

KOVÁCS JUDIT

A Független Rendészeti Panasztestület által folytatott panasz eljárás és a büntetőeljárás jogorvoslat metszéspontjai

1. Bevezető

A jogorvoslatok kérdése örökzöld témája több jogágnak is. A tanulmánykötettel köszöntött *Cséka Ervin* professzor monográfiájában a büntető jogorvoslatok kimerítő feldolgozását adta.¹

Jelen tanulmánnyal a szerző – tisztelegve a professzor munkásságának – a Független Rendészeti Panasztestület (a továbbiakban: Testület) működése során előforduló azon problémákra kíván rámutatni, amikor a panaszosok olyan rendőri cselekményeket, illetve mulasztásokat sérelmeznek, amelyeket a rendőr mint a nyomozó hatóság tagja fogadosított, illetve követett el – például egy tanúkénti vagy gyanúsított kihallgatás során.

A vizsgálandó kérdés ilyen esetekben, hogy azon rendőri intézkedések, amelyeket a rendőr a nyomozó hatóság tagjaként, de a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) alapján fogadosított, valamint a panaszosnak [a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) és az Rtv. által garantált] emberi méltóságát érintő egyes cselekmények (mulasztások) a nyomozás során gyakorolható panaszjog körébe vonhatóak-e.

A kérdés megválaszolásához elsőként a Testület hatáskörének bemutatása szükséges.

2. A Testület hatásköre

Az Országgyűlés a 2007. évi XC. törvénnyel átfogóan módosította az Rtv.-t. A novella – többek között – megreformálta a rendőrségi intézkedéssel szembeni jogorvoslatokat és azok elintézésének rendjét: a korábbi szabályozáshoz képest kiterjesztette a panaszté-

¹ CSÉKA ERVIN: *A büntető jogorvoslatok alaptanai*. Budapest, 1985.

telre jogosultak körét, illetve a panasz jogalapját.² A Magyar Televízió 2006. őszi ostrománál tapasztalt rendőri túlkapasok, (illetve a következő évben a rendőrök által elkövetett bűncselekmények) miatt szükségessé vált egy olyan ellenőrző intézmény létrehozása is, amely a rendőrségtől függetlenül biztosítja a hatékony jogorvoslatot a rendőri túlkapasokkal szemben. Az említett törvénymódosítás ezen kívánalmat kielégítve – a panaszmechanizmus korábbi szabályozását fenntartva – 2008. január 1-jétől megteremtette a lehetőséget arra, hogy az alapvető jogok megsértésével összefüggő panaszok kivizsgálása érdekében az érintettek „civil kontrollt” kérjenek a rendőri intézkedések jogszerűségét illetően.

A Testületre vonatkozó rendelkezések az Rtv. I. (A rendőrség feladata, szervezete, jogállása és irányítása) és IX. (A jogorvoslatok) Fejezetében található. A IX. Fejezet 92. §-ának (1) bekezdése rögzíti, hogy az, akinek az Rtv. IV., V. és VI. Fejezetében meghatározott kötelezettség megsértése, a rendőri intézkedés, annak elmulasztása, a kényszerítő eszköz alkalmazása³ alapvető jogát sértette – választása szerint – panasszal fordulhat az intézkedést foganatosító rendőri szervhez, vagy kérheti, hogy panaszát az országos rendőrfőkapitány, valamint – az Rtv. 2010. évi módosítása óta⁴ – a főigazgatók a Testület által lefolytatott vizsgálatot követően bírálják el.

Az Rtv. említett rendelkezése alapján a legdurvább rendőri fellépésekre (hivatali bűncselekmények, pl. bántalmazás hivatalos eljárásban, kényszervallatás, jogellenes fogvatartás) esetén – nyomozati jogkör hiányában – nincs hatásköre a Testületnek, kizárólag az Rtv. megjelölt fejezeteiben felsorolt rendőri intézkedések⁵ esetében van lehetősége eljárni és az adott cselekményt abból a szempontból vizsgálni, hogy történt-e alapjogi sérelem.

A Testület számára az Rtv. 92. §-ának (1) bekezdése biztosít lehetőséget arra, hogy az Rtv. IV. Fejezetében, a rendőrség működésének általános elveit és szabályait rögzítő rendelkezések kapcsán vizsgálódása körébe vonjon olyan rendőri tevékenységet is, amelyet az V. és VI. Fejezet ugyan nem nevesít, de amelynek vonatkozásában a IV. Fejezetben foglalt követelményeknek (pl. a rendőri feladatok ellátásának és utasítások teljesítésének kötelezettsége, intézkedési kötelezettség, arányosság követelménye, a rendőr szolgálati fellépésére és azonosíthatóságára vonatkozó kötelezettség, illetve a rendőr

² A jogorvoslat lehetőségét minden olyan (természetes) személynek biztosította, akinek az intézkedés jogát vagy jogos érdekét érinti, és egyértelműen rögzítette, hogy a panaszjárásra a közigazgatási hatósági eljárás szabályai alkalmazandók.

³ A tanulmányban a továbbiakban egységesen rendőri intézkedésként kerülnek nevesítésre.

⁴ Az egyes rendészeti tárgyú és az azokkal összefüggő törvények módosításáról szóló 2010. évi CXLVII. törvény szakította a korábbi, egységes rendőrségi koncepcióval: 2011. január 1-jétől az Rtv. rendszerében a rendőrséget három – egyébként egyenrangú – szerv, az országos rendőrfőkapitány vezetés alatt álló általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv mellett a terrorizmust elhárító szerv és a belső bűnmegelőzési és büntelődési feladatokat ellátó szerv alkotja. Utóbbiak a főigazgatók irányítása alatt állnak.

⁵ Az V. Fejezetben felsorolt intézkedések: igazoltatás, a fokozott ellenőrzés, ruházat, csomag és jármű átvizsgálása, a felvilágosítás kérés, az elfogás és előállítás, az elővezetés, az idegenrendészeti intézkedés, a hátrfordulmány ellenőrzés, a biztonsági intézkedés, a közbiztonsági őrizet, intézkedés magánlakásban és közterületnek nem minősülő egyéb helyen, a műszeres ellenőrzés, a képfelvétel, hangfelvétel készítése, a helyszín biztosítása, a közlekedérendészeti intézkedés, a személy és létesítménybiztosítás és a személyi védelemmel, illetve Védelmi Programmal kapcsolatos intézkedés. A kényszerítő eszközöket az Rtv. VI. Fejezete sorolja fel és definiálja: testi kényszer, bilincs, vegyi eszköz, elektromos sokkáló eszköz, rendőrbot, kardlap, illetőleg más eszköz alkalmazása, szolgálati kutyá alkalmazása, út zár, megállásra kényszerítés, löfegyverhasználat, löfegyverhasználat tömegben lévő személlyel szemben, csapaterő alkalmazása, tömegoszlatás. Megjegyzendő azonban, hogy az Rtv.-ben nem szabályozott részletkérdésekre vonatkozó szabályokat a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 62/2007. (XII. 23.) IRM rendelet (a továbbiakban: Szolgálati Szabályzat) tartalmazza.

felvilágosítás-adási és segítségnyújtási kötelezettsége) érvényesülniük kell. Erre az Rtv. IV. Fejezetében szereplő 11. § (1) bekezdése nyújt lehetőséget, amely kimondja, hogy a rendőr köteles a szolgálati beosztásában meghatározott feladatait a törvényes előírásoknak megfelelően teljesíteni. A Testület immár állandónak tekinthető gyakorlata az, hogy ezen általános jellegű rendőri kötelezettség megsértése esetén abban az esetben is eljár, ha a jogsértés nem az Rtv. V. és VI. Fejezetében felsorolt rendelkezések alkalmazásával, hanem más – az adott szolgálati feladat ellátására vonatkozó – jogi norma érvényesülésével függ össze. A Testület ilyen jogcímen történő eljárása pedig azt eredményezi, hogy az Rtv. idézett paragrafusán keresztül vizsgálhatóvá válnak olyan rendőri tevékenységek is, amelyeket a rendőrségi törvényen kívüli, más jogszabályok által rögzített eljárási szabályok – a Be., illetve a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) – alapján végeznek, minthogy azokat a szolgálati feladatokat is a törvényes előírásoknak megfelelően kell ellátni. A speciális eljárási szabályok megsértése egyúttal az Rtv. 11. § (1) bekezdésének megsértését is jelenti, amit viszont a Testület a hatáskörére irányadó szabály miatt vizsgálhat. Ezen kiterjesztő hatásköri értelmezés ugyanakkor korlátozással érvényes, azaz a Testület olyan esetekben él az ilyen jellegű vizsgálat lehetőségével, amikor a panaszolt rendőri intézkedéssel szemben az Rtv.-n kívüli, más jogszabályok nem biztosítanak speciális jogorvoslatot.

A Testület panasz eljárásában igen nagy gyakorisággal fordul elő, hogy szabálysértési, illetve büntetőüggyel összefüggő rendőri intézkedést tart sérelmesnek a panaszos. A kérdés az, hogy ilyen esetekben a Testületnek van-e hatásköre, s ha igen, mennyiben a rendőr által kifejtett cselekmény, illetve a megvalósult mulasztás érdemi vizsgálatára.

3. A rendőrség rendészeti hatáskörben elkövetett jogsértéseinek és a büntető eljárásban elkövetett jogsértéseinek viszonyában vizsgálendő „csoportok”

a) Nem okoznak problémát az olyan panaszügyek, amikor a büntető eljárás kezdete (formális megindulása) előtt foganatosítottak Rtv. szerinti rendőri intézkedést a panaszossal szemben. Ilyen esetekben a Testület – az Rtv. 11. §-ának felhívása nélkül – megállapítja hatáskörét az intézkedés megítélésére.

Egy 2009-es ügy⁶ alapjául szolgáló panasz szerint a panaszost és társát – aki szintén panaszt terjesztett elő a Testületnél – utcai verekedésben feltételezett részvételük miatt a rendőrök igazoltatták, ruházatukat átvizsgálták, megbilincseltek, majd előállították a rendőrségre, ahol velük szemben garázdaság büntettének gyanúja miatt nyomozást indítottak és a kihallgatásuk során őket többször megütötték. A panaszos állítása szerint továbbá a kihallgatást végző rendőr nem az elmondásának megfelelően rögzítette a valómását, azt nem olvasták fel neki, és egész idő alatt megalázóan beszéltek vele a rendőrök.

A Testület a büntető eljárás formális kezdetét jelentő megalapozott gyanú közlését megelőző intézkedéseket – az igazoltatást, a ruházatátvizsgálást, a kényszerítő eszköz alkalmazást és az előállítás körülményeit – vizsgálta és a rendelkezésre álló bizonyítékok alapján kivétel nélkül megállapította azok jogszerűségét (egy folyamatban lévő

⁶ 51/2009. (III. 4.) sz. állásfoglalás

bűncselekményt szakítottak félbe a rendőrök, így a közbiztonság védelme érdekében, illetve bűnüldözési célból indokolt és jogszerű volt az igazoltatás és a ruházatátvizsgálás; továbbá a panaszost szándékos bűncselekmény elkövetésén tetten érték, ami kötelező elfogási és előállítási ok;⁷ és mert a panaszos az intézkedés elől menekülni próbált, a kényszerítő eszköz alkalmazása is jogszerű és indokolt volt), egyúttal a panaszos alapvető jogainak jogszerű korlátozását.

A Testület – hatáskörének hiányában – a panasz büntetőeljárással összefüggő részeit (a kihallgatás során történt állítólagos bántalmazást, a jegyzőkönyv meghamisítását, a vallomás ismertetésének mellőzését) elutasította, ugyanakkor tájékoztatást adott a panaszosnak egyrészt a vele szemben intézkedő rendőrökkel szemben a feljelentéstétel lehetőségéről, másrészt a gyanúsítás közlésével szemben, illetve „a büntetőeljárás alatt őt ért sérelmek miatt” a Be. szerinti panaszról.

Az ímént említett panaszos társa (aki a nyomozó hatóság szerint társtettese volt a garázdaságnak) szintén panaszt tett a Testületnél a vele szemben történt rendőri intézkedések miatt.⁸ A Testület az előző ügyben tett megállapításait megismételte: az igazoltatást, a ruházatátvizsgálást, a kényszerítő eszköz alkalmazást és az előállítást jogszerűnek és indokoltnak találta. A tényállás azonban az előzőekben ismertetettől eltért annyiban, hogy a panaszos ebben az esetben egy írástudatlan személy volt, akivel az iratokat (a jogorvoslati jogokról szóló tájékoztatást, az előállítás időtartamáról szóló igazolást, az előállító helyiségben történő elhelyezéssel kapcsolatos jogokról és kötelezettségekről szóló tájékoztatást, illetve a gyanúsítottai vallomást, és az előállítás során kiállított letéti jegyzőkönyvet) a rendőrök aláírták. A Testület a gyanúsítottai vallomás aláírásának jogszerűsége kérdésében nem foglalt állást, mert azt hatáskörén kívül állónak tekintette (ugyanakkor felhívta a Be. szerinti jogorvoslatra a panaszos figyelmét). Az írt-olvasni nem képes panaszossal a többi irat hatósági tanúk nélküli aláírásáról – minthogy azok tartalmát nem is olvasták fel – a Testület viszont úgy vélekedett, hogy ezáltal a panaszos elesett annak lehetőségétől, hogy kétséget kizáróan meggyőződhessen az aláírt iratok valódi tartalmáról. A rendőrség ezen mulasztását a Testület az Rtv. 2. §-ába, 20. §-ának (2) bekezdésébe, 24. §-ának (1) bekezdésébe és 33. §-ának (4) bekezdésébe ütközőnek minősítette, és megállapította a panaszos a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény⁹ (a továbbiakban: Alkotmány) 2. §-ának (1) bekezdéséből levezetett tisztességes eljáráshoz való alapvető jogának súlyos sérelmét.

b) A Testület differenciáltan ítéli meg azokat a panaszokat, amikor a panaszos folyamatban levő büntetőeljárásban foganatosított eljárési cselekményeket sérelmez.

ba) Amennyiben a panaszos kizárólag Be. szerinti eljárési cselekményeket sérelmez, a Testület a panaszt érdemi vizsgálat nélkül elutasítja.

Egy 2008-as panaszügyben a panaszos egy folyamatban levő nyomozás során a rendőrség idézési gyakorlatát sérelmezte: azt, hogy a gyanúsítottai kihallgatására történő idézést a határnapot követően kézbesítették neki, illetve, hogy az idézésében nem jelölték meg a gyanúsítás tárgyát, így nem tudott felkészülni a védekezésre. A Testület ér-

⁷ Az Rtv. 33. §-ának (1) bekezdés a) pontja alapján a rendőr a további intézkedés megtétele céljából elfogja és az illetékes hatóság elé állítja azt, akit szándékos bűncselekmény elkövetésén tetten értek.

⁸ 58/2009. (III. 11.) sz. állásfoglalás

⁹ Hatályát veszti 2011. december 31-én, 2012. január 1-jén Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) lép hatályba.

demi döntést nem hozott, csupán tájékoztatást adott a panaszosnak a Be. 67. §-ában foglalt idézési szabályokról.¹⁰

Egy másik ügyben a panaszos azt sérelmezte, hogy a kábítószer használatot ellenőrző vizelet-gyorstesztet a rendőrök jogszerűtlenül (hozzájárulása nélkül) végezték el, és az ahhoz szükséges hozzájáruló nyilatkozatot csak utóbb, a teszt elvégzését követően – őt megtévesztve – írták vele alá. A Testület a panasz kapcsán szintén azt állapította meg, hogy a speciális eljárási szabályok biztosítanak sajátlagos és hatékony jogorvoslati lehetőséget a panaszolt rendőri intézkedéssel szemben: a panaszosnak ugyanis a vele szemben elrendelt nyomozás előtt tanúkénti, azt követően pedig gyanúsítottkénti minőségében lehetősége volt a Be. 196. §-a szerinti jogorvoslattal élni. A Testület tájékoztatta a panaszost arról is, hogy a büntetőeljárás során hivatkozhat a Be. 78. § (4) bekezdésében és 84. §-ában foglalt bizonyítási szabályokra.¹¹

A Testület hatáskörének hiányában elutasításról szóló állásfoglalást hozott abban a panaszügyben, amikor egy házaspár azt panaszolta, hogy a sérelmükre elkövetett bűncselekmények miatt a rendőrség nem megfelelően végezte a nyomozást, illetve sorozatos mulasztást valósított meg, ami miatt egyébként azt is kérték, hogy a büntetőeljárásokat másik rendőrkapitányság folytassa le.¹² Hasonlóan döntött a Testület abban az ügyben, amikor a panaszos a megalapozott gyanú közlésének hiányát, az őt érintő kényszerintézkedések jogszerűtlenségét, az általa a nyomozó hatóság tagjával szemben kezdeményezett kizárás iránti kérelem figyelmen kívül hagyását, illetőleg az előzőek miatt a rendőrséghez benyújtott panaszok ki nem vizsgálását sérelmezte.¹³

bb) Abban az esetben, amikor egy folyamatban levő büntetőeljárás során Rtv. szerinti rendőri intézkedést foganatosítanak, a Testület annak jogszerűsége kérdésében érdemi vizsgálatot követően hozza meg állásfoglalását.

Így például, amikor a 7 hónapos terhes nő a vele szemben folytatott büntetőeljárásban foganatosított egyes rendőri intézkedéseket sérelmezte, a Testület – a hatásköri szabályok alapján – kimondta, hogy a büntetőeljárás cselekmények (közözes elrendelése, elfogatóparancs kibocsátása és azzal összefüggésben a lakás átkutatása) törvényességét nem vizsgálja. A Testület hatáskörébe tartozónak ítélte ugyanakkor több, Rtv. szerinti rendőri intézkedést. Megállapítása szerint a panaszos magánlakásban történő elfogása és előállítás indokolt volt, de ruházatának átvizsgálásával megsértették személyi integritáshoz való jogát¹⁴ (annak dokumentálása mellőzésével pedig a tisztességes eljáráshoz való joga is sérült). A panaszos rendőrségre történő beszállítása során történt telefon kikapcsolást a Testület a nyomozás érdekében indokoltnak tekintette, elfogadta továbbá a rendőrség azon érvelését is, hogy az álló rendőrségi gépjármű motorját a hideg időjárás miatt, a panaszos nő érdekében járaták, illetve a rendőrautó vezetése során a rendőrök nem veszélyeztették az életét, testi épségét. A Testület jogszerűnek találta a panaszos elfogását, megtörténtnek tekintette a panaszos tájékoztatását az előállított jogokról és a panaszjogról. A panaszos előállítása tekintetében viszont többszörös jogsértést állapított meg: annak 8 órát meghaladó időtartamát indokolatlannak, ezáltal személyes szabadságát sértőnek; az átvizsgálásra alkalmas zárt helyiség biztosításának hiányát emberi

¹⁰ 145/2008. (XI. 26.) sz. állásfoglalás

¹¹ 85/2009. (IV. 8.) sz. állásfoglalás

¹² 128/2009. (V. 13.) sz. állásfoglalás

¹³ 5/2010. (I. 6.) sz. állásfoglalás

¹⁴ Alkotmány 55. § (1) bekezdés

méltóságot sértőnek találta. Testi épséghez és egészséghez való jogának sérelmét¹⁵ is megállapította a Testület, mert a rendőrök a terhességgel kapcsolatos panaszok többszöri jelzése ellenére nem biztosították orvosi ellátását, az előállító helyiségben az illemhely használatának nem megfelelő biztosítása és az előállító helyiség állapota szintén alapjogsérelmet idézett elő. A panaszos által kifogásolt szolgálati fellépés és a rendőrök hangneme kérdésében a Testület – az ellentmondó bizonyítékok alapján – alapjogi sérelmet nem tudott megállapítani.¹⁶

Egy másik panaszügyben, amikor a panaszos nő az ellene folyamatban levő büntető-eljárásban a munkahelyén foganatosított rendőri intézkedéseket sérelmezte, a Testület a büntetőeljárás feljelentés alapján történő megindítása, a gyanúsítás közlése, az idézés és annak módja kérdésével érdemben nem foglalkozott. Érdemben vizsgálta viszont a panaszos munkahelyről történő előállítását, és a rendőrök azonosításra vonatkozó kötelezettségének teljesítését (utóbbi elmulasztása miatt egyébként csekély fokú alapjogi sérelmet állapított meg).¹⁷

Egy fiatalos panaszos törvényes képviselője amiatt terjesztette elő panaszát a Testülethez, mert a gyermeket az iskolából hazafelé menet a rendőrség épülete mellől a rendőrök előállították egy állítólagos rendőrségi videofelvétel alapján. A felvétel azt tartalmazta, hogy egy iskolatáskás fiú elhaladt az egyik rendőr tulajdonát képező gépkocsi mellett, amiről utóbb kiderült, hogy oldalát összekarcolták. A fiút a gépkocsi megkarcolása ügyében kihallgatták, szüleit azonban az előállításról és a kihallgatásról csak utóbb értesítették. A Testület a panaszosi kifogások közül az idézés kibocsátásának hiányával, valamint a kihallgatás során a szülők jelenlétével kapcsolatos részét nem vizsgálta, mivel azok tekintetében a Be. speciális jogorvoslati lehetőséget biztosított (az ügyészség egyébként megállapította, hogy a nyomozó hatóság a fiatalos tanú, illetve törvényes képviselője jogait megsértve járt el, amikor a fiatalot a nyomozó hatóság épületébe idézte, előállította, és a törvényes képviselő csak ezt követően érkezett meg a kapitányságra). Érdemben vizsgálta ugyanakkor a részrehajlás-mentes ügyintézését (mert az eljáró rendőr saját ügyében intézkedett), a panaszossal szembeni félelemkeltő rendőri fellépést, az igazoltatást és az előállítását, amelyek tekintetében többszörös és súlyos alapjogsérelmet állapított meg.¹⁸

bc) A Testület gyakorlatában több olyan ügy előfordult,¹⁹ amikor a panaszos az elővezetését sérelmezte. Tekintettel arra, hogy az elővezetés szabályai részint a Be. VIII. Fejezetén belül, a 162. §-nál található, részint pedig az Rtv. 34. §-ánál,²⁰ illetve a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 62/2007. (XII. 23.) IRM rendelet (a továbbiakban: Szolgálati Szabályzat) a 49-50. §-ainál tartalmaz rendelkezéseket.²¹²² A Testület

¹⁵ Az élethez való jogot az Alkotmány 54. §-ának (1) bekezdése deklarálja, a testi épséghez való jogot is ugyancsen paragrafusból vezeti le a Testület.

¹⁶ 340/2010. (VI. 16.) sz. állásfoglalás

¹⁷ 412/2010. (IX. 8.) sz. állásfoglalás

¹⁸ 457/2010. (XI. 10.) sz. állásfoglalás

¹⁹ pl. 204/2009. (VII. 8.) sz., 301/2010. (V. 26.) sz., 340/2010. (VI. 16.) sz., 142/2011. (VI. 1.) sz. állásfoglalások

²⁰ Rtv. 34. § (1) A rendőr az elővezetést elrendelő határozatban vagy végzésben megjelölt személyt az abban megjelölt helyre kíséri vagy oda útba indítja. (2) Ha az elővezetés másként nem teljesíthető, az elővezetett személyt a rendőrségen a szükséges ideig – legfeljebb 12 óra időtartamra – vissza lehet tartani. A visszatartás időtartamának számítására az előállításra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. (3) Az elővezetés elrendelésének törvényességéért az elrendelő a felelős.

²¹ Jelen tanulmány a 2011. júniusi jogszabályi állapotot vette figyelembe. 2011. szeptember 30-án új szolgálati szabályzat lépett hatályba, a 30/2011. (IX.22.) BM rendelet.

az elővezetés elrendelésének jogszerűsége tekintetében – figyelemmel arra, hogy a nyomozó hatóság elővezetést elrendelő határozatával szemben a Be. 195. §-a megfelelő jogorvoslati lehetőséget biztosít – érdemben nem foglalkozik. Amennyiben azonban a kényszerintézkedés módját (általában a hajnali időpontban való végrehajtást) is sérelmezik, úgy a Testület érdemi vizsgálatot folytat. A büntetőeljárás kényszerintézkedések – így az elővezetés – alkalmazásával kapcsolatban alapvető követelmények (garanciák) vannak,²³ amelyek érvényesülését a benyújtott jogorvoslat (panasz, fellebbezés) elbírálásakor a bünygyi hatóságok vizsgálják. A Testület érdemi vizsgálatának lehetőségét ugyanakkor megalapozza az, hogy olyan rendőri intézkedésről van szó, amelyet az Rtv. (és a Szolgálati Szabályzat) is szabályoz; továbbá az Rtv. 34. §-ának (3) bekezdéséből az következik, hogy az elővezetés foganatosításának törvényességéért a foganatosító szerv (rendőrség) felelős. A Testület a rendőri intézkedés arányosságát az Rtv. 15. §-a alapján²⁴ vizsgálja. Az arányosság kérdésénél az elővezetés esetében vizsgálandó egyrészt annak formája (útba indítás vagy előállítás), amivel kapcsolatban a Testület a panaszosnak tájékoztatást ad arról, hogy a jogszabályok nem a foganatosító szervnek, hanem az elrendelő szervnek biztosítanak arra lehetőséget, hogy az elővezetés módját megválasszák [Be. 162. § (5) bek., Szolgálati Szabályzat 49. § (4) bek.]. Másrészt az arányosság tekintetében a konkrét esetekben vizsgálja a Testület azt is, hogy egy kora reggeli időpontban való végrehajtás nem okoz-e a panaszosnak olyan hátrányt, ami nyilvánvalóan nem áll arányban az elővezetés törvényes céljával.

²² A Szolgálati Szabályzat vonatkozó rendelkezései tartalmazzák egyrészt az elővezetést elrendelő határozat tartalmi elemét, az annak hiányossága, illetőleg a sürgős esetben való intézkedéseket [49. § (1)-(3) bekezdés], az elővezetés formáit – útbaindulás ellenőrzése, előállítás – [49. § (4) bekezdés], illetve a végrehajtással kapcsolatos szabályokat (50. §). A Szolgálati Szabályzat 50. §-a értelmében az elővezetési határozatot a rendőr előzetes igazoltatás után ismerteti az elővezetendő személlyel, utána kézbesíti (a rövid úton elrendelt elővezetés esetén az elrendelő hatóságot kell megneveznie, illetve az elővezetés okát és helyét kell közölnie). A rendőr lehetőséget ad arra, hogy az elővezetendő személy az évszaknak megfelelően felöltözzön, pénzt, élelmét, fontos személyi használati tárgyait (kivéve a saját és mások testi épségét veszélyeztető eszközöket) magához vegye, és a jelenlévő hozzátartozóitól elbúcsúzzon. A Szolgálati Szabályzat az Rtv.-ben írttal szó szerint egyezően tartalmazza a visszatartásra vonatkozó rendelkezéseket; továbbá meghatározza azokat az eseteket, amikor az elővezetéstől el kell állni, illetve a rendőr teendőjét arra az esetre nézve, amikor az elővezetés (bármely okból) nem hajtható végre [50. § (4), (6) bekezdés].

²³ Garanciális követelmények: – a kényszerintézkedés alkalmazása (csekély kivételtől eltekintve) az elrendelésre jogosult bünygyi hatóság mérlegelésén alapul; – az eljárás cselekmények végzésékor az emberi méltóságot, az érintettek személyiségi jogait és a kegyeleti jogot tiszteletben kell tartani, és biztosítani kell, hogy a magánéletre vonatkozó adatok szükségtelenül ne kerüljenek nyilvánosságra [Be. 60. § (1) bek.]; – a kényszerintézkedés alkalmazásakor a törvényességet meg kell tartani [Alkotmány 55. § (1) bek.], ami jelenti azt, hogy azok alkalmazására a törvényben meghatározott esetekben és módon kerülhet sor; – a kényszerintézkedések törvényességének biztosítása az eljáró hatóságok kötelessége. Alapvető garanciális rendelkezés továbbá, hogy a kényszerintézkedések alkalmazása során is figyelembe kell venni az arányosság (fokozatosság) elvét, amelyet a Be. 60. §-ának (2) bekezdése határoz meg. Az arányosság elvéhez kapcsolódik a kíméletesség elve (a kíméletlenség tilalma), amely a Be. számos rendelkezésében tetten érhető. Az elővezetéssel összefüggésben a Be. 162. §-ának (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy azt általában a napnak a 6. és 24. órája között kell végrehajtani.

²⁴ Rtv. 15. § (1) A rendőri intézkedés nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával. (2) Több lehetséges és alkalmas rendőri intézkedés, illetőleg kényszerítő eszköz közül azt kell választani, amely az eredményesség biztosítása mellett az intézkedéssel érintettre a legkisebb korlátozással, sérelmével vagy károkozással jár.

c) Teljesen külön esetként képeznek azok az esetek, amikor a panaszosok a büntetőeljárás során – pl. tanúkenti vagy gyanúsítottkenti kihallgatás alkalmával – az intézkedő rendőrök hangnemét sérelmezik.

Kérdés, hogy ilyen esetekben az ügyészség a Be. szabálya szerinti jogorvoslati eljárás keretében vizsgálja és orvosolja-e a kihallgatások (más nyomozati cselekmények) során bekövetkező, az emberi méltósághoz való jogot sértő rendőri intézkedéseket (mulasztásokat). Amennyiben igen, úgy a Testület érdemi vizsgálatot nem folytat. Abban az esetben azonban, amennyiben az ügyészség a nyomozati cselekményt ilyen aspektusból nem vizsgálja, a panaszos esetleg elesik a hatékony jogorvoslattól.

A Testület gyakorlata ebben a kérdéskörben változáson ment keresztül. Volt olyan szűkítő felfogást tükröző állásfoglalása a Testületnek [ld. az a) pontban az 51/2009. (III. 4.) sz., illetve az 58/2009. (III. 11.) sz. állásfoglalásnál irtakat], amikor azt állapította meg, hogy a panaszossal szemben a gyanúsított kihallgatása során használt megalázó hangnem vizsgálata hatáskörén kívül esik.

A Testület ettől a gyakorlattól a későbbiekben kezdett eltérni, ami először az egyik állásfoglalásához készült különvéleményében tükröződött. A 238/2009. (VIII. 5.) sz. állásfoglalás alapjául szolgáló tényállásban a panaszos a vele szemben indult büntetőeljárásban lefolytatott házkutatás körülményeit (azt, hogy a rendőrök nem mutattak elrendelő határozatot, arról jegyzőkönyvet nem kapott, illetőleg megengedhetetlen hangnemet használt vele és családjával szemben az egyik eljáró rendőr) sérelmezte, a gyanúsított kihallgatásával összefüggésben pedig azt, hogy a kihallgató rendőr nem vette jegyzőkönyvbe vallomásának egy részét. A Testület kimondta, hogy a házkutatás törvényessége (alakiságai), illetve a gyanúsított vallomás jegyzőkönyvezése tekintetében a Be. jogorvoslati lehetőséget biztosít. A különvélemény szerint – az Rtv. fentebb hivatkozott 11. §-ának (1) bekezdése alapján – ugyanakkor a panaszosnak a házkutatást végző rendőr minősíthetetlen hangnemére vonatkozó része olyan cselekmény, amelynek tekintetében a Be. nem tud jogorvoslatot biztosítani, ezért a Testületnek hatásköre van eljárni ebben a tekintetben, annak ellenére, hogy a kifogásolható megjegyzéseket a rendőr a büntetőeljárás keretei között fogadosított kényszerintézkedés során tette. A különvélemény szerzője az Rtv. 2. §-ára alapozta indoklását: a rendőrnek bünyügyi szolgálati beosztásban meghatározott feladatai ellátása során is kötelessége az emberi méltóság tiszteletben tartása. Amennyiben azt a rendőr elmulasztja, fellépése nem felel meg az Rtv. IV. Fejezetében foglalt követelménynek, következésképpen a rendőri magatartás a Testület által vizsgálható akkor is, ha egyébként a Be. alapján végezte feladatát.

Az emberi méltósághoz való alkotmányos alapjog sérelmének vizsgálata a büntetőeljárásban egyrészt a Be. 196. §-án,²⁵ másrészt pedig a 60. § (1) bekezdésén – amit a Be. a 77. § (2) bekezdésében, a bizonyítási cselekmények végzése során azonos tartalommal rögzít – alapul.²⁶

A Testület konkrét panaszügyek kivizsgálása során azt tapasztalta, hogy a Be. ezen jogszabályhelyeivel összefüggésben az ügyészségek nem képviselnek egységes álláspontot. Álljon itt két példa a probléma érzékeltetésére.

²⁵ A Be. 196. §-ának (1) bekezdése szerint a nyomozó hatóság intézkedése vagy intézkedésének elmulasztása ellen az érintett panasszal élhet, az (5) bekezdése szerint pedig, ha a panaszt alaposnak találta, az elbíráló „a panasszal sérelmezett helyzet megszüntetése érdekében szükséges és indokolt intézkedést megteszi”.

²⁶ A Be. 60. § (1) és 77. § (2) bekezdése szerint az eljárás, illetve bizonyítási cselekmények végzésekor „az emberi méltóságot, az érintettek személyiségi jogait és a kegyeleti jogot tiszteletben kell tartani, és biztosítani kell, hogy a magánéletre vonatkozó adatok szükségtelenül ne kerüljenek nyilvánosságra”.

Egy 2010-ben elbírált panaszügyben²⁷ a panaszost egy folyamatban levő büntetőeljárásban gyanúsítottként hallgatták ki. Állítása szerint a rendőr nem tájékoztatta a kirendelt védő igénybevételének lehetőségéről, és rákiabált, hogy ne készítsen jegyzeteket, mondván, hogy ügyis megkapja később a jegyzőkönyvet. A panaszos szerint továbbá – mivel az ő kihallgatása mellett egy másik is folyt ugyanabban az irodában – egy idegen személy megerősökölésének történetét kellett végighallgatnia, illetve a másik kihallgatott személy a panaszos elmondásait hallgatta végig.

A panaszról az illetékes városi ügyészség úgy határozott, hogy azt érdemben nem vizsgálja ki, hanem visszaküldi a rendőrkapitányságra. Az ügyészség – a megyei rendőrkapitányság vezetőjének tájékoztatása szerint – azzal érvelt, hogy „az ügy előadója magatartásának vizsgálata nem tartozik a hatáskörükbe.”

Egy másik panaszügyben²⁸ a panaszos a tanúkenti kihallgatásának hangnemét és módját sérelmezte. Előadása szerint, megpróbálta összefüggően elmondani, amit az üggyel kapcsolatban tud, de közben sírni kezdett, ami miatt a kihallgatást végző rendőr többször rendre utasította. Amikor pedig a rendőr a panaszos elé tette a jegyzőkönyvet, rákiabált, hogy írja alá. A panaszos kért egy példányt a jegyzőkönyvből, amire azt a választ kapta, hogy „minek az neki”, hiszen a rendőr azt írta le, amit a panaszos elmondott. Végül megkapta az irat másolatát, aminek elolvasása közben a rendőr azzal „zavarta,” hogy egy méterre tőle fel-alá járkált, a kihallgatás végén pedig sértő hangnemben oktatták ki arról, hogy mihez nincs joga. Amikor a panaszos utólag átolvasta az általa aláírt jegyzőkönyvet, azt érezte, hogy több helyen is átfogalmazták az általa elmondottakat.

A panaszt a Testület kivizsgálásra megküldte a megyei rendőr-főkapitányságon keresztül az illetékes városi rendőrkapitányságnak. A rendőrkapitányság pedig a beadványt a nyomozás felügyeletet ellátó városi ügyészséghez továbbította – a tanú kihallgatására, illetve a vallomás jegyzőkönyvezésére irányuló panaszként. A városi ügyészség panaszt elbíráló határozatában kifejezetten hivatkozott a Be. 60. §-ának (1) bekezdésében foglaltakra, ami alapján vizsgálatát kiterjesztette a kihallgatás módjára és hangnemére (bár a konkrét ügyben bizonyíték hiányában jogsértést nem állapított meg).

Az ellentétes jogértelmezés feloldását és az egységes ügyészi álláspont megismerését a Testület azért tartotta fontosnak, mivel az első esetben vázolt álláspont érvényesülése esetén (azaz, ha az ügyészség egyes kérdések tekintetében saját hatásköre hiányát mondja ki) szükségesnek tartja azt, hogy valamennyi rendőrségi kihallgatás során tájékoztassák az érintettet a Testülethez fordulás lehetőségéről.

Ezen értelmezési bizonytalanság miatt a Testület levélben kereste meg a Legfőbb Ügyészséget, hogy nyilatkozzon: mi a helyes értelmezés a Be. 196. §-nak (1) bekezdése és 60. §-ának (1) bekezdése kapcsán? A kihallgatás során az emberi méltóságot sértő rendőri cselekmények vagy mulasztások (a hangnem mellett például a nem megfelelő körülmények biztosítása – víz, élelem hiánya, mosdóhasználat korlátozása, külső személy számára hallhatóan végzett kihallgatás) vizsgálhatóak-e a Be. szerinti, nyomozás során benyújtott panasz alapján? A Testület arról is tájékoztatást kért, hogy – amennyiben a kérdéses panaszok kivizsgálása a Be. szerinti panasz eljárásban vizsgálható – az emberi méltóságot sértő cselekmény (mulasztás) megállapítása eredményeként milyen intézkedést tesznek (figyelemmel a Be. 196. §-ának (5) bekezdésében foglaltakra is).

²⁷ 393/2010. (VIII. 25.) sz. állásfoglalás

²⁸ 402/2010. (VIII.25.) sz. állásfoglalás

A Testület megkeresése alapján a Legfőbb Ügyészség egyeztetette álláspontját, és a Legfőbb Ügyész helyettese azt a tájékoztatást adta azzal kapcsolatban, hogy az Rtv. 92-93. §-ainak 2001. november 1-jén bekövetkezett módosítása a panaszelbírálás fórumrendszerét egységesen meghatározó rendelkezésekkel váltotta fel az Rtv. jogorvoslatra vonatkozó, korábbi ellentmondásos szabályait. Ezáltal pedig a rendőri intézkedések (kényszerítő eszköz alkalmazások) miatt előterjesztett panaszt nem attól függően kellett elbírálni, hogy mely eljárásban terjesztették elő: arra minden esetben a rendőrség nyert hatáskört. Az Rtv. jogorvoslatra vonatkozó fejezetének 2008. január 1-jétől történt újraszabályozása ezen a koncepción nem változtatva kiszélesítette a Ket. szabályai szerint elbírálandó panasz előterjesztésének eseteit, illetve megteremtette a Testülethez fordulás lehetőségét. A Be. 196. §-a szerinti panasz az a célja, hogy a nyomozás során a hatékony jogorvoslat lehetőségét biztosítsa a nyomozó hatóság vagy az ügyész határozatában (Be. 169.) nem foglalt döntésével, intézkedésével (pl. gyanúsítás közlése) szemben, vagy az intézkedés elmulasztása miatt. A panaszt a büntetőeljárás szabályai szerint kell elbírálni. A Legfőbb Ügyészség – a Be. 60. §-ának (1) bekezdése és 77. §-ának (2) bekezdése szerinti általános alapelvei mellett is – azon az állásponton van, hogy a Be. 196. §-a szerinti panasz a Be.-ben szabályozott intézkedés alkalmazásának elrendelése, vagy az intézkedésről való döntés elmulasztása miatti jogsérelem esetén terjeszthető elő. Az Rtv. IV-VI. Fejezeteiben meghatározott kötelezettség megsértésével, intézkedéssel vagy annak elmulasztásával, illetve a kényszerítő eszköz alkalmazásával összefüggő jogsérelem elbírálására pedig – függetlenül attól, hogy milyen eljárásban kerül rá sor – az Rtv. 92-93/B. §-ai irányadók, amennyiben a sérelem tárgya a rendőr magatartása, az intézkedés kiválasztásának és foganatosításának módja. Az ügyész tehát a nyomozó hatóság által foganatosított (elmulasztott) eljárási cselekmény megalapozottságát, a büntetőeljárás törvénynek megfelelő voltát vizsgálhatja, abban azonban nem foglalhat állást, hogy a végrehajtás módja az Rtv. rendelkezéseinek megfelelt-e.

A Legfőbb Ügyész helyettese azt a felvilágosítást adta továbbá a Testületnek, hogy az előbb ismertetettől eltérő ügyészségi jogértelmezési gyakorlatról nincs tudomása. A fentebb ismertetett városi ügyészségi határozatból kitűnő téves jogértelmezést egyedi hibának tartja. Az említett panaszoknak a Be. 196. §-a szerinti elbírálására nem kerülhet sor, és arra nézve a jövőben felhívják az ügyészi szervezet figyelmét.

A Testület a Legfőbb Ügyészségtől kapott válasz alapján 2010 októbere óta egységesen ítéli meg a nyomozati cselekményekkel összefüggésben sérelmezett, ám a Be. 196. §-a alapján nem vizsgálható rendőri magatartásokat.

A Testület azon büntetőeljárásban történt rendőri intézkedéseket tehát, amelyek a Be. szerinti speciális jogorvoslattal nem támadhatók – és amelyek közül legtöbb panaszos a rendőri hangnemet sérelmezte, de több esetben előfordult már az ivóvíz, illetve az élelem nem biztosítása is a panaszokban – a tanulmány elején ismertetett Rtv. 11. §-ának (1) bekezdése alapján vizsgálja. Minden esetben felhívja az Rtv. 2. §-a (1) bekezdésének második mondatát, amely szerint a rendőrség tiszteletben tartja és védelmezi az emberi méltóságot, óvja az ember jogait. Az intézkedő rendőrökkel – mint a közhatalmi funkciót ellátó szerv tagjaival – szemben minden esetben elvárható az udvarias és kulturált fellépés.

A Testület továbbá általában felhívja a sérelmezett rendőri intézkedést foganatosító rendőrség figyelmét a Magyar Köztársaság Rendőrségének Etikai Kódexében (a továbbiakban: Etikai Kódex) foglalt követelményekre is. Ezek ugyan nem minősülnek jogszabályi előírásoknak, azonban alapjaiban meghatározzák a rendőri hivatás értékeit, és

erkölcsi iránymutatásul szolgálnak a rendőrség és annak tagjai számára. Az Etikai Kódex 5. pontja kimondja, hogy „a rendőr a ráruházott hatalom alkalmazása során megfontolt és mértéktartó, intézkedéseit [...] indulatoktól mentesen hajtja végre, kerüli a szükségtelen konfliktusok kialakítását. Nem alkalmaz [...] megalázó bánásmódot és ezt másoktól sem tűri el.”

4. Összegzés

A rendőrségtől független szakértői szerv eljárása során az Rtv. szerinti és a Be. szerinti panaszelbírálás során felmerült problémák megoldódtak tehát. Az eljárási szabályai ugyanakkor továbbra is szükséztavúan szabályozottak az Rtv.-ben, ami a jövőben további kihívásokat jelent, ezért jogszabályi módosításokat tesz szükségessé.

JUDIT KOVÁCS

BORDER AREAS OF THE CRIMINAL PROCEDURE AND THE COMPLAINT PROCEDURE CONDUCTED BY THE INDEPENDENT POLICE COMPLAINTS BOARD

(Summary)

The author of the study introduces the types of measures that can be investigated by the Independent Police Complaints Board in such cases, when a citizen complains the behavior of a policeman conducted in course of the criminal procedure.

In connection with the above the study first of all deals with the competence of the Independent Police Complaints Board, which is regulated by the Act XXXIV of 1994 on the Police. Then the author introduces and classifies with practical examples the complaints regarding the police acts (omissions) taken during a criminal procedure. How can the Independent Police Complaints Board investigate:

1. claims regarding police measures taken before the criminal procedure was started,
2. claims regarding police measures taken in course of the criminal procedure, but falling into the competence of the Police Act,
3. claims regarding police measures taken in course of the criminal procedure, but not falling into the competence of the Act on Criminal Procedure (e.g. the note of the policeman).