



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

helsinki@helsinki.hu

www.helsinki.hu

A MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG ÉSZREVÉTELEI AZ EGYES RENDÉSZETI TÁRGYÚ TÖRVÉNYEK MÓDOSÍTÁSÁRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY TERVEZETÉHEZ

2010. szeptember 17.

Jelen dokumentum első részében a Helsinki Bizottság az egyes rendészeti tárgyú törvények módosításáról szóló törvény tervezetében (továbbiakban: Tervezet) szereplő módosításokhoz fűz észrevételeket, a másodikban pedig olyan, a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) kapcsán felmerülő kérdésekre hívja fel a figyelmet, amelyeket a Tervezet nem érint, de amelyek tekintetében a szabályozás, illetve a létező szabályozás módosítása kívánatos volna.

I. A Tervezetben szereplő módosításokhoz kapcsolódó észrevételek

Tervezet, 10. §

A megbízhatósági vizsgálattal kapcsolatban a Helsinki Bizottság fel kívánja hívni a figyelmet arra, hogy az annak alapján indult esetleges eljárások az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga szerint a tisztességes eljárás tilalmába ütközhetnek, mivel az ún. „agent provocateur” (a továbbiakban: provokátor) tevékenysége révén megszerzett bizonyíték felhasználása a büntetőeljárás során megalapozhatja az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény 6. cikkének sérelmét. A *Teixeira de Castro kontra Portugália* ügyben a strasbourgi bíróság kimondta: a portugál hatóságok azzal, hogy nem „passzív módon” vizsgálták a kérelmező tevékenységét, hanem befolyásolták őt annak érdekében, hogy elkövesse a későbbi büntetőeljárás alapjául szolgáló cselekményt, megsértették az Egyezmény 6(1) cikkét. A *Ramanauskas kontra Litvánia* ügyben a Bíróság figyelembe vette, hogy a rendelkezésre álló bizonyítékok szerint a kérelmező – egy ügyész, aki a provokátorok (a rendőrség korrupcióellenes csoportjának tagjai) ismételt megkeresései után végül hagyta magát megvesztegetni – korábban nem követett el korrupciós bűncselekményt, és a kérelmező és a provokátorok közötti találkozókat minden esetben az utóbbiak kezdeményezték. A Bíróság szerint a rendőrség tevékenysége nem korlátozódott az elkövetett bűncselekmények passzív vizsgálatára, és nem volt objektív jele annak, hogy a kérelmező a provokátorok tevékenysége nélkül is bűncselekményt követett volna el, így sérült az Egyezmény 6(1) cikke.

Tervezet, 38.§

A Helsinki Bizottság üdvözli, hogy a Tervezet a szolgálati viszony létesítésének feltételei közé beemeli a bűnügyi előélet vizsgálatát, ugyanakkor úgy véli, hogy a javasolt rendelkezés módosítására van szükség – részben a szigorítás, részben az enyhítés irányában.

A Helsinki Bizottság megítélése szerint a hivatali bűncselekmények mellett nem csupán, illetve elsősorban a súlyosabb vagyron elleni bűncselekmény miatti elítélés teszi szükségessé a szolgálati viszony létesítésének kizárását, hanem a személy elleni erőszakos bűncselekmény miatti elítélés is. Azt javasoljuk tehát, hogy az ilyen jellegű cselekményekkel kapcsolatos elítélés is abszolút tilalmi ok legyen.

Enyhíthetőnek tartjuk ugyanakkor a gondatlan bűncselekmények miatti elítéléssel kapcsolatos korlátozásokat, például a Tervezetben meghatározott időkorlát rövidítésével.



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

helsinki@helsinki.hu

www.helsinki.hu

II. A Tervezetben nem szereplő, de az Rtv. kapcsán indokolt módosítások

A Helsinki Bizottság szerint amennyiben a jogalkotó hozzányúl az Rtv.-hez, indokolt a jogszabály egyes olyan részeinek módosítása is, amelyeket a Tervezet nem érint. Ezen szükséges módosítások egy része a Független Rendészeti Panasztestület státuszával és eljárásával, más része pedig a rendőri intézkedésekkel kapcsolatos szabályozás hiányosságaival függ össze.

A. A Független Rendészeti Panasztestülettel kapcsolatos javaslatok

A Helsinki Bizottság az alábbi szövegszerű módosításokat és kiegészítéseket javasolja a Független Rendészeti Panasztestület (a továbbiakban: Testület) státuszával kapcsolatban.

6/A. § (1) A Független Rendészeti Panasztestület (a továbbiakban: Testület)

a) a 92-93/A. § rendelkezései szerint vizsgálatot folytat,

b) működésének és eljárásainak tapasztalatairól háromévente beszámol az Országgyűlésnek, valamint évente tájékoztatja az Országgyűlés rendészeti, valamint emberi jogi ügyekben feladatkörrel rendelkező bizottságait,

c) javaslatot tehet a jogalkotásra, illetve az állami irányítás egyéb jogi eszköze kiadására jogosult szervnél a jogszabály (állami irányítás egyéb jogi eszköze) módosítására, hatályon kívül helyezésére vagy kiadására, ha álláspontja szerint a megállapított jogsértés valamely jogszabály vagy az állami irányítás egyéb jogi eszköze fölösleges, nem egyértelmű rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára (hiányosságára) vezethető vissza.

[c)] *d) az alapvető jogok tiszteletben tartása és hatékonyabb védelme érdekében javaslatot tehet az országos rendőrfőkapitánynak utasítás kiadására, módosítására vagy hatályon kívül helyezésére.*

(2) Az (1) bekezdés c) és d) pontja alapján megkeresett szerv a javaslattal kapcsolatos állásfoglalásáról, illetve esetleges intézkedéséről hatvan napon belül tájékoztatja a Testületet.

[(2)] *(3) A Testület öt tagját az Országgyűlés rendészeti, valamint emberi jogi ügyekben feladatkörrel rendelkező bizottságainak együttes javaslatára az Országgyűlés a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatával, egyidejű, listás módon választja. A Testület tagjaira az alapvető jogok védelme érdekében tevékenységet folytató szervek és szervezetek a bizottságoknak javaslatot tehetnek.*

[(3)] *(4) A Testület tagjának olyan, büntetlen előéletű, az országgyűlési képviselők választásán választójoggal rendelkező személy választható meg, aki jogi végzettséggel és az alapvető jogok védelme területén kiemelkedő tapasztalatokkal rendelkezik, és külön törvény szerinti nemzetbiztonsági ellenőrzése megtörtént.*

[(4)] *(5) Nem választható meg a testület tagjává az, aki a megválasztás időpontjában vagy az azt megelőző két évben országgyűlési képviselő, állami vezető, polgármester, párt alkalmazottja vagy tisztségviselője, illetve a megválasztás időpontjában vagy az azt megelőző hat évben rendvédelmi szervvel vagy a Magyar Honvédséggel foglalkoztatásra irányuló jogviszonyban állt, **illetve aki a reá irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt betöltötte.***

[(5)] *(6) A Testület tagjának megbízatása a megválasztással keletkezik, és hat évre szól. A Testület tagja megbízatásának megszűnését követően nem választható meg ismételten a Testület tagjává.*

[(6)] *(7) A Testület akkor határozatképes, ha három tagja jelen van. A Testület tagjai feladatok ellátása során függetlenek, az e törvényben meghatározott feladatkörükben nem utasíthatóak.*

Indokolás: A Testület gyakorlatában több olyan eset fordult elő, amikor a rendőrség ugyan a jogszabályoknak megfelelően járt el, azonban – a jogszabály hiányosságából fakadóan – az eljárás mégis valamilyen alapjogsértést valósított meg. Ilyen esetekre indokolt kifejezetten biztosítani azt a lehetőséget a Testület számára, hogy jogalkotást kezdeményezzen. Annak érdekében, hogy ez a jogosítvány – és az a már létező felhatalmazás, hogy a Testület az országos főkapitánynál kezdeményezheti utasítás kiadását,



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.
1242 Budapest, Pf. 317.
Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327
helsinki@helsinki.hu
www.helsinki.hu

módosítását – valóban hatékonyan érvényesülhessen, szükség van rá, hogy a címzett szervezetnek jogszabályi kötelezettségük álljon fel legalább arra, hogy a Testületet tájékoztassák a kezdeményezéssel kapcsolatos álláspontjukról, esetleges intézkedéseikről.

A másik módosítás a tagok választhatóságának a nyugdíjkorhatárhoz kötését érinti. A magyar jogrendszerben több fontos funkció esetében a 70. életév jelenik meg felső életkori korlátként. A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény 57. § (1) bekezdés i) pontja szerint a bíró szolgálati viszonya a 70. életév eléréseivel szűnik meg, és ugyanezen korhatárhoz köti az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 15. § (1) bekezdése az Alkotmánybíróságban betöltött tagság megszűnését. Nincs ésszerű indoka annak, hogy a törvényhozó ettől eltérően határozza meg a panasztestületi tagok választhatóságának és a tagság megszűnésének életkori feltételeit.

6/B. § (1) A Testület tagjának megbízatása megszűnik:

- a) megbízatása időtartamának leteltével,
- b) lemondással,
- c) összeférhetetlenségi okból,
- d) felmentéssel,
- e) a tisztségtől való megfosztással,
- f) a tag halálával,

g) a 70. életév betöltésével.

(2) A Testület tagja megbízatásának megszűnését az (1) bekezdés b), valamint f) és g) pontja esetében az Országgyűlés elnöke állapítja meg és hirdeti ki. Az (1) bekezdés c)-e) pontja esetében a megbízatás megszűnésének kérdésében az Országgyűlés határoz. A megbízatás megszűnésének megállapításához a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

[...]

(8) A Testület tagja megbízatásának az (1) bekezdés a) és g) pontjában meghatározott okból történő megszűnése esetén a megbízatás megszűnését megelőző harmincadik napig, az (1) bekezdés b)-f) pontjaiban meghatározott okból történő megszűnését követő harminc napon belül kell az új tagot megválasztani.

(9) Ha a Testület tagjának megbízatása a megbízatás időtartamának letelte előtt szűnik meg, az így kieső tag helyére megválasztott új tag megbízatása 6 évre szól.

Indokolás: A megszűnési okok között – a 6/A. §-hoz fűzött indokolás alapján – megjelenik a 70. életév betöltése, ami egyúttal a szakasz néhány további bekezdésének kiegészítését is szükségessé teszi.

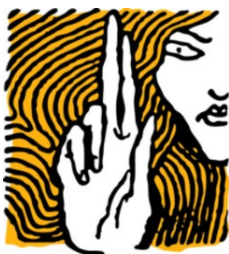
A javasolt (9) bekezdés egyértelművé teszi, hogy a kieső tag helyére választott új tag mandátuma nem a kieső tag hátralévő megbízatásának időtartamához kötődik, hanem hat évre szól.

A Helsinki Bizottság a Testület eljárásával kapcsolatban az alábbi változtatásokat látja kívánatosnak.

92. § (1) Akinek az e törvény IV., V. és VI. fejezetében meghatározott kötelezettség megsértése, a rendőri intézkedés, annak elmulasztása, a kényszerítő eszköz alkalmazása, a rendőrség által foganatosított fogvatartás során a fogvatartással összefüggő ügyben hozott döntés, intézkedés, vagy annak elmulasztása (e fejezet alkalmazásában a továbbiakban együtt: intézkedés) **[alapvető]** jogát vagy jogos érdekét sértette – választása szerint – panasszal fordulhat az intézkedést foganatosító rendőri szervhez, vagy kérheti, hogy panaszát az országos rendőrfőkapitány a Testület által lefolytatott vizsgálatot követően bírálja el.

(2) **[Akinek az intézkedés jogát vagy jogos érdekét érintette, panasszal fordulhat az intézkedést foganatosító rendőri szervhez.]**

(3) Az (1) **[és (2)]** bekezdésben meghatározott esetekben a cselekvőképtelen személy helyett törvényes képviselője jár el, korlátozottan cselekvőképes személy helyett törvényes képviselője vagy meghatalmazottja is eljárhat. A panasz meghatalmazott vagy jogi képviselő útján is előterjeszhető.



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.
1242 Budapest, Pf. 317.
Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327
helsinki@helsinki.hu
www.helsinki.hu

Jogi képviselőként jogvédelemmel foglalkozó társadalmi szervezet vagy alapítvány, kisebbségi önkormányzat, jogi oktatást végző egyetem állam- és jogtudományi doktori fokozattal rendelkező egyetemi oktatója is eljárhat.

(4) Az (1)-(2) bekezdésben meghatározott eljárások tárgyi költségmentesek.

Indokolás: Az Rtv. 2008. január 1-jén hatályba lépett módosítása kiterjesztette a panaszjogot olyan rendőri magatartásokra is, amelyekkel kapcsolatban korábban nem állt rendelkezésre hatékony jogorvoslat, azonban továbbra is vannak a rendőrségnek olyan lényegi tevékenységei, amelyek nem integrálódnak az általános panaszjelzési rendszerbe. Ilyen a rendőrségi fogvatartás egyes formáinak (pl. őrizet) végrehajtása. A rendőrségi fogdák rendjéről szóló 19/1995. (XII. 13.) BM rendelet (a továbbiakban: Fogdaszabályzat) szerint a fogvatartott panasz előterjesztésére jogosult,¹ ez a panasz azonban nem függ össze az Rtv.-ben szabályozott panaszjelzéssel.

A Fogdaszabályzat értelmében a fogvatartott a fogvatartással összefüggő ügyében hozott döntés (intézkedés, határozat), illetve annak elmulasztása miatt panasszal élhet a döntés közlésétől, illetve elmulasztásától számított 15 napon belül. Főszabályként a fogda parancsnoka dönt a panaszról, az általa hozott döntés elleni, illetve a döntés elmulasztása miatti panaszt a fogvatartásért felelős bírálja el.² Bár a Fogdaszabályzat szerint jogszabályban meghatározott esetekben a fogvatartott a döntés ellen keresettel fordulhat a bírósághoz,³ ténylegesen nincs olyan jogszabály, amely ezt a lehetőséget biztosítaná. Alaktalan, eljárásjogilag nem szabályozott, jogorvoslati garanciákkal körbe nem bástyázott lehetőségről van tehát szó, noha a fogvatartás végrehajtásának alapjogi vetületei nyilvánvalóak. Ráadásul egy előállítást követő őrizetbe vétel esetén a jelenlegi szabályozás ahhoz a sajátos helyzethez vezet, hogy míg a Testület az előállítás során okozott sérelmeket vizsgálhatja, kérdéses, hogy az őrizet elrendelése után – nem a büntetőeljárással, hanem pl. a fogvatartás körülményeivel kapcsolatban – felmerülő panaszokra kiterjed-e a hatásköre (noha az előállítás – az őrizet elrendelése esetén – az őrizet idejébe beleszámít, tehát annak részévé válik). Mindezt indokolt a Testület hatáskörének kiterjesztése a rendőrség által foganatosított fogvatartás során a fogvatartással – tehát nem a fogvatartás alapjául fekvő üggyel – összefüggő panaszok vizsgálatára.

A bekezdés által javasolt másik módosítást a Testület gyakorlatában kialakult azon értelmezés teszi szükségessé, amely szerint az intézkedő rendőrök által elkövetett bármely jogsértés érinti az intézkedés alá vont személyek alapvető jogát ahhoz, hogy a törvények betartásáért elsődlegesen felelős szerv eljárása megfeleljen a jogszabályoknak. Az egyén számára a közhatalommal való találkozásnak az egyik legtipikusabb és – a rendőrség speciális jogosítványaira, így a legitim erőszak alkalmazásának monopóliumára való tekintettel – a talán legnagyobb fokú kiszolgáltatottság lehetőségét magában rejtő formája a rendőri intézkedéssel való szembesülés. Ezért a Testület gyakorlatában igen hamar felmerült az a kérdés, hogy elképzelhető-e olyan rendőri jogsértés, amely nem valósít meg alapjogsértést is egyben.

A Testület válasza tulajdonképpen nemleges, az alkalmazott érvelés rendkívül szűkre szabja azoknak a lehetséges eseteknek a körét, amikor a szabályszegés megállapítása nem vonja maga után az – adott esetben csekély fokú – alapjogsértés kimondását. A Testület a rendőri jogsértéseket a tisztességes eljáráshoz való – tágran értelmezett – jog megsértésének tekinti, így tulajdonképpen bármilyen rendőri szabályszegést alapjogsértéssé transzformál. Az ezt alátámasztó érvelés lényege a Testület 33/2009. (II. 25.) számú állásfoglalásban a következőképpen jelenik meg: „A jogbiztonság követelménye az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdésében foglalt jogállamiság kritériumából ered. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállamnak nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtsék ki tevékenységüket [56/1991. (XI. 8.) AB határozat]. Az, ami a közhatalmi szervek (köztük a rendőrség) oldalán kötelezettségként jelentkezik, a másik oldalról – a velük kapcsolatba kerülő állampolgárok oldalán – jogként jelenik meg. A jogállamiság

¹ 2. § (1) bekezdés g) pont

² Fogdaszabályzat, 4. § (1)-(5) bekezdés

³ 4. § (7) bekezdés



Magyar Helsinki Bizottság

követelményét és a jogbiztonság elvét a jogalanyok tekintetében a tisztességes eljáráshoz való jog testesíti meg. Abban az esetben, ha egy kiemelten fontos közhatalmi funkciót ellátó és a társadalmi együttélési normák betartásáért elsődlegesen felelős szerv részéről fellépő személy eljárása nem felel meg a jogszabályoknak, sérül a tisztességes eljáráshoz való jog [...].”

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

92/A. § A Testület a rendőri intézkedés vagy gyakorlat jogszerűségének kivizsgálása érdekében hivatalból is eljárhat, amennyiben a tudomására jutott adatok az érintett ügyben súlyos jogsértésre utalnak.

Indokolás: Egyes, súlyosan jogsértő intézkedések vagy rendőrségi gyakorlatok kapcsán indokolt a Testületet – az országgyűlési biztosok megfelelő jogkörének mintájára – felruházni azzal a jogosítvánnyal, hogy hivatalból indítson és folytasson le vizsgálatokat.

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

(2) A Testület **[az alapvető jogot nem sértő]** *a jogszabályoknak megfelelő*, valamint *a csekély fokú érdeksérelemet okozó* **[az alapvető jogot csekély mértékben sértő]** intézkedéssel szemben előterjesztett panaszt az intézkedést foganatosító szerv vezetőjéhez átteszi, illetve ha az áttétel ellen a panaszos panaszában előzetesen tiltakozott, az eljárást megszünteti.

(3) A Testület a rendőri szerveknél előterjesztett panaszok**[ról]** *alapján folyamatban lévő eljárásokról* felvilágosítást kérhet, és amennyiben *az ügy átvételét indokoltnak tartja* **[a 92. § (1) bekezdése szerinti eljárásának feltételei fennállnak]**, erről a panaszost, illetve az eljáró rendőri szervet értesíti. A panaszos az értesítés kézhezvételétől számított nyolc napon belül kérheti, hogy panaszát az országos rendőrfőkapitány a Testület által lefolytatott vizsgálatot követően bírálja el. Az eljáró rendőri szerv a Testülettől kapott értesítés kézhezvételekor köteles az eljárását felfüggeszteni.

[...]

Indokolás: Nincs elfogadható indoka annak a jelenleg fennálló különbségnek, hogy míg az intézkedést foganatosító szervhez az intézkedéstől (vagy tudomásszerzéstől) számított 30 napon belül lehet panaszt benyújtani, addig a Testülethez fordulásra csak nyolc napja van a panaszosnak. A javaslat ezt a – Testület gyakorlatában sok problémát okozó és a panaszosok számára rendkívül hátrányos – különbséget kiküszöböli.

Amennyiben a jogalkotó a javaslatot elfogadva törli a Testülethez fordulás feltételei közül az alapvető jog sérelmét (tekintettel arra, hogy a Testület gyakorlata szerint minden rendőri jogsértés szükségszerűen alapjogsértés, így ez a distinkció feleslegessé válik), úgy a jelenlegitől eltérően szükséges megszövegezni az intézkedést foganatosító szervhez való áttétel szabályait is. A Testület akkor teszi át az ügyet, ha megállapítja, hogy a rendőri intézkedés jogszerű volt, vagy ha ugyan jogsértő volt, de az általa okozott érdeksérelem csekély fokú volt. Fontos különbség, hogy nem a jogsértés csekély fokáról, hanem a jogsértéssel okozott érdeksérelem csekély fokáról van szó. A Testület gyakorlatában felmerült ugyanis, hogy egy alapvető jog sérelme tekinthető-e bármely esetben csekély fokúnak, az ugyanakkor számos ügyben kiderül, hogy egy fontos jog sérelme is okozhat csupán csekély fokú érdeksérelemet a konkrét helyzetben (pl. panaszjogról való tájékoztatás elmaradása olyanoknál, akik egyébként teljes mértékben tisztában vannak azzal, hogy hogyan és milyen módon élhetnek



Magyar Helsinki Bizottság

panasszal). Dogmatikai szempontból pontosabb lenne ezért a javasolt megfogalmazás átvétele az áttételre utalt ügyek tekintetében.

A (3) bekezdés módosítását részben az teszi szükségessé, ha a jogalkotó elfogadja az alapvető jog, mint eljárási kritérium elvetésére vonatkozó javaslatot [ilyen esetben ugyanis nincs értelme a 92. § (1) bekezdésében foglaltakra utalni], másrészt az a Testület gyakorlatában felmerült probléma, hogy mely pontig vehető át egy ügy a rendőrségtől. A Testület gyakorlata az, hogy addig, amíg az jogerősen be nem fejeződik. Ezt fejezi ki az a javasolt szöveg, amely a folyamatban lévő eljárások tekintetében nyitja meg az eljárás lehetőségét.

93/A. § (1) A Testület a vizsgálata során a Rendőrségtől felvilágosítást kérhet. A Testület az összes olyan iratba betekinthes, illetve iratról másolatot kérhet, adatot, körülményt, tény, eljárást megismerhet, ami a vizsgált intézkedéssel összefügghet, ideértve a büntetőeljárársban keletkezett iratokat is.

[...]

(5) A Testület az általa vizsgált ügyben eljáró rendőrt, rendőrségi alkalmazottat, vagy a rendőrség bármely munkatársát meghallgathatja, továbbá az érintett rendőri szerv vezetőjét vagy felettes szervének vezetőjét, valamint az annak lefolytatására a jogszabály által egyébként feljogosított szerv vezetőjét vizsgálat lefolytatására kérheti fel.

(6) A Testület az általa vizsgált ügyben bármely szervtől – ideértve az e törvény szerint hatóságnak nem minősülő szerveket is – vagy annak munkatársától írásbeli magyarázatot, nyilatkozatot, felvilágosítást vagy véleményt kérhet.

(7) Az (5) bekezdés szerinti meghallgatás során a válaszadást, illetőleg a (6) bekezdés szerinti nyilatkozattételt az arra felhívott személy megtagadhatja, ha

a) az a személy, akit a Testület eljárásának alapját képező beadvány érint, a polgári perrendtartásról szóló törvény szerinti hozzátartozója vagy élettársa;

b) a válaszadás vagy nyilatkozattétel során magát, vagy a polgári perrendtartásról szóló törvény szerinti hozzátartozóját, illetve élettársát bűncselekmény elkövetésével vádolná, az azzal kapcsolatos kérdésben.

(8) Az a rendőr, vagy rendőrségi alkalmazott, akit a panasz érint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 51. § (1) bekezdésének megfelelően tehet nyilatkozatot, adhat választ, vagy tagadhatja meg a nyilatkozattételt, illetve a válaszadást.

(5) (9) A Testület felhatalmazása alapján a Testület tagja vagy érdemi ügyintézője a Testület nevében az (1)-(4) bekezdésben meghatározott vizsgálati cselekményeket elvégezheti.

(6) (10) A Testület a panaszt kilencven nap alatt vizsgálja meg, az ügyintézési határidőbe nem számít bele a hiánypótlásra, valamint a tényállás tisztázásához szükséges adatok közlésére irányuló felhívástól az annak teljesítéséig terjedő idő. A Testület az állásfoglalását külső befolyástól mentesen alakítja ki. A Testület az állásfoglalását megküldi az országos rendőrfőkapitány számára.

(7) (11) Az országos rendőrfőkapitány a panaszról az állásfoglalás kézhezvételét követő tizenöt napon belül közigazgatási hatósági eljárásban dönt. Ha az országos rendőrfőkapitány határozatában eltér a Testület állásfoglalásától, ezt köteles megindokolni.

(8) (12) Az országos rendőrfőkapitány határozatának meghozatalát követően a Testület az állásfoglalását – a személyazonosító adatoktól megfosztva – honlapján közzéteszi, kivéve, ha a közzététel ellen a panaszos panaszában előzetesen tiltakozott.

(9) (13) Az országos rendőrfőkapitány határozata ellen a közigazgatási eljárásban fellebbezésnek helye nincs, az ellen közvetlenül bírósági felülvizsgálatnak van helye.

(14) A bíróság az országos rendőrfőkapitány határozatát megváltoztathatja.

Indokolás: Mivel a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.) és az Rtv. több helyen átfedésben szabályoz egyes kérdéseket (pl. a Be. alapján elrendelt elővezetést az Rtv. szerint kell végrehajtani, de a Be. is tartalmaz rá nézve rendelkezéseket, a bűnügyi őrizetbe beleszámít az előállítás is, amelyet bűncselekmény gyanúja alapján is foganatosíthat a rendőr, stb.), több ügyben előfordult, hogy büntetőeljárás iratokat kellett



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.
1242 Budapest, Pf. 317.
Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327
helsinki@helsinki.hu
www.helsinki.hu

volna a Testületnek megismernie a tényállás megfelelő tisztázásához, erre azonban nem minden esetben biztosítottak lehetőséget az érintett hatóságok a Be. azon rendelkezéseire hivatkozva, amelyek szabályozzák, hogy ki ismerheti meg az eljárás iratait. Ez indokolja annak egyértelművé tételét, hogy a Testület iratmegismerési joga a büntetőeljárás iratokra is kiterjed.

A Testület gyakorlatában visszatérő problémát jelent, hogy az eljáró, vagy az adott ügyről esetlegesen információval rendelkező egyéb rendőrök meghallgatására nincs jogköre, ami gyakran akadályozza a tényállás tisztázását. Ezt hivatott orvosolni az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény vonatkozó rendelkezéseinek megfelelő beemelése. Tekintve ugyanakkor, hogy a panasszal érintett rendőr jogát, jogos érdekét a panasz eljárás kimenetele nyilvánvalóan érinti (pl. egy esetleges fegyelmi eljárás fenyegetése miatt), indokolt számára biztosítani a nyilatkozattétel megtagadásának jogát (azzal, hogy ebben az esetben a Testület a rendelkezésre álló adatok alapján dönt).

Az eljárási cselekmények elvégzésére nemcsak a Testület tagjait, hanem érdemi ügyintéző munkatársait is indokolt feljogosítani, a vizsgálatok jelentős részét ugyanis már jelenleg is ők folytatják.

Mivel a Testület eddigi gyakorlata alapján világosan látszik, hogy a 90 napos eljárási határidő a legtöbb esetben a rendőrség elhúzódó adatszolgáltatása miatt nem tartható, indokolt a Ket. megfelelő rendelkezésének átvételével egyértelművé tenni, hogy az ügyintézési határidőbe nem számítanak be azok az időszakok, amikor a Testület hatókörén kívül eső okból nincsen lehetőség a vizsgálat elvégzésére, folytatására.

A rendőrségi panasz eljárások tapasztalatai alapján szükségesnek mutatkozik, hogy a jogalkotó a panaszügyekben döntő bíróságoknak ne csak kasszációs, hanem reformatórius jogkört is biztosítson, mivel gyakran előfordul, hogy a világos bírói iránymutatás ellenére is ugyanazt a döntést hozzák a rendőri szervek a megismételt eljárásban, így elvileg a végtelenített eljárások sem kizártak. Arra a közigazgatási perben eljáró bíróságok nyilván nem alkalmasak, hogy a mulasztó, jogsértő rendőrökkel szemben szankciókat is alkalmazzanak. (Erre egyébként a jelenlegi szabályok szerint folyó panasz eljárásokban sincs lehetőség; amennyiben a rendőr eljárásának jogszerűtlensége megállapítást nyer, úgy meg kell indítani a fegyelmi eljárást vagy a büntetőeljárást, hogy valamiféle jogkövetkezmény alkalmazható legyen). Ehhez hasonlóan a bíróságok is csupán a panasz megalapozottságának megállapítására kapnának jogot, azzal, hogy a bíróságnak a panasz megalapozottságát megállapító rendelkezése az intézkedést foganatosító rendőri szerv vezetőjének oldalán kötelezettséget keletkeztetne a szükséges intézkedések (figyelmeztetés, fegyelmi eljárás, stb.) megtételére.

B. A rendőri intézkedésekkel kapcsolatos szabályozásra vonatkozó javaslatok

Elsődlegesen a Testület gyakorlatában váltak nyilvánvalóvá olyan hézagai az Rtv. szerinti szabályozásnak, amelyek részben veszélyeztetik a rendőri fellépés hatékonyságát, részben az alapvető jogok védelme szempontjából minősülhetnek aggályosnak. Ezen problémákra hívjuk fel a jogalkotó figyelmét az alábbiakban.

A rendőri felszólítás és figyelmeztetés, mint intézkedési forma kodifikálása

Az Rtv. jelenleg nem hatalmazza fel kifejezetten a rendőrt, hogy a potenciálisan jogsértő magatartás abbahagyására felszólítsa és a magatartás esetleges jogkövetkezményeire figyelmeztesse azokat, akik esetében ez szükségesnek mutatkozik. A figyelmeztetés kérdését részletesen csak a szabálysértési eljárások és a kényszerítő eszközök használata kapcsán rendezik a vonatkozó rendészeti jogszabályok.

A Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 62/2007. (XII. 23.) IRM rendelet (a továbbiakban: Szolgálati Szabályzat) 21. §-a értelmében a rendőr figyelmeztetést alkalmazhat azon szabálysértések esetén, amelyek miatt helyszíni bírságot szabhat ki. Ilyen esetben a figyelmeztetés során a rendőr a szabálysértést elkövető személyt felszólítja a tevékenysége abbahagyására, és felhívja, hogy a jövőben tartózkodjon szabálysértés elkövetésétől.



Magyar Helsinki Bizottság

Ha a figyelmeztetés nem járt eredménnyel, a rendőr törvényben, illetve a Szolgálati Szabályzatban meghatározott további intézkedést tesz.

A Szolgálati Szabályzat 57. §-a a kényszerítő eszközök tekintetében rögzíti, hogy a rendőr szolgálata jogszerű teljesítéskor köteles intézkedéseinek érvényt szerezni, ennek érdekében előzetes figyelmeztetés után, az arányosság elvének figyelembevételével kényszerítő eszközt alkalmazhat.

Ugyanakkor azokra az esetekre nézve, amelyek nem tartoznak a szabálysértési jogszabályok hatálya alá, vagy nem járnak kényszerítő eszköz használatával, nincs kifejezett rendelkezés a figyelmeztetés lehetőségéről.

A Testület 247/2009. (VIII. 26.) számú állásfoglalása mutat rá az ebből fakadó problémákra. Ebben az ügyben a körzeti megbízott bejelentést kapott, hogy egy 18 éves lányt egy férfi a buszmegállótól a lakásukig követett, majd amikor a lány futva bemenekült a házba, a férfi még a helyszínen maradt és cigarettázva figyelte az épületet. Az érintett rendőri segítséget kért. A körzeti megbízott azonosította a személyt, majd lakóhelyén felkereste, és figyelmét felhívta magatartásának jogellenességére és annak lehetséges jogkövetkezményeire. A férfi által benyújtott panasz alapján a Testület az ügyet megvizsgálta, és a rendőri intézkedést indokoltnak tartotta, jogalapját ugyanakkor kifejezett jogszabályi rendelkezés hiányában csak a rendőri segítségnyújtási kötelezettségben tudta azonosítani.

Indokoltnak mutatkozik ezért az Rtv.-ben intézkedési formaként megjeleníteni és szabályozni a rendőri figyelmeztetést.

Az előállítottak helyzetének szabályozatlansága

Mind a Helsinki Bizottság, mind a Testület többször felhívta a figyelmet az előállítottak helyzetének, jogainak tisztázatlanságára. Amint azt a Testület a tevékenységének 2009-es tapasztalatairól szóló tájékoztatóban jelezte, az Rtv. 33. §-a alapján előállított személyek helyzetére – jogaira, kötelezettségeire – nem vonatkozik részletes szabályozás. Az Rtv. 97. § (1) bekezdésének h) pontja értelmében az előállított is fogvatartottnak minősül. A fogvatartott bizonyos alapvető jogait rögzíti az Rtv. A törvény 18. §-ának (1) bekezdése kimondja: a fogvatartott részére biztosítani kell azt a lehetőséget, hogy egy hozzátartozóját vagy más személyt értesítsen, feltéve, hogy ez nem veszélyezteti az intézkedés célját. Ha a fogvatartott nincs abban a helyzetben, hogy e jogával élhessen, az értesítési kötelezettség a rendőrséget terheli. Ha a fogvatartott fiatalos vagy gondnok alá helyezett, haladéktalanul értesíteni kell törvényes képviselőjét vagy gondnokát. A (2) bekezdés értelmében a rendőrség gondoskodik a fogvatartott elhelyezéséről, a fogvatartás miatt bekövetkező egészségkárosodás megelőzéséhez szükséges ellátásáról. A sérült, beteg vagy más okból sürgős orvosi ellátásra szoruló fogvatartottat orvosi ellátásban kell részesíteni. A (3) bekezdés szerint a fogvatartott jogait csak annyiban lehet korlátozni, amennyiben az a szökés vagy elrejtőzés, a bizonyítási eszközök megváltoztatásának vagy megsemmisítésének megakadályozását, újabb bűncselekmény elkövetésének megelőzését, illetőleg az őrzés biztonságát, a fogda rendjének megtartását szolgálja. Az Rtv. az előállított vonatkozásában ezen túlmenően kimondja, hogy az előállítottat szóban vagy írásban az előállítás okáról tájékoztatni kell, és az előállítás időtartamáról részére igazolást kell kiállítani [33. § (4) bekezdés]. A Szolgálati Szabályzat 51. §-a ezeket a rendelkezéseket azzal egészíti ki, hogy az előállított személyt előállító vagy biztonságos őrzését szolgáló más helyiségben kell elhelyezni. Az azonos ügyben előállítottakat el kell különíteni. Ha az előállító helyiségben előállított személy van, gondoskodni kell az állandó őrzéséről. E szakasz (2) bekezdése szerint az előállító helyiségben történő elhelyezés, nyilvántartás és őrzés végrehajtásának feltételeit a rendőri szerv vezetője biztosítja. A (3) bekezdés kimondja: az előállító helyiségben történő elhelyezéskor, az előállított, elővezetett, visszatartott személyt fel kell világosítani az intézkedés várható időtartamáról. Ruházatát át kell vizsgálni, és tőle el kell venni azokat a tárgyakat, amelyeket fogvatartáskor sem tarthat magánál. Nyilatkoztatni kell sérüléséről, esetleges panaszáról, szükség esetén orvosi ellátásban kell részesíteni.

A korábbi Szolgálati Szabályzatban [a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 3/1995. (III. 1.) BM rendelet] szerepelt egy rendelkezés („az előállított, elővezetett személy ellátására a fogvatartottakra vonatkozó szabályok



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.
1242 Budapest, Pf. 317.
Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327
helsinki@helsinki.hu
www.helsinki.hu

megfelelően irányadók”), amely alkalmazhatóvá tette a Fogdaszabályzat szabályait az előállítottakra is. A hatályos Szolgálati Szabályzat elfogadásakor ez a rendelkezés kimaradt, így az előállítottak státuszát csupán a fent idézett maroknyi norma szabályozza, mivel a Fogdaszabályzat „fogvatartottokról” beszél, azok közé pedig az előállítottak nem tartoznak [1. § (1) bekezdés: „E rendelet alkalmazásában fogvatartott a bűnügyi, a szabálysértési, a közbiztonsági őrizetes, az előzetesen letartóztatott, valamint az elítélt és a szabálysértési elzárást töltő, amennyiben számára a fogvatartás helyéül rendőrségi fogdát jelöltek ki.”].

A jogszabályi rendelkezések hiánya által okozott helyzetre jellemző példa, hogy csak a 26-326/3/2006. sz., az ORFK közbiztonsági főigazgatója által kiadott körlevélhez mellékelte tájékoztató (tehát egy, az érintettek számára nem, vagy csak nagy nehézséggel megismerhető belső norma) tartalmaz iránymutatást az előállítottak élelmézését illetően.

Az előállítottak – mint személyi szabadságuktól megfosztott személyek – helyzetének szabályozatlansága nem egyeztethető össze a jogbiztonság követelményével. Egy ilyen súlyú jogkorlátozás esetén elengedhetetlen, hogy az érintettek státuszát, jogait és kötelezettségeit részletes normák rendezzék.

Szükséges ezért, hogy a jogalkotó – vagy a Fogdaszabályzat hatálya alá tartozókra vonatkozó szabályokra való utalással, vagy részletes szabályozással – megteremtse az előállítottak státuszát rendező jogszabályi keretet.

A motozás új szabályainak hiányosságai

Ismeretes, hogy 2009. március 15-én több előállított személyt anélkül vetett alá a rendőrség motozásnak, hogy arra jogszabályi felhatalmazás lett volna (mivel a Fogdaszabályzat normái alapján jártak el, noha azok – amint arra fent utaltunk – az előállítottakra nem vonatkoznak). Az ezzel kapcsolatos panaszoknak az országos főkapitány kivétel nélkül helyt adott.

A Fogdaszabályzat vonatkozó rendelkezéseit azóta kiváltotta az Rtv. módosítása [18. § (4) bekezdés], amelynek értelmében **a rendőrségi fogdába történő befogadaskor**, amennyiben a rendelkezésre álló adatokra, illetve a befogadás körülményeire vagy a fogvatartott viselkedésére tekintettel alapos okkal feltételezhető, hogy a fogvatartott saját vagy más életének, testi épségének veszélyeztetésére alkalmas tárgyat tart magánál, az élet, testi épség védelme, továbbá a bűncselekmény megelőzése érdekében a fogvatartott testét, erre vonatkozó előzetes figyelmeztetést követően – a testüregekre is kiterjedően - át kell vizsgálni.

Tekintettel arra, hogy a szöveg a rendőrségi fogdába való befogadásra utal, és az előállítottak esetében ez nem történik meg (hiszen őket az előállító helyiségben helyezik el, nem pedig az őrizetesek és előzetes letartóztatottak elhelyezésére szolgáló fogdában), ezért **a törvény továbbra sem alkalmazható az előállítottakra, noha előfordulhatnak olyan helyzetek, amikor egy előállított motozása is indokolt lehet.**

Írásbeli igazolás a rendőri intézkedésekről

A panaszjeladásokban nagyon gyakori (és sokszor – az egymásnak ellentmondó állítások miatt – eldönthetetlen) sérelem, hogy a rendőrök nem tettek eleget az Rtv. 20. §-ában foglalt azonosítási, indokolási és kioktatási kötelezettségüknek („A rendőr az intézkedés megkezdése előtt [...] köteles nevét, azonosító számát, valamint az intézkedés tényét és célját szóban közölni. Az V. és VI. fejezetben foglalt intézkedések, illetve kényszerítő eszközök alkalmazását követően a rendőr köteles az intézkedés alá vont személyt tájékoztatni az e törvény szerinti panasz lehetőségéről.”).

Ezeknek a panaszoknak elejét lehetne venni, ha a rendőrök az intézkedéseket követően – hasonlóan több nyugat-európai, így például a brit példához – egy rövid igazolást töltenének ki (indigósan, két példányban), amely tartalmazná a rendőr azonosító számát, az intézkedés típusát, célját, illetve okát, valamint a panasztételről való kioktatást. Az érintett az igazolás átvételét aláírásával igazolná, ami az eljáró



Magyar Helsinki Bizottság

rendőrt is védené az utólag alaptalanul benyújtott panaszokkal szemben, csökkentené a panaszeljárások számát és megfelelően biztosítaná az intézkedés alá vont személy megfelelő tájékoztatáshoz való jogát.

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

helsinki@helsinki.hu

www.helsinki.hu

A rendőrökről készített felvételek szabályozása

Jogilag rendezetlen kérdés, hogy készíthető-e az intézkedő rendőrökről kép-, illetve hangfelvétel, továbbá, hogy e felvételek milyen módon és célból használhatók fel.

Az 54/2000. (XII. 18.) AB határozat rögzíti: „Intézkedésük alkalmával a hatóság tagjai nyilvánosan, az állam képviselőiként lépnek fel. A hatóság tagjainak intézkedési jogosultságát egyenruhájuk vagy igazolványuk igazolja. Az egyenruhát viselő hivatásos és szerződéses állomány tagjai azonban tevékenységüket nem arctalan tömegként, hanem közhatalom gyakorlására felruházott tisztviselőként végzik, akiknek egyedi azonosíthatósága alapozza meg esetleges személyes felelősségre vonásuk lehetőségét.”

A közhatalmi jogosítványok gyakorlása fokozott felelősséget és azzal együtt járva fokozott tűrés kötelezettséget jelent. Ezért a Helsinki Bizottság álláspontja szerint az intézkedő rendőrök kötelesek tűrni, hogy róluk kép-, illetve hangfelvétel készüljön, és az ilyen felvételek hivatalos eljárásban való felhasználása sem tiltható.

Tekintettel arra, hogy jelenleg ebben a kérdésben nincs egységes joggyakorlat (még a rendőrségen belül sem), indokolt a kérdés jogszabályi rendezése.

Jegyzőkönyvezési kötelezettség

A rendőr segítségnyújtási kötelezettsége keretében az Rtv. 24. §-a kimondja: a magánérdekek védelme e törvény alapján csak akkor tartozik a rendőrség hatáskörébe, ha a törvényes védelem az adott körülmények között más módon nem biztosítható, vagy ha a rendőri segítség nélkül a jog érvényesíthetősége meghiúsulna vagy számottevően megnehezülne.

Ebbe ugyan beleérthető, hogy méltányolható magánérdek (például egy állampolgárok közötti vitás helyzet) esetén az érintettek felkérjék a helyszínen lévő rendőrt az általa is észlelt tények rögzítésére, de a gyakorlati tapasztalatok szerint erre a rendőrök sok esetben nem hajlandók.

Az állampolgári jogérvényesítés elősegítése érdekében ezért szükségesnek mutatkozik annak kifejezett rögzítése, hogy a helyszínen lévő rendőr bármely érintett kérésére köteles az általa észlelt tényeket jegyzőkönyvben rögzíteni, és a jegyzőkönyv egy példányát minden olyan érintettnek, aki ezt igényli, kiadni. Természetesen indokolt ez alól a kötelezettség alól bizonyos esetekre felmentést adni (például ha az intézkedés célját, befejezését a kérés teljesítése veszélyezteti).