



A FÜGGETLEN RENDÉSZETI PANASZTESTÜLET

TÁJÉKOZTATÓJA

2008. ÉVI TAPASZTALATAIRÓL

I. A Testület működésével kapcsolatos általános kérdések	3
1. Egy kis nemzetközi jogi kitekintés.....	4
2. Néhány európai ország példája.....	6
3. A Testület hatáskörével összefüggő alapkérdések.....	8
4. A Testület eljárásával összefüggő általános problémák	11
II. A Testület által eddig vizsgált ügyek tanulságai	16
1. Az Rtv.-ben foglalt általános elvek és szabályok rendőrségi alkalmazása	16
2. Az egyes rendőri intézkedésekkel kapcsolatos ügyek	27
3. Kényszerítő eszközök.....	38
III. Jogalkotási javaslatok	47
IV. Statisztikai melléklet	55

A Független Rendészeti Panasztestület tájékoztatója 2008. évi tapasztalatairól

A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXVI. törvény (továbbiakban Rtv.) 6/A. §-a (1) bekezdésének b) pontja értelmében a Független Rendészeti Panasztestület (a továbbiakban: Testület) „működésének és eljárásainak tapasztalatairól évente tájékoztatja az Országgyűlés rendészeti, valamint emberi jogi ügyekben feladatkörrel rendelkező bizottságait.”

E kötelezettségének a 2008. évet illetően a Testület az alábbiak szerint tesz eleget.

I. A Testület működésével kapcsolatos általános kérdések

A Testület tagjainak megválasztására 2008. február 25-én került sor. Ezt követően a tagok haladéktalanul megkezdték az alakuló ülés és az Ügyrend előkészítését. Az alakuló ülés március 5-én történt meg, ahol a Testület tagjai egyhangú szavazással a Testület mandátumának időtartamára Elnököt, helyettesítésére Elnökhelyettest választott. Az Ügyrendet a Testület, egyhangú szavazással, március 7-én fogadta el.

A Testület működését a kezdeti időszakban nagy mértékben korlátozta, lényegében lehetetlenné tette, hogy nagyrészt nem álltak rendelkezésre a szükséges tárgyi és személyi feltételek. A titkárságvezető és a munkatársak alkalmazására hamarosan sor került ugyan, de az elhelyezés megoldása véglegesen csak 2009. február végén rendeződött.

Már az Ügyrend előkészítése során világossá vált, hogy a Testülettel kapcsolatos hatályos szabályozás számos anomáliát tartalmaz, amelyek nehezítik az eredményes munkát. Ezek részben magával a szabályozási koncepcióval, részben a részletekkel függenek össze. Mielőtt azonban ezekre rátérnénk – első tájékoztatóról lévén szó – előbb célszerű legalább vázlatosan utalni a magyar intézménnyel kapcsolatos európai jogi és a külföldi társintézmények szerepét érintő jogi helyzetre.

1. 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.¹

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.*”²

Ennél is jelentősebb azonban az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) gyakorlata, különösen az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJEE) 2. (az élethez való jog) és 3. (a kínzás, illetve az embertelen, vagy megalázó bánásmód tilalma) cikkét illetően.

E joggyakorlatból egy, az Európa Tanács Emberi Jogi Biztosa által, a rendőrségi panaszeljárásról 2008 májusában szervezett konferencia záródokumentuma³ szerint, a rendőrség független kontrollmechanizmusa számára a következő öt elv vezethető le:

a) Függetlenség (*Independence*)⁴

A jogállamiság–jogbiztonság intézményrendszerének szerves részét képező tisztességes eljárás elvéből következik, hogy egy hivatalos aktust, jelen esetben egy rendőrségi intézkedést érintő kifogás, panasz elbírálása csak akkor felel meg a fenti elvnek, ha az nem a bepanaszolt, vagy azzal kapcsolatban álló, hanem egy 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.

¹ 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.

² Szabad fordításban: „Hogy egy a rendőrségtől és az ügyészségtől is független testület álljon rendelkezésre, amely kivizsgálja a rasszista vagy rasszista motivációjú rendőrségi visszasságok 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.

³ Draft Opinion of the Council of Europe Commissioner for Human Rights concerning independent and effective determinations of complaints against the police (Kézirat)

⁴ Ld. a Ramsahai v. Netherlands (52391/99, 2007. május 15. 337–340. §) ügyet.

A függetlenségnek valóságosnak kell lennie, 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.

b) Megfelelőség (*Adequacy*)⁵

Ez az elv magában foglalja, hogy a rendőrség 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 rendelkezésére 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.

c) Azonnaliság (*Promptness*)⁶

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 elhúzódó vizsgálat a közvéleményben azt a benyomást kelti, mintha az ügy eltussolásának 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.

⁵ Ld. 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. §)

⁶ Ld. például: Aydin v. Turkey (57/1996/676/866, 1997. szeptember 25. 108. §), Bati v. Turkey (33097/96 és 56834/00, 2004. június 3. 147. §)

d) Panaszos-részvétel (*Victim involvement*)⁷

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 veszett, traumatizált panaszos folyamatosan figyelemmel kíséresse az eljárást, hogy megértse a történéseket, és meggyőződhesen érdekei érvényesíthetőségéről. Ebbe természetesen beleértendő a jogi képviselő igénybevételének joga, aki megfelelő szakmai tanácsokkal segíthet az ügyfélnek jogai érvényesítésében.

e) Nyilvánosság (*Public scrutiny*)⁸

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 hozzáférhetőségét legalább a panaszosnak és a közvetlenül érdekeltnek biztosítani kell.

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

2. Néhány európai ország példája⁹

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 Szolgálatára (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.¹⁰

⁷ Ld.: Gülec v. Turkey (54/1997/838/1044, 1998. július 27. 82. §), Edwards v. UK (46477/99, 2002. május 14. 84. §)

⁸ Ld.: Isayeva v. Russia (5794/00, 57948/00 és 57949/00, 2005. február 24. 213. §), McKerr v. UK (28883/95, 2001. május 4. 388. §)

⁹ A rendőrség és a társadalom kapcsolatáról, valamint a civil kontrollról az egyes nyugat-európai országokban (Hollandia, Franciaország, Németország, Anglia és Wales) lásd: A magyar rendőrség civil kontrollja. Jelentés és javaslatok c. Phare kutatási beszámolót, Budapest 1997. Megjegyzendő azonban, hogy e téren az utóbbi években viszonylag gyors a változás, ezért az ott leírtak több tekintetben ma már nem aktuálisak

¹⁰ Érdekes módon a rendőrségi antikorrupciós szervezetek európai (elsősorban Európai Unió) 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, 2008. év október 24-ei határozata, amely egy ún. „contact-point network against corruption” létrehozásáról döntött.

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 tartozik a kizárólagos hatáskörébe. (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 Skót Rendőrségi Biztos (Police Complaints Commissioner for Scotland) intézménye.¹¹

Írországbán 2005-óta működik a Garda Síochána Ombudsman Commission, amelynek tagjait az ír parlament választja, és három főből áll. A tagok maguk közül választanak elnököt. A bizottsághoz bárki fordulhat, aki rendőri intézkedés érintette vagy tanúja volt. Az egyes panaszok kivizsgálásán túl a rendőrség iránti közbizalom elősegítése is a bizottság feladatai közé tartozik.

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 Testület 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 ismételten 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.¹² A magyar előtörténet szempontjából sem érdektelen, hogy az újabb lökést az 1981-

¹¹ Forrás: EPAC Contact Catalogue 2008. Federal Ministry of Interior, Vienna 2008.

¹² 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.

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 ún. Stephen Lawrence-ügy, illetve az azt követő vizsgálat¹³ világított rá. A Sir William MacPherson of Cluny által vezetett bizottság javaslatai végül a 2002-es Rendőrségi Reformtörvény (Police Reform Act) elfogadását eredményezték, 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.¹⁴

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.¹⁵

3. A Testület hatáskörével összefüggő alapkérdések

Minek egy újabb jogvédő, mikor van ombudsman és ügyészség? – merül fel többekben a kérdés.

Ez a felvetés – legalábbis az ügyészség vonatkozásában – nem új, már az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.) hatályba lépését megelőző vitában is felmerült. A mintául szolgáló IPCC nemcsak a kisebb súlyú rendőri jogsértések esetében, hanem kifejezetten a rendőri bűncselekmények felderítésében játszik fontos szerepet. Ez azonban nem a fő érv a Testület megteremtése mellett. A fő érv megítélésünk

¹³ Stephen Lawrence-t, egy karibi bevándorló család tizenéves gyermekét egy 1999-ben történt rendőrségi akció során érte 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.

¹⁴ Az Alelnökök és a Biztosok szintén egyes régiókhoz tartoznak. Central: négy, Wales-South-West: kettő, North: három, London-SE: öt Biztos.

¹⁵ Az IPCC létrehozását megelőző a 2002. évi szabályozást meghatározó vitákról lásd: James Harrison-Mary Cunneen: i.m. Az IPCC honlapja: ipcc.gov.uk.

szerint ugyanaz, amely már az ombudsman esetében is elhangzott. Az ügyészség a hosszú, tekintélyelvű közös múlt miatt ugyanazt az örökséget „cipeli magával”, mint a rendőrség. Ráadásul a bűnügyekben megcsontosodott váderedményességi attitűd egy hajóba kényszeríti a feleket, vagy legalábbis annak veszélyével jár, hogy a túlságosan erős érdekezésszerűség lehetetlenné teszi az ügyészség független, külső ellenőrző funkciójának eredményességét. Egyébként is mióta egyértelművé vált, hogy a rendőri intézkedések elleni panaszok elbírálásakor keletkező döntés a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) szerinti közigazgatási határozatnak minősül, megnyílt az út a bírói felülvizsgálat előtt, ami – legalábbis ebben a vonatkozásban – nagymértékben csökkentette az ügyészség jelenőségét.¹⁶

Ami az ombudsmanokat illeti, az Rtv. szabályaiból levonható az a következtetés, hogy a Testület egyfajta „kollektív ombudsman”. Ezt támasztják alá a megválasztás, a feladat (alapjogvédelem) és a szervezeti hovatartozás (az Országgyűlés szakosított ellenőrző szerve) szabályai. Van azonban egy lényeges hatásköri eltérés az ombudsmanhoz képest. Míg náluk ugyanis az eljárás megindításának feltétele a közigazgatási jogorvoslati fórumok kimerítése, ami e funkciónak nem annyira egyéni jogvédő, hanem sokkal inkább rendszerjavító (*maladministration*) jelleget kölcsönöz,¹⁷ addig a Testület kifejezetten egyéni (alap)jogvédő, hiszen a történetek kivizsgálására közvetlenül, a közigazgatást (rendőrséget) megelőzve jogosult.

A magyar szabályozás, a mintául szolgáló angoltól eltérően,¹⁸ a jogellenes rendőri magatartások közül csak a bűncselekményt (sőt szabálysértést) meg nem valósító, ebből a szempontból kisebb súlyú jogsértések kivizsgálását bízta a Testületre, a rendőri bűncselekmények kivizsgálását az ügyészség, illetve az ügyészségi nyomozóhivatal végzi.

Az 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,

¹⁶ A rendőrséggel kapcsolatos jogi szabályozás elégtelen voltára éppen ez a dolog is rávilágít. Egészen 1999-ig kétséges volt, hogy a rendőrhatalom intézkedése törvényessége kérdésében vajon ugyanazok a jogorvoslati rendelkezések vehetők-e igénybe, mint bármely más közigazgatási hatósági határozattal szemben. Ekkor végül a Legfelsőbb Bíróság (1/1999. KJE) döntötte el a vitát egy jogegységi határozatban és válaszolt igennel, amelyet a 2004-ben hatályba lépett Ket. törvényerőre emelt.

¹⁷ Ettől némileg eltér az 1995-óta kialakult tényleges ombudsmani gyakorlat, amely sokszor figyelmen kívül hagyja ezt a korlátozást, az Obtv. azon szabályára hivatkozva, amely nemcsak a már bekövetkezett visszásság, hanem annak veszélye esetén is beavatkozási jogot biztosít [29. § (4)].

¹⁸ Az IPCC éppen ellenkezőleg a súlyos esetekre koncentrált, míg a kisebb jelentőségű ügyeket átengedi a rendőrségnek, és azt csak felügyeli.

hogy panaszát az országos rendőrfőkapitány a Testület által lefolytatott vizsgálatot követően bírálja el.”

Az Rtv. IV. Fejezete – egy kivétellel – nem intézkedésekre vonatkozó szabályokról szól, hanem a rendőri magatartásra, illetve az V. és VI. Fejezetben felsorolt intézkedésekre vonatkozó elveket, értékeket sorolja fel. A kivétel a „negatív intézkedés”, azaz a segítségnyújtási kötelezettség elmulasztása.¹⁹ Ezek az elvek (intézkedési kötelezettség, arányosság, kényszerítő eszközök alkalmazásának követelményei, az intézkedések és a kényszerítő eszközök alkalmazásának közös elvei és szabályai) a Testület számára azokat a zsinórmértékeket fogalmazzák meg, amelyek az egyes intézkedések jogszerűségének megítéléséhez szükségesek.

Az V. Fejezetben felsorolt intézkedések a következők: igazoltatás, a fokozott ellenőrzés, ruházat csomag és jármű átvizsgálása, a felvilágosítás kérés, az elfogás és előállítás, az elővezetés, az idegenrendészeti intézkedés, a határforgalom ellenőrzése, a biztonsági intézkedés, a közbiztonsági őrizet, intézkedés magánlakásban és közterületnek nem minősülő egyéb helyen, a műszeres ellenőrzés, a képfelvétel, hangfelvétel készítése, a helyín biztosítása, a közlekedésrendészeti intézkedés, a személy és létesítménybiztosítás és a személyi védelemmel, illetve Védelmi Programmal kapcsolatos intézkedés.²⁰

A kényszerintézkedéseket az Rtv. VI. Fejezete sorolja fel, ill. definiálja a következők szerint: testi kényszer, bilincs, vegyi eszköz, elektromos sokkoló eszköz, rendőrbot, kardlap, illetőleg más eszköz alkalmazása, szolgálati kutya alkalmazása, útzár, megállásra kényszerítés, lőfegyverhasználat, lőfegyverhasználat tömegben lévő személlyel szemben, csapaterő alkalmazása, tömegoszlatás.²¹

A gyakorlatban időnként problémát okoz az a tény, hogy ugyan a Testület hatásköre nem terjed ki sem a büntető, sem a szabálysértési ügyekre, de azok jellemzően rendőri intézkedéseket involválnak. Ha ezek az eljárás kezdetén, az említett két eljárás valamelyikének tényleges megindítása előtt történnek, akkor egyszerűbb a helyzet, de időnként időbeli keveredéstről is szó van, és ez megnehezíti az elhatárolást.

Egy másik probléma – bár ez inkább már eljárási kérdés –, hogy a rendőrségi intézkedés az alapjogsértésen kívül a bűncselekmény gyanúját is felkelti, így párhuzamosan indulhat a Testület vizsgálata és büntetőeljárás. A törvény még a Testület és az ügyészség közti információáramlás kérdését sem rendezi, ami adott esetben komoly gondot okozhat. Arról nem is beszélve, hogy a két

¹⁹ Rtv. 24-26. §

²⁰ Rtv. 29-46/A. §

²¹ Rtv. 47-60. § Itt jegyzendő meg, hogy az Rtv.-ben nem szabályozott részletkérdésekre vonatkozó szabályokat a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 62/2007. (XII. 23.) IRM rendelet tartalmazza

párhuzamosan futó eljárás különböző végeredményre vezethet, és ez szintén nem használ a jogbiztonságnak. Elvileg persze elképzelhető – és a Testület eddig erre az álláspontra látszik jutni – az alapjogsértés megállapíthatósága a büntetőeljárás eredménytelensége esetén is, hiszen a büntetőeljárás egy konkrét személy büntetőjogi felelősségét vizsgálja, míg a Testület a panaszos alapjogsérelmének megállapíthatóságát, de a viszony rendezésének igénye precízebb szabályokkal indokoltnak mondható.

4. A Testület eljárásával összefüggő általános problémák

A Testület eljárása komoly dogmatikai fejtörést okoz. Tulajdonképpen egyszerre fordulnak elő benne az Obtv. és a Ket. eljárási intézményei, valóságos „közigazgatási eljárási kentaur”, ami nem véletlen, hiszen valóban a kettő egyfajta mixtúrája.²²

Ez mindjárt az eljárás megindításánál megmutatkozik. Az Obtv. – az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvényhez (a továbbiakban: Abtv.) hasonlóan – nem ismeri az ügyfél fogalmát, ami az eljárás „utólagos”, illetve *actio popularis* jellegéből fakad, valamint abból is, hogy az ombudsmani eljárás *ex officio* is megindítható. A Ket. ezzel szemben az ügyféli minőségtől az érintettséget követeli meg. Az Rtv. még tovább szűkíti a panaszos fogalmát, hiszen az csak az lehet, akivel szemben a rendőri intézkedés alkalmazásra került. Szikinger István hozza fel példának, hogy a nyilvános hely tulajdonosa, vagy üzemeltetője nem élhet panaszjogával, ha az üzletében másokkal szemben történt rendőri intézkedést vitatja.²³ Nem teheti ezt az intézkedés szemtanúja, még akkor sem, ha a közvetlenül érintett nincs „panaszképes” helyzetben, vagy például amikor értelemszerűen nincs panasztételre képes panaszos, ha az intézkedés *horribile dictu* halállal végződött. Ennek a dogmatikai disszonanciának nem látni alapos indokát.

Megítélésünk szerint a Ket. egyes szabályainak *mutatis mutandis* átvétele számos egyéb problémát is megoldana. Ezekkel a Testület akkor szembesült, amikor kihasználva a meglehetősen szűkszavú törvényi szabályozás adta felhatalmazást, Ügyrendjében megpróbálkozott eljárása részletes rendezésével. Hogy csak egy példát említsünk, az Rtv. nem ismeri a felfüggesztés intézményét. Ez a határidőhöz nem kötött eljárásokban (Obtv., Abtv.) persze nem probléma, de a Testület eljárása 90 napos határidőben kell, hogy befejeződjön.

²² A helyzetet továbbnehezíteni akarás hiányában is rá kell mutatnunk arra a tényre, hogy itt ráadásul nem egyszemélyi intézményről, hanem testületről van szó, ami viszont felveti az Abtv. egyes rendelkezéseinek alkalmazhatóságát.

²³ Szikinger István: A rendőrség elleni panaszok vizsgálatának civil kontrollja. Kézirat 2007. 3. o.

Egy másik nem túl ügyfélbarát megoldása az Rtv.-nek, hogy a panasz benyújtására mindössze 8 napos jogvesztő határidőt ad, ami ráadásul nincs szinkronban a „rendes” rendőrségi panasz eljárás 30 napos panaszbeadási határidejével. Aligha lehet kétséges, hogy itt az ügyféli jogok indokolatlan, aránytalan szűkítéséről van szó, amely csak nyomós okkal lenne elfogadható. A Testület esetleges túlterheltségével kapcsolatos (gyanítható) aggodalom nem tűnik ilyennek.

Végül – bár ez az Rtv.-nek nem a Testületről szóló hiátusa de – a Testület eljárása során botlott bele abba a jogállami kuriózumba, hogy az Rtv. annak ellenére, hogy a rendőri panasz eljárás ma már kétségkívül közigazgatási hatósági határozattal zárul, nem ismeri a minden jogállami eljárásban, így a Ket.-ben is megtalálható kizárás intézményét.

Ami a Testület eljárásának dogmatikai elrendezését illeti, Ket.-es párhuzamot keresve, azt kellene mondanunk, hogy a Testület állásfoglalása egyfajta „szakértői vélemény”, amelyhez a hatóság, nevezetesen az országos rendőrfőkapitány nincs kötve. Ehhez képest, és az eddigi gyakorlat fényében a rendőrfőkapitánynak az a kötelezettsége, hogy az eltérő véleményét indokolni köteles, szerény jogi garanciának tűnik.

A Testület évente köteles tájékoztatni a már említett, testületi tagokat jelölő parlamenti bizottságokat, háromévente pedig, az Országgyűlést. Ennek lehet persze olyan hatása, amely a Testület pozícióját erősíti, állásfoglalásainak nagyobb nyomatókat ad, és ezáltal emelkedik az elfogadási ráta, de az ombudsmani éves parlamenti beszámolóknak a tanulsága nem igazán látszik megerősíteni ezt a feltételezést.

Megítélésünk szerint ezen csak akkor lehetne érdemben változtatni, ha az angol IPCC-hez hasonlóan a Testület sem a rendőrség által produkált dokumentumokból dolgozna, hanem nyomozati jogosítványok birtokában maga vizsgálná ki legalább a nagyobb jelentőségű ügyeket.

Ez utóbbi már átvezet a Testület eljárásának másik „rokonához” az Obtv. eljárási, illetve vizsgálati szabályaihoz. A jogalkotó számára az lett volna a legegyszerűbb megoldás, ha a Testület vizsgálati jogosítványai esetében egyszerűen utalt volna az Obtv. megfelelő rendelkezéseire. Ehelyett egy foghíjas vizsgálati apparátus áll a Testület rendelkezésére. A legkirívóbb eset az intézkedő rendőr meghallgatásának joga. Míg a rendőrségi panasz eljárásban ez az eljárás természetes része, addig a Testület vizsgálata esetében ez nem egyértelmű. Az Rtv. 93/A. § (1) bekezdése mindössze annyit mond, hogy: „A Testület a vizsgálata során a Rendőrségtől felvilágosítást kérhet.” Ez is egy

olyan szabályozási disszonancia, amely mögött nem áll kellő súlyú releváns ok.²⁴

Végül teljesen tisztázatlan, hogy amennyiben a Testület megállapítja a súlyos alapjogsértést, és a főkapitány azt elfogadva határoz, ennek mi a következménye. Ha a rendőri szabályszegés büntetőeljáráshoz vezet, teljesen világos, hogy a bíróság értékeli a rendőr magatartását és megállapítja a törvény szerinti szankciót. Ha azonban „csak” súlyos alapjogsértés valósult meg, 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, ami a civil kontroll létjogosultságát adja, tudniillik a rendőrség tisztességes, pártatlan reputációjának megteremtése és fenntartása. Ha persze a panaszost kár érte, akkor az bírósági úton érvényesíthető, amihez persze sok türelemre, kitartásra és esetenként ráfordításra van szükség. A végül „fogcsikorgatva” megkapott elégtétel nem igazán használ a rendőrség jó hírének. (A Testület akár itt is játszhatna mediátori szerepet.) De mi legyen azokkal a panaszosokkal – és ők vannak többségben – akiknek „csak” az alapjogaik (személyes szabadságuk, emberi méltóságuk, más alapjogaik gyakorlása, esetleg „mindössze” a rendőrségbe vetett bizalmuk) sérültek? Sok esetben egy parancsnoki levél, amely a hibát elismeri, és a panaszost megköveti, elegendő lenne.

Az angol IPCC, mint említettük rendszeresen méri a rendőrségről való közvélekedést, a panaszosok csoportjának szociológiai paramétereit, a panaszjelzással kapcsolatos elégedettségük vagy elégedetlenségük mértékét, pontosan a már sokat emlegetett okokból. Egy hasonló magyarországi gyakorlat valószínűleg sokat tehetne a rendőr–polgár viszony konszolidálása érdekében.²⁵

Itt érdemes megemlíteni, hogy a Testület joggyakorlata során felvetődött jogértelmezési problémák megoldása céljából 2009. február 18-án informális megbeszélésre került sor a Rendőrségi Igazgatási Központban az Országos Rendőr-főkapitányság (a továbbiakban: ORFK), a Testület, a Fővárosi Bíróság, a Legfőbb Ügyészség és az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium (a továbbiakban: IRM) képviselőinek részvételével. Ezen a tanácskozáson főként a következő kérdések merültek fel:

²⁴ Ezen az sem változtat érdemben, hogy a Testület és az országos, valamint a megyei rendőrfőkapitányok között időközben létrejött egy informális konszenzus, amely szerint a rendőri vezetők nem látják akadályát az intézkedő rendőr Testület általi meghallgatásának.

²⁵ Egy ilyen igény már a korábban hivatkozott műben (A magyar rendőrség civil kontrollja. Budapest, 2007.) is felmerült. (106-111. o.)

a) Mi a viszony az országos rendőrfőkapitány panaszügyben hozott határozata és a Testület állásfoglalása között?

A lehetséges alternatívák közül a legvalószínűbbnek az tűnik, hogy a rendőrfőkapitánynak a panaszt kell elbírálnia és nem egyszerűen a Testület állásfoglalására kell reagálnia. Ez azonban semmiképpen sem jelenti azt, hogy a panasztestületi állásfoglalást követően a panasz eljárás „újra kezdődik”. Erre utal a rendkívül rövid határidő (15 nap), ami persze a Ket. szerint meghosszabbítható, de csak akkor, ha a tényállás tisztázása nem kellő körültekintéssel történt. Ez utóbbi eset „jogszerűen” csak akkor következhet be, ha a Testület:

- egy általa ismert releváns tény (tényállási elemet) figyelmen kívül hagyott, vagy

- nem helyesen értékelt.

Ilyenkor sem kell azonban újabb „tényfeltáró” eljárási lépéseket tenni, hanem csak a Testület által már feltárt tényállást a fenti vonatkozásban kiegészíteni, átértelmezni.

- A harmadik eset elvben az, amikor a Testületnek releváns tények nem jutottak a tudomására. Ilyenkor azonban a rendőri szerv megszegte a Testülettel való együttműködési kötelezettségét, amely történhet szándékosan (elhallgatás) vagy gondatlanságból. Abból kell ugyanis kiindulni, hogy a rendőrfőkapitány nem rendelkezhet (utólag sem) olyan (új) információkkal, amelyek a Testületnek nem álltak rendelkezésére. A megfelelő rendőrhatalóságnak, mint a releváns információk fő (sokszor egyetlen) forrásának a Testületet a tényfeltárás szempontjából olyan helyzetbe kell hoznia, mint amilyenben maga lett volna a panasz elbírálása során. Egyszerűen fogalmazva, a rendőrfőkapitány törvényesen nem juthat az irányítása alá tartozó szervezettől olyan információkhoz, amelyeket a Testülettel nem közölt. Ellenkező esetben ugyanis elvesz az a többlet (a pártatlanság), ami a jogalkotó döntésének legfőbb indoka volt. Arról nem is beszélve, hogy diszkriminatív helyzet jön létre a Testületi utat választó panaszosok hátrányára, a rendőrségi panasz eljárást előnyben részesítőkhöz viszonyítva. A jogalkotói szándék nyilvánvalóan ennek éppen az ellenkezője volt.

Alapesetben tehát a panasz tényleges elbírálása a rendőrfőkapitány által egybeesik a testületi állásfoglalás értékelésével, azaz a főkapitányi eljárás a közigazgatási eljárás utolsó szakasza és nem (új) kezdete. Minden más értelmezés, a fent leírtak fényében, feloldhatatlan ellentmondásokhoz vezetne.

Ez az okfejtés egyben választ ad arra a kérdésre is, hogy a Testületnek joga van-e mindazon eljárási cselekmények megtételéhez, amelyek a rendőrhatalóságnak a rendőrségi panasz eljárásban rendelkezésére állnak. Nevezetesen az Rtv. 93/A. § (1) bekezdésének első mondatába (A Testület a vizsgálata során a Rendőrségtől felvilágosítást kérhet.) beleértendő-e az is, hogy a Testület az érintett rendőrt meghallgathatja. Ha ez a bizonyítási eszköz a Ket., illetve a rendőrségi

panasz eljárás során rendelkezésre áll, akkor azt a Testület eljárása esetén is feltételezni kell. A jogalkotói „pontatlanságnak” lehet egy ilyen racionális magyarázata is.²⁶

b) Melyek az alapjogi jogértelmezés és jogalkalmazás forrásai?

Alapvetően természetesen a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) XII. fejezetében²⁷ rögzített jogokról van szó, illetve azok közül azokról, amelyek egyes rendőrségi intézkedésekkel kapcsolatba hozhatók. Ugyanakkor az alapjogok természetéből fakadóan, sem azok katalógusának megállapítása, sem azok értelmezése nem lehetséges „jogpozitivistá” módon, azaz az Alkotmány tételes szabályainak mechanikus alkalmazásával.²⁸ Szerencsére rendelkezésre áll a közel húsz éves alkotmánybírói gyakorlat, amelynek alkalmazása az Abtv. szerint mindenkire kötelező, beleértve természetesen a Testületet is.

Az Alkotmány mellett több nemzetközi jogi dokumentum is létrehozott alapjogi rendszereket. Így például az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya vagy az EJEE. Miután a magyar jogrendszer a nemzetközi és belső jog viszonyát illetően a dualista koncepciót követi, ezeket a nemzetközi dokumentumokat a jogalkotónak törvénnyel kell kihirdetnie, ezáltal a belső jog részévé válnak. Különös jelentősége a téma szempontjából a legutolsónak van miután az EJEE az egyetlen „kötelező”, azaz nemzetközi bírói fórumnál, az EJEB-nél perelhető szabályokat állapít meg. Az EJEE szabályainak értelmezése konkrét ügyekben az EJEB által történik, így kialakult egy ez irányú ítélkezési gyakorlat is.

c) Az országos rendőrfőkapitány döntése elleni bírói jogorvoslat egyes kérdései.

A közigazgatási bíróság eljárása során, a korábban kifejtetteknek megfelelően, az országos rendőrfőkapitányi határozat törvényességét bírálja el ugyan, de nyilvánvaló, hogy a bírósági eljárásra csak akkor kerülhet sor, ha a főkapitány nem ért egyet a Testület álláspontjával. Ez esetben a bíróság nem kerülheti el,

²⁶ Megjegyzendő, hogy a Testület tagjainak a megyei rendőrfőkapitányokkal folytatott, az egész országra kiterjedő konzultációja hasonló eredményre vezetett.

²⁷ A XII. fejezeten kívül található alapjogi jelentőségű rendelkezések az Alkotmány más, így különösen I. fejezetében, illetve a jogállamiság-jogbiztonság alkotmányi érvrendszerből fakadnak.

²⁸ Hadd utaljunk csak pl. az Alkotmánybíróság 64/1991. (XII. 17.) AB határozatára: „Az önrendelkezési jogról az Alkotmánybíróság 8/1990. (IV. 23.) AB határozatában megállapította, hogy az a modern alkotmányokban, illetve az alkotmánybírói gyakorlatában – a személyiség szabad kibontakozásához való jog, az általános cselekvési szabadság, illetve a magánszférához való jog mellett – az általános személyiségi jog egyik aspektusának megnevezése; az általános személyiségi jog viszont az emberi méltósághoz való jog egyik megfogalmazása. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az általános személyiségi jog »anyajog«, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmében, ha az adott tényállásra a konkrét nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható.” [ABH 1991, 297.]

hogy az egymással konkuráló értelmezések jogszerűsége tekintetében direkt, vagy indirekt módon állást foglaljon.

További érdekes kérdés, hogy a Testület perbe hívható-e? Megítélésünk szerint a Testület a jelenlegi szabályok szerint nem perképes.

II. A Testület által eddig vizsgált ügyek tanulságai

1. Az Rtv.-ben foglalt általános elvek és szabályok rendőrségi alkalmazása

Mielőtt az Rtv. az V. és VI. Fejezeteiben az egyes intézkedésfajtákat és kényszerítő eszközöket szabályozná, az I. és IV. Fejezeteiben generálisan is tartalmaz rendelkezéseket a Rendőrség feladatairól, valamint a Rendőrség működésével és tevékenységeivel kapcsolatos általános elvekről és szabályokról. E két utóbbi Fejezet közül a IV. vizsgálatára az Rtv. 92. §-ának (1) bekezdése alapján a Testületnek *expressis verbis* is kiterjed a hatásköre. Az Rtv. I. Fejezetét pedig azért teheti vizsgálódása tárgyává, mert a IV. Fejezetben (amelyre tehát *ex lege* van hatásköre a Testületnek) fellelhető 11. §-ának (1) bekezdése, illetve 13. §-ának (2) bekezdése szerint a rendőr köteles feladatait a törvényes előírásoknak megfelelően teljesíteni, a törvény rendelkezésének megfelelően intézkedni; márpedig az I. Fejezetben foglalt, a Rendőrség feladataira vonatkozó általános szabályok is a rendőrökre vonatkozó, betartandó törvényi előírások. Mindezek miatt az Rtv. I. Fejezetében foglalt szabályok betartását – és adott esetben az Rtv. más fejezeteiben, illetve egyéb, a rendőrökre kötelezettséget megállapító törvényekben foglalt rendelkezések érvényesülését is –, az Rtv. 11. §-a (1) bekezdésének, valamint 13. §-a (2) bekezdésének bekapcsolásával a Testületnek módjában áll és hatáskörébe tartozik vizsgálni.

Mindezek alapján a Testület itt bemutatandó ügyei majd mindegyikében vizsgálata tárgyává tette az Rtv. I. és IV. Fejezeteiben foglalt általános rendelkezéseket. Az ezekkel kapcsolatos testületi megállapítások tömören a következők voltak.

a) Az Rtv. 2. §-ának (1) bekezdése szerint a Rendőrség védelmet nyújt az életet, a testi épséget, a vagyonbiztonságot közvetlenül fenyegető vagy sértő cselekményekkel szemben, felvilágosítást és segítséget ad a rászorulóknak. A Rendőrség tiszteletben tartja és védelmezi az emberi méltóságot, óvja az ember jogait. Az Rtv. ezen szabályai eddig főleg a rendőri intézkedések hangnemének vizsgálatai során jutottak jelentőséghez. Ebben a témakörben számos eset

említhető. Több esetben [pl: 64/2008. (VIII. 18.) sz. és a 65/2008. (VIII. 18.) sz. állásfoglalások] az emberi méltósághoz való alapvető jog súlyos sérelmét lehetett megállapítani amiatt, mert az intézkedő rendőrök – hangfelvétellel is dokumentáltak – súlyosan udvariatlan, rendőrhöz méltatlan, jó ízlést sértő hangnemben szólták le a panaszosokat. A Testület ezeknél az eseteknél kifejtette, hogy még ha a panaszos provokatívan is szól a rendőrhöz, a rendőrtől magasabb erkölcsi tartás, fokozottabb türelmesség és tolerancia várható el, mert őt az Rtv. kiemelkedő közjogi jogosítványokkal ruházza fel, amelyek miatt ugyanakkor szigorúbb követelmények is támaszthatók velük szemben. A fent említett két ügyben a Testület állásfoglalásával az országos rendőrfőkapitány is egyetértett, a panaszoknak helyt adott. Más esetekben [pl: 31/2008. (VII. 9.) sz. állásfoglalás] a Testület csekély súlyú alapjogsérelmet állapított meg amiatt, mert a rendőrök, miközben magánterületen bebocsátás nélkül, de jogszerűen intézkedtek, folyamatosan szidalmazták a panaszost, fenyegetően beszéltek vele, ami különösen egy ilyen helyzetben – amikor a panaszos fokozottan ki volt szolgáltatva a közhatalmat gyakorló, intézkedő rendőröknek – alkalmas volt arra, hogy a panaszosban felháborodást keltsen, és sértette az emberi méltósághoz való jogát. A Testület azonban ebben az esetben mérlegelte azt is, hogy a panaszosok magatartása is közrehatott abban, hogy az intézkedő rendőrök nem megengedhető hangnemben nyilvánultak meg, miután bebocsátásukat – egyébként ésszerű indok hiányában – megtagadták. A Testület végül ezért döntött úgy, hogy a konkrét intézkedés során az arrogáns hangnem – noha kifogásolható volt – nem érte el azt a szintet, amely az emberi méltósághoz való jog súlyos mértékű sérelmét jelentené.

Az 56/2008. (VIII. 4.) sz. állásfoglalásban a rendőr minden konkrét ténybeli alap nélkül a panaszost falopással „vádolta”, és az intézkedés hangneme sem volt megfelelő. Ebben az esetben a Testület az eset összes körülményét figyelembe véve arra a következtetésre jutott, hogy a rendőri eljárás a csekély mértéket meghaladó fokban sértette a panaszos méltósághoz fűződő jogát, ezért ebben az esetben is megküldte állásfoglalását az országos rendőrfőkapitánynak, aki utóbb a panasznak részben adott helyt.

Bizonyos feltételek fennállásakor akár intézkedés hiányában is okozhat alapjogsérelmet a rendőr kapcsolatba lépése magánszemélyekkel, a velük szembeni viselkedés, az alkalmazott hangnem stb. által. Hiszen ilyenkor a rendőr nem magánszemélyként lép fel, az adott szituációban nem két egyenlő fél kerül kapcsolatba; ez a reláció – külön Rtv.-beli nevesítés nélkül is – tartalmaz közhatalmi elemet. Ezen álláspontjának a Testület első alkalommal 58/2008. (VIII. 4.) sz. állásfoglalásában adott hangot, és a panaszosok gyülekezési jogának csekély fokú sérelmét állapította meg abban az esetben, amikor a rendőr egy politikai célú rendezvényt követően egy politikai szimbólumként használt zászló lobogtatásának az abbahagyását kérte a panaszosoktól. A Testület a panaszt annak ellenére kivizsgálta, hogy rendőri intézkedésre nem került sor, és

ezen eljárását a panaszosok és az intézkedő rendőr közötti viszony közhatalmi elemet tartalmazó jellegével indokolta.

Az Rtv. 2. §-ának (1) bekezdése a 118/2008. (X. 21) és a 127/2008. (X. 29) számú állásfoglalásokban is különös jelentőséget kapott. Itt ugyanis e szakasz alapján az emberi méltósághoz való jog súlyos sérelmét állapította meg a Testület amiatt, hogy egy egyébként szakmai és taktikai hibáktól is terhelte akció során a rendőrök több ártatlan személyt térdelő helyzetbe kényszerítettek, miközben ráadásul félelemkeltő módon tűzkész állapotban lévő fegyverekkel folyamatosan rájuk céloztak, még akkor is, amikor már kiderült, hogy nem ők az akció során keresett veszélyes bűnelkövetők. Az országos rendőrfőkapitány ebben az esetben – a Testület álláspontját elfogadva – a panaszoknak helyt adott.

E bekezdés első fordulatát – a rendőr felvilágosítás-adási és segítségnyújtási kötelezettségét [vö. Rtv. 24. § (1) bekezdés] – vizsgálta a Testület 139/2008. (XI. 26.) számú állásfoglalásában, de nem állapította meg a panaszos oldalán alapjogsérelmet, amikor a panaszos nem kapott ugyan felvilágosítást és segítséget a rendőrségtől, de ennek oka az volt, hogy ő visszaélészerűen szerette volna a jogait gyakorolni, a célját elérni. (Egy szabálysértési határozat ellen kívánt személyesen kifogást benyújtani a rendőrkapitányságon félfogadási időn kívül, mikor azt félfogadási időben, vagy egyébként postai úton is megtehetette volna).

A Testület álláspontja az, hogy az Rtv. 2. § (1) bekezdését, amely az ember jogainak óvásáról szól, értelemszerűen alkalmazni kell az Rtv. 17. § (1) bekezdésében, valamint a 19. § (1) bekezdésében, azaz a rendőrséget egyes alapjogok jogszerű korlátozására felhatalmazó rendelkezések alkalmazásakor is. Ezek szerint ugyanis a Rendőrség a feladatának ellátása során a testi épséghez, a személyes szabadsághoz, a magánlakás, a magántitok és a levéltitok sérthetlenségéhez, a személyes adatokhoz, valamint a tulajdonhoz fűződő jogokat a törvényben foglaltak szerint korlátozhatja; valamint a jogszabályi előírások végrehajtását szolgáló rendőri intézkedésnek mindenki köteles magát alávetni, és a rendőr utasításának engedelmeskedni.

Az emberi méltóság megsértését állapította meg a Testület azokban az ügyekben is, amelyekben a 2008. április 11-ei tömegtüntetések alkalmával előállított panaszosok fogvatartása során az elhelyezés módja megalázó volt. Nem volt megfelelő szellőzés és tisztálkodási, vízvételi lehetőség, továbbá nem adtak enni a panaszosoknak.

b) Az Rtv. 13. §-a az intézkedési kötelezettséget és az intézkedéssel szemben támasztott általános követelményeket tartalmazza. Ezen szabályok értékelését több kontextusban is elvégezte a Testület.

Az Rtv. 11. §-ának (1) bekezdésében foglalt – a rendőr köteles a szolgálati beosztásában meghatározott feladatait a törvényes előírásoknak megfelelően teljesíteni –, illetve a 13. § (2) bekezdése szerinti – a rendőr köteles a törvény rendelkezésének megfelelően, részrehajlás nélkül intézkedni – kötelezettségek együttes érvényesülését a 105/2008. (X. 8.) sz. állásfoglalás keretében vonta a Testület vizsgálata körébe, és mindkét rendelkezés megsértését megállapította az alábbi tényállás tekintetében. A panaszost rendőrök keresték fel otthonában, és felszólították, hogy adja át a bíróság által a panaszos és volt felesége között lefolyt válóper során jóváhagyott egyezség értelmében a volt feleségét megillető bútorokat. Mivel a rendőrök a hatályos jogszabályok értelmében csak kifejezett végrehajtói felkérés alapján vehettek volna részt a volt feleség jogérvényesítésében, ráadásul a volt feleség jelenlegi élettársa szintén rendőr, aki az intézkedő rendőrökkel azonos kapitányságon szolgál, a Testület megállapította, hogy a rendőri intézkedés mind a törvényes, mind pedig a részrehajlás nélküli intézkedés követelményét megsértette, ami a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogának és a jogbiztonság elvének jelentős mértékű sérelmét eredményezte. A Testület állásfoglalását megküldte az országos rendőrfőkapitánynak, aki a Testület állásfoglalásával teljes mértékben egyetértve a panasznak utóbb helyt adott.

A 13. §-ban foglalt rendelkezések kapcsán 28/2008. (VII. 9.) sz. állásfoglalásában fejtette ki a Testület, hogy az intézkedési kötelezettség teljesítését a jogbiztonság elvének és azzal összefüggésben a személyek tisztességes eljáráshoz fűződő jogának összefüggésében kell vizsgálni. Az Alkotmánybíróság 9/1992. (I. 30.) AB határozatában [ABH 1992, 65–66.] rögzíti, hogy az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdése által lefektetett jogállamiság elvének nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság érvényesülése nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az 56/1991. (XI. 8.) AB határozat szerint: „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 fejtik ki a tevékenységüket.” [ABH 1991, 456.]

Ilyen tekintetben a jogbiztonság alkotmányos követelménye szoros kapcsolatot mutat a tisztességes eljáráshoz fűződő alapjoggal, amelyben egyértelműen benne foglaltatik, hogy az állampolgárok jogainak és érdekeinek védelmében az erre jogosult és kötelezett szervek a jogszabályokban lefektetett előírásoknak megfelelően lépjenek fel.

A jogszabályban rögzített intézkedési kötelezettség fentiek értelmében a jogbiztonság követelményéből és az ahhoz erős szálakkal kötődő tisztességes eljáráshoz fűződő jogból fakadóan megkívánja, hogy a jogszabályok előírásainak betartását az erre kijelölt hatóságok figyelemmel kísérik,

kontrollálják, továbbá a jogsértő cselekményeket megfelelően szankcionálják. Így ha egy állampolgár a jogszabályok megsértését észleli, ezen alapvető jogára tekintettel is lehetősége kell, hogy legyen arra, hogy a helyzet orvoslása, a sérelem kiküszöbölése céljából a megfelelő hatóságokhoz forduljon, és a szükséges intézkedések megtételében bízson.

Az utalt konkrét esetben a sérelmezett rendőri mulasztás (a panaszos őt magát nem érintő közlekedési szabálysértést jelentett be, amellyel a rendőrség nem foglalkozott) a panaszost személyében közvetlenül semmilyen módon nem érintette, ezért elbírálására a Testületnek az Rtv. alapján nem volt hatásköre.

Ezzel szemben azon panaszos esetében [147/2008. (XII. 3.) sz. állásfoglalás], aki a birtokvédelmi kérelmének helyt adó jegyzői határozat alapján kérte a helyi rendőrséget, hogy segítsenek neki visszajutni az abban meghatározott ingatlanba, amelyből a panaszost a felesége kizárta, a magánlakás sérthetlenségéhez és a tisztességes eljáráshoz való jog súlyos sérelme volt megállapítható. A konkrét ügyben a panaszos jogsérelmét elsősorban nem rendőri mulasztás, hanem a jegyzői határozat hiányosságai okozták, ugyanakkor a Testület álláspontja szerint egyrészt elvárható lett volna a rendőröktől, hogy legalább a lehetséges intézkedések kilátásba helyezésével megpróbálják a panaszos feleségét jobb belátásra bírni, másrészt a panaszos oldalán attól függetlenül jelentkezett jogsérelem, hogy a mulasztás az eljáró rendőröknek a komplex jogi helyzet és a hiányos jegyzői határozat miatt nem, vagy csak nagyon csekély mértékben volt felróható.

c) A Testület az általános rendelkezések közül legtöbbször – majdnem az összes ügyben – az Rtv. 15. és 16. §-ait vizsgálta. A 15. § rendelkezik az arányosság követelményéről. Eszerint a rendőri intézkedés nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával. Több lehetséges és alkalmas rendőri intézkedés, illetőleg kényszerítő eszköz közül pedig azt kell választani, amely az eredményesség biztosítása mellett az intézkedéssel érintettre a legkisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással jár.

A 16. § a kényszerítő eszközök alkalmazásának követelményeit tartalmazza. E szabályokat a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 62/2007. (XII. 23.) IRM rendelet (a továbbiakban: Szolgálati Szabályzat) 57–58. §-ai még tovább pontosítják, kimondva pl. azt is – és ezt a Testület a 84/2008. (IX. 10.) sz. állásfoglalásában külön is hangsúlyozta –, hogy az arányosság követelménye a kényszerítő eszközök tekintetében a fokozatosság követelményével is kiegészül, a kényszerítő eszközök Rtv.-ben szabályozott sorrendje fokozatosságot is jelent. Néhány példa az arányosság követelményének meg nem tartására: Az emberi méltósághoz való jog csekély súlyú sérelmét állapította meg a Testület a 21/2008. (VI. 25.) sz. állásfoglalásában amiatt, mert a ruházat-átvizsgálást végző

rendőr szó nélkül testi kényszernek minősülő módon „szétrúgta” a panaszos lábait ahelyett, hogy előbb felszólította volna, hogy álljon terpeszbe [vö. 23/2008. (VI. 25.) sz. állásfoglalás].

Számos, az arányosság hiányát kifogásoló állásfoglalást hozott a Testület a 2008. április 11-ei, Clark Ádám téri demonstrációkkal összefüggésben [így pl.: 30/2008. (VII. 9.) sz., a 32/2008. (VII. 9.) sz., a 33/2008. (VII. 9.) sz., 34/2008. (VII. 9.) sz., a 42/2008. (VII. 16.) sz., 43/2008. (VII. 16.) sz., illetve a 45/2008. (VII. 9.) sz. és 47/2008 (VII. 16.) sz. állásfoglalások].

A Testület álláspontja szerint a tömegoszlatás során a rendőri felszólítások és a helyszín teljes körbezárása között olyan kevés idő (mindössze néhány perc) telt el, amely nem volt elegendő arra, hogy a 200-300 fős, egyébként békésen viselkedő tömeg el tudja hagyni a helyszínt. A jogszabályi rendelkezések alapján, valamint arra figyelemmel, hogy a tömeg nem mutatott tevőleges fizikai ellenállásra utaló jeleket, és megkezdte a helyszín elhagyását, a Testület az arányosság követelményével ellentétesnek minősítette a Rendőrség azon eljárását, melynek során arra hivatkozva, hogy a demonstrálók a rendőri felszólításnak a szükséges idő biztosítása ellenére nem tettek eleget, a rendőri egységek teljesen körbezárták a gyülekezőket, és megkezdtek az igazoltatáson túlmenően a jelenlévők előállítását is.

A tömeges előállításokkal és a bilincselésekkel kapcsolatban a Testület szükségesnek tartotta rögzíteni, hogy az április 11-ei előállítások jogalapja a legtöbb esetben jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség, egy-egy esetben pedig rendzavarás, garázdaság, illetve közbiztonságra különösen veszélyes eszközzel kapcsolatos szabálysértés volt. A Testület látókörébe került ügyekben előállított személyek – állításuk szerint –, amikor az igazoltatásukra került sor, az intézkedő rendőröknek engedelmeskedtek, igazolták magukat, ellenállást nem tanúsítottak, nem keresték a konfliktust a Rendőrséggel. Ezt a panaszosokkal kapcsolatban a rendőregi dokumentumok sem cáfolták.

A fentiek alapján a Testület véleménye szerint nem volt megállapítható olyan körülmény, amely indokul szolgálhatott volna a gyülekezők ilyesfajta tömeges előállítására, ráadásul több esetben velük szemben testi kényszer, bilincs, illetve ún. műanyag gyorskötöző alkalmazására. Figyelemmel arra, hogy a szabálysértési eljárások lefolytatására csupán igazoltatás foganatosítása által is lett volna lehetőség, a Testület megállapíthatónak látta, hogy a Rendőrség eljárása sértette az Rtv. 15. §-át. A Testület gondolatmenetének lényege tehát az volt, hogy még amennyiben a rendőrök úgy is ítélték meg, hogy a jelenlévők szabálysértést követnek el, mivel a tömeg békés volt, a szabálysértési eljárások későbbi lefolytatásához és a tömeg feloszlatásához elegendő lett volna, ha a résztvevőket igazoltatják. Mivel ennél lényegesen jelentősebb jogkorlátozást megvalósító eszközhöz folyamodott a rendőrség, az intézkedések sértették az arányosság követelményét.

Szintén sérült az Rtv. 16. §-a, amelynek értelmében a rendőr kényszerítő eszközt csak az arányosság elvének figyelembe tartásával alkalmazhat úgy, hogy az nem okozhat aránytalan sérelmet az intézkedés alá vontnak. Nincs helye a kényszerítő eszköz további alkalmazásának, ha az ellenszegülés megtört, és a rendőri intézkedés eredményessége enélkül is biztosítható.

Az arányosság kérdéskörére példa az 54/2008. (VIII. 4.) sz. ügy, amelyben a panaszos azt állította, hogy miközben gépjárművével közúton közlekedett, egy másik civil gépjármű elé vágott, és annak civil ruhás sofőrje őt megállásra próbálta kényszeríteni, előbb csak kézjelekkel, majd az útról leszorítással, hirtelen fékezésekkel. Mikor a panaszost – aki trükkös lopástól tartott, és ezért nem állt meg – sikerült megállítania, a civil ruhás személy őt feltartóztatta, és vele szemben testi kényszersert alkalmazott, mert a panaszos nem akarta igazolni magát. Ebben az állásfoglalásban is jól érzékelhető volt az aránytalan eljárás, ugyanis a panaszos gépjárművel való üldözése, leszorítása, majd a vele szemben alkalmazott testi kényszer szükségtelenül és indokolatlanul veszélyeztette az ő testi épségét – nem is beszélve arról, hogy a panaszos számára az események végéig nem is derült ki, hogy vele szemben egy rendőr „intézkedik”. Ugyanakkor a 83/2008. (IX. 10.) sz. állásfoglalásban annak ellenére nem lehetett az arányosság követelményének, valamint a panaszos alapvető jogainak a sérelmét megállapítani, hogy ő a vele szemben foganatosított kényszerítő eszköz-alkalmazás során több fizikai sérülést is elszenvedett. A Testület – igazságügyi orvosszakértő bevonásával – megállapította, hogy a panaszos sérülései nem bántalmazásra utaltak, hanem azokat a kényszerítő eszközök alkalmazása során azért szenvedte el, mert megfélemezésére, ellenszegülésének leküzdésére volt szükség. Az intézkedő rendőrök tehát ebben az esetben nem sértették meg az arányosság követelményét.

Kardinális kérdés volt az arányosság követelménye a 84/2008. (IX. 10.) sz. állásfoglalásban is. Itt a rendőrök testi kényszersert és bilincset alkalmaztak a robogóval szabálytalanul közlekedő panaszossal szemben, akit a rendőrkapitányságra elő is állítottak, mert nem tudta magát igazolni. A helyszínen azonban az intézkedés közben megjelent a panaszos élettársa, aki igazolni tudta volna a személyazonosságát. Ezt a rendőrök nem fogadták el, ezért került sor a további, súlyosabb alapjog-korlátozásokkal járó cselekményekre, amelyek a Testület megállapítása szerint súlyosan sértették a panaszos személyi szabadságát és testi épséghez való alapvető jogát. Arányosabb lett volna ugyanis, ha az intézkedő rendőrök az Rtv. 29. §-ának (2) bekezdése alapján elfogadják a panaszos élettársának igazolását, és így a további kényszerítő eszközök alkalmazását és az előállítást mellőzik – különös tekintettel arra, hogy a szükséges – és az élettárs által közölt – adatok birtokában a szabálysértési eljárás lefolytatásának semmilyen akadálya nem lett volna. Az országos rendőrfőkapitány azonban ezekben a kérdésekben eltérő véleményen

volt, és a panasz elutasításáról döntött.

Fontos megállapítást tett a Testület a 125/2008. (X. 29.) sz. állásfoglalásában is, amikor a többi rendőri intézkedéshez hasonlóan az Rtv. 30. §-ában foglalt fokozott ellenőrzés elrendelésére is alkalmazandónak mondta ki az arányosság követelményét. A fokozott ellenőrzés elrendelése ugyanis az intézkedések jogalapjait tekintve a jogszabályi felhatalmazáson túli felhatalmazást konstituálhat, ezért indokoltsága, megalapozottsága az arányosság követelményének szempontjából vizsgálható (pl. egy demonstráció miatt elrendelt fokozott ellenőrzés lehetőleg csak e demonstráció idejére és helyszínére terjedjen ki).

A 110/2008. (X. 21.) sz. ügyben a Testület a véleménynyilvánításhoz való jog gyakorlása kapcsán vizsgálta az arányosság követelményét. A Testület álláspontja szerint egy adott személy véleménynyilvánítási szabadságába – természetesen mások jogainak tiszteletben tartása mellett – beletartozik az, hogy véleményét egy transzparenszel megjelenítse, de az is, hogy végül úgy döntsön, nem él ezzel a lehetőséggel. Mindezek miatt a Testület aggályosnak, és a véleménynyilvánítási jog aránytalan – és ezért nem jogszerű – korlátozásának tartja, ha a véleménynyilvánítási jogukkal élni készülő személyeket a közhatalom képviselőiben eljáró szervek képviselői csomagátvizsgálás keretében arra kötelezik, hogy előzetesen bemutassák a véleménynyilvánítási szabadság körébe tartozó üzeneteiket, transzparensüket.

d) Az Rtv. 16. §-ának (4) bekezdése a kínzás, kényszervallatás, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód tilalmáról szól, az Alkotmány 54. §-át így a rendőri eljárásokra konkretizálja. Azokban a fent említett ügyekben, ahol a rendőrök az intézkedés során minősíthetetlen, személyeskedő, sértő hangnemet engedtek meg maguknak, ennek a súlyosságától függően a Testület gyakran a megalázó bánásmód tilalmának a megsértését is megállapította [pl. 64/2008. (VIII. 18.) sz. állásfoglalás]. Mivel ez a kérdéskör szoros összefüggésben van az emberi méltósághoz való joggal, központi problémaként merült fel a megalázó bánásmód a már említett 118/2008. (X. 21.) sz. állásfoglalásban. A Testület az EJEB *Musayeva v. Oroszország* ügyében, 2008. július 3-án hozott ítéletével összhangban megalázó bánásmódnak minősítette a panaszosok térdelő helyzetbe kényszerítését, amely mellett súlyosító körülmény volt az, hogy ezt a rendőrök félelemkeltő fellépéssel, fegyverekkel a panaszosokra célozva kényszerítették ki. Ugyanezt állapította meg a Testület a 82/2008. (IX. 1.) számú ügyben, amelyben az éhségstrájkot folytató panaszost durva, aránytalan kényszernek (a földön húzva végigvonszolták a folyosón orvosi vizsgálatra) vetették alá.

e) Az intézkedésekre és kényszerítő eszközök alkalmazására vonatkozó közös szabályok között szerepel az Rtv. 18. §-a is, melynek (1) bekezdése

biztosítja a fogvatartottak azon jogát, hogy hozzátartozójukat vagy más személyt értesíthessenek, ha pedig a fogvatartott nincs ilyen helyzetben, az értesítési kötelezettség a Rendőrséget terheli. E rendelkezést vizsgálta a Testület a Clark Ádám téri, 2008. április 11-ei tüntetések kapcsán, például a 43/2008. (VII. 16.) sz., a 46/2008. (VII. 16.) sz. és a 47/2008. (VII. 16.) sz. állásfoglalásokban – amikor a panaszosok azt sérelmezték, hogy a rendőrségi fogdába beléptetéskor megadták az értesíteni kívánt hozzátartozó adatait, ennek ellenére nem értesítették azokat – a Testület nem tartotta megfelelő indoknak az értesítési kötelezettség elmaradását arra hivatkozással, hogy a kérdéses napon tömeges volt az előállítás.

A Testület a 130/2008. (XI. 5.) sz. állásfoglalásban megállapította – többek között – azt, hogy az Rtv. rendelkezéséhez híven a hozzátartozó értesítését elsődlegesen a fogvatartott panaszosnak kellett volna biztosítani, ezt azonban a rendőrök neki nem engedték, ezért csak titokban tudta tájékoztatni ismerősét a hollétéről. A Testület azt is kimondta, hogy a hozzátartozó kiértesítése magában foglalja annak a kötelezettségét is, hogy ha a hozzátartozó a rendőrkapitányságon személyesen jelenik meg, neki a fogvatartottról kötelező megfelelő felvilágosítást adni; viszont a láthatást már nem kell minden esetben a rendőrségnek lehetővé tennie. Hasonló jogsértés megállapításáról szól a 128/2008 (XI. 5.) sz. állásfoglalás, amelyben a – rendőri tévedés miatt – előállított panaszos hosszú ideig tartó fogvatartása és meghallgatása során nem értesíthette hozzátartozóját telefonon a rendőrségről, és nem kapcsolhatta vissza mobiltelefonját, hogy 7 éves fiával beszélni tudjon.

f) Az Rtv. 20. §-a a rendőr szolgálati fellépésére és azonosíthatóságára vonatkozó szabályokat tartalmazza, amelyeket a Szolgálati Szabályzat 4. §-a egészít ki az „udvariassági” szabályok megállapításával. Az Rtv. 20. §-a taxatívén leírja, hogy a rendőr milyen eszközökkel igazolhatja magát (egyenruhája és az azon elhelyezett azonosító jelvénye, vagy szolgálati igazolványa és azonosító jelvénye), továbbá szól az intézkedések kötelező elemeiről (így pl. a rendőr köteles a nevét, azonosító számát, az intézkedés tényét és célját közölni, szolgálati igazolványát vagy azonosító jelvényét felmutatni, panasz lehetőségéről tájékoztatást adni). A rendőri intézkedések ezen kötelező törvényi feltételeinek hiánya miatt nagy számban érkeztek panaszbeadványok a Testülethez. A rendőri intézkedés kötelező formai elemeit a jogalkotó minden részletre kiterjedően igyekezett szabályozni, egészen az alapvető udvariassági formák rögzítésétől az alkotmányossági követelmények előírásáig. Ennek oka minden bizonnyal az, hogy kevés olyan élethelyzet van, amikor ilyen erős hatalmi és érdekkülönbség áll fenn a közvetlenül kapcsolatba kerülő ügyfél és hatóság között, miközben az eljárási cselekményeket (melyekhez a hatóság eszköztára meglehetősen széles) is minél szűkebb időkeretbe kellene beszorítani. Ezen indokok alapján, ha a szolgálati fellépés módja nem jogszabály

szerint történt, ha az intézkedések kötelező formai elemei hiányoztak, akkor a Testület általában a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogát vonta védelme alá. Ez az alapvető jog a jogállamiság és a jobbiztonság alkotmányos alapelvekből vezethető le az eljárási garanciákon keresztül, így az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdésén alapul [Vö. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 456., valamint 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 85.].

E problémakörre példa az 54/2008. (VIII. 4.) sz. állásfoglalás, amelyben a panaszos azt állította, hogy miközben gépjárművével közúton közlekedett, egy másik civil gépjármű elé vágott, és annak civil ruhás sofőrje őt megállásra próbálta kényszeríteni, előbb csak kézjelekkel, majd az útról leszorítással. Mikor a panaszost sikerült megállítania, a civil ruhás személy őt feltartóztatta, és vele szemben testi kényszert alkalmazott, mert a panaszos nem akarta igazolni magát. Mindezt azonban úgy, hogy az egykor rendőrként szolgált panaszos számára – elmondása szerint – mindvégig nem derült ki, hogy vele szemben „rendőri intézkedésre” került sor, mert a civil ruhás személy semmilyen az Rtv.-ben, illetve a Szolgálati Szabályzatban írt módon nem igazolta rendőri mivoltát. Ilyen körülmények között a Testület – egyéb alapvető jogok mellett – a tisztességes eljáráshoz való jog súlyos sérelmét állapította meg, és e megállapításait az országos rendőrfőkapitány részben el is fogadta, mert a panasznak határozatában részben helyt adott.

Ugyancsak nem volt összhangban a jogszabályi előírásokkal az eljáró rendőrök azon közlése, amely szerint a nevüket már nem kötelesek közölni abban az esetben, ha az intézkedés alá vont személy az azonosító számukat már ismeri. Nevük közlésének megtagadásával így megsértették az Rtv. 20. §-át, amely a panaszos tisztességes eljáráshoz és a személyes adatok védelméhez való jogának csekély fokú sérelmét valósította meg [18/2008. (VI. 11.) sz. állásfoglalás]. Nem jogszerűen jártak el továbbá a rendőrök azzal a panaszossal szemben sem, akinek az intézkedést követően is csak kérdésre adtak felvilágosítást az intézkedés okáról, ezért a Testület ebben az esetben is megállapította a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogának csekély fokú sérelmét [111/2008. (X. 21.) sz. állásfoglalás].

A Testület többször vizsgálta e jogszabályi rendelkezések kapcsán a rendőrök szabálytalan öltözékét is. A rendőrök beazonosíthatósága érdekében az Országos Rendőrfőkapitánynak a Magyar Köztársaság Rendőrsége Öltözködési Szabályzatának kiadásáról szóló 12/2006. (IX. 27.) ORFK utasítása és annak mellékletei részletesen szabályozzák a különböző alkalmakra rendszeresített rendőri ruházatokat, és azokon az azonosító jelvény viselésének helyét. Azonban ha ezeket a rendelkezéseket nem is tartották be maradéktalanul (pl. nem a megfelelő helyen viselik az azonosító jelvényt), de az egyes rendőrök ennek

ellenére könnyen azonosíthatók voltak, akkor ez a szabálytalanság nem feltétlenül járt együtt a panaszos alapvető jogainak sérelmével.

A rendőr azonosíthatóságával kapcsolatban a Testület még az ún. sisakszámok apropóján tett fontos megállapításokat. Többször előfordult ugyanis, hogy a – különböző rendezvények, demonstrációk helyszínén intézkedő – rendőrök sisakszáma megfelelő és látható módon fel volt tüntetve, de az azonosító jelvény száma nem egyezett a sisakszámmal, és az azonosító jelvény száma nem is volt feltüntetve sehol a rendőrök öltözékén. Ez a megoldás pedig aggályos, mert a hatályos jogszabályi előírások pusztán a sisakszám mint egyedüli azonosító feltüntetését nem teszik lehetővé, viszont az azonosító jelvény alkalmazását minden esetben megkövetelik. A bevetési sisakon szereplő sisakszám egy általában három betűből és három számból álló azonosító jel, ennek képzési és kiosztási módszeréről azonban nincsen rendelkezés a vonatkozó jogszabályokban, ezért az sincs jogszabályi szinten rendezve, hogy ezek a számok ugyanúgy csak egy rendőrhöz köthetők-e, mint az azonosító jelvények számai. Bizonytalan és kiszámíthatatlan helyzetet teremt tehát, ha a rendőrt pusztán sisakszáma alapján van lehetőség beazonosítani; ezt a helyzetet pedig leginkább a jogalkotónak áll módjában a jogbiztonság kritériumainak megfelelően rendezni. [Vö. 171/2008. (XII. 17.) sz., 172/2008. (XII. 17.) sz., illetve 174/2008. (XII. 17.) sz. állásfoglalások.]

Amellett, hogy az Rtv. 20. §-a rögzíti a rendőr azon kötelezettségét, hogy magát az intézkedés megkezdésekor azonosítsa, az intézkedés tényét és célját szóban közölje, a rendelkezés azt is előírja, hogy az V. és VI. Fejezetben foglalt intézkedések, illetve kényszerítő eszközök alkalmazását követően a rendőr köteles az intézkedés alá vont személyt tájékoztatni az Rtv. szerinti panasz lehetőségéről.

A fenti rendelkezések oka – ahogyan a Testület 166/2008. (XII. 17.) sz. állásfoglalásában kifejti –, hogy csak abban az esetben gyakorolható érdemben a rendőrség közhatalmi tevékenységének társadalmi monitorozását lehetővé tévő panasztételi jog, ha az intézkedéssel érintett személlyel az intézkedés okát olyan részletességgel közlik, amelynek alapján megfelelően meg tudja ítélni a vele szemben foganatosított intézkedés jogszerűségét. Amennyiben a rendőr nem az intézkedés valódi okát jelöli meg, ez a cél értelemszerűen nem valósulhat meg, ami sérti az érintettnek a fentiekben részletesen taglalt, tisztességes eljáráshoz való jogát. Ebből kiindulva az adott esetben problematikusnak találta a Testület, hogy az eljáró rendőr olyan módon jelölte meg az igazoltatás okát, amely igazi támpontot nem nyújtott az intézkedés alá vont személynek az intézkedés okával kapcsolatban.

A panasz lehetőségéről való tájékoztatásban – minthogy a megfelelő tájékoztatás az állampolgári jogérvényesítés elengedhetetlen feltétele és minthogy a szakasz az „e törvény szerinti panasz lehetőségéről” szól – értelemszerűen benne foglaltatik a Testület eljárásáról való tájékoztatás

követelménye is. Felhívja ezért a Testület a rendőri vezetés figyelmét arra, hogy az állománynak meg kell adni azt az eligazítást, amely lehetővé teszi, hogy az intézkedő rendőrök az érintetteknek részletes felvilágosítást tudjanak adni a rendelkezésre álló panaszlehetőségek között a Testület eljárásáról.

g) A rendőrnek az Rtv. 24. §-ában foglalt segítségnyújtási és felvilágosítás-adási kötelezettségét elsősorban olyan panaszbeadványok érintették, amelyekben a panaszosok valamilyen épületbe vagy területre belépés kapcsán szerettek volna információt kapni az intézkedő rendőrtől a vonatkozó előírásokról. A Testület az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium V. kerület, Roosevelttéri épületébe [17/2008. (VI. 11.) sz. állásfoglalás], valamint az egyik budapesti kerületi rendőrkapitányság objektumába belépő [148/2008. (XII. 3.) sz. állásfoglalás], illetve az Országház előtt lezárt terület elhagyására felszólított panaszosok [18/2008. (VI. 11.) sz. állásfoglalás] vonatkozásában egyaránt megállapította a tájékoztatás elmaradása okán a tisztességes eljáráshoz való jog csekély fokú sérelmét. A 2/2008 (V. 7.) sz. állásfoglalásban a szolgálatot teljesítő rendőr a március 15-ei ünnepségre igyekvő panaszosnak azt a téves tájékoztatást adta, hogy a zászlófelvonás helyszínére nem lehet belépni, holott látni lehetett, hogy távolabb a rendőrök beengedik az embereket. Minthogy a panaszos utóbb, egy beeresztési ponton bejutott a helyszínre és részt vett az ünnepségen, az alapvető jogai nem szenvedtek sérelmet. A 91/2008. (IX. 24.) sz. állásfoglalásban a kapusszolgálatot ellátó rendőr nem tudta megmondani a panaszosnak, hogy a rendőrségi objektumba való belépéskor a belépő személyi okmányainak elvételét, adatainak feljegyzését milyen jogszabályok alapján végzik. Emiatt a Testület a tisztességes eljáráshoz való jog csekély fokú sérelmét állapította meg.

2. Az egyes rendőri intézkedésekkel kapcsolatos ügyek

a) Igazoltatás és adatok rögzítése az igazoltatás során

A Testület az igazoltatást mint rendőri intézkedést szinte mindegyik érdemi panaszügyben vizsgálta. Ennek oka, hogy a panaszbeadványok jelentős része az igazoltatások jogosságát és szabályosságát kifogásolta; továbbá, hogy az igazoltatás az a rendőri intézkedés, amely általában megelőz és megalapoz minden további intézkedést és kényszerítő eszköz-alkalmazást. A szerteágazó és sokoldalú vizsgálatokból ezért most csak a főbb elvi jelentőségű megállapítások kerülnek bemutatásra.

Az igazoltatásról az Rtv. 29. §-a rendelkezik, amelyet kiegészít a Szolgálati Szabályzat 38. §-a; de fontos információkat közöl az ORFK által 2008-ban az állampolgárok részére kiadott – de normatív kötőerővel nem rendelkező – tájékoztató a rendőri igazoltatásról is [vö. 84/2008. (IX. 10.) sz. állásfoglalás]. E

szabályok alapján a Testület már működése elején, a 20/2008. (VI. 25.) sz. állásfoglalásában leszögezte, hogy az igazoltatás, mint minden rendőri intézkedés célhoz kötött, nem lehet önmagáért való, önkényes, megfélemlítő jellegű, mindig kell lennie valamilyen – Rtv.-ben foglalt – alapjának és céljának.

A Testület egy későbbi ügyében, a 149/2008. (XII. 3.) sz. állásfoglalásában is kimondta elvi élel, hogy igazoltatáskor minden esetben lennie kell valamely törvényi jogalpnak és célnak. Ennek fényében a kongói állampolgárságú panaszos – akit előzetes igazoltatás nélkül rendőrautóba ültettek, megbilincseltek, majd előállították – alapjogainak súlyos fokú sérelmét állapította meg a Testület. A rendelkezésre álló bizonyítékok alapján nem forgott fenn az Rtv. 29. §-ának (1) bekezdése szerinti igazoltatási célok egyike sem; továbbá az, hogy a panaszost az út mentén történő stoppolása miatt akarták igazoltatni, nem teremtett törvényes alapot az igazoltatására. A Testület továbbá megállapította, hogy az igazoltatás jogszerűtlensége miatt a panaszossal szemben foganatosított többi rendőri intézkedés (a ruházat átvizsgálása, az előállítás) és a kényszerítő eszközök (testi kényszer és bilincs) alkalmazása eleve jogszerűtlen volt, s ezáltal sértették a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogát, személyi szabadságát, az emberi méltósághoz való jog részét képező személyi integritáshoz való jogát, a kegyetlen, embertelen, megalázó elbánás tilalmát, továbbá a testi épséghez fűződő alapvető jogát. Az országos rendőrfőkapitány utóbb a Testület megállapításaival csak bizonyos tekintetben értett egyet, és a panasznak részben adott helyt.

A megfelelő alap és cél hiánya – és emiatt a panaszosok tisztességes eljáráshoz való alapvető jogainak sérelme – a legtöbbször olyan esetekben merült fel, amikor a panaszosok kép- vagy hangfelvételt készítettek rendőrökről, és aztán a rendőrök emiatt intézkedtek velük szemben. A rendőrök azonban, különösen amikor közhatalmat gyakorolnak, ugyan egy egyenruhát viselő hivatásos állomány tagjai, tevékenységüket mégsem „arctalan tömegként” végzik, hanem egyéni, személyes felelősséggel tartozó tisztségviselőként, beazonosíthatóságukhoz ezért fokozott közérdek fűződik – ez pedig adott esetben akár a személyiségi jogaik terhére is érvényesülhet. Ezt alátámasztandó a Testület hivatkozott az 54/2000. (XII. 18.) AB határozatnak [ABH 2000, 516.] a témával kapcsolatos megállapításaira. A Testület ebből a megfontolásból arra az álláspontra helyezkedett, hogy a rendőrség tevékenységének dokumentálása önmagában nem szolgáltatathat alapot arra, hogy a dokumentálást végzővel szemben – megfélemlítő, elrettentő célból – a rendőrök intézkedést kezdeményezzenek, ha más okszerű indok egyébként nem áll fenn.

A rendőrök fényképezésének problémakörét vizsgálták a következő állásfoglalások: 20/2008. (VI. 25.) sz., 64/2008. (VIII. 18.) sz., 65/2008. (VIII. 18.) sz., 66/2008. (VIII. 18.) sz., 80/2008. (IX. 1.) sz., 126/2008. (X. 29.) sz., valamint a 140/2008. (XI. 26.) sz. állásfoglalás. Az eddigi tapasztalatok alapján

kiemelendő a 66/2008. (VIII. 18.) sz. állásfoglalás; itt ugyanis a rendőr az öt néha kifejezetten provokáló módon fényképező panaszost mindössze felszólította ezen cselekedetének abbahagyására, illetve a fényképezés okáról érdeklődött, de a panaszossal szemben nem intézkedett, még akkor sem, amikor a panaszos erre próbálta őt kihívó megjegyzéseivel rászorítani. Ebben az esetben, mivel a rendőr megőrizte türelmét és önuralmát, nem is lehetett semmifajta alapjogsérelmet megállapítani a panaszos oldalán.

Az igazoltatással kapcsolatosan a 80/2008. (IX. 1.) sz. állásfoglalásban a Testület azt – a 20. §-sal összefüggő elvet – is rögzítette, hogy aggályos és a tisztességes eljáráshoz való alapvető jog sérelmét okozhatja, ha az intézkedő rendőr maga sincs tisztában saját intézkedésének jogszabályi alapjával, és emiatt azt nem, vagy tévesen jelöli meg az intézkedés alá vont személynek. Ezzel ugyanis az intézkedés alá vont személy jogorvoslati és panaszjogát csorbítja, mert ha a személy ezekkel élni kíván, nem fogja tudni pontosan, mi ellen is kell jogorvoslatot kérnie vagy panaszt tennie.

Több esetben, demonstrációk miatt fokozott ellenőrzés is elrendelésre került, a rendőrök azonban – tévesen – mégsem ezt jelölték meg intézkedésük jogalapjaként, ami pedig a panaszosok számára félrevezető lehetett [pl. a 65/2008. (VIII. 18.) sz. állásfoglalásban a helyszínbiztosítás parancsnokának utasítása lehetett volna az intézkedés alapja, az intézkedő rendőr azonban mégis azt mondta a panaszosnak, hogy igazoltatására azért került sor, mert a rendőrnek mindenkit igazoltatnia kell, aki vele szóba elegyedik].

Az igazoltatás szabálytalanságára való tekintettel (is) állapított meg súlyos alapjogsérelmet a Testület 10/2008. (VI. 11.) számú állásfoglalásában. Nevezett esetben az intézkedő rendőrök a gyalogosan közlekedő – közrendet nem zavaró, jogszerű magatartást tanúsító – panaszost az Rtv. 20. §-ának (2) és (3) bekezdését figyelmen kívül hagyva, a gépjárműből kiszólva szólították fel személyazonosságának igazolására. A panaszos az első felszólításnak nem tett eleget, ezt követően a rendőrök ismételten a gépjárműből felszólítva kísérelték meg igazoltatást. Amikor a panaszos ennek sem tett eleget, az intézkedő rendőrök a gépjárműből kiszálltak és a panaszost testi kényszer alkalmazásával a kocsihoz nyomták és megbilincseltek, majd négy órán keresztül előállították. A Testület megállapította az igazoltatás szabálytalanságát – mivel arra nem a jogszabályoknak megfelelően került sor. Természetesen foglalkozott a Testület más, az igazoltatás után felmerülő, releváns tényekkel is, de tekintettel arra, hogy a Tájékoztató további pontjaiban kerül sor az előállítás, a testi kényszer és a bilincs alkalmazásának tárgyalására, itt ezt nem részletezzük. Rögzítendő ugyanakkor, hogy az igazoltatás okának Rendőrség általi megjelölésére is eltérően került sor. Amíg a járőrparancsnok az igazoltatás okaként a bűnmegelőzési célt jelölte meg, addig járőrtársa a jogszerű tartózkodásra és a közrend védelmére hivatkozott. A Testület arra a következtetésre jutott, hogy „a

szabálytalan és indokolatlan intézkedés olyan esemény-sorozatot eredményezett, amely az alapintézkedés elmaradása esetén nem történt volna meg”. Ezért súlyosan sérült a panaszos emberi méltóságához való joga és személyes szabadsága.

Az igazoltatás kapcsán történt kisebb szabálytalanságok – napszaknak megfelelő köszönés, megfelelő megszólítás, tisztelgés hiánya – miatt, ha azokhoz más minősítő körülmény nem kapcsolódott, a Testület nem állapított meg alapjogsérelmet, de ezt az általánosnak mondható rendőri fellépési módot helytelenítette. [Igazoltatás alkalmával történt jogsértés a tárgya a következő ügyeknek is: 26/2008. (VII. 9.) sz., 40/2008. (VII. 9.) sz., 41/2008. (VII. 16.) sz., 149/2008. (XII. 3.) sz., 167/2008. (XII. 17.) sz. és 168/2008. (XII. 17.) sz. állásfoglalások.]

Részletesen vizsgálta a személyazonosság igazolásának módjait a 84/2008. (IX. 10.) sz. állásfoglalás. Ebben az ügyben a Testület az Rtv. 29. § (2) bekezdését és a Szolgálati Szabályzat 43. §-át elemezve azt az értelmezést fogadta el, hogy amennyiben valaki az előírt okmányokat nem tartja magánál, de van más jelen lévő, ismert személyazonosságú személy, az ő közlését (leigazolását) a rendőrnek főszabály szerint el kell fogadnia, és ilyenkor nem állíthatja elő a leigazolandó személyt amiatt, mert nem tudta magát hitelt érdemlően igazolni.

A Testület az igazoltatottak adatainak rögzítésével kapcsolatban azt is leszögezte, hogy erre az Rtv. rendelkezései alapján sosem automatikusan kerülhet sor, kizárólag az ott meghatározott okokból, tehát ha további intézkedéshez, eljáráshoz szükséges, vagy egyéb körülmények ezt indokolják – egyébként az igazoltatás során az adatokat nem szabad rögzíteni, mert az meghatározott cél nélküli adatkezelés volna, és sértené az igazoltatottak személyes adatok védelméhez való alapvető jogát [vö. 20/2008. (VI. 25.) sz. állásfoglalás].

A Testület lényeges garanciális elemnek minősítette azt is, hogy igazoltatás során az adatok rögzítése – a Szolgálati Szabályzat 38. § (2) bekezdése alapján – igazoltató lapra (RK lapra) történjék. A vonatkozó jogszabályok ugyanis csak ehhez a formához kötik azokat az adatkezelési garanciákat – így az Rtv. 29. § (7) bekezdésében foglalt 180 napos megsemmisítési határidőt is –, amelyek betartásával a személyes adatok kezelése nyomon követhető. Ha tehát a rendőr pl. egy füzetbe jegyzi fel a maga számára az adatokat, akkor azok kikerülnek a törvényi kontroll alól, további sorsuk már jogszabály szerint nem ellenőrizhető – mégha egyébként jogszerűen is kezelik őket [vö. 126/2008. (X. 29.) sz. állásfoglalás].

b) Fokozott ellenőrzés, ruházat, csomag és jármű átvizsgálása

– A fokozott ellenőrzés két szempontból kapott jelentőséget a Testület eddigi vizsgálataiban. Egyrészt – főleg különböző rendezvények, demonstrációk kapcsán – a fokozott ellenőrzést elfogadta a Testület mintegy mögöttes legitimációként, amely alapján úgy lehet végrehajtani nagyobb számban igazoltatásokat, csomag és jármű átvizsgálásokat, hogy nem kell az egyes intézkedések szükségességét és indokoltságát mérlegelni; továbbá fokozott ellenőrzés esetén a rendőrhatalóság illetékességi területe vagy annak egy része lezárható [Szolgálati Szabályzat 39. § (1) bekezdés, vö. 94/2008. (IX. 24.) sz. állásfoglalás]. Itt a mérlegelést a rendőri szerv vezetője végzi el, amikor az Rtv. 30. § (3) bekezdése alapján meghatározott területre a fokozott ellenőrzést rendel el. Innentől kezdve a rendőrök a fokozott ellenőrzés területén és idején a fokozott ellenőrzésre hivatkozva intézkedhetnek anélkül, hogy külön-külön kellene vizsgálniuk pl. az igazoltatás vagy a ruházat átkutatás elvégzéséhez szükséges törvényi feltételek meglétét. A Testület ilyen mögöttes legitimációként fogadta el a fokozott ellenőrzést pl. a 21/2008. (VI. 25.) sz., az 53/2008. (VIII. 4.) sz., a 61/2008. (VIII. 18.) sz., a 125/2008. (X. 29.) sz., a 131/2008. (XI. 5.) sz. és a 151/2008. (XII. 10.) sz. állásfoglalásaiban. Ilyenkor is ügyelnie kell azonban a fokozott ellenőrzés alapján intézkedéseket foganatosító rendőrnek, hogy intézkedése jogalapjaként a fokozott ellenőrzést és annak lehetséges tartalmát jelölje meg, ne adjon téves tájékoztatást az intézkedés alá vontaknak, ezzel ugyanis sértheti a tisztességes eljáráshoz való alapvető jogukat és a panaszjogukat [vö. 65/2008. (VIII. 18.) sz. állásfoglalással].

A másik szempont a fokozott ellenőrzések folyamatos vizsgálata során, esetről esetre fogalmazódott meg a Testület tagjaiban, s végül az az egységes vélemény alakult ki, hogy ha már a fokozott ellenőrzés során az egyes intézkedések szükségessége, indokoltsága nem vizsgálható, akkor lehessen az arányosság követelménye szempontjából magát a fokozott ellenőrzést elrendelő aktust vizsgálni. Az arányosság követelménye ugyanis minden intézkedésre kiterjed, és a fokozott ellenőrzés is egy ezen intézkedések közül, ezt a terület szerint illetékes rendőri szerv vezetője rendelheti el térben és időben konkrétan meghatározott módon, kellő indokolással. A Testület pedig – pl. rendezvények kapcsán – éppen a területi és időbeli kiterjesztés arányosságát, valamint a kellő indokok meglétét jogosult vizsgálni. Ezt a vizsgált ügyek közül először a 125/2008. (X. 29.) sz. állásfoglalásában mondta ki a Testület, és – bár egyes fokozott ellenőrzést elrendelő aktusok arányosságának érdemi vizsgálatba még a Testület nem bocsátkozott, ezen okból alapjogsérelmet még nem állapított meg – azt rögzítette, hogy a fokozott ellenőrzés elrendelése a főváros egész területére olyan esetben, amikor rendezvény csak a főváros egy jól behatárolható területén kerül megtartásra, az arányosság követelményét nem veszi kellőképpen figyelembe; még akkor sem, ha a rendezvényre érkezők és az onnan távozóknak biztonságának garantálása a rendezvény konkrét helyszínénél nagyobb terület

ellenőrzés alatt tartását teszi szükségessé. Mindezekre tekintettel a fokozott ellenőrzés elrendelése – különös tekintettel a Szolgálati Szabályzat 39. § (1) bekezdésének második fordulatára, amely szerint a fokozott ellenőrzés elrendelhető a rendőrhatóság illetékességi területére vagy annak egy részére is – adott esetben a jogszabályi felhatalmazáson túli felhatalmazást konstituálhat, ezért a Testület a jövőre nézve is fenntartja a jogot arra, hogy a fokozott ellenőrzés elrendelésének indokoltságát és megalapozottságát az arányosság követelményének szempontjából, konkrét egyedi ügyekben vizsgálat tárgyává tegye.

– Ruházat, csomag és jármű átvizsgálásra a Szolgálati Szabályzat 40. § (2) bekezdése alapján a következő okokból kerülhet sor: igazoltatás során, fokozott ellenőrzés során, személyi szabadságot korlátozó intézkedések foganatosításakor, rendezvények alkalmával meghatározott területre belépő személyek esetében, valamint bizonyos kiemelt létesítményekbe való be- és kilépéskor. (Sajnos az Rtv. vonatkozó rendelkezései sokkal rendezetlenebbek, a Szolgálati Szabályzat gyakran azokat felül is írja, pedig alacsonyabb szintű jogforrás.) A 21/2008. (VI. 25.) sz. és a 23/2008. (VI. 25.) sz. állásfoglalásokban a Testület ruházat átvizsgálás kapcsán, annak módja miatt („lábak szétrúgása”) állapított meg csekély súlyú alapjogsérelmet, a panaszosok emberi méltóságához való joga tekintetében. Utóbbi esetben jármű átvizsgálás is történt, amelynek során a rendőr a panaszos személyes tárgyaival kíméletlenül bánt, azokat az autó padlójára dobálta, illetve a könyöklőt megrongálta. Mindezek miatt megállapítható volt a panaszos tulajdonhoz való jogának sérelme, a sérelmet azonban csak csekély súlyúnak értékelte a Testület, tekintettel a kár összegére, és arra, hogy a rendőr részéről nem lehetett kizárni, hogy pusztán gondatlanságból okozott kárt. Fokozott ellenőrzés során végrehajtott ruházat és csomag átvizsgálásokat értékelt, pl. a 125/2008. (X. 29.) sz., a 126/2008. (X. 29.) sz., a 130/2008. (XI. 5.) sz. és a 131/2008. (XI. 5.) sz. állásfoglalás, de alapjogsérelmet e vonatkozásban nem lehetett megállapítani.

c) Kérdés, felvilágosítás-kérés, feltartóztatás

Az Rtv. 32. §-a szerint a rendőr feladatának ellátása során bárkihez kérdést intézhet, felvilágosítást kérhet, ha alaposan feltehető, hogy a megkérdezett olyan közlést tehet, amely a rendőri feladatok teljesítéséhez szükséges. A felvilágosítás kérésének idejére a kérdezett személy feltartóztatható. A feltartóztatás fogalmát a Szolgálati Szabályzat 41. §-a definiálja.

Ezt a kérdéskört a vizsgált ügyek közül a 61/2008. (VIII. 18.) sz. állásfoglalás érintette. Itt a tényállás szerint a panaszossal szemben egy demonstráción intézkedtek a rendőrök, amit a panaszos már az intézkedés közben is kifogásolt (de eleget tett az intézkedéseknek), és megjegyzéseket is tett a rendőrökre.

Ekkor az egyik rendőr megragadta a már távozóban lévő panaszos karját, megfordította, és fenyegetően arra szólította fel őt, hogy ismétlje meg az előbb elmondottakat, amelyeket a rádió beszédváltó gombjának nyomva tartásával kívánt rögzíteni. A panaszos nem volt hajlandó megismételni az inkriminált mondatot. Ezt felismerve a rendőr a panaszost a helyszín elhagyására szólította fel, és tájékoztatta panasztételi lehetőségéről.

A rendőr ezt a cselekményt feltartóztatásnak minősítette jelentésében, de a Testület vizsgálata során arra jutott, hogy a megragadás, megfogva tartás testi kényszernek minősíthető, és mint ilyen, jogalap nélkül történt, ezért sértette a panaszos emberi méltósághoz való alapvető jogát és személyi szabadságát. A konkrét esetben sérült a panaszos tisztességes eljáráshoz való alapvető joga is, mivel a kényszerítő eszköz-alkalmazásról rendőri jelentés és parancsnoki kivizsgálás nem készült. Mindezen feltárt hiányosságok miatt ebben az ügyben az országos rendőrfőkapitány is helyt adott a panasznak, a Testület állásfoglalásával egybehangzóan. A már említett 54/2008. (VIII. 4.) sz. állásfoglalásban pedig azért volt szabálytalan a feltartóztatás – amely abban az ügyben is inkább testi kényszernek minősíthető –, mert az „intézkedő” rendőr nem igazolta rendőri mivoltát, így minden általa fogatosított „intézkedés” megfelelő jogalap nélkül történt.

Itt utalunk a rendőrségnek a közlekedésrendészeti intézkedéseire (Rtv. 44–45. §), amelyekkel kapcsolatban több panasz érkezett, de az ezekben előadottakat a Testület jellemzően alaptalannak, illetve alapjogsértést nem okozónak tartotta. Ilyenek voltak például a 108/2008. (X. 8.) sz., az 56/2008. (VIII. 4.) sz., a 165/2008. (XII. 17.) sz. és a 155/2008. (XII. 10.) sz. ügyek.

d) Elfogás

Az elfogásról és az elfogott személy hatóság elé állításáról az Rtv. 33. § (1) bekezdése rendelkezik. Ezt a témát vizsgálta a 31/2008. (VII. 9.) sz. állásfoglalás. Ebben az ügyben a panaszos nem akarta ingatlanára beengedni az albérlőjéhez elfogatóparanccsal érkező rendőröket, azok azonban a szomszédból mégis átugrottak az udvarára, és ott elfogták az éppen menekülni próbáló körözött személyt, ezzel csekély mértékű anyagi kárt is okozva a kerítésben. A Testület végül ugyan csekély súlyú alapjogsérelmet állapított meg az ügyben, de nem az elfogás körülményei miatt – azokat igazolta az Rtv. 13. § (3) bekezdése, valamint az, hogy végül tényleg sikerült elfogni a keresett személyt –, hanem az intézkedés során a rendőrök által használt minősíthetetlen hangnem miatt.

Szintén csak érintette az elfogás témakörét a 118/2008. (X. 21.) sz. állásfoglalás, ugyanis ebben az ügyben is elfogatóparanccsal szálltak ki a rendőrök – meglehetősen nagy erővel – a panaszos lakóhelyére, de ott nem találták meg a keresett személyt; viszont felkutatása alatt, és akkor is, amikor már kiderült, hogy nem tartózkodik ott, a rendőrök súlyosan megsértették a panaszos emberi

méltóságához való jogát, személyi szabadságát, és megalázóan bántak vele és családjával (térdelésre kényszerítés, fegyverek tűzkész állapotban rájuk szegezése).

A 130/2008. (XI. 5.) sz. állásfoglalás alapjául szolgáló panaszügyben a panaszost azért fogták el a rendőrök, mert a 2008. július 5-ei demonstráción több követ és tojást is dobott a rendőrök és a rendőrségi szolgálati járművek felé. Csomagjának átvizsgálása során elő is került a hátizsákjából 30 db tojás, illetve nagyobb mennyiségű aszfaltdarab, ezért elfogásának és az illetékes hatóság elé állításának jogalapja nem volt vitatható. A panaszos ellen hivatalos személy elleni erőszak alapos gyanúja miatt indult büntetőeljárás.

e) Előállítás

Az előállítás lehetséges okait az Rtv. 33. § (2) bekezdése tartalmazza. Ezek tekintetében a Szolgálati Szabályzat 43–47. §-ai további részletszabályokat is meghatároznak. Az előállítással – az Rtv. 33. § (3) bekezdése szerint – a személyi szabadságot csak a szükséges ideig, de legfeljebb 8 órán át lehet korlátozni. Ha az előállítás célja ennyi idő alatt nem valósul meg, indokolt esetben ezt az időtartamot a rendőri szerv vezetője egy alkalommal, 4 órával meghosszabbíthatja. A vizsgált ügyek közül először a Clark Ádám téri, 2008. április 11-ei tüntetésekkel kapcsolatos állásfoglalások – 30/2008. (VII. 9.) sz. 33/2008. (VII. 9.) sz., 42/2008 (VII. 16.) sz., 43/2008 (VII. 16.) sz., 45/2008 (VII. 16.) sz. és 47/2008 (VII. 16.) sz. állásfoglalások – foglalkoztak az előállítás kérdésével. Ezekben az ügyekben az előállítások indoka legtöbbször a jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség szabálysértésének az elkövetése volt, ami a konkrét esetben abban a passzív magatartásban merült ki, hogy a panaszosok a rendezvény helyszínének az elhagyására történő felszólítás után, de még a terület teljes rendőrségi körbezárása előtt nem tudtak elég gyorsan távozni a rendezvényről, a számukra hagyott meglehetősen rövid (néhány perces) időtartam alatt. Emiatt, illetve mivel a Testület az oszlatás során is több szabálytalanságot állapított meg, az előállítások ezekben az esetekben súlyosan sértették a panaszosok személyi szabadságát, tisztességes eljáráshoz való alapvető jogukat, valamint – mivel a jogorvoslati lehetőségekről nem kaptak minden esetben megfelelő tájékoztatást – a résztvevők jogorvoslatához való joga is sérült. A Testület azt is megjegyezte, hogy ezen egyébként is megkérdőjelezhető szabálysértések miatt nem volt indokolt a rendezvényen résztvevők tömeges megbilincselése és előállítása, ugyanis személyazonosító adataik megállapítása után velük szemben a szükséges szabálysértési feljelentések megtétele megfelelő, a cél elérésére alkalmas intézkedés lehetett volna. Emiatt az ilyen indokokból foganatosított előállítások az arányosság követelményét is megsértették. Ezekben az ügyekben az előállítás időtartama a 8 órát ugyan nem haladta meg, de nem is sokkal volt kevesebb. A három említett

esetben az előállítások időtartama például 7 óra 34 perc, 6 óra 19 perc, illetve 7 óra 50 perc volt, amely időszak alatt – a panaszosok elmondásai alapján velük szemben – érdemi eljárási cselekményeket nem foganatosítottak, ez a tényező pedig ismételten felveti az arányosság követelményének a sérelmét. Ezekben az ügyekben az országos rendőrfőkapitány nem értett egyet a Testület állásfoglalásaival, és ezeket a panaszokat elutasította.

A Testület az előállítás időtartamával kapcsolatos aggályait konkrétan fogalmazta meg az 53/2008. (VIII. 4.) sz. állásfoglalásában. Ebben a panaszos személyi szabadságának súlyos sérelmét állapította meg amiatt, hogy őt személyazonosságának megállapítása céljából – indokoltan és jogszerűen – előállították, az előállítás időtartamának első felében vele szemben érdemi intézkedésekre sor is került (csomagátvizsgálás, adatok priorálása, orvosi vizsgálat, szabálysértési meghallgatás), az előállítás hátralévő idejében azonban a panaszost csak várakoztatták, de vele szemben más eljárási cselekményre már nem volt szükség. Az előállítás időtartama 6 óra 35 perc volt, és ebből a rendőrség csak mintegy 3 órán keresztül foglalkozott a panaszossal, ezt követően további kb. 3 órát csak azért tartották őt a rendőrkapitányságon, hogy megvárassák vele az ügyében keletkezett szabálysértési határozat legépelését – miközben azt postai úton is kézbesíthették volna neki. A Testület ezért úgy vélekedett, hogy az Rtv. 33. § (3) bekezdésében szereplő „legfeljebb 8 órán át” kitétel nem azt jelenti, hogy „minden esetben 8 órán át”, hanem – ahogy a törvény is kimondja – csak a szükséges ideig, az arányosság követelményének betartásával jogszerű a személyi szabadság korlátozása, hiszen ez az egyik legsúlyosabb alapjog-korlátozás. [Vö. 66/1991. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1991, 347.]

Szintén az arányosság követelményének meg nem tartása miatt bizonyult jogtalannak a panaszos előállítása a 84/2008. (IX. 10.) sz. állásfoglalással lezárt ügyben. Ebben az ügyben bilincseltek meg és állították elő a rendőrök a robogóval közlekedési szabálysértést elkövető, és magát igazolni nem tudó panaszost, ahelyett, hogy a törvény alapján elfogadták volna a helyszínre kikerülő élettársa leigazolását. Emiatt a Testület a személyi szabadság súlyos sérelmét állapította meg. Az országos rendőrfőkapitány azonban sem ebben az ügyben, sem az előzőben nem osztotta a Testület álláspontját, és a panaszokat elutasította.

A már említett 130/2008. (XI. 5.) sz. állásfoglalásban a Testület azért állapította meg a panaszos tisztességes eljáráshoz való alapvető jogának csekély súlyú sérelmét, mert neki az előállítása alatt nem tették lehetővé, hogy hozzátartozóját vagy más személyt értesítsen, és ezt – kérése ellenére – a rendőrség sem tette meg. Mikor pedig titokban mégis sikerült hozzátartozójával beszélnie, és ő megjelent a rendőrkapitányságon, nem adtak a számára semmilyen tájékoztatást sem az előállítottól. Ezen rendőri eljárás alapjogsértő voltát a budapesti

rendőrfőkapitány is – a Testület állásfoglalásával összhangban – elismerte, ezért a panasznak részben helyt adott.

Szintén az előállítási szabályok megsértése adott panaszra okot a 36/2008. (VII. 9.) sz., a 37/2008. (VII. 9.) sz. és a 40/2008. (VII. 9.) sz. állásfoglalásokban, amikor a panaszosok a tömegtüntetés elhagyására való felszólításnak azért nem tudtak eleget tenni, mert azt a rendőrség megakadályozta. A 149/2008. (XII. 3.) sz. állásfoglalásban ugyanakkor a Testület megállapította, hogy önmagában már a panaszos igazoltatása is jogszerűtlen volt. Ezzel szemben a Testület a 143/2008. (XI. 26.) sz. állásfoglalásban megállapította az előállítás oka és időtartama tekintetében, hogy az jogszerű volt. Az ügy lényege szerint három kiskorú személy nem az arra kijelölt területen gördeszakázott, amikor a rendőrök a személyazonosság megállapítása céljából igazoltatták őket, és egyiküknél nem volt személyi igazolvány, ezért – a panaszos ruházatának átvizsgálása után, igazolásra alkalmas irat hiányában – az Rtv. 33. §-ának (2) bekezdés a) pontja alapján, mivel a panaszos nem tudja magát hitelt érdemlően igazolni, előállították 25 perc időtartamra a rendőrségre.

f) Biztonsági intézkedés

Az Rtv. 37. §-ában foglalt biztonsági intézkedés keretében fellépő rendőr magatartását egy estben kérdőjelezte meg egy panaszos. A Testület az események vonatkozásában megállapította, hogy az intézkedő rendőrnek lehetősége, sőt kötelessége volt megakadályozni a kerékpárral közlekedő panaszost abban, hogy a biztonsági intézkedéssel érintett lezárt területre – ahol a talajban II. világháborús bombát találtak – belépjen, így az intézkedés (a biciklis testi kényszerrel való megállítása) a testi épséghez fűződő alapjog sérelmét nem, csupán jogszerű korlátozását valósította meg [103/2008. (X. 8.) sz. állásfoglalás].

g) Intézkedés magánlakásban és közterületnek nem minősülő egyéb helyen

Ezt az intézkedéstípust a Testület az alábbi ügyekben vizsgálta. A 31/2008. (VII. 9.) sz. állásfoglalásban leírt eset ezen intézkedés mintapéldája: a rendőr a magánlakásba bebocsátás nélkül lépett be, bűncselekmény gyanúsítottjának elfogása céljából [Rtv. 39. § (1) bekezdés b) pont]. A körözött személyt sikerült is elfogni, alapjogsérelmet nem ez az intézkedés okozott – bár a ház tulajdonosa abban a téves feltevésben volt, hogy oda a rendőr csak az engedélyével léphet be –, hanem a rendőrök által alkalmazott hangnem.

A 118/2008. (X. 21.) sz. állásfoglalás esetében sem a magánlakásba történt behatolás okozott alapjogsérelmet – hiszen a rendőrök elfogatóparancs alapján bűncselekmény elkövetőit kívánták elfogni –, a magánlakás sérthetetlenségéhez való jog korlátozása itt jogszerűen történt; a panaszos és családtagjainak

térdelésre kényszerítése és a rájuk tűzkész állapotban lévő fegyverekkel való célzás azonban súlyos alapjogsérelmet okozott.

A 111/2008. (X. 21.) sz. állásfoglalás kapcsán a rendőri jelentésből és az utólagosan megküldött tájékoztatásból kiderült, hogy a panaszolt esetben a panaszos házának kertjébe, majd magába a házba való behatolás célja bűncselekmény gyanúsítottjának elfogása volt, ezért a Testület szerint az intézkedés jogszerűsége nem volt vitatható. A csekély súlyú alapjogsértés megállapítását az eredményezte, hogy az intézkedés alkalmával szükségessé vált tájékoztatások egy része elmaradt, egy részüket pedig a panaszos csak kifejezett kérésre kapta meg. Elvárható lett volna továbbá az eljáró rendőröktől, hogy a kommandós akció befejezése után megkérdezzék a rendőri jelentés szerint is láthatóan terhes panaszostól (akit intézkedés alá vontak, de akiről hamar kiderült, hogy nincs köze a keresett személyhez), hogy nincs-e szüksége orvosra.

h) Képfelvétel, hangfelvétel, kép- és hangfelvétel készítése

A rendőrségnek az Rtv. 42. § (1) bekezdése értelmében az intézkedéssel érintett személyről, a környezetéről, illetőleg az intézkedés szempontjából lényeges körülményről, tárgyról jogában áll képfelvételt, hangfelvételt, kép- és hangfelvételt készíteni. A felvételkészítés garanciális szabályait e § további bekezdései, valamint a 42/A. § tartalmazzák. A Testület ezt az intézkedéstípust – jellegéből adódóan – főleg más intézkedésekkel együtt, járulékosan vizsgálta. [Vö. pl.: Clark Ádám téri, 2008. április 11-ei tüntetéssel kapcsolatos állásfoglalások, valamint a 126/2008. (X. 29.) sz., a 132/2008. (XI. 5.) sz., a 151/2008. (XII. 10.) sz., 152/2008. (XII. 10.) sz. és a 170/2008. (XII. 17.) sz. állásfoglalások.]

E vizsgálatok során a Testület azt a gyakorlatot követte, hogy ha az alapintézkedés, amelyet a rendőrség felvételen rögzített, jogszerű volt, vagy volt a törvény által a felvételkészítéshez megkövetelt egyéb „lényeges körülmény” [pl. 151/2008. (XII. 10.) sz. állásfoglalás], akkor általában a felvételkészítés maga sem sértette a panaszosoknak a személyes adataik védelméhez való alapvető jogát – amennyiben a felvételek kezelésére vonatkozó garanciális rendelkezéseket a rendőrség betartotta.

i) Személy- és létesítménybiztosítási intézkedés

A 80/2008. (IX. 1.) sz. állásfoglalás részletesen vizsgálta ezt az intézkedéstípust, és a konkrét ügyben a következő megállapításokat tette: A panaszos az Amerikai Egyesült Államok Nagykövetségét és közvetlen környezetét fényképezte, majd vitába keveredett a biztonsági szolgálat egy emberével, aki rendőri intézkedést kért. A jogszabályi környezetet megvizsgálva a Testület mind a nemzetközi jogi

(kihirdetett) jogforrások alapján, mind az Rtv. alapján – a diplomáciai kapcsolatokról szóló bécsi szerződést kihirdető 1965. évi 22. törvényerejű rendelet, az Rtv. 101. § (1) bekezdésének i) pontja alapján kiadott 24/1997. (III. 26.) BM rendelet, a 43/1997. (III. 12.) Korm. rendelet, az Rtv. 1. § (2) bekezdésének o) pontja alapján kiadott Objektum-Őrutasítás –, e jogszabályokat egymásra tekintettel értelmezve arra a megállapításra jutott, hogy a panaszossal szemben a rendőrök indokoltan és szabályszerűen intézkedtek, bár azt aggályosnak találta, hogy a rendőrök maguk sem voltak tisztában azzal, hogy intézkedésüknek mi az alapja. Ez a konkrét esetben mégsem okozott alapjogsérelmet a panaszosnak.

Ezzel szemben a 148/2008. (XII. 3.) sz. állásfoglalásban a panaszosok személyes adatok védelméhez fűződő jogának csekély mértékű sérelmét állapította meg a Testület abban az ügyben, amelyben egy rendőrkapitányság épületébe történő belépés során az objektumőr a panaszosok személyi igazolványát elkérte és adataikat feljegyezte. A Testület megállapítása szerint az adatkezelésnek minősülő magatartás akkor lett volna jogszerű, ha arra a rendőrségnek törvényi felhatalmazása van, ilyen felhatalmazással azonban a rendőrség jelenleg nem rendelkezik.

A Testület ezen állásfoglalásban adott hangot azon álláspontjának, mely szerint joghézagot és súlyos problémát jelent, hogy nincs meg az a törvényi felhatalmazás, amely a rendőrségi épületekbe belépők adatainak rögzítését – általános jelleggel – lehetővé tenné.

3. Kényszerítő eszközök

a) Testi kényszer

A rendőr az Rtv.-ben felsorolt kényszerítő eszközöket akkor alkalmazhatja, ha jogszerű intézkedésének ellenszegülnek, és ha ez nem okoz aránytalan sérelmet az intézkedés alá vontnak, illetve a rendőri intézkedés e nélkül nem biztosítható [Rtv. 16. § (1) bekezdés, 19. § (2) bekezdés]. A kényszerítő eszköz-alkalmazásra is vonatkozik az arányosság követelménye, amely e körben a Szolgálati Szabályzat 58. § (1) bekezdése alapján kiegészül a fokozatosság követelményével: a kényszerítő eszközök csak egymást követően, az Rtv.-ben meghatározott sorrend szerint alkalmazhatók, súlyosabb kényszerítő eszközt akkor lehet alkalmazni, ha az enyhébb nem vezetett eredményre, vagy sikere eleve kizárt. [Vö. 84/2008. (IX. 10.) sz. állásfoglalás.]

Az Rtv. 47. §-a szerint a rendőr – intézkedése során – az ellenszegülés megtörésére testi erővel cselekvésre vagy cselekvés abbahagyására kényszerítést (testi kényszert) alkalmazhat. A Testület néhány állásfoglalásában – pl. 21/2008. (VI. 25.) sz. állásfoglalás – kimondta, hogy a testi kényszer kategóriájába tartozik az is, ha annak a személynek, akinek a ruházatát át akarják vizsgálni,

„szétrúgják” a lábait, mert nem áll terpeszben. Mivel ez is a testi kényszer definíciója alá vonható, ezért csak a törvényben meghatározott feltételekkel alkalmazható; egyértelműen jogszerűtlen pl. akkor, ha nem is szólítják fel előtte az intézkedés alá vont személyt, hogy álljon terpeszbe. Ez a magatartás az emberi méltósághoz való alapvető jog legalább csekély súlyú sérelmét jelenti. Az 54/2008. (VIII. 4.) sz. állásfoglalásban a testi kényszer alkalmazása – a panaszos karjának a megragadása és visszatartása – akár jogszerű is lehetett volna, ha az intézkedő civil ruhás rendőr hajlandó lett volna igazolni rendőri mivoltát. Mivel azonban ez elmaradt, az összes a panaszossal szembeni intézkedés és alkalmazott kényszerítő eszközök jogellenessé vált, és súlyosan sértette a panaszos személyi szabadságát és emberi méltósághoz való alapvető jogát.

A testi kényszer alkalmazásának egy kirívó esete a már említett 82/2008. (IX. 1.) sz. állásfoglalás esetében történt. Az állásfoglalás alapjául szolgáló ügyben a panaszos külföldi állampolgár, akit az IRM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal határozatával kiutasított a Magyar Köztársaság területéről, ezzel egyidejűleg pedig elrendelték idegenrendészeti őrizetét, amelyet őrzött szálláson foganatosítottak.

A panaszos fogvatartása során éhségstrájkba kezdett, mert nem akart visszatérni hazájába. Az egészségügyi szolgálat vezetője testsúlycsökkenése miatt 5 napos infúziós kezelést rendelt el számára. A panaszos azonban a kezelésre nem volt hajlandó elmenni, „passzívan ellenállt” a rendőri intézkedésnek. Mivel többszöri felszólítás ellenére sem engedelmeskedett a felszólításnak, a szolgálatban lévő rendőr testi kényszert alkalmazva törte meg az ellenállását és mivel a panaszos nem volt hajlandó lábra állni, a földön húzta ki a helyiségből. A panaszos ezt azzal egészítette ki, hogy nem a földről vitték el, hanem az ágyából és az előállító helyiség ajtajánál bilincset adtak rá és vezetőövet, majd kórházba szállították.

A panasz részben megalapozott, más tekintetben azonban megalapozatlan. A megalapozottnak ítélt intézkedéssel más cím alatt kívánunk foglalkozni.

Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény rendelkezései értelmében a beteg, jelen esetben a panaszos önrendelkezési jogából fakadóan szabadon döntheti el, kíván-e orvosi ellátást igénybe venni. Tekintettel arra, hogy az egészségügyi önrendelkezési jog nem korlátlan betegjog, a törvény számos feltételhez köti az ellátás visszautasítása jogának gyakorlását. Ide tartozik a 15. § (2) bekezdésében megfogalmazott alakiség szükségyszerűsége, illetve a rendelkezések közül kiemelkedik az életfenntartó, illetve életmentő beavatkozás visszautasításának lehetőségét biztosító (3) bekezdés. Figyelembe véve, hogy a panaszos éhségstrájkot folytatott és hogy – látván az állapotát – az őt megvizsgáló orvos is infúziós kezelést írt elő számára, a Testület véleménye szerint jelen esetben a 20. § (3) bekezdésének rendelkezéseit kellett alkalmazni, az infúziós kezelés ugyanis életfenntartó beavatkozásnak minősül, figyelembe véve a 3. § o) pontját, melynek értelmében az életfenntartó beavatkozás a beteg

egyres életműködéseinek pótlására irányuló egészségügyi tevékenység, jelen esetben pedig egyértelműen erről volt szó. Ennek megfelelően pedig a panaszosnak csak akkor lett volna jogszerű lehetősége az ellátás visszautasítására, ha olyan halálos betegségben szenved, amely az orvostudomány jelenlegi állása szerint gyógyíthatatlan, a beteg szenved és rövid időn belül állapota halálhoz vezet. Erről azonban nincs szó a panaszos esetében. E tekintetben tehát a panasz megalapozatlan.

Ami a testi kényszer alkalmazásának jogszerűségét, szükségszerűségét és arányosságát illet, a Testület a következőket állapította meg. A Testület részére megküldött rendőri jelentés szerint a panaszos passzív módon ellenállt, így az eljáró rendőr testi kényszert alkalmazott az ellenállás megtörésére, és mivel a panaszos nem volt hajlandó felállni, a földön kellett kihúzni a helyisegből.

Mivel a panaszosnak nem volt joga a kezelés megtagadására, de ennek ellenére mégis ellenállt a rendőri felszólításnak, az eljáró rendőrnek – az Rtv. 47. §-ára tekintettel – joga volt az ellenszegülés megtörése érdekében testi kényszert alkalmaznia.

A testi kényszer gyakran a bilincs alkalmazhatóságához szükséges előcselkmény, mint pl. a 83/2008. (IX. 10.) sz. állásfoglalás esetében. Az ennek alapjául szolgáló panaszügyben az alkoholos befolyásoltság alatt álló és a rendőri intézkedéseknek ellenszegülő panaszossal szemben, ellenállása megtörése érdekében testi kényszert és bilincset is alkalmaztak. A panaszos az intézkedés közben könnyebb sérüléseket is elszenvedett, amelyek miatt a Testület szükségesnek tartotta orvosszakértő bevonását. Az orvosszakértő a rendelkezésre álló adatokból azt állapította meg, hogy a sérülések nem bántalmazásra utalnak, hanem azok a kényszerítő eszközök alkalmazása során elszenvedett, a panaszos magatartásának köszönhetően azokkal indokolható sérülések. Ezek alapján itt alapjogsérelem nem volt megállapítható.

A már ismertetett 84/2008. (IX. 10.) sz. állásfoglalás alapjául szolgáló esetben azonban a Testület véleménye szerint egyértelműen súlyos alapjogsérelmet okozott a közlekedési szabálysértést elkövető, és magát igazolni nem tudó panaszossal szemben a testi kényszer alkalmazása, amit tovább súlyosbított az ezt követő bilincselés és előállítás. Mindezek elkerülhetők lettek volna, ha a rendőrök jogszabályi kötelezettségeiket betartva, az arányosság követelményére is figyelemmel elfogadták volna, hogy a panaszost hozzátartozója a helyszínen igazolja. Ennek ellenére az országos rendőrfőkapitány a panaszt mégis elutasította.

A 118/2008. (X. 21.) sz. állásfoglalás vizsgálta a panaszos és családtagjai térdelésre kényszerítését. A rendőrök ezen cselekedetét az ORFK Ellenőrzési Szolgálat a testi kényszer kategóriájába tartozónak mondta, elismerve ugyanakkor, hogy ez jogszabályi szinten nem szabályozott eljárás. A Testület

ennek kapcsán kimondta, hogy a térdelésre kényszerítés nehezen illeszthető be a kényszerítő eszközök Rtv.-ben szabályozott rendszerébe, ráadásul jogvédő szervezetek és az EJEB is kritikával illette ezt az eljárást, mert bizonyos körülmények között beleütközhet az embertelen és megalázó bánásmód tilalmába. (Ebben az ügyben a Testület szerint ilyen minősítő körülmény volt az, hogy úgy kényszerítették térdelésre a panaszost és családtagjait, hogy közben fegyverrel rájuk céloztak.)

A 140/2008. (XI. 26.) sz. állásfoglalás alapjául szolgáló panaszbeadványban a panaszos azt kifogásolta, hogy egy rendezvényen a rendőrök őt nem hagyták nyugodtan kamerázni, kezeit megragadták és a helyszíntől távolabb húzták, lökdözték. A Testület ebben az ügyben súlyos alapjogsérelmet állapított meg, mert a testi kényszer alkalmazásának sem a jogalapja, sem az indokoltsága nem volt meg, a panaszos nem tanúsított ellenállást, így ha rövid időre is, de indokolatlanul korlátozták a személyi szabadságát; ráadásul azzal, hogy a rendőrök mindezt nem is dokumentálták [jelentés nem készült róla, Rtv. 62. § (1) bekezdés], sérült a panaszosnak a tisztességes eljáráshoz való alapvető joga is. Ebben az esetben azért is ítélte a Testület súlyosnak az alapjogsérelmet, mert az arra irányult, hogy a panaszos egy egyébként jogszerű cselekményét megakadályozza, és teljesen ötlepszerű, önkényes volt. Az országos rendőrfőkapitány – a Testület állásfoglalásával egybehangzóan – a panasznak helyt adott.

A testi kényszer jogszerűségének vizsgálata a már többször említett Clark Ádám téri tüntetésekkel kapcsolatos rendőri intézkedések elleni panaszok vizsgálatakor is felmerült. A Testület több esetben is megállapította, hogy a rendőrség által alkalmazott testi kényszer (kéz hátracsavarása, földre kényszerítés, „falhoz vágás”) több esetben indokolatlan, ezért alapjogot súlyosan sértő volt.

b) Bilincshasználat

A bilincs alkalmazhatóságának okait az Rtv. 48. §-ának a)–d) pontjai taxatívén felsorolják, ezért más okból bilincs nem alkalmazható. A bilincselés részletszabályairól a Szolgálati Szabályzat 60. §-a szól. A vizsgált ügyek közül először a 32/2008. (VII. 9.) sz. és a 33/2008. (VII. 9.) sz. állásfoglalások, majd a már említett 42/2008. (VII. 16.) sz., 43/2008. (VII. 16.) sz., 45/2008. (VII. 16.) sz. állásfoglalásokban vizsgálta a Testület a bilincselés körülményeit, a már említett 2008. április 11-ei, Clark Ádám téri demonstrációval kapcsolatban. Itt a bilincselések oka többnyire a jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség szabálysértésének az elkövetése volt. Ez a Szolgálati Szabályzat 60. § (1) bekezdésének d) pontja alapján lehet legitim bilincselési ok, de csak akkor, ha – a fokozatosság követelménye miatt – az intézkedéssel szembeni ellenszegülés testi kényszerrel nem törhető meg. A vizsgált esetben pedig semmifajta ellenszegülésről nem volt szó, a szabálysértés a rendőrség véleménye szerint az

volt, hogy miután a rendezvényt feloszlatták, egyes személyek nem hagyták el a helyszínt. Őket igazoltatták, majd megbilincseltek és előállították. A helyszínen készült videofelvételeken is látszik azonban, hogy a panaszosok az intézkedéseknek alávetették magukat, velük szemben testi kényszer szükségessége fel sem vetődött – ezért a bilincselés szükségessége sem vetődhetett volna fel (amit több esetben ún. műanyag gyorskötözővel foganatosítottak). Ez a rendőri eljárás súlyosan sértette a panaszosok személyi szabadsághoz és tisztességes eljáráshoz való alapvető jogait.

A 84/2008. (IX. 10.) sz. állásfoglalás alapjául szolgáló ügyben a panaszos a bilincseléstől nyolc napon belül gyógyuló hámsérüléseket is szenvedett. Ebben az esetben ugyan a rendőrség intézkedései jogszerűek voltak, a kényszerítő eszközök alkalmazása (testi kényszer és bilincs) azonban egyáltalán nem volt helyénvaló, nem felelt meg az arányosság és a fokozatosság követelményeinek, ezért súlyosan sértette a panaszos személyi szabadságát és testi épségéhez fűződő alapvető jogát.

Nem találta szabálytalannak a Testület a bilincs alkalmazását pl. a 83/2008. (IX. 10.) sz. és a 130/2008. (XI. 5.) sz. állásfoglalásban. Előbbi esetben egy alkoholos befolyásoltság alatt álló, a rendőri intézkedésnek ellenszegülő, garázda módon viselkedő személy, utóbbi esetben egy rendezvényről tojással és aszfaltdarabokkal a rendőröket dobáló (és ezért előállított) személy megbilincseléséről volt szó.

A 128/2008. (XI. 5.) számú állásfoglalás szerint a kábítószerrel visszaélés bűncselekményével gyanúsított panaszossal szemben a bilincs alkalmazását a rendőrség azzal indokolta, hogy a panaszos rendkívül zavart és ideges volt, a rendőrök kérdéseire nem tudott összefüggően válaszolni, amiből arra következtettek, hogy esetleg tudatmódosító szer hatása alatt áll, és a rendőrök benyomása az volt, hogy esetleg kárt tesz magában. A kényszerítő eszköz alkalmazását ilyen esetben a Szolgálati Szabályzat 29. §-ának (1) bekezdése teszi lehetővé. A Testület az ügyben kimondta ugyanakkor, hogy a bilincs alkalmazásának indokoltságát az a jelentésben foglalt körülmény, miszerint „a panaszos folyamatosan a zsebébe nyúlt, ezért azt feltételezték, hogy az esetlegesen oda rejtett kábítószerrel kívánja eltüntetni” nem támasztja alá, az Rtv. ugyanis a bizonyítási eszköz (illetve az elkobzás alá eső eszköz) eltüntetését nem sorolja fel a bilincselés törvényi okai között. Mivel a rendőrség menthető okból származó tévedésben volt a panaszos kiléte tekintetében, ezért a Testület végül a kényszerítő eszköz alkalmazásának jogszerűségét megállapította.

c) Vegyi eszköz, elektromos sokkoló eszköz, rendőrbot, kardlap, illetőleg más eszköz alkalmazása

A Testület inkább csak érintőlegesen vizsgálta néhány ügyben pirotechnikai eszközök és könnygázgránát alkalmazhatóságát. Ezekről az Rtv. 49., illetve 59. §-a rendelkezik (ott a tömegoszlatás szabályai között). A 22/2008. (VI. 25.) sz. állásfoglalás arról a panaszbeadványról döntött, amelyben a panaszos sérelmezte, hogy 2008. március 15-én Budapesten, a VIII. kerület Üllői út és Mária utca környékén könnygázgránátot alkalmaztak. A Testület szerint itt a kényszerítő eszköz alkalmazása jogszerű és indokolt volt, mivel olyan erőszakos cselekmények voltak folyamatban (a tömeg üvegeket, köveket és Molotov-koktélokot dobált a rendőrökre), amelyek ezt a rendőri fellépést szükségessé tették. Hogy a tömegoszlatás során alkalmazott kényszerítő eszközök arányosak voltak, azt az ombudsman jelentése is alátámasztotta.

A 130/2008. (XI. 5.) sz. állásfoglalás esetében a 2008. július 5-ei rendezvények kapcsán vizsgálta a Testület az Andrássy út és a Dózsa György út sarkán történt vegyi eszköz-alkalmazást. Itt sem talált jogszerűtlenséget a Testület; a vegyi eszköz-alkalmazásra azért került sor, mert a helyszínen tartózkodó 7-8 rendőrt a mintegy 150-200 fős tömeg részéről támadás érte (üveggel dobálták meg őket). A rendőrség fellépése indokolt és arányos volt, a panaszosnak – ebben a tekintetben – alapjogsérelmet nem okozott.

A vegyi eszköz alkalmazásának jogszerűsége azon beadvány esetében is felmerült, amelyben a panaszos kertjébe és házába behatolva, bűncselekménnyel gyanúsított személy elfogása érdekében foganatosított intézkedést a rendőrség. A gázspray alkalmazására a panaszos egyébként jól idomított és a panaszos elmondása szerint támadni nem készülő harci kutyájával szemben került sor. A Testület véleménye szerint a kiélezett helyzetben indokolható volt, hogy a harci kutya közeledését a rendőr a saját testi épségét közvetlenül veszélyeztető támadásnak ítélte, ezért a gázspray alkalmazása is jogszerű volt [ld. a 111/2008. (X. 21.) sz. állásfoglalást].

d) Útzár, megállásra kényszerítés

Az 54/2008. (VIII. 4.) sz. állásfoglalásban vizsgálta a Testület a megállásra kényszerítés feltételeinek meglétét. Az Rtv. 51. § (3) bekezdése alapján erre akkor van módja a rendőrségnek, ha bűncselekmény elkövetésével megalapozottan gyanúsítható személy, vagy bűncselekmény elkövetője járművel menekül; és ekkor is csak úgy követheti és kényszerítheti megállásra őt a rendőrség, hogy az mások személyét és biztonságát ne veszélyeztesse. Hogy a rendőr ilyenkor pontosan hogyan állíthatja meg a járművet, arról a KRESZ 6. § (2) bekezdésének a) pontja rendelkezik. A vizsgált ügyben ezek a feltételek többszörösen sem teljesültek: nem bűncselekményről, csak szabálysértésről volt szó; a rendőr civil gépjárművel, civil ruhában, szabálytalan eszközökkel próbálta

megállásra kényszeríteni a panaszost; a megállásra kényszerítés módja pedig (hirtelen előzések, ráfékezések, keresztbe fordulás) igencsak veszélyes volt. A Testület szerint ez a manőver veszélyeztette a panaszos élethez való alapvető jogát, és súlyosan sértette a testi épséghez, valamint a tisztességes eljáráshoz való alapvető jogát. Az országos rendőrfőkapitány e tekintetben elfogadta a Testület érvelését, és a panasznak részben helyt adott.

e) Lőfegyverhasználat

A lőfegyverhasználat részletes szabályait az Rtv. 52–56. §-ai tartalmazzák. Az 53. § (1) bekezdése értelmében lőfegyverhasználatnak csak a szándékosan, személyre leadott lövés minősül. Az 54. § sorolja fel azokat az eseteket, amikor a rendőr lőfegyvert használhat, az 55. § azokat, amikor nincs helye lőfegyverhasználatnak, az 56. § pedig a lőfegyverhasználatot megelőző intézkedésekről, figyelmeztetésekről szól.

A 118/2008. (X. 21.) sz. állásfoglalásban a Testület azt a körülményt vizsgálta, hogy a panaszos lakóhelyén nagy számban megjelenő rendőrök fegyverüket tűzkész állapotban folyamatosan a panaszosra és családtagjaira irányították, valamint őket térdelő testhelyzetre kényszerítették. A Testület itt egyértelműen leszögezte, hogy ez nem minősül lőfegyverhasználatnak; tekintettel azonban e magatartás félelemkeltő és különösen veszélyes voltára, valamint arra, hogy ez már a lőfegyverhasználatot közvetlenül megelőző stádium, és egyetlen mozdulattal lőfegyverhasználatná alakulhat át, ezért ilyenkor sem mellőzhetők a jogszabályban meghatározott garanciális rendelkezések. Így pl. ekkor is érvényes az arányosság követelménye, szükséges, hogy fennálljanak a törvényben meghatározott feltételek, lehetőleg kerülni kell a sérülés okozását, a figyelmeztetéseknek el kell hangozniuk és csak az ellenszegülés megtöréséig lehet kényszerítő eszközt alkalmazni.

A szoros összefüggés miatt a Testület az Alkotmánybíróság lőfegyverhasználatot elemző 9/2004. (II. 30.) AB határozatában (ABH 2004, 179.) foglaltakat is irányadónak mondta ki erre az esetre, vagyis a tűzkész állapotban lévő fegyverekkel a személyekre történő célzásra. Mivel a garanciális rendelkezések közül nem volt meg mindegyik a vizsgált esetben (arányosság követelménye, csak az ellenszegülés megtöréséig történő kényszerítő eszköz-alkalmazás), ezért a Testület megállapította a panaszos élethez való alapvető jogának veszélyeztetettségét, valamint a testi épséghez való alapvető jogának súlyos sérelmét. A panasznak az országos rendőrfőkapitány is helyt adott.

f) A csapaterő alkalmazása, tömegosztatás

Ezeket a kényszerítő eszközöket a Testület elsősorban különböző rendezvények, demonstrációk kapcsán vizsgálta. A 22/2008. (VI. 25.) sz. állásfoglalás a 2008. március 15-ei rendezvény kapcsán egy konkrét tömegosztatást vizsgálva

(Budapesten, a VIII. kerület, Üllői út és Mária utca környékén) kimondta, hogy az ott alkalmazott ingerlőgáz az Rtv. 59. § (1) bekezdésének c) pontja alapján jogszerű és indokolt volt, és azért került rá sor, mert a rendőröket támadás érte.

A 2008. április 11-ei, Clark Ádám téri demonstrációval kapcsolatos állásfoglalások [30/2008. (VII. 9.) sz., 32/2008. (VII. 9.) sz. és 33/2008. (VII. 9.) sz., 34/2008. (VII. 9.) sz., 42/2008. (VII. 16.) sz., 46/2008. (VII. 16.) sz. állásfoglalások] az ott történt tömegoszlatás jogalapját tekintve nem találták jogszerűtlennek, ugyanakkor a felosztatás módja és az alkalmazott rendőri intézkedéseket, különösen azok aránytalansága és indokolatlan volta miatt alapjogsértőnek nyilvánították.

Az Rtv. 59. §-ában foglalt feltételeket vizsgálva a Testület számára nem volt egyértelmű, hogy a tömeg ne tett volna eleget a szétoszlatásra irányuló rendőri felszólításnak (csak a rendőrök túl hamar körbekerítették őket). Ugyanakkor megállapította, hogy a rendőri felszólítások nem mindenben feleltek meg a jogszabályoknak (egyes felszólítások a helyszín bizonyos részeiről érthetetlenek voltak, valamint félrevezető iránymegjelölést tartalmaztak); a tömeg egy részét pedig akadályozták a helyszínről történő eltávozásban azzal, hogy néhány perccel a felszólítások után már körbezárták a rendezvény helyszínét, és megkezdték az ottmaradtak tömeges előállítását [Vö. Rtv. 59. § (3) bekezdés, Szolgálati Szabályzat 74. § (4) bekezdés]. Az Rtv. ezen rendelkezésére, továbbá a rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 14.) BM rendelet előírásaira – amely szerint a felosztatás során, ha a tömeg magatartására figyelemmel erre lehetőség van, a rendőrség első intézkedésként igazoltatásokat foganatosít, és jelentősebb jogkorlátozással járó intézkedések megkezdésére akkor kerülhet csak sor, ha a tömeg a felszólítások, illetve az igazoltatások ellenére nem oszlik szét – továbbá arra figyelemmel, hogy a tömeg nem mutatott tevőleges fizikai ellenállásra utaló jeleket, és megkezdte a helyszín elhagyását, a Testület az arányosság követelményével ellentétesnek minősítette a Rendőrség azon eljárását, hogy a rendőri egységek teljesen körbezárták a gyülekezőket, és megkezdték az igazoltatáson túlmenően a jelenlévők előállítását. A Testület megállapítása szerint egyértelműen nem állt a gyülekezők rendelkezésére elegendő idő a helyszín elhagyására, és semmi nem indokolta azt, hogy miért volt szükség ilyen rövid idő alatt az egyetlen szabadon hagyott távozási útvonal lezárására is, majd az ott maradtak nagy részének előállítására. Ezért a Testület arra az álláspontra helyezkedett, hogy a rendőrök fellépése nem felelt meg a tömegoszlatásra vonatkozó előírásoknak, és ezért, valamint aránytalansága folytán súlyosan sértette a panaszosok gyülekezési jogát és tisztességes eljáráshoz való alapvető jogát.

Az 59/2008. (VIII. 4.) sz. állásfoglalás – egy szintén 2008. április 11-ére szervezett demonstráció kapcsán – megállapította, hogy a panaszost úgy állították elő, hogy az általa szervezett rendezvény résztvevőit (és őt magát) egyáltalán nem szólították fel előzetesen a helyszín elhagyására, ezért a

panaszos előállítása jogsértő volt.

A 2008. július 5-ei rendezvény miatti csapaterő-alkalmazás bizonyos mozzanatait – az ehhez szükséges terület-lezárásokat [Rtv. 58. § (2) bekezdés] – vizsgálva a Testület a 94/2008. (IX. 24.) sz. állásfoglalásában arra jutott, hogy a panaszosnak nem okozott semmiféle alapjogsérelmet az, hogy tömegoszlatás során előtte a sorfalat alkotó rendőrök rövid ideig lezárták a járdát, majd azt megnyitották és végül szabad elvonulást biztosítottak. Általában a terület-lezárásokat az ilyen rendezvények szükséges velejárójának tartotta a Testület, amelyre előzetesen körültekintően készülni lehet. Hasonló következtetésre jutott a Testület a 125/2008. (X. 29.) sz. állásfoglalásban is.

Sérelmet okozott ugyanakkor a 2008. szeptember 17-ei vonulós rendezvény kapcsán az a fent már elemzett körülmény, hogy a vonulás rendőri biztosítása során akadályozták a gyülekezés színhelyének szabad elhagyását (nem lehetett bármikor elhagyni a menetet). Ez alapjogi oldalról közelítve mindenképpen szükségtelen és aránytalan korlátozása a gyülekezési jognak, viszont az Rtv. felől nézve is aggályos, mert adott esetben beleütközhet az 59. § (3) bekezdésének a tilalmába, amely szerint tilos a tömeget korlátozni a helyszínről történő eltávozásban (ha tömegoszlatásra kerülne a sor). Mivel azonban nem volt teljességgel lehetetlen a rendezvény helyszínének az elhagyása – csak ez aránytalanul nehéz volt –, ezért a Testület a panaszosok személyi szabadságának és gyülekezési joguknak a csekély fokú sérelmét állapította meg ezekben az ügyekben [170/2008. (XII. 17.) sz. és 173/2008. (XII. 17.) sz. állásfoglalások].

A békés célú gyülekezéshez való jogot az ez év májusáig hatályban volt gyülekezési törvény úgy korlátozta, hogy pusztán a be nem jelentés ténye feloszlatási okként szerepelt. A Testület ugyanakkor észlelte, hogy az EJEE-nek a gyülekezési jogra vonatkozó 11. cikkét a Bukta és társai v. Magyarország (25691/04, 2007. július 17.) ügyben az EJEB úgy értelmezte, hogy a be nem jelentés pusztán tényének feloszlatási okként való tételezése ellentmond az EJEE hivatkozott rendelkezésének. Az Alkotmánybíróság ezt követően 78/2008. (V. 29.) AB határozatában a gyülekezési törvény említett rendelkezését alkotmányellenesnek nyilvánította és megsemmisítette.

Az azt megelőző időpontban tartott demonstrációk alkalmával később panasz tárgyává tett feloszlató rendőri intézkedések alapjogsértő volta a fent kifejtettek miatt nem volt ugyan megállapítható (itt jegyzendő meg, hogy a Testület ezekben az ügyekben nem volt egységes, az elnökhelyettes különvéleménnyel élt), ugyanakkor a Testület megállapította, hogy a be nem jelentett tüntetésekre a rendőrség kiszámíthatatlan módon reagált. Egyes esetekben feloszlatta, másokban nem, ami felveti a jogbiztonság alkotmányos alapelveinek megsértését.

III. Jogalkotási javaslatok

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 bemutatunk 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 rekonstruálása, 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 felvilágosítás-kérésen 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 tartalmazznak 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 tenni 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 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 feloszlata 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 vonulások 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 vonulások 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 rendőrhöz, 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 elvégezhessék, 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 elkésztett 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 állománya új 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 indokoltá 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 bűnügyi 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.

Budapest, 2009. március

Dr. Kaltenbach Jenő
elnök

Dr. Juhász Imre
elnökhelyettes

Fráterné dr. Ferenczy Nóra
testületi tag

Dr. Féja András
testületi tag

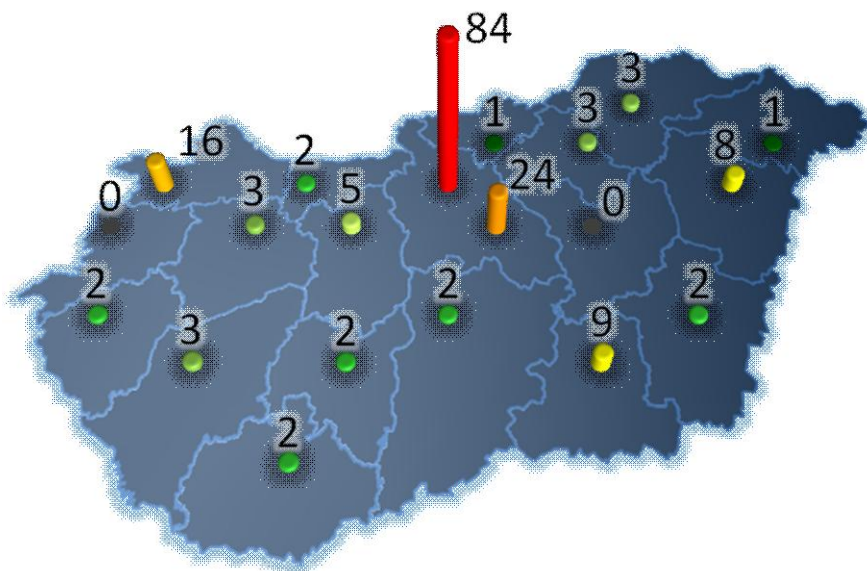
Dr. Kádár András Kristóf
testületi tag

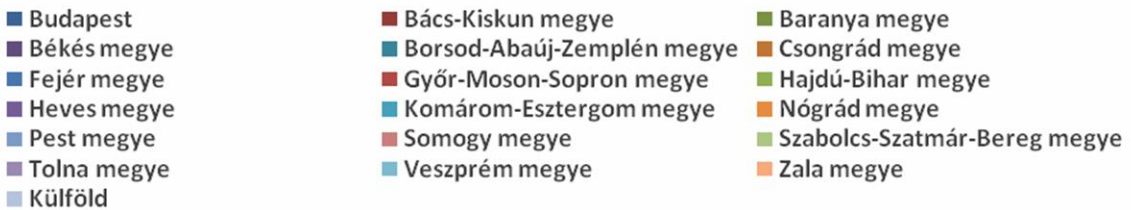
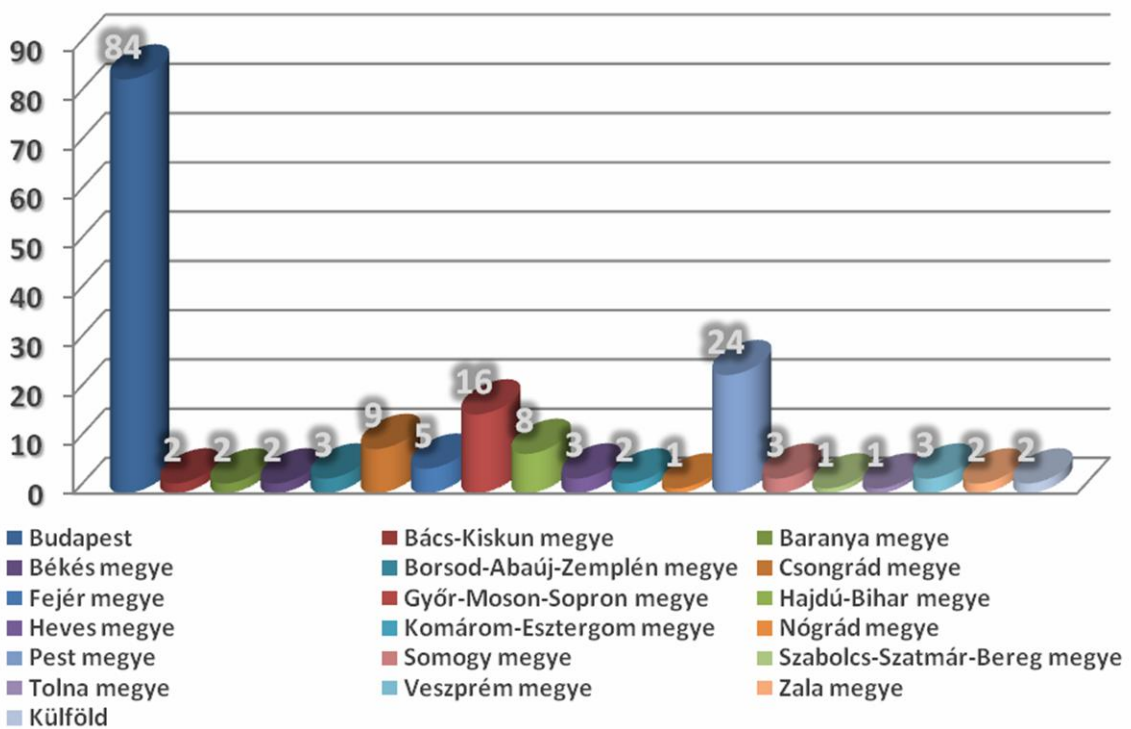
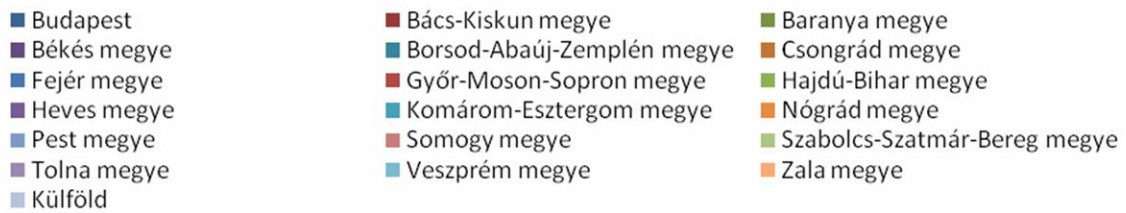
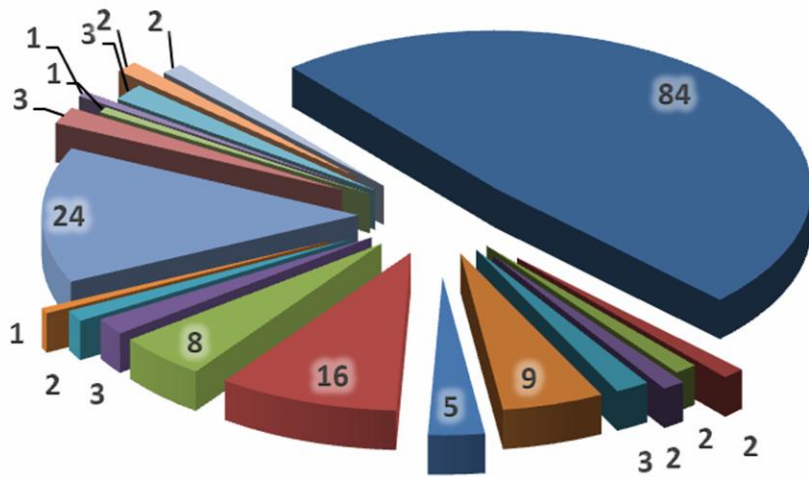
IV. Statisztikai melléklet

1. A panaszosok alapvető jellemzői (nem, kor, lakóhely)

1. sz. táblázat: a panaszosok lakóhely szerinti megoszlása (N, %)

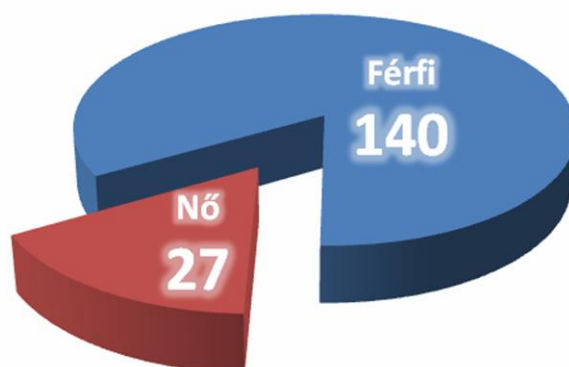
	N	%
Budapest	84	49
Bács-Kiskun megye	2	1
Baranya megye	2	1
Békés megye	2	1
Borsod-Abaúj-Zemplén megye	3	2
Csongrád megye	9	5
Fejér megye	5	3
Győr-Moson-Sopron megye	16	9
Hajdú-Bihar megye	8	5
Heves megye	3	2
Jász-Nagykun-Szolnok megye	0	0
Komárom-Esztergom megye	2	1
Nógrád megye	1	1
Pest megye	24	14
Somogy megye	3	2
Szabolcs-Szatmár-Bereg megye	1	1
Tolna megye	1	1
Vas megye	0	0
Veszprém megye	3	2
Zala megye	2	1
Külföld	2	1
Összesen	173	100





2. sz. táblázat: A panaszosok nemek szerinti megoszlása (N, %)

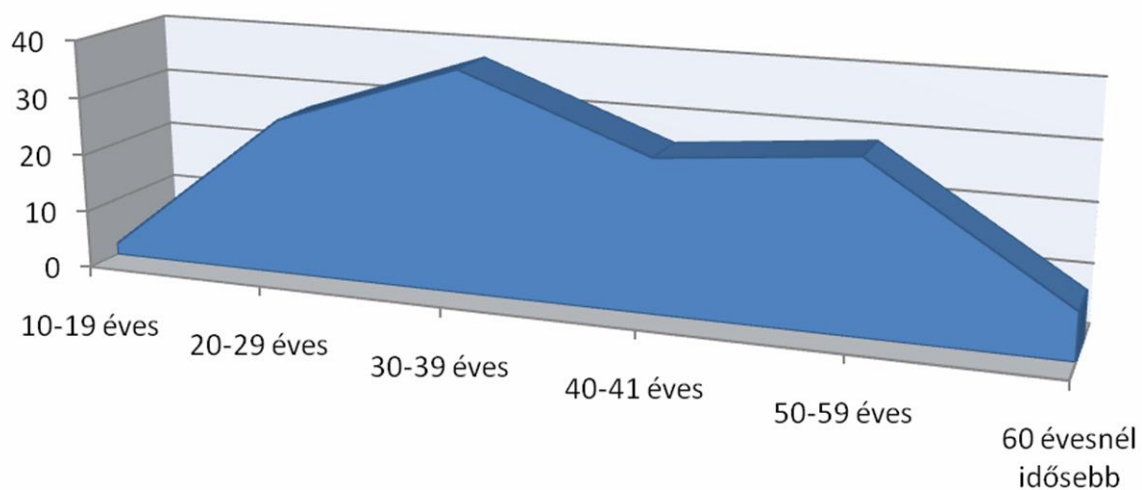
	N	%
Férfi	140	84
Nő	27	16
Összesen	167	100

**3. sz. táblázat:** Jogi képvisellel rendelkezők aránya nem és életkori csoportok szerint százalékban

	<i>Százalék</i>
<i>Nem</i>	
férfi (N=128)	12
nő (N=25)	12
<i>Korcsoport</i>	
10-19 éves (N=2)	0
20-29 éves (N=26)	5
30-39 éves (N=38)	2
40-49 éves (N=21)	4
50-59 éves (N=27)	2
60 évesnél idősebb (N=7)	0
Összesen	11

4. sz. táblázat: Korcsoportok (N, %) és az átlagos, minimális, maximális életkor (N)

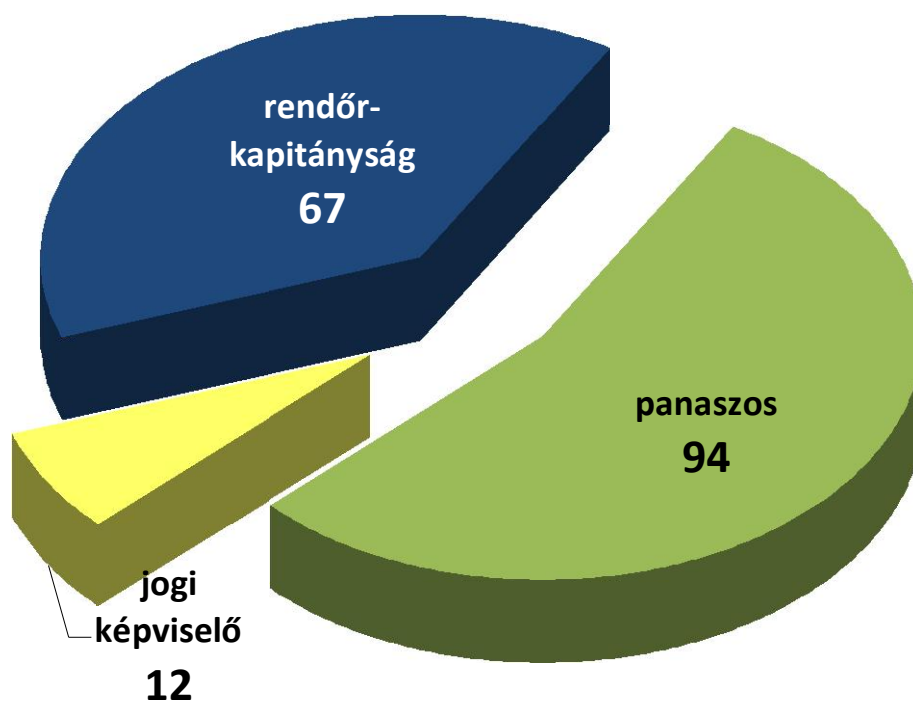
	N	%
10-19 éves	2	2
20-29 éves	27	21
30-39 éves	38	29
40-41 éves	26	20
50-59 éves	29	22
60 évesnél idősebb	8	6
Összesen	130	100
Átlag	41	
minimum	15	
maximum	71	



2. A panaszok érkezése

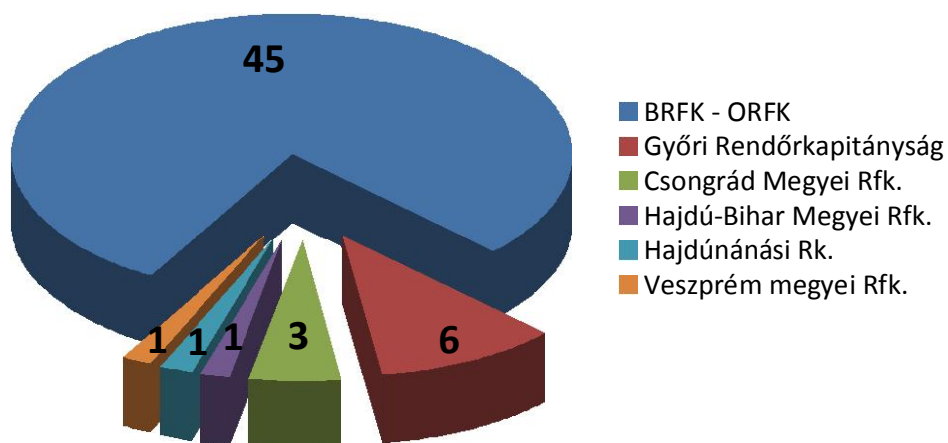
5. sz. táblázat: A panaszok küldő személy/szerv szerinti megoszlása (N,%)

	N	%
Panaszos	94	54
Jogi képviselő	12	7
Rendőrkapitányság	67	39
Összesen	173	100



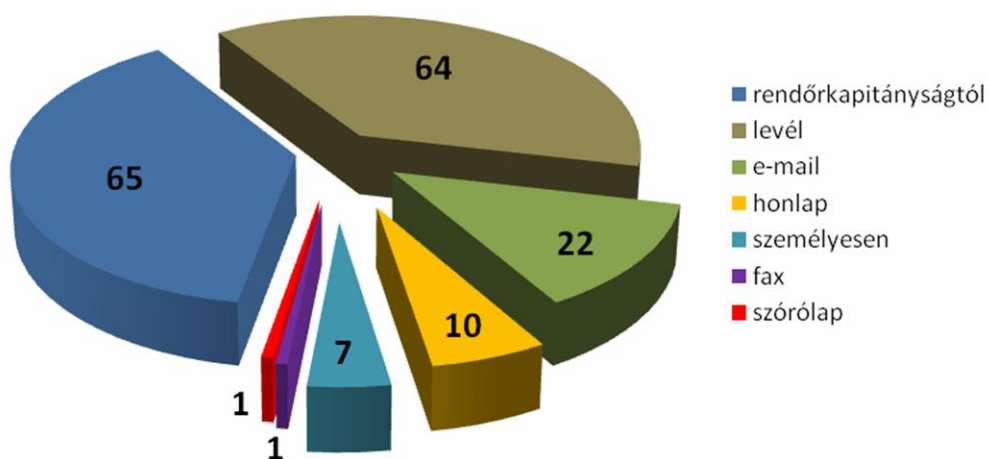
6. sz. táblázat: A rendőrkapitányságoktól érkezett panaszok megoszlása gyakorisági sorrendben (N)

	N
BRFK – ORFK	45
Győri Rendőrkapitányság	6
Csongrád Megyei Rfk.	3
Hajdú-Bihar Megyei Rfk.	1
Hajdúnánási Rk.	1
Veszprém megyei Rfk.	1
Összesen	57



7. sz. táblázat: Hogyan érkezett panasz, gyakorisági sorrendben (% , N)

	N	%
Rendőrkapitányság	65	38
Levél	64	38
e-mail	22	13
honlap	10	6
személyesen	7	4
fax	1	1
szórólap	1	1
Összesen	170	100



3. Alapjogok

8. sz. táblázat: A panaszolt esetekben érintett, azaz vizsgált alapjogok, csökkenő sorrendben (N,%)

		N	%
1.	személyi szabadság [Alk. 55. § (1)]	56	25
2.	emberi méltósághoz való jog	39	17
3.	tisztességes eljáráshoz való jog [Alk. 2. § (1)]	33	15
4.	személyes adatok védelme (képmás, hangfelvétel) [Alk. 59. § (1)]	22	10
5.	testi-lelki egészséghez való jog (testi épség) [Alk. 70/D. § (1)]	21	9
6.	tulajdonhoz való jog [Alk. 13. § (1)]	11	5
7.	kínzás, kegyetlen, embertelen, megalázó elbánás, büntetés (kísérlet) [Alk. 54. § (2)]	10	4
8.	élethez való jog [Alk. 54. § (1)]	7	3
9.	mozgásszabadság, tart. hely szabad megválasztása, ország elhagyásához ill. hazatéréshez való jog [Alk. 58. § (1)]	5	2
10.	magánlakás sérthetlensége [Alk. 59. § (1)]	4	2
11.	jogorvoslathoz való jog [Alk. 57. § (5)]	3	1
12.	személyi biztonság [Alk. 55. § (1)]	2	1
13.	kérelem ill. panasz előterjesztéséhez való jog [Alk. 64. §]	2	1
14.	magán- és családi élet tisztelben tartásához való jog (EJEE 8. cikk)	2	1
15.	véleménynyilvánítás szabadsága [Alk. 61. § (1)]	1	0
16.	közérdekű adatok megismeréséhez, terjesztéséhez való jog [Alk. 61. § (1)]	1	0
17.	gyülekezési jog [Alk. 62. § (1)]	1	0
18.	egyesülési jog [Alk. 63. § (1)]	1	0
19.	diszkrimináció tilalma [Alk. 70/A. §]	1	0
20.	tud. és művészi alkotás szabadsága, tanszabadság [Alk. 70/G. § (1)]	1	0
21.	sajtószabadság [Alk. 61. § (2)]	0	0
22.	vállalkozás szabadsága [Alk. 9. § (2)]	0	0
23.	munkához való jog [Alk. 70/B. § (1)]	0	0
24.	gondolat-, lelkiismereti és vallásszabadság [Alk. 60. § (1)]	0	0
25.	sztrájkjog [Alk. 70/C. § (1)]	0	0
26.	védelemhez való jog (büntetőeljárásban) [Alk. 57. § (3)]	0	0
27.	menedékjog [Alk. 65. § (1)]	0	0
28.	gyermekjogok [Alk. 67. § (1)]	0	0
29.	magántitok védelme [Alk. 59. § (1)]	0	0
30.	jó hírnévhez való jog [Alk. 59. § (1)]	0	0
31.	egyéb	0	0
Összesen		223	100

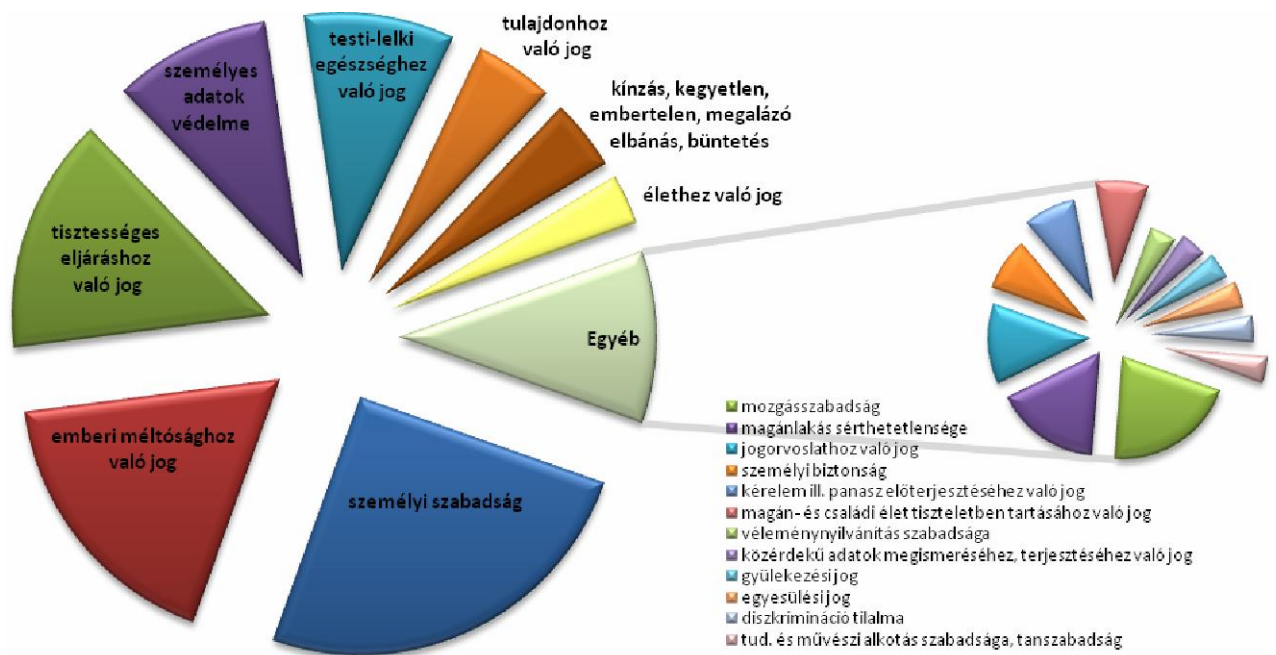
* az összesen sor értéke meghaladja a panaszok számát, azaz a 174-et, mivel egy panasz többféle alapjogot is érintett.

9. sz. táblázat: A panaszolt esetekben sértett alapjogok, csökkenő sorrendben (N,%)

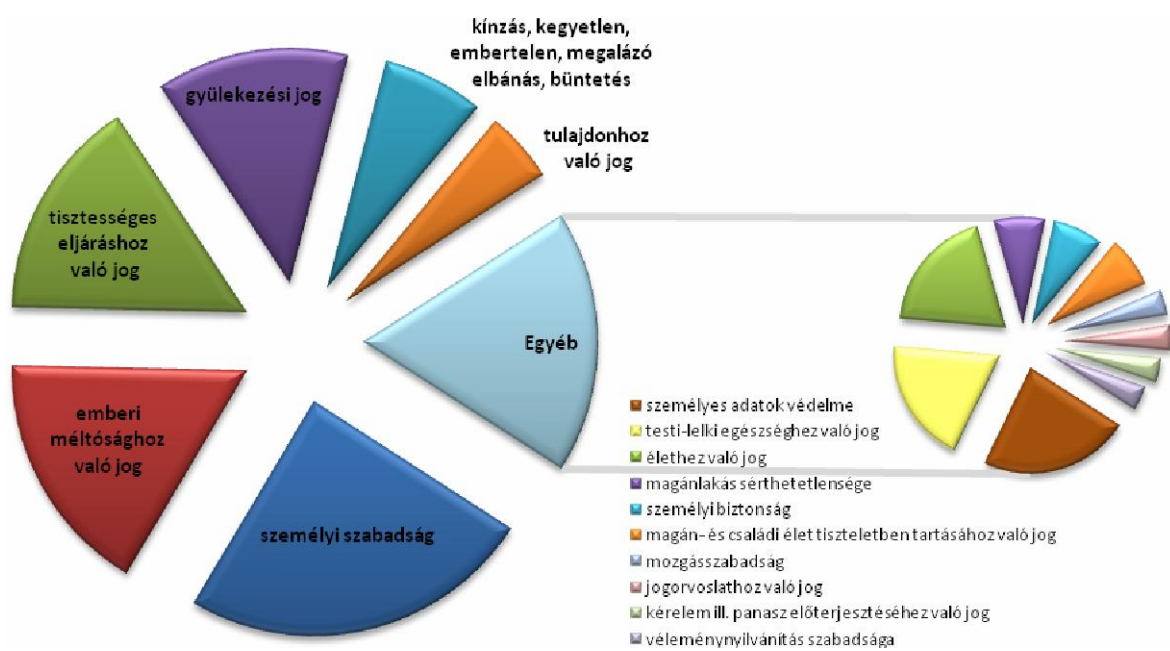
		N	%
1.	személyi szabadság [Alk. 55. § (1)]	35	24
2.	emberi méltósághoz való jog	24	17
3.	tisztességes eljáráshoz való jog [Alk. 2. § (1)]	22	15
4.	gyülekezési jog [Alk. 62. § (1)]	19	13
5.	kínzás, kegyetlen, embertelen, megalázó elbánás, büntetés (kísérlet) [Alk. 54. § (2)]	10	7
6.	tulajdonhoz való jog [Alk. 13. § (1)]	7	5
7.	személyes adatok védelme (képmás, hangfelvétel) [Alk. 59. § (1)]	6	4
8.	testi-lelki egészséghez való jog (testi épség) [Alk. 70/D. § (1)]	5	3
9.	élethez való jog [Alk. 54. § (1)]	5	3
10.	magánlakás sérthetlensége [Alk. 59. § (1)]	2	1
11.	személyi biztonság [Alk. 55. § (1)]	2	1
12.	magán- és családi élet tisztelgetben tartásához való jog (EJEE 8. cikk)	2	1
13.	mozgásszabadság, tart. hely szabad megválasztása, ország elhagyásához ill. hazatéréshez való jog [Alk. 58. § (1)]	1	1
14.	jogorvoslathoz való jog [Alk. 57. § (5)]	1	1
15.	kérelem ill. panasz előterjesztéséhez való jog [Alk. 64. §]	1	1
16.	véleménynyilvánítás szabadsága [Alk. 61. § (1)]	1	1
17.	közérdekű adatok megismeréséhez, terjesztéséhez való jog [Alk. 61. § (1)]	0	0
18.	egyesülési jog [Alk. 63. § (1)]	0	0
19.	diszkrimináció tilalma [Alk. 70/A. §]	0	0
20.	tud. és művészi alkotás szabadsága, tanszabadság [Alk. 70/G. § (1)]	0	0
21.	sajtószabadság [Alk. 61. § (2)]	0	0
22.	vállalkozás szabadsága [Alk. 9. § (2)]	0	0
23.	munkához való jog [Alk. 70/B. § (1)]	0	0
24.	gondolat-, lelkiismereti és vallásszabadság [Alk. 60. § (1)]	0	0
25.	sztrájkjog [Alk. 70/C. § (1)]	0	0
26.	védelemhez való jog (büntetőeljárásban) [Alk. 57. § (3)]	0	0
27.	menedékjog [Alk. 65. § (1)]	0	0
28.	gyermekjogok [Alk. 67. § (1)]	0	0
29.	magántitok védelme [Alk. 59. § (1)]	0	0
30.	jó hírnévhez való jog [Alk. 59. § (1)]	0	0
31.	egyéb	0	0
	Összesen	143	100

* az összesen sor értéke meghaladja a panaszok számát, azaz a 174-et, mivel egy panasz többféle alapjogot is érintett.

A panaszolt esetekben érintett alapjogok

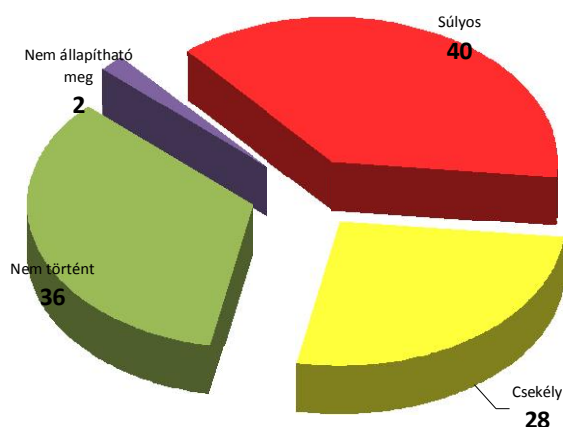


A panaszolt esetekben sértett alapjogok



10. sz. táblázat: Történt-e alapjogsértés? (N,%)

		N	%
Történt	súlyos	40	38
	csekély	28	26
Nem történt		36	34
Nem állapítható meg		2	2
Összesen		106	100



A rögzített esetek 64%-ában (68 eset) a Testület megállapított alapjogsérelmet, míg 34% esetében (36 eset) úgy foglalt állást, hogy nem történt alapjogsértés. A panaszok 2%-ánál (2 eset) nem volt állapítható meg, hogy következett-e be alapjogi jogsértés.

Az összes eset 38%-ában (40 eset) az alapjogsértés súlyos, míg 26%-ában (28 eset) csekély fokú volt.

4. Panaszolt intézkedések

11. sz. táblázat: A panaszolt rendőri intézkedések (mulasztások) csökkenő sorrendben (N,%)

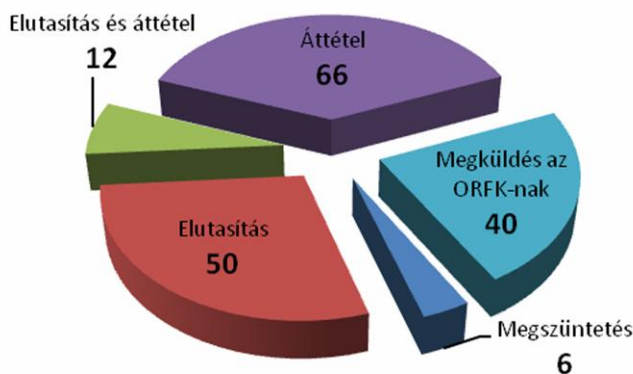
	Panaszolt intézkedések	N	%
1	arányosság követelménye [Rtv. 15. §]	39	10
2	igazoltatás [Rtv. 29. §]	38	9
3	fokozott ellenőrzés [Rtv. 30–31. §]	27	7
4	ruházat, csomag és jármű átvizsgálása [Rtv. 30–31. §]	21	5
5	előállítás szabálysértés elkövetése miatt [Rtv. 33. § (2)]	20	5
6	kizárólag a Szolgálati Szabályzatban 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 eredményességéig) [Rtv.	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
21	egyéb	7	2
22	intézkedési kötelezettség a tv. rendelkezéseinek megfelelően [Rtv. 13. §]	6	1
23	intézkedési kötelezettség részrehajlás nélkül [Rtv. 13. §]	6	1
24	intézkedés magánlakásban és közterületnek nem minősülő egyéb helyen [Rtv. 39–40. §]	6	1
25	fogvatartott jogainak tiszteletben tartása [Rtv. 18. §]	5	1
26	előállítás személyazonosság igazolásának elmaradása miatt [Rtv. 33. § (2)]	5	1
27	intézkedés alapjául szolgáló cselekményben vétlen károsult kártalanítása [Rtv. 13. § (3)]	4	1
28	előállítás bcs. gyanúja miatt [Rtv. 33. § (2)]	4	1

29	szolg. feladatok tv.-es teljesítése, előjáró utasításainak engedelmeskedés, közbiztonság, közrend védelme (élete kockáztatásával is) [Rtv. 11. § (1)]	4	1
30	elfogás tettenérés esetén [Rtv. 33. § (1)]	3	1
31	a rendőr tájékoztatást nyújt a panasztétel lehetőségéről [Rtv. 20. § (2)]	2	0
32	elfogás egyéb esetben [Rtv. 33. § (1)]	2	0
33	közlekedésrendészeti intézkedés keretében közúti ellenőrzés [Rtv. 44–45. §]	2	0
34	útzár, megállásra kényszerítés [Rtv. 51. §]	2	0
35	szolgálati kutya alkalmazása [Rtv. 50. §]	1	0
36	sérülésokozás kerülése (hozzátartozó értesítése) [Rtv. 17. § (2)]	0	0
37	orvosi ellátás [Rtv. 17. § (2)]	0	0
38	titoktartási kötelezettség [Rtv. 21. §]	0	0
39	fegyverviselési jog [Rtv. 22. §]	0	0
40	segítség és eszközök igénybevétele [Rtv. 26. §]	0	0
41	felvilágosítás kérés [Rtv. 32. §]	0	0
42	elővezetés [Rtv. 34. §]	0	0
43	idegenrendészeti intézkedés [Rtv. 35. §]	0	0
44	határforgalom-ellenőrzés [Rtv. 35/A. §]	0	0
45	biztonsági intézkedés [Rtv. 37. §]	0	0
46	műszeres ellenőrzés [Rtv. 41. §]	0	0
47	helyszín biztosítása [Rtv. 43. §]	0	0
48	közlekedésrendészeti intézkedés keretében mintavétel [Rtv. 44–45. §]	0	0
49	közlekedésrendészeti intézkedés keretében okmányok elvétele [Rtv. 44–45. §]	0	0
50	közlekedésrendészeti intézkedés keretében egyéb intézkedés [Rtv. 44–45. §]	0	0
51	személy- és létesítménybiztosítási intézkedés [Rtv. 46. §]	0	0
52	személyi védelemmel, illetve Védelmi Programmal kapcs. intézkedés [Rtv. 46/A. §]	0	0
53	vegyi eszköz, elektromos sokkoló eszköz, rendőrbot, kardlap, ill. más eszköz alkalmazása [Rtv. 49. §]	0	0
54	lőfegyverhasználat [Rtv. 52–56. §]	0	0
55	csapaterő [Rtv. 58. §]	0	0
56	közös szabályok (előzetes figyelmeztetés, terhes nővel és gyermekkorúval szembeni tilalmak, helyettesítő eszköz szabályai, előjárónak jelentéstételi kötelezettség [Rtv. 61–62. §]	0	0
57	külföldi szerv határrendészeti feladatokat ellátó tagjára vonatkozó rendelkezések [Rtv. 62/A. §]	0	0
58	intézkedés elmulasztása [Rtv. 29.–46. §]	0	0
59	belső szervezet és működés során egyéni felelősség mindenkor megállapítható legyen [Rtv. 11. § (2)]	0	0
60	veszélyhelyzet elhárításában közreműködés [Rtv. 14. §]	0	0
61	lőfegyver használata tömegben lévő személlyel szemben [Rtv. 57. §]	0	0
	Összesen	404	100

5. Az ügyek sorsa

12. sz. táblázat: Az ügyek sorsának megoszlása (N, %)

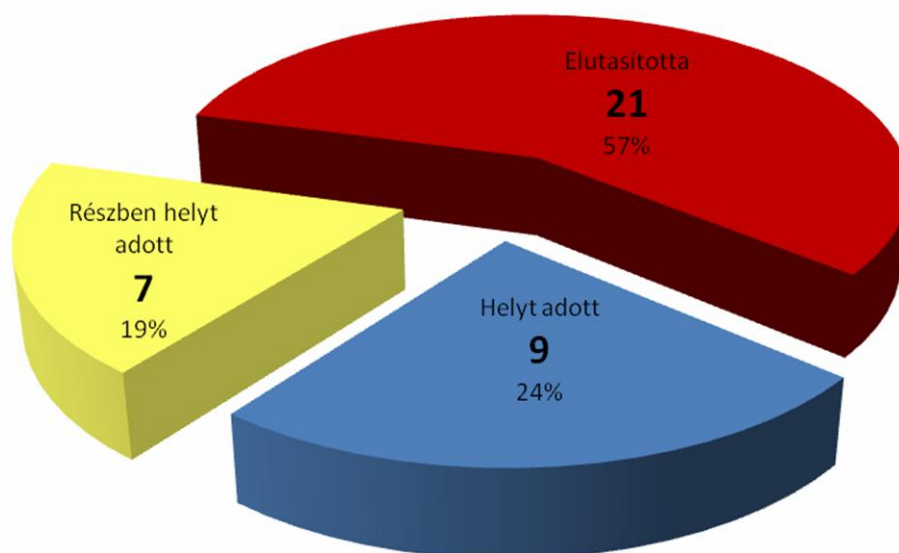
	N	%
Megszüntetés	6	3
Elutasítás	50	29
Elutasítás és áttétel	12	7
Áttétel	66	38
Megküldés az ORFK-ra	40	23
Összesen	174	100



Az érdemi vizsgálatot igénylő ügyek (áttétel, megküldés ORFK-ra és megszüntetés) együttes aránya az összes ügghöz képest: 64%, míg az érdemi vizsgálatot nem igénylő ügyek (elutasítás, elutasítás és áttétel) aránya az összes ügghöz képest: 36%.

13. sz. táblázat: Az ORFK-ra küldött ügyek sorsának megoszlása (N, %)

	N	%
Az ORFK a panasznak helyt adott	9	24
Az ORFK a panaszt elutasította	21	57
Az ORFK a panasznak részben helyt adott	7	19
Összesen	37	100

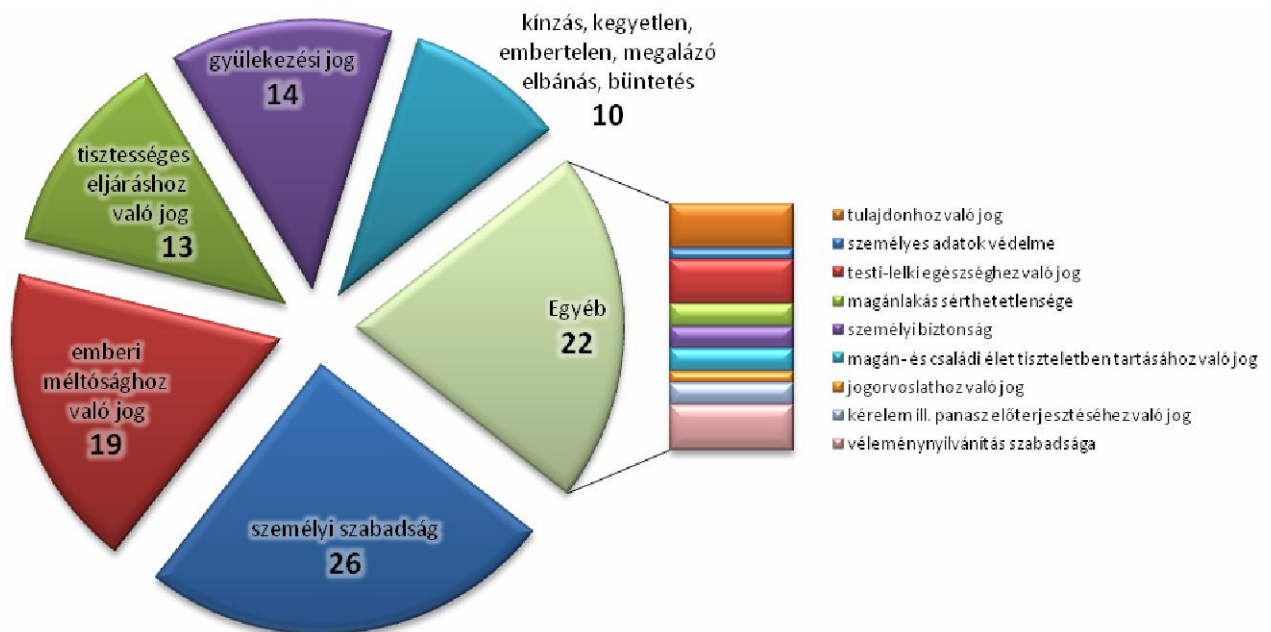


Az ORFK-ra megküldött, összesen 40 ügyből, a beszámoló készítéséig 37 ügyre vonatkozóan érkezett visszajelzés a Testülethez.

- ezek 24%-ában az országos rendőrfőkapitány a panasznak helyt adott,
- 57%-ban a panaszt elutasította
- míg 19%-ban a panaszt részben találta megalapozottnak.

14. sz. táblázat: Ha súlyos alapjogsértés történt, sérült alapjogok (N, %)

	Sérült alapjogok	N	%
1.	személyi szabadság [Alk. 55. § (1)]	26	25
2.	emberi méltósághoz való jog [Alk. 54. § (1)]	19	18
3.	tisztességes eljáráshoz való jog [Alk. 2. § (1)]	13	13
4.	gyülekezési jog [Alk. 62. § (1)]	14	13
5.	kínzás, kegyetlen, embertelen, megalázó elbánás, büntetés (kísérlet) [Alk. 54. § (2)]	10	10
6.	tulajdonhoz való jog [Alk. 13. § (1)]	4	4
7.	személyes adatok védelme (képmás, hangfelvétel) [Alk. 59. § (1)]	1	1
8.	testi-lelki egészséghez való jog (testi épség) [Alk. 70/D. § (1)]	4	4
10.	magánlakás sérthetlensége [Alk. 59. § (1)]	2	2
11.	személyi biztonság [Alk. 55. § (1)]	2	2
12.	magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog (EJEE 8. cikk)	2	2
14.	jogorvoslathoz való jog [Alk. 57. § (5)]	1	1
15.	kérelem ill. panasz előterjesztéséhez való jog [Alk. 64. §]	2	2
16.	véleménynyilvánítás szabadsága [Alk. 61. § (1)]	4	4
	Összesen	104	100



15. sz. táblázat: Súlyos alapjogsértés esetén panaszolt intézkedések (N, %):

	Panaszolt intézkedések	N	%
1.	előállítás szabálysértés elkövetése miatt [Rtv. 33. § (2)]	17	9
2.	arányosság követelménye [Rtv. 15. §]	16	8
3.	igazoltatás [Rtv. 29. §]	13	7
4.	bilincs [Rtv. 48. §]	12	6
5.	testi kényszer [Rtv. 47. §]	11	6
6.	ruházat, csomag és jármű átvizsgálása [Rtv. 30–31. §]	10	5
7.	kényszerítő eszközök alkalmazásának követelménye (tv.-i feltételek, arányosság, ellenszegülés megtöréséig / intézkedés eredményességéig) [Rtv. 16. § (1)–(3)]	9	5
8.	tömegoszlítás során felszólítás [Rtv. 59–60. §]	9	5
9.	fogvatartott hozzátartozójának értesítése [Rtv. 18. §]	8	4
10.	tömegoszlítás [Rtv. 59–60. §]	8	4
11.	fokozott ellenőrzés [Rtv. 30–31. §]	7	4
12.	kínzás, kényszervallatás, kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmód tilalma [Rtv. 16. § (4)]	6	3
13.	rendőr szabályosan igazolja magát [Rtv. 20. § (1), (3)–(4)]	6	3
14.	előállítás egyéb [Rtv. 33. § (2)–(5)]	6	3
15.	kizárólag a Szolgálati Szabályzatban foglalt rendelkezés	6	3
16.	védelemnyújtás, felvilágosítás- és segítségadás, ember jogainak védelme; együttműködés; pártbefolyástól mentesség [Rtv. 2. §]	5	3
17.	fogvatartott jogainak tiszteletben tartása [Rtv. 18. §]	4	2
18.	adatrögzítés az igazoltatás során [Rtv. 29. § (3)]	4	2
19.	intézkedés magánlakásban és közterületnek nem minősülő egyéb helyen [Rtv. 39–40. §]	4	2
20.	intézkedési kötelezettség a tv. rendelkezéseinek megfelelően [Rtv. 13. §]	3	2
21.	intézkedési kötelezettség részrehajlás nélkül [Rtv. 13. §]	3	2
22.	előállítás személyazonosság igazolásának elmaradása miatt [Rtv. 33. § (2)]	3	2
23.	képfelvétel, hangfelvétel, kép- és hangfelvétel készítése, megsemmisítése [Rtv. 42–42/A. §]	3	2
24.	szolg. feladatok tv.-es teljesítése, előljáró utasításainak engedelmeskedés, közbiztonság, közrend védelme (élete kockáztatásával is) [Rtv. 11. § (1)]	2	1
25.	intézkedés alapjául szolgáló cselekményben vétlen károsult kártalanítása [Rtv. 13. § (3)]	2	1
26.	a rendőr közli az intézkedés tényét, célját [Rtv. 20. § (2)]	2	1
27.	elfogás egyéb esetben [Rtv. 33. § (1)]	2	1
28.	egyéb	2	1
29.	a rendőr tájékoztatást nyújt a panasztétel lehetőségéről [Rtv. 20. § (2)]	1	1
30.	segítségnyújtási kötelezettség [Rtv. 24. §]	1	1
31.	elfogás tettenérés esetén [Rtv. 33. § (1)]	1	1
32.	előállítás bcs. gyanúja miatt [Rtv. 33. § (2)]	1	1

33.	közlekedésrendészeti intézkedés keretében közúti ellenőrzés [Rtv. 44–45. §]	1	1
34.	szolgálati kutya alkalmazása [Rtv. 50. §]	1	1
35.	útzár, megállásra kényszerítés [Rtv. 51. §]	1	1
36.	belső szervezet és működés során egyéni felelősség mindenkor megállapítható legyen [Rtv. 11. § (2)]	0	0
37.	veszélyhelyzet elhárításában közreműködés [Rtv. 14. §]	0	0
38.	sérülésokozás kerülése (hozzátartozó értesítése) [Rtv. 17. § (2)]	0	0
39.	orvosi ellátás [Rtv. 17. § (2)]	0	0
40.	titoktartási kötelezettség [Rtv. 21. §]	0	0
41.	fegyverviselési jog [Rtv. 22. §]	0	0
42.	segítség és eszközök igénybevétele [Rtv. 26. §]	0	0
43.	felvilágosítás kérés [Rtv. 32. §]	0	0
44.	elővezetés [Rtv. 34. §]	0	0
45.	idegenrendészeti intézkedés [Rtv. 35. §]	0	0
46.	határforgalom-ellenőrzés [Rtv. 35/A. §]	0	0
47.	biztonsági intézkedés [Rtv. 37. §]	0	0
48.	műszeres ellenőrzés [Rtv. 41. §]	0	0
49.	helyszín biztosítása [Rtv. 43. §]	0	0
50.	közlekedésrendészeti intézkedés keretében mintavétel [Rtv. 44–45. §]	0	0
51.	közlekedésrendészeti intézkedés keretében okmányok elvétele [Rtv. 44–45. §]	0	0
52.	közlekedésrendészeti intézkedés keretében egyéb intézkedés [Rtv. 44–45. §]	0	0
53.	személy- és létesítménybiztosítási intézkedés [Rtv. 46. §]	0	0
54.	személyi védelemmel, illetve Védelmi Programmal kapcs. intézkedés [Rtv. 46/A. §]	0	0
55.	vegyi eszköz, elektromos sokkoló eszköz, rendőrbot, kardlap, ill. más eszköz alkalmazása [Rtv. 49. §]	0	0
56.	lőfegyverhasználat [Rtv. 52–56. §]	0	0
57.	lőfegyver használata tömegben lévő személlyel szemben [Rtv. 57. §]	0	0
58.	csapatereő [Rtv. 58. §]	0	0
59.	közös szabályok (előzetes figyelmeztetés, terhes nővel és gyermekkorúval szembeni tilalmak, helyettesítő eszköz szabályai, előjárónak jelentéstételi kötelezettség [Rtv. 61–62. §]	0	0
60.	külföldi szerv határrendészeti feladatokat ellátó tagjára vonatkozó rendelkezések [Rtv. 62/A. §]	0	0
61.	intézkedés elmulasztása [Rtv. 29.–46. §]	0	0
	Összesen	190	100