

## BELSŐ ELLENŐRZÉS ÉS CIVIL KONTROLL A RENDŐRSÉGEN

A téma vizsgálata során nem mehetünk el szó nélkül a Rendőrség és a Határőrség 2008. január 1-jén megvalósuló integrációja mellett. Ezt a reformfolyamatot, melynek célja egy új minőséget jelentő rendészeti szerv létrehozása volt, nyugodtan nevezhetjük a magyar rendvédelem történelmének egyik legnagyobb szabású átalakításának. Az új szervezeti struktúrához természetesen újra kellett gondolni a vezetési, szervezési, ellenőrzési elveket. Szükségszerű velejárója egy ilyen nagyságrendű feladat végrehajtásának a munkavégzést biztosító jogi háttér átalakítása, átláthatóvá tétele is. Több száz jogszabály, kb. 270 belső norma felülvizsgálata vált esedékké. Kiemelt mérföldköve ennek a folyamatnak a 2007. június 15-ei nap. Ekkor kerültek az Országgyűlés elé végszavazásra azok a törvényjavaslatok, melyek az egész integráció alapját képezik. A T/2915. számú javaslat nyomán az 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya VIII. fejezetének 40/A. § (2) bekezdésének szövege a következőre módosult: „*A Rendőrség alapvető feladata a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme.*” A T/2916. számú javaslatcsomag alapján több ponton módosult a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény, illetve a T/2922. számú előterjesztés eredményeképpen megszületett a 2007. évi LXXXIX. törvény az államhatárról, ezzel együtt végkifejletéhez érkezett Magyarország Schengeni-övezetbe csatlakozásának folyamata is. Az élet diktálta napi feladatok végrehajtása mellett, volumenéhez mérten viszonylag rövid idő alatt az integráció – pestiesen szólva „lendületből” –, annak minden előrelátott és nem tervezhető, pozitív és negatív kihatásával együtt megvalósult. Az elmúlt esztendőben egységes vezetés alá vont – két komoly hagyományokkal rendelkező – szervezet nemcsak strukturális és anyagi-technikai értelemben, hanem a feladatrendszer és szervezeti kultúrák tekintetében is még szorosabb együttműködésben végzi munkáját. Ebben az átalakulási folyamatban jelentősen megújult a már integrálódott szervezet vezetési és belső ellenőrzési rendszere és soha nem látott mértékben felértékelődött a külső, a civil kontroll szerepe is.

Vezetés-irányítás-ellenőrzés. E triumvirátus elemei az emberi közösségi lét meghatározó fontosságú tevékenységei, legyen szó társadalmi, politikai vagy éppen gazdasági szervezetről. Egy XXI. századi rendészeti szervezet vezetési modelljének ki- vagy átalakításakor nagy hiba lenne figyelmen kívül hagyni tudós elődeink eredményeit, természetesen mutatis mutandis alkalmazva azokat. Az ókori bölcsék tanításaitól, a kelet meséin át napjainkig eme útkeresésben számos legenda színesíti ismereteinket. Gondoljunk csak például a mi „igazságos” Mátyás királyunk köré szőtt mondavilágra, melynek egyik alapvető motívuma, hogy az uralkodó egy döntését követően álruhában meggyőződött utasításának gyakorlati megvalósulásáról. Az ipari forradalom időszakát követően, a polgári társadalmak erősödésével a vezetés, ezzel együtt az ellenőrzés is tudományá fejlődött, és a – sokszor alapjaiban eltérő – elméleti megközelítések egységesnek mondhatók abban, hogy fontos szerepet tulajdonítanak az ellenőrzésnek.

A téma klasszikusai közül H. Fayol a vezetés alapfeladatait öt részre osztotta, úgymint tervezés, szervezés, közvetlen "parancsnokló" irányítás, koordináció és ellenőrzés.

Az ideális feladatmegvalósítás mikéntjét 14 elvben rögzítette: munkamegosztás, tekintély és felelősség, fegyelem, egységes irányítás, a részérdekek alárendelése az általános érdekeknek, a dolgozók megfelelő bérezése, centralizáció, hierarchia, rend, méltányosság, az állomány stabilitása, kezdeményezőkézség, továbbá a dolgozók egysége.

F. W. Taylor a vezetés legfontosabb feladatának a munkaerő felvételét és kiképzését jelölte meg azzal a kiegészítéssel, hogy ezen felül úgy kell a munkát és a munkahelyet megszervezni, hogy a lehető legmagasabb termelési hatékonyságot éri el, minél kisebb anyagi ráfordítás mellett. A tayloristák modelljének fontos jellemzői a funkcionális szervezet, funkcionalitás a munkában (a szellemi és fizikai munka szétválasztása, a fizikai munkás csak az előírt feladatok végrehajtója), maximális munkamegosztás, egységesítés (szabványosítás), célorientált munkaerő-kiválasztás, egyéni teljesítmény előírások, és nem utolsósorban szigorú ellenőrzés.

M. Weber bürokráciaelméletében a közigazgatási és a gazdasági szervezetnek egyaránt fontos elemei a munka- és hatáskörmegosztás, a hivatali hierarchia, jól körülhatárolt szabályok és normák, valamint az „aktaszerűség”. A személytelen, engedelmes beosztottak folyamatos ellenőrzése itt is kiemelkedő szerepet kap.

Az első világháborút követő időszakban megjelennek a magatartástudományi és emberi viszonyokat preferáló iskolák. Az 1924-32 között folytatott az ún. „Hawthorne-i kísérletek”-et tekinthetjük a human relations eszmerendszer, a szervezetpszichológiai és szociológiai tanok fejlődési origójának. Az „emberközpontú” irányzat egyik legjelesebb képviselője, G. E. Mayo kutatásai alapján megállapította, hogy a munkások szempontjából objektív körülmények mellett a termelékenységre jelentősen hatnak a munkahelyen kialakult emberi kapcsolatok, a pszichikus és szociális tényezők is. Álláspontja szerint a klasszikus irányzatok követői teljesen figyelmen kívül hagyták a végrehajtó személyzet kreativitásának szükségességét (az erre való ösztönzést), a csoporthoz tartozás, a biztonság érzelmi motiváló hatását, azaz teljesen alulértékelték az emberi tényezőt. A személyi feltételek mellett természetesen nem hanyagolták el a szervezetfejlesztési irányok megjelölését sem, így nagy jelentőséget tulajdonítottak a vezetés koordinációs tevékenységét támogató központi szervezeti egységek kiépítésének, illetve a tervezési és ellenőrzési rendszerek kialakításának is.

A XX. század második felének modern iskolái tulajdonképpen egymástól függetlenül, sok-sok irányt képviselve, igen széles spektrumban adnak alternatívákat a gyakorlat számára. A C. I. Barnard és P. Selznik nevével fémjelzett ún. „rendszerlemző irányzat” képviselői azt vallják, hogy a vezetési folyamat egymással összefüggésben levő tevékenységek összessége, amelyek együtt teljes rendszert alkotnak. A szervezetnek, mint rendszernek vannak inputjai (anyag, pénz, emberi erőforrás) és outputjai (árúk, szolgáltatások), illetve rendelkezik a kettő között egy átalakítási folyamattal (technológia). A dolgozók nem pusztán tagjai a vállalatnak, hanem annak fontos, funkcionális részei.

Az 1960-as évekre a számítógépek széles körű elterjedésével megjelent az ún. „operacionális irányzat” (F. A. Singer, C.W. Churchmann). A szervezeti döntésekben, a szervezetelemzésben egzakt matematikai módszerek (operációkutatás, valószínűségszámítás, koreláció vizsgálat, stb.) alkalmazását javasolták. Komoly hangsúlyt kapott az ellenőrzésből származó információ, különösen a kockázatelemzések vonatkozásában.

Mindenképpen említést érdemel a „japán menedzsment elmélet”. A magas szintű tervezést és hatékony szervezést követően a csúcstechnológiák (rutinmunkára robotok) alkalmazása mellett a feladatokat fegyelmezett, mégis kreativitásában támogatót, a

szervezet céljaival való teljesen azonosuló munkaerő hajtja végre. Kiemelt szerepet kap az ellenőrzés, és a kiváló információs rendszer.

Az ellenőrzésről elmondhatjuk, hogy egy olyan komplex folyamat, melyben a vezető – vagy a közvetlen irányítása alatt álló, erre szakosodott szervezet – három alapvető módon végezheti tevékenységét. Ellenőrizhet előre meghatározott, szabályos időközönként, vagy véletlenszerűen, esetleg a folyamat tartalmától függő jellegzetes pontokon. Cél, hogy a vezető ezáltal reális képet alkothasson koncepciójának, célkitűzéseinek gyakorlati megvalósulási szintjéről, a döntés-előkészítés során beszerzett információ, illetve az azok alapján hozott döntés helyességéről, rendelkezéseinek, utasításainak, előírásainak és szabályainak helytállóságáról.

E rövid elméleti áttekintés után lássuk miként alakul a rendőrségi gyakorlatban a vezető döntések előkészítését segítő, illetve azok következményeit vizsgáló, a végrehajtás pozitív példáinak, valamint hibáinak feltárását célzó szervezet munkája. Az integráció megvalósításának fontos aktusaként újjászerveződött az ORFK Ellenőrzési Szolgálat megújult – elsősorban pályázatával kiválasztott – személyi állománnyal és jelentősen bővülő feladatrendszerrel. Ezen belül kialakításra került a Szakmai Ellenőrzési Osztály, a Költségvetési Ellenőrzési Osztály és vadonatúj szervezeti elemként a Központi Panasziroda. Hasonló értelmű és tartalmú átalakulások a megyei rendőr-főkapitányságok szervezetében is végbementek az ellenőrzés tekintetében. Természetesen az elképzelések tervezőasztalról a mindennapokba átültetése során számolni kellett azzal az elmúlt évtizedekben betekeredett – helytelen – felfogással, miszerint az ellenőrzés elsődleges célja a felelősségre vonás, ez nem más, mint a szervezeten belüli orwelli „Nagy Testvér”. Erre is tekintettel az ellenőrzés újszerű stratégiai célját az alábbiak szerint fogalmaztuk meg:

- mozdítsa elő a Rendőrség Alkotmányban és más jogszabályokban, illetve az állami irányítás egyéb jogi eszközeiben meghatározott, továbbá az Európai Unió tagországainak eredő feladatainak törvényes, szakszerű, eredményes és hatékony végrehajtását;
- a Rendőrség működését érintő erősségek és gyengeségek, valamint kockázati tényezők és lehetőségek feltárásával segítse az irányítói-vezetői tevékenységet, támogassa a legjobb gyakorlat kialakítását, a szervezeti kultúra fejlődését és mindezek révén járuljon hozzá a személyi állomány szolgálati tevékenységének sikerességéhez, társadalmi támogatottságunk és elfogadottságunk javításához.

Az ellenőrzés új szervezetének és feladatrendszerének kialakításával egyidejűleg kidolgoztunk egy – sok tekintetben újszerű elemeket is tartalmazó –, a stratégiai céloknak megfelelő, s a szervezeti kultúra fejlődését is előmozdító Ellenőrzési Szabályzatot. Ebben részletesen meghatározásra kerültek az ellenőrzés típusai, fajtái, módszerei, az ellenőrzők és ellenőrzöttek jogai és kötelezettségei, s nem utolsósorban fontos eljárási és garanciális szabályok. Kiemelendők ezen belül azok az ellenőrzési alapelvek, amelyek azon túl, hogy eligazítást adnak az ellenőrzések végrehajtásának mikéntjére, hordozzák a szervezeti kultúra legáltalánosabb értékeit, követelményeit is. Az alapelvek tartalma a következők szerint összegezhető:

- törvényesség – szakszerűség: bármely típusú, szintű vagy módszerű ellenőrzés kizárólag a vonatkozó jogszabályok vagy más szakmai szabályok figyelembe vételével, azok magas színvonalú ismeretének birtokában végezhető;

- célszerűség – tervszerűség: egyetlen ellenőrzés sem lehet öncélú, sem pedig a szakmai érdekekkel össze nem függő vagy elvtelen célból végrehajtott ellenőrzés; az ellenőrzéseknek összhangban kell lenniük a szervezet stratégiai céljaival, a különböző időszaki munka- és ellenőrzési programokkal, a vezetők által meghatározott szakmai prioritásokkal, s nem utolsó sorban a korábbi ellenőrzések tapasztalataival;
- objektivitás – komplexitás: az ellenőrzéseknek a valós tények megállapítására, s az ezekből levonható objektív összefüggések, illetve következtetések megállapításaira kell törekedni, a tudomány és a korszerű technika-technológia nyújtotta eszközök és módszerek mind teljesebb körű alkalmazásával;
- hitelesség – nyilvánosság: az ellenőrzés tényét, módját, megállapításait és más lényeges elemeit minden esetben megfelelő alaki és tartalmi követelmények szerint kell dokumentálni; korrekt tájékoztatást kell adni – szükséges mértékben – az ellenőrzött személynek, az ellenőrzött szerv vezetőjének, s ha az ellenőrzés tárgya azt indokoltá teszi, a szélesebb nyilvánosságnak is;
- együttműködés: valamennyi ellenőrzés során – figyelemmel annak a szabályzatban meghatározott alapvető céljára – az ellenőrzési tevékenység eredményessége érdekében az érintett személyek és szervek kölcsönösen együttműködnek egymással.

A belső ellenőrzés mellett soha nem látott módon – különösen a 2006. őszen történt rendezvények és az azok kapcsán történt rendőri fellépés óta – megerősödött a civil társadalom kontrolljának igénye. Kiemelt figyelem kíséri a rendészeti szervek munkáját. Az érdeklődés homlokterében első sorban az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948. december 10.); az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (kihirdette: 1976. évi 8. törvényerejű rendelet); az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény (Róma, 1950. november 4.; kihirdette: az 1993. évi XXXI. törvény) dokumentumaiban deklarált emberi jogok érvényesülése áll. Természetesen az 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya XII. fejezete az alapvető jogok és köteleességekről rendelkezései sem hagyhatók figyelmen kívül.

Az emberi jogokról R. N. Coudenhove-Kalergi a Páneurópa-mozgalom alapítója többek között a következő gondolatokat osztja meg olvasóival: *„Nyugat története az embernek a személyes szabadságért vívott küzdelmének története. ... Az emberi jogok tiszteletben tartása körül a demokratikus ellenzék fontosabb szerepet játszik, mint a demokratikus kormányzó többség. Ő akadályozza meg a demokráciát az állami totalitás kiépítésében.”* A rendészeti integráció tervezési folyamatában ezek az 1937-ben papírra vetett tézisek is újraéledtek. Az „ötpárti egyeztetések” során, elsősorban a FIDESZ javaslatára, vagy inkább követelésére körvonalazódott egy quasi kollektív ombudsmani szerepet betöltő, a rendőri intézkedések fölött ellenőrzést gyakorló, rendőrségtől független szervezet létrehozása. Tény, hogy Nyugat-Európa néhány országában működik már ilyen szervezet (pl. a belga Comité Permanent de Controle des Services de Police; 1991-ben alakult; kizárólag a Belga Parlamentnek tartozik felelősséggel), de az igazi alapot az Anglia és Wales területén tevékenykedő Független Rendőrségi Panasz Bizottság jelenti (Independent Police Complaint Commission; IPCC). A Rendőrségről szóló 1994. XXXIV. törvény – 2008. január 01-jei hatállyal – olyan új elemekkel egészült ki, melyek komoly

befolyást gyakoroltak a rendőri intézkedések elleni panaszok kezelési rendszerében. Az Rtv. 6/A. §-a életre hívta a „Független Rendészeti Panasztestület”-et (továbbiakban: Panasztestület vagy FRP), egyúttal felhatalmazta az Rtv. 92-93/A. § rendelkezései szerinti vizsgálatok lefolytatására. Az FRP „hatáskörének” határait az Rtv. 92. § (1) bekezdése adja: *„Akinak 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 szervezethez, vagy kérheti, hogy panaszát az országos rendőrfőkapitány a Testület által lefolytatott vizsgálatot követően bírálja el.”*

A Rendőrség megalakulásától kezdve igyekeznek az elvárt módon együttműködni a Független Rendészeti Panasztestülettel, e folyamat néhány kiemelt jelentőségű momentumja:

- az FRP tagjainak 2008. február 25-ei megválasztását követően a kapcsolatfelvétel magas szinten megtörtént, főkapitány úr 2008. márciusában meghívta az FRP vezetőjét az ORFK-ra;
- az FRP elnöke és tagjai részt vettek 2008. áprilisi és májusi ORFK vezetői értekezleteken;
- az addig eltelt időszak tapasztalatainak megvitatására és a jövőbeni együttműködés pontos kereteinek meghatározása céljából az ORFK Ellenőrzési Szolgálat munkatársai szakmai megbeszélésen vettek részt az FRP Hivatalában 2008. szeptember 29-én;
- az ORFK Ellenőrzési Szolgálat 2009. február 18-án szakmai fórumot szervezett az FRP, a Fővárosi Bíróság Közigazgatási Kollégiuma, a Fővárosi Főügyészség és az IRM munkatársai számára, ahol a legfontosabb eljárási tapasztalatok megvitatásra kerültek;
- az ORFK ESZ Központi Panasziroda munkatársai napi munkakapcsolatban állnak az FRP-vel, a gyors információáramlás biztosítása érdekében az FRP is bekapcsolódott az Állami Futárszolgálat rendszerébe;
- a munkájukhoz kapcsolódó belső normák koordinációjába az FRP is bevonásra került (pl. ügyrend, „panaszkezelési norma”);
- a közvetlen és gyors rendőri felsővezetői elérés érdekében az ORFK 2 db mobiltelefonot biztosított (díjmentesen) az FRP rendelkezésére;
- megteremtettük a két szervezet honlapjának „átjárhatóságát”;
- az Rtv. alapján havi jelentésben tájékoztatjuk az FRP-t az időszak rendőri intézkedések elleni panaszairól (ennek on-line elérhetőségű számítógépes verziójának próbaüzeme befejeződött, hamarosan az FRP is bekapcsolódhat a hálózatba).

Tájékoztatásul néhány adat a Független Rendészeti Panasztestület eddigi tevékenységéről: az FRP honlapján közzé tett „Tájékoztató” szerint 2008. évben 174 ügyben intézkedtek, melyek 64 %-ában folytattak érdemi vizsgálatot. Álláspontjuk szerint 104 ügyben sérült állampolgári alapjog valamilyen rendőri intézkedés kapcsán, melyek közül a legtöbb esetben a személyi szabadsághoz [Alk. 55. § (1) bek. 26 eset], az emberi méltósághoz [Alk. 54. § (1) bek. 19 eset], a tisztességes eljáráshoz [Alk. 2. § (1) bek. 13 eset] és a gyülekezéshez [Alk. 62. § (1) bek. 14 eset] való jog sérelmét állapították meg. Az

FRP az állampolgárok mind szélesebb körében válik ismertté, így a 2009-es esztendő első félévében a hozzájuk beérkezett panaszok száma meghaladta a 300-at.

Az Rtv. módosítások 2008. januári hatályba lépését követő első négy hónap tapasztalatai egyértelműen rámutattak, hogy az új feladatok gyors, szakszerű végrehajtása érdekében célszerű egy erre a területre – különösen az országos rendőrfőkapitány döntéseinek előkészítésére – szakosodott egység megszervezése. Az ORFK Ellenőrzési Szolgálat vezetőjének előterjesztése alapján felállításra került az ORFK Központi Panasziroda (továbbiakban: Panasziroda vagy KPI), a főként novumokat tartalmazó feladatrendszer – összhangban a Független Rendészeti Panasztestület ügyrendjével – beillesztésre került a Szolgálat ügyrendjébe. A rendőri beadványkezelés új szabályrendszerét is kialakítottuk, amely a közérdekű kérelmek, panaszok és bejelentések, valamint a rendőri intézkedések elleni panaszok egységes kezeléséről szóló 36/2008. (OT 19.) ORFK utasítás formájában öltött testet.

A Panasziroda állományának tagjai külső (jogász) és belső (jogi végzettséggel is rendelkező, a rendőri munka különböző szakterületeiről érkező rendőrtisztekből) pályázat útján kerültek kiválasztásra. Az elsődleges feladat az Panasztestület által megküldött súlyos alapjogsérelmet megállapító állásfoglalások nyomán meghozandó országos rendőrfőkapitányi döntések előkészítése. Emellett szakmai háttérrel biztosít a Panasztestület munkájához, koordinálja, segíti az információáramlást és ellátja a Rendőrség beadványkezelési gyakorlatának országos szintű szakirányítását is.

Az új kollégák egy részének munkába állításával – a Szakmai Ellenőrzési Osztály által megvetett alapokon – a tevékenység 2008. júniusában megindult. Az első hónapban 32 db – Független Rendészeti Panasztestület által is vizsgált – folyamatban lévő eset került át a Panaszirodához, ezek mellé érkezett 61 újabb beadvány. A kezdeti ügyforgalomra jellemző, hogy azalatt a két hét alatt, amíg egy személyből állt a KPI, 27 új ügyben kellett valamilyen formában intézkedni. A panaszok értékelésénél az objektivitás megkívánja – nem hagyva figyelmen kívül, hogy egy jogsértés esetén sem lehet legyinteni, hogy minden rendben van, hiszen az egyes, önálló állampolgár joga sérül, számára ez az ÜGY – 2007-ben ~77 ezer személyt állítottak elő és másfél milliót meghaladó igazoltatást hajtottak végre, 2008-ban pedig ezek a mutatók: ~82 ezer és ~1 400 000. Tavaly az állampolgárok 1502 rendőri intézkedés ellen nyújtottak be panaszt, melyek közül 367 volt megalapozott, 67 részben megalapozott és 796 esetben találta azt az elbírálásra jogosult megalapozatlannak. A Panasztestülettől 38 állásfoglalás érkezett az országos rendőrfőkapitányhoz, melyben csekély fokot meghaladó alapjogsérelmet állapított meg az FRP. Ezek közül 1 ügy felfüggesztésre került, 2 esetben 2009. évben született döntés és az országos rendőrfőkapitány 35 határozat hozott a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban Ket.) szabályai szerint, az alábbi megoszlásban: 21 db a panaszt teljes egészében elutasító; 8 db részben helyt adó; 6 db a panasznak helyt adó. Az idei év első hat hónapjában az országos rendőrfőkapitányhoz 13 állásfoglalás érkezett, melyek közül helyt adó 1 db; részben helyt adó 6 db és elutasító szintén 6 db.

A főkapitányi döntések előkészítése során több olyan problémával is szembesültünk, amelyek megoldásra várnak. Ezek egy részét (mint például az intézkedési kultúra javítása, a rendőri jelentések sablonosságának megszüntetése, stb.) a szervezet berkein belül kell kezelni, míg más anomáliák megoldása meghaladja a Rendőrség hatáskörét. A teljesség igénye nélkül néhány esetkór a mindennapokból.

Az igazoltatás célhoz kötöttségének értelmezése a civil jogvédők – nem egy esetben az FRP is erre az álláspontra helyezkedett – és a hatóságok esetében igen gyakran eltérő. Kicsit sarkítva a dolgot: ha nincs jogsértésre utaló egyértelmű jel, a rendőr nem igazoltathat senkit. A Rendőrség álláspontja szerint az Rtv. felhatalmazása alapján kötelessége védeni a közbiztonságot és a közrendet, őrizni az államhatárt, ellenőrizni a határforgalmat és fenntartani az államhatár rendjét: „A rendőr a feladata ellátása során igazoltathatja azt, akinek a személyazonosságát a közrend, a közbiztonság védelme érdekében, bűnmegelőzési vagy bűnüldözési célból, a tartózkodása jogszerűségének megállapítása céljából, közlekedésrendészeti ellenőrzés során, továbbá az igazoltatott vagy más természetes, illetve jogi személy és egyéb szervezet jogainak védelme érdekében kell megállapítani (Rtv. 29. § (1) bekezdés)”. A megjelölt célok a „Schengeni-övezetbe” csatlakozással, különösen a „külső határral” rendelkező rendőri szervek vonatkozásában új tartalommal bővültek. Nyilván esetenként kell vizsgálni a kérdést, nem lehet általános érvénnyel állást foglalni, de lássuk be, azért ez a helyzet nem bátorítja a rendőröket, hogy még jogos szituációban is intézkedésbe kezdjenek, hiszen sok esetben a jogalap megléte tulajdonképpen az igazoltatás után bizonyosodik be. Csak egy példa, rövid hír a Baranyanetről 2009. június 26-án: Csellengő fiatalok. „Pécsen a Szabadság utcában tegnap délután két fiatakorú lány, amikor megpillantotta a járőröző rendőrautót, megpróbáltak elbújni egy fa mögé, ezért igazoltatásukra került sor. Az igazoltatás során az egyik lány valószínűleg adatokat diktált be, valamint személyi igazolványát sem volt hajlandó átadni. A két fiatakorú az adataiknak megállapítása végett előállították. Az előállítás során az időközben előkerült személyi igazolvány alapján sikerült megállapítani a valós adatokat. A körözésben a fiatalok nem szerepeltek, elmondták, hogy aznap szöktek meg otthonról. A rendőrség a lányokat szüleiknek átadta.” – Ha szigorúan a fenti sarkított megfogalmazás szerint nézem a történeteket, miért is állítanak meg a rendőrök két tizenévest, mert beállnak egy fa mögé, délután? Mitől gyanús ez a magatartás? Egy rendőr számára nyilvánvalóan megkezdhető a bűnmegelőzési célból történő igazoltatás, ami a civil jogvédők álláspontja szerint nem ilyen egyértelmű. Ebben az élethelyzetben – utólag kiderült az intézkedés helyessége – és az igazoltatásnak köszönhetően sikerült megelőzni két fiatal eltűnését, szökését otthonról. Nincs panasz, de hasonló esetben, ha nem nyer bizonyítást a rendőr gyanúja, akkor jó eséllyel számolni kell egy vizsgálattal. A rendőr megéli a szituációt, ott és akkor dönt (amelyet utólag lehet helytelennek vagy helyesnek ítélni), amely után sokszor megindul a jogászai fikciógyártás...

Az igazoltatás témájának boncolgatásakor – önkritikát gyakorolva – nem mehetünk el egy olyan jelenség mellett sem, ami miatt viszont a legtöbbször bizonyíthatóan jogosan panaszkodnak a polgárok. A mindenki számára hozzáférhető és megismerhető, már többször citált Rtv., a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 62/2007. (XII. 23.) IRM rendelet és a Rendőrség honlapján 2008. év elején közzé tett Tájékoztató teljes körű ismereteket nyújt az igazoltatásról. Egyes ügyekben azt tapasztaltuk (többször a panaszos által hangrögzítő eszközzel felvett bizonyíték, vagy a rádióforgalmazás meghallgatása során), hogy az intézkedő rendőrök nem ismerik (pedig nem kis óraszámokban oktatják a rendészeti tanintézetek), vagy nem tartják be az említett dokumentumokban leírt szabályokat. Az állampolgárok viszont ismerik jogaikat és ebből alakul ki, egy amúgy elkerülhető konfliktushelyzet és ezzel párhuzamosan egy állampolgári alapjogot sértő intézkedés. Hasonlóan elkerülhető lenne a jogalap nélküli intézkedés azokban az esetekben, ahol az állampolgárt pusztán azért vonják intézkedés alá, mert fényképeket készít a munkájukat végző hatósági személyekről. Az ilyen típusú ügyek vizsgálata során

szembesülnünk kellett azzal a ténnyel is, hogy Budapesten többen szinte már életformaként „provokálják ki” magukkal szemben az igazoltatást (lássuk be, azért nehezen nevezhető életszerűnek, hogy egy teljesen hétköznapi, átlagos kinézetű személyt, a főváros különböző pontjain szinte minden nap, többször igazoltatnak, ...), majd különböző fórumokon panaszt tesznek. Mindenki ítélje meg ezt a magatartást saját szemszögéből. Amikor ítéletet alkotnak a rendőri intézkedések elbírálásának gyakorlatáról, ne feledjék el a mérleg serpenyőjébe tenni, hogy ezek a személyek ezzel a fellépéssel is „elvonják”, lekötik az amúgy sem nagy létszámú járőröket egyéb tevékenységüktől, sok esetben azonnal a 107-es segélykérő számon tesznek nem rövid bejelentéseket (foglalva a nem erre rendszeresített és túlterhelt telefonvonalakat). Szóval felmerül a néhány teoretikus jellegű, de mindannyiunk számára érdekes kérdés: Valóban ez az üdvözítő megoldás az állampolgárok jogainak védelmére?: Arányban áll a jogszerű rendőri intézkedésekhez fűződő társadalmi érdek a felvázolt tevékenységgel „elért eredménnyel” („kicsikart”, panasznak helyt adó határozat)? Egyes eljárásokban a „provokációval szerzett” bizonyíték nem használható fel bizonyítási eszközként...

Mindenesetre érdeklődéssel várjuk a megtámadott határozatok vonatkozásában a közigazgatási bíróság ítéleteit, hiszen a gyakorlat helyességéről – mint erre több alkotmánybírósági döntés is utalt – alapvetően ezek adnak majd irányutatást.

Alapvető nézetkülönbség alakult ki például a Panasztestület állásfoglalásainak értékelésekor a gyülekezési jog érvényesülésével kapcsolatban (elsősorban a 2008. április 11-i események; a tavalyi 38 ORFK által vizsgált ügyből 17 ebben a kérdéskörben zajlott!) is. A jogalkalmazók egy jelentős részének véleménye szerint az elmúlt néhány esztendő eseményei egyértelműen igazolják, hogy a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény megérett a módosításra. Nem ad megfelelő irányutatást sem az állampolgároknak, sem a hatóságoknak, és ami bizton állítható, hogy fogalomrendszere is aktualizálásra szorul. Több jogi dokumentum és vizsgálat is jelezte ezt a problémát (lásd pl. 75/2008. (V.29.) AB határozat; az Emberi Jogok Európai Bírósága Második Szekciójának a 25691/2004. számú kérelem nyomán a Bukta és mások kontra Magyarország ügyében, illetve 5529/2005. számú kérelem Patyi és mások kontra Magyarország ügyében hozott döntései; az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosának „Gyülekezési jogi projekt”-jének tapasztalatait összegző tanulmányok).

A területi korlátokra tekintettel már csak egy újra gondolatot igénylő probléma. A Panasztestület az Rtv. szabályai szerint vizsgálódik – ha szükséges, kilencven napig –, álláspontunk szerint is erősen korlátok közé szorított eszközrendszerrel. Az országos rendőrfőkapitány a Ket. keretei között vizsgálja ki a panaszt és hoz döntést tizenöt nap alatt, továbbá reagálnia kell – egy más jogszabály alapján beszerzett bizonyítékrendszerre alapozott – FRP állásfoglalásra. Aki már alkalmazza a Ket.-et, az könnyen belátja, hogy ezt az eljárást nem panaszelbírálásra alkották. Nyugodtan kijelenthetjük, az eljárási rend több ponton – különösen az FRP szempontjából és erre a Panasztestület is utalt éves Tájékoztatójában – módosításra, pontosításra szorul.

Zárásként a nyilvánosságról is engedtessek meg néhány szó. Az ORFK Központi Panasziroda által folytatott vizsgálatok tapasztalatainak „közkinccsé” tétele két fontos dimenzióban valósul meg. Egyrészt szervezeten belül: az intézkedést fogantató és annak felettes szervének vezetője az országos rendőrfőkapitány által hozott határozatok egy példányát kísérő levéllel kapja meg, melyben egyrészt felhívjuk a figyelmet az FRP és az ORFK által feltárt visszásságokra, másrészt a határozat tartalmát az érintett állománnyal



minden esetben dokumentált formában ismertetni kell. Másrészt a szervezeten kívüli kommunikáció részeként a Rendőrség honlapján (az adatvédelmi szabályok figyelembe vétele mellett) minden egyes határozat bárki számára megtekinthető.

Az elmúlt másfél év gyakorlati tapasztalataira alapozva összegzésként megállapíthatjuk, hogy helyes döntés volt a belső ellenőrzés rendszerének szervezeti, feladatrendszerbeli, szabályozásbeli, s nem utolsósorban stílus- és módszerbeli megújítása. Az ellenőrzés által feltárt objektív valóság tényei nélkülözhetetlen támogatást nyújtanak a különböző szintű vezetői-irányítói munkához, a helyes döntések meghozatalához, egyszersmind a szervezeti kultúra fejlődéséhez. A teljes reformon átesett rendőri intézkedések elleni jogorvoslati rendszer – a meglévő, de korrigálható hibái ellenére – működik. Hisszük, hogy az országos rendőrfőkapitány döntéseinek előkészítése során feltárt problémák orvoslásával, a hiányosságok pótlásával a rendőri intézkedési kultúra nagyobb hatásfokkal közelíthető az állampolgárok elvárásaihoz.