

A RENDÉSZET MŰKÖDÉSE FELETTI ELLENŐRZÉSI RENDSZER

Egy demokratikus jogállamban a közbiztonság fenntartásáért felelős rendészeti szervek intézkedéseiket, kényszerintézkedéseiket, hatósági jogalkalmazásukat jogilag szigorúan szabályozott mechanizmusok között végzik. Ennek a rendszernek egyik alapvető meghatározója a közigazgatás és annak koherens ága, a rendészeti igazgatás feletti ellenőrzés, vagyis az alkotmányos működés kontrollja. A kontrollmechanizmust a legáltalánosabban a közigazgatás/rendészet alapelvei determinálják. Nézzük meg először röviden, hogy ez mit jelent.

I.

A közigazgatás egészével szemben – így a rendészeti igazgatással összefüggésben is – két egyértelműen és alapvetően meghatározó, alapvető szinten ható követelményt fogalmazhatunk meg:

- a jogszerűséget, illetve
- az eredményességet.¹

Ezek az alapelvek politikai tartalmú tudományos konstrukciók², nem vagy csak részben azonos tartalmúak a közigazgatás/rendészeti anyagi, illetve eljárási jog alapelveivel. Azonosak annyiban, hogy természetesen az általánosság szintjén megfogalmazott közigazgatási téziseknek tükröződniük kell az ehhez képest különös jogban, a jogalkalmazás minden aktusában. A különbséget főleg abban foghatjuk meg, hogy a közigazgatás alapelvei az absztrakció magasabb szintjén a társadalom elvárását fogalmazza meg úgy, hogy kerüli a normativitás lehetőségét. A jogi alapelveket a jog tételesen felsorolja, esetenként be nem tartását szankcionálja.³

I/1. A rendészet jogszerűsége, másként: legalitása:

A rendészetet a közigazgatás egyéb ágazataitól igen markáns jegyei különböztetik meg. Az egyik legjellemzőbb ezek közül a rendészet erőszak-monopóliuma, melynek keretében az alapvető emberi jogok legitim korlátozására, sőt az élet törvényes kioltására is lehetőség van.⁴ Jogállamban természetes, hogy az alapjogok közérdekre tekintettel történő sérelme csak alkotmányos keretek között, a vonatkozó anyagi és eljárási jogszabályok szigorú betartásával valósulhat meg. A rendészet törvényességét elsősorban az Alaptörvényre figyelemmel kell vizsgálnunk. A jogszerűséget, mint alkotmányos követelményt az Alaptörvény

¹ Ld. bővebben: Fazekas Marianna (szerk.): Közigazgatási jog. Általános rész I. ELTE Eötvös Kiadó. Budapest, 2015. 22. o.

² Lőrincz Lajos: A közigazgatás alapintézményei HVG-ORAC. Budapest, 2010. 72. o.

³ Ld. a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 6.§ (1) bekezdésében és az ügyfélre kötelező rögzített jóhiszeműség alapelvét, amelynek ügyféli megsértése esetén eljárási bírság róható ki.

⁴ Christián László: A rendészet alapvonalai, önkormányzati rendőrség. Universitas-Győr, 2011. 116-119. o.

- B.) cikk (1) bekezdésben rögzített jogállamiság, a
- C.) cikk (1) bekezdésben rögzített hatalommegosztás,
- 15. cikk (4) bekezdésben, 18. cikk (3) bekezdésben, 32. cikk (3) bekezdésben, 41. cikk (5) bekezdésben rögzített jogforrási hierarchia elveiből, továbbá a
- XXVIII. cikk (7) bekezdésben szabályozott jogorvoslathoz való jog elvéből
- vezethetjük le.

A rendészet legalitása a fenti alaptörvényi szabályok keretei között az alábbi öt szempont együttes betartását, betartatását kell, hogy jelentse:

- a) a rendészet minden hatósági fellépése csak joghoz kötötten történhet, vagyis minden aktusa mögött az Alaptörvénynek megfelelő törvénynek vagy rendeletnek kell állnia,⁵
- b) a rendészet valamennyi szerve szigorúan csak a hatáskörén, illetékességén belül léphet fel,
- c) a rendészet döntéseivel szemben biztosítani kell a jogvédelmet, vagyis minden hatósági fellépés ellen garantálni köteles az adott rendészeti szerv a jogilag szabályozott reparációs lehetőséget,
- d) rendészet köteles a közérdek jegyében a számára jogilag meghatározott közfeladatot a jog betartásával és betartatásával védeni,
- e) a rendészetnek rendelkeznie kell a legalitás-legitimációs kettősségével, vagyis a rendészetnek a tételes jogi szabályozáson kívül meg kell felelnie annak a szubjektív dimenzióknak is, amit a társadalom többségének elismerése és elfogadása válthat ki.

I/2. A rendészet hatékonysága, másként: eredményessége

A rendkívül nehezen, illetve teljes pontossággal soha nem mérhető eredményességnek több aspektusa van. Jelentheti a határidőn belüli elbírálását például egy fegyvertartási engedélynek, egy gyülekezési beadványnak, vagy a nyomozás minél rövidebb időn belüli befejezésének, de jelentheti például egy közbiztonsági akció megszervezését, annak legköltséghatékonyabb lebonyolítását. Kérdés, hogy mihez képest, mihez viszonyítottan stb. vizsgáljuk az eredményességet?

A legalitás és az eredményesség ütközhet egymással, illetve egymást negatív módon befolyásolhatják. Bizonyítható, hogy a jogszerűség általában többlet-költséggel jár, gondoljunk csak például a Független Rendészeti Panasztestület létrehozási és működési költségeire. A Testület, mint a legalitás egyik intézménye, a jogszerűséget hivatott segíteni, ez viszont éves szinten százmilliók kiadásával jár (dologi és személyi költségek).

A rendészet tevékenysége akkor hatékony, ha a közbiztonság társadalmi szintű megfelelő fenntartására fordított munka és az elért eredmény összehasonlítása egybevetése alapján bizonyítható, hogy a kitűzött cél a legkisebb erőfeszítéssel, anyagi és egyéb erők ráfordításával teljesíthető. Ezt a kívánatos állapotot számos tényező nehezítheti, így például egyes rendészeti feladatok teljesítése esetén a realizáló (pl.: nemzetbiztonsági) rendészeti szerv politikának való szoros alárendeltsége, vagy az adott rendészeti cél eléréséhez szükséges (pl: nemzetbiztonsági szerv kontra rendőri szerv közötti) koordináció szakmai

⁵ Ld. erről: Patyi András – Varga Zs. András: Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében). Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2012. 240-242. o.

presztizsre visszavezethető deficitjei vagy az anyagi lehetőségek szűkös volta, esetleg a szakmai alulképzettség.

Általánosságban elmondható, hogy politikai szempontból akkor hatékony a rendészet, ha a különböző fórumok és a lakosság zöme elégedett annak működésével. „A közigazgatás a mai napig magán viseli a rendszerváltás és a rendszerváltás előtti kellően végig nem gondolt módosításának nyomait. A módosítások összemosták, illetve fenntartották az 1848-óta tartó kellően el nem választott viszonyt a közigazgatás állami irányítói, közhatalmi – hatósági és közpolitikai tevékenysége között.”⁶

A rendészeti szervek alapelveknek megfelelő működését egy sajátos ellenőrzési rendszer kíséri figyelemmel. A továbbiakban ezt a rendszert mutatjuk be, közel sem a teljességre törekedve.

II.

A rendészet feletti kontrollt végző szerveket több szempontból is csoportosíthatjuk. Így vannak köztük közhatalommal rendelkezők (bíróóság, ügyészség) és azzal nem rendelkező (Alkotmánybíróóság, ombudsman), civil ellenőrzést végző (Független Rendészeti Panasztestület) és állami szerv (összes többi). A magunk részéről a csoportosítást aszerint végezzük, hogy a kontroll szerv a rendészethez képest külső vagy belső szervnek minősíthető-e.

Külső kontroll szervek:

- Alkotmánybíróóság,
- bíróóságok,
- Országgyűlés bizottságai,
- alapvető jogok biztosa,
- ügyészség,
- Független Rendészeti Panasztestület.

Belső kontroll szervek:

- a rendészet szervezetén belüli ellenőrző szervek.

A fenti szervek fontosabb jellemzői a rendészeti kontroll tükrében:

II/1. A külső kontroll szervei

Alkotmánybíróóság

Az Alkotmánybíróóság rendészet feletti ellenőrző tevékenysége az Alaptörvény 24. cikke és az Alkotmánybíróaságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) alapján vezethető le, ami természetesen a rendészeti szervek működésének alkotmányossági kontrolljára terjed ki. Ez főleg és kiemelten a központi rendészeti szervek normakontrollját jelenti, de közvetve érinti a rendészeti hatósági jogalkalmazást is. A normakontroll – ami mindig utólagos – kiterjed a rendészet által hozott rendeletekre és a közjogi szervezetszabályozó eszközökre (normatív-határozat vagy normatív utasítás)⁷. Ezekben az esetekben az Alkotmánybíróóság

⁶ Bajor Tibor – Kiss Dorottya Logisztikai folyamatok a közigazgatásban Magyar Logisztikai Évkönyv 2013. Magyar Logisztikai Egyesület 2012. december 13.

⁷ A rendészet végrehajtási normái között gyakoriak a közjogi szervezetszabályozó eszközök. Ennek előzményeihez vö. pl. Szilvásy György Péter: A közigazgatási szervek belső normaalkotásának sajátosságairól In: Nagy Marianna (szerk.): Jogi tanulmányok 2010. Ünnepi konferencia az ELTE megalakulásának 375. évfordulója alkalmából – 2010. ápr. 23. ELTE ÁJK Budapest 2010. II. kötet, 240-245. o.

az adott norma Alaptörvénynek megfelelése mellett vizsgálja annak nemzetközi szerződésbe történő esetleges ütközését, meg nem felelőség vagy ütközés esetén megsemmisíti a normát. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d.) pontja alapján alkotmányjogi panasz esetén felülvizsgálhatja az egyedi bírói döntés Alaptörvénnyel való összhangját. Ennek értelmében a rendészeti tárgyú bírói döntésben (pl.: gyülekezési jog gyakorlása esetén hozott bírói határozat⁸) ha Alaptörvényt sért, akkor élhet kasszációs jogával.

Bíróságok

A rendészet döntéseivel szembeni jogorvoslati jog az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdéséből következik, mely szerint: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.” A bíróság feladatáról szóló 25. cikk (2) bekezdése a bíróság döntési jogát rögzíti a közigazgatási – így rendészeti – határozatok törvényessége tekintetében. Ezen jogkörön belül a bíróság megsemmisítheti, emellett új eljárásra utasíthatja a rendészeti szervet.

Az Országgyűlés bizottságai

A rendészeti tevékenység felett két országgyűlési bizottság lát el sajátos ellenőrzést. Ezek:

- a Honvédelmi és rendészeti bizottság és
- a Nemzetbiztonsági bizottság.

A hatósági jogkörrel nem rendelkező bizottságok gyakorlatilag a civil kontroll szervei. Hatáskörük fontosabb rendészeti aspektusai:

- személyi értelemben: meghallgathatják az adott rendészeti szerv első számú irányítóját és vezetőjét kinevezése előtt (minisztert, országos vezetőt), alkalmassági kérdésben véleményt formálnak,
- tárgyi értelemben: rendészeti kérdésekben vizsgálatot folytathatnak le, személyeket hallgathatnak meg, állást foglalhatnak, jelentést kérhetnek, határozatot készíthetnek,
- egyéb értelemben: véleményezik a költségvetési tervezetet.

Az alapvető jogok biztosa

Az alapvető jogok biztosa alapvető feladata, hogy az emberi alapjogokkal összefüggő jogsértéseket vizsgálja. Ennek rendszerén belül a rendészetre kiterjedő, széles körű vizsgálatokat végezhet mind a tevékenységben, mind a mulasztásban megnyilvánuló visszasságok felderítésére. Hatósági jogköre nincs, végrehajtható határozatot nem hozhat. Kiemelendő, hogy az alapvető jogok biztosához csak akkor lehet fordulni, ha az adott ügyben a rendészeti egyedi döntéssel szemben a jogalany a rendes jogorvoslati jogát (jellemzően a fellebbezést) kimerítette. De akadály a ombudsmani eljárásnak az is, ha a tárgybeli ügyben bírósági eljárás indult vagy ha már bírósági döntés született, illetve ha a

⁸ Ld erről Merkl Zoltán: A gyülekezési jog hatása a rendőri intézkedésekre, a változások indokai. Belügyi Szemle 2015/5. 61. o.

jogerős rendészeti határozattól számított egy év már eltelt. A biztos a vizsgált ügyről, a feltárt tényekről jelentést készít, amit megküld az adott rendészeti szervnek. Az európai jogi kultúra jegyében erre illik válaszolni, a befogadható javaslatokat tiszteletben tartani és ennek megfelelően intézkedni, erről viszonttájékoztatni a biztost.

Az ügyészség

A jellemzően prokurátúra modellű ügyészségünk kiemelkedő fontosságú jogvédelmi szerv a rendészet működésének tekintetében (is). Státuszát szintén az Alaptörvényből vezethetjük le, amelynek a 29. cikk (1) bekezdésének második mondata rögzíti: „Az ügyészség üldözi a bűncselekményeket, fellép más jogsértő cselekményekkel és mulasztásokkal szemben, valamint elősegíti a jogellenes cselekmények megelőzését.” Az Alaptörvény 29. cikk (2) bekezdés d.) pontja alapján az ügyészség „a közérdek védelmezőjeként az Alaptörvény vagy más törvény által meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol.” Vagyis az ügyészség ezen alaptörvényi felhatalmazás alapján eljárhat a rendészet jogsértő aktusaival szemben, ami két alapvető jogkör gyakorlását jelenti:

- egyfelől ellenőrzésit,
- másfelől eljárást kezdeményezőt.

Ennek megfelelően „az ügyészség a közérdek védelme érdekében közreműködik annak biztosításában, hogy mindenki betartsa a törvényeket” (Ügyészségről szóló 2011. évi CLIII. törvény 1.§ (2) bekezdés) vizsgálatokat, ellenőrzéseket folytathat a rendészet bármely szervénél, ha törvénysértést állapít meg, akkor felhívással él annak megszüntetésére. Ha erre ennek ellenére nem kerül sor, akkor a „jogszabályok megsértése esetén – törvényben meghatározott esetekben és módon – fellép a törvényesség érdekében és mérlegelése szerint bírósági eljárást kezdeményez felperesi minőségben.

A rendészeti szervek által lefolytatott szabálysértési ügyekben az ügyész feladata a jogszabályban meghatározott kényszerintézkedés (pl. szabálysértési eljárásban az őrizetbe vétel) előzetes jóváhagyása, másrészt mint szabálysértési jogorvoslati fórum elbírálja a szabálysértési hatósági döntéssel szembeni panaszt.

A Független Rendészeti Panasztestület (FRP)

A rendőri intézkedések,⁹ ezek elmulasztása és a kényszerítő eszközök alkalmazása esetén az, akinek a nevezett cselekmény bármelyike alapvető jogát sértette, akkor egyebek között kérheti, hogy tárgybeli panaszát az FRP által lefolytatott vizsgálatot követően az érintett rendőri szerv kilététől függően az általános vagy a különös rendőri szervek vezetője bírálja el. Az FRP 2008-as – politikai akaratnak megfelelő – felállítását a 2007. évi XC. törvény határozta meg. A szervezetnek a többi rendészeti kontroll szervhez képest több sajátossága is van. A fontosabbak:

- létrehozatalát egy konkrét társadalmi tragédiához köthetjük, nevezetesen a 2006-os társadalmi események során bekövetkezett rendőri túlkapások sorozatához,
- csak a rendőri fellépést ellenőrizheti, a rendészet többi szervét nem,

⁹ A rendőri intézkedések fogalmát ld: Buzás Gábor: Gondolatok a rendőri intézkedésről. Egy tudományos kutatás előzményei és lehetséges folytatása. In: Fazekas Marianna (szerk.): Új generáció a közigazgatástudományok művelésében. Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. Budapest, 2013. 89. o. Forrás: http://www.ajk.elte.hu/file/Uj_generacio_konf_kotet_2013.pdf (Letöltés ideje: 2016.09.06.)

- klasszikus civil szervezet, mind az öt tagja csak olyan személy lehet, akik az alapvető jogok védelme területén kimagasló tapasztalatokkal rendelkeznek,
- az FRP testületének tagjait az Országgyűlés a jelen képviselők kétharmadával 6 évre választja,
- tevékenységéről három évente számol be az Országgyűlésnek, évente tájékoztatja az Országgyűlés rendészeti, valamint emberi jogi ügyekben feladatkörrel rendelkező bizottságait.

Indokolt kérdésnek tűnik, hogy mi szükség van az FRP-re a többi rendészetet ellenőrző szervhez, főleg az ombudsmanhoz és az ügyészséghez képest? Ha az európai rendszert megvizsgáljuk, akkor igen vegyes képet látunk a kérdés tükrében. Hozzánk hasonló, illetve velünk megegyező intézményt találhatunk az Egyesült Királyságban, Belgiumban, Csehországban, Dániában, Észak-Írországban, Horvátországban, míg csak ombudsmani rendszert Ausztriában, ugyanakkor Észtországban, Finnországban, Franciaországban. Bulgáriában a szakminisztérium felel a törvényességi felügyeletért, míg igen sajátos rendőrségen belüli kontroll működik Görögországban, Lengyelországban, Lettországban, Litvániában.¹⁰

A rendszer tehát igen csak vegyes, ebből a válasz nem adható meg. Álláspontunk szerint abból sem, ha megnézzük az FRP meglehetősen szerény kontroll hatásköreit. Illetve inkább az FRP létét megkérdőjelezők álláspontját látszik megerősíteni az inkább látszat, mint potens hatáskörök. Az FRP ugyanis a rendőrségtől felvilágosítást kérhet (az ügyész és az ombudsman is), iratokba betekinthez (azt ügyész és az ombudsman is), adatokat, körülményeket, tényeket, eljárásokat ismerhet meg (miként az ügyészség és az ombudsman is), majd állást foglalhat, amit írásban megküldheti a rendőri vezetőnek (miként az ügyészség és az ombudsman is)... Az összkép alapján nem nevezhetjük erős kontroll pozíciójú szervnek az FRP-t.

A belső kontroll

A belső kontroll a rendészeti szerveknél a közigazgatási szervezetrendszeren belüli jogviszonyok közül főleg az irányítási jogviszonyhoz tartozik, kisebb részben a felügyeletihez.

Az irányítási jogviszonyok az államigazgatási szervek – és a rendészet döntően ebben a hierarchiában található – közötti kapcsolat. Az Alaptörvény 46. cikk (2) és (4) bekezdései kimondják, hogy a rendőrséget és a nemzetbiztonsági szolgálatok¹¹ működését a Kormány irányítja. A rendészet többi központi államigazgatási szervét (büntetés-végrehajtás szervezete, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv) a szervezeti törvények szerint a Kormány, illetve a kijelölt ágazati (belügy) miniszter. Szintén miniszteri irányítás érvényesül az idegenjog¹² és a pénzügyőri igazgatás területén is. De szigorú irányítási jogviszony érvényesül a rendészeti szervek egymás közötti kapcsolatában is. Az irányítás öt jogi eszköze (normalkotási jog, döntési jog, utasításadási jog, felügyeleti jog, ellenőrzési jog) közül az utasításadási jog parancs formájában itt érvényesül a legerőteljesebben.

A helyi önkormányzat egyes rendészeti szervei felett (közterület-felügyelet, vadőr,

¹⁰ Rónai Orsolya: A rendőri intézkedésekkel szembeni panaszjog európai rendszere. FRP kiadvány, 2015. 20.o.

¹¹ A nemzetbiztonság speciális rendészeti feladatairól ld: Hautzinger Zoltán: Az irreguláris migráció büntetőjogi aspektusai. In: Hautzinger Zoltán (szerk.): Migráció és rendészet. MRTT Migrációs Tagozat. Budapest, 2015. 99.o.

¹² Az idegenjog tartalmi kérdéseiről Vö: Hautzinger Zoltán: Idegen a büntetőjogban. AndAnn, Pécs, 2016. 21-22 o.

stb.) szakmai értelemben a felügyeletet a rendőrség gyakorolja. Ez a törvényes működés feletti kontrollban nyeri el tartalmát. Mind az irányítás, mind a felügyelet koherens része az ellenőrzési jog, ami a szakmain kívül főleg pénzügyi és jogalkalmazási lehet.

Befejezésül csak utalni szeretnénk a rendészet feletti kontroll sajátos nemzetközi, illetve EU-s intézményeire, ami átalakítja a jövőben a nemzetközi rendészeti együttműködés szintjeit.¹³ Befolyásolhatja a belső - szakmai-kontrollt a különböző kriminalisztikai módszerek elterjedése, átvétele az egyes országok rendészeti szerveinél.¹⁴

¹³ Ld. erről bővebben: Nagy Judit. Rendészeti modellek, nemzetközi együttműködés. In: Korinek László (szerk.) *Értekezések a rendészetről* NKE RTK Budapest, 2014. 131-137.o.

¹⁴ Ld. erről pl.: Orbán József: A felderítés és a nyomozás támogatása bayesi módszerekkel. *Modernkori veszélyek rendészeti aspektusai*: Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XVI. Pécs, 2015. 170-174. o.