

A Helsinki Bizottság és a TASZ által a Független Rendészeti Panasztestületről szervezett kerekasztal emlékeztetője

2007. december 18.

1. A panasztételi határidő tekintetében eltérés van a rendes panasz eljárás (30 nap) és a Független Rendészeti Panasztestülethez (Testület) terjesztendő panasz (8 nap) vonatkozásában. Ezt egyesek szerint indokolt lenne korrigálni a jogszabályban, azonban felmerült az is, hogy az eltérés nem jelent problémát, mert megvan az eljárásjogi lehetőség arra, hogy az állampolgár rendes panaszként nyújtsa be a panaszát 30 napon belül, és ha a panasz a Testületre tartozik, akkor a Testület erre irányuló felhívása után kérheti, hogy panaszát az országos rendőr-főkapitány bírálja el a Testület vizsgálatát követően. Így a 8 napos határidőből kicsúszó panaszosok ügye is becsatornázható a Testülethez.

Az az álláspont is megfogalmazódott, hogy az eltérő határidők egyfajta szűrő mechanizmusként működnek, amely indokoltnak tűnhet a Testület szűkös forrásait figyelembe véve. Mindazonáltal a határidő meghatározásánál figyelembe kell venni azt, hogy a panaszosok igen gyakran iskolázatlan, képzetlen rétegekből kerülnek ki, ezért számukra annak eldöntése, hogy alkotmányos alapjog sérelméről van-e szó, megoldhatatlan feladatot jelenthet.

2. Problémás az is, hogy a Testületnek 90-napja van az eljárásra, de nem világos a jogszabályszöveg alapján, hogy milyen vizsgálati jogosítványai vannak. Az Rtv. szövegezése ebben a vonatkozásban megfelel az országgyűlési biztosok jogállásáról szóló törvény egyes rendelkezéseinek, de bizonyos, az ombudsmanok számára nyitva álló lehetőségeket az Rtv. nem nevesít (pl. ügyintéző munkatárs meghallgatása, vezető vizsgálatra történő felkérése, írásbeli nyilatkozat, magyarázat kérése). További gondot jelent, hogy mivel az országos rendőr-főkapitány a Ket. alapján jár el a Testület vizsgálatát követően, neki minden, a tényállás tisztázásához szükséges eljárási cselekményt el kell végeznie, olyanokat is, amelyekre a Testületnek nincs felhatalmazása. Előfordulhat ezért, hogy a Testület nem lesz minden olyan ismeret birtokában az ajánlás megfogalmazáskor, amely a főkapitánynak rendelkezésére áll a döntés meghozatalakor. Ráadásul a főkapitánynak a vizsgálatra csupán 15 (+30) napja van, noha itt érzékenyebb ügyekről van szó, mint a rendes panasz eljárásban (amelynél 30+30 nap az elintézési határidő).

Megfogalmazódott az az álláspont, hogy az ORFK a Testület megkeresése alapján (nem fegyelmi eljárás keretében) összegyűjtheti a bizonyítékokat, az állomány érintett tagjaitól jelentést kérhet, ahogy az az ombudsmani megkeresések esetében is bevett gyakorlat.

Felmerült annak a lehetősége is, hogy a Testület quasi szakértői véleményt alkot, melyet az ORFK használ fel a saját eljárásában, ezzel azonban az a probléma, hogy mivel a Testület eljárása nem tartozik a Ket. hatálya alá, ezért nem illetik meg a szakértő jogai, így például nincs együttműködési kötelezettség az eljárásban potenciálisan érintett felek részéről továbbá kérdéses, hogy a Testület rendelkezik-e azokkal az adatokkal, információkkal, amelyek a szakértői tevékenység ellátásához szükségesek.

Felmerül az a lehetőség is, hogy a Testület ajánlása két irányba mutathat:

a) mi a Testület érdemi álláspontja a rendelkezésre álló információk alapján a panasz tárgyával kapcsolatban?



Trust for Civil Society in Central & Eastern Europe



A szakmai kerekasztalt az Európai Bizottság és a Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe támogatta.

b) Milyen további eljárási cselekményeket szükséges a Testület szerint a főkapitánynak megtenni a tényállás teljes felderítése érdekében?

Az is problémaként jelentkezik, hogy a Testület meghallgatásai alapján született jegyzőkönyvek (amennyiben meghallgatásra egyáltalán sor kerülhet) milyen módon használhatóak fel a Ket. eljárásban, tekintettel arra is, hogy nincs kioktatási kötelezettsége a Testületnek. Ezért érdemes a Testület SZMSZ-ének előírni ugyanazokat a tájékoztatási kötelezettségeket, amelyeket a Ket. is tartalmaz. E tárgyban releváns az 50/2003 (XI.5.) AB határozat az országgyűlési bizottságok vizsgálati tevékenységéről. Az az álláspont fogalmazódott meg, hogy a főkapitány vizsgálatában a Testület meghallgatásáról felvett jegyzőkönyv okirati bizonyítékként használható fel.

Kérdés, hogy a rendes panasz eljárás melyik szakaszában lehet áttenni az ügyet a Testülethez, ugyanis erről a jogszabály nem szól. A lehetséges válaszok: elsőfokon, másodfokon, bírósági szakban is. Valószínűleg a közigazgatási szak teljes időtartama alatt, a bírósági szakban már nem, de erre is egységes válasz kell.

3. Vitatott kérdés, hogy amennyiben egy panasz tárgyául szolgáló cselekmény bizonyítottság esetén bűncselekménynek minősül, mi a helyes eljárás.

Kérdések:

a) Van-e feljelentési kötelezettsége a Testületnek?

Tekintettel arra, hogy a tagok nem hivatalos személyek, nincs feljelentési kötelezettségük, ezért a javaslat az, hogy ilyen esetben a Testület tájékoztatja a panaszost, hogy az ügyben feljelentés megtételével büntetőeljárást kezdeményezhet, s arról, hogy a hamis vádnak milyen jogkövetkezményei lehetnek.

b) Másik kérdés, s ebben nem alakult ki egyetértés a jelenlévők között, hogy amennyiben a panasz tárgya bűncselekmény is egyben, meg kell-e szüntetni az eljárást, tekintettel arra, hogy a nyomozás az ügyészség kizárólagos hatáskörébe tartozik. A többségi álláspontnak az tűnt, hogy nem, mert a panasz eljárásban nem azt vizsgálják, hogy valakinek fennáll-e az individuális büntetőjogi felelőssége egy bűncselekmény elkövetésével kapcsolatban, hanem azt, hogy rendőri intézkedés vagy mulasztás (kötelezettségzegés) következtében alapjog jelentős mértékben sérült-e. Így lehetséges, hogy a panasz eljárás eredménye az, hogy egy azonosítót nem viselő, ezért azonosíthatatlan rendőr lényeges mértékben sértett alapjogot, de egyéni felelősségre vonás az elkövető kiletének ismeretlen volta miatt nem lehetséges. Olyan eset is elképzelhető, amikor a konkrétan ismert elkövető nem büntethető (pl. vélt jogos védelem), de a cselekménye valamilyen alapjogot lényeges mértékben sért. Többen úgy vélték, ilyen esetekben a Testület lefolytathatja a saját eljárását. Egyesek az ügyészség kizárólagos hatásköre mellett érvelve, e megoldást nem tartották elfogadhatónak.

c) Felmerült, hogy a Testület eljárását a büntetőeljárás megindítása felfüggeszti-e. A többségi álláspont szerint, hasonlóan a rendes panasz eljáráshoz, nem. Szintén felmerült, hogy vajon a Testület felfüggesztheti-e az eljárását olyan módon, hogy a felfüggesztés következtében túllépje az elintézési határidőt. A jogszabály erre nem ad lehetőséget, ugyanakkor nincsen szankciója annak, ha a testület nem tartja be a rá irányadó elintézési határidőt.

4. Kérdés, hogy van-e a Testületnek hatásköre általános vizsgálatot lefolytatni, vagyis olyat, ami a konkrét panasszal összefügg, de rendszerszintű, strukturális problémák léteire kérdez rá, s nem az egyedi panaszban hozott döntést szolgálja. A többségi vélemény szerint egyes, az Rtv.-ben foglalt



Trust for Civil Society in Central & Eastern Europe



A szakmai kerekasztalt az Európai Bizottság és a Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe támogatta.

hatásköri szabályokból (a Testület ajánlást tesz, utasítás kiadását kezdeményezi) ez levezethető, néhányan megkérdőjelezték, hogy az „implied powers” elv itt alkalmazható lenne. A célszerűsége azonban nem kérdéses, ugyanis e vonatkozásban a Testület hasonlít az ombudsman intézményéhez, amennyiben azt a hiányt is betöltheti, hogy általános vizsgálatok lefolytatásával és ajánlások megfogalmazásával rendszerszintű problémák megoldására is tud javaslatot megfogalmazni.

Ebben az összefüggésben merülnek fel az olyan ügyek, amelyekben a konkrét egyedi panasz nem jelentős alapjogi sérelemre vonatkozik, de több hasonló ügy kumulatív hatása szükségessé teheti a Testület fellépését (nagy tömegben az ugyanolyan vagy hasonló panaszok már kellőképpen jelentős problémát jelenítenek meg ahhoz, hogy indokolt legyen a kérdés testületi vizsgálata – pl. indokolatlannak tetsző igazoltatások). Egyesek szerint ilyen esetekben az egyedi panaszt a rendes eljárásba kell csatornázni, az általános problémával azonban a Testületnek ajánlás formájában foglalkoznia kell.

5. Az alapjogsérelem jelentős vagy csekély mértékével kapcsolatban felmerült az a kérdés, hogy vajon csak a szigorúan értelmezett (személyhez köthető) alkotmányos alapjogok sérelme esetében jogosult-e eljárni a Testület, vagy az ún. alkotmányos értékek (pl. jogbiztonság, közrend, közbiztonság) sérelme esetében is. A résztvevők többsége hajlott erre a szélesebb értelmezésre, ugyanakkor nem volt a kérdésben teljes egyetértés.

Felmerült kérdésként az is, hogy egy jogsértés ténylegesen bekövetkezett következményét kell-e figyelembe venni az alapjogsérelem lényegességének megállapításakor, vagy a lehetséges következmények is figyelembe vehetők (ha pl. egy dulakodáshoz riasztják a rendőrséget, de nem mennek ki a helyszínre, van-e különbség a panasz megítélésében, ha a dulakodás eredménye egy könnyű sérülés, vagy pl. maradandó fogyatékoság). A többségi vélemény azt volt, hogy a ténylegesen bekövetkezett eredmény a döntő annak megítélésében, hogy a panasz a rendes útra vagy a Testület eljárására tartozik-e.

6. Problémaként jelentkezik az is, hogy a Testület köteles nyilvánosságra hozni egy adott ügyben megszületett ajánlását a törvény alapján, azonban ugyanerre semmi nem kötelezi az ORFK-t, sőt kérdéses, hogy egy közigazgatási határozatot nyilvánosságra lehet-e egyáltalán hozni.

A résztvevők véleménye szerint ez azért probléma, mert amennyiben az ORFK határozata az ajánlástól eltér, akkor a tényleges döntésről nem tájékoztatják a nyilvánosságot, márpedig ez is a jogintézmény értelme, másrészt így nem követhető nyomon az sem, hogy tartalmilag mi volt egy adott ügyben az ORFK álláspontja, és amennyiben az eltérő volt a két vélemény, akkor annak mi volt a részletes indoka. Ezért az a javaslat született meg, hogy a főkapitány közigazgatási határozatának tartalmát kivonatolva az ajánlás mellett a Testület hozhatja nyilvánosságra.

7. A nyilvánossággal kapcsolatban merült fel az is, hogy miként kommunikáljon a Testület, honnan fognak tudni az állampolgárok az új jogintézményről.

Közös álláspont volt, hogy az egyértelmű kommunikációs csatornákon túl (szórolapok, tájékoztatók a rendőrség ügyfélvárójában, előállítóban, stb.) egyéb módszereket is indokolt igénybe venni, hisz a Testület hatásköre alapvetően gyenge, így amivel igazán hatást tud elérni, az a nyilvánosság. Ezért az SZMSZ-ben mindenképpen érdemes rögzíteni azt, hogy ki nyilatkozik a sajtónak (ki képviseli a Testületet), és az Országgyűlés, valamint az országgyűlési bizottságok közreműködését is hasznos lenne igénybe venni.



Trust for Civil Society in Central & Eastern Europe



A szakmai kerekasztalt az Európai Bizottság és a Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe támogatta.