nélkül kell történnie. A büntetőtörvények ugyanis kellő indok esetében megengedik a magántitok

¹¹ HORVÁTH – KERESZTI – MARÁZ – NAGY – VIDA (1999), 172–173.

felfedését, így alapos ok a felfedésre mindaz, ami társadalmi jelentőségű, ezáltal súlyát tekintve felülmúlja a sértettnek a titoktartáshoz fűződő érdekét. Ide sorolható a törvényben meghatározott kötelesség teljesítése, adatszolgáltatási, feljelentési kötelesség, ártatlan személyt mentő körülmény bejelentésének kötelessége, tanúzási kötelesség teljesítése, valamely, a sértett érdekénél jelentősebb személy, közösségi érdek szolgálata. Általános elvként azonban leszögezhető, hogy a titkok felfedésének ez esetekben is a legszükségesebb keretek között kell megtörténnie. Így a hatóság részére felfedett titoknak magánszemélyek számára továbbra is elzártnak kell maradnia.

Nem valósul meg viszont a bűncselekmény, ha a titok felfedése nem jogellenes. Itt is érvényesülnek tehát a jogellenességet kizáró okok, például a sértett beleegyezése. Sajátos helyzetben van e bűncselekmény vonatkozásában a bűncselekmény tanúja. A tanú nem köteles tanúvallomást tenni, ha titoktartásra köteles és nem mentették fel a titoktartási kötelezettség alól. Ha azonban ennek ellenére tanúvallomást tesz, akkor sem valósítja meg a bűncselekményt, ilyen esetben ugyanis hiányzik a cselekmény jogellenessége, hiszen a bűncselekmény felderítése alapos oknak minősül.

Kizárhatja a jogellenességet a sértett beleegyezése is.

A bűncselekmény megvalósulásához szükséges további konjunktív feltétel, hogy a tettes foglalkozásánál vagy közmegbízásánál fogva jusson a titok birtokába. A foglalkozás és a közmegbízás fogalmára nézve a levéltitok megsértésénél kifejtettek az irányadók.¹²

Tipikusan ebbe a körbe tartozik az ún. hivatásbéli titkok felfedése (például ügyvédi titok, orvosi titok).

„Az ügyvédet titoktartási kötelezettség terheli minden olyan tényt és adatot illetően, amelyről a hivatásának ellátása során szerzett tudomást. E kötelezettség független az ügyvédi megbízási jogviszony fennállásától, és az ügyvédi működés megszűnése után is fennmarad. A titoktartási kötelezettség kiterjed az ügyvéd által készített és a birtokában levő egyéb iratra is, ha ez a titoktartás körébe tartozó tényt, adatot tartalmaz. Az ügyvédnél folytatott hatósági vizsgálat során az ügyvéd nem tárhatja fel a megbízójára vonatkozó iratokat és adatokat, de a hatóság eljárását nem akadályozhatja. A megbízó, a jogutódja és a törvényes képviselője a titoktartási kötelezettség alól felmentést adhat. Az olyan tényről és adatról, amelyről mint védő

¹² Így a foglalkozás mint gyűjtőfogalom magában foglalja a hivatás és az állás fogalmakat is, amelyek esetében nem szükséges, hogy az szakképzettséghez legyen kötve. Közmegbízás a nem munkakörrel kapcsolatos megbízásból végzett állami, államigazgatási tevékenységhez kapcsolódó, vagy társadalmi tevékenység ellátása.

*szerzett tudomást, az ügyvéd és az alkalmazott ügyvéd felmentés esetén sem hallgatható ki tanúként. A titoktartási kötelezettség az ügyvédi irodákra és alkalmazottakra, az ügyvédi szervekre, ezek tisztségviselőire és alkalmazottaira megfelelően irányadó.*¹³

A bűncselekmény *delictum proprium*, amelynél a tettességhez szükséges ismérvek nem az általános szabályokat követik, hanem speciális az alany, így csak olyan személy követheti el a magántitok megsértését, aki személyes kvalifikáltsággal rendelkezik: foglalkozásánál vagy köz megbízatásánál fogva ismeri meg a titkot. Ebből következőleg az ilyen speciális személyes követelményekkel nem rendelkező, ám az elkövetési magatartást megvalósító személy nem valósítja meg a bűncselekményt, illetve ha szándéka a tettes felfedési szándékát fogta át, úgy részesként felel.¹⁴

Amennyiben az elkövető egyben hivatalos személy is, úgy cselekménye vagy hivatali visszaélésnek minősül, ha a titkot jogtalan előnyszerzési vagy jogtalan hátrányokozási céllal fed fel.

A magántitok megsértése csak szándékosan követhető el. Az elkövető tudatának át kell fognia, hogy a birtokában lévő titok magántitok, illetve, hogy a felfedése okot adó körülmény nem alapos. A felfedésre alapos okkal kapcsolatban merülhet fel az elkövető szándékánál a cselekmény társadalomra veszélyességében való tévedés, ám az is csak akkor, ha erre a tévedésre alapos oka volt.

A bűncselekmény minősítő eredménye a jelentős érdeksérelem, amelynek fogalmára, illetve megvalósulására a levéltitok megsértésénél kifejtettek az irányadók.¹⁵

A magántitok megsértése a titok minősége alapján határozható el az államtitok és a szolgálati titoksértéstől.

„Akkor is államtitoksértés (Btk. 221. §), vagy szolgálati titoksértés (Btk. 222. §) valósul meg, ha azok a magánszemélyre vonatkozó titkot is tartalmazzak. A hivatalos személy titoksértése azonban minősülhet magántitoksértésként.”¹⁶

¹³ 1998. évi XI. törvény az ügyvédekről, 8. § (1)–(4) bekezdések

¹⁴ A *delictum proprium* társtettesével kapcsolatosan nincs kialakult álláspont, ám Wiener szerint, amennyiben a különös bűncselekményt csak személyes kvalifikáltsággal rendelkező személy képes megvalósítani, akkor annak társtettese is csak ilyen személy lehet, míg ha bárki képes kifejezni az elkövetési magatartást, akkor társtettes is bárki lehet. Nagy Ferenc álláspontja szerint a *delictum proprium* társtettesének is rendelkeznie kell a személyes kvalifikáltsággal, egyébként csak részesként (bűnszegéd-ként) felel. A bírói gyakorlat sem egységes ebben a kérdésben, de ez utóbbi álláspontot szokta követni a katonai bűncselekményeknél.

¹⁵ A jelentős érdeksérelem bekövetkeztére elegendő, ha az elkövető gondatlansága terjed ki. Az érdeksérelem jelentős mértékét az objektív felfogásnak megfelelően kell vizsgálni. Az érdeksérelem nemcsak magán-, hanem közérdekkel kapcsolatban is bekövetkezhet.

¹⁶ HORVÁTH – KERESZTI – MARÁZ – NAGY – VIDA (1999), 176.

„Ha a magántitok felfedésével kapcsolatos tényállítás, híresztelés egyben a sértett becsületének csorbitására is alkalmas, a cselekmény rágalmazásként minősül, ami a magántitok megsértését is magába olvasztja.”

A gazdasági bűncselekményeknél található titoksértő cselekmények a magántitok megsértéséhez viszonyítva speciális tényállást jelentenek, amelyeket az elkövető, a titok fajtája, illetve a célzat alapján határolhatunk el.

A jogosulatlan adatkezelés és a különleges személyes adatokkal való visszaélés

A jogosulatlan adatkezelés és a különleges személyes adatokkal visszaélés tényállások keretdispozícióval kerültek megfogalmazásra és az 1993. évi XVII. törvény iktatta be a Btk.-ba mindkét bűncselekményt.

A bűncselekmények jogi tárgya az ember személyes adataihoz fűződő személyiségi joga, illetve a közérdekű adatok nyilvánosságához fűződő társadalmi érdek. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról az 1992. évi LXIII. törvény rendelkezik. Ez a törvény határozza meg e bűncselekmények elkövetési tárgyait is. Eszerint *„személyes adat: a meghatározott természetes személlyel kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés.*

*A személyes adat az adatkezelés során mindaddig megőrzi e minőségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható; különleges adat: a) a faji eredetre, a nemzeti, nemzetiségi és etnikai hovatartozásra, a politikai véleményre vagy pártállásra, a vallásos vagy más meggyőződésre; b) az egészségi állapotra, a kóros szenvedélyre, a szexuális életre, valamint a büntetett előéletre vonatkozó személyes adatok; közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, a személyes adat fogalma alá nem eső adat.”*¹⁷

(Megjegyzendő, a helyi önkormányzat képviselő-testületének üléséről készült jegyzőkönyv nem tekinthető olyan dokumentumnak, amely jellegénél fogva kizárólag közérdekű adatokat tartalmaz.¹⁸)

A jogalkotó – az alkotmány szellemével összhangban – a törvényi rendelkezések érvényesülésének kíván büntetőjogi védelmet biztosítani.

¹⁷ 1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról, 2. § 1–3. pontok

¹⁸ Vö.: BH 1996. 581.

Ezzel védi a személyes adatok sérthetlenségéhez, valamint a közérdekű adatok nyilvánosságához fűződő társadalmi érdeket.

A Btk. 177/A. §-a szerinti tényállást az az adatkezelő valósítja meg, aki jogosulatlanul, vagy a céltól eltérően személyes adatot kezel, személyes adatot jogellenesen továbbít vagy nyilvánosságra hoz, személyes adatok kezelésére vonatkozó bejelentési kötelezettségét nem teljesíti, személyes adatot az arra jogosult elől eltitkol, kezelt személyes adatot meghamisít, közérdekű adatot eltitkol vagy meghamisít, és ezzel vétséget követ el.

Az elkövetési magatartások némi magyarázatot igényelnek. Jogosulatlan, illetve a céltól eltérő adatkezelésnek minősül, ha az alkalmazott eljárástól függetlenül személyes adatok felvétele és tárolása, feldolgozása, hasznosítása, ideértve a továbbítást és a nyilvánosságra hozatalt, nem a célnak megfelelően, illetve jogosulatlanul történik.

Adatkezelésnek számít az adatok megváltoztatása és további felhasználásuk megakadályozása is.¹⁹ Jogosulatlan az adatkezelés, ha ahhoz az érintett nem járult hozzá. A jogellenes továbbítás vagy nyilvánosságra hozás azt jelenti, ha az adatot meghatározott harmadik személy számára hozzáférhetővé teszik. Nyilvánosságra hozatal esetében bárki számára teszik hozzáférhetővé az említett adatot. Ezek természetesen csak akkor valósítanak meg bűncselekményt, ha jogosulatlanul történnek, vagyis az érintett, illetve a jogszabály nem ad rá lehetőséget.

Az adatvédelmi törvény szerint személyes adatot kezelni meghatározott célból, jog gyakorlása vagy kötelezettség teljesítése érdekében lehet. Az adatkezelő köteles e tevékenységét az adatvédelmi biztosnak nyilvántartásba vétel céljából bejelenteni.

A jogszabály e kötelezettség elmulasztását rendeli büntetni. Az adatkezelő köteles az általa kezelt adatról kérelemre tájékoztatást adni, amennyiben a jogosult kérelmére ezt nem teszi meg, megvalósítja az elkövetési magatartás ezen fordulátát.

Az adat meghamisítása azt jelenti, hogy az elkövető a személyes adatban olyan változást eszközöl, amely nem felel meg a valóságnak, függetlenül attól, hogy az elkövetési magatartás valamilyen közvetlen érdeksérelmet is előidéz-e.

A Btk. a különleges személyes adatokkal való visszaélést is büntetni rendeli. A személyes adatok sérthetlenségéhez fűződő társadalmi érdek esetében a jogalkotó fokozott társadalomra veszélyességet tulajdonít a különleges személyes adatokat sértő magatartásnak. Ez a bűncselekmény voltaképpen a korábbiaknak, a jogosulatlan adatkezelésnek sui generis bűncselekményként szabályozott súlyosabb alakzata.

A törvényi tényállás szerint: „*aki a személyes adatok védelmére vonatkozó jogszabályban meghatározott adatkezelése során tudomására jutott különleges adatot*

¹⁹ Vö.: 1993. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról.

*jogellenesen nyilvánosságra hoz, vagy azt jogosulatlanul felhasználja, vagy illetéktelen személy részére hozzáférhetővé teszi, büntettet követ el.*²⁰

Büntetendő az is, aki a különleges adatot maga vagy más részére jogosulatlanul megszerez. A felsorolás azt tükrözi, hogy itt valóban különleges személyes adatokról van szó. Ennek megfelelően, mint elkövetési magatartás büntetendőnek minősül akkor is, ha ezek az adatok bárki számára hozzáférhetővé válnak és akkor is, ha a jogszerűen birtokba került különleges személyes adatokat valaki a rendeltetésétől eltérő céllal aktivizálja, vagyis más személy érdekének a szolgálatába állítja, de mindezen tevékenység esetében döntő az, hogy a felhasználás úgy történjen, hogy az adatkezelő ne az érintett (a személyes adat tulajdonosa) érdekeit tartsa szem előtt.

A Btk. 177/A. §-a és a 177/B. § (1) bekezdése szerinti bűncselekmények delictum propriumnak minősülnek, elkövetőjük csak adatkezelő lehet.

*„Adatkezelő: az a természetes vagy jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki vagy amely a személyes adatok kezelésének célját meghatározza, az adatkezelésre vonatkozó döntéseket meghozza és végrehajtja, illetőleg a végrehajtással adatfeldolgozót bízhat meg. Kötelező adatkezelés esetén az adatkezelés célját és feltételeit, valamint az adatkezelőt az adatkezelést elrendelő törvény vagy önkormányzati rendelet határozza meg.”*²¹

A 177/B. § (2) bekezdésében foglalt magatartást bárki képes elkövetni.

A különleges személyes adatokkal visszaélésre lehet példa az orvosi titoktartás körébe eső adat.

A Legfelsőbb Bíróság határozata szerint az orvost és az egészségügyi szakdolgozót az egészségi állapotra vonatkozó személyes adatok tekintetében a beteg gyógykezelésének befejezése után is köti a titoktartási kötelezettség.

Az Egészségügyi törvény 77. §-a (1) bekezdése szerint az orvos az általa vizsgált vagy gyógykezelt személy egészségi állapotáról adatot csak a beteggel és annak hozzátartozójával, illetőleg – ha ez a beteg gyógykezeléséhez szükséges – a beteg gondozójával közölhet.

A 78. § (1) bekezdése határozza meg azokat az eseteket, amikor az orvost nem köti a titoktartás kötelezettsége, vagyis amikor az adatok közlésére jogszabály ad lehetőséget, vagy erre az érdekelt személy ad felhatalmazást. Ebben a konkrét esetben a felperes az orvosi iratok periratokhoz való csatolásával arra adott felhatalmazást, hogy azok a peres eljárás keretei között kerülhessenek felhasználásra. Ez az adott esetben kiterjedt arra, hogy a bíróság által kirendelt szakértő azokat megismerje, miként a perben részt vevő személyek is. Ez a felhatalmazás nem értelmezhető ki-

²⁰ Vö. 1978. évi IV. törvény 177/B. § (1) bek.

²¹ 1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról, 2. § 7. pont

terjesztően úgy, hogy a felperes előre ahhoz is hozzájárult, hogy az adatokat perben részt nem vevő személy is megismerje.²²

E bűncselekmények csak szándékosan követhetőek el.

Elhatárolási kérdések a Btk. 177/A., illetve a 177/B. §-ai között merülhetnek fel.

„A Btk. 177/B. § (1) bekezdésében meghatározott tényállás tulajdonképpen a 177/A. § minősített esete, ezért a jogosulatlan adatkezelés vétsége a különleges személyes adatokra nézve is megvalósítható, amennyiben a cselekmény nem meríti ki a különleges személyes adatokkal visszaélés tényállásában meghatározott elkövetési magatartást, de a jogosulatlan adatkezelés tényállásába beleillik (például a kezelés, továbbítás, eltitkolás, meghamisítás).”²³

A levéltitok megsértése

Számos ókori forráshely kétségtelen tanúbizonyságul szolgál, hogy bizonyos titkok iránti tisztelet a legrégibb időktől fogva megtalálható.

Az árulás, kémkedés úgyszólván minden népnél büntetés alá esett, de elég korán büntetés alá vonták a hivatási titok megsértését is (a hippokratészi eskü már kifejezetten megparancsolja az orvosi titok megőrzését).

A római jog az államtitok elárulását a perduellio fogalmi körébe vonta, de védelmezte a magántitkot is, így a reá bízott végrendelet felbontása injuria, a zárt végrendelet egyszerű felbontása falsu.

Az egyházjog az államtitok elárulását a hamis eskü büntetésével sújtotta és részletes szabályokat ad a sigillumconfessionis megsértőire.

A germán népjogok csak a hadi-, illetve államtitkok elárulását büntették. A levéltitok sértésére legelőször az 1391. évi piacenai kereskedői statutumban találunk rendelkezést és ettől fogva mind sűrűbben emlegetik ezt a deliktumot.

Az újkor első századaiban a hivatási titok őrzésének kötelessége is jogi szabállyá vált. A szülésznőket, az orvosokat, a sebészeket, a borbélyokat, illetve alkalmazottaikat és a gyógyszerészeket is titoktartásra kötelezték.

A francia jogban a hivatási titok védelme szintén régi keletű, de a levéltitoksértést csak postai alkalmazottakkal szemben rendelték büntetni, a magánégyén nem volt büntethető, ha idegen levelet felbont.

A XIX. században mindinkább megerősödött az a nézet, hogy a cselekmények személyiségi jogot sértenek és mint ilyenek önállósíthatóak (sokáig azonban még

²² Vö. BH 1999. 156.

²³ HORVÁTH – KERESZTI – MARÁZ – NAGY – VIDA (1999), 177.

a család, vagy becsületsértés körébe vonták ezeket a deliktumokat), de azért itt-ott már az ipari és kereskedelmi titok is védelemben részesült.

Régi magyar törvényeink nem emlékeznek meg a titoksértés egyik neméről sem. Egyedül a levéltitoksértést említik meg elég korán, az 1653. 03. 15-én kiadott „abbrobataeconstitutiones regei Transylvaniae etc.” III. k. 23. tit. 1. art. -ban, majd az 1723-iki LIX. tc.-ben, amely szabályok a levéltitkot nemcsak postaalkalmazottak, hanem magánosok ellenében is védelembe vették.

A hivatási titkot védi már egy 1790. évi helytartósági intézkedés is. Az 1795. évi javaslat mint a nota infidelitatis egyik esetét említi az államtitok elárulását, de bünteti a hivatási titok megsértését és külön szól a magánosok által elkövetett levéltitoksértésről is.

Az 1843. évi javaslat is kiemeli a hivatali titok megsértését; bünteti a hivatási titok megsértésének egy esetét és nagy részletességgel szól „a levelek jogtalan feltevéséről” címet viselő levéltitoksértésről.

A Csemegi-kódex a levél- és távsürgöny megsértése magánszemélyek által címen, a következő törvényhelyeket tartalmazza: *„aki másnak szóló levelet, lepecsételt iratot vagy távsürgönyt tudva, jogosítatlanul felbont, vagy aki másnak szóló, habár le nem pecsételt levél vagy távsürgöny birtokába helyezi magát avégett, hogy annak tartalmát megtudja, vagy azt hasonló célból másnak jogtalanul átadja, illetve aki a fentebbi módon tudomásra jutott titkot közzéteszi, vagy azt a levél, irat vagy távsürgöny küldőjének vagy a címzettnek károsítására használja fel, az bűncselekményt követ el. Ezen deliktumok elkövetője bárki lehet, kivéve a posta- és távirda hivatalnokot vagy szolgát.”*

Az indokolás szerint a levél, irat, illetve távsürgöny-titok sérthetlenségéhez fűződő érdek a személyiségi jogok egyik ágazata.

A törvényben nem csupán a magánszemélyeknek levélben, egyebekben megtesztelt titkait védi a jog, hanem általában minden személyiségét, tehát az államét is. A Curia állásfoglalása szerint: „a vétség elkövetése nem feltételeztetik a levél vagy távsürgöny elküldőjének állásától, vagyis attól, hogy a levelet vagy sürgönyt magánszemély küldte, légyen miből folyólag a közhivatalnoknak az állam törvényei által reá ruházott hatáskörben intézetett levele és távsürgönye a törvénynek éppoly oltalma alatt áll, mint a magánszemélyé”²⁴.

A BHÖ 387. §-a szerint, aki másnak szóló levelet, lepecsételt iratot vagy távsürgönyt tudva, jogosulatlanul felbont, úgyszintén, aki másnak szóló, habár le nem pecsételt levél vagy távsürgöny birtokába helyezi magát avégett, hogy annak tartalmát megtudja, vagy azt hasonló célból másnak jogtalanul átadja, büntettet követ el. Helyes a BHÖ-nek az a tétele, amely a lepecsételt iratot a levéllel azonos elbírálás

²⁴ BJT 23. k. 93. 1.

alá helyezi. Az irat lepecsételésével ugyanis annak birtokosa kellőképpen kifejezésre juttatja azt, hogy az irat tartalmát illetéktelen személyek előtt titokban kívánja tartani és ez az akarata – mint személyiségi jogának a folyománya – a büntetőjog részéről elismerésre tarthat számot.

A „lepecsételt” kitétel azonban az 1960-as években már túl szűknek minősül, hiszen a pecsét alkalmazása ekkor már alig szokásos, ezért az 1961. évi V. törvény a titok védelmét általában a zárt iratokra vonatkoztatja.

A BHÖ a levéllel egy tekintet alá vonja a távsürgönyt. Az 1961. évi V. törvény kiterjeszti ezt a magatartást a távközlési (távbeszélő) titok kifürkészésére is. Ebben az esetben az elkövetési magatartás a továbbított közlemény kifürkészése. A törvény tehát a közlemény tartalmának jogosulatlan megszerzését nem vonta minden esetben e paragrafus alá. Ez a törvényhely a továbbított közleményt csak, mint ilyent védi.

A levéltitok megsértésének a tényállása a következőképpen szól: *„Aki másnak közlést tartalmazó zárt küldeményét a tartalmának megismerése végett felbontja, megszerzi, ilyen célból illetéktelen személynek átadja, úgyszintén, aki távközlési berendezés útján továbbított közleményt kifürkész, ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, vétséget követ el.”*²⁵

A jogi tárgy a továbbítás alatt álló közlemény bizalmas voltának megőrzéséhez fűződő érdek, amelyet közvetetten már az Alkotmány is megjelöl a gondolati szabadság kifejezésével. Ez az érdek nemcsak a magánszemélyeket, hanem a hivatalos személyeket is megilleti.

A bűncselekmény elkövetési tárgya az egyes fordulatok szerint elválik. Az első fordulat szerinti elkövetési tárgy a közlést tartalmazó zárt küldemény. Ilyennek minősülhet nemcsak a lezárt borítékban továbbított levél vagy irat, hanem más gondolatokat rögzítő eszköz is, amely zártan kerül átadásra. Gondolat rögzítésére alkalmas ily módon például a hang vagy videokazetta is. *„Nem lehet elkövetési tárgy a nyílt levelezőlap, a le nem zárt borítékban küldött küldemény, vagy olyan zárt küldemény, amely gondolati közlést nem tartalmaz (például árucsomag), illetve ha az általánosságban bárkihez szóló, s ezért személyes gondolati tartalommal nem bíró zárt küldemény (például nyomtatványokat, prospektusokat, katalógusokat tartalmazó levél, csomag stb.), továbbá az olyan levél sem, amelynek borítékját a címzett már felbontotta, amennyiben az nincs zárt állapotban.”*²⁶

A zárt küldeménynek ezen felül „ás” küldeményének kell lennie, amely alatt a feladót és címzettet kell érteni. Ezen feleken kívüli harmadik személyeknek a zárt küldemény felett rendelkezési joguk nincs, így a küldemény részükről mint

²⁵ 1978. évi IV. törvény 178. § (1) bekezdés

²⁶ HORVÁTH – KERESZTI – MARÁZ – NAGY – VIDA (1999), 178.

más küldeménye jelenik meg. Ha a borítékon általánosságban több címzett szerepel (például X. Y. és családja részére), akkor bármely címzett jogosult a küldeményt felbontani, annak tartalmát megismerni.

A második fordulat szerinti elkövetési tárgy a távközlési berendezés útján továbbított közlemény. Ez a közlemény dematerializált formában, elektromos jelként fogható.

„A közlemény a közlés befejezése után zárt küldeménnyé alakulhat (például a távirat vagy telefax a leadás során távközlési közlemény, de a vétel után az arról készült irat, zárt borítékba helyezve a címzetthez szóló zárt küldemény).”²⁷ Továbbítottnak a közlemény csak a továbbításra átadás pillanatától a címzetthez juttatás pillanatáig tekinthető.

A BH 1977. 366. alapján *„az íróasztal fiókjába bezárt füzet – amelybe a magánvádló gondolatait, érzelmeit jegyezte fel – zárt irat; megszerzése és a megtudott titok felfedése a levéltitok felfedése vétségének minősül”²⁸.*

Nem tartozik ide azonban a még el nem küldött és le nem zárt küldemény birtokbavétele, továbbá az olyan birtokba helyezkedés sem, amikor a közlést tartalmazó küldeményt annak átvétele után birtokosa – a titok megőrzése végett összetépi, eldobja és azt az elkövető jogellenes összeszedés, összerakás útján szerzi meg. Átadásnak viszont minden olyan magatartás tekintendő, amelynek következtében a közlemény illetéktelen harmadik személy birtokába jut.

„A levéltitok megsértése célzatos bűncselekmény, ezért csak akkor valósul meg, ha az elkövető a más részére szóló zárt küldeményt azért bontja fel, hogy annak tartalmát megismerhesse. Valamely postán továbbított küldemény zárt jellege a gondolatközlőnek azt az igényét juttatja kifejezésre, hogy az általa közölteket csak az illetékes – elsősorban a címzett – ismerje meg. A közlemény tartalmának titokban tartása erkölcsi kötelesség és elvárható, hogy akik a közlemény tartalmát megismerik, azt a közlő akarata ellenére ne továbbítsák. Ilyen széleskörűen azonban indokolatlan lenne megvonni a büntetőjogi védelmet, ezért a törvény csak a célzatos magatartást bünteti, vagyis kizárólag az olyan elkövetőt, aki másnak közlést tartalmazó zárt küldeményét tartalmának megismerése végett felbontja, megszerzi vagy ilyen célból illetéktelennek átadja. A cselekmény célzatos voltának és annak kiemelésére, hogy a célzat fennállásának megállapítása körültekintő vizsgálatot igényel, azért van szükség, mert a zárt küldemények kézbesítése során elég gyakran elkövetett hibák esetén sokszor indíthatnának büntető eljárást a másoknak szóló levelek gondatlan felbontása miatt.”²⁹

²⁷ I. m., 179.

²⁸ BH 1977. 366.

²⁹ BH 1982. 276.

A távközlési berendezés útján továbbított közlemény kifürkészése esetén arról van szó, hogy az elkövető valamilyen magatartás megvalósításával a közlemény tartalmát jogellenesen megszerzi. Ilyennek tekintendő többek között a lehallgató berendezés felhasználása, magnetofonra történő felvétel, a távbeszélő vonalba történő bekapcsolódása stb. Nem minősül azonban kifürkészésnek a közlemény tartalmának véletlen megismerése.

Az elkövetési magatartások szintén az egyes fordulatokban vannak megjelölve. Az első fordulat elkövetési magatartásai az ugyanezen fordulat szerinti elkövetési tárgyhoz – a közlést tartalmazó zárt küldeményhez – kapcsolódnak. Ilyen magatartás a felbontás, amely *„minden olyan magatartás, amelynek következtében a zárt küldemény tartalma hozzáférhetővé válik, függetlenül attól, hogy a tettes a felbontás után a közlemény tartalmát megismerte e vagy sem.”*³⁰

A felbontás nemcsak a klasszikus értelemben vett magatartásokkal valósulhat meg, hanem például a küldemény átvilágításával is. A küldemény megrongálása, megsemmisítése nem felbontás, hanem esetlegesen más bűncselekmény megállapítására adhat alapot (például okirattal visszaélés). Megszerzésen a jogellenes birtokbavételt kell érteni, amelynek módja és tartama közömbös. A joggyakorlat szerint nem szükséges, hogy a megszerzés az irat címzetthez érkezését megelőzően történjen, illetve, hogy az még zárt állapotban legyen. Ennek életszerű példája, amikor az elkövető a címzett zárt fiókjából szerzi meg a már felbontott iratot.

*„Nem megszerzés a zárt levél találása, de tényállásszerű ennek felbontása.”*³¹

Az átadás minden olyan magatartás, amelynek során a küldemény – adott esetben a megszerzőtől – illetéktelen harmadik személyhez jut.

*„Az átadás kiségitő jellegű, a szubjektív oldalon sajátos kettős célzatú tényállási fordulat: amikor a tettesnek a jogszerű birtoklás vagy megszerzés során nincs ugyan a tartalom megismerésével kapcsolatos felbontási célja – mert ebben az esetben a megszerzés valósul meg, még akkor is, ha a küldeményt felbontás végett másnak átadja – hanem a célja az, hogy olyan személyhez kerüljön a zárt küldemény, aki a megszerzést vagy felbontást a zárt küldemény tartalmának megismerése céljából valósítja meg.”*³²

A második fordulat elkövetési magatartása a távközlési titok kifürkészése. A Btk. új fogalmat vezetett be a „kifürkészés”-sel. Ez a szó köznapit értelmének megfelelően minden olyan cselekményt magában foglal, amelyet a közlemény tartalma jogtalan megszerzésének célzatával hajtanak végre.

³⁰ HORVÁTH – KERESZTI – MARÁZ – NAGY – VIDA (1999), 178.

³¹ I. m., 178.

³² I. m., 178.

Nem tartozik ide tehát az az eset, amikor a közlemény tartalma véletlenül vagy egyébként anélkül jut idegen személy tudomására, hogy az ebből a célból valamit tett vagy elmulasztott volna. Ilyen lehet például a telefonbeszélgetés nyitott ajtón keresztüli meghallása, amely tehát nem valósít meg bűncselekményt. A telefonnak technikai eszközzel történő lehallgatása azonban minden esetben – legalábbis formálisan (engedély nélkül) – megvalósítja a tényállást. Ebben az esetben azonban más bűncselekmény is megvalósulhat.

A bűncselekmény megvalósulásához szükséges a cselekmény jogellenessége, amely a jogellenességet kizáró okok – így sértett beleegyezése, házi fegyelmi jog gyakorlása, jogszabályi engedély – esetén nem valósul meg.

Az absztrakt (jogszabályi) engedély egyik gyakorlati példája a büntetés-végrehajtási intézetek rendjére vonatkozó jogszabály megtartása, amelynek körében az elítélt levelezése ellenőrizhető. Konkrét engedélyre szolgálhat például a bírói engedély a titkos információszerzés esetében.

A stádiumok szintén az egyes fordulatok szerint alakulnak. Így az első fordulat esetén befejezett a bűncselekmény a zárt irat felbontásával, megszerzése esetén a tényleges birtokbavétellel, illetőleg a tényleges átadással.

A kifürkészés – álláspontom szerint – az információ tudomásra jutásával befejezett. Nem szükséges az információ teljes, érthető megismerése, elegendő a lényegi tartalom felfogása.

„Kísérlet mindegyik fordulat esetén lehetséges, de ki kell emelni, hogy a törvény a felbontás esetében a tartalom megismerését, a megszerzés esetében a felbontást, az átadás esetében a harmadik személy által történt felbontást eredményként nem kívánja meg.”³³

Tettesként bármely személy előfordulhat, még az is, akinek feladata a küldemény továbbítása (például postás), illetve hivatalos személy is. Ebben az esetben azonban egyéb bűncselekmény – hivatali visszaélés vagy jogosulatlan titkos információgyűjtés – valósul meg. A bűncselekmény célzatos, az elkövető célja a tartalom megismerése, a bűncselekmény ezért csak akkor valósul meg, ha az elkövető a más részére szóló zárt küldeményt azért bontja fel, hogy annak tartalmát megismerhesse.³⁴

Átadás esetén érvényesül a már idézett kettős célzat, így ez az elkövetési magatartási is csak egyenes szándékkal valósítható meg.

³³ I. m., 179.

³⁴ Vö.: BH 1982. 276.

Minősített eset, ha foglalkozás vagy közmegbízatus felhasználásával valósítják meg a cselekményt.³⁵

Minősítő körülmény és egyben eredmény is a jelentős érdeksérelem bekövetkezése, amely mind az (1), mind pedig a (2) bekezdésben meghatározott elkövetési magatartáshoz, illetve módhoz kapcsolódhat. Tekintettel a minősítő körülmény eredmény jellegére, elegendő, ha az elkövetőnek arra a gondatlansága terjed ki.

A jelentős érdeksérelem objektív jellegű fogalom.

*„Az érdeksérelem jelentős fokának mértékét az elkövetés konkrét viszonya keretében, mindig a megítélést igénylő körülmények objektív értékelésével kell megállapítani, és soha nem lehet egyedüli szempont kizárólag csakis a sértett szubjektív érdekei szem előtt tartása. A megítélésnél figyelembe kell venni az érdeksérelem irányát, jellegét, minőségét, társadalmi jelentőségét, fokának, súlyának következményeit. Jelentős érdeksérelem egyaránt lehet a magánérdek vagy a közérdek sérelme, vagy ezek kombinációja is. Jelentkezhet személyi (erkölcsi) sérelemként ... anyagi jellegű vonzattal is.”*³⁶

Az érdeksérelem jelentős mértékét a sértett oldaláról kell vizsgálni és ebben nincs jelentősége annak, hogy a tettes esetlegesen ezzel a cselekménnyel próbálja meg kompenzálni a saját érdeksérelmét.

Nem szükséges, hogy a jelentős érdeksérelem a tettes vagy bárki számára előnyt jelentsen, és az sem feltétel hogy a jelentős érdeksérelem a sértettnél következzen be, akár a közérdekben is bekövetkezhet.

A minősített eset megállapíthatóságához azonban szükséges, hogy az elkövetési magatartás és a jelentős érdeksérelem bekövetkezése között okozati összefüggés álljon fenn.

A levéltitok megsértése a felbontott, megszerzett, átadott iratok száma szerint minősül többrendbeli *halmazatnak*.

A kifürkészés magatartása tipikusan egység, azonban ha az elkövető azonos sértett sérelmére, rövid időközönként, többször követi el a bűncselekményt – értsd: többszöri kifürkészés –, akkor folytatólagosan elkövetett bűncselekménynek minősül.

A levéltitok megsértése szubszidiárius bűncselekmény, így csak akkor valósul meg, ha súlyosabb bűncselekmény nem állapítható meg.

³⁵ A foglalkozás és a közmegbízatus fogalmára az alább kifejtettek az irányadók. A foglalkozás mint gyűjtőfogalom magában foglalja a hivatás és az állás fogalmakat is, amelyek esetében nem szükséges, hogy szakképzettséghez legyen kötve. Közmegbízatus a nem munkakörrel kapcsolatos megbízásból végzett állami, államigazgatási tevékenységhez kapcsolódó, vagy társadalmi tevékenység ellátása. (Ilyen például az önkormányzati segélyezési bizottság társadalmi tagja, társadalmi pártfogó, állami szerv önkormányzat által alakított munkabizottságban felkért személy működése, társadalmi szervezet, egyesület, párt választott tisztségviselője stb. tevékenysége.)

³⁶ HORVÁTH – KERESZTI – MARÁZ – NAGY – VIDA (1999), 135.

Ilyen súlyosabb bűncselekmények lehetnek azok, amelyeknél a levéltitok megsértését kimerítő magatartások tipikusan eszközcselekménynek tekinthetők, például a magántitok jogosulatlan megismerése, a kémkedés, a jogosulatlan titkos információszerezés stb.

A magántitok titkos eszközökkel történő megismerése elleni védelem

A magántitok megsértése szoros kapcsolatban áll az előzőekben tárgyalt személyi szabadság elleni bűncselekményekkel. A sértettnek (jogosítottnak) itt is a legszemélyesebb érdeke, hogy magántitkai felett kizárólagosan rendelkezék, illetőleg azok illetéktelenek számára hozzáférhetetlenek legyenek.

Ebből adódóan a bűncselekmény jogi tárgya a sértettnek titka megőrzéséhez fűződő személyiségi joga.

A magántitok megsértése is akadályozza a személyiség szabad érvényesülését, hátrányosan érintheti a sértett társadalmi, családi helyzetét, környezetéhez való viszonyát, ezért annak megőrzése minden olyan személytől megkövetelhető, aki – bármely funkció folytán – ilyen titok birtokába jutott. Ez indokolja a büntetőjogi védelem szükségességét és szabja meg határait.

A magántitok védelmét az 1998. évi LXXVII. törvény iktatta a Btk.-ba. A törvényalkotó célja a tényállás megalkotásával az volt, hogy a magántitok titkos eszközökkel történő megismerésére törekvő cselekményekkel szemben, amelyek más személyi szabadságjogokat is sértenek, védelmet biztosítson.

A tényállás megfogalmazásából adódóan a magántitok, a magántitkot tartalmazó zárt küldemény, illetőleg másnak a lakás, egyéb helyisége, ezekhez tartozó bekerített helye. Értelmezésükkel kapcsolatban a magántitok megsértésénél, a levéltitok megsértésénél kifejtettek értelemszerűen irányadók.

A magántitok tehát minden olyan, csak szűk körben ismert bizalmas tény, körülmény vagy adat, amelynek megőrzéséhez az érintett személynek méltányolható érdeke fűződik. A magántitkot tartalmazó zárt küldemény bármely gondolatokat rögzítő eszköz, amely zártan kerül átadásra, függetlenül annak megjelenési formájától.

Lakás *„minden olyan körbezárt (oldalfalakkal és tetővel körbehatárolt) hely, amely rendeltetészerűen a magánszemélyek tartózkodási-pihenési helyéül és éjszakai szállásul szolgál.”*³⁷

³⁷ HORVÁTH – KERESZTI – MARÁZ – NAGY – VIDA (1999), 159.

Nem szükséges, hogy a lakás ingatlan legyen.³⁸

„Egyéb helyiség minden olyan helyiség, épületrész, amely a lakással egybeépült vagy azzal szoros összefüggésben van, de önmagában nem minősül lakásnak (például padlás, pince, folyosó, veranda, garázs stb.), vagy egybeépülés nélkül a lakáshoz tartozó bekerített helyen van. Egyéb helyiségnek minősül a lakással térbeli összefüggés nélkül is az olyan – a lakás fogalma alá nem eső – oldalfallal körülhatárolt és tetővel ellátott, akár ideiglenes jellegű építmény, amely a magánszemély gazdasági tevékenysége végzésére, vagy az emberek tartózkodási helyéül, azok összejövetelére szolgál (például műhely, prérház, borospince, lakodalmas sátor).” „Lakáshoz tartozó bekerített hely olyan összefüggő bekerítéssel teljesen körülhatárolt terület (udvar, kert stb.), amelynek esetében a kerítés – akadályként – egyértelműen jelzi a területnek a lakáshoz tartozását.”³⁹

A tényállás a Btk. 178/A. § (1) bekezdése alapján a következő: „aki magántitok jogosulatlan megismerése céljából másnak a lakását, egyéb helyiségét vagy az ezekhez tartozó bekerített helyet titokban átkutatja, vagy másnak a lakásában egyéb helyiségében vagy az ezekhez tartozó bekerített helyen történeteket technikai eszköz alkalmazásával megfigyeli, illetőleg rögzíti vagy másnak közlést tartalmazó zárt küldeményét felbontja vagy megszerzi, s annak tartalmát technikai eszközre rögzíti, illetve távközlési berendezés útján másnak továbbított közleményt kifürkészi, s az észlelteket technikai eszközre rögzíti, az büntettet követ el.”

Az elkövetési magatartás több fordulatban került megfogalmazásra:

1. A magánlakás, egyéb helyiség stb. titokban történő átkutatása.

E magatartás esetén mind a lakásba történő behatolás, mind pedig az átkutatás jogellenes és leplezett, titkos módszerekkel történik.

Más lakásában történetek technikai eszköz alkalmazásával való megfigyelése és rögzítése. Technikai eszközzel történő megfigyelés történhet egyszerű távcső, fényképezőgép segítségével is, de megvalósulhat komplikáltabb, modernebb lehallgató, videokészülékek, berendezések alkalmazásával is.

Másnak a közlést tartalmazó zárt küldeményének felbontása, megszerzése, tartalmának technikai eszközzel való rögzítése. E fordulat tulajdonképpen a levéltitoksértés szerint értelmezendő. A technikai eszközzel való rögzítés a másolás eszközét határozza meg (mikrofilm, fénymásolás, videofelvétel). A felbontás vagy a megszerzés még nem e tényállást, hanem a levéltitok megsértését meríti ki. Ez a bűncselekmény a technikai eszközzel való rögzítés során valósul meg.

³⁸ Lakásnak minősülhet például a lakókocsi, illetve a sátor és a bódé is. Lényeges az, hogy lakhatásra rendelt legyen, nem pedig az, hogy valójában lakott legyen.

³⁹ HORVÁTH – KERESZTI – MARÁZ – NAGY – VIDA (1999), 160.

A távközlési berendezés útján másnak továbbított közlemény kifürkészése és az észlelt technikai eszközzel való rögzítése. Ebben az esetben is az előbbieken kifejtettek irányadók. A pusztán „telefonlehallgatás” nem e tényállás szerint minősül, csak a rögzítés során jön létre e bűncselekmény.

5. Az előzőekben ismertetett módon megismert magántitok továbbítása vagy felhasználása.

A bűncselekmény alanya bárki lehet, hivatalos személyek azonban nem követik el, mivel a hivatalos eljárás során elkövetett cselekményük a Btk. XV. fejezetében, a 227/A. §-ban meghatározott jogosulatlan titkos információgyűjtés büntettét meríti ki.

A bűncselekmény csak szándékosan követhető el és az (1) bekezdés eseteiben nem elegendő az eshetőleges szándék a célzatos magatartás miatt.

A (2) bekezdésben foglalt elkövetési magatartás szándékosan, de nem célzatosan valósulhat meg, így jelentősége lehet mind az egyenes, mind pedig az eshetőleges szándéknak.⁴⁰

A minősített esetek vonatkozásában a hivatalos eljárás színlelése igényel magyarázatot, amelynél *„annak színlelése szükséges, hogy az elkövető ilyen személyként valamilyen hivatalos eljárást folytat.”*⁴¹

Minősítő körülmény továbbá az üzletszerű és a bünszövetségi elkövetés.⁴²

A jelentős érdeksérelem fogalmára a levéltitok megsértésénél kifejtettek az irányadók.

A jelentős érdeksérelem a bűncselekmény minősítő eredménye, így elegendő, ha az elkövetőnek arra pusztán a gondatlansága terjed ki.

Elhatárolási kérdések merülhetnek fel a magántitok megsértése és a magántitok jogosulatlan megismerése között az elkövetési tárgy azonossága folytán.

A két bűncselekmény azonban alaki halmazatban soha nem állhat.

*„A magántitok megsértése esetében ugyanis az elkövető foglalkozásánál vagy köz megbízatásánál fogva, ezek szabályainak betartása mellett és nem a magántitok jogosulatlan megismerése büntettét megvalósító titkos módszerek és eszközök alkalmazásával megszerzett magántitkoknak jut a birtokába, ezért az alapos ok nélküli felfedés – amellyel a továbbítás vagy felhasználás nagyrészt szinonim fogalom – csakis a magántitok megsértését valósítja meg.”*⁴³

⁴⁰ Az elkövető célja, hogy a magántitkot jogosulatlanul megismerje, így csak egyenes szándékkal valósíthatók meg a bűncselekmény első bekezdésében foglalt magatartások.

⁴¹ HORVÁTH – KERESZTI – MARÁZ – NAGY – VIDA (1999), 187.

⁴² Bünszövetség akkor létesül, ha két vagy több személy bűncselekményeket szervezeten követ el, vagy ebben megállapodik, üzletszerűen pedig az követi el a bűncselekményt, aki hasonló jellegű bűncselekmények elkövetése révén rendszeres haszonszerzésre törekszik.

⁴³ HORVÁTH – KERESZTI – MARÁZ – NAGY – VIDA (1999), 188.

A magántitok jogosulatlan megismerése halmazata a sértettek számához – és nem a felfedett titkok számához – igazodó rendbeliség szerint alakul.

Speciális védelmet igényel az az eset, amikor hivatalos személy sérti meg a magántitkot és az adatvédelem szabályait.

A módosított Btk. 227/A. §-a szabályozza a jogosulatlan titkos információgyűjtés elnevezésű bűncselekményt.

227/A § (1) Az a hivatalos személy, aki bíró vagy az igazságügy-miniszter engedélyéhez kötött titkos információgyűjtést, illetőleg büntetőeljárás során bírói engedélyhez kötött titkos adatszerzést engedély nélkül végez, vagy az engedély kereteit túllépi, büntetést követ el, és öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) Az (1) bekezdés szerint büntetendő, aki bíró vagy az igazságügy-miniszter engedélyéhez kötött titkos információgyűjtést, illetőleg büntetőeljárás során bírói engedélyhez kötött titkos adatszerzést elrendel vagy engedélyez, anélkül, hogy erre jogosult lenne.

(3) A büntetés két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztés, ha a bűncselekmény jelentős érdeksérelemet okoz.

A bűncselekmény tárgya a hivatali apparátusba vetett bizalom, s a magántitokhoz fűződő társadalmi érdek.

A bűncselekményt megvalósító elkövetési magatartások tartalmát a titkos információgyűjtést szabályozó törvényekből állapíthatjuk meg. A rendőrségről szóló 1994. évi XXIV. törvény, a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény, a Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény, valamint a Be. V. címében foglalt szabályai szerint meghatározott titkos információgyűjtéshez, adatszerzéshez bírói engedély szükséges.

A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvényben írt esetekben az igazságügy-miniszter engedélyezi a titkos információgyűjtést.

A Be. 200. § (1) bekezdése alapján az ügyész és a nyomozó hatóság bírói engedély alapján – törvényben rögzített feltétel esetében – az elkövető kilétének, tartózkodási helyének megállapítása, elfogása, valamint bizonyítási eszköz felderítése érdekében a nyomozás elrendelésétől a nyomozás iratainak ismertetéséig az érintett tudta nélkül végezhet titkos adatszerzést.

Az információgyűjtés engedély nélküli végzése esetén a hivatalos személy nem rendelkezik a törvényben előírt engedéllyel, az engedély kereteinek túllépése esetén az engedélyben foglaltakat (akár az engedély tárgyi-személyi, akár időbeli korlátait) lépi át.

Az információgyűjtés elrendelése, engedélyezése esetén a hivatalos személy hatáskörét lépi túl.

A bűncselekmény alanya hivatalos személy lehet, az (1) bekezdés esetén azonban csak az, aki a végrehajtásban működik közre.

A bűncselekmény csak szándékosan követhető el.

A bűncselekmény minősítő körülménye, ha a bűncselekmény jelentős érdekserelmet okoz. E körbe tartozhat a jelentős anyagi, egzisztenciális, erkölcsi hátrány, az adatok nyilvánosságra kerülése stb.

Ha nem hivatalos személy végzi a titkos információgyűjtést, cselekménye a Btk. 178/A §-ba ütköző magántitok jogosulatlan megismerése büntettét valósítja meg.

Közvetetten nyilván az államtitoksértés, a szolgálati titoksértés és a gazdasági titoksértés törvényi tényállásai is sértik a magántitkot, de azok elsődlegesen védett jogi tárgya a Magyar Köztársaság biztonsága szempontjából fontos, államtitoknak minősülő adat, továbbá az állami vagy közfeladatot ellátó szervek zavartalan működése, a szolgálati titok, valamint a gazdálkodó szervek működése szempontjából fontos adatok, információk titokban maradásához fűződő érdek.

A 2009. évi CLV. törvény módosította az adatvédelem ezen szabályainak rendszerét, struktúráját és elnevezéseit is.

Az új tényállások a Btk. 221.§-a szerinti visszaélés szigorúan titkos és titkos minősítésű adattal, a Btk. 222.§-a szerinti visszaélés bizalmas minősítésű adattal, a Btk. 222/A §-a szerinti visszaélés korlátozott terjesztésű minősítésű adattal, a Btk. 300.§-a szerinti gazdasági titok megsértése.

JÓZSA ZOLTÁN

A transzparencia és az európai államok közigazgatása

„A politika átláthatósága és nyitottsága mindennél
előbbre való, ennek hiányában a közigazgatás átlátha-
tósága és nyitottsága nem több mint ámitás.”

(Yehezkel Dror)¹

Bevezetés

A nyitott, átlátható közigazgatás a modern, demokratikus államszervezet egyik meghatározó ismérve. A nemzetközi szervezetek közül az Európai Tanács², az ENSZ³ és az OECD⁴ is régóta megkülönböztetett figyelemmel kezeli a kérdést, azon túl, hogy az uniós tagállamokban az elmúlt évtizedben a jogi szabályozás és igazgatási reformok tárgyát is képezte. A transzparencia fontosságát nemzetközi szerződések, alkotmányos szabályok és bírósági ítéletek is megerősítették, kiemelve annak alapjogi jellegét.

A nyitott közigazgatás a szabadságjogok érvényesülésének kulcsfontosságú feltétele, s meghatározó a gazdasági, társadalmi fejlődés és a nemzetközi beruházások szempontjából is. Az emberek tájékozottságának elősegítése a demokratikus társadalom alapvető kötelessége.

DR. JÓZSA ZOLTÁN – egyetemi docens Ph.D. habil, SZTE ÁJTK Közigazgatási Jogi és Pénzügyi Jogi Tanszék

¹ Transparency and openness of politics come first, otherwise transparency and openness of public administration will be nothing but a sham. YEHEZKEL DROR: Transparency and Openness of Quality Democracy. <http://unpan1.un.org>. p. 66.

² Az uniós szervek közül a Bizottság 1991-ben publikált European Governance. A White Paper c. kiadványának II. fejezete a jó kormányzás alapelvei között első helyen említi a nyitottságot (openness). Commission of the European Communities, Brussels, 25. 7. 2001. p. 10.

³ Lásd például: Road Map towards the Implementation of United Nation Millenium Declaration: Report of the Secretary General. New York: United Nation, 2001.

⁴ Többek között: Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying. 18 February 2010.

A liberális demokráciákban az állami szervek birtokában levő információkhoz való hozzáférés három fő célt szolgál. Lehetővé teszi a közvetlen részvételt a közösségi döntésekben, erősíti az állampolgári ellenőrzést, megelőzve a korrupciót és a hibás adminisztratív döntéseket, valamint erősíti az igazgatás legitimitását, transzparens és felelős jellegét.

Az európai tagállamok gyakorlata azt mutatja, hogy a kormányzás, közigazgatás nyitottságának biztosítása korántsem könnyű feladat. Megfelelő csatornákon keresztül elősegíteni az állami szervek birtokában levő adatokhoz való hozzáférést nehezen teljesíthető célkitűzés. A közérdek és a védendő magánérdek egyensúlyának a megtalálása komoly kihívást jelent az egyes ügyek vonatkozásában. A hivatalnokok és a politikusok is hajlamosak túlbecsülni a közügyek (közérdek) bizalmas kezeléséhez fűződő előnyöket. Következésképpen az információkhoz való hozzáférés jogi korlátai gyakran olyan területekre is kiterjednek, melyek egy egészséges demokráciában a magánszférához tartoznak.

A nehézségek ellenére számos országban, köztük a kelet-közép-európai államokban is, a demokratikus politikai és gazdasági berendezkedés megteremtését követően elfogadták az információs szabadsággal kapcsolatos alapvető szabályokat. Ugyanakkor a jogi szabályozás önmagában még nem jelenti automatikusan a nyitottság és a transzparencia megvalósulását, különösen, ha hiányos vagy nem megfelelő a jogszabályok végrehajtása.

Az információs jog mint alapvető szabadságjog

Az államigazgatási szervek eljárása során keletkezett dokumentumokhoz való hozzáférés csak a legutóbbi időkben vált alapvető jogosítvánnyá. A múltban, Európában a közigazgatás nyitottsága inkább egy kívánatos, túlnyomórészt politikai jellegű törekvés (idea) volt, melynek megvalósítása vagy az aktuális kormánytól, vagy éppen az adott ügyben eljáró tisztviselőtől függött.

A korai kivétel Svédország, ahol már 1766-ban a sajtószabadság keretein belül biztosították a hivatalos iratok megismerését. Finnország az autonómia elnyerését követően 1951-ben követte a svéd mintát, majd 1970-ben Norvégia és Dánia is önálló jogszabályt alkotott az információs szabadságról. Az Amerikai Egyesült Államokban 1966-ban, míg Ausztráliában, Kanadában és Új-Zélandon 1982 és 1983-ban fogadtak el hasonló rendelkezéseket.

Az Egyesült Királyságban és a kontinentális Európában a transzparencia alapelveinek elterjedése erősebb ellenállásba ütközött. Elsődlegesen az államigazgatás eljárás során keletkezett iratokba való betekintést tették lehetővé a jogszabályok, az eljárás

nyitottságát biztosítva. Az elmúlt húsz évben azonban ez kiegészült a széles értelemben vett információs szabadság adta lehetőségekkel szerte Európában. Magyarország 1992-ben, Portugália 1993-ban, Írország 1997-ben, Lettország 1998-ban, a Cseh Köztársaság 1999-ben, az Egyesült Királyság és Észtország 2000-ben, Lengyelország és Románia 2001-ben, Szlovénia 2003-ban, Németország 2005-ben fogadta el az információs önrendelkezéssel kapcsolatos szabályokat. Más európai államok, mint Ausztria, Franciaország, Olaszország és Spanyolország az eljárási jogszabályaikat igazították hozzá részben az új, transzparenciát lehetővé követelményekhez.

A fejlemények lényegében két okra vezethetők vissza. Az egyik az információszabadsággal kapcsolatos jog mint alapvető szabadságjog nemzetközi és európai szintű megjelenése, a másik a demokratikus kormányzással kapcsolatos elvárások megerősödése Európában. A közérdekű információkhoz való hozzáférés napjainkban az európai országok alkotmányaiban, jogszabályaiban elismert demokráciafejlesztési eszköz. A dolgozat a továbbiakban a téma nemzetközi és európai uniós összefüggéseit, valamint a nemzeti jogalkotás sajátosságait vázolja fel, majd röviden érinti az igazgatási kultúra szerepét a végrehajtásban. Egyéb – gyakorlati szempontból fontos – vetületek (a szabadságjog korlátai, ártalmassági teszt, arányossági vizsgálat stb.) nem képezik az írás tárgyát.

Nemzetközi jog

Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 19. szakasza rögzíti, hogy „minden személynek joga van a vélemény és kifejezés szabadságához, amely magába foglalja azt a jogot, hogy véleménye miatt ne szenvedjen zaklatást, és hogy határookra való tekintet nélkül kutathasson, átvihessen és terjeszthessen híreket és eszméket bármilyen kifejezési módon”⁵.

Hasonló szabály feltűnik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezményben is, melynek 10. cikkelye egy fontos kiegészítést tartalmaz. E szerint: „szabadságjogok gyakorlása a törvényben meghatározott olyan alakszerűségeknek, feltételeknek, korlátozásoknak vagy szankcióknak vethető alá, amelyek szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi sértetlenség, a közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas értesülés közlésének megakadályozása vagy a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából”⁶.

⁵ <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/pages/Language.aspx?>

⁶ <http://www.lb.hu/egyezmeny.html>

Az Emberi Jogok Európai Bírósága fokozatosan alakította ki ennek a normának a kiterjesztő értelmezését. 2006-ban a Strasbourgi Bíróság először mutatott rá arra, hogy a hatósági eljárás során keletkezett dokumentumokhoz való hozzáférés akadályozása úgy tekintendő, mint a kérelmező információs jogába való beavatkozás. Következésképpen az Egyezmény 10. szakasza a közigazgatási szervek által birtokolt dokumentumokhoz való hozzáférés jogát jelenti. 2009-ben a Bíróság is hangsúlyozta, hogy „az újabb joggyakorlat az információs szabadság tágabb értelmezésének irányába mozdult el, ami egyben az információhoz való hozzáférés jogának megerősítését is jelenti”⁷.

A Bíróság joggyakorlata általános trendet jelez. A szektorspecifikus konvenciók, ajánlások stb. nyomán 2008-ban elfogadásra került az a megállapodás,⁸ mely a hivatalos dokumentumokhoz való hozzáférést szabályozza, s mely konvenciót 12 ország írta alá. Ez az első nemzetközi, kötelező dokumentum, mely elismeri a hatósági dokumentumokhoz való hozzáférés általános jogát.

Az Európai Unió joga

A transzparencia kérdése először 1992-ben a Maastrichti szerződésben tűnt fel. Ezt követően 1997-ben, az Amszterdami szerződés 255. cikkelye deklarálta a dokumentumokhoz való teljes hozzáférés jogát.

Az információkhoz való hozzáférés mint alapvető szabadságjog elismert a Lisszaboni szerződés által is. A dokumentum rögzíti, hogy: „a jó kormányzás elősegítése és a civil társadalom részvételének biztosítása céljából, az uniós intézményeknek, testületeknek, hivatalnokoknak és ügynökségeknek a lehető legnyitottabban kell működnie”, továbbá hozzáfűzi, hogy „az Unió bármely polgárának, vagy a tagállamban tartózkodó vagy ott bejegyzett hivatallal rendelkező természetes vagy jogi személynek joga van hozzáférni az uniós intézmények, testületek, hivatalok dokumentumaihoz, bármilyen médiumot is vesznek igénybe”⁹.

Összegezve tehát megállapítható, hogy kevesebb, mint két évtized alatt az információhoz való jog az európai jogban a korábbi egyéniesített, az intézmények döntésétől (mérlegelésétől) függő jogból, az Amszterdami Szerződés alapján egyéni jogosítvánnyá vált. Napjainkban a hozzáférés joga fundamentális alapjogként értelmezendő.

⁷ Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary (14 April 2009) para. 35.

⁸ Convention Access to Official Documents.

⁹ Az Európai Unióról szóló szerződés II. cikk (2) bekezdése rögzíti: „Az intézmények az érdekvédelmi szervezetekkel és a civil társadalommal nyílt, átlátható és rendszeres párbeszédet tartanak fenn.”

Nemzeti alkotmányok, törvények

Számos európai országban a transzparencia alapelve alkotmányi szinten van szabályozva. A legmagasabb szintű védelem Svédországban érvényesül, ahol az információs szabadság tradicionálisan három alkotmányos alappilléren nyugszik: a hivatalos dokumentumok nyilvános hozzáférhetőségén, a véleménynyilvánítás szabadságán és az anonimitáshoz való jogon. Franciaországban a transzparencia alapelvét először az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozatában fogalmazták meg 1789. augusztus 26-án, kimondva, hogy: „a társadalomnak joga van bármely közhivatalnokot elszámoltatni tevékenységéről”. Spanyolországban az alkotmány 105. cikkelye garantálja a hivatalos feljegyzésekhez, aktákhoz való hozzáférést, három kivétellel: közbiztonsági és honvédelmi ügyek, bűncselekmények felderítése és magánszféra. Olaszországban az alkotmány nem tér ki a kérdésre, de az alkotmánybíróság kinyilvánította, hogy a transzparencia általános alapelv, amely köti a hatóságokat a közös európai örökség részeként. A transzparencia szabályozása megtalálható a finn, a lengyel, a portugál, a román és a szlovén alkotmányban is.

Törvényi szinten az igazgatási transzparencia alapelvének szabályozása kétféle jogi konstrukcióban ölthet formát. Az első verziónál az érdekelt félnek van hozzáférése az eljárási kereteken belül a hatóságok birtokában levő dokumentumokhoz, melyek a végső döntésre kihatással vannak. A másik megoldásnál a széles értelemben vett köznek van korlátlan hozzáférése a hivatalos dokumentumokhoz.

Az európai jogrendben az a személy, aki részt vesz hatósági eljárásban, jogosult a döntés alapjául szolgáló dokumentumok megismerésére, hiszen ily módon tudja megítélni a bíróság előtti megtámadás esélyeit. A dokumentumokhoz való hozzáférés egyedi esetben ilyenkor kiegészítője a jogszerű eljárásnak (due process, droit de la défense, fairness, natural justice), s lehetővé teszi az ügygel kapcsolatos összes információ megismerését. Ezt a megoldást alkalmazza többek között Ausztria, a Cseh Köztársaság, Németország, Olaszország, Lengyelország, Portugália, Spanyolország, Szlovénia, Svédország stb. Néhány további államban a dokumentumokhoz való hozzáférés egyedi ügyekben nem biztosított az eljárási jogszabályban, azt egyéb módon teszik lehetővé: mint például speciális szabályozás Franciaországban, illetőleg bírósági út igénybevétele (Egyesült Királyság).

A transzparencia másik fajta szabályozása lényegesen tágabb terjedelmű, mivel a hivatalos dokumentumokhoz való hozzáférést az állampolgárokat megillető információs szabadság jegyében biztosítja. Fontos kiemelni, hogy csak ez a megoldás van összhangban a korábbiakban említett nemzetközi, európai és alkotmányos normákkal.

Jóllehet az új rezsim (információs szabadság) részben átfedésben van a régi megoldással (eljárási transzparencia), addig a céljai eltérőek. A cél nem a tisztességes eljárás garantálása egyedi ügyben, hanem a részvétel elősegítése a kormányzásban és az intézmények demokratikus karakterének erősítése. Ez a cél megmagyarázza az információs szabadsággal kapcsolatos törvényhozás erősödését az elmúlt két évtized alatt Európában.

A közös trend alól részleges kivételt jelent Ausztria, Olaszország, Franciaország és Spanyolország. Ausztriában az államigazgatás transzparenciája tartományi hatáskör, szövetségi szinten az 1987-ben elfogadott információs törvény csak részleges szabályokat tartalmaz a nem intézményi transzparenciára. Franciaország korán felismerte a védelem jogának jelentőségét (hozzáférés a dokumentumokhoz), de kevésbé törekedett a transzparencia kiterjesztésére. Ez utóbbi a kormányzásban való közvetlen állampolgári részvételen és ellenőrzésen alapulna, ami nincs összhangban a képviseleti demokrácia modelljével. Mindez részben választ ad arra, hogy a franciák miért nem alkották meg az információs szabadsággal kapcsolatos törvényüket. Olaszország és Spanyolország a francia igazgatási kultúra befolyásának köszönhetően hasonló úton jár.

A kivétel az érintett országok esetében egyben nem jelenti a változás hiányát, hiszen az igazgatási dokumentumokhoz való hozzáférést szabályozó 1978-as törvényt Franciaországban úgy alkalmazzák, hogy lehetővé teszi mindenki számára – függetlenül attól, hogy érdekelt az eljárásban vagy sem – a közszervezetek által birtokolt dokumentumokhoz való hozzáférést. Hasonló megoldás található Spanyolországban is.

Ezzel szemben Olaszországban az államigazgatási eljárásról szóló törvényben nevesített nyomós érdeket próbálják kevésbé megszorítóan értelmezni: a bíróságok kezdik felismerni a kollektív érdeket képviselő szervezetek (fogyasztóvédők, környezetvédők stb.) dokumentumaihoz való hozzáférés jelentőségét. A korábbi szemlélet radikális változása jelenleg is zajlik: 2009-ben a törvényhozás bevezette a „totális transzparenciát”, mely a végrehajtás szakaszában van.

Az igazgatási kultúra szerepe

A transzparencia jelentőségének, szerepének egyre szélesebb körű felismerése ellenére az egyes országok közigazgatásban a megvalósítás terén a sajátos nemzeti kultúrának és hagyományoknak van meghatározó szerepe. A legutóbbi időkig a skandináv államok kivételével erős transzparenciaellenesség volt érzékelhető legtöbb nyugati és kelet-európai országban.

Franciaországban az állami szervek dokumentumainak megismerését lehetővé tevő törvény elfogadását megelőzően a hozzáférés erősen korlátozott volt. A nyilvánosság kizárása a közérdek védelmét szolgálta a korabeli felfogás szerint. Az 1978. július 17-én megalkotott jogszabály Richelieu és Napóleon által létesített, a „titok bástyájaként” aposztrofált rendszeren ütött rést és törte meg a hallgatás és bizalmatlanság évszázados gyakorlatát.

A közérdek védelme miatt az ügyek bizalmas kezelése, a nyilvánosság kizárása vagy korlátozása az olasz állami szervek gyakorlatára is jellemző volt egészen a kilencvenes évekig. Főszabályként érvényesült a titkosság, ami egyaránt kiterjedt az eljárásra, valamint a hivatalnokok tevékenységére is. Portugáliában és Spanyolországban a diktatúra hosszú éveit a jobboldali kormányok mindvégig fenntartották és megőrizték az állami élet titkosságát.

Ausztriában az államélethez kapcsolódó titkosság gyökerei egészen 1785-ig nyúlnak vissza, amit egy 1925-ben elfogadott rendelkezés megerősített. Az információs szabadság kibontakozását csak az 1987-ben elfogadott jogszabály tette lehetővé.

A régió igazgatási kultúráját általánosan jellemző zártság és titkosság, amit gyakran „misztikus elvként” értelmeznek, magyarázatot ad arra, hogy Németország miért az utolsók között fogadta el az információs szabadsággal kapcsolatos törvényt.

Kelet-európában más tényezők vezettek hasonló eredményhez. Romániában a totális diktatúra ideje alatt (1947–1989) az állami adminisztráció teljes zártsága, titkossága volt jellemző. A váltást nehezítette az a körülmény is, hogy az országban és a többi kelet-európai államban nincs hagyománya a közpolitikai folyamatokban való társadalmi részvételnek, az állami, társadalmi szervek és az állampolgárok kooperációjának. A közérdek védelmére hivatkozó titkosságnak mint jogi tradíciónak mélyek a gyökerei Lengyelországban is. Jellemző, hogy az 1952-ben elfogadott alkotmány az államtitkok védelmét még az állampolgárok kötelességévé tette. Csak az 1997-ben elfogadott új törvény szakított a korábbi gyakorlattal.

A fentiek alapján nem meglepő tehát, hogy számos közhivatalnok – Nyugaton és Keleten egyaránt – még mindig fenntartja, ápolja a titok kultúráját, mely sajátosság több vonatkozásban is tetten érhető: jogszabályi előírás a titok megőrzésére, a magánszféra védelmére hivatkozva a hozzáférés korlátozása vagy kizárása, hallgatás vagy késedelem közérdekű információk igénylése esetén stb.

A transzparencia politikájának megvalósítása

A kulturális tradíciók befolyását – jóllehet szükséges figyelembe venni, de – nem szabad túlbecsülni. Átgondolt, a transzparenciát segítő programoknak jelentős hatása lehet az állampolgárok és a hivatalnokok attitűdjére, s végső soron az információs szabadság kibontakozására.

Észtországban, 1991-ben, a függetlenség elnyerését követően, a fő célkitűzés a zárt, szovjet típusú rendszer modern, nyitott társadalommá való átalakítása volt. A konszenzus a demokratikus hagyományok és kormányzás újjáélesztése terén elősegítette a gazdasági növekedést és az unióhoz való csatlakozást. A transzparencia és az antikorrupciós politika elengedhetetlen előfeltétel volt a külföldi befektetők megnyerése szempontjából is. Megkülönböztetett figyelemmel és a szükséges erőforrások felhasználásával felügyelték a korrupció ellenes programok végrehajtását, a korábban zárt, átláthatatlan közigazgatás lebontását. A sikeres erőfeszítéseknek és a tervszerű, következetesen végrehajtott programoknak köszönhetően a titkosság kultúrájának ellenhatásaként napjainkban az észti közigazgatásra a nyitottság jellemző.

Szlovéniában még a balti államnál is erősebb hagyománya volt az állami szervek titkos működésének, zártságának. A 2003-ban elfogadott, a közérdekű információkhoz való hozzáférést lehetővé tevő törvény óta a gyakorlat alapvetően megváltozott. Az eredmény nyitott, átlátható intézmények, melyek lehetővé teszik a részvétel különböző formáinak alkalmazását, s ahol az információ végső soron az állampolgárok „tulajdona”. Szlovéniában végérvényesen megtörtént – legalább is e területen – a múlttal való szakítás.

Nagy-Britanniában a közigazgatás sajátos kulturális jellemzői nem kedveztek a nyitott kormányzás bevezetésének. A tradíció megőrzését történelmi okok is alátámasztották. Az alkotmányos fejlődést erőszak és véres események befolyásolták, így a titkosság – legalább is így gondolták – életet olt meg. A parlament szuverenitása a képviselői demokrácia révén érvényesült, a miniszterek a parlamentnek, nem pedig a választóknak voltak felelősek. Harmadsorban az Egyesült Királyságban a hivatalnoki kar mindig is személytelen és politikailag neutrális volt. Ha megszűnik az anonimitás – vélekedtek –, akkor elveszik a semlegesség és pártatlanság is. Végül, a hatékony és eredményes kormányzás mindig is erősebb prioritás volt az országban, mint a nyitottság, az átláthatóság. A szilárd meggyőződés, s a mély hit az államügyek titkosságának megőrzése mellett azzal az eredménnyel járt, hogy az Egyesült Királyság csak 2000-ben alkotta meg az információs szabadsággal kapcsolatos törvényét amerikai mintára. Érdekesség, hogy időközben az ún. Westminster

modell¹⁰ alapján építette ki kormányzati rendszerét Ausztrália (1982), Új-Zéland (1982), Kanada (1983) és Írország (1997).

A tradíció erős befolyása és az információs szabadságot viszonylag későn megteremtő törvény ellenére a brit rendszer egyike a legnyitottabbaknak a világon. Ennek oka a végrehajtás során tanúsított fokozott figyelem. 1997-ben jelent meg a reformmal kapcsolatos Fehér Könyv¹¹, melyben az információs szabadsággal kapcsolatos törvények tapasztalatait dolgozták fel. Az eredmények rámutattak az igazgatási kultúra megváltoztatásának szükségességére, az ún. aktív tájékoztatás politikájára. Ez azt jelenti, hogy az információk folyamatos biztosítása¹² a hatóságok tevékenységének szerves részét képezi, s ennek köszönhetően csökken az igazgatási munkateher is. Ezt a stratégiát öntötte formába a 2000-ben elfogadott jogszabály, mely végrehajtása az elkövetkező évek folyamatos feladatává vált ún. eseti publikálási tervek kidolgozása révén. Az információs szabadsággal kapcsolatos törvény 2005. január 1-jén lépett hatályba, amikor az egész közszektorban már általánossá váltak a tájékoztatási programok.

Az információs önrendelkezést célul kitűző jogszabályok végrehajtási stratégiája szoros kapcsolatban van a kulturális tényezőkkel, sőt túlmutat azokon. A transzparenciával kapcsolatos rendelkezésekre hat a médiatechnológia fejlettsége, mivel azok megvalósítása technikai ismereteket és képzettséget igényel.

Az előbbi megállapítást a finn tapasztalatok is aláhúzzák, ahol a közigazgatás és a civil társadalom is elkötelezett a transzparencia mellett. A nyitott, kedvező társadalmi feltételek ellenére a transzparenciával kapcsolatos törvényhozást intenzív képzési program kísérte. Ajánlásokat fogalmaztak meg a hatóságok számára az információs szolgáltatásokkal összefüggésben, valamint speciális, internetes honlapot indított az Igazságügyi Minisztérium is.

Összegezve megállapítható, hogy az igazgatás kultúra, a hagyományok döntő módon meghatározzák a rendszer nyitottságának fokát. A kultúra azonban gyorsan változik, mind szervezeten belül, mind pedig szervezeten kívül. Az egyes nemzetek gyakorlatának az összevetése azt mutatja, hogy a változás elindítható és felgyorsítható adekvát végrehajtással és új típusú, nyitott kormányzati politikával.

¹⁰ Ennek sajátosságai az alábbiak: pártatlan, neutrális közszolgálat, generalisták (Oxbridge), karrier rendszer, a közhivatalnokok politikai és szakmai befolyása.

¹¹ UK Cabinet Office, White Paper: Your Right to Know, HMSO, London, 1997.

¹² Különösen az önkormányzatok gyakorlatában elterjedtek az ún. állampolgári, szolgáltatási karták, féléves, éves beszámolók, közösségi konzultációk, kerekasztal beszélgetések, állampolgári zsűrik stb. Bővebben: JAMES STEWART: More Innovation in Democratic Practice. The University of Birmingham, School of Public Policy, Occasional Paper, No. 9. 1997. pp. 9–17.

Transzparencia: kihasználatlan lehetőség vagy optimista vízió?

A transzparencia legáltalánosabb értelemben az információ szabad áramlását jelenti, s a közigazgatás és az állampolgárok kapcsolatában – más tényezők mellett – a nyitottság dimenziójával van szoros összefüggésben. Nem véletlen, hogy a transzparens kormányzás egyben nyitott kormányzást is jelent. Az információ, a tudás, ahogy már F. Bacon megfogalmazta, a hatalom egyik formája.

A transzparencia kiemelt szerepe a kormányzati programokban¹³ az alapvetően átalakult gazdasági, társadalmi, szociális, kulturális viszonyok következménye. A természetes információs aszimmetria a közhatalmat gyakorló szervezetek és képviselőik, valamint az állampolgárok között a közigazgatás nyitottságát, átláthatóságát követeli meg. Az információ ugyanis ma már a közjavak közé tartozik.

A transzparencia és a nyitottság is kettős arculatú fogalom: norma és instrumentum egyben. Mint norma, mindkét kategória a liberális demokráciák értékrendszerének és az emberi jogoknak része. Alkalmazásuk során mérlegelésre, értékválasztásra van szükség más értékekhez (hatékonyság, eredményesség stb.) viszonyítva, azokkal összevetve. E mellett előfeltételek meghatározott köre szükséges kiegyensúlyozott érvényesülésükhöz.

Y. Dror¹⁴ szerint ezek az alábbiak:

- megfelelő színvonalú kormányzás. Ennek hiányában a transzparencia nem segít, hiszen az erőforrásokat elsősorban az intézményi kapacitás kiépítésére kell összpontosítani;
- az állampolgárok érdekeit közvetlenül érintő területek és a kormányzás belső ügyei közötti különbségtétel. Nyilvánvalóan az első szféra lehet nyitott;
- a kormányzással kapcsolatos közbeszédet, diskurzust, dialógust nem uralhatják érdekcsoportok, lobbyk, az nem lehet nemtelen politikai versengés tárgya, mert a nyitottság, átláthatóság kedvezhet a manipulációnak, félrevezetésnek, a demokratikus közvélemény megtévesztésének;
- a nyitottsághoz és átláthatósághoz vezető leghatékonyabb út a különböző részvételi formákon keresztül vezet.

¹³ A transzparencia és a nyitottság különösen a „zárt” közigazgatással rendelkező országok reformjainak lényegi eleme.

¹⁴ YEHEZKEL DROR: Transparency and Openness of Quality Democracy. <http://unpan1.un.org>. pp. 65–66.

A fentiek alapján a következő konklúzió vonható:

A közigazgatás nyitottsága és átláthatósága normatív elvárás, amit adekvát eszközökkel kell elősegíteni. A megvalósítás során szelektivitásra és más értékekkel való összevetésre van szükség.

A nyitottságra, a széles értelemben vett közvélemény bevonására elsősorban azokon a területeken van szükség, amelyek az állampolgárok közvetlen érdekkörébe tartoznak, s ahol a helyi ismeret és részvétel segítheti az optimális döntéseket.

Az állami szervezeteknek közvetlen (kiadványok, tájékoztatók, éves, havi beszámolók, Fehér Könyvek, Zöld Könyvek stb.) és közvetett eszközökkel (reális, megalapozott kormányzati kép) kell segítenie a transzparenciát, kiemelt hangsúlyt helyezve az oktatásra, a tömegtájékoztatásra és a korszerű információtechnológiai eszközök hatékony alkalmazására.

Végezetül jelentős szerepe lehet az optimális állapot elérésében azoknak a szervezeteknek (ombudsman, panasztestület, számvevőszék stb.), melyek felügyeletet, ellenőrzést gyakorolnak a kormányzati tevékenység különböző területein. Biztosítani kell ezen intézmények, szervezetek megállapításainak, ajánlásainak, javaslatainak a lehető legszélesebb körű nyilvánosságot.

Irodalom

- BEVIR, M. (2011): Democratic Governance: A Genealogy. *Local Government Studies*, Vol. 37. No. 1. pp. 10–17.
- BURT, E.–TAYLOR, J. (2009): Freedom of Information and Schottish Local Govenment: Continuity, Change and Capabilities in the Management of Information. *Local Government Studies*, Vol. 35. No. 2. pp. 181–184.
- CURTIN, D.–MEYER, A. J. (2006): Does Transparency Streghten Legitimacy? *Information Poilcy*, Vol. 11. No. 2.
- DROR, Y. *Transparency and Openness of Quality Democracy*. <http://unpan1.un.org/int>.
- DROR, Y. (2002): *The Capacity to Govern. A Report to the Club of Rome*. Frank Class, London-Portland, or. pp. 104–112.
- European Governance. A White Paper*. Commission of the European Communities, Brussels, 25. 7. 2001.
- FARAZMAND, A. (2009): Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalisation: A Modest Prescription for the Twenty-First Century. *Public Administration Review*, Vol. 69. No. 6. pp. 1011–1012.
- GEISEL, B. (2009): Participatory Governance: Hope or Danger for Democracy? A Case Study of Local Agenda 21. *Local Government Studies*, Vol. 35. No. 4. pp. 405–406.
- KIM, P. S.–HALLIGAN, J.–CHO, N.–OH, C. H.–EIKENBERRY, A. M. (2005): Toward Participatory and Transparent Governance: Report on the Sixth Global Forum on Reinventing

Government. *Public Administration Review*, November/December Vol. 65. No. 6. 646–654. pp.

MICHELS, A.–DE GRAF, L. (2010): Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making. *Local Government Studies*, Vol. 36. No. 4. pp. 479–481.

PARK, H.–BLENKINSOPP, J. (2011): The Roles of Transparency and Trust in the Relationship between Corruption and Citizen Satisfaction. *International Review of Administrative Sciences*, June, Vol. 77. No. 2.

STEWART, J. (1997): *More Innovation in Democratic Practice*. The University of Birmingham, School of Public Policy, Occasional Paper, No. 9.

The Right to Open Public Administration in Europe: Emerging Legal Standards. (2010): SIGMA Paper, No. 46. OECD.

FODOR-LUKÁCS KRISZTINA

A Független Rendészeti Panasztestület elmúlt három évének tapasztalatairól

Több mint három év telt el azóta, hogy az Országgyűlés 2008. február 15-én megválasztotta a Független Rendészeti Panasztestület (a továbbiakban: Testület) tagjait, akik ezt követően kezdhették meg a rendőri feladatok civil ellenőrzését magába foglaló tevékenységüket. A hazánkban hagyományokkal nem rendelkező szerveződést a törvényalkotó külföldi – elsősorban angolszász – mintát követve alkotta meg azzal a céllal, hogy független őre legyen az állami erőszak-monopólium alkalmazására hivatott rendőrségi szervezetrendszernek. A Testület létrehozását hazai és nemzetközi fórumokon is nagy várakozással fogadta mind a szakmai, mind pedig a laikus közönség. Az elmúlt hároméves periódus immár lehetőséget biztosít arra, hogy számba vegyünk egyrészt azokat a tapasztalatokat, amelyek a Testület saját eljárásában mutatkozó vitás, adott esetben problémás területekre mutatnak rá, másrészről azon következtetéseket, amelyek a rendőrség tevékenységével összefüggésben levonhatók. Az elmúlt időszak áttekintése alkalmat ad továbbá olyan építő jellegű javaslatok megfogalmazására, amelyek megvalósításával a Testület a jelenleginél is nagyobb mértékben tudja szolgálni azt a célt, amelyre létrehozták, és a rendőrség tevékenységének a lehető leghatékonyabb kontrollját láthatja el.

I. A Testület működésével összefüggő problémák és javaslatok

A Testület fennállására és működésére vonatkozó igény nem kérdéses. Sajnálatos módon azonban mind a hatásköri szabályozás, mind pedig az alkalmazandó eljárás-

rend kapcsán kimutathatók olyan hiányosságok, amelyek az érdemi feladatvégzés komoly akadályát képezik, vagy legalábbis bizonytalanságot eredményező helyzetet teremtenek, és amelyek megoldása a testületi munka színvonalának emeléséhez elengedhetetlen.

1. A Testület vizsgálatának határai

A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 92. §-a értelmében a Testület a törvény IV.–VI. Fejezeteiben szabályozott rendőri intézkedésekkel, valamint azok elmulasztásával kapcsolatos kifogások esetén folytathat vizsgálatot. A törvény V. és VI. Fejezeteiben foglalt rendelkezések egy-egy intézkedés végrehajtásának, illetve az egyes kényszerítő eszközök alkalmazásának kritériumait rögzítik, ezzel szemben a IV. Fejezet olyan általános követelményeket tartalmaz, amelyeknek a további fejezetekben foglalt tevékenységek körén túl is, a rendőrség eljárásában általános jelleggel érvényesülniük kell. Ez a törvényi definíció – ahogy azt a testületi gyakorlat egyértelműen alátámasztja – nem kellően egyértelmű ahhoz, hogy a panasz eljárás határterületeit kijelölje. A Testület álláspontja szerint a következetes jogalkalmazás megvalósulásához elengedhetetlen, hogy a jogalkotó tisztázza, milyen eljárásjogi korlátai lehetnek a Testület vizsgálatának – figyelemmel különösen az Rtv. IV. Fejezetében szabályozott általános elvekre.

A Testület a szabályozás bizonytalanságát az alábbi gyakorlat kialakításával és alkalmazásával igyekszik áthidalni. Álláspontja szerint az Rtv. 92. § (1) bekezdés alapján lehetősége van arra, hogy az Rtv. IV. Fejezetében a rendőrség működésének általános elveit és szabályait rögzítő rendelkezések kapcsán vizsgálódása körébe vonjon minden olyan rendőri tevékenységet, amelyet az V. és a VI. Fejezetek ugyan nem nevesítenek, de amelynek vonatkozásában a IV. Fejezetben foglalt követelményeknek érvényesülniük kell. Erre az Rtv. IV. Fejezetében szereplő 11. § (1) bekezdése nyújt lehetőséget, amely szerint a rendőr köteles a szolgálati beosztásában meghatározott feladatait a törvényes előírásoknak megfelelően teljesíteni. A 11. § (1) bekezdése tehát olyan általános jellegű rendőri kötelezettséget rögzít, amelynek megsértése esetén helye van a Testület eljárásának akkor is, ha a jogsértés nem az Rtv. V. és VI. Fejezetében foglalt rendelkezések alkalmazásával függ össze, hanem más – az adott szolgálati feladat ellátására vonatkozó – jogi norma érvényesülésével. Az Rtv. 11. §-án keresztül a szigorú nyelvtani értelmezés szerint vizsgálhatóvá válik tehát a rendőrség részéről eljáró személyek olyan tevékenysége is, amely az Rtv.-től eltérő egyéb jogszabályok, például a büntetőeljárás vagy a szabálysértési törvény által rendezett eljárás szabályok alapján zajlik.

A Testület gyakorlata szerint azonban hatáskörének ilyen értelmezése korláttal érvényes: a Testület olyan esetekben él a vizsgálat lehetőségével, amikor a panaszolt rendőri intézkedéssel vagy mulasztással szemben speciális jogorvoslatot az egyéb jogszabályok nem biztosítanak. Ezen vélelmezhető jogalkotói szándékot respektáló gyakorlat kapcsán szükséges ugyanakkor utalni arra, hogy nagyon sok esetben vet fel értelmezési nehézségeket, hogy a különböző specifikus eljárási szabályok mely jogsértésekre nézve teremtik meg az érdemi jogorvoslat lehetőségét. Így például a Testület a 416/2009. (XII. 2.) sz. állásfoglalásban megállapította, hogy nincs a büntető eljárásjogon belüli következménye annak, ha a hatóság az általa foganatosítani kívánt tanúkihallgatást a kitűzött időpontban egyáltalán nem, vagy csak késedelmesen tartja meg, ezért a Testület érdemben vizsgálhatja az Rtv. 11. §-a alapján a panaszos azon sérelmét, amely abból fakad, hogy bár ő az idézésre szabályszerűen megjelent, meghallgatása nem kezdődött el a tervezett időpontban.

A Testület úgy véli, hogy a helyzet a hatályos szabályozás átalakítását és a Testület hatáskörébe vonható jogsértések körének a jelenleginél átgondoltabb és tisztább meghatározását teszi szükségessé.

2. A Testület vizsgálati jogosítványai

Gyakran okoz nehézséget a Testület számára a történeti tényállás pontos rekonstruálása, ehhez ugyanis meglehetősen szűkös eszköztár áll rendelkezésére. Az esetek túlnyomó részében adott egy panaszbeadvány, továbbá a rendőrség által a Testület rendelkezésére bocsátott iratok, szerencsésebb esetben felvételek. Ezek összevetéséből kell következtetnie a történetekre.

Az Rtv. felhatalmazása alapján a Testület vizsgálata során a rendőrségtől felvilágosítást kérhet. A Testület az összes olyan iratba betekinthez, illetve iratról másolatot kérhet, adatot, körülményt, tény, eljárást megismerhet, ami a vizsgált intézkedéssel összefügghez [Rtv. 93/A. § (1)]. Mivel az Rtv. a felvilágosítás-kérés kapcsán további részletszabályokat nem tartalmaz, ezért nincs kellőképpen tisztázva, hogy a Testület valójában mire is jogosult vizsgálata során. A gyakorlati tapasztalatok alapján az egyik legjelentősebb probléma az, hogy nincs kifejezetten feljogosítva a Testület arra, hogy az ügyben érintett rendőröket meghallgassa vagy nyilatkoztassa, ami ugyanakkor a panaszok kellően körültekintő vizsgálatához nyilvánvalóan elengedhetetlen.

Tipikus akadályát jelenti a panaszosi sérelmek tisztázásának az az eset is, amikor a panasz-eljárással párhuzamosan a panaszos ellen büntetőeljárás indul. Mivel a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) és a rendőr-

ségi törvény több helyen átfedésben szabályoz egyes kérdéseket (pl. a Be. alapján elrendelt elővezetést az Rtv. szerint kell végrehajtani, de arra a Be. is tartalmaz rendelkezéseket; a bűnügyi őrizetbe beleszámít az előállítás is, amelyet bűncselekmény gyanúja alapján is foganatosíthat a rendőr stb.), számos ügyben előfordult, hogy büntetőeljárási iratokat kellett volna a Testületnek megismernie a tényállás megfelelő tisztázásához, erre azonban nem minden esetben biztosítottak lehetőséget az érintett hatóságok a Be. azon rendelkezéseire hivatkozva, amelyek azt szabályozzák, hogy ki ismerheti meg az eljárás iratait, és amelyek a Testületre nézve nem tartalmazznak utalást ebben a vonatkozásban.

Ugyancsak adódnak problémás helyzetek a rendőrségi videofelvételek megőrzése kapcsán. Ezek jellemzően abból fakadnak, hogy a felvétel törlésére azt megelőzően sor kerül, hogy a panaszeljárásban való felhasználás iránti – vagyis a felvétel megőrzésére vonatkozó – igény a felvételt kezelő hatóság tudomására jut. A panaszos azon jogát, hogy a panasszal érintett intézkedésről készített rendőri felvétel rendelkezésre álljon, akkor is biztosítani kell, ha panaszát nem a felvétel felett rendelkező rendőri szervnél, hanem a Testülethez nyújtja be. A rendőrség felelőssége a felvételek kezelését, a panaszok regisztrálását olyan módon megszervezni, amely a lehető legnagyobb mértékben garantálja a panaszosok lehetőségét a rendőrségi felvételeknek a panaszeljárásokban való felhasználására. Ha a rendőrség mint szervezet mulasztása miatt ez nem történik meg, csökken a panaszos panaszjogának hatékonysága, s így csorbul a panaszjog, függetlenül attól, hogy a panasz és a felvételek kezelésében érintett egyes rendőri szerveknek felróható-e a felvételek felhasználásának ellehetetlenülése. A Testület indokoltnak látná olyan eljárás – esetleg arra alkalmas információs rendszer vagy adatbázis – kialakítását, amelyben az Rtv. 42. § (6)–(7) bekezdésekben foglaltak maradéktalanul érvényesülnek, vagyis a felvételek törlését közvetlenül megelőzően az illetékesek meggyőződnek arról, hogy a (6) bekezdésben felsorolt célok valamelyike fennáll-e, így például hogy a felvételen szereplő eseménnyel, cselekménnyel összefüggésben panaszt terjesztettek-e elő. A felvételek megsemmisíthetősége kapcsán továbbá a határidő 60 napra történő kiterjesztését javasolta a jogalkotónak.

A Testület vizsgálati lehetőségeivel kapcsolatos hiányosságok sok esetben oda vezetnek – mivel az állásfoglalás a panasz tartalma és a rendőrség által rendelkezésre bocsátott dokumentumok egybevetésén alapul –, hogy a Testület kénytelen az alapjogsérelem meg nem állapíthatóságáról dönten. Ha ugyanis a rendőrség nem szolgáltat információt, vagy a rendőrségi tájékoztatás nem elégséges, a Testület „nem tud mit vizsgálni”. Ilyen esetekben a Testület gyakorlata az, hogy a rendőrség által nem, vagy elégtelenül cáfolt panaszosi elmondásra alapozza állásfoglalását. Ez azonban az eljáráson belül feszültséget keletkeztet, mivel ezt követően – akár az Or-

szágos Rendőr-főkapitányságnak (a továbbiakban: ORFK) küldi az ügyet a Testület, akár átteszi az intézkedést foganatosító szervhez – a rendőrség által lefolytatott közigazgatási eljárásban megnyílik a bizonyítás teljes eszköztára (pl. az érintett rendőrök tanúkénti kihallgatása), így a rendőrség adott esetben sokkal több információ alapján hoz döntést, mint ami a Testület rendelkezésére állt. Le kell szögezni, hogy a rendőri nyilatkozattétel, a személyes meghallgatás a rendőrség érdekeit is szolgáló eszköz. A Testület ugyanis a tényállás alapos és hiánytalan tisztázására törekszik, azonban elegendő információ híján a rendelkezésre álló adatok alapján hozza meg döntését.

A fentiekben vázolt okokból érdemes lenne megfontolni az állampolgári jogok országgyűlési biztosa jelenlegi és jövőbeli jogosítványainak beépítését az Rtv. rendelkezéseibe, amely megoldással a Testület eszköztárát egyszerűen lehetne a szükséges szintre bővíteni.

A fent ismertetett hiányosságok is hozzájárulnak továbbá ahhoz, hogy a Testületnek nagy nehézséget okoz a 90 napos eljárási határidő megtartása. A Testület eddigi gyakorlata alapján világosan látszik, hogy a panaszeljárás sok esetben – így különösen a rendőrség elhúzódó adatszolgáltatása vagy például az idegen nyelvű panaszok lefordíttatása stb. miatt – a fenti időtartamot túllépve zárul le. Ráadásul az eljárás lefolytatására biztosított határidő jelentős része nem érdemi feladatvégzéssel, hanem azzal telik el, hogy a Testület a rendőrség szervezetrendszerében uralkodó hierarchiát tiszteletben tartva megpróbálja beszerezni az adott ügy megítéléséhez szükséges rendőrségi iratokat. Indokolt lenne ezért a szabályozást átalakítani olyan módon, hogy az ügyintézési határidőbe ne számítsanak be azok az időszakok, amikor a Testület hatókörén kívül eső okból nincs lehetőség a vizsgálat folytatására.

3. A panasz előterjesztésére nyitva álló határidő

A Testülethez a panaszt az intézkedéstől, ha pedig a panasz előterjesztője az őt ért jogsérelemről később szerzett tudomást, ettől az időponttól számított nyolc napon belül lehet előterjeszteni [Rtv. 93. § (1)].

Az esetek jelentős részében a Testület azt tapasztalja, hogy a panaszos azért késlekedik beadványa előterjesztésével, mert az intézkedő rendőrök elmulasztják az Rtv. 20. §-a (2) bekezdésében foglalt tájékoztatási kötelezettségük teljesítésekor, hogy említést tegyenek a Testülethez fordulás lehetőségéről. Az ügyek vizsgálata során nyilvánvalóvá vált az is, hogy nem egyedi mulasztásról van szó, hanem esetenként az érintett szervek vezetőinek is az az álláspontja, hogy a panaszjogról való kioktatásnak nem kell kiterjednie a Testület eljárására. A Testület a rendőrség

fenti magyarázatát nem fogadhatja el, hiszen az Rtv. egyértelmű tájékoztatási kötelezettséget rögzít az „e törvényben” foglalt jogorvoslati lehetőségekről, amelybe természetesen a testületi panasz eljárás is beletartozik.

Ezért a jelenlegi gyakorlat szerint amennyiben azt tapasztalja a Testület, hogy a panaszost a rendőrség nem tájékoztatta megfelelően az Rtv. 92. §-ában biztosított jogorvoslati jogra vonatkozó választási lehetőségről, és a panaszos a határidő elmulasztása kapcsán erre a körülményre kifejezetten hivatkozik is, a panasz eljárást az „igazolási kérelemnek” helyt adva lefolytatja akkor is, ha a panaszbeadvány előterjesztése a nyolcnapos törvényi határidő eltelte után történt meg. Tehát a Testület „panaszosbarát” megoldást – és a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) igazolási kérelemre vonatkozó szabályait analógiaként – alkalmazva ilyen esetben is befogadja a panaszt, és az eljárást lefolytatja. Felmerül azonban a kérdés, hogy meddig tartható ez a gyakorlat. Az igazolási kérelem jogintézményét ezért a Testület eljárására vonatkozó szabályok között kellene rögzíteni, az arra vonatkozó optimális, szubjektív és objektív határidő meghatározásával. Megjegyzendő, hogy az igazolási kérelem formai és tartalmi követelményeiről több fordulóban egyeztetett a Testület az ORFK képviselőivel, és annak során az a megállapodás született, hogy amennyiben a Testület valamely igazolási okra tekintettel befogadja a késve benyújtott panaszt, úgy ezt a döntését a rendőrség nem bírálja felül, és érdemben kivizsgálja az ügyet.

A panaszok határidőben való előterjesztésével szintén összefüggő, ugyanakkor nem túl ügyfélbarát megoldása az Rtv.-nek, hogy a panaszbeadvány benyújtására mindössze nyolcnapos jogvesztő határidőt biztosít, ami ráadásul nincs szinkronban a „rendes” rendőrségi panasz eljárás harmincnapos panaszbeadási határidejével. Mivel nincs elfogadható indoka ennek a jelenleg fennálló különbségnek, ami a gyakorlatban számos problémát okoz, a Testület kifejezetten indokoltnak tartja ennek a panaszosok számára rendkívül hátrányos megoldásnak a kiküszöbölését.

4. Hivatalból történő eljárás

Az Rtv. értelmében a Testület csak abban az esetben indíthat panasz eljárást, ha arra vonatkozóan kifejezett kérelem érkezik, vagyis ha a jogosult panaszt terjeszt elő. Nem egy esetben előfordul ugyanakkor, hogy a Testület egy, a hatáskörébe tartozó esetről értesül (akár a médián keresztül), jogszabályi felhatalmazás hiányában azonban nem jogosult hivatalból eljárni, sőt arra sincsen módja, hogy az érintett személyt megkeresse és tájékoztassa a Testülethez fordulás lehetőségéről (amely eljárási mód több aggályt is felvetethetne). Ugyanakkor nem elképzelhetetlen, hogy

az érintett (esetleg alapjogában sértett) személy a Testülethez fordulás, vagy – még távolabb menve – magával a panasztétel lehetőségével sincsen tisztában a megfelelő tájékoztatás elmaradása okán.

A hivatalbólíság egy speciális esetét jelenthetnék a rendezvények, demonstrációk, mivel ezek esetében az azonnali véleményalkotás, az általános vizsgálat gyors lefolytatása meghatározó jelentőségű. Erre olyan megoldás képzelhető el, hogy a rendőrség folyamatos tájékoztatást nyújtana a Testület részére a bejelentett, engedélyezett, vagy akár a megtiltott rendezvényekről. Ezt követően a Testület maga döntené el, hogy részt kíván-e venni azokon. A Testület részvételét természetesen jelezné a rendőrségnek, majd a rendezvény helyszínén is folyhatna a kommunikáció. Ezt követően a Testület a tapasztaltak alapján, még a beérkező panaszokat megelőzően, kialakíthatná általános véleményét. Ehhez az is kell, hogy a rendőrség egy gyorsított eljárásban a rendezvényt követően keletkezett iratanyagot (pl. jelentéseket, felvételeket) megküldje a Testület részére.

A panaszeljárásra irányadó szabályozással ellentétben az országgyűlési biztos az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében a törvényben foglalt feltételek fennállása esetén hivatalból is eljárhat [az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.) 16. § (2)]. A Testület ezen jogalkotói megoldásra is figyelemmel indokoltnak tartja, hogy a Testület hivatalból történő eljárásának lehetővé tétele – az országgyűlési biztosra vonatkozó szabály Rtv.-be történő bevonásával, vagy arra való utalással – mihamarabb megvalósuljon.

Hasonló tartalmú ajánlást fogalmazott meg az Európa Tanács Jelentése a magyar kormány számára a kínzás és embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megelőzésére létrehozott európai bizottság (CPT) magyarországi látogatásáról (2009. március 24-étől április 2-áig) a Testület hatáskörének bővítése kapcsán. Abban ugyanis a „CPT felkéri a magyar hatóságokat, hogy terjesszék ki a Független Rendészeti Panasztestület jogosítványait arra, hogy hivatalból kezdeményezhessen vizsgálatokat az esetleges bántalmazási ügyekben”.

5. A Testület hatáskörének kiterjesztése

Amellett, hogy a hatásköri szabályozás a Testület eljárása kapcsán számos tekintetben átgondolásra és pontosításra szorul, érdemes azt is fontolóra venni, hogy a jogbiztonság és a civil jogvédelemben rejlő előnyök kiaknázása érdekében indokolt lenne-e a Testület hatáskörébe vonható jogsértések körét kiterjeszteni további szervezetek tevékenységére.

a) A Testület hatáskörének kiterjesztése a fogvatartási kérdésekre

Az Rtv. 2008. január 1-jén hatályba lépett módosítása kiterjesztette a panaszjogot olyan rendőri magatartásokra is, amelyekkel kapcsolatban korábban nem állt rendelkezésre hatékony jogorvoslat, azonban továbbra is vannak a rendőrségnek olyan lényegi tevékenységei, amelyek nem integrálódnak az általános panaszeljárási rendszerbe. Ilyen a rendőrségi fogva tartás egyes formáinak (pl. őrizet) végrehajtása. A Fogdaszabályzat szerint a fogvatartott panasz előterjesztésére jogosult, ez a panasz azonban nem függ össze az Rtv.-ben szabályozott panaszeljárással.

A Fogdaszabályzat 4. §-a értelmében a fogvatartott a fogva tartással összefüggő ügyében hozott döntés (intézkedés, határozat), illetve annak elmulasztása miatt panasszal élhet a döntés közlésétől, illetve elmulasztásától számított 15 napon belül. Főszabályként a fogda parancsnoka dönt a panaszról, az általa hozott döntés elleni, illetve a döntés elmulasztása miatti panaszt a fogva tartásért felelős bírálja el. Bár a Fogdaszabályzat szerint jogszabályban meghatározott esetekben a fogvatartott a döntés ellen keresettel fordulhat a bírósághoz, nincs olyan jogszabály, amely ezt a lehetőséget biztosítaná. Alaktalan, eljárásjogilag nem szabályozott, jogorvoslati garanciákkal körbe nem bástyázott lehetőségről van tehát szó, noha a fogva tartás végrehajtásának alapjogi vetületei nyilvánvalóak. Ráadásul egy előállítást követő őrizetbe vétel esetén a jelenlegi szabályozás ahhoz a sajátos helyzethez vezet, hogy míg a Testület az előállítás során okozott sérelmeket vizsgálhatja, kérdéses, hogy az őrizet elrendelése után – nem a büntetőeljárással, hanem pl. a fogva tartás körülményeivel kapcsolatban – felmerülő panaszokra kiterjed-e a hatásköre (noha az előállítás – az őrizet elrendelése esetén – az őrizet idejébe beleszámít, tehát annak részévé válik). Mindezt indokolt a Testület hatáskörének kiterjesztése a rendőrség által foganatosított fogva tartás során a fogva tartással – tehát nem a fogva tartás alapjául fekvő üggyel – összefüggő panaszok vizsgálatára.

b) Hatáskör a Nemzeti Adó- és Vámhivatal egyes intézkedéseire

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos állományú tagjai meghatározott feladatok fennállása esetén, feladataik ellátása körében bizonyos intézkedéseket foganatosíthatnak (pl. igazoltatás, előállítás). A pénzügyőr törvényben meghatározott jogszerű intézkedése elleni tetteleges ellenszegülés megtörésére törvényben meghatározott intézkedést hajthat végre, és kényszerítő eszközt (pl. testi kényszer, szolgálati kutya alkalmazása, útzár telepítése, bilincs alkalmazása, lőfegyverhasználat) alkalmazhat [a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Vtv.) 38. § (1)]. A törvény – az Rtv.-hez és a Szolgálati Szabályzathoz hasonlóan – előírást tartalmaz többek között a szolgálati fellépés módjára, a fokozatosság elvére, a kényszerítő eszköz alkalmazását megelőző felszólításra,

segítségnyújtásra. A rendőri eljárás mintájára kényszerítő eszköz alkalmazás esetén a pénzügyőrt is jelentéstélti kötelezettség terheli. A törvény 39. §-a (4)–(6) bekezdései ugyan szólnak a jogorvoslat lehetőségéről, azonban figyelemmel a fent említett intézkedések, különösen a kényszerítő eszközök alapjog-korlátozására alkalmas voltára, indokolt volna a törvény által szabályozott panasz eljárás felülvizsgálata. Maga a kommentár is tartalmazza, hogy a pénzügyőri intézkedés eredményessége nem függhet az érintett belátásától, ezért szükség esetén az kikényszeríthető, amely kikényszerítés többnyire a személyi szabadság átmeneti korlátozásával jár.

A jelenlegi szabályozás szerint – hasonlóan a rendőrségi panasz eljárás Testület létrehozását megelőző időszakához – a pénzügyőr intézkedése elleni panaszt az intézkedést foganatosító vámszervnél (kirendeltségnél), illetve nyomozó szervnél, az intézkedést követő nyolc napon belül lehet előterjeszteni. A foganatosító vámszerv (kirendeltség), illetve nyomozó szerv határozata ellen benyújtható fellebbezés, amelyet az arra jogosult felettes szerv bírál el. A felettes szerv határozata közigazgatási határozat, amelynek bírósági felülvizsgálatát – a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó szabályok szerint – az kérheti, akinek az intézkedés jogát vagy jogos érdekét sértette.

Érdemes megfontolni tehát egy független szervezet bevonását a fent ismertetett panasz eljárásba, mind az Rtv., mind pedig a Vtv. vonatkozó rendelkezéseinek módosításával. Akár a Vtv. által szabályozott panasz eljárás átalakításával, akár a Testületre és az Rtv. vonatkozó rendelkezéseire való hivatkozással beépíthető volna a jelenlegi eljárásba egy független szerv általi ellenőrzési mechanizmus.

6. Az alapjogi sérelmek és az egyéb rendőrségi jogsértések közötti különbség panaszjogi kezelésének megszüntetése

Az egyén számára a közhatalommal való találkozásnak az egyik legtipikusabb és – a rendőrség speciális jogosítványaira, így a legitim erőszak alkalmazásának monopóliumára való tekintettel – talán a legnagyobb fokú kiszolgáltatottság lehetőségét magában rejtő formája a rendőri intézkedéssel való szembesülés, ezért a Testület gyakorlatában igen hamar felmerült az a kérdés, hogy elképzelhető-e olyan rendőri jogsértés, amely nem valósít meg alapjogsértést is egyben.

A Testület válasza tulajdonképpen nemleges, az alkalmazott érvelés rendkívül szűkre szabja azoknak a lehetséges eseteknek a körét, amikor a szabályszegés megállapítása nem vonja maga után az – adott esetben csekély fokú – alapjogsértés kimondását. A rendőri jogsértéseket a tisztességes eljáráshoz való – tágran értelmezett – jog megsértésének kell tekinteni, ami tulajdonképpen bármilyen rendőri szabály-

szegést alapjogsértéssé transzformál. Az ezt alátámasztó érvelés lényege a Testület 33/2009. (II. 25.) sz. állásfoglalásban a következőképpen jelenik meg: „A jogbiztonság követelménye az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdésében foglalt jogállamiság kritériumából ered. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállamnak nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtsék ki tevékenységüket [56/1991. (XI. 8.) AB határozat]. Az, ami a közhatalmi szervek (köztük a rendőrség) oldalán kötelezettségként jelentkezik, a másik oldalról – a velük kapcsolatba kerülő állampolgárok oldalán – jogként jelenik meg. A jogállamiság követelményét és a jogbiztonság elvét a jogalanyok tekintetében a tisztességes eljáráshoz való jog testesíti meg. Abban az esetben, ha egy kiemelten fontos közhatalmi funkciót ellátó és a társadalmi együttélési normák betartatásáért elsődlegesen felelős szerv részéről fellépő személy eljárása nem felel meg a jogszabályoknak, sérül a tisztességes eljáráshoz való jog [...]”

Ezen gondolatmenet alapján a Testület az Rtv. 93. §-a (2) bekezdésében szereplő „alapjogot nem sértő” intézkedés fogalmát kizárólag a jogszerű alapjog-korlátozást megvalósító intézkedésekre alkalmazza, „jogszerűtlen, de alapjogot nem sértő” intézkedés megállapítására eddig nem került sor. Emiatt felesleges a hatályos szabályozás azon különbségtétele, amely csak alapvető jog megsértése esetén teszi lehetővé a Testülethez fordulást. Ez a lehetőség a Testület által javasolt szabályozás alapján minden vélt rendőri jogsértés esetén megilletné az érintett személyeket, egységesítve az eljárást, egyszerűsítve mind a panaszosok jogérvényesítését, mind a Testület feladatát, amelynek ily módon csak azt kellene megállapítania, hogy a rendőri eljárás megfelelt-e a jogszabályoknak vagy sem.

7. Visszacsatolás, a Testület beavatkozási minőségének megteremtése és eljárási pozíciójának újragondolása

Nincs az Rtv.-ben megnyugtatóan rendezve, hogy amennyiben a Testület megállapítja a súlyos alapjogsértést, és az országos rendőrfőkapitány azt elfogadva határoz, annak mi a következménye az adott jogsértést megvalósító rendőrré vagy rendőrökre nézve. Ha a rendőri szabályszegés büntetőeljáráshoz vezet, teljesen világos, hogy a bíróság értékeli a rendőr magatartását, és megállapítja a törvény szerinti szankciót. Ha azonban a súlyos alapjogsértés nem valósít meg bűncselekményt, a jogkövetkezmény kérdése teljesen rendezetlen. Szóba jöhet persze a fegyelmi felelősség

érvényesítése, de a fegyelmi eljárás megindítása, illetve a szankció megállapítása annak a parancsnoknak a (majdnem) szabad mérlegelésén múlik, aki esetleg valamilyen módon maga is részese volt az eseményeknek. De ha az ügynek ez az oldala megnyugtatóan rendeződik is, még mindig nyitva marad az ügyféli elégtétel kérdése. Pedig éppen ez az az elem, amely a civil kontroll létjogosultságát adja, tudniillik a rendőrség tisztességes, pártatlan reputációjának megteremtése és fenntartása. Természetesen, ha a panaszost kár érte, az bírósági úton érvényesíthető, de ennek buktatói, nehézségei ismertek, hozzátevé, hogy a végül így megkapott elégtétel nem igazán használ a rendőrség jó hírének. Ez sem oldja meg azon panaszosok problémáit – és ők vannak többségben –, akiknek az alapjogaik csekély mértékben sérültek. Sok esetben egy parancsnoki levél, amely a hibát elismeri, és a panaszost megköveti, elegendő lenne.

Az alapjogsértést megállapító testületi állásfoglalások utóéletének kérdésével összefüggésben ugyancsak érdemes az Obtv. szabályaihoz visszanyúlni. Az Obtv. 20. §-a (1) bekezdése szerint, ha az országgyűlési biztos a lefolytatott vizsgálat alapján arra a megállapításra jut, hogy ha az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság fennáll, annak orvoslására – az érintett szerv egyidejű tájékoztatása mellett – ajánlást tehet a visszásságot előidéző szerv felügyeleti szervének. A felügyeleti szerv az ajánlás tekintetében kialakított érdemi állásfoglalásáról, illetve a megtett intézkedésről az ajánlás kézhezvételétől számított harminc napon belül értesíti az országgyűlési biztost. A törvényhely (2) bekezdése tartalmazza, hogy a felügyeleti szerv egyet nem értése esetén az országgyűlési biztos tájékoztatja a felügyeleti szervet az ajánlás fenntartásáról, módosításáról vagy visszavonásáról. Az Obtv. 21. §-a (1)–(4) bekezdései többek között az alábbi előírásokat tartalmazzák: amennyiben a rendelkezésre álló adatok szerint az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásságot az előidéző szerv saját hatáskörben meg tudja szüntetni, az országgyűlési biztos kezdeményezheti az érintett szerv vezetőjénél a visszásság orvoslását. Az ilyen kezdeményezés rövid úton (távbeszélőn, szóban stb.) is történhet, ez esetben a kezdeményezés időpontját, módját és lényegét az ügyiraton kell rögzíteni. Az érintett szerv a kezdeményezés tekintetében kialakított érdemi állásfoglalásáról, illetve a megtett intézkedésről harminc napon belül tájékoztatja az országgyűlési biztost. Amennyiben a megkeresett szerv a kezdeményezéssel nem ért egyet, köteles azt véleményével ellátva felügyeleti szervéhez felterjeszteni. A felügyeleti szerv a felterjesztés kézhezvételétől számított harminc napon belül köteles állásfoglalásáról, illetőleg a megtett intézkedésről az országgyűlési biztost értesíteni.

A fentiekből egyértelműen megállapítható, hogy az országgyűlési biztos és az érintett szervek között gördülékenyebb kommunikáció folyik. Az ajánlások megítélésén túl az országgyűlési biztos arról is tájékoztatást kap, hogy milyen konkrét

intézkedések történtek egy adott ügy kapcsán. Ezzel szemben a Testület az országos rendőrfőkapitány döntésén kívül az azt követően megtett intézkedésről már nem értesül hivatalosan, legfeljebb a panaszos révén. Az is komoly gondot okoz, hogy akkor, amikor a Testület a panasz fogantató szervhez való áttételről dönt (csekély fokú alapjogsérelem, alapjog korlátozás jogszerűsége vagy annak jogszerűségének meg nem állapíthatósága okán), nem egyszer el sem jut a Testülethez a fogantató szerv határozata (amely legtöbb esetben a panaszt elutasító döntést tartalmaz). Az Obtv. analógiájára elő lehetne írni, hogy az ügyet határozattal eldöntő rendőri szervek számára kötelező legyen a Testületnek az ügy további sorsáról való tájékoztatása.

Szintén megfontolandó a fentiek kapcsán a Testület perképességének biztosítása – legalábbis célzottan és korlátozottan – a közigazgatási határozat felülvizsgálata [a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) XX. Fejezete] iránti perben, ahol a felperes a panaszos, az alperes az ORFK. Így – a bírósági tájékoztatási kötelezettség révén – biztosítható, hogy a peranyagból első kézből értesüljön a Testület, illetve korábban megfogalmazott álláspontját is képviselje, és a panaszos mellett beavatkozhatna a perbe. Szemben az általános beavatkozási szabályokkal, a jogalkotó *ipso iure* biztosítaná a beavatkozás lehetőségét (ilyen beavatkozási joga van pl. az anyának a gyermeke származásával és az apasággal összefüggő perekben). Ez esetben nem kell a jogi érdeket valószínűsíteni. A bírói út kapcsán felmerül annak a szükségessége is, hogy a jogalkotó a panaszügyekben döntő bíróságoknak ne csak kasszációs, hanem reformatórius jogkört is biztosítson. A bíróságok így a panasz megalapozottságának megállapítására kapnának jogot, azaz, hogy a bíróság rendelkezése az intézkedést fogantató rendőri szerv vezetőjének oldalán kötelezettséget keletkeztetne a szükséges intézkedések (figyelmeztetés, fegyelmi eljárás stb.) megtételére.

Elképzelhető egy olyan másik megoldás is, amelyben a Testület a másodfok szerepét töltené be a panaszügyekben. A Ket. jelenlegi rendszerében [105. § (2) bekezdés], ha a másodfokú döntés meghozatalához nincs elég adat vagy a tényállás további tisztázása szükséges, a fellebbezés elbírálására jogosult szerv a döntés megsemmisítése mellett az ügyben első fokon eljáró hatóságot új eljárásra utasíthatja, vagy a kiegészítő bizonyítási eljárás lefolytatását maga végzi el. Ez a konstrukció a Testület vonatkozásában is megfelelőnek mutatkozik annyiban, hogy bizonyítás lefolytatását szűk körben tenné szükségessé (tehát nem kellene a testületnél dolgozók létszámát jelentősen bővíteni), ugyanakkor az első fokon eljáró rendőri szerv bizonyítási eljárásának elégtelensége esetén lehetővé tenné a Testület számára a bizonyításra vonatkozó megfelelő instrukciók melletti hatályon kívül helyezést (akár többször is), biztosítva, hogy egy független szerv valóban hatékony ellenőrzést gya-

koroljon a rendőrségi vizsgálat felett. Egy ilyen változtatás esetén azonban világossá kellene tenni, hogy a Testület eljárására a Ket. szabályait kell alkalmazni (ami számos eljárási bizonytalanságot megoldana), ugyanakkor szükségessé tenné az elsőfokú eljárás bizonyos módosítását is. Ebben a rendszerben a Testület határozatot hozna, amelynek bírósági felülvizsgálata biztosítaná, hogy a panaszosok továbbra is élhessenek a számukra jelenleg rendelkezésre álló jogorvoslati fórumhoz fordulás jogával.

II. A rendőrség tevékenységével kapcsolatos általános tapasztalatok

1. Az igazoltatottak személyes adatainak kezelése

Az igazoltatottak adatainak kötelező ellenőrzését a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 62/2007. (XII. 23.) IRM rendelet (a továbbiakban: Szolgálati Szabályzat) írja elő. Ez a rendelkezés a forrása annak a helyzetnek, hogy minden igazoltatás szükségszerűen – az érintett adatainak helyszíni ellenőrzésén túlmutató – adatkezeléssel is jár, és emiatt kell az elektronikus lekérdezéseket dokumentálni, ami viszont szükségessé teszi az igazoltató lap kitöltését is (annál fogva, hogy az igazoltató lapok alapján tudja a szolgálat után a közterületről visszatérő rendőr az aláírásával igazolni, hogy egy adott lekérdezést valóban ő kezdeményezett). Ez olyan általános gyakorlathoz vezet, amely teljesen kiüresíti az Rtv. 29. § (3) bekezdésében foglaltakat. A Testület – 213/2009. (VII. 8.) sz. állásfoglalásban kifejtett – álláspontja szerint annak érdekében, hogy az Rtv. 29. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezés ne üresedjen ki, hanem megfelelő tartalommal érvényesülhessen, a Szolgálati Szabályzat olyan módosítására van szükség, amely az igazoltatott személy további ellenőrzését csak indokolt esetben, és nem kötelező jelleggel, nem automatikusan írja elő.

Indokoltnak látja továbbá a Testület megfontolni a rendőrség által használt – de más szerv kezelésében lévő – adatbázisok olyan átalakítását, amelynek eredményeként maga a rendszer rögzítene az adatot lekérdező személyre és a lekérdezés céljára vonatkozó információkat. Ezáltal az adatlekérdezésre vonatkozó valamennyi körülmény visszakereshetővé válna magából az elektronikus rendszerből, szükségelenné téve a többszörös adatrögzítést, és a külön rendszeresített, papíralapú rendőrségi nyilvántartást.

Ezen túlmenően a Testület azt is megjegyezte, hogy bár az adattárakból való lekérdezések nyilvántartásának alkalmazását valóban indokolja a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról az 1992. évi LXIII. törvény (a

továbbiakban: Avtv.) 12. §-a,¹ a jogbiztonság szempontjából megnyugtatóbb helyzet lenne, ha kifejezett törvényi rendelkezés szabályozná a rendőrség ilyen jellegű és célú adatkezelését. Az sem egyértelmű, hogy az adattárakból való lekérdezések nyilvántartásában szereplő valamennyi adatra valóban szükség van-e az Avtv. 12. §-ában foglaltak érvényesítéséhez, vagy kisebb adattartalom mellett is teljesíthetők lennének a jogszabályi kötelezettségek. Az Avtv. 12. §-ában foglaltak ezen túlmenően teljesíthetők lennének úgy is, hogy a rendőr az igazoltatásról olyan igazolást adna ki, amely rögzíti az intézkedés helyét, idejét és valamely, a rendőr azonosítására alkalmas adatot (pl. az azonosító számát), mely esetben nem lenne szükség az igazoltatott jogaira hivatkozva az ő személyes adatait RK lapon rögzíteni.

A Testület felhívja ezért a figyelmet arra, hogy a jelenlegi helyzet – bár az a fentiek szerint nem elsősorban a rendőrségnek felróható – összehatását tekintve a szükségesnél nagyobb számú adatrögzítést eredményez, így sérti az állampolgárok személyes adatok védelméhez való jogát.

2. Bilincshasználat

A 488/2010. (XII. 1.) sz. állásfoglalásával elbírált ügyben azzal a problémával találkozott a Testület, hogy az eljáró rendőr az Rtv.-vel, a Szolgálati Szabályzattal, illetve az országos rendőrfőkapitány által kiadott utasítással ellentétes rendelkezésre hivatkozva bilincselte meg a panaszost. A panaszossal szemben két esetben is alkalmaztak bilincset az intézkedő rendőrök: először elfogását követően, a kapitányságra való beszállítás során, majd pedig akkor, amikor a fogdáról a gyanúsított kihallgatásra kísérték. A második bilincshasználat értékelésekor a Testület az Rtv. és a Szolgálati Szabályzat fenti rendelkezésein túl a következő előírásokat vette figyelembe. A Szolgálati Szabályzat 60. §-a (2) bekezdése kifejezetten kitér a kísérés és a fogdán kívüli őrzés során foganatosított bilincselésre. Rögzíti, hogy az előljáró a fogva tartott személy bilincselését a kísérés és a fogdán kívüli őrzés idejére is elrendelheti, ha szökése bilincs alkalmazása nélkül nem akadályozható meg. A kísérés őri tevékenységét határozza meg a Szolgálati Szabályzat 90. §-a, amely (9) bekez-

¹ Avtv. 12. § (1) Az érintett kérelmére az adatkezelő tájékoztatást ad az általa kezelt, illetőleg az általa megbízott feldolgozó által feldolgozott adatairól, az adatkezelés céljáról, jogalapjáról, időtartamáról, az adatfeldolgozó nevéről, címéről (székhelyéről) és az adatkezeléssel összefüggő tevékenységéről, továbbá arról, hogy kik és milyen célból kapják vagy kapták meg az adatokat. Az adattovábbításra vonatkozó nyilvántartás – és ennek alapján a tájékoztatási kötelezettség – időtartamát az adatkezelést szabályozó jogszabály korlátozhatja. A korlátozás időtartama személyes adatok esetében öt évnél, különleges adatok esetében pedig húsz évnél rövidebb nem lehet.

désében a következőket rögzíti: „ha a kísért személy veszélyessége ezt indokolja, a kísért személyt meg kell bilincselni”.

A Rendőrség Fogdaszolgálati Szabályzatának kiadásáról 19/1996. (VIII. 23.) ORFK utasítás (a továbbiakban: ORFK Utasítás) a személyi szabadságukban korlátozott személyek kísérésével összefüggésben az alábbi rendelkezéseket tartalmazza. A 74. pont szerint „a kísérő őrzést végrehajtó rendőr szolgálatát a rendszeresített felszereléssel, bilincsre szerelt vezetősíjjal és bilincsrögzítő övvel teljesítse”. A 75. pont alapján a fogvatartott kísérésére vonatkozó utasítást a fogva tartás elrendelésére jogosult vezető adhat, aki az átkíséresi utasításban határozza meg – egyebek mellett – a fogvatartott kísérésének módját, a kísérő örök létszámát, fegyverzetét, felszerelését, a kényszerítő eszköz alkalmazását vagy az alkalmazás lehetőségét. A 77. pont előírja továbbá, hogy az objektumon belül történő kísérés biztonságos végrehajtását a helyi sajátosságok figyelembevételével a rendőri szervek vezetői intézkedésben szabályozzák. A kísérő öröket a fogvatartott neméhez, testi alkatahoz, fizikumához és veszélyességi fokához igazodva kell kiválasztani, löfegyverrel történő felszerelésük – biztonságos körülmények között – mellőzhető. A 79. pont a fentieket azzal egészíti ki, hogy a bűncselekmény elkövetésének alapos gyanúja miatt fogva tartott személy kísérését úgy kell megszervezni és végrehajtani, hogy az eljáráshoz, a bizonyításhoz fűződő érdekeket ne veszélyeztesse.

A Testület figyelemmel volt továbbá a fogva tartottak kísérésének biztonságos végrehajtásáról szóló 37/2010. (VI. 17.) BRFK Intézkedés (a továbbiakban: BRFK Intézkedés) előírásaira. A 14. pont szerint a „kíséresi feladat végrehajtása során a fogvatartottat minden esetben meg kell bilincselni. A fogvatartott várható magatartására tekintettel keze előre vagy hátra is bilincselhető, szükség esetén lábbilincs is alkalmazható.” A 18. pont értelmében „a kísérés végrehajtását megelőzően, illetve a végrehajtást követően az átkíséresi utasításon – óra, perc feltüntetésével – rögzíteni kell az átvétel idejét. Ez alapján pontosan megállapítható a bilincs használatának kezdete és befejezésének időpontja.” A 20. pont lehetőséget biztosít továbbá arra, hogy „a rendőrségi épületen belüli egyes eljárási cselekmények foganatosítására [...] a fogvatartottat az ügy előadója a fogdából, előállító helyiségből kikérheti és szükség esetén kísérheti. Ebben az esetben számára jelen intézkedés előírásai kötelező érvényűek.”

A fentiek alapján megállapítható volt, hogy a kísérés végrehajtásával, illetve a kényszerítő eszköz kísérés során történő alkalmazásával összefüggő rendelkezések a Szolgálati Szabályzatban és az ORFK Utasításban egyaránt azt rögzítik, hogy a kísért személy bilincselése lehetőség, annak szükségességéről – indokoltsága esetén – a kísérést elrendelő személy jogosult dönteni. Ezzel szemben a BRFK Intézkedés a bilincselést mint kötelezően alkalmazandó eljárást említi, kizárva az egyedi mérlegelést a kényszerítő eszköz alkalmazásával összefüggésben.

Az irányadó rendelkezésekben mutatkozó ellenmondás feloldásában a Testület a Rendőrség Normaalkotási Szabályzatáról szóló 23/2006. (XII. 29.) ORFK utasítás (a továbbiakban: Normaalkotási Szabályzat) előírásait vette alapul. A 7. pont szerint „a norma jogszabállyal vagy állami irányítás egyéb jogi eszközével ellentétes rendelkezést nem tartalmazhat”, továbbá „a szervezeti hierarchiában alacsonyabb szinten elhelyezkedő vezető által kiadott intézkedés nem határozhat meg a magasabb szinten lévő vezető által kiadott intézkedésben, illetve az országos rendőrfőkapitány által kiadott utasításban foglaltakkal ellentétes rendelkezést”. Ebből egyértelműen következik, hogy a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 1. §-ának (1) bekezdése szerint jogszabálynak minősülő Rtv.-vel és Szolgálati Szabályzattal, illetve az országos rendőrfőkapitány által kiadott utasítással ellentétes rendelkezést Budapest rendőrfőkapitányának intézkedése nem tartalmazhat. Kétségtelen azonban, hogy a BRFK Intézkedés azon előírása, amely a bilincs alkalmazását kísérés esetére mindig kötelezővé teszi, ellentétes mind az említett jogszabályok, mind pedig az ORFK Utasítás tartalmával, hiszen a bilincs alkalmazása kapcsán egyértelműen kizárja a mérlegelés lehetőségét, a kényszerítő eszköz-alkalmazás szükségességének és indokoltságának vizsgálatát, és ezáltal az arányosság követelményének érvényesülését.

Feltétlenül sürgetővé válik ezért a BRFK Intézkedés aggályos részeinek az Rtv. valamint a Szolgálati Szabályzat követelményeihez történő igazítása, úgy ahogy az az 52/2010. (X. 21.) BRFK Intézkedés hatályba lépésével a BRFK Központi Fogda működési rendjéről szóló 52/2009. (X. 09.) BRFK intézkedés kapcsán meg is történt. Amíg ugyanis a BRFK Intézkedés módosítása nem történik meg, addig magasabb szintű jogszabályi normák előírásainak megkerülésével, mérlegelés nélkül sor kerülhet kísérés során történő bilincsalkalmazására.

3. Az előállítottak helyzete

A Testület az előállítottak státuszának bizonytalansága, helyzetük hézagos szabályozása miatt felhívja a jogalkotó figyelmét a jogbiztonságnak megfelelő, alapjogokat tiszteletben tartó szabályok kialakításának szükségességére.

Az Rtv. 33. §-a alapján előállított személyek helyzetére – jogaira, kötelezettségeire – nem vonatkozik részletes szabályozás. Az Rtv. 97. §-a (1) bekezdésének h) pontja értelmében az előállított is fogvatartottnak minősül. A fogvatartott bizonyos alapvető jogait rögzíti az Rtv. A törvény 18. §-a (1) bekezdése kimondja: a fogvatartott részére biztosítani kell azt a lehetőséget, hogy egy hozzátartozóját vagy más személyt értesítsen, feltéve, hogy ez nem veszélyezteti az intézkedés célját. Ha a fogvatartott nincs abban a helyzetben, hogy e jogával élhessen, az értesítési

kötelezettség a rendőrséget terheli. Ha a fogvatartott fiatalkorú vagy gondnokság alá helyezett, haladéktalanul értesíteni kell törvényes képviselőjét vagy gondnokát. A (2) bekezdés értelmében a rendőrség gondoskodik a fogvatartott elhelyezéséről, a fogva tartás miatt bekövetkező egészségkárosodás megelőzéséhez szükséges ellátásáról. A sérült, beteg vagy más okból sürgős orvosi ellátásra szoruló fogvatartottat orvosi ellátásban kell részesíteni. A (3) bekezdés szerint a fogvatartott jogait csak annyiban lehet korlátozni, amennyiben az a szökés vagy elrejtőzés, a bizonyítási eszközök megváltoztatásának vagy megsemmisítésének megakadályozását, újabb bűncselekmény elkövetésének megelőzését, illetőleg az őrzés biztonságát, a fogda rendjének megtartását szolgálja. Az Rtv. az előállított vonatkozásában ezen túlmenően kimondja, hogy az előállítottat szóban vagy írásban az előállítás okáról tájékoztatni kell, és az előállítás időtartamáról részére igazolást kell kiállítani [33. § (4) bekezdés]. A Szolgálati Szabályzat 51. §-a ezeket a rendelkezéseket azzal egészíti ki, hogy az előállított személyt előállító vagy biztonságos őrzését szolgáló más helyiségben kell elhelyezni. Az azonos ügyben előállítottakat el kell különíteni. Ha az előállító helyiségben előállított személy van, gondoskodni kell az állandó őrzéséről. E szakasz (2) bekezdése szerint az előállító helyiségben történő elhelyezés, nyilvántartás és őrzés végrehajtásának feltételeit a rendőri szerv vezetője biztosítja. A (3) bekezdés kimondja: az előállító helyiségben történő elhelyezéskor, az előállított, elővezetett, visszatartott személyt fel kell világosítani az intézkedés várható időtartamáról. Ruházatát át kell vizsgálni, és tőle el kell venni azokat a tárgyakat, amelyeket fogva tartáskor sem tarthat magánál. Nyilatkoztatni kell sérüléséről, esetleges panaszáról, szükség esetén orvosi ellátásban kell részesíteni.

A korábbi Szolgálati Szabályzatban [a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 3/1995. (III. 1.) BM rendelet] szerepelt egy rendelkezés („az előállított, elővezetett személy ellátására a fogvatartottakra vonatkozó szabályok megfelelően irányadók”), amely alkalmazhatóvá tette a Fogdaszabályzat szabályait az előállítottakra is. A hatályos Szolgálati Szabályzat elfogadásakor ez a rendelkezés kimaradt, így az előállítottak státuszát csupán a fent idézett „maroknyi” norma szabályozza, mivel a Fogdaszabályzat „fogvatartottakról” beszél, azok közé pedig az előállítottak nem tartoznak [1. § (1) bekezdés: „E rendelet alkalmazásában fogvatartott a bűnügyi, a szabálysértési, a közbiztonsági őrizetes, az előzetesen letartóztatott, valamint az elítélt és a szabálysértési elzárást töltő, amennyiben számára a fogva tartás helyéül rendőrségi fogdát jelöltek ki.”].

Ezen jogszabályi rendezetlenség következtében kerülhetett sor arra, hogy a Fogdaszabályzatnak a motozásra vonatkozó rendelkezését a 2009. március 15-én előállított személyek esetében az eljáró rendőrök alkalmazhatónak vélték. Az Alkotmánybíróságnak a Fogdaszabályzatban szereplő, motozásra vonatkozó rendelkezést

megsemmisítő döntése után a jogalkotó az Rtv. 18. §-ának 2010. március 24-től kezdve hatályos (4) bekezdésében, törvényi szinten rendezte a motozás kérdését, mivel azonban a bekezdés „rendőrségi fogdáról” beszél, az előállítottak pedig nem fogdába, hanem – fő szabály szerint – előállító helyiségbe kerülnek, ezért rájuk a szabályozás továbbra sem vonatkozik, így motozásukra akkor sem kerülhet sor, ha az egyébként indokolt lenne.

Jogszabályi rendelkezések hiányában továbbá csak a 26-326/3/2006. sz., az ORFK Közbiztonsági Főigazgatója által kiadott körlevélhez mellékelte tájékoztató tartalmaz iránymutatást az előállítottak ételmezését illetően. A Testület 152/2009. (VI. 3.) sz. állásfoglalásában rögzített véleménye szerint ez a helyzet nem egyeztethető össze a jogbiztonság követelményével, ezért jelezte a jogalkotónak, hogy haladéktalan rendezésre szorul az előállítottak helyzete ezen aspektusból is. Emellett követelményül szabta az étkeztetéssel kapcsolatban, hogy az előállítottakat ilyen igényeikről dokumentált módon kérdezzék meg – mivel ilyen kérdés hiányában nem tudnak élni azzal a jogukkal, hogy öt órát meghaladó fogva tartásuk esetén ételmezt „kérjenek”. Tehát mind az ételmezési lehetőségről való tájékoztatás, mind az előállított étkezési szándékáról való nyilatkoztatás, mind pedig a neki konkrétan átadott vagy át nem adott étel és az átadás időpontja is precíz dokumentációt igényel, hogy a későbbiekben – akár panaszeljáráás keretei között – ezek megtörténte kétséget kizáró módon megállapítható legyen.

Amint az a Testület a 298/2010. (V. 26.) sz. állásfoglalásának alapjául szolgáló ügyben világossá vált, a körlevél melléklete azt sem írja elő, hogy a speciális étkezési igényeket milyen módon kell figyelembe venni. Arra vonatkozó előírás tehát, hogy az előállított számára kérése esetén vegetáriánus étrendhez igazodó ételmezt kell biztosítani a hatályos szabályozásban nem található, ami szintén aggályos.

A konkrét ügyben a panaszosnak nem volt módja aludni sem, ezzel kapcsolatban a Testület a következőket rögzítette. Hasonlóan az étkezés kérdéséhez, jogszabályi előírás nem vonatkozik arra, hogy – éjszakai előállítás esetén – a rendőrségnek biztosítania, kell az alváshoz szükséges minimális feltételeket (pl. alkalmas fekhelyet). Köztudomású tény ugyanakkor, hogy az egész éjszakai nem alvás rendkívül megerhelő a szervezet számára. Az Rtv. 2. §-a (1) bekezdéséből következően (mely szerint a rendőrség tiszteletben tartja és védelmezi az emberi méltóságot, óvja az ember jogait) a rendőrségnek kötelessége, hogy a fogva tartás során kiküszöbölje mindazokat a körülményeket, amelyek az érintett helyzetét embertelenné, megalázóvá tehetik.

A fentiekkel összefüggésben a Testület újfent felhívja a figyelmet az előállítottak helyzetének szabályozatlanságára, amely helyzet nem egyeztethető össze a jogbiztonság követelményével.

4. A gyülekezési jog gyakorlása

A Testület már működése első évének tapasztalatai alapján is megállapította, hogy számos kérdésben pontosításra, átgondolásra szorulnak a gyülekezési jogot érintő egyes törvényi rendelkezések, a gyülekezési jog gyakorlásának jogszabályi keretei.

Az egyik legégetőbb kérdés, amelyre először a 2009. július 4-ei demonstrációk irányították a Testület figyelmét, hogy a közterület-foglalási engedély és a gyülekezési jog gyakorlásának konfliktusa nincs megnyugtatóan rendezve, adott esetben egy közterület-foglalási engedély birtokában bármikor felülírható a gyülekezési jog, amint erre sor is került a vonatkozó rendőrségi jogértelmezés folytán.

Szintén problémát jelent, hogy a rendőrség nehezen tudja biztosítani a vonulási rendezvényeket, a gyülekezési jogról szóló törvény ugyanis alapvetően nem a vonulási, hanem inkább az egy körülhatárolható területen összegyűlő és onnan el nem mozduló rendezvényeket tekinti szabályozási mintának. Éppen ezért mondta ki a Testület, hogy a gyülekezési szabadság magában foglalja nemcsak a rendezvényeken való szabad részvételt, de azok helyszínének szabad elhagyását is. A rendezvényekre való bejutáskor nem kizárt a beeresztési pontok felállítása és a személyek biztonsági szempontból történő átvizsgálása miatti alapjog korlátozás, ugyanez azonban kifelé, a rendezvény elhagyásakor már aggályos, és a gyülekezési szabadság indokolatlan és szükségtelen korlátozásának minősül. A konkrét eseteket vizsgálva nem tartható tehát a rendőrség azon gyakorlata, hogy egy vonulási rendezvény menetét mindkét oldalról szorosan körbefogva teljesen végigkíséri, és onnan senkit nem enged kilépni a végpont előtt, még akkor sem, ha ő már nem kíván a rendezvényen részt venni, gyülekezési jogát már nem kívánja gyakorolni. Ezt a problémakört – a spontán gyülekezésekkel együtt – a jogalkotó tudná megnyugtatóan rendezni.

5. A panasz eljárás során a rendőrség tudomására jutott adatok felhasználása

A panaszhoz való joggal – mint a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 64. §-ában biztosított alapjoggal – kapcsolatos visszásságot eredményez, hogy nincs rendezve, milyen fokú bűnüldözési érdek igazolhatja azt, hogy a rendőrség a panasz eljárás során tudomására jutott adatokat más (szabálysértési, büntető-) eljárásban a panaszos felelősségre vonására használja fel. A panaszhoz való jog és a bűnüldözéshez fűződő érdek közötti dilemma az adott esetben úgy merül fel, hogy a panaszosnak számolnia kell-e azzal, hogy míg panasztétel hiányá-

ban elkerüli a felelősségre vonást, beadványa alapján rekonstruálható a jogellenes cselekménye, ezért felelősségre vonható.

A fennálló konfliktust törvényi szinten lenne indokolt rendezni, a kérdéses jogellenes cselekmény súlyára tekintettel (bizonyos bűncselekményi kör meghatározásával) vagy az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény 143. §-ában alkalmazott „rosszhiszeműségi” mérce bevezetésével. A 143. § (2) bekezdése szerint „a panaszost, illetőleg a bejelentőt – a (4) bekezdésben foglaltak kivételével – nem érheti hátrány a panasz, illetőleg a közérdekű bejelentés megtétele miatt”. A (4) bekezdés úgy rendelkezik, hogy „ha nyilvánvalóvá vált, hogy a bejelentő rosszhiszeműen járt el, és ezzel bűncselekményt vagy szabálysértést követetett el; másnak kárt vagy egyéb jogsérelmet okozott, adatai az eljárás kezdeményezésére, illetőleg lefolytatására jogosult szerv vagy személy részére átadhatóak”.

6. A jegyzőkönyvezési kötelezettség bevezetése

A Testület 147/2008. (XII. 3.) sz. állásfoglalásában foglalt megítélése szerint a polgárok számára biztosítani kellene azt a jogot, hogy felkérhessék az eljáró rendőrt az általa észlelt tények jegyzőkönyvi rögzítésére olyan esetekben is, amikor az adott eljárásra nem vonatkozik olyan jogszabály, amely ezt előírja. A polgárok számára azt is garantálni kellene, hogy a jegyzőkönyvből kaphassanak egy eredeti példányt. A rendőrség által felvett jegyzőkönyv számos esetben megkönnyítené a polgároknak „jogaiknak és jogos érdekeiknek hatékony érvényesítését” [ld. 46/2003. (X. 16.) AB határozat, ABH 2003, 488.], hozzájárulva a jogbiztonság elvének maradéktalan megvalósulásához. A kérdés az Rtv. módosításával lenne megoldható, de az átmeneti időszak erre irányuló főkapitányi utasítással is áthidalható volna.

7. Szolgálatba helyezkedés a rendőrt ért sérelem kapcsán és kizárás a rendőrségi intézkedések során

A Ket. 42. § (1) bekezdése szerint az ügy elintézésében nem vehet részt az a személy, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti. Noha a rendőrség rendészeti tevékenysége a közigazgatási eljárás egy speciális ágának tekinthető, az Rtv. nem tartalmazza a kizárás intézményét, nem mondja ki, hogy nem intézkedhet az a rendőr, aki az adott ügyben valamilyen módon érintve van. A rendőri tevé-

kenység jellegénél fogva ez nem is lenne minden esetben indokolt (pl. egy tömegrendezvényt biztosító rendőr az őt megtámadó személlyel szemben nyilvánvalóan alkalmazhatja a rendelkezésére álló kényszerítő eszközöket), szükséges volna azonban annak átgondolása, hogy milyen módon szabályozható a kérdés, mivel nyilvánvalóan problematikus, ha a rendkívül jelentős közhatalmi jogosítványokkal (így pl. a legitim erőszak alkalmazásának jogával) felruházott rendőr az elkerülhetetlenül szükségesnél tovább vesz részt egy olyan intézkedésben, amely egy őt közvetlenül érintő ügygel függ össze. (A példánál maradva: az ártalmatlanná tett támadó előállítását és bekísérését nem célszerű a megtámadott rendőrrre bízni.) A Testület olyan megoldást lát elfogadhatónak, amelynek értelmében az életet, testi épséget, vagyonbiztonságot fenyegető veszély elhárulását követően nem vehet részt az intézkedésben az a rendőr, akit az adott ügy közvetlenül érint.

Speciális esete az érintettség miatti kizárásnak, amikor a szolgálaton kívüli rendőr az őt ért sérelem kapcsán helyezi magát szolgálatba és él speciális jogosítványával a másik féllel szemben. A 383/2010. (VIII. 4.) sz. állásfoglalás alapjául szolgáló – fent ismertetett – ügyben a közlekedési baleset részesévé vált panaszosokkal szemben az a rendőr kezdeményezett intézkedést, aki a balesetnek szintén résztvevője volt. A Testület arra a kérdésre, hogy egy rendőr saját – adott esetben jogszerű – magánérdekeinek érvényesítése céljából felhasználhatja-e a rendőri minőségét és az ebből adódó többletjogosítványait, nemleges választ adott. Így ugyanis a rendőrség állományába tartozó személy mindenki máshoz képest jelentős előnyökhöz jutna hétköznapi, a rendőri hivatás teljesítéséhez semmilyen módon nem kapcsolódó esetekben, ráadásul – mivel a rendőr magánérdeke nehezen kapcsolható ki – a visszaélés lehetősége is rendkívüli módon megnő. A kizárásnak az Rtv.-ben való szabályozása során az ilyen eseteket is érdemes figyelembe venni.

Összegzésképpen elmondható, hogy a Testület működését jelenleg számos körülmény nehezíti, amelyek gátat szabnak a hatékony feladatteljesítésnek, és amelyek ugyanakkor a jogszabályi környezet átalakításával jórészt megváltoztathatók. A fentiekben bemutatott tapasztalatok bizonyára kellő érvként szolgálnak mind a jogalkotó, mind pedig a jogkereső közönség számára ahhoz, hogy az akadályok mielőbbi felszámolásában – lehetőségeik szerint – közreműködjenek.

A Független Rendészeti Panasztestület 23/2011. (II. 9.) számú állásfoglalásának ismertetése

I.

Súlyos alapjogsérelmet állapított meg a Független Rendészeti Panasztestület (továbbiakban: Testület) annak a panaszosnak az esetében, aki a nyaralója területén fogatosított rendőri intézkedést és a rendőrség kártalanítással, illetve vagyonsvédelemmel kapcsolatos kötelezettségeinek elmulasztását kifogásolta.

A panaszos a Megyei Rendőr-főkapitányság Rendészeti Igazgatóságának Közrendvédelmi Osztályán 2010. október 18-án személyesen tett panaszt, amelyben előadta, hogy van egy vízparti hétvégi háza B. városban, közvetlen összekötéssel a telek előtt húzódó csatornához. A háza kerítésén szögesdrót van és lakat, a telekhez tartozó stég zárt és azon is lakat van.

A panaszos előadta, hogy kb. két héttel a panasz előterjesztését megelőzően hívta fel őt a telekszomszédja azzal, hogy keresték a rendőrségről, mert egy ember eltűnt a környéken, és arra gyanakszanak, hogy a vízbe fulladt. Kedden, 2010. október 5-én ismét hívta őt a szomszéd, mert a panaszos házába valószínűleg behatolás történt, mivel a kerítéséről le van vágva a drót.

A panaszos csak szombaton (október 9-én) tudott a helyszínre menni, ekkor látta, hogy a kerítésről a szögesdrót és a stégről a lakat le van vágva, de az ott kikötött csónakokat a behatolók nem vitték el. A panaszos bement a városi rendőrkapitányságra, hogy feljelentést tegyen. Ezt követően 2 rendőr érkezett ki a helyszínre, akik ugyan ujjnyomokat nem tudtak rögzíteni, azonban fényképet készítettek. A panaszost véleménye szerint minimum 30 000 Ft kár érte. A rendőrök a helyszínen

azt mondták a panaszosnak, hogy bűncselekmény történt, ezért bemennek a kapitányságra, elkészítik a jegyzőkönyvet, és intézkednek arról, hogy a megyeszékhely szerinti rendőrkapitányságon lefolytassák az eljárást.

A panaszos lelakatolta a házat, majd hazament. Néhány nappal később, talán október 12-én felhívták a városi rendőrkapitányságról és közölték vele, hogy nem történt bűncselekmény, mert a drótot és a lakatot a rendőrök vágta le, azonban a panaszos megelőzte az értesítést a feljelentéssel. A panaszost felháborította a tájékoztatás, mert ő már a bejelentéskor kérdezte, hogy nincs-e összefüggésben a halálesettel a rongálás, de akkor azt mondták neki, hogy nincs. A behatolás és az ő későbbi feljelentése között több mint egy hét telt el, így a vagyona ez idő alatt nem volt biztonságban. Sérelmezte, hogy a rendőrök anélkül hatoltak be a telkére, hogy a házra kifüggesztett telefonszámon értesítették volna. A panaszos megkérdezte a telefonálót, hogy ki fogja a kárát megtéríteni, aki azt mondta erre, hogy ez nehézkes, mert a hatóság nem állít helyre, legfeljebb az elhunyt családjánál kérheti a kár rendezését.

A panaszos 2010. október 16-án reggel elment a városi rendőrkapitányságra, panaszt szeretett volna előterjeszteni, illetve újra feljelentést kíván tenni a betörés miatt. Ekkor arra kérte az őt fogadó rendőr, hogy várjon egy kicsit, majd a mobiltelefonján felhívott valakit, akivel közölte, hogy itt van már megint ez az ember, aki a múltkor is itt volt. A panaszos közölte a rendőrrel, hogy neki anyagi kára van és követeli, hogy azt fizessék meg. A rendőr végül annyit mondott, hogy hétfőn, azaz október 18-án menjen vissza a panaszos, mert akkor lesz hivatal. A panaszos ezt követően fordult az ügyészséghez, ahonnan a megyei rendőrkapitányságra irányították.

A panaszos kérte a tények kivizsgálását, valamint a kára megtérítését, illetve sérelmezte, hogy a rendőrök nem adtak neki megfelelő tájékoztatást, bár a helyszínelők illedelmesek voltak. Sérelmezte, hogy a rendőrség nem értesítette arról, hogy a telkére behatoltak. A panaszos kifogásolta továbbá, hogy amikor 2010. október 16-án bement a városi rendőrkapitányságra, ott nem foglalkoztak vele érdemben, holott szeretett volna panasszal élni és újra feljelentését tenni a telkén történt rongálással kapcsolatban.

II.

A Testület a tényállás tisztázása érdekében megkereséssel fordult a rendőrséghez, és a rendelkezésre álló dokumentumokból az alábbiakat állapította meg. 2010. október 4-én 21 óra 50 perckor egy – szolgálaton kívüli – r. főtörzszászlós jelezte a helyi

rendőrkapitányság ügyeletes tisztjének, hogy egy helyi lakos otthonából feldúlt lelkiállapotban távozott és azóta a családja nem találja, ezért a r. főtörzsőrmester és a családtagok a férfi keresésébe kezdtek. Ennek során megtalálták a keresett férfi tulajdonát képező gépjárművét egy – a csatorna városi szakaszán lévő – telek előtt. A nyitottan hagyott gépjárműben találtak egy – vélhetően a keresett személy által írt – búcsúlevelet, melynek tartalma öngyilkossági szándékot mutatott. A gépkocsi közelében a férfi keresése nem vezetett eredményre, ezért a csatorna közeli szakaszán a helyi rendőrség az önkormányzati tűzoltóság bevonásával terepkutatásba kezdett.

A családtagoktól beszerzett információ alapján felmerült, hogy a férfi a csatorna egyik telkén végzett munkálatokat, és lehetséges, hogy ennek a háznak az udvarán tartózkodik. Figyelemmel arra, hogy a késedelem veszéllyel járt volna és még volt esély arra, hogy az eltűnt férfi elve előkerül, az ingatlant körülvevő és a bejutást akadályozó szögesdrótkerítésnél a tűzoltóság munkatársai – a legkisebb károkozásra való törekvés mellett – 3 szál szögesdrótot elváltak erővágó felhasználásával.

Az ingatlanon a keresett férfit nem találták meg, ezért tovább folytatták a terepkutatást, aminél szükségessé vált a csatorna partjának és a part menti területeknek az ellenőrzése is. Ezt azonban csak csónakkal lehetett volna elvégezni. A helyi rendőrség nem rendelkezett csónakkal, illetve a tűzoltóság tájékoztatása szerint a katasztrófavédelem csak a reggeli órákban tudott volna a szomszédos településről csónakot biztosítani. A késő éjszakai időpont miatt a csatorna partján nem találtak olyan telektulajdonost, aki a mentéshez-kutatáshoz csónakot tudott volna biztosítani. Figyelemmel arra, hogy még reális esély mutatkozott arra, hogy az eltűnt személyt elve megtalálják, a rendőrök a csatornaparton található csónakokat megvizsgálták. A panaszos csónakja tűnt egyrészt a legalkalmasabbnak a kutatás végrehajtására, másrészt ezt lehetett a legkisebb rongálással igénybe venni. A tűzoltóság munkatársai erővágó felhasználásával a stéget biztosító lakatot és a csónakot biztosító két drótot levágták. Ezen művelet közben – 23 óra 45 perckor – értesítették a kutatócsoport telken maradt részét, hogy a keresett férfit a gátnál holtan megtalálták, így a csónakot végül nem használták és visszakötötték a stéghez, és a stéget biztosító lakatot visszahelyezték. A rendőrség előadása szerint a helyszínen nem volt megállapítható, hogy az érintett ingatlan, illetve a stég és a csónak kinek a tulajdona, míg a panaszos állítása szerint a telefonszáma a kapun elhelyezett táblán látszik.

A panaszos szomszédja október 7-én észlelte, hogy a panaszos telkének kerítését ismeretlenek egy részen megbontották, a stéget lezáró lakatot és a csónakot biztosító drótkötelekből többet is levágtak. A panaszos október 9-én bejelentést tett a rongálásról a városi rendőrkapitányságon. Az ügyeletes tiszt – miután tájékoztatta a panaszost, hogy a rendőrség egy eltűnt személyt keresett a telke közelében – két

járórt küldött a helyszínre, ahol a rendőrök fényképfelvételeket és részletes jelentést készítettek a rongálásáról.

A panaszos bejelentését, illetve a rendőri jelentéseket október 11-én tették át a Bűnügyi Osztályra, ahol az osztályvezető észlelte, hogy az október 4-i rendőri intézkedés okozta a rongálást, ezért értesítette telefonon a panaszost erről, illetve a kártalanítási eljárás módjáról.

A panaszos október 16-án ismét elment a rendőrkapitányságra, ahol sérelmezte a kutatás végrehajtásának a módját, és azt hogy a rendőrség a rongálásról nem értesítette október 4-én, illetve, hogy október 9-én az ügyeletes tiszt azt mondta neki, hogy a rongálás és az eltűnt személy felkutatásának nincs köze egymáshoz.

III.

A Testület érdemi vizsgálata során a panaszosi előadást a rendőrség által rendelkezésre bocsátott dokumentumok alapján vizsgálta, és állásfoglalásában az alábbi megállapításokat tette.

A panaszos telkén történt rendőri intézkedés kapcsán a Testület első körben az *intézkedési kötelezettségének* fennálltát, illetve a *magánterületen történt intézkedés* jogszerűségét vizsgálta. A rendőri jelentések egybehangzóak voltak abban a tekintetben, hogy 2010. október 4-én egy helyi lakos családtagjai arról értesítették a helyi rendőrség egyik szolgálaton kívüli tagját, hogy rokonuk feldúlt állapotban ment el otthonából és azóta nem találják. Figyelemmel a rendőrség azon elsődleges feladatára, hogy védelmet nyújtson az életet, testi épséget fenyegető vagy sértő cselekménnyel szemben, és segítséget nyújtson a rászorulóknak,¹ illetve az intézkedési kötelezettség jogszabályi alapjait megteremtő Rtv.² és Szolgálati Szabályzat

¹ A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (továbbiakban: Rtv.) 2. § (1) bekezdése szerint „A Rendőrség védelmet nyújt az életet, a testi épséget, a vagyonbiztonságot közvetlenül fenyegető vagy sértő cselekménnyel szemben, felvilágosítást és segítséget ad a rászorulóknak. A Rendőrség tisztetben tartja és védelmezi az emberi méltóságot, óvja az ember jogait.”

² Az Rtv. 13. § (1) bekezdése szerint „A rendőr jogkörében eljárva köteles intézkedni vagy intézkedést kezdeményezni, ha a közbiztonságot, a közrendet vagy az államhatár rendjét sértő vagy veszélyeztető tény, körülményt vagy cselekményt észlel, illetve ilyet a tudomására hoznak. Ez a kötelezettség a rendőrt halaszthatatlan esetben szolgálaton kívül is terheli, feltéve, hogy az intézkedés szükségességének időpontjában intézkedésre alkalmas állapotban van.

(3) Ha a rendőrt az intézkedés megtételében tárgy akadályozza, azt eltávolíthatja, vagy az akadályt más módon elháríthatja, az ezzel okozott kárért a Rendőrségnek az intézkedés alapjául szolgáló cselekményben vétlen károsultat kártalanítania kell.”

ide vonatkozó rendelkezéseire (3. §)³, a Testület álláspontja szerint a rendőrségnek fennállt a családtagoktól kapott információk alapján az intézkedési kötelezettsége annak érdekében, hogy a feltehetően öngyilkossági szándék mellett eltűnt személyt felkutassa, illetve az öngyilkosságban megakadályozza.

A Testület – figyelemmel az Rtv. 39. §-a⁴ és Rtv. 13. §-a (3) bekezdésére, illetve a Szolgálati Szabályzat 6. §-ának⁵ előírásaira – jogszerűnek minősítette a panaszos ingatlanában végrehajtott rendőri intézkedést, mivel a rendőrség részére rendelkezésre álló adatok alapján (a búcsúlevél, a panaszos telke előtt megtalált gépkocsi, családtagok közlései stb.) fennállt annak az alapos gyanúja, hogy az eltűnt férfi – vélhetően a panaszos telkén – öngyilkosságra készül, és emiatt azonnali intézkedés szükséges. Ezért a Testület álláspontja szerint az eltűnt férfi öngyilkosságának megakadályozása végett hatósági határozat vagy a panaszos bejegyzése nélkül is jogszerű volta a rendőrség azon cselekménye, mely során a tűzoltósággal a bejutás érdekében az intézkedés fizikai akadályát képező kerítésre szerelt szögesdrót egy részét a kerítés egy rövid szakaszán eltávolította és a telken terepkutatást végzett.

A Testület a *csónak igénybevétele* kapcsán az Rtv. 26. §-ában meghatározott felételek fennállását és az igénybevétel végrehajtásához kapcsolódó részletszabályokat tartalmazó Kártalanítási rendelet⁶ előírásainak megtartását vizsgálta. Az Rtv. 26.

³ A Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 62/2007. (XII. 23.) IRM rendelet (továbbiakban: Szolgálati Szabályzat) 3. § (1) bekezdése szerint „Bűncselekmény vagy szabálysértés észlelése, valamint a közbiztonságot, a közrendet, az államhatár rendjét, a polgárok személyét vagy javait sértő vagy fenyegető veszélyhelyzet esetén, illetőleg, ha ilyet hoznak tudomására, a rendőrt intézkedési kötelezettség terheli. (2) A rendőr intézkedik olyan, a közbiztonságot fenyegető veszélyhelyzet elhárítására is, amely nem kizárólag a Rendőrség hatáskörébe tartozik, így különösen természeti vagy ipari katasztrófa színhelyén, súlyos fertőző betegség, fertőző állatbetegség észlelése, vagy elhagyott robbanó-, sugárzó vagy mérgező anyag, vagy pirotechnikai termék találása esetén. Ennek során értesíti az illetékes szervezeteket, lezárja a területet, megteszi a mentés elősegítése, a személy- és vagyonbiztonság érdekében szükséges halaszthatatlan intézkedéseket.”

⁴ Az Rtv. 39. § (1) bekezdése szerint „A rendőr magánlakásba bebocsátás vagy hatósági határozat nélkül nem léphet be, illetve nem hatolhat be, kivéve

a) segélyhívás esetén vagy öngyilkosság megakadályozása céljából;

b) bűncselekmény elkövetésének megakadályozása, megszakítása, vagy a bűncselekmény elkövetőjének vagy gyanúsítottjának elfogása és előállítása céljából; [...]

d) rendkívüli vagy tisztázatlan okból bekövetkezett halálesettel kapcsolatos intézkedés megtételére...”

⁵ Szolgálati Szabályzat 6. § (1) bekezdése szerint „A rendőr intézkedése eredményességének érdekében, ha az intézkedését tárgy akadályozza, azt eltávolíthatja, vagy az akadályt más módon elháríthatja. Az akadály eltávolítása során úgy kell eljárni, hogy az eltávolítás a lehető legkisebb károkozással járjon, illetőleg a károkozás ne legyen aránytalan az elérni kívánt törvényes célhoz képest.”

⁶ A személyes javak rendőri intézkedés keretében történő igénybevételével és a kártalanítással kapcsolatos eljárás részletes szabályait a 137/1994. (X. 26.) Korm. rendelet (továbbiakban: Kártalanítási rendelet) rendezi.

§-a⁷ teremti meg annak lehetőségét a rendőrség számára, hogy bizonyos esetekben igénybe vegye a magánszemély, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet segítségét, illetve a birtokában lévő eszközt. Az igénybevétel részlet-szabályait pedig Kártalanítási rendelet⁸ tartalmazza, eszerint a felhasználásról mindig értesíteni kell a birtokost, illetve elismervényt kell kiállítani a részére, illetve az igénybevétel várható időtartamáról, kártalanításról stb. tájékoztatni kell, kivéve, ha az ezzel járó késedelem az intézkedés eredményességét veszélyezteti. Jelen esetben a Testület elfogadta azt a rendőri előadást, ami szerint miután a panaszosi ingatlanon az eltűnt személyt nem találták meg, a terepkutatás a csatornára és az amelletti part-övezetre való kiterjesztése mellett döntöttek, amihez csónakra volt szükségük. Saját csónak azonban nem állt rendelkezésükre és a kései órára figyelemmel nem találtak olyan személyt a közelben, aki a kutatáshoz csónakot tudott volna biztosítani. Az intézkedés halaszthatatlansága miatt végül a panaszos csónakját kívánták felhasználni a kutatáshoz, ezért megkezdtek annak az eloldozását, ekkor értesítette őket a kutatócsoport másik része arról, hogy előkerült az eltűnt férfi holtteste. Minderre tekintettel a csónak igénybevételét jogszerűnek minősítette a Testület, és megállapította, hogy a rendőrség megfelelő jogszabályi felhatalmazás birtokában járt el.

Szükséges volt ugyanakkor megvizsgálni azt is, hogy a rendőrség mennyiben tett eleget az Rtv. és a Kártalanítási rendelet vagyonvédelemre és tájékoztatási kötelezettségre vonatkozó szabályainak mind az ingatlanba történt behatolás, mind a csónak felhasználása esetében.

⁷ Az Rtv. 26. § (1) bekezdése szerint „A Rendőrség bűncselekmény elkövetésének megelőzése, megakadályozása, bűncselekmény felderítése, az elkövető elfogása, a közbiztonság védelme érdekében – ha a törvényben meghatározott kötelezettsége más módon nem teljesíthető, és törvény másként nem rendelkezik – kérheti és igénybe veheti a magánszemély, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet segítségét és a birtokában lévő eszközt. [...]”

(3) A segítőnek a segítség igénybevételével közvetlen összefüggésben keletkezett, más forrásból meg nem térülő kárát – az elmaradt haszon kivételével –, továbbá a segítségnyújtással összefüggésben keletkezett költségeit a Rendőrség megtéríti.”

⁸ Kártalanítási rendelet 4. §-a szerint „(1) Ha az igénybe vett eszköz használata során a birtokostól elkerül, az igénybevétellel egyidejűleg a birtokos részére az eszköz elvitelét igazoló elismervényt kell kiállítani.

(2) Az igénybevétellel egy időben

a) a birtokossal közölni kell az igénybevétel célját és várható időtartamát, valamint az igénybe vett eszköz visszaadásának helyét, továbbá fel kell venni a birtokosnak a visszaadáshoz szükséges személyazonosító és laciad adatait;

b) a birtokost tájékoztatni kell az igénybevétel elleni jogorvoslati lehetőségről, valamint az esetleges kártalanítási igényről és az érvényesítés lehetőségéről.

(3) Az (1) és (2) bekezdésben foglaltak mellőzhetők, ha a tájékoztatás vagy az azzal járó késedelem az intézkedés eredményességét veszélyezteti.

Az Rtv. fentebb már idézett 39. §-a a rendőrség kötelezettségévé teszi, hogy amennyiben a birtokos távollétében történt a behatolás, akkor az intézkedést követően a rendőrség köteles a birtokost tájékoztatni, és a vagyonvédelem érdekében szükséges intézkedést megtenni. A Kártalanítási rendelet 4. § (3) bekezdése ugyanakkor lehetővé teszi, hogy a rendőrség mellőzze az igénybe vett ingó tárgy birtokosának tájékoztatását, ha az vagy azzal járó késedelem az intézkedés eredményességét veszélyezteti.

A rendelkezésre álló ellentétes információk alapján (a rendőrség szerint nem volt megállapítható a telek, a csónak és a stég birtokosának személye a helyszínen, míg a panaszos szerint ez a kerítésen elhelyezett táblán volt látható) a Testület nem tudott abban állást foglalni, hogy az intézkedés időpontjában a helyszínen megállapítható volt-e a telek, illetve a csónak birtokosának a személye, azonban a rendőrség értesítési kötelezettsége az Rtv. 39. § (3) bekezdése alapján az intézkedés befejezését követően mindenképpen fennállt, ezért a Testület álláspontja szerint mulasztott akkor a rendőrség, amikor a helyszíni intézkedés befejezését követően nem kutatta fel és nem értesítette az intézkedés tényéről és a károkozásról a panaszost. A rendőrségi feljegyzésekből és a helyszínen készített fényképekből kiderül, hogy a csónakot – noha az azt biztosító drótkötelek eloldását megkezdték – végül is nem vette igénybe a kutatáshoz a rendőrség, és ezért azt drótkötéssel ismét rögzítették. Szintén megállapítható volt, hogy a drótkerítést a legkisebb károkozás követelményének szem előtt tartásával csupán egy helyen bontották meg, és az intézkedés során végig próbálták minimalizálni a kutatásban részt vevő rendőrök és tűzoltók a károkozás mértékét.

Azonban a fent ismertetett iratokból az is kitűnik, hogy egyrészt a stégnél felszerelt kaput és a megrongált drótkerítést a helyszínen intézkedő rendőrök a holttest megtalálását követően nem rögzítették, így nem biztosították, hogy a panaszos ingatlanára illetéktelen személy ne juthasson be. Másrészt a rendőrök nem tettek eleget az utólagos tájékoztatási kötelezettségüknek. A Testület álláspontja szerint, habár a fent hivatkozott jogszabály ezen kötelezettség teljesítésére nem állít fel objektív határidőt, csupán azt rögzíti, hogy az intézkedést követően kell a birtokost a behatolás tényéről tájékoztatni, a vagyonvédelem követelményével összhangban azonban a rendőrségnek törekednie kellett volna arra, hogy a tájékoztatási kötelezettségének a lehető legrövidebb időn belül eleget tudjon tenni, akár az illetékes földhivatal, vagy a helyi önkormányzat megkeresésével is.

Mindezek alapján a Testület megállapította a rendőrség vagyonvédelem kötelezettségeinek elmulasztása miatt panaszos tulajdonhoz való jogának sérelemét, illetve az ingatlanban történt intézkedéshez kapcsolódó, Rtv. 39. § (3) bekezdésében előírt tájékoztatás elmulasztása miatt a tisztességes eljáráshoz való jogának sérelemét.

A panaszos azon kifogása kapcsán, miszerint a rendőrség nem tájékoztatta a kártalanítási eljárás menetéről,⁹ a Testület a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogának sérelmét nem állapított meg. A rendőri jelentésekből egyértelműen kitűnik, hogy a 2010. október 11-én a Bűnügyi Osztály osztályvezetője felvette a panaszossal a kapcsolatot telefonon és tájékoztatta egyrészt arról, hogy a kárt rendőri intézkedés okozta, másrészt, hogy a kártalanítási eljárás keretében idézni fogja a rendőrség a szükséges eljárási cselekmények megtétele végett. A panaszos azonban ezt – a rendőrségi jelentések szerint – elutasította, mondván, hogy nem ér erre rá, ezt követően azonban október 15-én és 18-án többször próbálta eredménytelenül felvenni a kapcsolatot a panaszossal. Amikor október 16-án a panaszos személyesen megjelent a rendőrkapitányságon, az ügyeletes tiszt tájékoztatta – miután felvette az ügy előadójával a kapcsolatot – arról, hogy egyrészt a kárt a rendőrség okozta, másrészt, hogy a rendőrség meg fogja azt téríteni, de előrelépést az ügyben a hétfővégre tekintettel hétfő előtt nem tud ígérni. A Testület vizsgálata során az ellentétes előadások közül a rendőri jelentéseket fogadta el, tekintettel arra, hogy egyrészt a panaszos nem tudta megjelölni, hogy mikor történt az a telefonbeszélgetés, amiben álláspontja szerint a rendőrség félretájékoztatta, másrészt a rendőri jelentések egymást erősítve, életszerűen írták le a tájékoztatás menetét, illetve tartalmát.

A panaszos azon sérelme kapcsán, hogy a rendőrök 2010. október 16-án megakadályozták a panasztételben¹⁰ a helyi rendőrkapitányságon, illetve érdemben nem foglalkoztak az ügyével, a Testület a rendőri előadás és a panaszos állításai közötti feloldhatatlan ellentmondás miatt nem tudott érdemben dönteni, ezért nem tudta megállapítani a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogának sérelmét e tekintetben.

⁹ A Kártalanítási rendelet 8. §-a az igénybevett személyes javak visszaadásánál jegyzőkönyv felvételét teszi kötelezővé. Ezen jegyzőkönyvnek tartalmaznia kell többek között az igénybevétel lényeges körülményeit, a személyes javakban az igénybevétel következtében keletkezett kár leírását, a birtokosnak a kártalanítási és a térítési igényre vonatkozó nyilatkozatát stb.

A rendelet 11. §-a szabályozza a kártalanítás menetét, miszerint a rendőrség a jegyzőkönyv felvételét követően haladéktalanul intézkedik a birtokos vagyontárgyaiban keletkezett kár nagyságának szakértő útján történő megállapításáról, érvényes biztosítási szerződés esetén a biztosító biztosítási összegre vonatkozó nyilatkozatának beszerzéséről és a jegyzőkönyvben rögzített egyéb károk és felmerült költségek indokoltságának ellenőrzéséről. A rendőrség a jegyzőkönyv felvételének napjától számított tizenöt munkanapon belül indokollással ellátott határozatban dönt a kártalanítás összegéről, és azzal egyidejűleg intézkedik a kifizetéséről.

¹⁰ A panasztétel lehetőségét az Rtv. 92. § (1) bekezdése szabályozza, eszerint „Akinek az e törvény IV., V. és VI. fejezetében meghatározott kötelezettség megsértése, a rendőri intézkedés, annak elmulasztása, a kényszerítő eszköz alkalmazása (e fejezet alkalmazásában a továbbiakban együtt: intézkedés) alapvető jogát sértette – választása szerint –, panasszal fordulhat az intézkedést foganatosító rendőri szervhez, vagy kérheti, hogy panaszát az országos rendőrfőkapitány a Testület által lefolytatott vizsgálatot követően bírálja el.”

IV.

Mivel a Testület súlyos alapjogsértést állapított meg az ügyben, az Rtv. vonatkozó rendelkezései szerint¹¹ megküldte állásfoglalását az országos rendőrfőkapitánynak, aki közigazgatási eljárás lefolytatását követően határozatban a panasznak részben helyt adott. Az országos rendőrfőkapitány osztotta a Testület azon álláspontját, miszerint a rendőrség intézkedési kötelezettsége fennállt a panaszos bérleményében az eltűnt személy felkutatása érdekében. Szintén osztotta a rendőrfőkapitány a Testület azon álláspontját, hogy a rendőrség megfelelő jogszabályi felhatalmazás birtokában járt el akkor, amikor a panaszos bérleményében hatósági határozat, vagy a panaszos beleegyezése nélkül intézkedett, illetőleg jogszerűen járt el akkor is, amikor a bejutás érdekében a tűzoltóság segítségével a kerítésre szerelt szögesdrótot egy szakasszon eltávolította, továbbá amikor a panaszos tulajdonát képező csónak használatbavételéhez szükséges előkészületeket megkezdte az öngyilkosság gyanúja miatt, illetőleg annak megakadályozása érdekében.

Osztotta a Testület megállapításait az országos rendőrfőkapitány határozatában az igénybevételről szóló tájékoztatás késedelme kapcsán is, és e körben megállapította a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogának sérelmét.

A rendőrfőkapitány határozatában – összhangban a Testület állásfoglalásával – megállapította, hogy a kártalanítás vonatkozásában megfelelő tájékoztatást kapott a panaszos, ezért a tisztességes eljáráshoz való joga e tekintetben nem sérült és a panaszt e részben elutasította. Egyebekben megemlíti, hogy a panaszos kártalanítása a városi rendőrkapitányság 2010. november 8-án kelt határozatával megtörtént.

A panasztétel lehetőségének korlátozására vonatkozó kifogás kapcsán az ellentmondásos információk miatt az ellentmondást az eljárásban nem sikerült feloldani. A határozat meghozatala során a rendőri jelentésben foglaltakat vette alapul az országos rendőrfőkapitány, ezért a panaszt ezen részében is elutasította.

Ugyanakkor az országos rendőrfőkapitány a határozatában a vagyoni védelmi előírások megtartásával kapcsolatosan nem tett megállapításokat.

¹¹ Az Rtv. 93/A. § (6) bekezdése szerint „A Testület a panaszt kilencven nap alatt vizsgálja meg. A Testület az állásfoglalását külső befolyástól mentesen alakítja ki. A Testület az állásfoglalását megküldi az országos rendőrfőkapitány számára.”

A Független Rendészeti Panasztestület 70/2011. (III. 16.) számú állásfoglalásának ismertetése

I.

Súlyos alapjogsérelmet állapított meg a Független Rendészeti Panasztestület (továbbiakban: Testület) azon panaszos esetében, aki a vele szemben 2010. július 23-án, Budapesten, egy kerületi rendőrkapitányságon fogatosított rendőri intézkedés miatt élt panasszal.

A panaszbeadványban a panaszos előadta, hogy az említett napon Budapestre utazott, és a Keleti pályaudvarról kiment a piacra, majd a bevásárlás után visszament a pályaudvarra, ahol megváltotta a jegyét. A 36 fokos meleg időben azonban rosszul lett, szédült, ezért leült a lépcsőre. Pár perc múlva egy férfi ment oda hozzá egy nő és egy másik férfi társaságában, akik azt állították, hogy ismerik a panaszost és felajánlották, hogy – mivel a közeli faluban laknak – hazaviszik autóval. A panaszos ezt az ajánlatot visszautasította, mondván, hogy már megvan a jegye, és vonattal szeretne hazamenni. Ezután a férfi szólt a nőnek, aki a felesége volt, hogy vigyen a panaszosnak vizes ruhát, és töröljék le az izzadságot a homlokáról. Amikor a nedves ruhát a panaszos tarkójára és szájához tartották, elkezdett álmosodni, de érezte, hogy a két férfi felemeli a lépcsőről, az asszony pedig a bevásárolt dolgokat viszi utánuk. A két férfi berakta a panaszost egy autóba, és arra még emlékszik, hogy egy benzinkútnál kapott vizet tőlük, de eztán már semmi másra. A következő emléke az, hogy 2 nappal később, 2010. július 25-én 12 és 13 óra között ébredt fel egy számára ismeretlen helyen, egy üzletsor kirakata előtt. Mikor teljesen magához tért, észrevette, hogy eltűnt a húzós kocsija az áruval együtt, hiányoztak az ékszerei, az iratai, és a pénztárcája is. Egy idős nőtől, akitől kapott egy papucsot, mert a cipőjét

is elvették tőle, megkérdezte, hogy hol találhat rendőrt a közelben. A nő elkísérte a piacra, de mivel ott nem találtak rendőrt, végül a panaszos egy zöldségárus hölgyet kért meg, hogy hívjon segítséget, mert kirabolták és megverték, állítása szerint sérülések is voltak rajta. A panaszos nem tudta, hogy a sérüléseket hogyan szerezte, lehetségesnek tartotta, hogy az autóból lökték ki, vagy esetleg megverték. Rosszul, zavartan érezte magát.

A rendőrök a hívás után pár perccel kiértek a piacra. A panaszos ekkor megmutatta nekik, hogy hol ébredt fel, de az volt az érzése, hogy a rendőrök nem vették komolyan, amit mond, mert azt gondolták róla, hogy „hajléktalan drogos”. Később bevitték a panaszoszt a kerületi rendőrkapitányságra, ahol a panaszos kérte a rendőroket, hogy értesítsék a családját vagy a lakóhelye szerinti rendőrkapitányságot a történetekről. Eközben, 2010. július 24-én a panaszos lánya körözés kiadását kérte édesanyja eltűnése miatt a lakóhelye szerinti rendőrkapitányságon. A panaszos családja személyesen is kereste a panaszoszt a piac környékén, de sikertelenül. Végül 2010. július 25-én 21 órakor telefonon azt az információt kapták, hogy a panaszoszt a patológián boncolják. A hír hallatán a panaszos három gyereke rosszul lett, mentők látták el őket. Nem sokkal ezután, este 10 óra körül az érintett kerületi rendőrkapitányságról hívták a családot, és arról értesítették őket, hogy a panaszos a kapitányságon van. A család ezután kocsival elment érte, és hazavitték.

A panaszos sérelmezte, hogy az ügyeletes tiszt délután két óra körül hallgatta ki őt, de a családot csak este fél tízkor értesítették. Szintén kifogásolta, hogy a kapitányságra szállítástól a család érkezéséig egy pohár vizet sem kapott, és több óra hosszára kiültették a folyosóra várakozni.

A panaszos kifogásolta továbbá azt is, hogy a meghallgatásáról készült jegyzőkönyv nem megfelelően tartalmazta az általa előadottakat, illetve kérte a rendőrségi nyomozati munka felülvizsgálatát.

II.

A Testület a tényállás tisztázása érdekében megkereséssel fordult a rendőrséghez, és a rendelkezésre álló dokumentumokból az alábbiakat állapította meg.

2010. július 25-én 13 óra 30 perckor érkezett bejelentés a láthatóan zavartan viselkedő panaszosról a kerületi rendőrkapitányságra, ami alapján az ügyeletes tiszt két járőrt küldött, akik beszállították a panaszoszt, hogy tisztázzák a vele történt és ellentmondásosan előadott eseményeket. A beszállítás időtartalma alatt a rendőrök intézkedést kezdeményeztek egy közúti balesetnél, ezért a panaszos beszállítását végül másik két rendőr fejezte be. A panaszoszt 14 óra 50 perckor leültették az ügye-

letes tiszti helyiséggel szemközt egy székre a folyóson, és erről tájékoztatták az ügyeletes tisztet. Az ügyeletes tiszt a beszállítást követően meghallgatta a panaszost, aki előadta, hogy vidékről a piacra érkezett bevásárolni, és megismerkedett egy férfival, aki a vásárolt dolgait elvitte. Kijelentette továbbá, hogy a Keleti Pályaudvarnál ezzel kapcsolatban már civil ruhás rendőrök meghallgatták, és az ügyeletes tiszt kérdezze azokat arról, hogy mi történt, mert ő már nem fogja újra elmondani a történeteket. A meghallgatásról nem készült jegyzőkönyv. A panaszosi előadás ellenőrzése érdekében az ügyeletes tiszt felvette a kapcsolatot a BRFK VIII. Kerületi Rendőrkapitányság ügyeletes tisztjével, aki közölte, hogy ők a panaszossal szemben semmilyen intézkedést nem foganatosítottak. A rendőrök ellenőrizték továbbá a panaszos megtalálásának helyét és környékét, de az eredményre nem vezetett.

A meghallgatás végén megkérte az ügyeletes tiszt a panaszost, hogy a folyóson várakozzon, amíg sorra kerül, mert aznap nem dolgozott panaszfelvevő. A panaszost nem részesítették ellátásban, mivel nem előállítás keretében tartózkodott a kapitányságon. Mentőt sem hívtak hozzá, mivel sérülés nem volt rajta látható, és sérülésre a panaszos nem is panaszkodott.

Az ügyeletes tiszt ezen idő alatt ellenőrizte a panaszost „személy eltűnés találati listán” (16 óra 25 és 28 perc közötti, illetve 18 óra 9 és 17 perc közötti időpontban), majd 20 óra 10 perckor a Robotzsaru „személy eltűnés találati listán” és megállapította, hogy a panaszos eltűnését a családja bejelentette a lakóhelye szerinti rendőrkapitányságon. A körözés ellenőrzése után azonban sem az érintett rendőrkapitányságot, sem a családot (mivel a panaszos felnőtt korú) nem értesítette.

Ezt követően az ügyeletes tiszti szolgálatot egy r. hadnagy vette át 20 órakor, akit az addig ügyeletes tiszti szolgálatot ellátó r. százados tájékoztatott a történetekről. A r. hadnagy szintén ellenőrizte a panaszos adatait 21 óra 21 perckor a „személy eltűnés találati listán”, majd haladéktalanul berendelte az időközben eltávozott kérszenlétes nyomozót, aki a panaszos által tett bejelentésről 20 óra 18 perckor felvett egy jegyzőkönyvet, melyet 21 óra 16 perckor zárt le. A bejelentési jegyzőkönyvben a panaszos kérte, hogy családja értesítése történjen meg arról, hogy ő hol található. Az ügyeletes tiszt a kérésnek eleget tett. A panaszos rokonai közölték, hogy elindulnak vidékről, de helyben is élnek rokonaik, akiknek szólnak. Azonban a helyi rokonok nem érkeztek meg, így az ügyeletes tiszt több alkalommal hívta a panaszos családját, hogy megtudja, mikor érnek a kapitányságra. Végül éjjel 1 óra 10 perckor érkezett meg a panaszos lánya, és a panaszost hazavitte.

Az iratokból kiderül továbbá, hogy a panaszos lánya 2010. július 24-én személyesen tett bejelentést, hogy édesanyja vásárlási céllal utazott július 23-án 6 óra körül Budapestre, ahonnan azóta sem tért vissza, életjelet nem adott magáról.

III.

A Testület érdemi vizsgálata során a panaszosi előadást a rendőrség által rendelkezésre bocsátott dokumentumok alapján vizsgálta, és állásfoglalásában az alábbi megállapításokat tette.

A Testület első körben a hatáskörét¹ vizsgálta, mert a panasz több olyan, a rendőri eljárást érintő kifogást is tartalmazott, amelyek elbírálása a hatályos hatásköri rendelkezések² alapján nem a Testület, hanem az ügyészség hatáskörébe tartozik. Így nem tudta vizsgálnia a Testület a panasz azon részeit, ami a panaszos elbrablásával kapcsolatos nyomozás felülvizsgálatára vonatkozott, és azt sem, ami a panaszos meghallgatásáról készült jegyzőkönyv nem megfelelő, az elhangzottaktól eltérő tartalommal történt felvételére vonatkozott.

A panaszolt események kapcsán a Testület ezt követően a rendőrség intézkedési kötelezettségének fennállását vizsgálta, mind a panaszos rendőrségre érkezése előtti, mind az azt követő események kapcsán. A panaszosi és a rendőri jelentések egybehangzóak abban, hogy 2010. július 25-én 13 óra 30 perc körül érkezett bejelentés a rendőrkapitányságra közterületen zavartan viselkedő panaszosról. A helyszínre érkező rendőrök megpróbálták a panaszost meghallgatni, akinek az előadása azonban az őt ért események vonatkozásában zavaros és hiányos volt, ezért a rendőrök az elhangzottak tisztázása érdekében a panaszos kapitányságra történő beszállítása mellett döntöttek. Figyelemmel a rendőrség azon elsődleges feladatára, hogy védelmet nyújtson az életet, testi épséget fenyegető vagy sértő cselekménnyel szemben, segítséget nyújtson a rászorulóknak³ és felderítse a

¹ A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (továbbiakban: Rtv.) 92. § (1) bekezdése szerint „akinek az e törvény IV., V. és VI. fejezetében meghatározott kötelezettség megsértése, a rendőri intézkedés, annak elmulasztása, a kényszerítő eszköz alkalmazása (e fejezet alkalmazásában a továbbiakban együtt: intézkedés) alapvető jogát sértette – választása szerint – panasszal fordulhat az intézkedést foganatosító rendőri szervhez, vagy kérheti, hogy panaszát az országos rendőrfőkapitány, valamint a főigazgatók a Testület által lefolytatott vizsgálatot követően bírálják el”.

² A büntetőeljárásról szóló 1998. évi IX. törvény (továbbiakban: Be.) 196. § (1) bekezdése szerint „Akinek az ügyész vagy a nyomozó hatóság intézkedése vagy intézkedésének elmulasztása a jogait vagy érdekeit közvetlenül sérti, az a tudomásszerzéstől számított nyolc napon belül panasszal élhet.”

A 195. § (4) bekezdése szerint „Ha a határozatot hozó a panasznak három napon belül nem ad helyt, köteles azt haladéktalanul felterjeszteni az elbírálásra jogosulthoz. Az ügyész határozata elleni panaszt a felettes ügyész, a nyomozó hatóság határozata elleni panaszt az ügyész a hozzá érkezésétől számított tizenöt, megszüntető határozat esetén harminc napon belül határozattal bírálja el.”

³ Az Rtv. 2. § (1) bekezdése szerint „A Rendőrség védelmet nyújt az életet, a testi épséget, a vagyonbiztonságot közvetlenül fenyegető vagy sértő cselekménnyel szemben, felvilágosítást és segítséget ad a rászorulóknak. A Rendőrség tiszteletben tartja és védelmezi az emberi méltóságot, óvja az ember jogait.”

bűncselekményeket⁴, tekintettel továbbá az intézkedési kötelezettség jogszabályi alapjait megteremtő Rtv.⁵ és a Szolgálati Szabályzat ide vonatkozó rendelkezéseire (3. §)⁶, a Testület álláspontja szerint a rendőrségnek fennállt a panaszostól kapott információk alapján az intézkedési kötelezettsége annak érdekében, hogy egyrészt a láthatóan zavart panaszos előadásában elhangzottakat tisztázza, másrészt a panaszossal szemben esetlegesen megvalósult bűncselekményt felderítse.

Ugyanakkor a rendőrkapitányságon történt eseményekkel kapcsolatos iratokból kitűnt, hogy az ügyeletes tiszt a panaszos adatait több alkalommal (16 óra 25 perc és 20 óra 10 perc között) is ellenőrizte a nyilvántartásban, tehát már 16 óra 25 perckor tisztában kellett lennie azzal, hogy a panaszost eltűntként körözik. Testület döntése meghozása során kiemelt hangsúlyt fektetett a 67/2007. (OT 35.) ORFK utasítás rendelkezéseire, miszerint az eltűnt nagykorú személyt megtalálása esetén nyilatkoztatni kell a tartózkodási helyéről, vagy a rendelkezésre álló okmányokból kell ezt megállapítani. Ezt követően nyilatkoztatni kell a személyt, hogy ezt az eltűnését bejelentő személlyel közölhetik-e. A Testület – figyelemmel a fennálló joggyakorlatra⁷ – nem tudta elfogadni a rendőrség azon hivatkozását, hogy az ügyeletes tiszt csupán helyettes volt, ezért nem tudta, hogy mi a pontos teendő ilyen esetben. A Testület ismételten

⁴ Az Rtv. 1. § (1) bekezdése szerint „A Magyar Köztársaság Rendőrségének (a továbbiakban: Rendőrség) feladata a közbiztonság és a közrend védelme, valamint az államhatár őrzése, a határforgalom ellenőrzése és az államhatár rendjének fenntartása.

(2) A Rendőrség a közbiztonság és a közrend védelme, valamint az államhatár őrzése, a határforgalom ellenőrzése és az államhatár rendjének fenntartása körében az e törvényben és törvény felhatalmazása alapján más jogszabályban meghatározott bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatkörében:

a) általános bűnügyi nyomozó hatósági jogkört gyakorol, végzi a bűncselekmények megelőzését és felderítését...”

⁵ Az Rtv. 13. § (1) bekezdése szerint „A rendőr jogkörében eljárva köteles intézkedni vagy intézkedést kezdeményezni, ha a közbiztonságot, a közrendet vagy az államhatár rendjét sértő vagy veszélyeztető tény, körülményt vagy cselekményt észlel, illetve ilyen a tudomására hoznak. Ez a kötelezettség a rendőrt halaszthatatlan esetben szolgálaton kívül is terheli, feltéve, hogy az intézkedés szükségességének időpontjában intézkedésre alkalmas állapotban van.”

⁶ A Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 62/2007. (XII. 23.) IRM rendelet (továbbiakban: Szolgálati Szabályzat) 3. § (1) bekezdése szerint „Bűncselekmény vagy szabálysértés észlelése, valamint a közbiztonságot, a közrendet, az államhatár rendjét, a polgárok személyét vagy javait sértő vagy fenyegető veszélyhelyzet esetén, illetőleg ha ilyen hoznak tudomására, a rendőrt intézkedési kötelezettség terheli.”

⁷ A Legfelsőbb Bíróság BH1990. 153. számon közzétett eseti döntése, illetve az országos rendőrfőkapitány 29000-105/375-12/2009. RP. számú, 2009. november 11-én kelt határozata, amelyben leírta, hogy: „Az állampolgárok jogos igénye, hogy ésszerű határidőn belül a Rendőrség a törvényben előírt kötelezettségét teljesítse. A rendőrségen belül kialakított feladat- és hatáskör rendszer, továbbá esetleges szervezési hiányosságok hátrányos következményeit nem viselheti a Rendőrség intézkedését kérő állampolgár.”

rámutatott ennek kapcsán arra, hogy a közhatalmat gyakorló szervek, így a rendőrség, nem hivatkozhatnak alappal a saját belső nehézségeikre az állampolgári jogok biztosításának elmaradása estén. A fentiek alapján a Testület megállapította, hogy a rendőrség nem tett eleget az intézkedési kötelezettségének akkor, amikor a panaszos hozzátartozóit nem értesítette arról azonnal, hogy az eltűntként körözött panaszost a rendőrkapitányságra beszállították. Ezen mulasztás miatt a Testület megállapította a panaszos tisztességes eljáráshoz fűződő jogának sérelmét.

A Testület ezen túlmenően megállapította a panaszos emberi méltóságának sérelmét is, amiért közel 5 órán át kellett a folyóson ülnie anélkül, hogy érdemben foglalkoztak volna vele, noha a meghallgatását követő adatellenőrzéskor (16 óra 25 perckor) már tudtak a körözéséről.⁸

A panasz azon részével kapcsolatban, amiben a panaszos azt sérelmezte, hogy közel 10 órát töltött étlen-szomjan a rendőrkapitányságon és senki sem gondolt az ellátására, a Testület elfogadta azon rendőri álláspontot, hogy ellátási kötelezettség csak előállítás foganatosításakor van, a panaszossal szemben viszont nem alkalmazták ezt az intézkedést, így ellátásban sem kellett részesíteniük. Ugyanakkor a Testület felhívta a figyelmet arra, hogy a rendőrség előadása szerint is egyrészt zavartan viselkedett a pénztelen panaszos, másrészt majd tíz órán át úgy tartózkodott a rendőrség épületében, hogy egy pohár vizet sem adtak neki, noha a várakozási időből hat órában csak a bejelentési jegyzőkönyv elkészítésére várt, majd négy órát még a családjára, akiket – a rendőrség által is elismerten – az ügyeletes tiszt hibájának következményeként jelentős késedelemmel értesítettek. Minderre tekintettel a Testület álláspontja szerint a rendőrök elmulasztották segítségnyújtási kötelezettségüket⁹, amikor a zavart, rászoruló panaszosnak nem segítettek, és nem gondoskodtak legalább egy pohár vízről, ezért sérült a panaszos tisztességes eljáráshoz való joga.

A panaszos azon kifogása kapcsán, miszerint hiába mondta el a rendőröknek, hogy bántalmazták, nem kapott orvosi ellátást, a Testület nem fogadta el azt a rendőri hivatkozást, hogy azért nem hívtak a közterületen talált, láthatóan zavart panaszoshoz orvost, mert nem látszott rajta külsérelmi nyom. A már fentebb idézett 67/2007. (OT 35.) ORFK utasítás¹⁰ ugyan mérlegelési jogot ad a rendőröknek az orvosi ellátás kérdésében, ugyanakkor a Testület álláspontja szerint az a tény, hogy a közterületen találták meg a panaszost, illetve a megtalálási körülményei és a látható zavartsága indo-

⁸ E kérdésben a Testület az Rtv. 2. § (1) bekezdésében rögzített rendelkezésekre volt figyelemmel (3. sz. lábjegyzet).

⁹ Az Rtv. 24. § (1) bekezdése szerint „A rendőr köteles a feladatkörébe tartozó segítséget, illetőleg a hozzáfutónak a tőle elvárható felvilágosítást megadni.”

¹⁰ „25. pont: Amennyiben orvosi vizsgálat vagy egészségügyi állapot megállapítása szükséges, az ügyeletes – az IRM rendeletben meghatározott formanyomtatvány kitöltésével – köteles erre vonatkozóan kiegészítő információt kérni a SIRENE Irodától.”

kolták volna az orvosi vizsgálatát. Még akkor is, hogy a panaszoson látható külsérelmi nyom nem volt, ezért mindezekre figyelemmel a Testület megállapította a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogának sérelmét az orvosi ellátás elmulasztása miatt.

IV.

Mivel a Testület súlyos alapjogsértést állapított meg az ügyben, az Rtv. vonatkozó rendelkezései szerint¹¹ megküldte állásfoglalását az országos rendőrfőkapitánynak, aki közigazgatási eljárás lefolytatását követően határozatban a panasznak részben helyt adott. A nyomozást és a jegyzőkönyvezést érintő panaszrész tekintetében az országos rendőrfőkapitány – hasonlóan a Testülethez – hatáskörének hiányát állapította meg.

Az országos rendőrfőkapitány osztotta a Testület azon álláspontját, miszerint súlyosan sérült a panaszos tisztességes eljáráshoz való joga azáltal, hogy beszállítását követően, miután a rendőrség tudomást szerzett a panaszos eltűnt személykénti körözéséről, elmaradt az elrendelő szerv értesítése, illetve a panaszos nyilatkoztatása, hogy kéri-e a hozzátartozója értesítését a tartózkodási helyéről.

Szintén a Testülettel azonos álláspontra helyezkedett az országos rendőrfőkapitány a panaszos túlzott idejű, közel hatórás – az ügyben érdemi intézkedés nélküli – vá-
rakoztatásával kapcsolatban, és megállapította a panaszos emberi méltósághoz való jogának sérelmét. A rendőrfőkapitány az orvosi ellátással kapcsolatban megjegyezte, hogy tekintettel a panaszos idős korára, illetve arra, hogy mindkét eljáró ügyeletes tiszt megítélése szerint zavart volt a viselkedése, úgy véli, hogy célszerű lett volna hozzá orvost hívni, különös tekintettel arra, hogy többször is hivatkozott arra, hogy sérüléseket szenvedett. Megítélése szerint annak eldöntése, hogy valamely személy rendelkezik-e akár külső, akár belső sérülésekkel, az erre kiképzett egészségügyi személyzet kompetenciájába tartozó kérdés. Megjegyezte még, hogy ilyen esetekben, különösen, ha az érintett viselkedése, vagy az által elmondottak ezt alá is támasztják, indokolt orvosi ellátást kérni, noha a jogszabály ténylegesen nem írja elő.

A panaszbeadvány élelmezés elmaradásával kapcsolatos kifogása kapcsán a főkapitány megállapította, hogy az élelmezést semmilyen jogszabály nem írja kötelező jelleggel, ezért a panaszt ezen részben elutasította. Ugyanakkor felhívta a figyelmet arra, hogy az eset összes körülményeit mérlegelve előállhat olyan helyzet, melynek során a rendőri szervhez beszállított személy legalább valamilyen itallal történő ellátása vagy számára vásárlási lehetőség biztosítása indokolt lehet.

¹¹ Az Rtv. 93/A. § (6) bekezdése szerint „(6) A Testület a panaszt kilencven nap alatt vizsgálja meg. A Testület az állásfoglalását külső befolyástól mentesen alakítja ki. A Testület az állásfoglalását megküldi az országos rendőrfőkapitány számára.”

Tisztelt Olvasó!

A kiadványunk célja, hogy segítse a rendészet és az emberi jogok területén tevékenykedők szakmai munkáját, lehetőséget adjon a szakterületekkel kapcsolatos írások, tanulmányok, összehasonlító elemzések, jogértelmezési kérdések publikálására, fontos és érdekes témák felvetésére.

A folyóirat teljes egészében a tudományt kívánja szolgálni; missziója, hogy műhelye legyen az emberi jogok és a rendészeti tevékenység érzékeny és konfliktusokkal teli kapcsolatrendszer feltárásának és e kapcsolatrendszer minél zavartalanabb fejlesztésének. Az elmúlt évtized, de különösen a 2006 nyarat követő időszak soha nem látott problémákat vetett fel a rendőrség és a jogkereső közönség viszonyrendszerében. Természetesen keresni kívánjuk a válaszokat az e problémarendszert alapvetően jellemző emberi jogi krízishelyzet kialakulásának okaira. A gyülekezési joggal összefüggő jogvédelem mellett, a tipikusan egyedi esetekben előforduló, más jellegű emberi jogokat érintő rendőri fellépésekkel összefüggésben is kutatásokat szeretnénk generálni, támogatni. A figyelemfelhívás mellett a tudomány eszközeivel kívánjuk elősegíteni az Európában még mindig ritkának számító rendészeti tevékenységre vonatkozó intézményesített civil kontroll rendszerének továbbfejlesztését. Folyóiratunk lehetőséget ad a Független Rendészeti Panasztestület gyakorlatának megismerésére is, jogesetek feldolgozása útján.

Céljaink eléréséhez szívesen vesszük témajavaslatait és észrevételeit, amelyeket a folyoirat@panasztestulet.hu e-mail címre várunk.

A *Rendészet és emberi jogok* folyóirat előfizethető levélben, e-mailben és telefonon az alábbi elérhetőségeken:

Levelezési cím: *Rendészet és emberi jogok*
1358 Budapest, Széchenyi rkp. 19.
Telefon: 441-6501, 441-6513
Fax: 441-6502
E-mail: folyoirat@panasztestulet.hu

A megrendelésnél kérjük feltüntetni az előfizető nevét és címét, valamint a példányszámot. A folyóirat háromhavonta jelenik meg (2011/1–4. szám). Egy lapszám ára 1705 Ft.

A Szerkesztőbizottság