

A FÜGGETLEN RENDÉSZETI PANASZTESTÜLET ELSŐ ÉVE A SZÁMOK TŰKRÉBEN

1. Gondolatok a létrehozatal indoklásáról

A rendészet – az adóbehajtás mellett - a közigazgatás „legősibb” funkcióinak egyike. Minden közösség létének egyik alapfeltétele a közösség belső rendjének fenntartása, a közösség konszolidált működésének biztosítása érdekében. A közösség egy bizonyos nagyságrend felett, így társadalmak esetében, e belső rend szabályainak betartására saját, a legitim erőszak használatának jogával is felruházott intézmény(rendszer)t hoz létre.

Ezt a funkciót minden társadalomban az állami közhatalom közvetlen érvényesítésének jogával felruházott szerv végzi, amelyet rendőrségnek hívnak. E tevékenység gyakorlása évszázadokon keresztül a hatalom birtokosainak ellenőrzése alatt állt, e tekintetben egészen a legutóbbi időkig alig történt jelentősnek mondható változás. Miközben ugyanis a szélesebb értelemben vett közigazgatás jogi szabályozottságában és ezzel egyidejűleg, külső ellenőrzöttségében, a XIX. századtól, azaz a demokratikus jogállam kialakulásával egyidejűleg, óriási változások történtek, mindez a rendészetet nem, vagy csak csekély mértékben érintette.

A közigazgatási hatalom gyakorlása a fent jelzett korszakban egyre inkább jogalkalmazássá alakult át, mivel a jogi szabályozás egyre részletesebbé vált és ezzel egyidejűleg annak ellenőrzése, hogy e jogszabályok érvényesülnek-e, egyre inkább a közigazgatástól független intézmények, mindenekelőtt a bíróságok kezébe került. A jogállam fogalmának sine qua non része az ellenőrzött közigazgatás, ami azt jelenti, hogy a közigazgatás bármely aktusának törvényességét az érintett jogalanyok független kontrollnak vethetik alá. Ez egyben minden demokratikus közösség működőképességének alapfeltételére, a közbizalom nélkülözhetetlenségére utal, amely minden hatalmi aktus legitimitásának egyetlen forrása. Ha a jogállam bármely szerve diszfunkcionális működése következtében (például akkor, ha intézkedéseinek minősítése kizárólag saját maga által történik) e közbizalmat elveszti, az zavart okoz a jogállam működésében, végső soron annak ellehetetlenüléséhez vezethet. A közigazgatás jogi szabályozottsága, amint azt jeleztem nem egyenletes, különösen a rendészet tágabb értelemben, illetve szűkebb értelemben a rendőrség volt a legutóbbi időkig a jogi szabályozás „mostohagyereke”. Megmutatkozik ez a viszonylagos fogalmi, dogmatikai bizonytalanságban is, amely a rendészeti jogot mindmáig jellemzi.²³⁴ Ez részben a rendészet, mint tevékenység sajátosságaiból

²³⁴ Kántás Péter idézi Stein Lőrincet, aki 1871-ben írta: „Az államigazgatás egyik ágában sem szükséges annyira a lehetőség tiszta fogalom-meghatározás, mint a közrendészetnél, mert történelmi okokból egy részben sem uralkodott a felfogásban annyi zavar, mint ebben.” Kántás Péter: A rendészeti igazgatás néhány sajátossága Budapest 2008. 2. old.(Kézirat). E fogalmi zavar úgy tűnik mit sem változott azóta, amelynek egy „furcsa” példája, a közigazgatási jogi egyetemi tananyagban található. Míg az aktuális (2006) Államigazgatási jog Általános Rész c. tankönyv a hatósági jogalkalmazó aktusok között sorolja fel a határozatot és az intézkedést, addig a Különös Részben (2005) a következő mondat olvasható: „Ha a rendészet megelőzést célzó ténykedését számba vesszük, akkor azt kell mondani, ez számos esetben nem hatósági jogalkalmazás,.... hanem hatósági intézkedés.”

következik.²³⁵ Míg a közigazgatás un. külső (hatósági) tevékenysége jellemzően *hatósági határozatok* által történik, amely a hozzávezető eljárás és egyéb tényezők miatt alkalmasabb a részletes jogi szabályozásra, addig a rendészetben dominál *hatósági intézkedés* a dolog jellegéből fakadóan erre kevésbé alkalmas.

A rendészetre áltatóban érvényes fejtegetéseink természetesen jellemzőek a rendőrség, mint a rendészet egy ágazatának viszonyaira. Miután ez az írás nem a rendészetről általában, hanem a rendőrségről, pontosabban a rendőri intézkedések civil kontrolljáról szól, a továbbiakban erre szűkíttem a figyelem fókuszát.

2. Egy kis nemzetközi jogi kitekintés

A rendőrség jogi szabályozása, illetve a rendőri intézkedések jogszerűségének ellenőrzése nem szokásos témája a nemzetközi jognak, ennek ellenére az utóbbi időben ez a téma a nemzetközi, így különösen az európai szervezetek figyelmének homlokterébe került. Ennek köszönhetően az utóbbi évtizedben több ilyen tárgyú, az úgynevezett soft-law fogalmi körébe tartozó, különböző ajánlásokat tartalmazó dokumentum látott napvilágot.²³⁶

Az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia Elleni Bizottsága 11. számú általános ajánlásának 10. pontja kifejezetten szól a rendőrség civil kontrolljáról a következő módon: „*To provide for a body, independent of the police and the prosecution authorities, entrusted with the investigation of alleged cases of racial discrimination and racially-motivated misconduct by the police.*”²³⁷

Ennél is jelentősebb azonban az Európai Emberi jogi Bíróság gyakorlata, különösen az Európai Emberi jogi Konvenció 2 (az élethez való jog) és 3 (a kínzás, illetve az embertelen, vagy megalázó bánásmód tilalma) szakaszát illetően.

E joggyakorlatból, egy az Európa Tanács Emberi Jogi Biztosa által, a rendőrségi panaszjárásról 2008. májusában szervezett konferencia záródokumentuma²³⁸ szerint, a rendőrség független kontrollmechanizmusa számára a következő öt elv vezethető le:

2.1. Függetlenség (Independence).²³⁹

A jogállamiság-jogbiztonság intézményrendszerének szerves részét képező tisztességes eljárás elvéből következik, hogy egy hivatalos aktust jelen esetben egy

²³⁵ A rendészet olyan alapfogalmakkal dolgozik, mint *közbiztonság, közrend* stb., amelyek precíz definiálása nem kis fejtörést okoz.

²³⁶ Council of Europe(2001) European Code of Police Ethics Recommendation 10 of the Committee of Ministers. Council of Europe Committee for the Prevention of Torture or Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (2006) The CPT Standards: Substantive sections of the CPT's General Reports Chapter IX Combating Impunity. Council of Europe's Joint Informal Working Group on Police and Human Rights (2000) Policing in a Democratic Society.

European Commission Against Racism and Intolerance (ECRI) (2007) General Policy Recommendation no. 11: On Combating Racism and Racial Discrimination in Policing.

²³⁷ Szabad fordításban: „*Hogy egy a rendőrségtől és az ügyészségtől is független testület álljon rendelkezésre, amely kivizsgálja a rasszista vagy rasszista motivációjú rendőrségi visszaesések miatti panaszokat.*” Bár az ajánlás csak a bizottság mandátumába tartozó diszkriminációs esetekre vonatkozik de mutatis mutandis általában is alkalmazható. A másik figyelemreméltó elem, hogy a bizottság szerint ez az intézmény nemcsak a rendőrségtől, hanem az ügyészségtől is független kell hogy legyen.

²³⁸ Draft Opinion of the Council of Europe Commissioner for Human Rights concerning independent and effective determinations of complaints against the police (Kézirat)

²³⁹ Lásd például a Ramsahai v Netherlands (52391/99 2007. május 15. 337-340. §) ügyet.

rendőrségi intézkedést érintő kifogás, panasz elbírálása csak akkor felel meg a fenti elvnek, ha az nem a bepanaszolt, vagy azzal kapcsolatban álló, hanem tőle független hatóság által történik. Ennek a rendőrség esetében még nagyobb a jelentősége, mint a közigazgatásban általában, tekintettel arra, hogy a rendőrség erősen hierarchikus szervezet.

A függetlenségnek valóságosnak kell lenni, vagyis minden lényeges dimenzióban fenn kell állnia. A függetlenség jelenti a hatásköri önállóságot, utasítás, vagy befolyásmentességet, a szervezeti és személyzeti függetlenséget és a pénzügyi önállóságot. Azaz az ellenőrző intézményt olyan helyzetbe kell hozni, hogy elegendő hatásköre, infrastruktúrája, forrása legyen egy hatékony ellenőrző tevékenység megvalósításához.

2.2. Megfelelőség (Adequacy):²⁴⁰

Ez az elv magába foglalja, hogy a rendőr esetében ugyanazok a jogállami intézmények és elvek érvényesüljenek, mint bármely más jogalany esetében. Az ügyfél, az érintett képes legyen előadni a panaszát illetéktelen befolyástól mentesen. Az ellenőrző hatóságnak rendelkezésre álljanak mindazok a hatáskörök és eszközök, amelyek alkalmasak a tényállás tisztességes felderítéséhez. Az érintett, bepanaszolt rendőr tisztességes eljáráshoz való joga érvényesülhessen. Lehetővé váljon a felderítés, nyomozás szokásos (technikai) eszközeinek használata. Ne legyen egyenlőtlenség az egyes felek által szolgáltatott, vagy javára, kárára szóló bizonyítékok között. Különös figyelemben részesüljön minden etnikai, vallási, faji, nemi, stb. diszkriminációra utaló gyanú kivizsgálása.

2.3. Azonnaliság (Promptness):²⁴¹

Az ellenőrző vizsgálatok hatékonysága nagyban függ az időtényezőtől. A panaszolt intézkedéseket közvetlenül követő vizsgálat eredményességének esélyei sokkal jobbak. A gyors reakció egyben növeli a vizsgálat komolyságába vetett hitet, míg a késve indított, vagy az elhúzó vizsgálat a közvéleményben azt a benyomást kelti, mintha az ügy eltosolásának szándékától kellene tartani. A vizsgálat elhúzódása azonban a „megvádolt” rendőr érdekeivel is ellentétes, hiszen annak lezárása az ő helyzetét is tisztázza, különösen akkor, ha az ügy súlyossága miatt a szolgálat alól fel kell függeszteni. Mindez feltételezi a rendőrség együttműködési kötelezettségét az ellenőrző intézménnyel.

2.4. Panaszos-részvétel (Victim involvement):²⁴²

Az ellenőrzési rendszernek a rendőrséggel érintkező külvilág tagjait, a polgárokat és azok jogainak védelmét kell szolgálnia. Éppen ezért a rendszerbe vetett bizalom alapvető feltétele, hogy a nem ritkán bizalmát veszített, traumatizált panaszos folyamatosan figyelemmel kísérhesse az eljárást, hogy megértse a történéseket és meggyőződhessen érdekei érvényesíthetőségéről. Ebbe természetesen beleértendő a jogi képviselő

²⁴⁰ Lásd többek között: Cobzaru v Romania (48254/99, 2007. július 26, 71.§), Ognyanova v Bulgaria (46317/99 2006 február 23, 110.§), Velikova v Bulgaria (41488/98 2000. május 18, 79.§), Nacsova v Bulgaria (43579/98 2005. július 6, 330. §)

²⁴¹ Lásd például: Aydin v Turkey (57/1996/676/866 1997. szeptember 25. 108. §), Bati v Turkey (33097/96 és 56834/00, 2004 június 3. 147. §)

²⁴² Lásd: Gülec v Turkey (54/1997/838/1044 1998. július 27. 82.§), Edwards v UK (46477/99 2002. május 14 84.§)

igénybevételének joga, aki megfelelő szakmai tanácsokkal segít az ügyfélnek jogai érvényesítésében.

2.5. Nyilvánosság (Public scrutiny):²⁴³

A rendőrség elleni panaszok nem egyszer bizalmas, érzékeny természetűek ezért a nyilvánosság mértéke esetről esetre változhat. Fontos azonban, hogy a rendszer a rendőrségi intézkedések miatti felelősség tekintetében mindenki számára egyértelmű legyen. A vizsgálatokkal összefüggésben keletkezett dokumentumok hozzáférhetősége legalább a panaszos és a közvetlenül érdekeltnek számára biztosított kell, hogy legyen.

Amennyiben ez nem így van, a panaszos nem élhet azzal a joggal, hogy az eljárás korrektségét, illetve a megállapítások helyességét megkérdőjelezhesse.

3. Néhány európai ország példája²⁴⁴

A rendőrség független civil kontrollja a legtöbb európai országban egyelőre gyerekcipőben jár, illetve annak megoldása a „hagyományos” utat követi, azaz vagy az ügyészség, vagy egy a magyar Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálat (RSZVSZ) típusú a rendőrséghez vagy a belügyi, igazságügyi adminisztrációhoz tartozó szerv által történik. Ez utóbbi esetben, az RSZVSZ-hez hasonlóan, nem a rendőrség civil kontrolljáról általában, hanem a rendőrséget (is) érintő másik jelenség, a rendőrségi korrupció elleni tevékenységről van szó.²⁴⁵

Ez idő szerint a brit szigeteken kívül független, csak a törvényhozónak alárendelt civil ellenőrző szerv csak Belgiumban létezik. A belga Comité Permanent de Controle des Services de Police 1991-ben jött létre, és kizárólag a Belga Parlamentnek tartozik felelősséggel. Feladata a rendőrség elleni panaszok kivizsgálása, illetve ajánlások megfogalmazása strukturális problémák megoldására. Jelenleg 99 fős személyzettel működik.

Észak Írországbán, 2000-ben speciális Rendőrségi Ombudsman intézményt hoztak létre, amelynek a rendőrség elleni panaszok kivizsgálása a kizárólagos hatáskörébe tartozik. (Az északír általános Ombudsman hatásköre ezekre az ügyekre nem terjed ki.) Ezen kívül a rendészeti kutatások szervezése, oktatás, rendészeti politikák kidolgozása és ilyen ajánlások megfogalmazása is a feladatát képezi. Az Ombudsman tevékenységét 128 fős személyzet segíti. Az ír modellhez erősen hasonló a 2007-ben létrehozott Skótt Rendőrségi Biztos (Police Complaints Commissioner for Scotland) intézménye.²⁴⁶

²⁴³ Lásd: Isayeva v Russia (5794/00, 57948/00 és 57949/00, 2005. február 24. 213.§), McKerr v UK (28883/95 „2001. május 4. 388.§)

²⁴⁴ A rendőrség és a társadalom kapcsolatáról valamint a civil kontrollról az egyes nyugat-európai (Hollandia, Franciaország, Németország, Anglia és Wales) országokban lásd: A magyar rendőrség civil kontrollja Jelentés és javaslatok c Phare kutatási beszámoló Budapest 1997. Megjegyzendő azonban, hogy e téren az utóbbi években viszonylag gyors a változás ezért az ott leírtak több tekintetben ma már nem aktuálisak

²⁴⁵ Érdekes módon a rendőrségi antikorrupciós szervezetek európai (elsősorban EU) együttműködését szervező European Partners Against Corruption (EPAC) hálózat eddig mintegy magába olvasztotta a civil kontrollmechanizmusokat is. Ennek egyik oka, hogy egyes országokban a két funkciót egy szervezet látja el, másrészt az, hogy az antikorrupciós szervezetrendszer eddig mind az egyes államok, mind az EU részéről nagyobb támogatást élvezett. Ennek egyik jele az EU Tanácsa 2008/852/HA számú, ez év október 24-i határozata, amely egy ún. „contact-point network against corruption” létrehozásáról döntött.

²⁴⁶ Forrás: EPAC Contact Catalogue 2008 Vienna 2008 Federal Ministry of Interior, Austria.

Az „ősforrás”, illetve az intézmény „őshazája” azonban az Egyesült Királyság, pontosabban Anglia és Wales. A brit intézményrendszer azért is említendő, mert azon kívül, hogy mintául szolgált a fent leírt rokonintézményekhez, egyben kialakulásának története a magyar Panasztestület szempontjából is tanulságosnak tűnik.

A rendőrség független ellenőrzésének gondolata már 1929-ben felmerült Angliában, ekkor azonban még csak az ügyészség ez irányú kapacitásának a kiterjesztéséről volt szó. A vita új lendületet vett az 50-es években, néhány nagy nyilvánosságot kapott eset után. A Royal Commission on the Police újabb javaslata azonban ismételtelen megfeneklett. Végül az 1976-ban elfogadott rendőrségi törvény (Police Act) hozta létre az első Rendőrségi Panasztestületet (Police Complaint Board).

Ennek a hatásköre azonban csak arra terjedt ki, hogy a rendőrség által kivizsgált panaszokról készült döntést megvizsgálja és egyet nem értése esetén fegyelmi eljárást kezdeményezzen. Viszonylag hamar kiderült azonban, hogy ez messze nem elégíti ki a közvélemény elvárásait, vagyis a rendőrségi panaszeljárást továbbra is nagyfokú bizalmatlanság vette körül.²⁴⁷ A magyar előtörténet szempontjából sem érdektelen, hogy az újabb lökést az 1981-es brixtoni zavargások illetve annak rendőrségi kezelése adta. A Lord Scarman által vezetett bizottság javaslatára 1984-ben a Panasztestületet, Rendőrségi Panaszügyi Hatósággá (Police Complaint Authority) szervezték át.

A rendszer továbbra is megmaradt hibáira több tragikus eset, így különösen az un. Stephen Lawrence ügy, illetve az azt követő vizsgálat²⁴⁸ világított rá. A Sir William MacPherson of Cluny által vezetett bizottság javaslatai végül a 2002-es Rendőrségi Reformtörvény (Police Reform Act) elfogadását eredményezte, amely létrehozta a jelenleg is működő angol Független Rendőrségi Panasz Bizottságot (Independent Police Complaint Commission, IPCC).

Az IPCC 2004. április 1-jén kezdte meg munkáját. Csúcsszerve a Bizottság, amely Elnökből, két Alelnökből és a Biztosok 12 tagú testületéből áll. Az Elnököt a Királynő, az Alelnököket és a Biztosokat a belügyminiszter (Home Secretary) nevezi ki, öt évre. Munkájukat közel négyszáz fős apparátus segíti, amelyből 120 nyomozó (vizsgáló), akik a négy régió (Central, Wales-South-West, North, London-SE) között oszlanak meg.²⁴⁹

Az IPCC a komolyabb eseteket maga vizsgálja ki, a többi esetében pedig a rendőrségi eljárás felett felügyeletet gyakorol. Ezen kívül, feladatai közé tartozik a rendőrségi panaszok kivizsgálása iránti közbizalom helyreállítása és fenntartása érdekében teendő különböző, oktatási, kommunikációs, kutatási stb. feladatok végzése, ill. koordinálása. Rendszeresen végez(tet) kérdőíves vizsgálatokat, a szélesebb közvélemény, illetve a panaszosok elégedettségének mérése érdekében.²⁵⁰

²⁴⁷ Egy 1991-ben végzett vizsgálat szerint a megkérdezettek 90%-a gondolta úgy, hogy a rendőrség elleni panaszokat független intézmény vizsgálja ki. A panaszosok szintén 90%-a volt elégedetlen azzal, ahogy a rendőrség a panaszát kezelte. A panaszosok 70%-a mondta, hogy a rendőrségről alkotott véleménye romlott a panasz vizsgálata miatt. James Harrison-Mary Cunneen: An Independent Police Complaint Commission, Liberty London 2000. 3. o.

²⁴⁸ Stephen Lawrence-t egy karibi bevándorló család tizenéves gyermekét egy 1999-ben történt rendőrségi akció során ért halálos lövés. A rendőrségi akciót követő felháborodás és sajtópolémia újra felvetette a rendőrség független ellenőrzésének elégtelen voltát. Az ezt követő vizsgálat több irányú (antidiszkrimináció, civil ellenőrzés) változást hozott az angol jogrendszerben.

²⁴⁹ Az Alelnökök és a Biztosok szintén egyes régiókhoz tartoznak. Central: négy, Wales-South-West: kettő, North: három, London-SE: öt Biztos.

²⁵⁰ Az IPCC létrehozását megelőző a 2002-évi szabályozást meghatározó vitákról lásd: James Harrison-Mary Cunneen: hiv. mű. Az IPCC honlapja: ipcc.gov.uk

4. Egy kis hazai előtörténet

E tanulmány keretében a magyar rendőrség történetének csupán a téma szempontjából lényeges néhány vonását van lehetőség felvillantani. Bár a rendőri tevékenység magas szintű jogi szabályozásának igénye meglehetősen régi²⁵¹, a megfelelő jogi korlátok törvénybe iktatása és különösen az alapjogvédő, polgárbarát rendőri attitűd kialakítása részben még mindig aktuális feladat. Arról, hogy az állam mire is használja a rendőrséget már az is sokat elárul, hogy milyen módon, milyen szinten szabályozta a testület szervezetét és feladatait. Minden modern, demokratikus jogállamban ezek a szabályok a legmagasabb szintű jogforrásokban, részben az alkotmányban, de mindenképpen törvényhozási aktusban öltönek testet. A magyar rendőrség jogi szabályozása, különösen a XX. században aligha elégtette ki a jogállami kritériumokat. A két világháború között a rendőrség szervezetét és működését az eredetileg ideiglenesnek szánt, de végül állandóvá „nemesült” 5047/1919. ME rendelet szabályozta, amely többek között olyan generális klauzulákat, illetve a szabad belátás körébe tartozó rendelkezéseket tartalmazott, mint például a 18.§. E szerint: „*Joguk van a rendőrhatóságoknak a jogszabályokkal nem ellenkező mindazokat a rendelkezéseket megtenni, amelyek a köznyugalmat, közrendet vagy a közbiztonságot közvetlenül fenyegető veszedelmek elhárítása végett szükségesek.*”

Az amúgy is gyér törvényességi garanciák a II. világháború alatt aztán, részben a háborús helyzet miatt, majd a Szálasi diktatúra idején, végképp semmivé váltak. A szocialista korszakban a legmagasabb szintű szabályozás a törvényerejű rendelet volt, de miután az alkotmányban pro forma felsorolt alapjogok garanciái majdnem teljesen hiányoztak a jogrendszerből, bármilyen szintű szabályozás elégtelen lett volna. Így aztán a magyar rendőr és a szervezet, amelyhez tartozott egészen a rendszerváltásig megőrizte az alapvetően önkényes, jogkorlátozó, elnyomó, az alapjogi rendszert csak hírből ismerő alapbeállítását.

A rendszerváltó alkotmány megalkotta az állam- és így a rendőrségi hatalom jogi és intézményi korlátait, sőt formailag ezek, bizonyos tekintetben még a nyugat-európainál is „előrébb szaladtak”.²⁵² Ezzel együtt azonban nem tűnt el a hosszú idő alatt megcsontosodott rendőri attitűd, hiszen egy ekkora szigorúan hierarchikus, parancsuralmi rendszernek igen nagy az inerciája, ezért a megmozdításához nagy energia és sok idő kell.

Így aztán a rendőrség egyfajta identitásválságba került, amit a politika vele szemben mutatkozó, változó és gyakran egymásnak is ellentmondó elvárásai csak tovább fokoztak. Ezzel párhuzamosan a lassan ébredő és megszerveződő civil, jogvédő szféra részéről egyre erőteljesebben jelentkezett a rendőri képzésnek, a személyzetnek és az értékrendnek a demokratikus jogállami átalakítása. Ennek szerves részét képezte a rendőrségi civil kontroll megteremtése. A civil világ hangját érthető módon a hozzá

²⁵¹ Szikinger István idézi Grünwald Béla 1876-ból való gondolatát: „*A szabadság azt követeli... hogy a közérdek szempontjából szükséges rendőri korlátozások ne a hatóság önkényétől függjenek, hanem törvényen alapuljanak.*” Szikinger István: Rendőrség a demokratikus jogállamban. Budapest 1998. 70. o.

²⁵² A magyar alkotmányos rendszert, a nyugat-európai standarddal összehasonlítva például a szólásszabadság vagy az adatvédelem tekintetében valóságos „liberális fundamentalizmus” jellemzi. Magyarországon talán a legszélesebb az Alkotmánybíróság hatásköre, igen „jól fejlett” az ombudsman rendszer, az igazságszolgáltatás függetlensége pedig, az úgynevezett bírói önkormányzat megalkotásával szinte „hungarikum” számba megy. Az utóbbi időben (vad)virágkorát élő közvetlen demokráciáról nem is beszélve. Ez a megjegyzés nem akar egy általánosító anti-liberális kritika lenni, mindössze a jogi és a valóságos keretek közötti diszkrépanciára és az ebből eredő kockázatokra igyekszik rávilágítani.

közelálló, friss, régi ballasztokkal nem terhelt ombudsmani fülek hallották mag. Szintén érthető, hogy a legerősebben a rendőrség és a romák közötti régóta tartó konfliktus és az ebből eredő gyakori jogsértések hozták a felszínre a rendőri intézkedések civil ellenőrzésének az igényét. A leginkább érintett kisebbségi ombudsman már az első ciklusban többször felvetette egy ilyen intézmény létrehozásának a szükségességét, lényegében eredménytelenül, miután a romák és a velük kapcsolatos intézményrendszer lobby ereje nem tudta legyőzni a „mainstream közegellenállást”.

A korábban említett angol példához hasonlóan, egy nagy társadalmi megrázkódtatást és politikai turbulenciát kiváltó eseménynek kellett bekövetkeznie ahhoz, hogy a törvényhozás gépezete mozgásba lendüljön.

A 2006 őszi budapesti, zavargásokba torkolló utcai demonstrációk és az azokat kísérő rendőri brutalitás, nemcsak az igazságügyi miniszter és több rendőri vezető távozásához, hanem szintén az angol példa szerint – vizsgálóbizottság felállításához, illetve a rendőrség civil ellenőrzése iránti igény általánossá válásához is vezetett. A rendőrség már addig is szerény társadalmi presztízse, a közvélemény addig is gyenge bizalma hirtelen nyilvánvalóvá vált, illetve a mélypontra jutott. Az eseményeket „hivatalosan” vizsgáló un. Gönczöl bizottság²⁵³ – egyebek mellet - a következőket fogalmazta meg: *„A rendőri munka jellegével és függelmi, parancs alapú rendszerével magyarázható, hogy a rendőri attitűd tekintélyelvű, hatékonyságorientált, és kerüli a nyilvánosságot. Ez a sajátosság csak a nyilvánosság sajátos kontrolljával egyensúlyozható ki... Igen komoly nemzetközi tapasztalatok bizonyítják, hogy a rendőrséggel szemben megrendült közbizalom helyreállításának, a depolitizálás erősítésének további eszköze lenne olyan szervezeti, eljárási megoldások kialakítása, amely a demokratikus társadalomvezetési elveket e területen is érvényesíti... Szükség lenne tehát a rendőrség civil kontrolljának intézményi megteremtése.”*²⁵⁴

Bár a szöveg maga sem mentes az ellentmondásoktól, de a lényeg annak mainstream-politikai megfogalmazása, hogy a rendőrség civil ellenőrzése nem csak jogvédői túlzás, hanem valóban szükséges egy demokratikus jogállamban.

Miután – bár különböző okokból – a fő politikai erők egyaránt érdekeltek voltak e magas szintű (kétharmados) konszenzust igénylő szabályozásnak az előre – vitelében, megkezdődött a jogszabály előkészítése.

A törvényjavaslat eredetileg – talán az Egyenlő Bánásmód Hatóság mintájára - egy a miniszterelnök által kinevezett tagokból álló testületről szólt, de a parlamenti vitában viszonylag gyorsan kiderült, hogy a kétharmados többséghez szükséges ellenzéki támogatás csak egy „ötpárti” testület beiktatásával szerezhető meg. A parlamenti vitában a törvényjavaslatot végül is az MDF (volt belügyminiszter és miniszterelnök)²⁵⁵ vezérszónokát kivéve minden felszólaló támogatta, így a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv) panaszeljárása jogorvoslati rendszeréről szóló IX. fejezetének jelentős módosítására 2007 nyarán került sor. Ezzel megteremtődtek a Független Rendészeti Panasztestület (FRP) létrehozatalának a feltételei.

²⁵³ A bizottságot Gönczöl Katalin kriminológus, egyetemi tanár, korábbi általános ombudsman vezette.

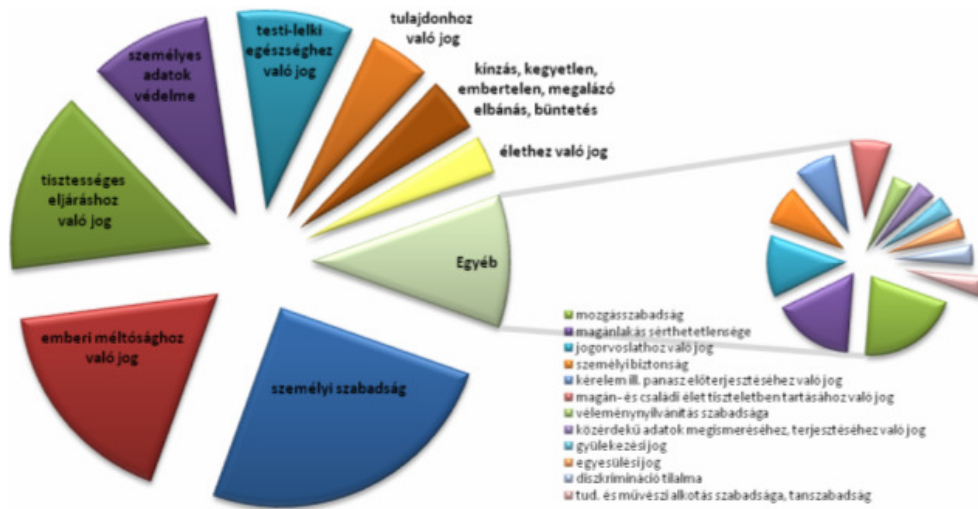
²⁵⁴ A Gönczöl bizottság jelentése (Kézirat) 97. o.

²⁵⁵ Boros Péter a hierarchikusan szervezett rendőrséggel összeegyeztethetetlennek tartotta a független elem beépítését és az angol példa másolása helyett a „magyar múlt... nagyon jól működő államigazgatási vázlat”-át javasolta követni.

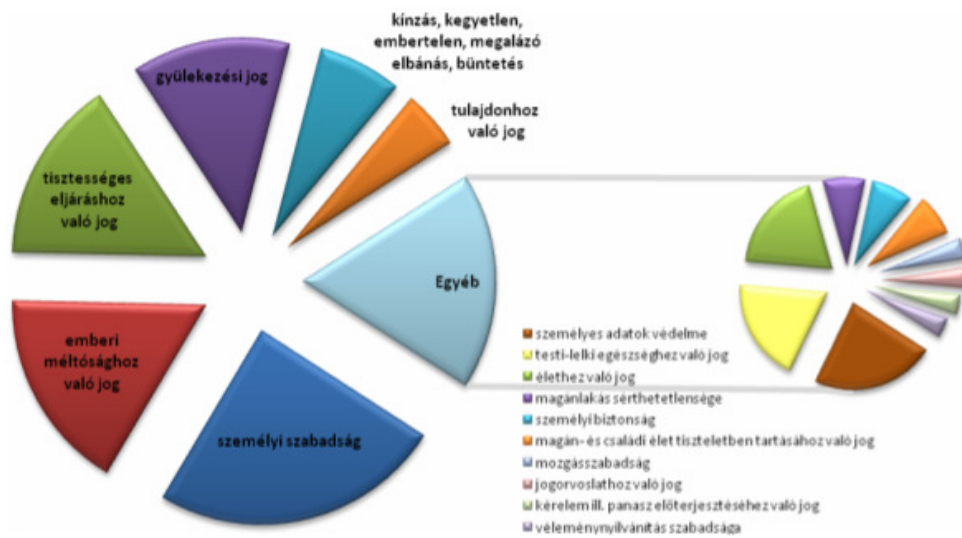
5. Az első év a számok tükrében

Panaszolt intézkedések	N	%
1 arányosság követelménye [Rtv. 15. §]	39	10
2 igazoltatás [Rtv. 29. §]	38	9
3 fokozott ellenőrzés [Rtv. 30–31. §]	27	7
4 ruházat, csomag és jármű átvizsgálása [Rtv. 30–31. §]	21	5
5 előállítás szabálysértés elkövetése miatt [Rtv. 33. §(2)]	20	5
6 kizárólag a Szolgálati Szabályzatban foglalt rendelkezés	20	5
7 adatrögzítés az igazoltatás során [Rtv. 29. §(3)]	19	5
8 testi kényszer [Rtv. 47. §]	19	5
9 bilincs [Rtv. 48. §]	19	5
10 rendőr szabályosan igazolja magát [Rtv. 20. §(1), (3)–(4)]	16	4
11 képfelvétel, hangfelvétel, kép- és hangfelvétel készítése, megsemmisítése [Rtv. 42–42/A. §] megsemmisítése [Rtv. 42–42/A.	14	3
12 tömegosztatás [Rtv. 59–60. §]	14	3
13 védelemnyújtás, felvilágosítás- és segítségadás, ember jogainak védelme, együttműködés; pártbefolyástól mentesség [Rtv. 2. §]	12	3
14 kényszerítő eszközök alkalmazásának követelménye (tv.-i feltételek, arányosság, ellenszegülés megtöréséig / intézkedés	11	3
15 tömegosztatás során felszólítás [Rtv. 59–60. §]	11	3
16 a rendőr közli az intézkedés tényét, célját [Rtv. 20. §(2)]	10	2
17 kínzás, kényszervallatás, kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmód tilalma [Rtv. 16. §(4)]	9	2
18 fogvatartott hozzátartozójának értesítése [Rtv. 18. §]	9	2
19 segítségnyújtási kötelezettség [Rtv. 24. §]	9	2
20 előállítás egyéb [Rtv. 33. §(2)–(5)]	8	2

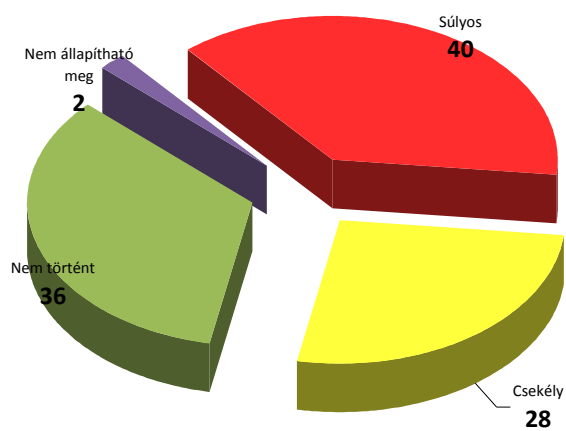
A panaszolt esetekben **érintett** alapjogok



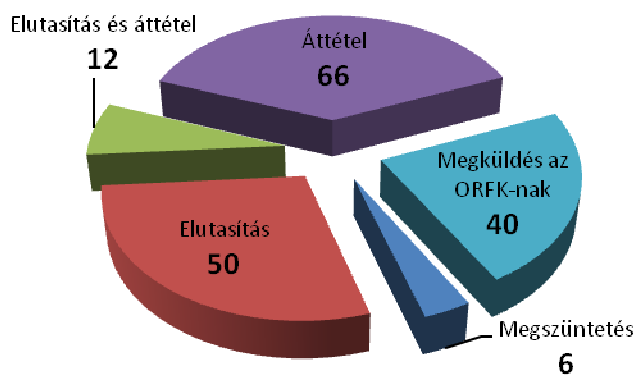
A panaszolt esetekben **sértett** alapjogok



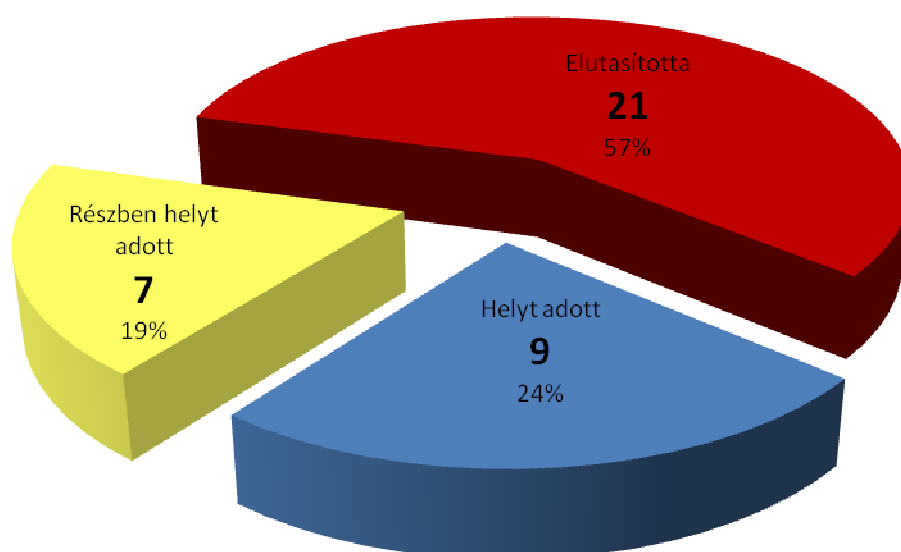
Történt-e alapjogsértés? (N,%)



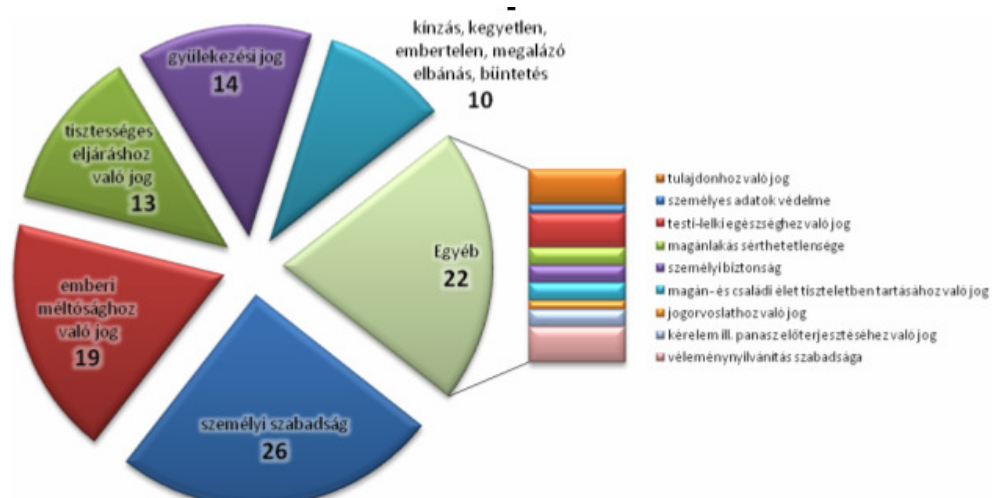
Az ügyek sorsának megoszlása (N, %)



Az ORFK-ra küldött ügyek sorsának megoszlása (N, %)



Ha súlyos alapjogsértés történt, sérült alapjogok (N, %)



6. Jogalkotási javaslatok²⁵⁶

A Testületet létrehozó jogalkotó járatlan úton indult el, hiszen a magyar jogrend ilyen intézményt korábban nem ismert. A részben ebből eredő nehézségekre e tájékoztató bevezető részében már utaltunk. A ma hatályos szabályozás alternatíváiként bemutattuk a külföldi példákat leginkább az angol IPCC-t. Ha a jogalkotó úgy döntene, hogy ebbe az irányba indul el, akkor az egész ma hatályos szabályozás koncepcionális alapkérdéseit is újra kell gondolni. Ez azonban nagyobb lélegzetű vállalkozásnak tűnik. Addig is a jelenlegi keretek között is számos kisebb jelentőségű, de jogalkotást kívánó problémára hívjuk fel a jogalkotó figyelmét.

a) Gyakran okoz nehézséget a Testület számára a történeti tényállás pontos rekonstrukciója, ehhez ugyanis elég szűkös eszköztár áll rendelkezésére. Nagy mértékben rá van utalva a panaszbeadványra és a rendőrség által neki megküldött dokumentumokra, és ezek összevetéséből kell visszakövetkeztetnie a történetekre. Indokolt lenne a felvilágosításkérésen és az iratbetekintésen kívül más eszközökkel is felruházni a Testület tagjait, hogy a nehezen kideríthető ügyekben is megalapozottabb döntéseket hozhassanak; ez pedig történhetne akár az Obtv. mintájára is, ahogyan erre – az államtitkok és szolgálati titkok megismerése, illetve a rendőrség helyiségeibe történő belépés kapcsán – az Rtv. 93/A. § (3) és (4) bekezdései jelenleg is tartalmaznak utalásokat.

b) Felvetődnek bizonyos dilemmák azzal kapcsolatban is, hogy az országos rendőrfőkapitány túlságosan egyszerűen félreteheti a Testület állásfoglalását, mindössze indokolási kötelezettsége van akkor, ha ellentétes tartalmú döntést hoz, de ennek az indokolási kötelezettségnek a pontos formáját és számonkérhetőségét sem szabályozza az Rtv. Ahhoz azonban, hogy ez ne így legyen, és a rendőrségi panasz eljárás ne kerüljön vissza mégis a rendőrség kezébe befejezésre – ha már az volt a cél, hogy ne a rendőrség maga vizsgálja ki az ő saját működésével kapcsolatban beérkező panaszokat –, és ahhoz, hogy a rendőrség ne tehesse félre a Testület állásfoglalását, már a Testületnek szánt szerepet, működésének az alapkoncepcióját kellene átgondolni és következetesebbé tenni. Elképzelhető például olyan megoldás, 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 elsőfokon 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 gyakoroljon a rendőrségi vizsgálat felett.

Egy ilyen változtatás esetén 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. A bevezetőben

²⁵⁶ Lásd a FRPT 2008. évi tájékoztatóját

felvetett azon problémát, hogy az intézkedést foganatosító szerv vezetőjétől nem minden esetben várható el az elfogulatlan vizsgálat, hiszen előfordulhat, hogy közvetlen kollégája ellen kellene lefolytatnia az eljárást, megoldhatná, ha a helyi kapitányságok állományába tartozó rendőrök elleni panaszeljárásokat az illetékes megyei főkapitányság, a megyei állományba tartozó rendőrökkel szembeni eljárásokat pedig az ORFK folytassa le.

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.

c) A Testület az általa alkalmazott jogszabályokban is észlelt hiányosságokat és ellentmondásokat a tevékenysége során. Így pl. az igazoltatás, és ahhoz kapcsolódóan az adatok rögzítése már korán a Testület figyelmének a középpontjába került. Az Rtv. 29. § (3) bekezdése szerint az igazoltatás során csak akkor kell az igazoltatott személyazonosító adatait, az igazolvány sorozatát és számát, valamint az igazoltatás helyét, idejét és okát rögzíteni, ha további intézkedéshez, eljáráshoz ez szükséges, vagy egyéb körülmények ezt indokolják. Nem automatikusan jár együtt tehát az adatok rögzítése az igazoltatással. Ezzel a törvényi rendelkezéssel szembe megy a Szolgálati Szabályzat 38. § (1) bekezdése, illetve a rendőri korrupció megelőzésével kapcsolatosan kiadott 22/2007. (OT 15.) ORFK Utasítás 25. és 26. pontjai, amelyek kötelezően előírják minden egyes igazoltatás során az intézkedés alá vont személy priorálását az ügyeleti szolgálaton keresztül, és az ügyeleten ezt dokumentálni is kötelesek. Ebből következően automatikussá válik az igazoltatások során a személyes adatok rögzítése, ami azon kívül, hogy szükségtelen és indokolatlan, sérti a személyes adatok védelméhez való alapvető jogot, ellentétes is az Rtv. rendelkezéseivel – márpedig alacsonyabb szintű jogforrás nem lehet a magasabbal ellentétes. A Testület szükségtelenül hosszúnak tartja azt az Rtv. 29. § (7) bekezdésében szereplő 180 napos határidőt is, amennyi ideig a rendőrség az igazoltatás során rögzített adatokat tárolhatja.

d) A 2008. április 11-ei, Clark Ádám téri rendezvény feloszlása kapcsán a Testület jelentős kollíziót állapított meg a magyar gyülekezési jogról szóló törvény és a hazánkra törvényi kihirdetése miatt kötelező EJEE-nek a gyülekezési jogról szóló – és az EJEB által értelmezett – része között. A kollízió a spontán gyülekezések és a bejelentési kötelezettség megítélése kapcsán állott fenn, de mivel a problémát javarészt megoldotta a 75/2008. (V. 29.) AB határozat, további részletezést ez a témakör nem igényel. Éppen a spontán gyülekezés lehetőségének megteremtődése okoz azonban jelentős jogalkalmazási nehézségeket a rendkívül elavult gyülekezési törvény miatt. Ezek rendőrségi biztosítása és a szervezőre háruló kötelezettségek rendezése teljességgel megoldatlan [vö. 132/2008. (XI. 5.) sz. állásfoglalás].

e) Szintén a gyülekezési jogról szóló törvény elavultsága az oka annak, hogy a rendőrség nehezen tudja biztosítani a vonulások rendezvényeket, a gyülekezési jogról szóló törvény ugyanis alapvetően nem a vonulások, hanem inkább az egy körülhatárolható területen összegyűlő és onnan el nem mozduló rendezvényeket tekinti szabályozási mintának; ráadásul a rendőrségi biztosítás mikéntjéről teljesen hallgat. 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 alapjogkorlátozás, 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 vonulós 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. [Vö. pl. 169/2008. (XII. 17.) sz. állásfoglalás.]

f) Központi probléma a Testület munkája során, főleg a demonstrációkkal kapcsolatos ügyekben, az egyes intézkedő rendőrök beazonosíthatóságának kérdése. A 2008. szeptember 17-ei vonulós rendezvény kapcsán ezért a Testület megvizsgálta az ún. sisakszámok alkalmazásának problémáit. Ezzel kapcsolatban is jogalkotásra, de legalább az országos rendőrfőkapitány utasítására lenne szükség, ugyanis ha a rendőr öltözékén csak a sisakszám van feltüntetve, ez még nem elég az ő beazonosításához, sem az Rtv. 20. § (1) bekezdése alapján, sem pedig azért, mert az nem köthető ugyanúgy, jogszabály alapján egy konkrét rendőrhez, mint az azonosító szám (ami a sisakszámtól eltérő). Nincs tehát jogszabályi szinten rendezve, hogy a sisakszámot hogyan képezik és mi alapján osztják ki a rendőröknek, nincs szabályozva, hogy éppen mikor melyik rendőr melyik sisakot kapja (esetleg cseréli), az a nevéhez köthető-e vagy sem – mindezek miatt tehát a sisakszám önmagában, az azonosító szám nélkül nem feltétlenül elegendő a rendőr beazonosításához. Ezt a kérdést azzal tudná elrendezni a jogalkotó, ha előírná, hogy a rendőrök sisakján mindig csak az ő egyéni azonosító számukat szabad feltüntetni, amely az ő azonosításukra alkalmas; ezen kívül más egyéb szám, vagy betű és szám-kombináció nem alkalmazható.

g) Célszerűnek látszik az Rtv. 93/A. §-t egy új bekezdéssel kiegészíteni, amely felhatalmazza a Testület tagjait és a titkárság megfelelő képzettségű munkatársait, hogy a panasz kapcsán a szükségesnek tartott meghallgatásokat elvégezhessek, amint azt korábban az Obtv.-vel kapcsolatos jogharmonizációnál jeleztük.

h) A Testület a 24/2008. (VII. 9.) sz. állásfoglalásában kifejtette, hogy aggályos, hogy a bejelentések elkésztés miatti elutasításáról rendelkező főkapitányi végzések csupán a három napos határidő be nem tartására hivatkoznak, és nem tartalmazzák azt, hogy az elutasítás oka az idő olyan rövidege, amely a megfelelő felkészülést ellehetetleníti. Mivel ez a végzésekben nem szerepel, a panaszos számára nem lehet világos, hogy milyen okból tett különbséget a Budapesti Rendőr-főkapitányság két, egyaránt elkészített bejelentés között, és alappal feltételezhet másfajta motivációt.

i) 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.

j) A Testület több ügy kapcsán arra a megállapításra jutott, hogy nincs meg az a törvényi felhatalmazás, amely a rendőrségi épületekbe belépők adatainak rögzítését – általános jelleggel – lehetővé tenné.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 3. § (1) bekezdése szerint személyes adat akkor kezelhető, ha a) ahhoz az érintett hozzájárul, vagy b) azt törvény vagy – törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben – helyi önkormányzat rendelete elrendeli. A panaszolt esetekben a hozzájárulás nem volt önkéntesnek tekinthető, hiszen az adatkezeléshez való hozzájárulás megtagadása esetén a panaszosok nem léphettek volna be az érintett rendőrségi épületekbe (azaz a szabad választást kizáró kényszerhelyzetben voltak). Az adatkezelés ilyen esetekben csak akkor lenne jogszerű, ha a rendőrség rendelkezne arra vonatkozó törvényi felhatalmazással, ez azonban jelenleg nincs így.

A Belügyminisztérium és irányított szervei köztisztviselői, közalkalmazotti, munkavállalói és hivatásos állományú szolgálati és munkáltatói igazolványának cseréjéről, kiadásáról és nyilvántartásának rendjéről szóló 6/1995. (BK 5) BM utasítás 18. pontja kimondja, hogy az irányított szervek vezetői, parancsnokai a használatukban lévő épületekbe való belépés rendjét saját hatáskörükben szabályozzák.

E felhatalmazás alapján adta ki az országos rendőrfőkapitány a rendőrség épületeibe történő be- és kiléptetések, valamint a belső renddel és biztonsággal kapcsolatos feladatok egységes végrehajtása érdekében az 1/1996. (I. 12.) ORFK Utasítást. Ez alapján dolgozzák ki a belépésre vonatkozó szabályokat az egyes rendőri szervek vezetői.

A fentiekből kitűnik, hogy az egyes rendőri objektumokba való belépést szabályozó norma-láncolat kiindulópontja egy BM utasítás, amelynek hatálya ráadásul az utasítás 1. pontja szerint csak a minisztérium és az irányított szervek köztisztviselőire, közalkalmazottaira, munkavállalóira és hivatásos állományára terjed ki, tehát a „külső” személyekre nem. Egy ilyen normában található felhatalmazó rendelkezés alapján adta ki az országos rendőrfőkapitány azt az ORFK utasítást, amelyen az egyes épületekbe való belépés szabályai alapulnak.

Azon túlmenően, hogy az adatkezelés törvényi alapja hiányzik, a miniszteri utasítás, mint az állampolgárokra nézve kötelezettséget keletkeztető norma alapjául szolgáló jogforrás, önmagában is alkotmányellenes.

A Testület legitim igénynek tartja azt, hogy a Rendőrség a rendőrségi épületekbe belépő személyek adatait megismerje és – a záros határidőn belüli megsemmisítés kötelezettségével – akár rögzítse is, hiszen ezekben az épületekben olyan tevékenységek folynak, amelyek ezt indokolttá teszik (pl. bűnügyi őrizetesek, előzetes letartóztatottak fogvatartása, gyanúsítottak kihallgatása).

Ugyanakkor joghézagot és súlyos problémát jelent, hogy nincs meg az a törvényi felhatalmazás, amely a rendőrségi épületekbe belépők adatainak rögzítését – általános jelleggel – lehetővé tenné.

k) A Testület az országos rendőrfőkapitánynak jelezni kívánja, hogy szükséges a fokozott ellenőrzés keretében intézkedő rendőrök közlései tájékoztatása tekintetében egységes és a polgárok számára átlátható gyakorlat kialakítása (pl. az ilyen igazoltatásokkor a rendőrök utaljanak a fokozott ellenőrzés tényére és annak alapját – ha az egyébként nem veszélyezteti az intézkedés célját – jelöljék meg). Szükséges továbbá az eligazításokon a rendőrök figyelmét a megfelelő tájékoztatás megadásának kötelezettségére felhívni.

l) A fokozott ellenőrzés hatályos szabályozása szerint a fokozott ellenőrzés elrendelhető a rendőrhatalóság teljes illetékességi területére, ugyanakkor nem ír elő szempontokat arra nézve, hogy minek alapján indokolt meghúzni a fokozott ellenőrzés területi határait. Különösen a főváros esetében találta a Testület aggályosnak, hogy térben egymáshoz meglehetősen közeli rendezvények kapcsán is előfordult az, hogy az egész fővárosra fokozott ellenőrzést rendelt el a főkapitány. Mivel a fokozott ellenőrzés az igazoltatásra és az ahhoz kapcsolódó, nagyobb fokú jogkorlátozást jelentő intézkedésekre (pl. ruházat és csomag átvizsgálása) egyfajta generális felhatalmazást jelent (tehát nem kell vizsgálni az egyes konkrét rendőri intézkedések – igazoltatások és átvizsgálások – jogalapjának meglétét), a Testület jogszabály módosítást tart szükségesnek annak érdekében, hogy ne lehessen időben és térben indokolatlanul tág módon meghatározni a fokozott ellenőrzés hatályát.

m) A Testület álláspontja szerint elengedhetetlen, hogy a jogalkotó tisztázza, milyen eljárásjogi korlátai lehetnek a Testület vizsgálatának az Rtv. IV. Fejezetében szabályozott általános elvek vonatkozásában.

A Testületnek 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 eljárási szabályok alapján zajlik.

A Testület gyakorlata szerint azonban hatáskörének ilyen értelmezése korlátokkal érvényes: a Testület olyan esetekben él az ilyen jellegű vizsgálat lehetőségével, amikor a panaszolt rendőri intézkedéssel vagy mulasztással szemben speciális jogorvoslatot az egyéb jogszabályok nem biztosítanak. Ez a vélelmezhető jogalkotói szándékot respektáló értelmezés azonban adott esetekben meglehetősen abszurd eredményekre vezethet: így például az előállított személyt ért sérelmek vizsgálhatók a Testület által, attól a ponttól kezdve azonban, hogy ugyanez a személy bünyügyi őrizetbe kerül (amelynek időtartamába egyébként az előállítás is beletartozik), a hasonló jellegű sérelmeket a Testület már nem vizsgálhatja, mivel azokat az esetleges panaszos egy büntetőeljárás keretei között szenvedni el.

A Testület úgy véli, hogy ennek a kérdésnek a rendezése jogalkotást és a Testület hatáskörébe vonható jogsértések körének a jelenleginél átgondoltabb és tisztább meghatározását teszi szükségessé.

n) Komoly gondot okoz a Testület számára, hogy állásfoglalásának megküldése után az utolsó „visszajelzése” a tárgyi ügyről az ORFK válasza (határozata). Ezt követően

nincs információja arról, hogy a panaszos kérte-e az ORFK határozatának bírósági felülvizsgálatát, illetve, ha igen akkor mi lett ennek a sorsa.

Erre tekintettel megfontolandó 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 biztosítható, hogy a peranyagról 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.

Jogrendszerünkben van – részben más, de tartalmában analóg – példa arra is, amikor nem rendelkeznek az alanyok jogi személyiséggel [betéti társaság és a közkereseti társaság a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény alapján], de perelhetnek és perelhetők, illetve vagyonuk lehet. A Pp. biztosítja továbbá a perelhetőséget bizonyos közigazgatási szerveknek is, amelyek bár felülvizsgálható határozatot hoznak, de nem rendelkeznek jogi személyiséggel.

A Pp. módosításával megoldható lenne mindez, amely valószínűleg egyszerűbb, mint az Rtv. módosítása.