

10. Rendőri intézkedésekkel szembeni jogorvoslat, valamint a panasz és közérdekű bejelentés

10.1. A rendőri intézkedések jogi jellege

A rendőrség a közigazgatási szervezetrendszer részét képezi. „A rendészet a közigazgatásnak az az ágazata, amely közbiztonságot szolgáltat a társadalom számára.”¹ A közigazgatás részeként igaz rá, hogy „makroszinten a politika által motivált, közfeladata a közbiztonság társadalmi garantálása, amit a legitim erőszak monopóliumának birtokában lát el”.² Beszélhetünk „a hatósági tevékenység kereteiben szorosan vett rendészeti tevékenységről, amelynek az a szerepe, hogy az adott tevékenység jogilag szabályozott rendjét védelmezze, óvja, felügyelje a szabályok betartását, hárítsa el a közvetlen veszélyeket, gondoskodik a jogszabálysértők felelősségre vonásáról”.³ Ebből kiindulva a *rendőri intézkedés* fogalmi jellemzőinek központi eleme, hogy mindenekelőtt *hatósági jogalkalmazói intézkedésként lehet meghatározni*.

„A közigazgatás jogalkalmazó tevékenységének fő funkciója, az igazságszolgáltatástól eltérően, a közfeladatok közhatalmi eszközökkel, közhatalommal való megvalósítása. Az állam, a társadalom tevékenységének szinte minden területén a közfeladatok megvalósításáról – amikor ehhez közhatalomra van szükség – a közigazgatás jogalkalmazó tevékenysége útján gondoskodik. [...] Ennek jogi formája – a jogalkotáson túlmenően – az, hogy a közigazgatási szervek jogalkalmazó tevékenységük során meghatározott jogokat, kötelezettségeket állapítanak meg a társadalom tagjai, a társadalom szervezetei, a jogalanyok részére, biztosítva ezzel a közfeladatok megvalósítását.”⁴

A rendőri intézkedés jogi jellegének meghatározásához a Legfelsőbb Bíróság (LB) által tett megállapításokat tekintjük jelenleg is mértékadónak. Az LB közigazgatási jogegységi tanácsa 1999. április 15-én I/1999. KJE szám alatt meghozott döntése szerint

„a rendőrség részéről az Rtv.-ben meghatározott rendészeti feladatok ellátása során kifejtett tevékenység közigazgatási jellegű tevékenység, mert az eljáró szerv közhatalmi jogosítvánnyal élve egyoldalú akaratnyilvánítással intézkedik, melynek során az ügyfél terhére kötelezettséget állapít meg, és intézkedésének maga szerez érvényt. A rendőrség tehát – az Rtv.-ben meghatározott büntetőeljárási, valamint szabálysértési eljárási feladatai mellett – ellátja a közigazgatás részét képező rendészeti igazgatás körébe tartozó feladatokat is. A rendőri intézkedéseket és kényszerítő eszközöket, állami közhatalmat gyakorló, államigazgatási ügy intézésére feljogosított szerv [Áe. 3. § (2) bekezdés] alkalmazza, közte és az intézkedés (kényszerítés) alanya között – annak minden jellemzőjével rendelkező – közigazgatási jogviszony jön létre.”

¹ Finszter (2012): i. m. 78.

² Balla (2016): i. m. 57.

³ Ficzer Lajos – Forgács Imre: *Magyar közigazgatási jog. Különös rész*. Budapest, Osiris, 2004. 279.

⁴ Ficzer Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog*. Budapest, Osiris, 2002. 274.

Mindezek alapján a *rendőri intézkedések jogi szempontú fogalmának* meghatározását, lényegi elemeinek összefoglalását, a következők szerint tehetjük meg:

- hatósági közegként a rendőr intézkedése;
- rendszerint a hatósági közeg észlelése pótolja a bizonyítást;
- rendszerint szóban történik;
- az intézkedés alá vont személyre azonnali végrehajtási kötelezettséget ró;
- a hatályos jogszabályok alapján a törvényes rend fenntartása, illetve a megzavart rend helyreállítása érdekében alkalmazzák;
- céljának eléréséhez legitim fizikai erőszak alkalmazására és alapvető jogok korlátozására kerülhet sor;⁵
- a rendőrség és az intézkedés alá vont személy között közigazgatási jogviszony jön létre.⁶

A rendőri intézkedések jóllehet hatósági jogalkalmazói aktusok, mégis a rendészet veszélyelhárító szerepe miatt a jog általi szabályozottságuk számos kihívással áll szemben. Egyszerre kell kellően széles körű felhatalmazást adni a rend őrének arra, hogy képes legyen azonnal fellépni a társadalmi veszélyekkel szemben, ugyanakkor a hatóság túlkapásaival szemben is hatékony védelmet nyújtó keretrendszerre van szükség. Ezt a jelenséget tárgyalva mondja Finszter Géza, hogy a rendészet intézkedéseit a spontaneitás, az amorf jelleg és az autonómia jellemzi.

„Az első beavatkozó gyakran találja magát szemben azzal a helyzettel, amikor a beavatkozásra okot adó esemény előre nem kiszámítható módon, váratlanul, spontán fejleményként jelenik meg. A hatóság erre adott válaszlépése nem tűri a formakényszeret, amorf jelleget ölt magára, éppen aktuális alakját a pillanat diktálta követelmények dönthetik el. A hatóság erre felhatalmazott tagja, annak érdekében, hogy azonnali intézkedési kötelezettségének eleget tehessen, gyakran csak saját döntésére támaszkodva, autonóm módon cselekedhet.”⁷

A jogi szabályozás *két problémával* szembesít bennünket az intézkedések definiatív meghatározásakor. Az egyik, hogy az Rtv. intézkedésként nevesít olyan rendőrségi eljárásokat, amelyek lényegüket, joghatásukat tekintve *egyáltalán nem tekinthetők hatósági intézkedésnek*. Ilyen többek között a képfelvétel készítése. Szinte egyetlen fogalmi elem sem illik rá a fentebb felsoroltak közül. Ez nem a fogalomalkotás hibája, hanem a jelzett tevékenység lényegében nem rendőri intézkedés, csupán a jogalkotó technikailag a Rtv.-nek a rendőri intézkedésekről szóló fejezetébe illesztette ennek az eszköznek az alkalmazását. A másik problémát azok *az intézkedések okozzák, amelyek több rendőr összehangolt tevékenységével valósulnak meg*. Ilyen többek között a fokozott ellenőrzés, illetve a személy- és létesítménybiztosítási intézkedés. Ezeket tipikusan a rendőri szerv vezetője határozza el. Ezeket az intézkedéseket úgy is tekinthetjük, mint a rendőri szerv vezetőjének intézkedését. Egyetlen elemében különböznek ezek az intézkedések a – nevezzük most így – klasszikus rendőri intézkedésektől, mégpedig abban, hogy nem a döntést meghozó rendőr hajtja végre, hanem előjárói jogaival élve más rendőrökkel végrehajtatja. Ez a megoldás

⁵ A jogkorlátozás nem szerepel a következő lábjegyzetben hivatkozott forrásban, szükségesnek tartom azonban, hogy a rendőri intézkedéseknek ezt a jellemvonását is kiemeljük.

⁶ Buzás Gábor: Gondolatok a rendőri intézkedésről. Egy tudományos kutatás előzményei és lehetséges folytatása. In Fazekas Marianna (szerk.): *Új generáció a közigazgatástudomány művelésében*. Budapest, ELTE ÁJK, 2013. 69–90.

⁷ Finszter (2014b): i. m. 32.

összhangban van az intézkedés és az annak végrehajtásáért való felelősség korábban tárgyalt szabályaival.

10.2. A rendőri intézkedésekkel szembeni panasz létjogosultsága, szerepe

A panasz *jogi szerepét* a rendőri intézkedés előzőekben felsorolt fogalmi jellemzőiből lehet levezetni. A bizonyítás hiánya többnyire azt eredményezi, hogy a rendőr hiányosan megállapított tényállás alapján kénytelen intézkedni. Ez a veszélyelhárítás egyik szükségszerű sajátossága. Ennek megfelelően a tényállás és ezzel együtt az abban szereplő személyek szerepe a későbbi eljárásban sokat változhat. Mégis a jog azt az elvárást fogalmazza meg a rendőrrel szemben, hogy a hiányos tényállás alapján hozzon döntést, és azt azonnal hajtsa végre. Ezek a jellemzők azt eredményezik, hogy az állampolgárok relatíve kiszolgáltatott helyzetben vannak a rendőri intézkedésekkel szemben. A döntés azonnali végrehajtása kizárja az eljárás során esetlegesen előforduló téves döntések jogi kontrollját. A joghatások nyomban bekövetkeznek. Azok orvoslására az eljárásban nincs lehetőség. Ennek megfelelően *a rendőri intézkedésekkel okozott jogsérelmek orvoslására már csak utólag kínálkozik lehetőség*. Ezt *biztosítja a panaszjog*. Ehhez annyi kívánczik még, hogy a panaszjog nem alkalmas az okozott sérelem orvoslására. A panasz a jogszerű állapot helyreállítására sem alkalmas, hiszen már magára a panasz megtételére is jellemzően a jogsérelem megszűnését követően kerül sor. Például egy személyes szabadságot korlátozó rendőri intézkedés esetében a panasz megtételében az intézkedés alá vont a szabadon bocsátásig lényegében akadályozott. Ezen még az sem változtat, hogy ezekről az intézkedésekről készült rendőri jelentés egyik tartalmi eleme az intézkedés alá vont személy nyilatkozata a panaszjogról. Ez a nyilatkozat ugyanis nem számít a panasz megtételének, arra nézve semmilyen joghatása nincs. Ahogyan egy „nemleges” nyilatkozat után az illető meggondolhatja magát, és panaszt tehet, éppúgy egy „igenlő” válasz esetében is elállhat a panaszjog gyakorlásától. Amennyiben megállapítják a jogsértést, az az elvont és elvesztegetett szabadságot már nem adja vissza. Az okozott jogsérelem orvoslására sem alkalmas a panaszjog intézménye. Nincs mód arra, hogy a jogsértés megállapítása esetén a hatóság közvetlen módon akár anyagi, akár erkölcsi kártérítést nyújtson. Ennek megfelelően *a panasz jogi szerepe legfeljebb az okozott jogsérelem megállapítására terjed ki*.

Létezik a panasznak egy *jogon túli szerepfelfogása* is, amely szorosan kötődik a rendőrség társadalmi legitimációjának kérdésköréhez. A jogállami keretek között szolgáló rendőrség demokratikus működési feltételei közé tartozik a lakosság bizalma. E nélkül a bizalom nélkül a rendőrség úgy jelenik meg a társadalomban, mint az elnyomás ereje. Amikor a társadalom nem bízik a rendőrségben, amikor nem érzi azt, hogy a rendőrség biztonságot szolgáltat, akkor a rendőrség által gyakorolt állami erőszak-monopólium úgy jelenik meg, mint egy zárt szervezet által önkényesen alkalmazott zsarnoki erőszak, amely nem szolgáltat, hanem félelmet kelt.

A panaszjog *társadalmi szerepe* ahhoz kötődik, hogy a rendőrségnek el kell fogadtatnia, hogy a jogállami értéket jelentő (köz)biztonság elérése érdekében alkalmasint erőszakot kell alkalmaznia, ugyanakkor el kell érnie, hogy a jogkövető társadalmi többség ne félelemmel, hanem bizalommal forduljon hozzá. Ehhez egyetlen út vezet: az erőszakot jogilag kontrollálni kell, és lehetővé kell tenni a nyilvánosság betekintését a rendőrség működésébe. Vagyis *nem elég az erőszakot jogilag kontrollálni, hanem szükséges annak társadalmi kontrollja is*. A jogkövető társadalmi többség akkor fogadja el az erőszak alkalmazását, ha a rendőrség képes kellően megindokolni azt. Az indokolás nem mentségek keresését jelenti, hanem jogilag és társadalmilag

elfogadható érvek nyilvános felsorakoztatását. Ha a társadalom azt érzi, hogy a rendőri erőszak nem önkényes, hanem közösségi érdeket szolgáló racionális döntésen nyugszik, akkor el fogja fogadni. Ellenkező esetben nem csupán az erőszakot utasítja el, hanem a rendőrség hatékony működéséhez szükséges bizalmat vonja meg, ami végső fokon a rendőri működés társadalmi bázisának elvesztését eredményezi.

Végső konklúzió tehát az, hogy *a rendőrség működését nyitottá, a társadalom által megismerhetővé kell tenni*. Ez természetesen nem teljes körű nyitottságot jelent, hiszen ott, ahol bűnügyi vagy operatív érdek sérül, nincs helye nyilvánosságnak. Ugyanakkor a rendőrség rendészeti jellegű munkáját a lehető legszélesebb körű nyilvánosság kell hogy jellemezze.

Ennek egyik eszköze a rendőri intézkedéssel szembeni panasz jogintézménye. A hazai szabályozásban sajátosan ötvöződik az önkontroll és a külső kontroll. Ugyanis az Rtv. lehetőséget teremt arra, hogy a panaszos döntése alapján akár a rendőrség, akár az alapvető jogok biztosa folytassa le a panaszeljárást.

10.3. Történeti áttekintés

Pichler Nándor írt először 1876-ban arról, hogy a

„rendőreg önálló működése esetében a rendőri közeg személyes felelősségre kényszeríttessék, és a túlkapások iránt perorvoslattal élhessen mindenki, mert az egyszerű panasz az eljárásban elkövetett tévedést felderíti. Minthogy azonban a legtöbb esetben fegyelmi uton tárgyaltnak az ily ügyek, – az egyéni szabadság sérthetetlenlenségének biztosítékát nem képezik.”⁸

Két gondolat miatt is indokolt a klasszikus szerző idézetét megszívlelni. Egyfelől – miként más helyen is utal rá – a rendőr a helyszínen hiányos információk alapján kénytelen döntést hozni, ezért igen nagy fokú diszkréciót élvez, és egyben magára is van utalva. Ezért pedig szükséges, hogy tevékenysége kontroll alá essen. A másik lényeges elem, hogy a rendőrségen belül folyó vizsgálatokat elégtelennek tartotta, mert ezek – nyilvánosság híján – nem jelentenek kellő garanciát.

A *Rédey Miklós- és Laky Imre-féle 1909-es rendőri lexikon* hivatkozik a 2868/fk. eln. 1901. sz. rendeletre, amely szerint a

„kerületi osztályparancsnok a szervező szabályzatban meghatározott korlátokon belül a rendőrök ellen irányuló, hozzájuk érkező kisebb panaszokat elbírálgathatják. Mindama esetekben azonban, midőn a panaszosok a rendőrközeg ellen fegyelmi eljárást igénylő panasszal élnek, kötelesek jegyzőkönyvet felvenni s azt további eljárás céljából a rendőr főparancsnoksághoz beterjeszteni.”⁹

E meghatározás egyértelműen utal arra, hogy a panaszoknak két szintje között különbséget tettek. A kisebb panaszokat helyben vizsgálták, a súlyosabb jogsértésre utaló panaszokat pedig a felettes rendőri szerv vizsgálta ki. Sajnálatosan nem fogantak meg Pichler gondolatai, vagyis a vizsgálatok fegyelmi jogkörben maradtak a nyilvánosság kizárása mellett.

⁸ Pichler Nándor: *Nézetek a rendőrségről általában és különösen a fővárosi rendőrségről*. Budapest, Fanda és Frohna, 1876. 13.

⁹ Rédey Miklós – Laky Imre: *Rendőri lexikon*. Budapest, Pátria, 1909. 894.

Ettől kezdve viszont jó időre eltűnt a rendészetből a rendőri intézkedéssel szembeni panasz lehetősége. Erre egészen a rendszerváltást követően elfogadott Rtv.-ig várni kellett. Az eredeti törvényszöveg szerint két esetben volt lehetséges panaszt benyújtani rendőri intézkedéssel szemben. Az első esetben, ha az intézkedést követően büntető, szabálysértési vagy közigazgatási eljárás indult, akkor az eljárást megszüntető vagy az ügy érdemében döntést hozó határozattal szemben benyújtott jogorvoslatban lehetett panaszt tenni. Ha e határozatok ellen jogorvoslati kérelem előterjesztésére nem került sor, az eljáráshoz kapcsolódó rendőri intézkedéssel szemben önállóan előterjesztett panasznak volt helye. Ugyancsak önálló panaszjognak volt helye abban az esetben, ha a rendőri intézkedést követően az ügyben nem indult eljárás. Tehát az Rtv. kezdetben fő szabály szerint a rendőri intézkedést követő eljárásban tartotta elbírállhatónak a panaszt arra való tekintettel, hogy a rendőri eljárások leginkább ezen szabályok szerint folynak.

2001. november 1-től kezdődően megszűnt a rendőri intézkedésekkel szembeni panaszoknak az intézkedést követő eljárásokhoz kötöttsége. Ugyanakkor a jogalkotó hangsúlyozta, hogy csak az intézkedés alá vont személy tehet panaszt.

A következő jelentős lépés 2008. január 1-re tehető. Ekkor kezdte meg működését a *Független Rendészeti Panasztestület* (a továbbiakban: FRPT). Az előzmények között kell említeni a 2006 őszén folyt tüntetéssorozat alkalmával tapasztalt rendkívül sok visszásságot felvető rendőri intézkedéseket, de még inkább az ezekre adott vezetői válaszokat, amelyekből úgy tűnt, hogy igitkeznak nem meglátni a problémákat. Ekkorra tudatosult a jogalkotóban, hogy kizárólag a rendőrségen belül folyó panaszeljárások nem jelentenek kellő garanciát az alkotmányos jogok védelmére. Ez a felismerés hívta életre a panasztestületet mint a rendőrség társadalmi kontrolljának intézményesült szervezetét.

A testület az Rtv. módosításával 2008. január 1-én kezdte meg működését. A hasonló szerepet betöltő testületek nem példa nélküliek az európai országokban. Az elnevezés mintájaként a brit panasztestület szolgált, amely az *Independent Police Complaint Commission* (a továbbiakban: IPCC) elnevezést viseli. Pontos fordításán túl azonban vajmi keveset vett át a hazai jogalkotó. Ez időben az IPCC-nek négy jogköre volt. Így lehetősége volt arra, hogy saját maga folytasson le panaszeljárást, vagy irányítsa a rendőrségen belül folyó vizsgálatokat, esetleg azokat csak felügyelje, illetve lehetősége volt arra, hogy a rendőrség által lefolytatott vizsgálatokban hozott ügydöntő határozatokkal szemben benyújtott fellebbezést elbírálja.¹⁰

Feladata volt, hogy függetlenségére támaszkodva, új panaszfórumként ellássa a rendőrség tevékenységének civil kontrollját. E jogát az FRPT valamennyi rendőri szerv tekintetében gyakorolta, tehát nemcsak az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv rendőreinek intézkedései, hanem a TEK, az NVSZ és az OIF állományába tartozó rendőrök intézkedései feletti kontrollt is gyakorolta. Ugyanakkor joggal felvethető volt, hogy a jogalkotó úgy tett, mintha a rendvédelmi szervek közül egyetlen másik sem lenne abban a helyzetben, hogy intézkedésével alapvető jogot korlátozzon, netán sértse azokat. Pedig nyilvánvaló, hogy a büntetés-végrehajtási szervezet, a NAV pénzügyőrei vagy akár a polgári titkosszolgálatok is sérthetnek eljárásukban alapvető jogot.¹¹

¹⁰ M. Tóth Balázs: A rendőrség társadalmi kontrolljának európai mintái. In Tihanyi Miklós (szerk.): *A rendőrség társadalmi kontrollja*. Budapest, NKE RTK, 2013. 48.

¹¹ Balla Zoltán: A panaszjog mint a rendészet furcsa jogorvoslati eszköze. In Boda József – Felkai László – Patyi András (szerk.): *Ünnepi kötet a 70 éves Janza Frigyes tiszteletére Liber amicorum in honorem Friderici Janza septuagenarii*. Budapest, Dialóg Campus, 2017b. 57–64.

Az FRPT az Országgyűlés által választott tagokból álló független testület, amelynek feladata a rendőri működés körében bekövetkezett alapjogsérelmek kivizsgálása. E meghatározás elemeinek tartalma:

„*Országgyűlés által választott tagokból álló*”: a testület öt tagját az Országgyűlés rendészeti, valamint emberi jogi ügyekben feladatkörrel rendelkező bizottságainak együttes javaslatára az Országgyűlés egyidejű, listás módon választotta. A tagok megbízatása megválasztásukkal keletkezett, és 6 évre szólt. Elnököt a tagok választottak maguk közül. A testület tagjának az volt megválasztható, aki az alábbi feltételek mindegyikének megfelelt: büntetlen előélet, az országgyűlési képviselők választásán választójog, jogi végzettség, az alapvető jogok védelme területén kiemelkedő tapasztalat, és külön törvény szerinti nemzetbiztonsági ellenőrzése megtörtént. Nem volt megválasztható a testület tagjává az, akivel szemben az alábbi lehetőségek bármelyike megállapítható volt: a megválasztás időpontjában párt alkalmazottja vagy tisztségviselője, a megválasztás időpontjában vagy az azt megelőző 2 évben állami vezető, polgármester, a megválasztás időpontjában vagy az azt megelőző 6 évben rendvédelmi szervvel, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal vámszervével vagy nyomozó hatóságával, valamint a Magyar Honvédséggel foglalkoztatásra irányuló jogviszonyban állt.

„*Független*”: a függetlenség kérdéskörében beszélhetünk szakmai és személyi függetlenségről. A szakmai függetlenséget az biztosította, hogy az FRPT tagjai nem voltak utasíthatók. A személyi függetlenséget az Országgyűlésnek, illetve bizottságainak való kizárólagos felelősség biztosította. Háromévente az Országgyűlésnek, évente pedig a rendészeti és az emberi jogokkal foglalkozó bizottság előtt kellett az elnöknek beszámolnia.

„*Testület*”: a panasztestület döntései testületi döntések, vagyis az egyes állásfoglalásokban a többségi álláspont tükröződött. A testület akkor határozatképes, ha három tagja jelen volt.

„*Feladata a rendőri működés körében bekövetkezett alapjogsérelmek kivizsgálása*”: a testület feladata leginkább az egyedi ügyekben végzett rendőri intézkedések, kényszerítő eszköz használata, a működési elvek (Rtv. IV. fejezet) megtartása, vagy éppen ezek elmaradásának vizsgálata volt. E körben állásfoglalást bocsátott ki arról, hogy történt-e alapjogsérelem, és ha igen, milyen mértékű, avagy nem történt ilyen. Másrészről a testületnek lehetősége volt arra, hogy az alapvető jogok tiszteletben tartása és hatékonyabb védelme érdekében javaslatot tegyen az országos rendőrfőkapitánynak (és a rendőrség szervezetét alkotó másik három rendőri szerv vezetőjének) utasítás kiadására, módosítására vagy hatályon kívül helyezésére. Az FRPT döntései nem fogalmaztak meg jogkövetkezményeket, és jogi szempontból nem kötelező az erejük.

Az FRPT 2020. február 27-ei hatállyal megszűnt, szerepét ettől kezdve az alapvető jogok biztosa vette át.

10.4. A rendőri intézkedésekkel szembeni panaszeljárás

10.4.1. A panaszeljárás jogforrásai

A rendőri intézkedésekkel szembeni panaszeljárásban két szerv járhat el, az egyik az alapvető jogok biztosa, a másik pedig a rendőrség. Az Rtv. meghatározza, hogy milyen esetben hol kezdeményezhető a panaszeljárás. Egyúttal a panaszeljárás jogi rendjének kereteit is kijelöli. E szerint a biztos az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. tv.-ben (a továbbiakban: Ob tv.) a rendőri intézkedésekkel szembeni panaszokról szóló fejezet szerinti eljárást folytatja le. A rendőrség pedig közigazgatási hatósági eljárást folytat le az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. tv. (a továbbiakban: Ákr.) szabályai szerint. Az Ákr. lehetőséget ad arra, hogy az általános szabályok

alól más törvényi szabályozás eltérjen. Ilyen eltérő szabályokat fogalmaz meg az Rtv. a panaszeljárás különböző jogintézményeinél. Az Rtv. eltérő rendelkezése hiányában a rendőrség a panaszeljárást az Ákr. szabályai szerint folytatja le.

10.4.2. A panaszeljárás jogi rendje

A rendőri intézkedésekkel szembeni panaszok kivizsgálásában részt vevő szervek
(hatáskör, illetékesség)

2020. február 27-e után, ha valakinek egy rendőri intézkedés valamely jogát sérti, akkor a jogsérelemtől függően fordulhat az intézkedést foganatosító rendőri szervhez vagy az alapvető jogok biztosához.

A magyar ombudsman egyszemélyes szerv. Az Alaptörvény értelmében a biztosnak két helyettese van. Az Alaptörvény meghatározása szerint az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el, a helyettesek pedig a jövő nemzedékek érdekeinek, valamint a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmével foglalkoznak. A két helyettes lényegében a biztos intézményen belül szakosodott segítője, az ombudsman funkcióját egyedül az alapvető jogok biztosa gyakorolja. Az alapvető jogok biztosát és két helyettesét az Országgyűlés a képviselők kétharmadának szavazatával 6 évre választja. Újraválasztásuk egyszer lehetséges. A biztos személyére a köztársasági elnök, a helyettesekre pedig a biztos tesz javaslatot. A javasolt személyeknek legalább a 35. életévüket betöltött, kiemelkedő elméleti tudással vagy legalább tízéves szakmai gyakorlattal rendelkező jogászoknak kell lenniük.¹² Minthogy a rendőri intézkedésekkel szembeni panasz kivizsgálás hatáskörének címzettje a biztos, ezért a továbbiakban ezt a kifejezést használjuk.

Az Rtv. a *panaszeljárás rendjének két formáját szabályozza*. Az egyik esetben a panaszt valamely alapjog sérelme, a másik esetben pedig bármely más jog vagy érdek sérelme alapozza meg.

Az első eljárási forma szerint, akinek az Rtv.-ben a rendőrség működésének általános elveiről és szabályairól, a rendőri intézkedésekről, valamint a kényszerítő eszközökről szóló fejezeteiben meghatározott kötelezettség megsértése, a rendőri intézkedés, annak elmulasztása, a kényszerítő eszköz alkalmazása (a továbbiakban együtt: intézkedés) *alapvető jogát sértette*, az alábbi lehetőségek közül választhat:

- panasszal fordulhat az intézkedést foganatosító rendőri szervhez;
- az alapvető jogok biztosához fordulhat panasszal.

Már most érdemes előre bocsátani, hogy az utóbbi esetben – amennyiben a panasz elintézése nem tartozik más eljárás hatálya alá – a *panaszt a biztos vizsgálatát követően az érintett rendőri szerv kielététől függően az országos rendőrfőkapitány, az NVSZ főigazgatója, TEK főigazgatója vagy az OIF főigazgatója végül közigazgatási hatósági eljárásban bírálja el*.

E szabályok alól három intézkedés *kivételt képez*.¹³

- a személyi védelemmel, illetve védelmi programmal kapcsolatos intézkedés;
- rejtett ellenőrzés elrendelése;
- a Schengeni Információs Rendszerben elhelyezett rejtett ellenőrzésre irányuló figyelmeztető jelzés végrehajtása.

¹² Takács Albert: Az alapvető jogok biztosa és a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság. In Téglási András (szerk.): *Az állam szervezete*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 215–216.

¹³ Rtv. 92. § (1) bek.

A másik eljárási forma szerint, akinek az intézkedés jogát vagy jogos érdekét érintette, panasszal kizárólag az intézkedést foganatosító rendőri szervhez fordulhat.

A szabályozásból három következtetést vonhatunk: 1. A biztos a hazai alkotmányos jogvédelem egyik bástyája. Ezért a rendező elv az, hogy alapjogsérelem esetén elsősorban nála tehető meg a panasz. Hangsúlyozni kell, hogy a hatályos szabályok szerint *a panaszos dönt arról, hogy a biztosnál vagy a rendőri szervnél teszi meg a panaszát*. De az alkotmányos jogvédelem logikája szerint célszerű, ha a biztos eljárása nem marad ki. 2. Az alapjogok sérelmének vizsgálata alól a jogalkotó három rendőri intézkedést kivon. Ugyanakkor ez a kivétel nem vonatkozik az ezekkel az intézkedésekkel okozott minden más jog- vagy érdeksérelemre. Ezért inkább úgy tűnik, hogy a jogalkotó tényleges módon a biztos eljárása alól vonta ki ezeket az intézkedéseket. 3. A biztos által elkészített jelentés leginkább ajánlásjellegű, a jogilag kötelező erejű döntést a rendőrség hozza meg. Ennélfogva a rendőrség továbbra is megkerülhetetlen szereplője az intézkedésekkel szembeni panaszeljárásnak.

Az illetékességi szabályok vizsgálata a rendőrség eljárásában merül fel. Az illetékesség általában az ország területi tagozódásának figyelembevételével az azonos hatáskörű szervek közül határozza meg azt, amelyik eljárni jogosult. Más megközelítésben az illetékesség a feladatoknak a területi elv alapján történő megosztása az azonos hatáskörű közigazgatási szervek között.¹⁴ Az azonos hatáskörű szervek közül az eljárni jogosult konkrét szervet az illetékességi okok alkalmazásával lehet eldönteni. Az Rtv. illetékességi okként lényegében az eljáró rendőr személyét jelöli meg. Az Rtv. megfogalmazása szerint a panaszt az intézkedést foganatosító rendőri szervhez lehet benyújtani. Reálaktusként azonban az intézkedést a hatóság nevében eljárni jogosult hatósági közeg, ez esetben a rendőr bocsátja ki. A rendőri szerv illetékességi területének nincs jelentősége, mert a rendőr az intézkedési jogát e területen kívül is gyakorolhatja. Ilyen eset, amikor valamely veszélyhelyzet elhárítása érdekében elhagyja a szolgálati helyét, vagy amikor szolgálaton kívül intézkedik. A rendőrség az illetékességi területén gyakorolhatja a hatáskörét, a rendőr azonban – minthogy saját hatásköre nincs – az intézkedési kötelezettségét e területen kívül is köteles teljesíteni. Ezért nem a szerv illetékességi területének van jelentősége, hanem annak, hogy az intézkedő rendőr melyik rendőri szerv alkalmazásában áll. *Az a rendőri szerv jár el a panaszeljárásban, amelyik állományába a panaszolt intézkedést lefolytató rendőr tartozik.*

Illetékességi összeütközést jelenthet, ha több rendőri szerv közösen lát el szolgálatot, és az ennek során közösen végrehajtott rendőri intézkedéssel szemben nyújtanak be panaszt. Az összeütközés feloldását az jelenti, hogy ilyen esetben a járőrszolgálat során parancsnokként kijelölt rendőr személye szerinti rendőri szerv jár el. Kivételt jelenthet, ha a panaszos nem az intézkedés lefolytatásának egészét, hanem kizárólag valamelyik rendőr intézkedési cselekményeit panaszolja meg. Ebben az esetben az általános szabályok érvényesülnek. Ez felel meg az intézkedésért vállalt felelősség alapvető kritériumainak.

Különös illetékességi szabályok érvényesülnek abban az esetben, ha a panaszolt rendőri intézkedés a rendőri szerv vezetője által elrendelt, több rendőr összehangolt feladatellátásával valósul meg. Ebben az esetben az intézkedés elrendelése miatt az elrendelő vezető szolgálati előljárója folytatja le a panaszeljárást, az intézkedés végrehajtása közben kifejtett rendőri intézkedések miatti panaszeljárásra pedig az általános illetékességi szabályok az irányadók. Fő szabály szerint a rendőri szerv vezetője a panaszeljárás hatáskörének címzettje. Azonban ha az általa elrendelt intézkedéssel szemben irányul a panasz, akkor az eljárásban az ő jogát vagy jogos érdekét érinti

¹⁴ Józsa Fábián: A hatóság az eljárásban. In Patyi András (szerk.): *A közigazgatási hatósági eljárás jogintézményei*. Budapest, Dialóg Campus, 2019a. 62.

az ügy. Az Ákr. szabályai szerint ki van zárva az ügy elintézéséből az a személy, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti. Ha pedig a hatóság vezetője van kizárva az ügy elintézéséből, akkor maga a hatóság is ki van zárva. Ezért ebben az esetben a rendőri szerv vezetőjének szolgálati előjárója – vagy általa kijelölt személy – folytatja le a panaszeljárást.

A panaszjog jogosultja

Az lehet panaszos, akinek a rendőri intézkedés, kényszerítő eszköz használata vagy ezek elmaradása alapvető jogát vagy bármely más jogát, avagy jogos érdekét sértette.

Ez a személyi kör esetenként bővebb, mint az intézkedés alá vont személyek köre, ugyanakkor szűkebb, mint ha bárki élhetne panasszal. Jogállami érdek fűződik ahhoz, hogy bárki az elszenvedett sérelmét orvosolni tudja. Ezért az Rtv. nemcsak az intézkedés alá vont személy számára nyitja meg a panaszjogot, hanem bárki számára, aki a rendőri fellépéssel összefüggésben sérelmet szenvedett. Ez lehet például annak a lakásnak a tulajdonosa, amelyikben az intézkedést lefolytatják, ha ennek során a lakás állagsérelmet szenved.

Általános szabály, hogy amennyiben törvény nem kívánja meg azt, hogy az ügyfél személyesen vegyen részt az eljárásban, abban az esetben *helyette törvényes képviselője vagy meghatalmazottja, illetve az ügyfél és képviselője együtt is eljárhatnak*. A képviselő célja és szerepe nem az anyagi jogi joghatásokat keletkeztető jognyilatkozatok megtétele, hanem az, hogy a képviselő eljárási cselekményeivel és jognyilatkozataival segítse elő az ügyfél eljárási jogainak az érvényesülését, és ezen keresztül a képviselt általános érdekének szolgálatát.¹⁵

Az Rtv. *külön szabályozza a panaszos képviselői lehetőségét*. Ennek alapján a cselekvőképtelen személy helyett törvényes képviselője jár el, korlátozottan cselekvőképes kiskorú vagy cselekvőképességében bármely ügycsoportban korlátozott nagykorú személy helyett törvényes képviselője vagy meghatalmazottja is eljárhat. A panasz meghatalmazott vagy jogi képviselő útján is előterjeszthető. Jogi képviselőként jogvédelemmel foglalkozó egyesület vagy alapítvány, nemzetiségi önkormányzat, jogi oktatást végző egyetem állam- és jogtudományi doktori fokozattal rendelkező egyetemi oktatója is eljárhat.¹⁶

A panasz benyújtásának határideje

A panasz benyújtásának határideje aszerint különbözik, hogy a panaszos azt a rendőrséghez, avagy a biztoshoz nyújtja be.

A *rendőrség felé* a panaszt az intézkedést követő *30 napon belül lehet* előterjeszteni. A rendőrség előtti eljárás megindítására rendelkezésre álló határidő nem jogvesztő jellegű, ezért e határidő önhibán kívül történő elmulasztásával szemben a panaszos *igazolási kérelmet* terjeszthet elő. Önhibán kívül eső körülmény tipikusan, ha a panaszos nem ismerte fel a sérelmet, vagy akadályoztatva volt a panasz megtételében. Az igazolási kérelmet a mulasztásról való tudomszerzést vagy az akadály megszűnését követően, de legkésőbb az elmulasztott határnaptól vagy a határidő utolsó napjától számított, az igazolni kívánt eljárási cselekményre előírt határidővel

¹⁵ Józsa Fábán: Az ügyfél és az eljárás más résztvevői. In Patyi András (szerk.): *A közigazgatási hatóságok eljárás jogintézményei*. Budapest, Dialóg Campus, 2019b. 135.

¹⁶ Rtv. 92. § (3) bek.

megegyező időtartamon, de legfeljebb 45 napon belül lehet előterjeszteni. Az igazolási kérelmet az a hatóság bírálja el, amelynek eljárásában a határidőt az ügyfél elmulasztotta. Az elmulasztott határidő utolsó napjától számított 45 nap elteltével igazolási kérelmet már nem lehet előterjeszteni, illetve az a mulasztás igazolására nem szolgálhat. Az igazolási kérelem előterjesztésével egyidejűleg pótolni kell az elmulasztott cselekményt is, ha ennek a feltételei fennállnak. Ugyancsak nincs helye igazolásnak akkor, ha a korábban elfogadott igazolási kérelme alapján megismételt eljárási cselekményt is elmulasztja az érintett.

Az *alapvető jogok biztosához* a panaszt a rendőri intézkedés időpontjától számított *egy éven* belül lehet előterjeszteni. A biztos eljárásában az előterjesztésre nyitva álló határidő jogvesztő jellegű, az Ob tv. rendelkezése szerint az elkésett panaszt a biztos jelentés készítése nélkül elutasítja.

A panaszeljárás

A *rendőrség* az Ákr. szerinti közigazgatási hatósági eljárást folytatja le. Azonban az ott meghatározott eljárási határidőkhöz képest az Rtv. 35 napos eljárási határidőt ír elő. A rendőrséget alkotó négy rendőri szervezet vezetői havonta kötelesek tájékoztatni a biztost azokról az eljárásokról, amelyek alapjogsérelem lehetőségét vetik fel. A *biztos* ezen túlmenően jogosult tájékoztatást kérni a rendőrségtől az előtte folyamatban lévő eljárásokról. *Amennyiben eljárásának feltételei fennállnak, erről a panaszost, illetve az eljáró rendőri szervet is értesíti. A panaszos az értesítés kézhezvételétől számított 8 napon belül kérheti, hogy panaszát az alapvető jogok biztosa vizsgálja ki, majd az általa lefolytatott vizsgálatot követően a panaszát az országos rendőrfőkapitány (illetve a vele azonos jogállású, speciális rendőri feladatot ellátó rendőri szerv vezetője) bírálja el. Az eljáró rendőri szerv az alapvető jogok biztosától kapott értesítés kézhezvételekor köteles az eljárást felfüggeszteni.*

Amennyiben a panaszos a biztos vizsgálatát kéri, abban az esetben a rendőri szerv köteles az előtte lévő panaszt az alapvető jogok biztosához áttenni. Abban az esetben, ha az alapvető jogok biztosa az eljáró rendőri szervet arról értesíti, hogy a határidő eredménytelenül eltelt, a rendőri szerv köteles az eljárást folytatni. Az eredménytelenül eltelt határidő e tekintetben két esetet tételez fel. Az egyikben a panaszos nem nyilatkozott semmit a rendelkezésre álló határidő alatt. A másik esetben pedig olyan tartalmú nyilatkozatot tett, hogy a rendőrségnél maradjon a panaszeljárás.

A *biztos eljárását* az Ob tv. szabályozza. A biztos által lefolytatott vizsgálatnak csak a kerekeit, a rendelkezésre álló eszközeit és a vizsgálat eredményeként alkalmazható intézkedéseit határozták meg. A vizsgálat részletszabályait jogszabály nem rögzíti.

A *biztos* a rendőrségi panasz vizsgálata során *személyesen és* a rendőrségi panasz vizsgálatára *felhatalmazott munkatársai útján* is eljárhat. A biztos munkatársa az adott panasz kivizsgálásában, illetve az azzal összefüggő jelentés előkészítésében nem vehet részt, ha az ügy elintézéséből a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó törvény rendelkezései szerint ki lenne zárva.

A *biztos jelentés nélkül elutasítja a panaszt, ha az alapjogsérelem miatt nála megtett panasz, illetve a rendőrség előtt indult eljárásban a panaszos nyilatkozata alapján hozzá áttett panasz:*

- elkésett;
- nyilvánvalóan alaptalan, és annak alapján vizsgálat indítása nem indokolt;
- ismételten előterjesztett, és érdemben új tény, adatot nem tartalmaz;
- a rendőrségi panasz előterjesztője kérte, hogy kilétét ne fedjék fel, és anélkül a vizsgálat nem folytatható le.

A biztos a vizsgálata során az alábbi eszközöket veheti igénybe:

- a vizsgált hatóságtól az általa lefolytatott eljárással, illetve az eljárás elmulasztásával kapcsolatban *adatokat és felvilágosítást kérhet*, valamint a keletkezett *iratokról másolat készítését kérheti*;
- *vizsgálat lefolytatására kérheti fel* a vizsgált hatóság vezetőjét, felügyeleti szervének vezetőjét vagy az annak lefolytatására a jogszabály által egyébként feljogosított szerv vezetőjét;
- közmeghallgatáson részt vehet;
- helyszíni ellenőrzést folytathat.

A biztos az általa kért felvilágosítás megadására és a vizsgálat lefolytatására határidőt állapít meg, amely nem lehet 15 napnál rövidebb. Az érintett szervezet köteles a határidők betartására.

A helyszíni ellenőrzés során a biztos az alábbi eszközöket veheti igénybe:

- jogszabály eltérő rendelkezése hiányában a vizsgált hatóság *helyiségeibe beléphet*;
- a vizsgált ügygel összefüggésbe hozható összes *iratba betekinthez*, azokról *másolatot, kivonatot készíthet*;
- a vizsgált hatóság bármely munkatársát meghallgathatja.

A rendőrség helyiségeibe történő belépést a rendőrséget felügyelő miniszter korlátozhatja. A belépést szabályozó jogszabály ugyanakkor a helyszíni ellenőrzést érdemben nem akadályozhatja.

A rendőrség munkatársának meghallgatásán az alapvető jogok biztosán és a meghallgatott személyen kívül más személy csak akkor vehet részt, ha a részvételéhez a biztos hozzájárult.

A vizsgált hatóság (rendőrség) munkatársa a meghallgatás során a *válaszadást megtagadhatja, ha:*

- az a személy, akit a panasz érint, a hozzátartozója, vagy
- az adott válasszal magát vagy hozzátartozóját bűncselekmény elkövetésével vádolná.

Az alapvető jogok biztosa a rendőrséget érintő vizsgálata során *nem tekinthet be az alábbi iratokba:*

- más országok rendőri szervével, nemzetközi szervezettel kötött nemzetközi együttműködési megállapodásba és tervbe, a nemzetközi együttműködés során hozott együttes intézkedésbe és az együttműködés során keletkezett, a rendőrség valamely szerve rendelkezésére bocsátott adatokba, információkba, amennyiben a szerződő felek azok minősített adatként történő védelmét kérik;
- a nemzetközi kapcsolatokban azokba a minősített megállapodásokba, amelyek a nemzetközi szervezett bűnözés (ideértve a kábítószer-kereskedelmet, a pénzmosást és a terrorcselekményeket) felderítésére és a cselekmények megelőzésére vonatkozó konkrét kötelezettségvállalást tartalmazták;
- a nemzetbiztonsági szolgálatoknak a rendőrséggel történő együttműködésével kapcsolatos, és az abból származó vagy arra vonatkozó minden olyan dokumentumába, amelyet a nemzetbiztonsági szolgálatokkal kapcsolatos vizsgálata során nem ismerhet meg (például e szolgálatokkal együttműködő vagy számukra információt szolgáltató személyek adatait tartalmazó, a szolgálatok által lefolytatott titkos információgyűjtéshez használt eszközök, azok használatának módja, az azokat alkalmazó személyek adatait tartalmazó, a szolgálat objektumaival és állományával kapcsolatos okmányok, dokumentumok);
- a rendőrség által védett objektumok, valamint a rendőrség által védett személyek őrzés-védelmi terveibe, a védelmi berendezésekre, őrsegekre, őrhelyekre vonatkozó dokumentációkba, leírásokba;

- a rendőrséggel titkosan együttműködő magánszemélyek azonosítását lehetővé tevő iratba, kivéve, ha a jogsérelem az együttműködő személyt érte, és a kivizsgálást maga kéri;
- a rendőrség által titkos információgyűjtés folytatása vagy leplezett eszközök alkalmazása érdekében használt eszközök és módszerek működésének és működtetésének műszaki-technikai adatait tartalmazó vagy az azokat alkalmazó személyek azonosítását lehetővé tevő dokumentumba;
- a rendőrség rejtjeles híradásával kapcsolatos iratba, valamint a kormányzati célú frekvencia nyilvántartásával kapcsolatos összesített adatokat tartalmazó iratba;
- a büntetőeljárásról szóló törvény alapján zártan kezelt ügyiratokba, valamint
- a Magyar Honvédséggel, a nemzetbiztonsági szolgálatokkal kötött együttműködési megállapodásba, amelyet a felek „Szigorúan titkos!” minősítési szintű adatnak minősítettek.

A rendőrség működési körében előforduló többi minősített adatot a biztosnak a rendőrségi panasz vizsgálatára felhatalmazott munkatársa e feladatok teljesítése körében – ha megfelelő szintű személyi biztonsági tanúsítvánnyal rendelkezik – a minősített adat védelméről szóló törvényben meghatározott felhasználói engedély nélkül is megismerheti.

Az ügy érdemében hozott döntések

A *rendőrség* az ügy érdemében közigazgatási határozatot hoz. A *biztos* a vizsgálatáról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket, az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket, valamint az intézkedését.

A biztos intézkedései

Amennyiben a biztos alapvető jogokkal kapcsolatos *visszásságot állapít meg*, abban az esetben intézkedéssel *fő szabály szerint* a vizsgált szervezet felügyeleti szervéhez fordul. A visszásság orvoslására – a vizsgált hatóság egyidejű tájékoztatása mellett – *ajánlást tehet* a vizsgált hatóság felügyeleti szervének. A felügyeleti szerv az ajánlásról kialakított érdemi állásfoglalásáról, illetve a megtett intézkedésről az ajánlás kézhezvételétől számított 30 napon belül értesíti a biztost. Két lehetősége van a felügyeleti szervnek: vagy egyetért, vagy pedig nem ért egyet, és nem fogadja el az ajánlásban foglaltakat. Ha a felügyeleti szerv az ajánlásban foglaltakkal nem értett egyet, az erre vonatkozó közlés kézhezvételétől számított 15 napon belül a biztos tájékoztatja a felügyeleti szervet az ajánlása fenntartásáról, módosításáról vagy visszavonásáról. Ha a biztos az ajánlást módosítja, azt a megteendő intézkedések szempontjából új ajánlásnak kell tekinteni. *Ha a vizsgált hatóságnak nincs felügyeleti szerve, a biztos a vizsgált hatóság számára tesz ajánlást.* A rendőri szervek esetében ez a lehetőség kizárt.

Amennyiben a biztos úgy ítéli meg, hogy az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásságot a vizsgált hatóság saját hatáskörben meg tudja szüntetni, abban az esetben kezdeményezheti a vizsgált hatóság vezetőjénél a visszásság orvoslását. Az ilyen kezdeményezés rövid úton – távbeszélőn, szóban vagy elektronikus levélben – is történhet, ez esetben a kezdeményezés időpontját, módját és lényegét az ügyiraton kell rögzíteni. A vizsgált hatóság a biztos kezdeményezéséről érdemi állásfoglalást alakít ki. A biztos kezdeményezése alapján a vizsgált hatóság vezetője vagy megteszi az ott megjelölt intézkedéseket, vagy – egyet nem értés esetén – elutasítja azokat. A vizsgált szerv vezetője az állásfoglalásáról, illetve a megtett intézkedésről a kezdeményezés kézhez-

vételétől számított 30 napon belül (környezetet károsító tevékenység esetén haladéktalanul) tájékoztatja a biztost. Ha a vizsgált hatóság a kezdeményezéssel nem ért egyet, amennyiben van felügyeleti szerve, abban az esetben a kezdeményezés kézhezvételétől számított 30 napon belül köteles azt véleményével ellátva felügyeleti szervéhez felterjesztetni. A felügyeleti szerv a felterjesztés kézhezvételétől számított 30 napon belül köteles állásfoglalásáról, illetve a megtett intézkedésről az alapvető jogok biztosát értesíteni. A felügyeleti szerv, illetve a biztos további eljárására a felügyeleti szervhez benyújtott kezdeményezésnél leírtak az irányadók azzal, hogy a biztos arról értesíti a felügyeleti szervet, hogy a kezdeményezést változatlan vagy módosított formában ajánlásként tartja-e fenn.

Amennyiben a biztos ügyészi fellépést tart indokoltnak, abban az esetben a feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása érdekében a *legfőbb ügyész útján kezdeményezheti az ügyész fellépését*. Az ügyész a fellépés kezdeményezésével kapcsolatos álláspontjáról, esetleges intézkedéséről 60 napon belül értesíti a biztost. Ha a biztos a vizsgálata során alapvető joggal összefüggő visszásságot nem állapít meg, de jogszabálysértésre utaló körülményt észlel, a beadványt a legfőbb ügyész útján megküldheti az ügyésznek.

Ha a biztos a vizsgálata során bűncselekmény gyanúját észleli, büntetőeljárást kezdeményez az annak megindítására jogosult szervnél. Ha vizsgálata során szabálysértés vagy fegyelmi vétség elkövetésének alapos gyanúját észleli, eljárást kezdeményez a szabálysértési, illetve a fegyelmi eljárás lefolytatására jogosult szervnél.

Ha a biztos álláspontja szerint a visszásság valamely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz felesleges, nem egyértelmű, vagy nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javaslatot tehet. Ebben kezdeményezheti a jogalkotásra vagy a közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnél a szükséges jogalkotói lépéseket, azaz a jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését. A megkeresett szerv állásfoglalásáról, illetve esetleges intézkedéséről 60 napon belül értesíti a biztost.

Ha a vizsgált hatóság vagy felügyeleti szerve az érdemi állásfoglalás kialakítását, és az annak megfelelő intézkedés megtételét elmulasztja, vagy a biztos az állásfoglalással, a megtett intézkedéssel nem ért egyet, az ügyet az éves beszámoló keretében az Országgyűlés elé terjeszti, és – fő szabály szerint – kérheti, hogy az ügyet az Országgyűlés vizsgálja ki. Ha megállapítása szerint a visszásság kirívóan súlyos, illetve a természetes személyek nagyobb csoportját érinti, indítványozhatja, hogy az Országgyűlés az adott kérdés megtárgyalását már az éves beszámolót megelőzően tűzze napirendre. A napirendre tűzés kérdésében az Országgyűlés dönt.

Amennyiben az előző esetben a visszásság feltárása minősített adatot érintene, úgy az ügyet a biztos az éves beszámolójával egyidejűleg, vagy – ha a visszásság kirívóan súlyos, illetve a természetes személyek nagyobb csoportját érinti – az éves beszámolót megelőzően, a minősített adat védelméről szóló törvényben meghatározott minősítési szintű jelentésben az Országgyűlés hatáskörrel rendelkező bizottsága elé terjeszti. A napirendre tűzés kérdéséről a bizottság zárt ülésen dönt.

Ha a vizsgálat nem tár fel alapjogi visszásságot, vagy nem érint alapjogi szempontból lényeges kérdést, a biztos a rendőrségi panaszt jelentés készítésének mellőzésével is *elutasíthatja*.

A rendőrség közigazgatási eljárása a biztos jelentése alapján

A biztos a jelentést, illetve alapjog érintettségének hiányában hozott elutasítását megküldi az országos rendőrfőkapitány és a többi azonos jogállású – központi – rendőri szerv vezetője számára.

E központi *rendőri szervek vezetői* a biztos jelentésére figyelemmel a *panaszról* 35 napon belül *közigazgatási hatósági eljárásban döntenek*. Az ügyintézési határidő az alapvető jogok biztosa jelentésének kézhezvételét követő napon kezdődik. *Ha a határozat eltér a biztos jelentésétől, azt kötelező megindokolni.*

Jogorvoslat

A rendőrség által első fokon, az ügy érdemében hozott határozattal szemben az Ákr. szabályai szerint lehet fellebbezést benyújtani. A fellebbezést a határozatot kibocsátó hatóságnál a döntés közlésétől számított 15 napon belül lehet előterjeszteni. Másodfokon az elsőfokú rendőri szerv felettes szerve jár el. A másodfokú döntéssel szemben bírósági jogorvoslatnak van helye.

Amennyiben már első fokon az országos rendőrfőkapitány, illetve a vele azonos jogállású központi rendőri szervek vezetői jártak el, abban az esetben az Ákr. szabályai szerint a fellebbezés kizárt. Ezekkel a döntésekkel szemben kizárólag a bírósági felülvizsgálat szabályai szerint lehet jogorvoslatot kezdeményezni.

A biztos jelentése alapján a központi szervek vezetői által lefolytatott eljárás – mint elsőfokú eljárás – során az ügy érdemében hozott határozattal szemben szintén nem lehet fellebbezést benyújtani. A jogorvoslat egyetlen formája a bírósági felülvizsgálat. A felülvizsgálat iránt indult perben a biztos beavatkozóként részt vehet.

A rendőrség további intézkedései

A rendőri szervek vezetői a határozat meghozatalát követően a *biztos jelentését* – a személyazonosító adatoktól megfosztva – az adott rendőri szerv honlapján közzéteszik, kivéve, ha a közzététel ellen a panaszos rendőrségi panaszában előzetesen tiltakozott.

A központi *rendőri szervek vezetői*, valamint az *intézkedést foganatosító szerv vezetője* döntéseinek megküldésével *tájékoztatja a biztost* azokban az ügyekben, amelyekben a biztos jelentést készített, illetve utasítás kiadására, módosítására vagy hatályon kívül helyezésére vonatkozó javaslatot tett.

Az alapvető jogok biztosának további szerepe a rendőrség kontrolljában

A biztos a bejelentésre vagy hivatalból lefolytatott alkotmányossági eljárásban, vagy rendőri intézkedésekkel szembeni panaszeljárások során észlelheti, hogy a rendőri szerv eljárásában visszatérő jelleggel jelennek meg azonos okra visszavezethető alkotmányos viaszások. A cél az, hogy ezek a későbbiekben elkerülhetők legyenek. Ezért a biztos az alapvető jogok tiszteletben tartása és hatékonyabb védelme érdekében javaslatot tehet az országos rendőrfőkapitánynak,

az NVSZ főigazgatójának, a TEK főigazgatójának, illetve az OIF főigazgatójának utasítás kiadására, módosítására vagy hatályon kívül helyezésére.

1. táblázat: Összefoglaló a panaszeljárás rendjéről

Szemponatok	Rendőrség előtt folyamatban lévő panaszeljárás	Alapvető jogok biztosa előtt folyamatban lévő panaszeljárás
Panaszügy	Rendőri intézkedés jog- vagy érdeksérelmet okoz. Panaszos választása szerint a rendőri intézkedés valamely alapjogát sértette.	Panaszos választása szerint a rendőri intézkedés valamely alapjogát sértette.
Eljáró szerv	Első fokon fő szabály szerint az a rendőri szerv, amelynek állományába tartozó rendőr a panaszolt intézkedést végrehajtotta.	Alapvető jogok biztosa vagy általa felhatalmazott munkatársa.
Panaszos	Akinek a rendőri intézkedés jogát vagy jogos érdekét sértette. A panaszos választása szerint akinek a rendőri intézkedés valamely alapvető jogát sértette.	A panaszos választása szerint akinek a rendőri intézkedés valamely alapvető jogát sértette.
Panasz benyújtására nyitva álló határidő	Rendőri intézkedéstől számított 30 nap. E határidő nem jogvesztő, elmulasztásával szemben igazolási kérelem nyújtható be.	Rendőri intézkedéstől számított 1 év. E határidő jogvesztő. Elmulasztása esetén a biztos jelentés készítése nélkül elutasítja a panaszt.
Az eljárás rendje	Közigazgatási hatósági eljárás Ákr. szabályai szerint, figyelemmel az Rtv.-ben foglalt eltérésekre. Ügyintézési határidő 35 nap. Amennyiben a biztos a panaszost 8 napon belüli nyilatkozattételre hívta fel az eljárás további rendjét illetően, abban az esetben az eljárást felfüggeszti. Ha panaszos határidőben nem nyilatkozott, az eljárást tovább folytatja. Ha pedig a panaszos kérte a biztos eljárását, akkor a panaszt átteszi hozzá.	Ob tv. szerinti eljárás. Amennyiben azt észleli, hogy a rendőrség előtt folyamatban van alapjogsérelem megállapítására alkalmas panasz, abban az esetben felhívja a panaszost, hogy 8 napon belül nyilatkozzon, hogy a rendőrség folytassa az eljárást, vagy a rendőrség tegye át a panaszt a biztoshoz, aki majd a jelentését megküldi az országos rendőrfőkapitánynak.
Döntés	Az ügy érdemében határozat, minden más esetben végzés.	Jelentés, amelyet a biztos megküld az ORFK (NVSZ/TEK/OIF) vezetőjének.
Rendőrség közigazgatási eljárása a biztos jelentése alapján	Az országos rendőrfőkapitány (valamint a többi központi rendőri szerv vezetője) a panaszt közigazgatási hatósági eljárás keretében kivizsgálja, ennek végén alakoszerű határozattal dönt. Az ügyintézési határidő 35 nap. Az országos rendőrfőkapitány az eljárás során nincs kötve a biztos jelentéséhez, de ha eltér tőle, azt határozatában meg kell indokolnia.	

Szemponatok	Rendőrség előtt folyamatban lévő panaszeljárás	Alapvető jogok biztosa előtt folyamatban lévő panaszeljárás
Jogorvoslat¹⁷	Másodfokon az elsőfokú döntést hozó rendőri szerv felettes rendőri szervének vezetője. A másodfokú döntéssel szemben bírói felülvizsgálatnak van helye. Az országos rendőrfőkapitány (valamint a többi központi rendőri szerv vezetőjének) döntésével szemben van helye jogorvoslatnak. Az ORFK országos hatáskörű szerv, az Ákr. szerint közigazgatási határozata ellen nincs helye fellebbezésnek, hanem kizárólag bírósági felülvizsgálatot lehet kérni.	A biztos jelentésével szemben nincs helye jogorvoslatnak.
A rendőrség további intézkedése	A rendőri szervek vezetői a határozat meghozatalát követően a biztos jelentését – a személyazonosító adatoktól megfosztva – az adott rendőri szerv honlapján közzéteszik, kivéve, ha a közzététel ellen a panaszos rendőrségi panaszában előzetesen tiltakozott. A központi rendőri szervek vezetői, valamint az intézkedést fogatosító szerv vezetője megküldi döntéseit a biztosnak azokban az ügyekben, amelyekben a biztos érdemben eljár.	

Forrás: a szerző szerkesztése

10.5. A panasz és a közérdekű bejelentés

A panaszt és a közérdekű bejelentést *élesen el kell határolni a rendőri intézkedésekkel szembeni panaszoktól*. Az Alaptörvény értelmében: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.”¹⁸ A petíciós jogként is ismert alapvető jog történeti előzményei lényegében az Aranybulláig nyúlnak vissza. A panasz és a közérdekű bejelentés a közügyek gyakorlásában való részvétel külön nevesített eszköze.¹⁹ A törvényi szintű szabályozás megkülönbözteti egymástól a panaszt és a közérdekű bejelentést.²⁰ E kettő körében szabályozzák a javaslat fogalmát. Az állami szervek – köztük a *rendőrség* is – és a helyi önkormányzati szervek a panaszokat és a közérdekű bejelentéseket *törvény által meghatározott rendben kötelesek elintézni*.

¹⁷ A bírói úthoz való jog nemzetközi garanciális elve érvényesül azáltal, hogy mind a rendőrség, mind pedig a biztos előtt indult panaszeljárás megállapításaival szemben megnyílik a bírói út. Ezzel az Európa-szerte egyedülálló megoldással hazánkban sajátos módon ötvözték a társadalmi és jogi kontrollt. A társadalmi kontroll a biztos állásfoglalásainak nyilvánosságában, a jogi kontroll pedig a bírói jogalkalmazásban ölt testet.

¹⁸ Alaptörvény XXV. cikk.

¹⁹ Hajas Barnabás – Patyi András: Panaszjog. In Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 2009. 2337–2347.

²⁰ 2013. évi CLXV. törvény a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről.

A panasz olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, közigazgatási – eljárás hatálya alá. A közérdekű bejelentés ezzel szemben olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A panasz és a közérdekű bejelentés javaslatot is tartalmazhat. Panasszal és közérdekű bejelentéssel bárki (a továbbiakban: bejelentő) fordulhat az adott tárgykörben eljárásra jogosult szervhez. A gyakorlat azt mutatja, hogy az emberek igen gyakran fordulnak a rendőrséghez olyan ügy miatt, amely a panasz vagy a közérdekű bejelentés körébe esik.

A panasz és a közérdekű bejelentés egyaránt megtehető szóban és írásban. A szóbeli bejelentést az eljárásra jogosult szerv írásba foglalja, és a bejelentő számára másodpéldányban átadja. Ha a panaszt vagy a közérdekű bejelentést nem az eljárásra jogosult szervhez tették meg, a bejelentést a beérkezésétől számított 8 napon belül az eljárásra jogosult szervhez át kell tenni. Az áttételről a bejelentőt az áttétellel egyidejűleg értesíteni kell. Ha a közérdekű bejelentés jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslatot tartalmaz, azt a jogalkotói hatáskörrel rendelkező személynek vagy szervnek is meg kell küldeni.

A panaszt és a közérdekű bejelentést – ha törvény eltérően nem rendelkezik – az eljárásra jogosult szervhez történő beérkezésétől számított *30 napon belül kell elbírálni*. Abban az esetben, ha a szükséges vizsgálat előreláthatólag 30 napnál hosszabb ideig tart, erről a bejelentőt – az elintézés várható időpontjának és a vizsgálat meghosszabbodása indokainak egyidejű közlésével – tájékoztatni kell. Ugyan a törvény külön nem rendelkezik róla, de ez a határidő legfeljebb a tényállás megállapításához és a döntés kialakításához szükséges ideig tarthat, nem lehet indokolatlanul és méltánytalanul hosszú.

Az eljáró szerv a bejelentőt meghallgatja, ha azt a panasz vagy a közérdekű bejelentés tartalma szükségessé teszi.

Az eljáró szerv az ügy elintézésekor a megtett intézkedésről vagy annak mellőzéséről a döntés indokainak megjelölésével a bejelentőt haladéktalanul értesíti. Az értesítés nem tartalmazhat a minősített adat, illetve törvény alapján üzleti, gazdasági vagy egyéb titoknak minősülő adatot. Az írásbeli értesítés mellőzhető, ha a panasz vagy a közérdekű bejelentés elintézéséről a panaszt vagy közérdekű bejelentőt szóban tájékoztatták, aki a tájékoztatást tudomásul vette.

A panasz vagy közérdekű bejelentés vizsgálata az alábbi esetekben mellőzhető:

- ugyanazon bejelentő által tett, a korábbival azonos tartalmú ismételt panasz vagy közérdekű bejelentés;
- a bejelentő a sérelmezett tevékenységről vagy mulasztásról való tudomásszerzéstől számított *6 hónap után terjesztette* elő panaszát.

A panaszt vagy közérdekű bejelentést *vizsgálat nélkül el kell utasítani*, ha a sérelmezett tevékenység vagy mulasztás bekövetkeztétől számított *egy éven túl* terjesztették elő.

Az azonosíthatatlan személy által (név nélkül, nyilvánvalóan álnéven) tett panasz vagy közérdekű bejelentés *vizsgálatát* az eljárásra jogosult szerv *mellőzi*. Ez alól kivételt az jelenthet, ha a panasz vagy a közérdekű bejelentés alapjául súlyos jog- vagy érdeksérelem szolgál.

Amennyiben a panasz vagy a közérdekű bejelentés alaposnak bizonyul, az alábbi intézkedések – illetve ezek valamelyikének – megtételéről kell intézkedni:

- a jogszerű vagy a közérdeknek megfelelő állapot helyreállításáról, illetve az egyébként szükséges intézkedések megtételéről;
- a feltárt hibák okainak megszüntetéséről;
- az okozott sérelem orvoslásáról;
- indokolt esetben a felelősségre vonás kezdeményezéséről.

A bejelentőt nem érheti jogtalan hátrány a panasz vagy a közérdekű bejelentés megtétele miatt. A bejelentő személyes adatai – a rosszhiszemű panaszossal szembeni eljárás kezdeményezésének kivételével – csak a panasz vagy a közérdekű bejelentés alapján kezdeményezett eljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező szerv részére adhatók át, ha e szerv annak kezelésére törvény alapján jogosult, vagy az adatai továbbításához a bejelentő egyértelműen hozzájárult. A bejelentő személyes adatai egyértelmű hozzájárulása nélkül nem hozhatók nyilvánosságra.

Ha az eljárásra jogosult szerv számára nyilvánvalóvá válik, hogy a panaszos vagy a közérdekű bejelentő rosszhiszeműen döntő jelentőségű valótlan információt közölt, a panasz vagy a közérdekű bejelentés elbírálását megalapozó vizsgálatot intézkedés mellőzésével befejezheti. Ha a bejelentő ilyen magatartásával szemben bűncselekmény vagy szabálysértés elkövetésére utaló körülmény merül fel, személyes adatait az eljárás lefolytatására jogosult szerv vagy személy részére át kell adni. Ha pedig alappal valószínűsíthető, hogy ezzel másnak jogellenes kárt vagy egyéb jogsérelmet okozott, személyes adatait az eljárás kezdeményezésére, illetve lefolytatására jogosult szervnek vagy személynek – erre irányuló kérelemre – át kell adni.