

Körtvélyesi Zsolt PhD-hallgató,
Közép-európai Egyetem
Összehasonlító Alkotmányjogi Program

Alapjogi tesztek a Független Rendészeti Panasztestület gyakorlatában¹

A Független Rendészeti Panasztestület² 2008. január 1-jével hozta létre az Országgyűlés. Politikai előzményei a 2006. évi durva rendőri fellépések, szakmai előzményei a rendőrség belső panaszeljárást érintő kritikai észrevételek voltak.³ A bírálatok elsősorban amiatt érték a panaszeljárást, mert azt az érintett rendőri szerv vezetője folytatta le – adott esetben előfordulhatott, hogy az adott intézkedésre ő maga adott utasítást, esetleg a sérelmes fellépés az általa létrehozott szervezeti, eljárási rend folyamánya volt. Szintén bírálat⁴ érthette a rendőrségen belüli panaszeljárást azért, mert túlzottan az „egyenruhás” szemléletet követte olyan jogkorlátozások megítélésékor, amelyek alapvetően a civil oldalon jelentek meg, nem szorosan bűnüldözési feladatként – elég a különböző rendezvényeken tapasztalt rendőri fellépésre vagy a kiterjedt igazoltatási gyakorlatra gondolni. Ráadásul az új szabályozás a civil kontroll létrehozása mellett kifejezetten alapjogi mérce alkalmazását írja elő. Az alábbiakban ennek a vizsgálati módszer összefoglaló áttekintését végzem el, egy olyan eljárásnak tehát, amelynek során kiemelt szakmai feltételeknek megfelelő, az Országgyűlés által választott és a rendőrségi szervezetrendszeren kívüli személyek a rendőri fellépés hangsúlyozottan alapjogi szemléletű elemzését végzik el.

A törvényhozó három évente írta elő a Testület részére a jelentéstételt az Országgyűlés

¹ A szerző 2009-ben és 2010-ben másfél évig a Független Rendészeti Panasztestület tanácsadójaként dolgozott.

² Követve a törvényben és az állásfoglalásaiban használt megnevezést a szervezetre a továbbiakban „Testület”-ként hivatkozom.

³ Lásd pl. Kádár András Kristóf: Jó ez nekünk? Gondolatok a Független Rendészeti Panasztestület felállításáról. *Fundamentum*, 2007/2. sz. 121. o., a Magyar Helsinki Bizottság észrevételei a hozzá 2005 decemberében eljuttatott Rtv.-módosításokkal kapcsolatban.

⁴ Egy további bírálat a panaszeljárással érintett rendőr eljárási jogosítványainak hiányát érinti, ebben azonban a Testület felállítása sem hozott változást, és ezt a kérdést itt nem is érintem. Lásd a 23. lábjegyzetet.

(illetve a két illetékes bizottság) felé.⁵ A harmadik év leteltével érdemes áttekinteni, hogy a jogvédő intézmények sorába illeszkedve miként látta szerepét és miként látta el funkcióját ez az új szervezet, (1) milyen szervek gyakorlatából merített, (2) mennyiben alakította ki az alapjogvédelem egyedi, rendészeti tárgyú mércéjét, és (3) a Testület az előtte folyó panasz eljárás során milyen sajátos elvárásokkal szembesült.

1. Más alapjogvédő szervek hatása a testületi gyakorlatra

A Testület a rá vonatkozó törvényi rendelkezések hatályba lépését⁶ követően több mint két hónap elteltével tudta megkezdeni tényleges működését, tekintve, hogy az öt tag megválasztására 2008. február végén került sor.⁷ Hasonlóan az országgyűlési biztosokhoz, a tagokat az Országgyűlés kétharmados többséggel választotta, hat évre, és a szabályozásból is egyfajta kollektív ombudsman képe bontakozik ki. Kézenfekvő tehát, hogy az alapjogi vizsgálat kapcsán építsen a Testület az *országgyűlési biztos(ok)* gyakorlatára. Valóban tudott, főként a gyülekezési joggal kapcsolatos ombudsmani projektben⁸ készített jelentésekre hivatkozni egyes állásfoglalásaiban. A legismertebb ilyen ügycsoportot talán a 2009. július 4-ei Magyar Gárda-rendezvény felosztatásával kapcsolatban hozott állásfoglalások jelentik.⁹ Ezekben az ügyekben az egyes rendőri intézkedések jogszerűségének előkérdése volt magának az osztatásnak a jogszerűsége, az elvégzett alapjogvizsgálatot több szempontból is sajátossá téve. A Fővárosi Bíróságon megjelent törvényértelmezéssel¹⁰ ellentétben a Testület gyakorlata szerint hatáskörébe tartozónak tekinti annak vizsgálatát, hogy a tömegrendezvény felosztatására jogszerűen, a gyülekezési törvényben foglaltaknak¹¹ megfelelően került-e sor. Erre módot ad az, hogy az Rtv. külön nevesített kényszerítő eszközként rendelkezik a

⁵ Rtv. 6/A. (1) b) pont: A Testület működésének és eljárásainak tapasztalatairól háromévente beszámol az Országgyűlésnek, valamint évente tájékoztatja az Országgyűlés rendészeti, valamint emberi jogi ügyekben feladatkörrel rendelkező bizottságait”.

⁶ A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény módosításáról szóló 2007. évi XC. törvény 6. és 16-17. §-ai.

⁷ Lásd az Országgyűlés 10/2008. (II. 28.) OGY határozatát.

⁸ Dr. Hajas Barnabás (szerk.): *Gyülekezési jogi projekt*. ÁJOB Projektfüzetek 2009/1., Országgyűlési Biztos Hivatala. <http://obh.hu/allam/2008/pdf/gyulekezesijogi.pdf>

⁹ A Testület állásfoglalásai elérhetőek a panasztestulet.hu oldalon, anonimizált formában. Az első, a hivatkozott rendezvényre vonatkozó döntés a 364/2009/Pan. számú ügyben született 31/2010. (I. 27.) számú állásfoglalás.

¹⁰ Lásd a Fővárosi Bíróság 20.K.34.132/2008/20. számú végzését, amelyre a későbbiekben számos országos rendőrfőkapitányi határozat is hivatkozott.

¹¹ A gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény 14. § (1) bekezdése sorolja fel a törvényes osztatási okokat. A listát az Alkotmánybíróság 75/2008. (V. 29.) AB határozatával megkurtította – álláspontom szerint tévesen és korábbi, 55/2001. (XI. 29.) AB határozatával szembemelve, lásd: Körtvélyesi Zsolt: Orvosi javallat ellenére amputálva. Terhel, de nem kötelez? A gyülekezési törvény szerinti bejelentési kötelezettségről. *Belügyi Szemle* 2010. (58. évf.) 11. sz. 70–82. o.

tömegosztatásról¹² – és mint ilyen, vizsgálata a Testület hatáskörébe tartozik az Rtv. 92. § (1) bekezdése szerint. A tömegosztatás Rtv. szerinti feltétele, hogy a gyülekezés, illetve a tömeg magatartása jogellenes legyen – ez lényegében utalás a gyülekezési törvény tételes felsorolására. A Testület előtt tehát két lehetőség áll. (A) Eltekinthet a felosztatás jogszerűségének vizsgálatától, és elfogadhatja, hogy arra kizárólag a bíróság jogosult (ahogy arról a gyülekezési törvény rendelkezik¹³) a résztvevő által megindított perben. Ekkor azonban eljárásjogi kötöttségei miatt – a Testület előtti panasz eljárás felfüggesztésére a törvény nem ad lehetőséget – nem tudja megvárni a bíróság döntését. Így az egyetlen megoldás, ha úgy tekint el a felosztatás jogszerűségének vizsgálatától, hogy azt burkoltan jogszerűnek minősíti. Ellenkező esetben valamennyi, az osztatás keretében végrehajtott egyedi intézkedést eleve jogsértőnek kellene ítélni, az Rtv. 59. §-a szerinti mögöttes jogalap hiányában. Ekkor a panasz alapján indított vizsgálat az osztatás jogalapja helyett kizárólag a tömegosztatás végrehajtásának módját vizsgálná. (Ezt teszi a Testület például az elővezetés esetében, ahol nem vizsgálja az elővezetést elrendelő határozat jogszerűségét, pusztán annak meglétét, hiszen a jogalapot nem az Rtv., hanem a büntetőeljárás törvény biztosítja.)

A Testület gyakorlata azonban egy másik megoldást követ. (B) Támaszkodva az Rtv. hatásköri szabályára és a tömegosztatásra vonatkozó rendelkezésére [92. § (1) bek. és 59. §], azokat egybeolvasva a törvényi felhatalmazást úgy értelmezi, hogy az a jogalapra is kiterjed. Felveszi tehát a kesztyűt, és a gyülekezési törvény szerinti jogellenességet is mérlegeli.

Az első megoldás hátránya, hogy egy lényeges előkérdést félretéve folytatja le a vizsgálatot és tesz megállapításokat az egyébként az osztatás keretében végrehajtott rendőri fellépésről. Ezért előfordulhat, hogy egy későbbi, a felosztatás jogellenességét megállapító jogerős bírósági döntés visszamenőleg „érvényteleníti” (legalábbis logikailag) a Testület azonos rendezvényt érintő állásfoglalásaiban foglalt megállapításokat. Sőt előfordulhat, hogy egyik résztvevő sem indítja meg a felosztatás jogellenességének megállapítása iránti pert, és az első megoldást követve egyetlen fórum sem vizsgálja azt, hogy jogszerűen adtak utasítást az osztatás megkezdésére. Adott esetben előfordulhat, hogy olyan személyt érintett a rendőri intézkedés, aki egyébként nem volt a rendezvény résztvevője, ezért nem is lett volna jogosult a kérdéses per megindítására. Őt tehát egy lényeges jogosítványtól záránk el, amely semmiképpen sem lenne összhangban a Testület alapjogvédelmi funkciójával és

¹² Rtv. 59–60. §-ai.

¹³ A gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény 14. § (3) bekezdése.

szerepfelfogásával.¹⁴

A fentebb említett, 2009. július 4-ei oszlatást érintő ügyekben a Testület 3:2 arányban úgy foglalt állást, hogy magára az oszlatásra – mások jogainak és szabadságának sérelmére alapítva – megfelelő jogalap birtokában került sor,¹⁵ ám egyéb hiányosságok miatt számos alapjogsértést állapított meg. Ezzel ellentétes következtetésre jutott az országgyűlési biztos vizsgálata,¹⁶ illetve az elsőfokú bíróság.¹⁷ (A szemben álló megállapítások egyúttal mutatják a Testület által választott megoldás hátulütőit.)

Az ombudsmani gyakorlatra támaszkodik továbbá számos, *adatvédelemmel* összefüggő kérdésben a Testület. A leggyakoribb rendőri intézkedés, az igazoltatás ugyanis szükségszerűen adatkezeléssel jár, annak jogalapját vizsgálva egyúttal azt állapítja meg, hogy jogszerűen került-e sor a személyes adatok védelméhez fűződő jog korlátozására. Ráadásul az Rtv.-vel ellentétben a Rendőrség Szolgálati Szabályzata minden igazoltatáshoz adatrögzítést is kapcsol,¹⁸ amely még súlyosabb jogkorlátozást jelent.¹⁹ A Testület egyes kérdésekben személyes egyeztetést is tartott az adatvédelmi biztos munkatársaival, amelyen a rendőrség képviselői is részt vettek.²⁰

Szintén az igazoltatási gyakorlathoz kapcsolódóan áll rendelkezésre az *Emberi Jogok Európai Bíróságának* vonatkozó gyakorlata, amely segítheti a Testületet abban a törekvésében, hogy a rendőrség részéről sokszor korlátlanak tekintett igazoltatási lehetőséget

¹⁴ A kérdés jogalkotói rendezését jelenthetné a panasz eljárás felfüggesztésének lehetőségének és a résztvevőkön túli érintettek perlési jogosultságának megteremtése, illetve a másik esetben a testületi hatáskör (fennállásának) egyértelművé tétele, esetleges utólagos visszacsatolás megteremtésével (eltérő bírósági döntés esetén). Pergazdaságossági szempontból vizsgálva utóbbi esetben egy kártérítési igénnyel fellépő személynek adott esetben végig kellene várnia a feloszlátás jogellenességének megállapítása iránt indított per, egy teljes (akár bírósági szakaszig terjedő) panasz eljárás, végül a kártérítési per lezárultát – hiszen ez utóbbi jogalapját a rendőrségi jogsértés megállapítása jelenti.

¹⁵ A bűncselekményre – a Btk. 268. §-ába ütköző „törvény vagy hatósági rendelkezés elleni izgatás”-ra – alapított, álláspontom szerint jóval meggyőzőbb feloszlátási okot a Testület rendőrségi hivatkozás hiányában nem vizsgálta.

¹⁶ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az AJB 4721/2009. számú ügyben, 2009. szeptember 3., <http://www.obh.hu/allam/jelentes/200904721.rtf>

¹⁷ A Fővárosi Bíróság 2010. október 4-én hozott ítélete szerint a rendőrség által hivatkozott egyik feloszlátási jogalap sem volt megállapítható. Rendőrségi hivatkozás hiányában a bíróság nem vizsgálta a bűncselekményre alapított feloszlátási okot. (Az ítélet a mai napig sem elérhető a Bírósági Határozatok Gyűjteményében, ezért jelenleg csak az ítélethirdetéskor elhangzottakra lehet hagyatkozni.)

¹⁸ A Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 62/2007. (XII. 23.) IRM rendelet (a továbbiakban: Szolgálati Szabályzat) 38. §-a.

¹⁹ A Testület előtti panasz eljárásokban felmerült adatvédelmi dilemmákhoz lásd az adatvédelemről szóló (4.) fejezetet: Kőszeg Ferenc (szerk.): *Másfél év mérlegen. A Független Rendészeti Panasztestület gyakorlatának elemzése.* Magyar Helsinki Bizottság, Budapest, 2009. http://www.helsinki.hu/dokumentum/Masfel_ev_merlegen_FRPT_gyakorlatanak_elemzése.pdf

²⁰ A Független Rendészeti Panasztestület tájékoztatója a 2009. évi tapasztalatairól, <http://panasztestulet.hu/files/tajekoztato2009.pdf>, 44. o.

jól körülírható esetekre szorítsa vissza (ahogy ezt a törvényi szabályozás taxatív felsorolása²¹ is sugallja), a kapcsolódó átvizsgálási jogosítvánnyal együtt.²²

Ugyancsak a strasbourgi gyakorlat nyújthat iránymutatást az élethez való jogot érintő olyan esetekben, mint a – nagyobb érdeklődésre számot tartó – tatárszentgyörgyi eset. A Testület hatáskörének megfelelően nem az elkövetői, bűnüldözői vetülettel foglalkozott, hanem az áldozatok és a rendőri tevékenység szempontjából vizsgált. A tényállás megállapításához a Testület bekérte, és hosszas egyeztetés (egyezkedés) után megkapta az ügyben a testületi vizsgálatot megelőzően lefolytatott *fegyelmi eljárás* iratait. Ez az ügy tehát egyben példa arra is, hogy nem csak a testületi állásfoglalásnak, illetve általában a panasz eljárás megállapításainak lehet hatása egy esetleges fegyelmi eljárásban,²³ hanem ez fordítva is előfordulhat: a rendőri felelősség egyediesített vizsgálata során olyan körülményeket kell tisztázni, amelyek jól hasznosíthatóak annak elemzésekor, hogy a rendőrség mint szervezet mennyiben teljesítette törvényes kötelezettségeit egy-egy panaszos felé.

Az ügyben azt kellett vizsgálni, hogy a rendőrség megfelelően járt-e el, amikor a helyszínt biztosította, a bizonyítékokat begyűjtötte stb. A Testület végül az alapjogi elemzés során a tisztességes eljáráshoz való jog szempontjából vizsgálódott. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata alapján azonban az állásfoglalás az élethez való jog és a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog sérelmére is kitérhetett volna.²⁴

Közvetlenül és kikerülhetetlenül találkozott a Testület a strasbourgi gyakorlat hatásával a vörös csillag viselése kapcsán. Az ügyben²⁵ azt az ellentmondást kellett feloldani, hogy egy hatályos, alkotmányosnak ítélt²⁶ Btk.-tényállásra²⁷ alapított előállítás és a jelvény elvétele miért lehet mégis alapjogsértő. Az Emberi Jogok Európai Bírósága egy minden lényeges elemében azonos esetben²⁸ ugyanis azt találta, hogy a kérdéses magatartást – a vörös csillag nyilvános viselését – egy szintén hatályos törvénnyel kihirdetett nemzetközi

²¹ Rtv. 24. § (4), 29. § (1), 30. § (1) bek.

²² *Gillan és Quinton kontra Egyesült Királyság* (4158/05. sz. kérelem) ügyében hozott 2010. január 12-ei ítélet. (Az ügyre Kádár András Kristóf hívta fel a figyelmem.)

²³ Ebben az esetben merül fel az a dilemma, hogy mennyiben indokolt a rendőrnek ügyféli jogokat biztosítani már a panasz eljárás során, hiszen az ott tett megállapítások adott esetben megalapozhatják személyi, fegyelmi felelősségét. Lásd erről: Kovács András György: *Vannak-e bepanaszolt rendőrnek alkotmányos jogai?* *Rendészeti Szemle*, 2009. (57. évf.) 9. sz. 3–24. o.

²⁴ Lásd például az *Alex Menson és mások kontra Egyesült Királyság* (47916/99. sz. kérelem) ügyében hozott 2003. május 6-ai ítéletet.

²⁵ Lásd a Testület 48, 49 és 50/2009. (III. 4.) sz. állásfoglalásait.

²⁶ 14/2000. (V. 12.) AB hat.

²⁷ „Önkényuralmi jelképek használata”, Btk. 269/B. §

²⁸ *Vajnai kontra Magyarország* (33629/06. sz. kérelem) ügyében hozott 2008. július 8-ai ítélet.

egyezmény a szólásszabadság körében védi. (Azóta a bíróságok, sőt ügyészségek is átvették a strasbourgi mércét, és a tényállásszerűség, illetve a társadalomra veszélyesség körében vizsgálják, hogy megvalósult-e önkényuralmi propaganda.²⁹)

Tekintve, hogy magyarországi alapjogvédő intézményről van szó, kézenfekvő lenne, ha a Testület gyakorlata építene az alkotmánybírósági gyakorlatra. Mivel azonban az *Alkotmánybíróság* tipikusan nem konkrét, egyedi esetek kapcsán értelmezi az alapjogok terjedelmét, egymáshoz való viszonyát, az alkotmánybírósági gyakorlatra a Testület csak korlátozottan építhetett. A fent említett Vajnai-ügyben például közvetlenül megjelent az alkotmánybírósági esetjogra hivatkozás, és az döntő szerepet játszott az érvelésben, azonban ez ott a strasbourgi mércéhez képest csökkentette a (szólásszabadságra alapított) védelem szintjét.

Egy általánosabb kérdésben viszont megfigyelhető az alkotmánybírósági gyakorlat hatása. A Testület, annak érdekében, hogy megfelelő rugalmassággal tudja alapjogvédelmi feladatát ellátni, nevesített alapjog³⁰ hiányában, a jogállami klauzulából levezetett tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét vizsgálta. Ha tehát nem volt olyan konkrét alapjog, amelynek sérelmét egy egyébként egyértelműen jogsértő rendőri magatartás megalapozta volna, ennek az alapjognak a sérelmét állapította meg a Testület. Hasonlóan ahhoz, ahogy az Alkotmánybíróság az emberi méltóságot anyajogként kezeli, ezzel a megoldással az alapjogi védelmet olyan esetekre is ki lehetett terjeszteni, ahol hiányzik a nevesített alapjog. A statisztikát³¹ tekintve látható, hogy az öt leggyakrabban érintett alapjog³² esetében arányaiban kevesebbszer sérülnek ezek az alapjogok, mint ahányszor a panaszolt rendőri intézkedések érintik őket, egyedül a tisztességes eljáráshoz való jog aránya növekedett 2009-ben (2008-ban pedig a két arány megegyezett). Tehát míg a Testület 2009-es ügyeiben a tisztességes eljáráshoz való jogot a rendőri fellépés az ügyek 25%-ában érintette, a sértett alapjogok esetén ugyanez az alapjog már 31%-os arányt képvisel. A tisztességes eljáráshoz való jogot a

²⁹ Lásd például a Fővárosi Ítéltábla 3.Bhar.159/2008/7. számú, 2008. november 19-én hozott ítéletét. Az ügyben eljáró elsőfokú bíróság a vöröscsillagos pólo árusítását tényállásszerűnek, de a társadalomra nem veszélyesnek, a másodfokú bíróság tényállásszerűnek és társadalomra veszélyesnek találta, a harmadfok pedig megállapította, hogy a magatartás nem volt tényállásszerű sem, hivatkozva az EJEB Vajnai-ügyben hozott döntésére és az Alkotmánybíróság 2000-es határozatában megjelenő törvényértelmezésre.

³⁰ Elsősorban az Alkotmányban vagy az Emberi Jogok Európai Egyezményében nevesített alapjogokról lehet szó.

³¹ Lásd a Testület éves tájékoztatóinak statisztikai mellékleteit: *A Független Rendészeti Panasztestület tájékoztatója a 2008. évi tapasztalatairól*, <http://panasztestulet.hu/cvs/file/tajekoztato2008.pdf> és *A Független Rendészeti Panasztestület tájékoztatója a 2009. évi tapasztalatairól*, <http://panasztestulet.hu/files/tajekoztato2009.pdf>

³² Sorrendben a személyi szabadság, az emberi méltóság, a tisztességes eljáráshoz való jog, a személyes adatok védelméhez és a békés gyülekezéshez való jog.

kialakult gyakorlat tehát egyfajta szubszidiárius jogként kezeli.

2. Alapjogi teszt a testületi gyakorlatban

A panaszeljárásokban alkalmazott alapjogi tesztnél is találunk alkotmánybírósági párhuzamot: a kisajátításnál alkalmazott teszthez hasonlóan nem a szükségesség és arányosság, hanem a törvényes jogalap meglétét, majd ezt követően az arányosságot vizsgálja a Testület. Egész pontosan ezt megelőzi az érintett alapjog azonosítása, majd az Rtv. szerinti felhatalmazás keresése, ennek megléte esetén pedig annak mérlegelése, hogy a rendőri fellépés arányos volt-e az elérni kívánt célhoz képest. (Bár ez utóbbi elem nem minden vizsgálatban jelenik meg.)

Az alapjogi teszt az Rtv. rendszerét követve azt jelenti, hogy a jellemzően a törvény V., illetve VI. fejezetében szabályozott jogalap meglétét mérlegeli a Testület, emellett a IV. fejezetben szereplő általános követelmények (arányosság, részrehajlás-mentesség) betartását is vizsgálja.

A fentiekből következik, hogy törvényi felhatalmazás nélkül semmilyen rendőri jogalap-korlátozás nem lehet jogszerű. Az arányosság követelményét maga a törvény is szabályozza, a 15. § két bekezdésében. Az első bekezdés a célhoz viszonyított arányosság szabályát fogalmazza meg, a második bekezdés pedig a fokozatosságot: több „lehetséges és alkalmas” intézkedés, kényszerítő eszköz közül azt kell választani, ami a lehető legkisebb korlátozással jár. A Szolgálati Szabályzat ezt annyiban szűkíti tovább, hogy a kényszerítő eszközök Rtv.-ben szereplő sorrendjét egyben a fokozatosság kötelező sorrendiségének tekinti.³³

A törvény alapján további vizsgálati esetköröket tudunk elkülöníteni, például az intézkedési kötelezettség (13. §) fennállása ellenére elmulasztott fellépés vagy az ugyanitt szabályozott részrehajlásmentes intézkedési kötelezettség – mely utóbbi az Rtv. szóhasználatában a diszkrimináció tilalmát jelenti.

A Testület tehát a leírt teszt szerint azonosítja az érintett alapjogokat, és vizsgálja, hogy azok korlátozására megfelelő felhatalmazás birtokában és arányosan, továbbá részrehajlásmentesen került-e sor. Az alapjogvédelmi szemléletből fakad egyúttal, hogy a bizonyítási teher a jogkorlátozó, a rendőrség vállán van, tehát az ő felelőssége, hogy megfelelően dokumentálva és utólag levezethetően igazolja a fellépés jogszerűségét. Pusztán

³³ A Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 62/2007. (XII. 23.) IRM rendelet 58. § (1) bekezdése. Bár kötelező előírásról van szó, ennek mechanikus alkalmazása nem biztos, hogy az arányosság megfelelő mérlegelését jelenti minden esetben.

ennek elmaradása is vezethet jogsértéshez, egyéb érintett alapjog hiányában a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét alapozva meg.

2.1. A jogsértés és az alapjogsértés közötti viszony

A Testület szembesült azzal a problémával, hogy mi az alapjogsérelem – alkotmányban vagy emberi jogi egyezményben nevesített, esetleg alkotmánybíróági gyakorlatban megjelent alapjog megsértése – és a jogsértés – tételes jogszabályi rendelkezés megsértése – közötti viszony. A Testület hatáskörére vonatkozó törvényi rendelkezés³⁴ egyértelművé teszi, hogy alapjog megsértését kell vizsgálni, ami eltérő mércét jelent a jogsértés vizsgálatához képest (ez utóbbira van lehetőség az Rtv. 92. § (2) bek.³⁵ szerinti panasz eljárásban). Az alapjogvédelmi megközelítésből egyrészt az következik álláspontom szerint, hogy az Alkotmányhoz képest alacsonyabb törvények nem feltétlenül kötik a Testület kezét. Ha ugyanis egy rendőri intézkedés úgy jár alapjogsértéssel, hogy az a tételes jogszabályi rendelkezéseknek megfelel (lásd fentebb a Vajnai-ügy kapcsán levezetett kollíziót), a Testület attól függetlenül tud alapjogsértést megállapítani, hogy a rendőrség csupán közvetítője ennek, és a mulasztás valójában a jogalkotót terheli. (Ez összefügg azzal, hogy a Testület nem a fellépő vagy mulasztó rendőr egyéni felelősségét, hanem a rendőri fellépés vagy mulasztás egészét vizsgálja, lásd a következő fejezetben kifejtetteket.)

Ebből következik, hogy nem minden alapjogsértés jogsértés is egyben, tehát lehetséges alapjogsértés megállapítása jogsértés hiányában. Kérdéses azonban, hogy a másik irányban fennáll-e egyértelmű kapcsolat. A Testület eddigi gyakorlatából úgy tűnik, ha valóban érdemi jogsértésre kerül sor – ami meghaladja azt a mulasztást, hogy pl. a rendőr a Szolgálati Szabályzat 4. § (1) bekezdése ellenére tisztelgés mellőzésével lép fel –, az egyúttal alapjogsértést is jelent. Ami kérdéses lehet, az az alapjogsértés súlya. A továbbiakban ezt a kérdést vizsgálom.

³⁴ Rtv. 92. § (1) bek.: „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 fogantató rendőri szervhez, vagy kérheti, hogy panaszát az országos rendőrfőkapitány a Testület által lefolytatott vizsgálatot követően bírálja el.” (kiemelés nélkül)

³⁵ „Akinek az intézkedés jogát vagy jogos érdekét érintette, panasszal fordulhat az intézkedést fogantató rendőri szervhez.”

2.2. Az alapjogsértés súlya

A Testület gyakorlatában ugyanis különbséget tesz súlyos és csekély alapjogsértés között. Ennek jogszabályi alapját az Rtv. 93. § (2) bekezdése teremti meg, amely arról rendelkezik, hogy az alapvető jogot csekély mértékben sértő intézkedésekkel szembeni panaszt a Testület átteszi az intézkedést foganatosító szerv vezetőjéhez, ugyanúgy, mint amikor nem talál alapjogsértést (illetve ahol a rendelkezésre álló adatok alapján nem állapítható meg, hogy történt-e alapjogsértés).

Ez tehát lényeges eljárási különbséget jelent ahhoz képest, hogy az át nem tett panaszokat a Testület közvetlenül az országos rendőrfőkapitánynak küldi meg az Rtv. 93/A. § (6) bekezdése szerint, aki harminc napon belül Ket.³⁶ szerinti határozatot hoz, amellyel szemben bírósághoz lehet fordulni. A bírósághoz fordulás lehetősége áttétel esetén is rendelkezésre áll, azonban szintén az Rtv. biztosítja az áttétel elleni tiltakozás jogát [Rtv. 93. § (2) bek.]. Ezzel elkerülhető, hogy az érintett szervhez kerüljön a panasz annak ellenére, hogy azt a panaszos, választási jogával élve, nem oda, hanem a Testülethez nyújtotta be. Ilyen esetben viszont semmilyen jogorvoslat nem áll a panaszos rendelkezésére: a panasz eljárás a Testület állásfoglalásával ér véget, amellyel szemben nem lehet sem a rendőrségen belül, sem a bíróságon fellépni. Ez az eljárásjogi kitérő álláspontom szerint azt támasztja alá, hogy a törvényben szereplő „csekély mérték” helyes és az alapjogvédelmi funkcióval összhangban álló értelmezése közel áll ahhoz az esethez, amikor egyáltalán nincs megállapítható alapjogsértés, a csekély mértékű alapjogsérelem ennek egyfajta kiterjesztése a szinte lényegtelen, marginális alapjogsértésekre – bár joggal vethető fel, hogy ha egyszer alapjogsértés történt, az lehet-e lényegtelen.³⁷

A jogszabály azonban kétség kívül rendelkezik „csekély mértékű” alapjogsértésről. Ebből a Testület azt a következtetést vonta le, hogy lennie kell súlyos alapjogsértésnek is – ebben az esetben kerül az ügy az országos rendőrfőkapitányhoz. Egy további értelmezési lehetőség is adódna, a csekély mértékűt meghaladó alapjogsértések esetén jelző nélküli alapjogsértésről lehetne beszélni, amely tehát tágabb kategória lenne, mint a súlyos alapjogsértések köre. Mindkét esetben megfontolandó az is, hogy a csekély mértékű alapjogsértés megállapítása kívánna többletindokolást, hiszen ez a panaszosra kedvezőtlenebb

³⁶ 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól

³⁷ Bővebben lásd 1.3. alfejezetet – Az alapjogsérelem csekély fokán alapuló áttétel mint kivételes lehetőség – innen: Kőszeg Ferenc (szerk.): *Másfél év mérlegen. A Független Rendészeti Panasztestület gyakorlatának elemzése.* Magyar Helsinki Bizottság, Budapest, 2009. http://www.helsinki.hu/dokumentum/Masfel_ev_merlegen_FRPT_gyakorlatanak_elemzese.pdf

konklúzió. A jelenlegi gyakorlat szerint jellemzően a súlyosnak minősített esetekben indokol a Testület.³⁸

Azt gondolom, hogy ez a „fokozatosság” gyenge pontja a törvénynek, az eljárásnak, főként mivel adott esetben létező és megállapított alapjogsérelem esetén, törvényi garanciák és iránymutatások nélkül „csekélynek” minősített sérelem miatt a panaszost az áttétel elleni tiltakozás esetén mindenféle jogorvoslattól elzárjuk.

3. A Testület előtti eljárás sajátosságai

3.1. Alapjogvédelem

A Testület eljárásának sajátosságait mutatja, hogy számos párhuzamos elvárásnak kell megfelelnie. A fentiekben bemutatam az alapjogvédelmi funkcióból következő néhány eljárási elemet. A Testület feladata e szerint, hogy egy viszonylag egységes, kidolgozott alapjogi mércét érvényesítsen egy panasz eljárás keretein belül. Az Rtv. 93/A. § (7) bekezdése alapján az országos rendőrfőkapitány, ha eltér a neki megküldött állásfoglalásokban tett megállapításoktól, azt indokolni köteles. Ez a meglehetősen puha eszköz is alkalmas lehet arra, hogy a Testület alapjogi szemlélete apránként megjelenjen a rendőrségen belül elbírált panasz eljárásokban. Erre egyébként olyan esetben is van példa, ahol a Testület a panaszt átteszi az illetékes rendőri szerv vezetőjéhez – itt nincs törvényi indokolási kötelezettség, azonban az állásfoglalásban már megtörtént az eset elemzése, erre építhet a rendőrség a Ket. szerinti panasz eljárásban.

3.2. Panaszok kivizsgálása

Miközben a törvény szerint alapjogi vizsgálatról van szó, erre egy panasz eljárás keretei között kerül sor. A Testület megállapításai egy Ket. szerinti panasz eljárás részévé válnak (kivéve a csekély vagy hiányzó alapjogsérelem és áttétel elleni tiltakozás esetén, lásd fentebb), az eljárás későbbi szakaszában a rendőrségi döntés ideális esetben erre reflektálva születik, a bírósági eljárásban kvázi szakértői véleményként,³⁹ de minimum *amicus curiae*-ként, nem rendészeti szemléletű jogász testület véleményeként jelenhet meg az állásfoglalás.

³⁸ Az alapjogsérelem súlyának mérlegeléséről bővebben lásd az első fejezetet – Az alapjogsérelem és annak súlyossága a Testület gyakorlatában – a fentebb hivatkozott, *Másfél év mérlegen* című kötetből.

³⁹ Ezt az analógiát Kaltenbach Jenőtől, a Testület első elnökétől kölcsönözöm.

Ez a kettős elvárás összefoglalóan azt jelenti, hogy egyrészt egy alapjogi, másrészt egy panaszjelzési igényt lehet támasztani az állásfoglalásokkal szemben, azoknak tükröznie kell mind egy hagyományos alapjogi vizsgálat sajátosságait, mind azt, hogy egy rendőrségi magatartás jogszerűségét kell mérlegelni.

3.3. Egyéni felelősség

Egy további, harmadik szempont lehet az eljáró rendőr esetleges felelőssége, amennyiben a Testület alapjogsérelmet állapít meg. Egyrészt az Rtv. szerint a Testület általánosságban, a rendőrség fellépését vizsgálja, és az állásfoglalások sokszor hangsúlyozzák, hogy nem feladata a Testületnek az egyes rendőrök felelősségének vizsgálata – erre jellemzően fegyelmi eljárás keretében van lehetőség. Másrészt azonban pusztán a tényállásból és az állásfoglalás megállapításaiból gyakran egyéniesíthető a rendőri felelősség. Éppen ezért merülhetett fel dogmatikai és gyakorlati problémaként az érintett rendőr eljárásbeli helyzete.⁴⁰ Kérdés például, hogy az így nevesített rendőr betekinthesse az iratokba, megismerhesse-e a panasz tartalmát. Arra is figyelemmel kell lenni, hogy adott esetben a panaszjelzés alapozza meg a fegyelmi felelősségét a későbbiekben.

Ha a rendőr egyéni felelősségét fegyelmi eljárásban már megállapították, tehát fordított esetben is hathat egymásra a két eljárás: előfordult olyan eset, amikor már lefolytatott fegyelmi eljárás megállapítására épített a Testület, figyelembe véve, hogy a rendőrség maga ismerte el, hogy jogsértés történt.⁴¹

Az, hogy a Testület alapvetően egyfajta „kollektív felelősséget”, a rendőrség mint szervezet jogszerű eljárását vizsgálja – külön nem elemelve, hogy egy alapjogsértés milyen egyéni hiányosságra vezethető vissza, sőt jellemzően éppen a rendszerszintű hibákra igyekszik kiemelten felhívni a figyelmet –, teszi lehetővé, hogy közvetített alapjogsértéseket állapítson meg: ahol a rendőrség egy másik szerv (jegyző, gyámhatóság, jogalkotó stb.) jogsértése vagy mulasztása miatt, azok alapján eljárva okoz alapjogsérelmet.

Fontos szabályozási hiányosság, mind a panaszjelzés (2.), mind az egyes rendőr (3.), az esetleges fegyelmi eljárással fenyegetettség szemszögéből vizsgálva, hogy nincs rendezve az érintett rendőr meghallgatásának kérdése: milyen esetben köteles a Testület kérdéseire válaszolni, milyen esetben tagadhatja meg a válaszadást.

⁴⁰ Lásd a 23. lábjegyzetben hivatkozott tanulmányt.

⁴¹ Lásd például a 25. lábjegyzetben hivatkozott ügyeket.

3.4. További eljárások

A Testület sokszor egyéb eljárásokkal érintkező elemzést végez, az állásfoglalások esetenként tartalmaznak perjogi, gyámügyi, gyülekezési joggal vagy rendészeti szakkérdésekkel kapcsolatos jogi levezetést, amelyek nélkül nem lehetne megalapozottan eldönteni, hogy történt-e alapjogsértés.

3.5. A nyilvánosság ereje

Mindezek mellett, figyelemmel az állásfoglalások nem kötelező jellegére, a Testületnek állásfoglalásaival, gyakorlatával a közvélemény számára is érthető üzenetet kell közvetítenie. A nyilvános szereplések, az állásfoglalások közzététele növelheti a lakosság tudatosságát, tájékozottságát, érthetővé téve és a gyakorlatban bemutatva olykor absztrakt alapjogi mérlegelések eredményét. Talán ez az a terület, ahol a legtöbb kritikával illethető az intézmény, ezt a feladatát tudja legkevésbé megfelelően ellátni, a legtöbb döntése „láthatatlan” marad. Érdeemes azonban újra aláhúzni, hogy a Testület – lehetőségéhez képest⁴² – valamennyi döntését közzéteszi honlapján, így az a tágabb közösség számára is elérhető és hasznosítható.

Az elmondottakból látszik, hogy a Testület nincs könnyű helyzetben, ha az eljárásával szemben támasztott valamennyi elvárásnak meg kíván felelni. Küldetéséből következik azonban, hogy a bemutatott szempontokat csakis az alapjogvédelem ernyője alatt érvényesítheti, az elsődleges cél mindig a panaszos alapjogainak védelme marad.

⁴² Azért csak lehetőségeihez képest, mert az Rtv. érthetetlen okból anonimizálás után sem teszi lehetővé azon állásfoglalások közzétételét, ahol a panaszos ez ellen tiltakozott – olyan állásfoglalásról van tehát szó, amely alapján a panaszos már nem azonosítható. Lásd az Rtv. 93/A. § (8) bek. A rendelkezés kritikáját bővebben lásd a már hivatkozott, *Másfél év a mérlegen* c. kötetben, a 72–73. oldalon.

Felhasznált irodalom

- G. Karácsony Gergely*: Gondolatok a Független Rendészeti Panasztestület működéséről. *Rendészeti Szemle*, 2009. (57. évf.) 9. sz. 36–49. o.
- Kaltenbach Jenő*: A rendőrség civil kontrollja Magyarországon. *Rendészeti Szemle*, 2009. (57. évf.) 4. sz. 3–18. o.
- Kádár András Kristóf*: Jó ez nekünk? Gondolatok a Független Rendészeti Panasztestület felállításáról. *Fundamentum*, 2007/2. sz. 121–127. o.
- Körtvélyesi Zsolt*: A Független Rendészeti Panasztestület és az országos rendőrfőkapitány: külön vélemények. *Rendészeti Szemle*, 2009. (57. évf.) 9. sz. 25–35. o.
- Kószeg Ferenc (szerk.)*: *Másfél év mérlegen. A Független Rendészeti Panasztestület gyakorlatának elemzése.* Magyar Helsinki Bizottság, Budapest, 2009.
http://www.helsinki.hu/dokumentum/Masfel_ev_merlegen_FRPT_gyakorlatanak_elemzese.pdf
- Szikinger István*: A rendőrség civil kontrollja Magyarországon és más államokban. *Fundamentum*, 2007/2. sz. 87–93. o.
- Kovács András György*: Vannak-e bepanaszolt rendőrnek alkotmányos jogai? *Rendészeti Szemle*, 2009. (57. évf.) 9. sz. 3–24. o.
- Krőzsel Károly*: A rendőrök és a cigány kisebbség a panaszok tükrében. *Rendészeti Szemle*, 2000. (48. évf.) 12. sz. 77–79. o.
- Ritter Ildikó*: Panaszok a rendőrök ellen. *Rendészeti Szemle*, 2009. (57. évf.) 4. sz. 19–37. o.
- A Független Rendészeti Panasztestület tájékoztatója a 2008. évi tapasztalatairól*,
<http://panasztestulet.hu/cvs/file/tajekoztato2008.pdf>
- A Független Rendészeti Panasztestület tájékoztatója a 2009. évi tapasztalatairól*,
<http://panasztestulet.hu/files/tajekoztato2009.pdf>