

Szikinger István

A rendőri diszkrimináció megelőzése és kezelése Magyarországon

**tananyag az
„Esélyegyenlőségi szakemberek képzése,
munkába állítása c.
EQUAL-projekt számára**

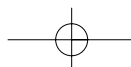
Szerkesztette:

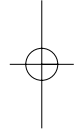
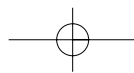
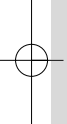
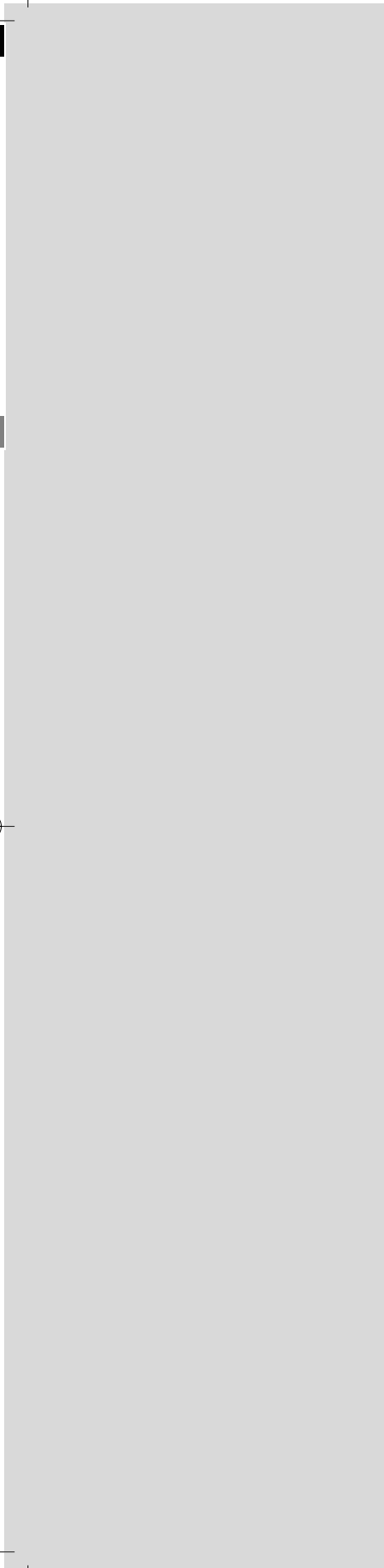
Szakmai lektor:

Kiadja: Jogklinika és Street Law Oktatási és Kutatási Alapítvány

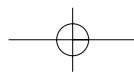
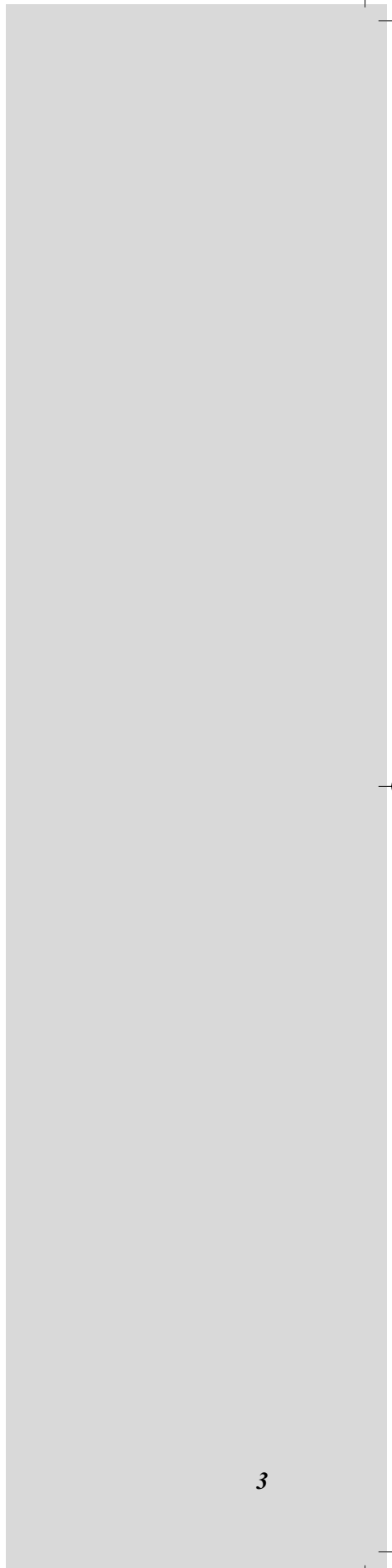
Tördelés és nyomdai munkák: ZORO Stúdió

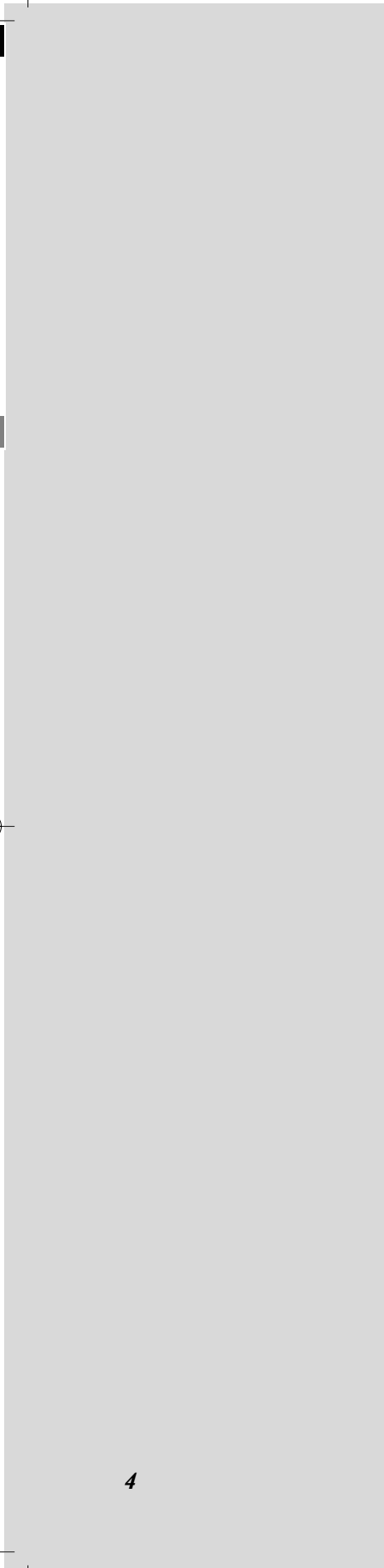
2005.



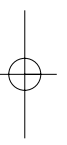
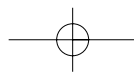


Tartalom





4



I. A magyar rendőrség szervezete

Magyarországon a közbiztonság védelme és fenntartása a polgári fejlődést megelőzően a helyi önkormányzatok feladata és kötelessége volt (Parádi,1996:38). Az 1848-49-es forradalom és szabadságharc időszakában Szemere Bertalan belügyminiszter irányításával előkészítették egy egységes nemzeti rendőrség felállítását, azonban a katonai és politikai fejlemények miatt annak megvalósítására már nem került sor. Mindenképpen figyelmet érdemel, hogy az elképzeléseket összekapcsolták az alapvető alkotmányos jogok védelmével. A belügyminiszter a következőképpen határozta meg a munkálatok irányát: “... *terv készítendő... a büntetési rendőrség hogyan rendszerezhető az országban. A kínzás tilos, és tényleg az is leendő. Ha így lesz, a bűnözőket kivilágosítani büntetési rendőrség nélkül nem lehet...*” (Fábiáné,1974:189).

A szabadságharc leverését követően hatályon kívül helyezték a forradalmi időszak törvényeit, és a birodalmi jogszabályokat alkalmazták Magyarországon. Ezek érvényesítésére kezdetben katonai igazgatást vezettek be, majd 1850 telén megkezdték a központosított osztrák rendfenntartó apparátus kiépítését hazánk területén.

A kiegyezéskor magyar földön az osztrák belbiztonsági szervek a hadügyhöz tartozó szűk körű kivételekkel megszűntek funkcionálni, miután a rendészet nem tartozott a közös ügyek sorába. A tevékenység legfőbb irányítását az általános közigazgatás felügyeletével és más hatáskörökkel együtt a Magyar Királyi Belügyminisztérium vette át. A miniszterelnökség mellett a legfontosabb tárca a belügyi lett, amelyet a mindenkori miniszterelnökhöz közel álló politikus (sőt, időszakonként maga a kormányfő) irányított (Botos,1994).

A rendészet szerzeti kereteiben egyébként visszaállt a korábbi helyzet, vagyis a vármegyék és a városok önállósága. A községek is tarthattak saját rendőrséget, e jogukat azonban anyagi okok miatt általában nem éltek.

A központosítás irányába tett első jelentős lépés volt a fővárosi rendőrség államosítása, amelyet a fővárosi törvény, az 1872:XXXVI. törvénycikk, (t.c.) rendelt el, de teljes végrehajtására csak a fővárosi rendőrségről szóló 1881:XXI t.c. elfogadása után került sor. A törvény értelmében a fővárosi rendőrséget a belügyminiszter irányította, kötelessége volt azonban arról gondoskodni, hogy az önkormányzat szabályrendeleteinek végrehajtása érdekében a szükséges intézkedéseket a rendfenntartó szervek megtegyék.

Szintén 1881-ben fogadták el a csendőrség intézményesítéséről rendelkező III. törvénycikket.

A szervezet a szabályozásnak megfelelően a főváros és a városok területein kívül működött, alapvetően a közigazgatási döntések szükség szerinti kikényszerítése érdekében.

1. történeti előzmények

A dualizmus korában felállított harmadik, szintén központilag irányított nagyobb rendvédelmi szervezet az 1903:VIII. törvénycikkkel létrehozott határrendőrség volt, majd az 1916:XXXVII. t.c. a fiumei államrendőrséget hozta létre.

A Tanácsköztársaság leverését követően az egyik első lépés a városi rendőrészek államosítása volt, amit a kormány 5047/1919. M.E. rendeletével valósítottak meg. A budapesti államrendőrség és a határrendőrség is ebbe az új, egységes szervezetbe olvadt be. Felügyeletét a belügyminiszter látta el. A rendelet a városokra állapította meg a magyar állami rendőrség illetékességét, amit a belügyminiszter indokolt esetben egyes községekre vagy községi csoportokra is kiterjeszthetett. Másutt a szintén központilag irányított csendőrség látta el a közbiztonság védelmének feladatait. A magyar királyi rendőrség átszervezéséről szóló 2300/1944. ME rendelet kimondta, hogy a rendőrség "katonailag szervezett testületté alakíttatik" és a csendőrséggel egységes vezetés alá helyeztetik. Ezzel fejeződött be az a folyamat, amelynek eredményeképpen – egészen a mai napig – a rendvédelem szervezetére a központi irányítás és a katonai rend jellemző.

Szálasi hatalomra kerülését követően, 1944 végén létrejött az ún. "fegyveres nemzetbiztonsági bizottság", amelynek feladata a nemzetbiztonsági (Szálasi) biztosítása és a hungarizmus céljainak szolgálata volt. Ezen túlmenően a Nyilaskeresztes Párt valamennyi tagja fegyverviselési joggal rendelkezett, így a pártpolitika és a közhatalom egybefonódott. A második világháborút követően a csendőrséget felszámolták, egyebekben alapvető szervezeti változtatás nem következett be. A rendőrségről szóló 1955. évi 22. törvényerejű rendelet, majd az állam- és közbiztonságról szóló 1974. évi 17. törvényerejű rendelet, illetőleg az utóbbihoz kapcsolódó részletes szabályozás fenntartotta a közbiztonság védelmének központosítottágát és a katonai mintájú szervezetet.

1989-ben a polgári értékeket kifejező, átfogó alkotmánymódosítást (tartalmi értelemben új alkotmányt) fogadtak el, ezzel jogi értelemben végbement a rendszerváltozás. Érdemes megemlíteni, hogy ebbe az alkotmányszövegbe bekerült egy fejezet a fegyveres erőkről és a rendőrségről is.

A magyar rendőrség erősségei között szokták emlegetni annak egységét (Gottlieb-Krózsel-Prestel,1998:91), vagyis azt, hogy hazánkban nincsenek önkormányzati rendőrészek, de olyan speciális rendvédelmi szervezetek sem, amelyek tevékenysége lényeges párhuzamosságot, átfedést mutatna a közbiztonság védelmének gyakorlásában. Megjegyzendő azonban, hogy az ilyen értelemben vett egységesség soha nem valósult meg teljesen, a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény elfogadását követően pedig tovább folytatódott a hagyományos rendőri feladatok egyes csoportjainak más szervek (határőrség, nemzetbiztonsági szolgálatok) működési körébe utalása. Ezekre a továbbiakban visszatérünk.

A magyar rendőrség szervezete alapvetően az úgynevezett „lineáris” elvet követi, ami abban áll, hogy fő szabályként egy szervnek egy közvetlen felettes szerve van, amelynek minden tekintetben (tehát szervezeti és szakmai kérdésekben is) alá van rendelve. A magasabb szinten elhelyezkedő egységek azonban több alárendelt szervet irányítanak, vagyis az egész struktúra piramisszerűen épül fel.

A rendőrségnek a közhatalom intézményrendszerébe illeszkedésére számos megoldás alakult ki a világban. Vannak az igazságszolgáltatás szervei alá rendelt intézmények (pl. Albániában), önkormányzati hatóságként kiépített egységek (pl. az Egyesült Államokban), de léteznek sajátos megoldások is (az Egyesült Királyságban például a helyi önkormányzatok tagjai, az igazságszolgáltatás képviselői, valamint más szakemberek foglalnak helyet a rendőrség irányítását végző „Police Authority” testületében). Leggyakrabban azonban a magyar megoldással egyezően a végrehajtó hatalomhoz, konkrétan a kormányhoz kapcsolódik a rendőri apparátus.

A sokszínűség ismeretében okkal vetődik fel a kérdés: van-e egyáltalában olyan mérce, amelynek alapján minősíteni lehet valamely választott (illetőleg történetileg kialakult) modell megfelelőségét. Másképpen megközelítve ugyanezt a kérdést: létezik-e olyan minta, amelynek követése bizonyítottan kedvezően hat a közbiztonság védelmére? Szervezeti értelemben bizonyára nem, hiszen az utóbbi évtizedek tudományosan megalapozott átalakítási törekvéseiben meglehetősen eltérő, sőt: ellentétes irányok figyelhetők meg. Az Egyesült Királyságban kétségtelenül egyre több rendőri területen központosítás figyelhető meg, míg Franciaországban jelentős decentralizációt hajtottak végre. Eközben az egyik legmélyrehatóbb reformot végigvivő Hollandiában mindkét mozgás egyszerre ment végbe: az állami rendfenntartás decentralizációja és a helyi rendőrségek egységesítése révén a regionális szint vált meghatározóvá. Egyik megoldást sem lehet kategorikusan értékelni, fontos a „mihez képest” kérdése: a szétaprózott közbiztonság-védelem összerendezése éppolyan fontos lehet, mint a polgároktól távoli kormányzerveknek a lakossághoz közelebb történő elhelyezése és működtetése. Az egyes modellek kialakításában szerepet játszik az állam egészének nagysága és szerkezete, a rendőrség szerepéről vallott felfogás, a biztonsági helyzet és egy sor egyéb tényező.

Mégis van olyan szempont, amelynek érvényesítése biztos zsinórmértéket jelent az esélyegyenlőségi szakemberek számára akkor, amikor a rendőrség szervezetét, de főleg annak más rendszerekhez és alrendszerekhez (például a civil ellenőrzés intézményeihez) való kapcsolódását érintő kérdésekben kell vagy lehet állást foglalni. A polgári alkotmányosság megszületésétől kezdve egyértelmű, hogy a közhatalom gyakorlásának célja és értelme az ember természetes és elidegeníthetetlen jogainak minél teljesebb körű biztosítása. Ezt erősíti meg jelenlegi alkotmányunk 8. §-ának (1) bekezdése is, amikor kimondja, hogy az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen jogainak tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége.

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint: *„Az államnak kötelessége az alanyi jogok védelme mellett az egyes szervek működését úgy kiépíteni és fenntartani, hogy azok az alapjogokat - az alanyi igénytől*

2. A rendőrség felépítése, helye az államszervezetben

függetlenül is - biztosítsák. Az alapjog sérelme tehát nem választható el a szerv működésétől. A szerv alapvető feladatának lehetetlenülése nyilvánul meg az alapjog érvényesítésére vagy védelmére való képtelenségben” [36/1992. (VI.10.) AB hat.].

Bármely szervezeti döntésnél azt kell tehát alapvető célnak tekinteni, hogy az elfogadott és bevezetett megoldás a lehető legteljesebb mértékben szolgálja az emberek alapvető jogait, azok érvényesülését. Mivel pedig a fejlett alkotmányos demokráciák felfogása szerint a civil társadalom tagjai maguk tudják saját jogaikat felismerni és azokkal rendelkezni [v.ö. 8/1990. (IV.23.) AB határozat], ezért általánosságban elmondható, hogy nem az egyéneket és közösségeket valamely központi elképzelés szerint védő, hanem az általuk irányított, de legalábbis ellenőrzött közhatalom (ezen belül: rendőrség) képes a legjobban szolgálni a demokratikus jogállam rendjét. Az emberekről akár saját akaratuk ellenére is gondoskodó, rájuk vigyázó rendszer a rendőrállam, míg a társadalom által irányított, neki alárendelt, az alkotmányosság szabályainak megfelelően működő közhatalom demokratikus jogállamnak nevezhető. Teljességgel elfogadhatatlan a bűnözés növekedésére vagy bármely más veszélyre hivatkozó anti-demokratikus és jogállam-ellenes szervezetfejlesztés, hiszen az ilyen a maga közvetlenségében eredményezi azt a helyzetet (az emberi jogok tömeges sérelme), amelynek elhárítása volna a rendőrség feladata. Az emberi jogok tiszteletben tartása – egyes torz szakmai elképzelésekkel szemben – nem akadály, korlátja, hanem éppenséggel célja és értelme a közbiztonság védelmének.

Alkotmányunk 35. §-a (1) bekezdésének h. pontja értelmében a Kormány irányítja a rendvédelmi szervek működését. A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: rendőrségi törvény) 4. §-ának (1) bekezdése alapján ez az irányítás a belügyminiszter útján történik, miniszterelnöki hatáskör ugyanakkor az országos rendőr-főkapitány kinevezése. A belügyminiszterre is áll, amit a szervezeti alá-fölérendeltséggel kapcsolatban mondtunk: akaratának: érvényesítése mind szakmai, mind pedig szervezeti kérdésekben lehetséges és a törvény értelmében szükség esetén kívánatos is. A Kormány döntéseinek végrehajtására a miniszter a rendőrség részére feladatokat határozhat meg és – ha törvény egyes esetekben nem zárja ki – utasítást adhat. Ugyanakkor ez az utasítási jog nem terjed ki a rendőrség hatásköre gyakorlásának akadályozására, hatáskör elvonására. Ez azt jelenti, hogy a miniszter nem állíthat le nyomozást, nem teheti át például a rendőrség szabálysértési hatósági jogkörét az önkormányzatokhoz, de még a szintén általa irányított határőrséghez sem.

A rendőrség saját szervezetén belül a központi és legfelsőbb helyet az Országos Rendőr-főkapitányság foglalja el. Közvetlen alárendeltségében rendőr-főkapitányságok (fővárosi, illetve megyei szinten), ezek irányításában pedig rendőrkapitányságok működnek. A kapitányságok illetékessége általában több településre kiterjed. A rendőr-főkapitányság és a rendőrkapitányság szervezetében rendőrőrs szervezhető. A rendőrőrs feladat- és hatásköri önállósággal nem rendelkező szervezeti egység, létrehozása és megszüntetése a rendőr-főkapitányság vezetőjének hatáskörébe tartozik. Sajátos, az Országos Rendőr-főkapitányságnak (azon belül Közbiztonsági Főigazgatóság-

nak) alárendelt szervként működik például a Rendészeti Biztonsági Szolgálat, amely részben a sajátos feladatok, részben pedig a tevékenységnek a közigazgatási határokhoz nem igazodó jellege (pl. Autópálya Rendőrség) miatt különül el az irányítási rendszerben.

Az esélyegyenlőségi szakemberek feladatai közé tartozik azoknak az intézményeknek a megkeresése, esetenként működésbe hozatala – de legalább a tevékenységükre vonatkozó tanácsadás -, amelyek alkalmasak lehetnek a jogsérelmek orvoslására és a képviselt érdekek továbbvitelére, érvényesítésére. Ezért a rendőrségnek a közhatalom egyéb intézményeihez való kapcsolódását a továbbiakban az ellenőrzés és a felelősség szempontjából tekintjük át.

A kifejtettekből következik mindenekelőtt a miniszteri felelősség fenállása. A kormány és a miniszter (alkotmányos rendünkben elsősorban a miniszterelnök és rajta keresztül a kormány egésze) alkotmányos helyzetéből következően felel a végrehajtó hatalom működésének egészéért. Nem mindegy azonban, hogy az egyes alrendszereken (ágazatokon) belül milyen lehetőségei vannak. A belügyminiszter említett utasítási jogából – amelynek gyakorlása a tárca vezetője esetében kötelezettséget is jelent – adódóan lehetőség van arra, hogy akár konkrét rendőri intézkedések vagy mulasztások esetében is interpelláció vagy kérdés formájában kérjenek magyarázatot az országgyűlési képviselők. Az interpelláció a parlamenti kérdés sajátos, formalizált változata, amelynek következménye lehet további lépések kezdeményezése. Ilyen eszközök alkalmazását akkor célszerű – az adott választókerület országgyűlési képviselőjének megkeresése útján – kezdeményezni, ha a rendőri jogsértés vagy mulasztás, illetőleg a hozzá kapcsolódó problémák országos jelentőségűek.

Az országgyűlés az alapvető jogokkal összefüggő esetleges alkotmányos visszasságok kivizsgálása és a szükséges intézkedések kezdeményezése céljából biztosokat választ, akiket az eredeti skandináv minta alapján szokás ombudsmanoknak is nevezni. Ma Magyarországon egy általános ombudsman tevékenykedik helyettesével együtt. Egyes alkotmányos jogok védelmére külön biztos is választható az alkotmány szerint, maga az alaptörvény rendelkezik a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának feladatairól, amelyek szerint a kisebbségi ombudsmannak a nemzeti és etnikai kisebbségi jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat kell kivizsgálnia vagy kivizsgáltatnia, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményeznie. Rajta kívül fontos szerepet tölt be az adatvédelmi ombudsman, aki a személyes adatok védelmével és a közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatos kérdésekben jár el.

Az országgyűlési biztosokhoz fordulás (ami bárkinek jogában áll) lehetőségének megfontolása során fontos tudni, hogy ez az intézmény a szoros értelemben vett jogvédelemnél szélesebb körben nyújthat segítséget, a biztosok által vizsgálható „alkotmányos visszasság” ugyanis nem csupán a szűk értelemben vett törvénysértéseket foglalja magában. Ebbe a körbe tartozhat a sérelem bekövetkezésének veszé-

3. A rendőrség ellenőrzése, felelőssége

lye, de a paragrafusoknak formálisan megfelelő, az állampolgárt viszont indokolatlanul zaklató, méltánytalan helyzetbe hozó bürokrácia is. A rendőri munkával kapcsolatban egészen bizonyosan alkotmányos visszásság a jogok megkülönböztető módon való gyakorlása (pl. a kisebbséghez tartozók gyakoribb igazoltatása). Meg kell azonban azt is jegyezni, hogy az ombudsman maga nem szolgáltat elégtételt, nem utasíthatja a közhatalom szerveit. Eszköze az ajánlások megfogalmazása és a nyilvánosság. Ezek azonban az esélyegyenlőségi munka szempontjából egyáltalában nem elhanyagolható lehetőségek.

A demokratikus jogállamiság elengedhetetlen alkotóeleme az alapvető jogok érvényesítésének bírósági útja, vagyis az, hogy - legalább végső fokon, tehát adott esetben más jogorvoslati formák kimerítését követően - az igazságszolgáltatás döntsön az ilyen jogokat érintő vitákban.

Sajnálatos módon előfordul, hogy a rendőrség tagjainak magatartása bűncselekményt valósít meg, legalábbis annak megalapozott gyanúja merül fel. Ilyen esetekben az ügyészségi nyomozó hivataloknál célszerű feljelentést tenni, mert ott folytatják le a nyomozást, majd a rendes bíróságok ítéleznek. A katonai igazságszolgáltatás csak a szolgálati viszonyokkal közvetlenül összefüggő, a büntető törvénykönyvben ilyenként meghatározott cselekményekre (pl. parancs iránti engedetlenség) terjed ki. A polgárokat érintő ügyek tehát a civil bíraskodás körébe tartoznak. A feljelentések megtétele során nagy körültekintéssel kell eljárni, hiszen a legnagyobb jóindulattal elkövetett tárgyi tévedés is azt eredményezheti, hogy a feljelentő ellen indul eljárás hamis vád miatt. Többször volt arra is példa, hogy a rendőri bántalmazás miatt nyomozást kezdeményező romák ellen indítottak hivatalos személy elleni erőszak miatt eljárást, majd elmarasztalták őket, miközben a rendőrök büntetlenül maradtak. Itt természetesen nincs lehetőség az ügyek bővebb kifejtésére, az az általános tanulság azonban mindenképpen levonható, hogy igen fontos az ilyen feljelentések előtt a tényeket rögzíteni, a bizonyítékokat összegyűjteni, még akkor is, ha a bizonyítás jogilag egyébként a hatóságok kötelessége. Arra is ügyelni kell, hogy a nem szakszerűen lefolytatott tényfeltárások - több esetben fordultak elő például kisebbségi önkormányzatoknál felvett jegyzőkönyvek, amelyek nem egyeztek tartalmukban az ugyanazon személyektől származó más nyilatkozatokkal - eredményeinek bármilyen felhasználása, a hatóságoknak történő átadása előtt jogászokkal konzultáljunk.

A rendőrség polgári jogi felelősségét szintén bíróság előtt lehet érvényesíteni. Ebben az esetben még fontosabb, hogy jogász készítse elő az ügyet, hiszen könnyen elbukhat az egész olyan formai hibák miatt, amelyeket a laikusok könnyebben elkövetnek. A polgári perek közül a tapasztalatok szerint a rendőrséggel kapcsolatban a közigazgatási jogkörben okozott károk megtérítése iránti, valamint a rendőri bánásmóddal, de különösen a tájékoztatással összefüggő személyiségi jogi ügyek emelhetők ki.

A harmadik lényeges terület a közigazgatási bíraskodás. A Legfelsőbb Bíróság 1/1999-es Közigazgatási Jogegységi Határozata a korábbi, nem teljesen egyező gyakorlattal szemben kimondta, hogy a rendőrség

elleni panaszok másodfokú elbírálásáról szóló határozat – más döntésekhez hasonlóan - bíróság előtt megtámadható. A bíróság a határozat jogszerűségéről dönt. Fontos tudni, hogy ilyen felülvizsgálatra csak akkor kerülhet sor, ha az érintett személy a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeket kimerítette, vagy ilyenek nincsenek. Ennek során lényeges az eljárási határidők betartása. A rendőrség elleni panasz esetében ez az intézkedéstől számított 8 nap, ugyanennyi idő áll rendelkezésre az első fokon hozott határozat elleni fellebbezésre. A bírósági felülvizsgálat kezdeményezésére a másodfokú döntés kézhezvételétől számított 30 nap van.

Sajátos, de adott esetben valóban hézagpótló jogvédő intézmény az Alkotmánybíróság. Magyarországon bárkinek (külföldieknek és szervezeteknek is) lehetősége van az általa alkotmányellenesnek vélt jogszabályt a testület elé vinni. Az Alkotmánybíróság megsemmisítheti az alaptörvénybe ütköző rendelkezést, ebben az esetben azonban a konkrét ügyre ez már nincs kihatással, hiszen – a döntéstől függően – az alkotmányellenes szabály alkalmazását általában a jövőre vonatkozóan mondja ki a határozat.

Egyedi jogsérelem esetében az Alkotmánybírósághoz alkotmányjogi panasz benyújtását lehet megfontolás tárgyává tenni. Ez sajátos eljárás, mert a sérelem orvoslására szolgál, ugyanakkor a felülvizsgálat alapja nem egyszerűen a jogsértés (arra a panasz vagy a rendes bírósági út áll nyitva), hanem az alkalmazott jogszabály alkotmányellenes volta. Feltétel itt is a jogorvoslati lehetőségek kimerítése, illetőleg azok hiánya. Az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani, siker esetén a döntés kihat az alapul szolgáló határozatra, illetőleg hatósági magatartásra, ilyenkor új eljárást kell, illetőleg lehet lefolytatni.

Kiemelkedő jelentősége van a rendőrség és a helyi önkormányzatok viszonyának, hiszen a polgárok által közvetlenül észlelt közbiztonsági problémák döntő többségükben helyiek, tipikusan a megoldás is az adott területen keresendő. A rendszerváltást közvetlenül megelőzően több párt, így az első demokratikus kormány vezető ereje, az MDF is programjába iktatta az önkormányzati rendőrségek megszervezését, a közbiztonság védelmének erőteljes decentralizálását. 1994-ben ugyanaz az MDF már az Országgyűlés elé terjesztette a szigorúan centralizált, militarizált rendőrség megőrzésének javaslatát, amit egyetlen tartózkodás mellett egyhangúlag el is fogadtak. Az egyik legfontosabb érv megdönthetetlennek látszott: az akkor valóban aggasztóan romló bűnügyi helyzet javítására csak egységes és erős szervezet képes.

Ilyen előzmények után a rendőrségi törvény meglehetősen részletes szabályozással csekély beleszólási, befolyásolási lehetőséget biztosít a helyi önkormányzatok számára a közbiztonság rendőri védelmét illetően. A rendőri vezetők kinevezésének, kapitányság vagy rendőrőrs létesítésének véleményezésén túlmenően a beszámolási kötelezettség és az együttműködés intézményes lehetőségei érdemelnek figyelmet az esélyegyenlőségi szakemberek tevékenysége oldaláról.

A rendőrségi törvény 8-10. §-ainak előírásai alapján a rendőrkapitány személyesen vagy képviselője útján évente beszámol a rendőr-

kapitányság illetékességi területén működő települési önkormányzat képviselő-testületének a település közbiztonságának helyzetéről, a közbiztonság érdekében tett intézkedésekről és az azzal kapcsolatos feladatokról. A megyei (fővárosi) önkormányzat felkérésére évente a rendőrfőkapitány számol be. Ha a beszámolót a települési önkormányzatok többsége, illetőleg a megyei (fővárosi) önkormányzat nem fogadja el, három hónapon belül újabb beszámolót kell tartani. Ismételt elutasítás esetén a települési önkormányzatok többsége a megyei (fővárosi) rendőrfőkapitányhoz, a megyei (fővárosi) önkormányzat közgyűlése az országos rendőrfőkapitányhoz fordulhat. A megyei (fővárosi) rendőrfőkapitány, illetőleg az országos rendőrfőkapitány köteles az önkormányzatok által meghatározott kérdésekre is kiterjedő átfogó vizsgálatot tartani, ennek keretében a rendőrfőkapitány (rendőrfőkapitány) felelősségét, illetőleg alkalmasságát megvizsgálni. A vizsgálat eredményéről az önkormányzatokat tájékoztatni kell. A megyei (fővárosi) rendőrfőkapitány, az országos rendőrfőkapitány köteles a közbiztonsági feladatok ellátása érdekében a vizsgálat szerint szükséges szolgálat-szervezési, szervezeti, személyi és belső irányítási intézkedéseket megtenni.

A Rendőrség a fentieken kívül is tájékoztatja az önkormányzatot, ha a lakosság széles körét érintő rendőri intézkedést tervez végrehajtani, feltéve, hogy ezzel nem veszélyezteti az intézkedés eredményességét. Az önkormányzat képviselő-testülete a Rendőrség - külön jogszabály rendelkezése alapján meg nem támadható - döntésével, intézkedésével vagy annak elmulasztásával kapcsolatban indokolást tartalmazó észrevételt tehet. Ha az illetékes rendőri szerv azzal nem ért egyet, az észrevételt a felettes rendőri szervnek megküldi. A felettes rendőri szerv vezetője az észrevételt megvizsgálja és a vizsgálat eredményéről az önkormányzatot tájékoztatja.

A települési önkormányzat szerződést köthet a közigazgatási illetékességi területén működő rendőrfőkapitányság vezetőjével - rendőrségi kötelezettségvállalás esetén a rendőrfőkapitány előzetes egyetértésével - különösen a helyi közbiztonságot érintő feladatok ellátása, a Rendőrség és az önkormányzati szervek tevékenységének összehangolása, valamint az illetékességi területén működő rendőri szerv létesítésének, bővítésének és fejlesztésének elősegítése érdekében.

A rendőrfőkapitány, a megyék (főváros) tekintetében a rendőrfőkapitány és az illetékességi területen működő önkormányzatok, a közbiztonsággal összefüggő feladatok ellátásának társadalmi segítésére és ellenőrzésére - a közbiztonság fenntartásában érintett állami és társadalmi szervezetek bevonásával - bűnmegelőzési és közbiztonsági bizottságot hozhatnak létre. A bizottság elnökét, tagjait együttesen bízzák meg az önkormányzat képviselő-testülete megbízásának időtartamára. A bizottság maga állapítja meg működésének részletes eljárási szabályait. A működéséhez szükséges költségeket a Rendőrség és az önkormányzatok külön megállapodásban rögzített arányban viselik.

Ha a települési önkormányzat képviselő-testülete a saját szervezetén belül közbiztonsági ügyekkel foglalkozó bizottságot hoz létre, a rendőrfőkapitány, a fővárosi önkormányzat esetében a rendőrfőkapitány,

a bizottság munkáját - a titok- és az adatvédelemre vonatkozó rendelkezések figyelembevételével - a feladatai ellátásához szükséges tájékoztatás megadásával köteles elősegíteni.

Mindennek azért is van jelentősége, mert a társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiája [melléklet a 115/2003 (X.28.) OGY határozathoz] egyebek mellett kimondja, hogy az önkormányzatoknak a helyi rendőrséggel együttműködve nem csupán aktív, de vezető szerepet kell játszaniuk a helyi közösség biztonságát szolgáló tervek elkészítésében. *„A bűnözés területileg eltérő kihívásaira csak helyi közügyként megfogalmazott bűnmegelőzési stratégiával és taktikával lehet hatékonyan reagálni. Az önkormányzat mint a helyi szolgáltatások és szolgáltató intézmények többségének tulajdonosa, a helyi közigazgatás irányítója és mint testület, a helyi politika fóruma vezérli, motiválja és koordinálja a helyi bűnmegelőzést. Központi referenciaszereplőként meghatározó szerepe van az információk és a biztonsággal kapcsolatos adatok terjesztésében. Tanácsadó szerepet vállalhat a magasabb szintű biztonságot szolgáló eszközök és módszerek alkalmazásában és ehhez forrást biztosíthat. Jogalkotóként és településtervezőként érvényesítheti azokat a szempontokat, amelyek a helyi közbiztonságot szolgálják. A helyi önkormányzat közvetíteni is képes a helyben elérhető szolgáltatások és a helyi biztonsági szükségletek között”.*

Ebből logikusan következik, hogy a jövőben a helyi, mindenekelőtt a települési önkormányzatoknak a rendőrségi törvényben rögzített alárendelt szerepe változni fog, ennek előmozdítása az esélyegyenlőségi szakemberek számára is fontos, hiszen egyebek mellett a kisebbségek jogainak és érdekeinek érvényesítésére is nagyobb lehetőségek vannak ma a helyi önkormányzásban, mint a rendőri munka társadalmi kontrolljának egyéb területein.

Hangsúlyozni kell, hogy az elmondottak nem a kisebbségi, hanem az általános hatáskörű helyi önkormányzatok („nagy önkormányzatok”) és a rendőrség kapcsolatára vonatkoznak. A kisebbségi önkormányzatok szintén a közhatalom részeként működnek ugyan, jogi és tényleges lehetőségeiket illetően azonban inkább hasonlítanak az érdek- és jogvédelemmel foglalkozó civil szervezetekre. Ez azonban nem jelenti, hogy hanyagolni lehetne vagy kellene a rendőri munka befolyásolásának, az alkotmányos alapjogok védelmét a középpontba helyező közbiztonság-védelem terén felmerülő együttműködés intézményes és informális kapcsolatokat.

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. Törvény 24/E §-ának (1) bekezdése kimondja, hogy A kisebbségi önkormányzatok a kisebbségi közügyek intézése érdekében jogosultak az ügyben hatáskörrel és illetékességgel rendelkező állami és önkormányzati szervek eljárásának kezdeményezésére, azoktól tájékoztatást kérhetnek, részükre javaslatot tehetnek. Magától értetődik, hogy ez a rendőrséghez fordulás jogát is magában foglalja. A törvényi lehetőség kiterjed az állami és/vagy önkormányzati fenntartású (tulajdonban levő) intézmények működésével kapcsolatos, a kisebbségek jogait sértő gyakorlat megszüntetésének, egyedi döntés megváltoztatásának, visszavonásának kezdeményezésére is. Ilyen esetekben a megkeresett szervek érdemben kötelesek foglalkozni az ügygel, 30 napon belül

4. A rendőrség és más rendvédelmi szervezetek kapcsolata, együtműködés a biztonságvédelem közhatalmon kívüli szereplőivel

érdemi határozatot kell hozniuk vagy nyilatkozni a kezdeményezésben foglaltakról. Ennek elmulasztása esetén a kisebbségi önkormányzat a felettes, illetőleg a törvényességi ellenőrzést gyakorló szervhez fordulhat.

Amint arról szó volt, a rendőrségi egységnek a közbiztonság védelme terén megvalósuló kizárólagosságként történő felfogása és kezelése egyre kevésbé lehetséges. Ma már az alkotmány VIII. fejezete is rendvédelmi szervekről szól, noha magának a rendvédelemnek a meghatározását nem adja meg, erről más törvények sem rendelkeznek. Alaptörvényünk 40/A §-ának (2) bekezdése kimondja, hogy a rendőrség alapvető feladata a közbiztonság és a belső rend védelme. Megállapítható azonban, hogy a belső rendre való utalás voltaképpen az állambiztonság oltalmazására utal, ami a szöveg megfogalmazásakor (1989) még rendőrségi teendő volt. Ma polgári és katonai nemzetbiztonsági szolgálatok működnek, amelyek közül az egyik (a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat) a rendőrség titkos információgyűjtéssel kapcsolatos megrendeléseinek is eleget tesz.

Általánosságban elmondható, hogy a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok működése ma mindenekelőtt abban különül el, hogy utóbbiak nyílt nyomozásokat nem folytathatnak. Érdeklődési körük értelemszerűen a nemzet biztonságát érintő súlyos fenyegetések megelőzésére és elhárítására irányul, ennek során azonban ugyanúgy tudomásukra juthatnak adatok „köztörvényes” bűncselekményekre vonatkozóan, ezeket pedig a törvényi lehetőségekhez képest megosztják a rendőrséggel. A rendőrség, illetve a nemzetbiztonsági szolgálatok működésében átfedések vannak. Sem a feladatok (a rendőrség is fellép az állam biztonságát súlyosan veszélyeztető megnyilvánulásokkal, például a terrorizmussal szemben, miközben a szolgálatok is küzdenek a szervezett bűnözéssel), sem pedig a módszerek (a rendőrség gyakorlatilag a titkos információszerzés teljes tárházával rendelkezik, a nemzetbiztonsági szolgálatok tagjai pedig kényszerítő eszközöket – pl. lőfegyverhasználat – alkalmazhatnak) terén nem lehetséges a következetes elhatárolás.

Fontos, az alkotmányban is említett rendvédelmi szervezet még a határőrség, amelynek alapvető feladata az államhatár őrzése és rendjének fenntartása. Ezt a tevékenységet azonban tágan értelmezi a jogalkotó és a gyakorlat. A nemzetbiztonsági szolgálatokkal szemben a határőrség nyomozó hatóságként is eljár, ráadásul ugyanazon ügyekben, amelyekben a rendőrség is folytathatja az eljárást. Az elhatárolás alapja az, hogy melyik szervezet észlelte a cselekmény elkövetését, illetőleg hol tették a feljelentést. Meg kell jegyezni, hogy a határőrség rendészeti feladatainak többségét és nyomozó hatósági jogkörét területi korlátozás nélkül, vagyis bárhol elláthatja.

Speciális rendőri feladatokat lát el és ennek megfelelő eszközökkel rendelkezik a Vám- és Pénzügyőrség.

Említést kell tenni a közterület-felügyeletről, amelynek jogállását és eljárását alapvetően az 1999. évi LXIII. törvény szabályozza. Ennek

megfelelően a felügyelet feladata a közterületek jogszerű használatának, a közterületen folytatott engedélyhez, illetve útkezelői hozzájáruláshoz kötött tevékenység szabályszerűségének ellenőrzése; közterület rendjére és tisztaságára vonatkozó jogszabály által tiltott tevékenység megelőzése, megakadályozása, megszakítása, megszüntetése, illetve szankcionálása; őzreműködés a közterület, az épített és a természeti környezet védelmében; közreműködés a közrend, a közbiztonság védelmében; közreműködés az önkormányzati vagyon védelmében; közreműködés a köztisztaságra vonatkozó jogszabályok végrehajtásának ellenőrzésében valamint az állat-egészségügyi és ebrendészeti feladatok ellátásában. A közterület-felügyelő hivatalos személy, intézkedési és kényszerítő eszközök alkalmazására szóló jogosítványa van. Ez utóbbiak körében a testi erő, a könnygázcsozóró palack és a szolgálati kutya bevetésére kerülhet sor, a szükségesség és arányosság követelményeinek megfelelően.

Aligha szorul bővebb kifejtésre vagy indokolásra, hogy az itt jelzett, jórészt az 1994-es rendőrségi törvény elfogadását követően kialakult feladatmegosztás egyfajta szemléletváltást is tükröz. A jogalkotó és a közbiztonság védelméért felelős kormányzati politika felismerte és egyre inkább érvényesíti azt az elvet, hogy a feladat nem szűkíthető le egyetlen szervezetre: a rendőrségre. A veszélyek, következésképpen az ellenük való fellépés sokszínűsége megköveteli a szervezeti és hatásköri szabályok olyan változtatását, amelynek megfelelően egymáshoz illeszkedő alrendszerek együttműködésében jön létre az a közhatalmi tevékenység, amely hozzájárulhat a biztonság megszilárdításához.

Valójában azonban ennél is többről van szó. A közbiztonság védelmében ma már külföldön és nálunk is egyre inkább megfigyelhető az úgynevezett biztonsági partnerségek létrejötte, amelyek a jelzett tevékenységben fejtenek ki összehangolt tevékenységet. Az eddigieken is túlmutat azonban az ilyen együttműködések kialakítása, hiszen azokban tipikusan helyet kapnak a biztonsági magánvállalkozások, illetőleg az ugyanilyen célokért tevékenykedő társadalmi szerveződések. Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy a – részben – közös célok nem feleltethetik: igen különböző jogállású, ezzel összefüggésben pedig eltérő felelősségű szervezetek összekapcsolásáról van szó. Bob Hoogenboom "szürke rendészetnek" (grey policing) nevezi azt a rendszert, ahol a különböző szektorokhoz tartozó biztonsági szervek közötti, alapvetően informális kapcsolatban elmosódik felelősség (Hoogenboom, 1991).

A veszélyeket egy konkrét példával kívánjuk megvilágítani. Több ügyben előfordult, hogy a rendőrségnek adatai voltak bűncselekmény elkövetéséről, azonban a gyanúba keveredett személyek meghallgatását biztonsági magánvállalkozások, esetenként belső (vállalati, intézményi) egységek végezték. Ilyen esetekben az érintettnek ténylegesen nincs lehetősége ügyvédi képviselőre, nem figyelmeztetik alkotmányos jogaira, gyakran – bár többnyire nem bizonyíthatóan – elhangzik viszont olyan fenyegetés vagy ígéret, amely őt egzisztenciálisan érinti (pl. nem fogják elbocsátani, ha mindent őszintén elmond). A későbbiekben azután ezt a nyilatkozatot csatolják a nyomozati anyaghoz, a bíróság pedig gyakran felhasználja. Az Emberi

Jogok Európai Bírósága több ügyben (pl. Funke-ügy, Saunders-ügy) kimondta az ilyen eljárás elfogadhatatlanságát, a hazai bírói gyakorlat azonban még nem ennyire elutasító. Az esélyegyenlőségi szakembereknek célszerű figyelni az ilyen gyakorlatra, hiszen a magánvállalkozásokkal szemben az antidiszkriminációs szabályok kikényszerítése sem olyan könnyű – bár nem lehetetlen -, mint a közhatalom szervei esetében. A vállalkozások és a keretükben eljáró személyek nem minősülnek hatóságnak, közhatalmi kényszert tehát nem alkalmazhatnak.

Ugyanebbe a körbe – vagyis a nem állami, nem közhatalmi szervezetekhez – tartozik a polgárország is, amelyet a 2006. évi LII. törvény a következőképpen határoz meg:

A polgárország ... az ország közrendje és közbiztonsága fenntartásának segítésében, a határőrizetben, a környezet- és természetvédelemben, a veszélyhelyzetek megelőzésében és kezelésében, a társadalmi bűnmegelőzésben való lakossági részvételben, illetve az önkormányzatok és a lakosság közötti bizalom erősítésében, továbbá a helyi közbiztonság közösségi védelme érdekében a lakosok közösségei által meghatározott feladatok ellátásában közreműködő, az egyesülési jogalapján létrejött társadalmi szervezet, illetve ilyen szervezetek szövetsége.

A polgárőr tehát nem hivatalos személy, közhatalmi kényszert ő sem alkalmazhat, ugyanakkor a rendőrségi törvény 2/A §-a értelmében a rendőrséggel együttműködési megállapodás szerint végzett tevékenység közfeladat ellátásának minősül, a polgárőrt tehát ebben a tekintetben fokozott büntetőjogi védelem illeti meg.

II. A rendőrség eljárása

A rendőrség elvileg alapvetően kétfajta eljárást folytat. Vagy nyomoz, vagy pedig közigazgatási tevékenységet végez. Az „elvileg alapvetően” kitétel ebben az esetben nem valamiféle semleges mondatöltelék, hanem súlyos problémák jelzésére szolgál. Arról van szó, hogy a helyzet korántsem annyira egyszerű, mint ahogyan az elméleti vagy alkotmányjogi megközelítésben leírható.

A további fejtegetések előtt utalni kell az eljárási szabályok jelentőségére egy alkotmányos jogállamban. Az Alkotmánybíróság több döntésében, egyebek mellett a 75/1995 (XII.21.) AB határozatában is leszögezte, hogy a jogállamiság szempontjából kiemelkedő jelentőségű jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem az egyes jogintézmények működésének a kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárási jogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények.

Mindezt azért lényeges hangsúlyozni, mert a rendőrség bármilyen tevékenysége vagy mulasztása szempontjából többszörösen jelentős az eljárási szabályok megléte és alkalmazása. Látni kell ugyanis, hogy a szervezet számos esetben nem közvetlenül valamely érdemi eredmény közvetlen megvalósításának érdekében dolgozik, hanem csupán más szervek döntéseit készíti elő, illetőleg segíti a megfelelő feltételek biztosításával. Tipikus példája ennek a nyomozás, amelynek igazi befejezése a dolgok normális menetében a jogerős bírósági döntés. De említendő az érintettek (akár tanúk) elővezetése, vagy a végrehajtási eljárásban való közreműködés is. Azt lehet mondani tehát, hogy a rendőrség szerepe az ügyek jelentős részében – bár nem mindenütt – lényegét tekintve eljárási, a törvényes döntés mások általi meghozatalának előkészítését szolgálja. Mindeközben azonban az egyének legalapvetőbb jogait korlátozza vagy korlátozhatja, még az abszolútnak tekintett élethez való jogot is.

A nehézségek onnan adódnak, hogy a rendőrségi törvény koncepciója (lásd a 3. §-hoz fűzött indokolást) szerint a büntető igazságszolgáltatáshoz kapcsolódó működés jogalkalmazás, a rendészet azonban nem. Ez utóbbi a törvényhozó szerint jogági sajátosságokkal nem rendelkezik, nem minősül jogalkalmazásnak. Amennyiben a rendőrség közigazgatási (a törvény szóhasználatában: államigazgatási) hatósági eljárást folytat (pl. rendkívüli halálesetek vizsgálata), úgy a megfelelő eljárási rendelkezések felhívhatók és alkalmazandók, a közbiztonság fenntartásának legfontosabb területeit azonban a jogszabály az előbb említett, a jogrendszerbe nem illeszthető rendészet körébe utalja. Ennek megfelelően tehát a rendőrségi törvény szerint az előállításra, közbiztonsági őrizetre és számos egyéb megnyilvánulásra a büntetőeljárás vagy a közigazgatási (államigazgatási) eljárás normái nem alkalmazhatók, azonban maga a törvény is alig állít fel ilyen

1. Bevezető

követelményeket. Bűncselekmény egyszerű gyanúja (Király Tibor szerint ez azt jelenti, hogy az a valószínűbb, hogy az illető nem követett el semmit) esetén például bárkit elő lehet állítani, tehát szélsőséges esetben akár 12 órára megfosztani személyes szabadságától, egy tipikusan megalázónak tekintett – többnyire bilincseléssel végrehajtott – beszállítást követően. Ugyanakkor nem szól a törvény arról, hogy ebben az esetben mit lehet az illetővel tenni, milyen jegyzőkönyvet kell felvenni az esetlegesen lefolytatott beszélgetésről, amit általában „elszámoltatásnak” szoktak nevezni, noha ilyen intézményt a magyar jogrendszer erre az esetre nem ismer. De hiányzik a rendőrségi törvényből az idézés egyébként szinte minden eljárásban szereplő lehetősége is.

Ezen a helyzeten változtatott a Legfelsőbb Bíróság 1/1999. Közigazgatási Jogegységi Határozata, amely kimondta mindenekelőtt, hogy a rendőrségi panasz eljárásban hozott másodfokú határozat bíróság előtt megtámadható. Ugyanakkor a döntés indokolásában a legmagasabb igazságszolgáltató szerv – szemben a rendőrségi törvény magyarázatával – azt is kimondta, hogy a rendészeti feladatot ellátó rendőri szerv és az egyén (panaszos) között létrejött jogviszony jellegét vizsgálva megállapítható: a rendőrség részéről a törvényben 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 ellátja a közigazgatás részét képező rendészeti igazgatás körébe tartozó feladatokat is, amelyeket a Legfelsőbb Bíróság jogi természetüket illetően nem különböztet meg az államigazgatási teendőktől. A rendőri intézkedéseket és kényszerítő eszközöket állami közhatalmat gyakorló, államigazgatási ügy intézésére feljogosított szerv alkalmazza, közte és az intézkedés (kényszerítés) alanya között - annak minden jellemzőjével rendelkező - közigazgatási jogviszony jön létre.

E rendkívül fontos elvi megállapítás ellenére sajnálatos módon nem épültek ki azok az eljárási szabályok és intézmények, amelyek valóságossá tennék a jogvédelmi garanciákat a közbiztonság védelmére irányuló rendőri munka során bekövetkező vélt vagy valós jog sértésekkel szemben.

A klasszikus, „utcai” rendőri munka jogi jellegének meghatározásán túlmenően gondot okoz a titkos eszközök alkalmazásának eljárási meghatározottsága is. Bonyolítja a dolgot, hogy ma már vannak a büntetőeljárás törvény által szabályozott, valamint azon kívüli eszközök is, amelyek egyébként tényleges megjelenésükben, de alapvető céljukban sem különböznek egymástól. Magától értetődik, hogy a büntetőeljárás törvényben írt eljárások annak rendszerébe illeszkednek. A tisztán megelőzési, vagy a büntetőeljárást megelőző felderítési célzatú titkos információgyűjtés azonban a kifejtett logika alapján szintén nem lehet más, mint közigazgatási (sőt: hatósági) tevékenység. Ezt a közigazgatás-tudomány már a rendszerváltást jóval megelőzően megállapította (Szamel, 1957:26; Baraczk, 1981:36-39). Más kérdés, hogy a közigazgatási eljárás hatályos normái ebben az esetben még kevésbé teszik lehetővé az alapjogokat védő biztosítékok érvé-

nyesítését, már csak azért sem, mert a tevékenység végzése, annak eredményei és hatásai tipikusan megismerhetetlenek az érintettek, vagy a jogvédők, az esélyegyenlőségi szakemberek számára.

Mindezek kifejtése után visszatérhetünk arra a megállapításra, hogy a rendőrség elvileg alapvetően vagy a büntetőeljárás keretében nyomoz, vagy pedig közigazgatási, azon belül tipikusan hatósági jogalkalmazó tevékenységet végez. Ebből következően az egyénekre és a közösségekre érdemi jogi hatással lévő eljárását vagy a büntetőeljárás törvény (1989. évi XIX. törvény, a továbbiakban: Be.), vagy pedig a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény, a továbbiakban: Ket.) rendelkezésének megfelelően kell lefolytatnia, bár ez utóbbi – amint erről szó volt – egyes esetekben nehezen vetíthető a rendőri munkára, nehezen egyeztethető össze a rendőrségi törvényben foglalt megoldásokkal.

Terjedelmi okokból nem vállalkozhatunk arra, hogy a büntetőeljárás egészét akár csak nagy vonalakban is áttekinssük, mindössze azokra a kérdésekre törekszünk a figyelmet irányítani, amelyek az esélyegyenlőségi szakemberek tevékenysége szempontjából fontosak.

A büntetőeljárás a társadalomra legsúlyosabb veszélyt jelentő magatartások (bűncselekmények) megállapítására és a jogkövetkezmények alkalmazására irányuló, az alapvető garanciákat tartalmazó hivatalos eljárás. A hatóságoknak kötelessége az eljárást megindítani a törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén, a közhiedelemtől eltérően feljelentés hiányában is, vagyis hivatalból. Általános feljelentési kötelezettség nincs, a hivatalos személyek, a hatóság tagjai esetében azonban igen. Bűncselekmény gyanúja vagy meghatározott személlyel szembeni megalapozott (tehát tényeken alapuló és egyértelműen az illetőt terhelő) gyanú esetén bárki tehet feljelentést, illetőleg a „telefonanú” útján akár névtelen bejelentést is. Ezzel azonban felelősség is jár, hiszen a feljelentővel szemben hatóság félrevezetése vagy hamis tanúzás miatt eljárhatnak, ha a közölt tények valótlannak bizonyulnak. A feljelentés esetleges elutasításáról egyébként három napon belül dönteni kell, ezen idő elteltével erről szóló értesítés hiányában a nyomozást meg kell indítani. Az elutasító döntés ellen panasszal lehet élni, ennek eredménytelensége esetén pedig a bűncselekmény sértettje pótmagánvádlóként viheti tovább az ügyet, vagyis lényegében átveheti az ügyész szerepét. Ugyanez a jog illeti meg a sértettet a nyomozás megszüntetése vagy a vádemelés mellőzése esetén is.

A büntetőeljárással kapcsolatos alapvető jogvédelmi biztosítékokat maga az alkotmány tartalmazza. Említést kell tenni mindenekelőtt az alaptörvény 54. §-áról, amely az élethez és az emberi méltósághoz való veleszületett jogot rögzíti. Ezzel összefüggésben tilalmazza a kínzást, a kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmódot vagy büntetést.

A magyar jogban mindezek abszolút, tehát semmilyen körülmények között nem korlátozható jogok. A nemzetközi szerződések bizonyos

2. A büntetőeljárásról

körülmények között elfogadják az emberi élet elkerülhetetlen kioltását alkotmányos értékek védelme érdekében, a fejlődés azonban ezt egyre szűkebb körre korlátozza, a halálbüntetés eltörlése például ma már teljesen egyöntetű európai követelmény. Igen sajnálatos, hogy a kínzás, a kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód sokáig megkérdőjelezhetetlennek tartott tilalma az utóbbi időben oldódni látszik. Alan Dershowitz neves amerikai professzor a „kisebbik rossz” elvére hivatkozva szükségesnek tartja a kínzás egyes formáinak legalizálását, de másutt (pl. Németországban) is komolyan felvetődött a módszer alkalmazása.

Az ilyen törekvésekkel a leghatározottabban szembe kell szállni. Itt nincs mód az érvek és ellenérvek bővebb kifejtésére, de utalunk arra, hogy a kínvallatás vagy a hozzá kapcsolódóan tiltott magatartások – amelyek közül egyesek a hazai gyakorlatban is megjelentek: pl. indokolatlan éjszakai kihallgatás, kámzsa húzása az előállítottak fejére, stb. – bármilyen elterjedése beláthatatlan veszélyeket hordoz a demokratikus jogállamiság egészére, miközben a legszűkebb szakmai értelemben sem kecsegtet eredménnyel.

Fontos tudni, hogy a rendőrségi törvény 16. §-ának (3) bekezdése értelmében *a rendőr nem alkalmazhat kínzást, kényszervallatást, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódot, az erre vonatkozó utasítást köteles megtagadni. A rendőr az ilyen magatartás tanúsítójával szemben, annak megakadályozása érdekében, a szolgálati beosztására, a rendfokozatára, személyére tekintet nélkül köteles intézkedni.* Ez azt jelenti, hogy az ilyen megnyilvánulások esetében nem csupán a megengedhetetlen módszert alkalmazó rendőr felel, hanem az is, aki nem akadályozta meg azok bekövetkezését. A Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 3/1995. (III.1.) BM. rendelet 54. §-a (7) bekezdésének értelmében nem minősül embertelen, megalázó bánásmódnak valaki fekvő helyzetben történő megbilincselése, ha arra támadása vagy erőszakos magatartása miatt kerül sor. Ebből logikusan következik, hogy amennyiben az illető nem viselkedik a leírt módon, akkor a földön fekvő nem bilincselhető meg az említett módon. Minden olyan bilincselés, valamint más kényszerítés sérti az emberi méltóságot, amelyet nem az elengedhetetlenül szükséges esetekben vagy módon alkalmaznak (pl. beteg orvos bilincsben történő végigvezetése saját kórházában, édesanya megbilincselése a kiskorú gyermek előtt, stb.). Ha bármi hasonlót észlel az esélyegyenlőségi szakember, akkor haladéktalanul meg kell tennie a szükséges lépéseket (panasz a rendőrség ellen, konzultáció jogással a további teendőkről).

Alkotmányos elvről lévén szó, teljesen természetes, hogy ez a tilalom mind a büntetőeljárásban, mind pedig azon kívül érvényesítendő.

További alkotmányos elv a bírósághoz fordulás joga, a jogok és kötelesek törvény által felállított, független és pártatlan igazságszolgáltatás keretében, nyilvános tárgyaláson történő elbírálása. Ez az elv – a fentiekkel szemben – már nem abszolút, teljesen korlátozhatatlan előírásokban ölt testet. Vannak törvényi lehetőségek az ügyek bíróságon kívüli rendezésére, a nyilvánosság meghatározott okokból történő kizárására is.

Ugyancsak fontos az ártatlanság védelmének elve, amelyet az alkotmány 57. §-ának (2) bekezdése a következőképpen fogalmaz meg: *A Magyar Köztársaságban senki sem tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata nem állapította meg.* Hozzá kell tenni: a megfogalmazás szó szerinti értelmezésével szemben ez a szabály nem csupán a büntetőeljárásra irányadó, hiszen közvetlenül sérti például egy olyan sajtóközlemény, amely valakit gyilkosnak vagy éppen terroristának nevez anélkül, hogy ezt bármikor jogerős bírói döntés megállapította volna róla. Ugyanígy irányadó az ártatlanság védelme minden olyan eljárásban, amely az egyén becsületét is érintő felelősségének megállapítására irányul (szabálysértési, fegyelmi eljárás). Szűk körben értelemszerű kivételek megengedettek, ilyen például rágalmozási ügyekben az állítások valóságtartalmának bizonyítása a vádlott által.

Lényeges garanciát rögzít az alkotmány 57. §-ának (3) bekezdése, amikor kimondja, hogy a büntetőeljárás minden szakaszában megilleti a terheltet a védelem joga. Ezt alaki és anyagi értelemben vett jogokra szokták bontani. Az előbbi mindenekelőtt a védő választásának lehetőségét tartalmazza, de ide sorolható a terhelt (a nyomozásban gyanúsított, a bírósági szakban vádlott, a jogerős elmarasztaló határozatot követően elítélt) észrevételezési, kérdésesi joga, valamint az utolsó szó joga is.

Az alaptörvény 57. §-ának (4) bekezdése a jogbiztonság egyik alapvető követelményét erősíti meg, amely szerint senkit nem lehet bűnösnek nyilvánítani és büntetéssel sújtani olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog szerint nem volt bűncselekmény. Megjegyzendő mindamellett, hogy büntetésnek akkor sincs helye, ha akkor büntetendővé nyilvánították a magatartást, az elbíráláskor azonban már nem minősül ilyennek. Ugyancsak fontos, hogy ebben az esetben is egy általánosabb szabály konkrét megfogalmazásáról van szó. A büntetőjog alkalmazásán kívül is igaz, hogy a jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé [a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 12. §-ának (2) bekezdése].

Ugyancsak fontos, minden eljárásra érvényes elvet határoz meg az alkotmány 57. §-ának (5) bekezdése, amely kimondja, hogy a törvénynek megfelelően mindenkit megillet a jogorvoslathoz való jog a bírósági, közigazgatási és más hatósági döntések ellen. E jog alól is van kivétel. A szabály az, hogy magában a döntésben (határozatban) kell tájékoztatni az érintetteket a jogorvoslat lehetőségéről, illetőleg annak hiányáról.

A büntetőeljárás első szakasza a nyomozás. Ezen belül a terhelt (a nyomozás során: gyanúsított) számára meghatározó jelentősége lehet az első kihallgatásnak. Ekkor kell közölni, hogy milyen magatartása miatt milyen bűncselekmény elkövetésével gyanúsítják. A hatóság kötelessége, hogy közölje a terhelttel: nem köteles vallomást tenni, a hallgatás joga az egész eljárás során megilleti, de bármikor dönthet úgy, hogy vallomást tesz, akkor is, ha korábban a vallomástételt megtagadta. Figyelmeztetni kell arra is, hogy amit mond, illetőleg rendelkezésre bocsát, bizonyítékként felhasználható. A figyelmeztetést és

a terhelt válaszát jegyzőkönyvbe kell foglalni. A figyelmeztetés elmaradása esetén a terhelt vallomása nem használható fel bizonyítási eszközként. A törvény nem tiltja, hogy a nyomozó hatóság esetleg további megjegyzéseket fűzzön a gyanúsításhoz és akár arra is figyelmeztesse: az őszinte, feltáró, beismerő vallomás nyomatékos enyhítő körülmény lehet. Mondjuk ki nyíltan: a nyomozók általában szeretnék, ha az érintett személy vallomást tenne, ezért előfordulhat, hogy az említett figyelmeztetés gépiesen hangzik el, esetleg úgy, hogy a terhelt nem is érti pontosan: miről van szó.

Az esélyegyenlőségi szakemberek feladata, hogy a jogban kevésbé járatos, kiszolgáltatott helyzetben lévő embereknek segítsenek. Az első terhelti kihallgatással kapcsolatban javasolható, hogy az érintetteket alapvető jogaik gyakorlására hívják fel. Ez azt jelenti, hogy nem kell vallomást tenni addig, amíg a védő személyéről (meghatalmazás vagy kirendelés) útján nem gondoskodnak, de mindenképpen célszerű legalább jogi tanácsot kérni. Ez azt jelenti, hogy a gyanúsítás közlését és a figyelmeztetéseket követően – hacsak nem teljesen biztos a terhelt a jogi helyzet megítélésében és a tényállásban – lehet jelezni, hogy a vallomástétel kérdésében később születik döntés. Ha pedig van rá lehetőség, akkor a gyanúsítottként történt idézésre való megjelenéskor legyen ügyvédi képviselő. Mindentől függetlenül fontos felhívni a terhelt figyelmét: alaposan olvassa el a jegyzőkönyvet, és csak azt írja alá, ami valóban megfelel az általa elmondottaknak. Természetesen nem vádoljuk a nyomozó hatóságokat hamisítással, de tudni kell, hogy a törvény nem ír elő szó szerinti jegyzőkönyvezést, óhatatlanul adódhat tehát félreértés, esetleg pontatlan fogalmazás. Arról is szükséges tájékoztatni a terheltté vált személyeket, hogy joguk van megismerni az eljárás során keletkezett iratokat, azokról másolatot kapni. Ez a jog a nyomozás befejezéséig korlátozható. Fontos az is, hogy a bűnügyi költségeket (pl. szakértők díja, tanúk költségtérítése, stb.) az elmarasztalt terhelt köteles viselni, ha azonban vagyona és jövedelme alapján arra előreláthatóan nem lenne képes, akkor személyes költségmentességet kérhet.

Ha a terhelt előzetes letartóztatására kerülne sor, akkor az esélyegyenlőségi szakember dolga megnehezedik, másrészt adott esetben szerepe megnő, hiszen a vélt vagy valós sérelmek (beleértve a család, a hozzátartozók helyzetét is) miatt különösen szükséges lehet a segítségnyújtás. Altalánosságban azt lehet mondani, hogy az ilyenkor kötelezően kirendelt vagy meghatalmazott védővel, illetőleg a családdal célszerű konzultálni, ügyészi, illetőleg – a vádemelés után – bírói engedéllyel azonban maga az esélyegyenlőségi szakember is tarthatja a terhelttel a kapcsolatot.

Természetesen nem csupán a terheltnek, hanem adott esetben a sértettek, a magánfelek, vagy egyéb érdekeltnek segítségére is szükség lehet. Sértett az, akinek jogát vagy jogos érdekét a cselekmény sértette vagy veszélyeztette. Meg kell jegyezni, hogy a hatóságok és a bíróságok gyakran leszűkítik a sértettként elismert személyek körét a cselekmény által közvetlenül – hátrányosan – érintettekre. Példaként említhető, hogy a felszámolás alatt álló gazdasági társaságok esetében, a társaság ellen elkövetett cselekményekre vonatkozóan a felszámoló, illetőleg képviselőjének perbeli jogait ismerik el, holott nyilvánvalóan sérthette

a cselekmény a korábbi tulajdonosok – vagy akár a gazdasági partnerek - jogos érdekeit is. Lényeges lehet ezért már az is, hogy valakinek a sértetti jogállását elismertessük. Magánfél az, aki polgári jogi igényt érvényesít a büntetőperben, ami tipikusan vagyoni követelés, amely a cselekmény miatt keletkezett. Egyéb érdekelt az, akinek jogára vagy jogos érdekére az eljárásban hozott határozat hatással lehet (például olyan vagyontárgy elkobzása, amely a büntető ügyben nem szereplő személyhez is kapcsolódik, esetleg biztosítékkal adták a vele kötött szerződéshez). Amit tudni kell: a sértettnek, a magánfélnek és az érdekeltnek is van lehetősége jogi képviseletre, a tanácsadás vagy konzultáció mindenképpen szükséges azokban az esetekben, ahol az ügyhöz valakinek fontos érdeke fűződik. Ilyenkor célszerű ügyvéd vagy jogász segítségét igénybe venni, megjegyzendő azonban, hogy maguk a hatóságok és bíróságok is kötelesek megadni a megfelelő tájékoztatást.

Megjegyzendő végezetül, hogy gyakran előfordul: a tanúként idézett személyeknek is szükségük van jogi segítségre. Különösen így van ez akkor, ha valamilyen módon maga a tanú is kapcsolódik a cselekményhez, magyarul: nem zárható ki, hogy a későbbiekben esetleg terhelt válik belőle. A törvény értelmében a tanúnak is joga van ügyvéddel megjelenni, az őt segítő jogász tanácsaira támaszkodni. Ettől függetlenül tudnia kell a tanúnak, hogy vallomást tennie – ellentétben a terhelttel – köteleesség, azonban vannak a törvényben meghatározott kivételek. Ezekre a tanút kihallgatása előtt figyelmeztetni kell. A jegyzőkönyvvel és annak aláírásával kapcsolatban ugyanazt célszerű szem előtt tartani, amit a terhelti jogoknál említettünk. A válaszadás kötelezettsége alóli kivételek közül kiemelés érdemel az önvád tilalma, ami azt jelenti, hogy minden olyan kérdésben megtagadható a nyilatkozat, amelyben a tanú saját magát vagy hozzátartozóját bűncselekmény elkövetésével vádolhatná.

A tanú jogai közül célszerű felhívni a figyelmét arra a törvényi szabályra, hogy kérelmére a megjelenésével felmerült költséget a külön jogszabályban meghatározott mértékben az eljáró bíróság, ügyész vagy nyomozó hatóság megállapítja, és megtéríti. Erre a tanút az idézésben, valamint a kihallgatásának befejezésekor figyelmeztetni kell. Fontos az is, hogy az esetleges bosszútól vagy befolyásolástól féltő tanú kérheti személyes adatainak, kivételesen indokolt esetben még nevének is a zárt kezelését, ami azt jelenti, hogy a terhelt, védők és mások sem ismerhetik meg ezeket az adatokat. Amennyiben pedig saját vagy hozzátartozói életét, testi épségét, szabadságát veszélyeztetné a terhelt részéről történő azonosítása – és az ügy egyéb körülményei is szükségessé teszik -, akkor ennél is nagyobb védelmet kérhet, a tárgyaláson nem is kell megjelennie. Oltalmazása érdekében egyéb intézkedéseket is kérhet, a rendőrség ma már rendelkezik azokkal a jogi és fizikai eszközökkel is, amelyekkel hatékonyan meg tudja oldani a veszélyeztetett tanúk védelmét. Megjegyzendő egyébként, hogy ez a védelem adott esetben az eljárás más szereplőit, még a terheltet is megilleti, amennyiben rájuk nézve áll fenn az eljárással összefüggő súlyos személyi veszélyeztetettség.

Amennyiben szükséges, a hatóság számára előírt figyelmeztetésen, illetőleg azt megelőzően is fel kell hívni a tanú figyelmét arra, hogy aki

bíróság vagy más hatóság előtt az ügy lényeges körülményére valótlán vallomást tesz, vagy a valót elhallgatja, hamis tanúzást miatt büntendő. Ez a bűncselekmény akár gondatlanul is elkövethető, vagyis a felelősség nem hárítható el egyszerűen azzal, hogy a tanú valamiről nem tudott (ha egyébként tudnia kellett).

Nem tartozik ugyan a büntetőeljáráshoz, de az összefüggések miatt itt szükséges utalni a bűncselekmények áldozatainak segítéséről és az állami kárenyhítésről szóló 2005. évi CXXXV. törvényre, amelynek alapján az állam érdekvédelmi-érdekképviselői, pénzügyi és szakjogászai szolgáltatásokkal segíti a sértetteket. Az érdekérvényesítés elősegítése keretében a megyei (fővárosi) igazságügyi hivatal áldozatsegítő szolgálatai az áldozatot a szükségletének megfelelő módon és mértékben hozzásegítik alapvető jogai érvényesítéséhez, az egészségügyi, egészségbiztosítási ellátások és a szociális ellátások igénybevételehez. Azonnali pénzügyi segélyként a területi áldozatsegítő szolgálat fedezi az áldozat lakhatással, ruházkodással, étellel és utazással kapcsolatos, valamint a gyógyászati és kegyeleti jellegű rendkívüli kiadásait akkor, ha a bűncselekmény következtében az áldozat ezen kiadások megfizetésére nem képes. A segély legmagasabb összege a tárgyévet megelőző második év - a Központi Statisztikai Hivatal által közzétett - nemzetgazdasági bruttó havi átlagkeresetének 43 százaléka. Az érdekérvényesítés elősegítése és az azonnali pénzügyi segély a rászorultság vizsgálata nélkül térítésmentesen jár az áldozatnak. A szakjogászai segítségnyújtásra külön törvényben (a jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX törvényben) meghatározott feltételek esetén jogosult az áldozat.

3. Egyéb eljárások

Amint arról szó volt, a rendőrség büntetőeljáráson kívüli, és az állampolgárokat érintő (tehát nem a közte és például az adóhatóság között fennálló) tevékenysége lényegében teljes egészében közigazgatási működés.

A Ket. hatálya alá tartozik az ügy, amennyiben a rendőrség a büntetőeljáráson kívül hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy kötelességet állapít meg, adatot, tény vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet vagy hatósági ellenőrzést végez. Az ilyen hatósági eljárásban ügyfél az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek (amelynek) jogát, jogos érdekét vagy jogi helyzetét az ügy érinti, akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire (amelyre) nézve - tulajdonát, jogait és vagyontárgyait is ideértve - a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz. A törvény részletes ismertetésére terjedelmi okokból nem vállalkozhatunk, azonban javasoljuk annak behatóbb tanulmányozását, hiszen szabályaival – a büntetőeljárás jog rendelkezéseivel ellentétben – szinte mindenki kapcsolatba kerül, másrészt itt az esélyegyenlőségi szakember szükség esetén akár képviselőként is eljárhat, hiszen a meghatalmazás nincs jogi végzettséghez, ügyvédi vagy más minőséghez kötve.

A törvényben meghatározott alapelvek közül említést érdemel a tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog és az eljárás során az anyanyelv használata.

latának joga. A közigazgatási hatóság a nem jogszabályszerű eljárással az ügyfélnek okozott kárt a polgári jog szabályai szerint megtéríti. A közigazgatási hatóság az ügyfél és az eljárás más résztvevője számára biztosítja, hogy jogaikról és kötelezettségeikről tudomást szerezzenek, és előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását. A közigazgatási hatóság a jogi képviselő nélkül (az esélyegyenlőségi szakember képviselete nem jogi képviselet) eljáró ügyfelet tájékoztatja az ügyre irányadó jogszabály rendelkezéseiről, az őt megillető jogokról és az őt terhelő kötelezettségekről, illetve a kötelezettség elmulasztásának jogkövetkezményeiről, továbbá a természetes személy ügyfél részére a jogi segítségnyújtás igénybevételeinek feltételeiről.

A közigazgatási hatóság az ügyfeleknek és képviselőiknek, valamint más érdekelteknek biztosítja az iratbetekintési jogot, jogszabályban meghatározott esetben közmeghallgatást tart, és döntését az ügyfelekkel közli.

Az ügyfél köteles jóhiszeműen eljárni. Magatartása nem irányulhat a hatóság megtévesztésére vagy a döntéshozatal, illetve a végrehajtás indokolatlan késleltetésére. Az ügyfél jóhiszeműségét az eljárásban vélelmezni kell, a rosszhiszeműség bizonyítása a hatóságot terheli.

Korszerű rendelkezése a Ket-nek, hogy lehetővé teszi az elektronikus ügyintézés bevezetését, ami több területen már meg is valósult.

A Ket. szabályai a mondottak szerint elvileg átfogják a rendőrségnek az embereket érintő, büntetőeljáráson kívüli működését, egyes területeken azonban a tevékenység jellege (intézkedések, kényszerítő eszközök), illetőleg az ügyféli jogok gyakorlásához szükséges információ hiánya (titkos eszközök alkalmazása) miatt gyakorlatilag – különösen a nem jogász esélyegyenlőségi szakembernek – nehéz a közigazgatási eljárás általános előírásaira hivatkozni. Vannak azonban az alkotmányban rendőrségi törvényben és más jogszabályokban rögzített olyan elvek és rendelkezések, amelyek ilyenkor is eligazítást, támpontot adhatnak a jogvédelmi és esélyegyenlőségi munkában.

A rendőrségi eljárások egyik sajátossága az, hogy az alapvető alkotmányos jogokat is érintő beavatkozás igen gyakran nem a Ket-ben (és a korábbi szabályozásban is) alaptípusnak tekintett határozat, hanem az intézkedés formáját ölti. Ez azonban nem lényegi tartalmában, hanem csupán megjelenési formájában különbözik a határozattól. Szamel Lajos szerint „Az intézkedés olyan, nem írásban kibocsátott érdelemi határozat, amely azonnali végrehajtási (az intézkedésnek engedelmességi) köteleességgel jár. Az intézkedés a rendészetben a leggyakoribb egyedüli döntési forma, míg az igazgatásban másutt kivételesnek mondható” (Szamel, 1992:15). Hozzá kell tenni: az azonnali végrehajtási (engedelmességi) köteleességhez kapcsolódóan kényszerítő eszközök állnak a rendőrség rendelkezésére, amelyek alkalmazása a legalapvetőbb jogokat érinti, jogi megítélésük és a vélt vagy valódi sérelmek orvoslásának módja azonban ugyancsak nehezen illeszthető a közigazgatási eljárás jelenlegi gyakorlatába.

Mindezekre vonatkozóan a rendőrségi törvény 15. §-ában foglalt szabály jelentőségét kell hangsúlyozni: „A rendőri intézkedés nem okoz-

hat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával. Több lehetséges és alkalmas rendőri intézkedés, illetőleg kényszerítő eszköz közül azt kell választani, amely az eredményesség biztosítása mellett az intézkedéssel érintettre a legkisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással jár”.

Ez a rendelkezés valójában a szükségesség és arányosság elvének sajátos megfogalmazása. Az Emberi Jogok Európai Bírósága és a magyar Alkotmánybíróság kissé szigorúbban határozta meg azokat az alkotmányos követelményeket, amelyek az alapvető jogok bármely rendőri vagy egyéb közhatalmi korlátozásához kapcsolódnak.

Alapfeltétel mindenképp a törvényi felhatalmazás szükségessége. Ez azt jelenti, hogy nincs lehetőség az alkotmányosság tartalmi elvárásainak megfelelő jogosítvány hiányában a szabadság korlátozására. A szükségesség mindenképp azt jelenti, hogy az adott korlátozásnak alkalmasnak kell lennie a törvényes, alkotmányos cél elérésére. Az állam akkor nyúlhat valamely alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el [26/2004 (VII.7.) AB határozat]. Másképpen fogalmazva: kényszerítő oknak kell fennállnia minden olyan közhatalmi beavatkozáshoz, amely a személy alapjogainak korlátozását célozza vagy eredményezi. További követelmény, hogy az alapjogi korlátozás feleljen meg az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással, a rendészeti fellépés ne okozzon nagyobb hátrányt - akár jogilag, akár ténylegesen -, mint amely bekövetkezett volna a közbelépés hiányában.

A közigazgatás hagyományos rendjébe nehezen illeszkedő, ámde az alapjogokat mélyen érintő másik rendőri működési terület a titkos információgyűjtés. Ezzel összefüggésben az adatkezelés szabályaira hívjuk fel a figyelmet, bár hangsúlyozni kell, hogy e szabályok a rendőri munka egészére irányadók, a jogok képviselője és érvényesítésük segítése során tehát mindenütt figyelemmel kell lenni rájuk.

4. Rendőrségi adatkezelés

A legfontosabb, elvi jelentőségű ajánlásokat a rendőrségi adatok (automatikus, de bármilyen adatkezelésre kiterjeszhető) kezeléséről az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 1987 szeptemberében fogadta el [R (87) 15], majd ugyanazon szervezet Parlamenti Gyűlése fogalmazott meg további követelményeket a miniszteri bizottsági dokumentum tartalmával összhangban [Recommendation 1181 (92)]. Az előbbi ajánlások értelmében rendőrségi célból adatok gyűjtését arra a legszükségesebb mértékre kell korlátozni, amely a valóságos veszély megelőzését vagy meghatározott bűncselekmény üldözését szolgálja. A tárolt adatokat lehetőség szerint el kell különíteni azok pontossága és megbízhatósága szerint, a tényeken alapuló adatokat különösen el kell választani a véleményen vagy személyes becslésen alapuló adatoktól. Ugyancsak szeparálni kell a belső igazgatás céljából tárolt adatokat és ügyelni arra, hogy ezekre nem vonatkoznak a rendőrségi célú adatok kezelésének szabályai. A Parlamenti Gyűlés ajánlásai kiemelik a személyek jogát a róluk kezelt adatok megismerésére, az érintetti

jogok gyakorlásának sérelme esetén pedig a független fórumnál kezdeményezhető jogorvoslatra.

Az alkotmány és az Alkotmánybíróság fontos döntései alapján született meg a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény. Ennek szabályai a rendőrségi munkára is irányadók azokkal az eltérésekkel, amelyek az egyes működési területekkel összefüggő (pl. idegenrendészet) jogszabályokban, de mindenekelőtt magában a rendőrségi törvényben található meg. Általános követelményként fogalmazható meg, hogy a célhoz kötöttség, az adatminőség, az adatbiztonság elveinek feltétel nélkül, az érintetti jogok biztosításának pedig a szükséges és arányos, törvényen alapuló korlátozás mellett a rendőrség adatkezelésében is érvényesülniük kell.

A titkos információgyűjtés 63. § lehetséges okait és céljait a rendőrségi törvény 63.§-ának (1) bekezdése jelöli ki. Eszerint a rendőrség *„bűncselekmény elkövetésének megelőzésére, felderítésére, megszakítására, az elkövető kilétének megállapítására, elfogására, körözött személy felkutatására, tartózkodási helyének megállapítására, bizonyítékok megszerzésére, valamint a büntetőeljárásban részt vevők és az eljárást folytató hatóság tagjainak, az igazságszolgáltatással együttműködő személyek védelme érdekében - törvény keretei között - titokban információt gyűjthet”*. Ez a leírás meglehetősen általános, sajnos a törvény egyéb szabályai sem vizik végig azt az egyáltalában nem lényegtelen különbséget, hogy megelőzés esetében még a bűncselekmény elkövetésének egyszerű gyanúja sem áll fenn, míg elkövetőről csak akkor beszélhetünk, ha megállapították az illető bűnösségét, ez pedig a már említett elv – az ártatlanság vélelme – jegyében kizárólag jogerős bírói határozatban mondható ki. Megjegyzendő, hogy hasonló eljárást titkos adatszerzés néven a büntetőeljárás törvény is szabályoz.

A rendőrségi törvény ismeri a bírói engedélyhez kötött, illetőleg az ilyen döntést nem igénylő titkos információgyűjtés eseteit. Az utóbbiakra vonatkozóan a jogalkotó nem tartotta szükségesnek az egyének és közösségeik jogvédelmi garanciáinak beépítését, mivel megítélése szerint a visszaélés veszélye nem túlságosan nagy, másrészt kiemelkedő érdek fűződik a bűncselekmények leleplezéséhez.

Az adatkezelésre vonatkozó rendelkezések közül kiemelendő, hogy a bűnüldözési és az államigazgatási feladatokhoz kapcsolódó adatokat elkülönítetten kell kezelni. A nyilvántartásokból és az alapjául szolgáló iratokból személyes adat az érintetten kívül a törvényben meghatározott adatkörben a hatósági eljárással érintett személyre vonatkozóan az eljáró szerv részére - külföldre nemzetközi kötelezettségvállalás alapján - az eljárás lefolytatása érdekében szolgáltatható ki. A rendőrség adatkezelési rendszereiből más szervezet vagy személy részére is szolgáltatható adat, ha az adat igényléséhez fűződő jogot igazolják. A rendőrség a feladatainak ellátásához más adatkezelési rendszerekből - a felhasználás céljának megjelölésével - adatokat vehet át. Az adatátvétel tényét mind az adatátadó, mind az adatátvevő szervnél dokumentálni kell. Bűnüldözési célból gyűjtött és tárolt személyes adatokat csak bűnüldözési célból lehet felhasználni. Ezt a fontos korlátozást gyengíti azonban, hogy maga a törvény a bűnmegelőzést is a

bűnüldözés körébe vonja, holott a kettő között nem csupán fogalmilag, hanem a jogok védelme szempontjából is lényeges különbség van. Az ilyen értelemben felfogott – tehát a megelőzést is magában foglaló – bűnüldözési feladatok ellátása érdekében a rendőrség más szervek által kezelt személyes adatokhoz hozzáférhet, azokat a célnak megfelelően használhatja. A rendőrségi adatkezelés során a tényeken alapuló adatokat meg kell különböztetni a következtetésen, véleményen vagy becslésen alapuló adatoktól. Különleges adat csak a konkrét cselekménnyel közvetlenül összefüggően kezelhető. Nem világos azonban, hogy megelőzési célú adatkezelés esetében mi tekinthető konkrét cselekménynek.

A rendőrségi adatot kezelő szerv vezetője gondoskodik a személyes adatok körében a jogosulatlan hozzáférés, közlés, megváltoztatás vagy törlés megelőzéséről, illetőleg a törlés megakadályozását biztosító technikai és logikai védelemről. A rendőrségi adatot kezelő szerv gondoskodik arról, hogy az érintett a róla vezetett adatok tartalmát a törvények keretei között megismerhesse, jogait gyakorolhassa.

Az adatkezeléssel összefüggésben nem csupán a személyes adatok védelme, hanem a közérdekű adatok nyilvánossága is fontos, az esélyegyenlőségi szakemberek munkájának segítésére is felhasználható követelmény. Közérdekű adat minden olyan, bármely formában rögzített információ vagy ismeret, amelyet állami szervek vagy önkormányzatok, illetőleg más közfeladatot ellátó szervek kezelnek és nem minősülnek személyes adatnak. Az ilyen adatok bárki számára hozzáférhetők, amennyiben pedig más forrásból nem állnának rendelkezésre, úgy a kezelőtől lehet kérni azok kiadását, az alapul szolgáló dokumentumok másolataival együtt. Bűnüldözési adatkezelés esetében azonban a belügyminiszter, az országos rendőrfőkapitány vagy a rendőrfőkapitány a rendőri intézkedés tervezetével, a rendőrség egyes belső szervezeti egységeivel és technikai eszközeivel összefüggő - valamint bűncselekménnyel kapcsolatban a nyomozó szerv vezetője is - közérdekű adatok nyilvánosságra hozatalához a hozzájárulást bűnüldözési, bűnmegelőzési célból megtagadhatja.

III. Rendőrség és diszkrimináció

Az esélyegyenlőségi szakemberek képzésének sajátos céljai, de a jelenség fontossága miatt is külön fejezetben, kissé részletesebben foglalkozunk a rendőrség és a diszkrimináció összefüggéseivel, a hátrányos megkülönböztetés sajátos okaival és körülményeivel, valamint az ellene történő fellépés lehetőségeivel.

A magyar alkotmány a 70/A. § (1) bekezdésében kimondja, hogy: „A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül”.

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint [9/1990. (IV. 25.) AB határozat] a diszkrimináció tilalma nem jelenti minden, még a végső soron nagyobb társadalmi egyenlőséget célzó megkülönböztetés tilalmát. Csupán arról van szó, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, azaz egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, senkinek nem sérthető meg az emberi méltósága, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni körülmények azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.

Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőségről szóló 2003. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: esélyegyenlőségi törvény) részletesebben szabályozást ad a diszkrimináció fogalmáról és az ellene történő fellépésről is. A törvény 1. §-a értelmében a Magyar Köztársaság területén tartózkodó természetes személyekkel, ezek csoportjaival, valamint a jogi személyekkel és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekkel szemben azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell eljárni. Az egyenlő bánásmódra, valamint az esélyegyenlőségre vonatkozó meghatározások és rendelkezések irányadóak az egyéb jogszabályokban szereplő hasonló tárgyú előírások értelmezése és alkalmazása során is.

Az esélyegyenlőségi törvény meghatározza a **közvetlen** és a **közvetett hátrányos megkülönböztetés** fogalmát, tiltja a **zaklatást**, jogellenes **elkülönítést** és a **megtorlást** a diszkrimináció alapját képező minőségekkel összefüggésben. Közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek tekintendő a törvény értelmében az olyan rendelkezés, amelynek eredményeként egy személy vagy csoport valós vagy vélt neme, faji hovatartozása, bőrszíne, nemzetisége, nemzeti vagy etnikai kisebbséghez való tartozása, anyanyelve, fogyatékosága, egészségi állapota, vallási vagy világnézeti meggyőződése, politikai vagy más véleménye, családi állapota, anyasága (terhessége) vagy apasága, szexuális irányultsága, nemi identitása, életkora, társadalmi szár-

1. A rendőrségi diszkrimináció lehetséges megnyilvánulási módjai

2. Példák a diszkriminatív rendőri gyakorlatból

mazása, vagyoni helyzete, foglalkoztatási jogviszonyának vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyának részmunkaidős jellege, illetve határozott időtartama, érdekképviselőhez való tartozása, illetőleg egyéb helyzete, tulajdonsága vagy jellemzője miatt részesül más, összehasonlítható helyzetben levő személyhez vagy csoporthoz képest kedvezőtlenebb bánásmódban. Közvetett hátrányos megkülönböztetésnek minősül az a közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek nem minősülő, látszólag az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő rendelkezés, amely az előzőekben meghatározott tulajdonságokkal rendelkező egyes személyeket vagy csoportokat más, összehasonlítható helyzetben lévő személyhez vagy csoporthoz képest lényegesen nagyobb arányban hátrányosabb helyzetbe hoz.

Zaklatásnak minősül az az emberi méltóságot sértő magatartás, amely az érintett személynek a megkülönböztetés alapjául szolgáló tulajdonságával függ össze, és célja vagy hatása valamely személlyel szemben megfélemlítő, ellenséges, megalázó, megszegyenítő vagy támadó környezet kialakítása. Jogellenes elkülönítésről akkor beszélhetünk, ha egyes személyeket vagy csoportokat tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indok nélkül elválasztanak másoktól, még akkor is, ha egyébként a bánásmódban nem tesznek különbséget. A megtorlás olyan magatartás, amely az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt kifogást emelő, eljárást indító vagy az eljárásban közreműködő személlyel szemben ezzel összefüggésben jogsérelmet okoz, jogsérelem okozására irányul vagy azzal fenyeget.

A jelenség kezelése során tisztában kell lenni azzal, hogy az előítéletesség és az azon alapuló megnyilvánulások a világ valamennyi rendőrségénél előfordulnak.

A rendőrség és a cigányság viszonyát vizsgálta Martti Grönfors Finnországban. Megállapításai szerint a rendőrök - nem is titkoltan - más elbánásban részesítik a cigányokat, mint a társadalom többi tagjait. A cigányság egész létformáját abnormálisnak, tehát leküzdendőnek tekintik. A rendőrök közül igen sokan szélsőséges, fasiszta nézeteket vallanak a kisebbségi kérdés megoldásáról (Grönfors, 1981).

1981-ben a londoni Brixton negyedben véres és nagyszabású összecsapások voltak a zömmel színesbőrű helyi lakosság és a rendőrség között. Az események kivizsgálására kiküldött Scarman –bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a súlyos konfliktusok egyik forrása a bűnözés visszaszorítását célzó, a kisebbségek problémáira azonban érzéketlen rendőri akciók sorozata volt, ami legalábbis közvetett diszkrimináció jelenlétére utalt.

1993-ban Londonban megöltek egy Stephen Lawrence nevű színesbőrű fiatalembert. Az emberölés hátterében egyértelműen faji indítékok húzódtak meg. A nyomozás kudarcba fulladt. A rendőrségi mulasztások kivizsgálására megalakult McPherson Bizottság kimondta – és adatokkal, érvekkel alá is támasztotta -, hogy nem egyes rendőrök véletlenszerű hibájáról van szó: a szervezetben belül **intézményes rasszizmus** honosodott meg. Ez nem azt jelenti, hogy a rendőri vezetés valamiféle fajgyűlölő gyakorlatot követel meg az

állománytól, de azt mindenképpen, hogy a társadalomnak a kisebbségekkel szembeni előítéletei, időnként rasszizmusba hajló felfogása megjelenik a rendőri munkában is.

Különösen súlyos eset történt az amerikai Milwaukee-ban 1991-ben. Egy 14 éves laoszi fiút brutálisan megkínzott és szexuális aberrációkra kényszerített egy férfi, aki hasonló cselekmények miatt egyébként éppen próbaidejét töltötte. A fiúnak meztelenül, a vele történtek félreérthetetlen külső jegyeivel sikerült megmenekülnie. Két hölgy talált rá, akik értesítették a rendőrséget és megakadályozták, hogy az időközben a keresésére indult férfi hazakényszerítse őt magához. A rendőrség rövid és rendkívül felületes vizsgálatot követően azonban visszavitte a fiút kínzójához. A későbbiekben kiderült, hogy a kínzások és szexuális visszaélések folytatódtak, majd az illető a gyermeket kegyetlenül meggyilkolta. A házkutatás és a nyomozás során megállapították, hogy a férfi hasonlóan súlyos bűncselekmények sorozatát követte el. A polgármester vizsgálatot rendelt el a tragikus következményekkel járó rendőri mulasztások, illetőleg hibák kivizsgálására. Az e célból kirendelt bizottság megállapította, hogy a rendőrfőnök helyes irányba, a közösségi rendőrség filozófiájának követésére próbálta terelni a szervezet gyakorlatát, azonban a hivatalában töltött két év nem volt elegendő ahhoz, hogy elődje ezzel ellentétes politikáját és annak az állományra gyakorolt hatását ellensúlyozni tudja. Még középvezetői szinten is tovább élt az a korábbi felfogás, amely szerint a közbiztonság védelme során a „jó emberek”, vagyis a középosztály igényeit kell kiszolgálni, a többiek a szemétre valók. Lényeges megállapítása a Milwaukee-i vizsgálóbizottságnak, hogy egyértelmű összefüggés mutatkozott a rendőröknek a lakosság felé tanúsított magatartása és a testületbe való felvétel gyakorlata között. Magyarul: a válogatás során ugyanazok az antidemokratikus, rasszista szempontok érvényesültek, amelyek a hivatkozott ügyben is felfedezhetők voltak (Kappeler-Sluder-Alpert, 1994:75-87).

Kevésbé szembeötlő, de igaz: a rendőri diszkrimináció egyik legsúlyosabb, és igen gyakori megnyilvánulása az, hogy a társadalmilag egyébként is kiszolgáltatott rétegek és csoportok, illetőleg azok tagjai nem részesülnek megfelelő védelemben. Különösen óvakodik a rendőr a csoporton belüli konfliktusokba való beavatkozástól. Kialakul az a felfogás, hogy az erőszak az afrikai amerikaiak, a romák és más kisebbségek közösségeiben az élet természetes velejárója, nem kell vele foglalkozni (Niederhoffer, 1967). Természetesen ebben közrejátszik az, hogy a zárt közösségek normái valóban rendkívül erősek, így a kívülről történő behatolás igen nehéz. Létrejön tehát egyfajta „gyarmatosító” szemlélet: a kisebbségek jogsértései csupán a többség érdeksérelme - a rendőrség mindig ilyennek tekinti saját munkájának akadályozását - esetén váltják ki a rendőri reakciót.

Létezik mindamelllett aktív diszkrimináció is. A TÁRKI (Társadalomtudományi Kutatóintézet) 2005 júliusa és decembere között empirikus kutatást végzett a rendőri igazoltatások gyakorlatáról. A felmérés eredményeképpen megállapították, hogy a romákat gyakrabban igazoltatják mint a nem romákat. A megkérdezett rendőrök 47%-a úgy vélte, hogy van olyan rendőr, aki hajlamos bizonyos csoportokat (döntően a romákat) gyakrabban igazoltatni, ugyanakkor 92% szerint a rendőrök nem igazoltatnak aránytalanul sok romát. Az ellentmondás

feloldása valószínűleg abban van, hogy az aránytalanságot az indokolthoz viszonyítják, magyarul: úgy vélik, hogy a romákat gyakrabban igazoltathatják, de ez a romák által elkövetett jogsértésekhez képest nem aránytalan, vagyis nem indokolatlan. A rendőrök becslése szerint ezer igazoltatásból átlagosan mintegy 177 esetben kerül sor előállításra és büntetőeljárásra. Ha az igazoltatott roma, akkor másfélszer nagyobb annak az esélye, hogy előállítják, ezer igazoltatásból átlagosan kb. 260 esetben. Még kirívóbbak ezek a számok, ha működési területek szerinti bontásban nézzük: a közrendvédelemben dolgozók szerint átlagosan majdnem minden harmadik roma igazoltatottat előállítanak, ugyanúgy másfélszer nagyobb eséllyel, mint akkor, ha nem roma származású az illető, míg a közlekedésieknél egy romának ugyanakkora esélye van erre, mint bárki másnak (Pap-Simonovits,2006:10). A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda „fehér füzetek” című kiadványában sajnos számos példát találunk a romákkal szembeni rendőri diszkriminációra.

R. Miklós és H. Mihály D.-ben járt, egy vendéglőbe szerettek volna bejutni, ahol azonban zártkörű rendezvényt tartottak. A parkolóban próbálták kocsijukat beindítani, amikor egy piros személygépkocsiból kiszálló ismeretlen személy egy botszerű eszközzel (baseball-ütővel) bántalmazta őket. Tettét csak a 20-25 perc múlva megérkező rendőröknek indokolta meg: a két sértettet gyanúsította a házában elkövetett betöréses lopással. A rendőrök a sértetteket orvoshoz vitték, aki csak később, 1998. augusztus 25-i keltezéssel állított ki számukra látéletet, mely szerint R. Miklós nyolc napon belül gyógyuló enyhe agy- és fejfájást szenvedett. H. Mihálynál állcsont törésének gyanúját diagnosztizálta, melynek gyógytartamát szintén nyolc napon belül állapította meg. (A támadókat — akik nem romák — elengedték, ellenük eljárás ekkor nem indult.) Az orvosi vizsgálat után a sértetteket a Városi Rendőrkapitányságra előállították, ahol R. Miklóst két civil ruhás rendőr egy első emeleti szobába kísérte és hozzávetőleg három órán keresztül ütötte-rugdosta, közben személyére nézve lealacsonyító kifejezéseket használt (bűdös cigányok, k.... anyátok). A rendőrök a bejelentett lopással kapcsolatban kívántak vallomást kicsikarni tőle. Hajnali 4:30 körül hagyták abba bántalmazását, aláírtak vele egy papírt (tagadását tartalmazó gyanúsítottai vallomását, melynek tartalmát azonban ő nem tudta visszaidézni), kocsiba ültették és a városon kívül eső erdős területre vitték, ahol a kocsiból kitették, megbiztosítási kártyáját elvették és félig még mindig eszméletlenül magára hagyták. R. Miklós a bántalmazást követő mindkét orvosi vizsgálat során egybecsengően mondta el, honnan származnak sérülései. H. Mihály - mint később mondta - szerencsésen megúszta az incidenst: két fogdán töltött óra után szintén az első emeletre vitték, ahol bántalmazták és szidalmazták, fejét a vasszekrénybe verték,

A Roma Polgárjogi Alapítvány gyakorlatából megemlíthető egyebek mellett az a 2003-as ügy, amely ügy indult, hogy Gyöngyösön a Kórházban váratlanul elhunyt egy idős, vizsgálatra bevitt, 10 gyermekes cigány asszony. Gyermekei éppen látogatni indultak, amikor a hír megérkezett hozzájuk. A népes család jajveszékelve, hangosan siratta az elhunytat. A kórház dolgozói ettől megrettentek és ahelyett, hogy csillapították volna őket, vagy más helyet adtak volna a siratásra, „garázda viselkedés, hangoskodás miatt” rendőri segítséget kértek.

Idő közben a roma család tagjai már elindultak hazafelé a kórházban, amikor a rendőri készültség kiért. A rendőrök nem tájékozódtak az eseményekről, a helyzetről, hanem „megtorolni igyekeztek a bűncselekményt”, felszólítás nélkül ütlegetni kezdték a romákat, többet közülük előállítottak a rendőrségen, ahol az elmondások szerint szintén verték őket. Erről később látletek is születtek. A rendőrök úgy nyilatkoztak, hogy a romák támadtak rájuk, így azután az utóbbiak ellen indult büntetőeljárás.

Az ilyen és hasonló esetek leírása sajnos még hosszan folytatódná. Általánosságban jellemző, hogy a hatalom, a rendőrség az ilyen ügyekben ritkán ismeri el a felelősségét, még akkor is ha az meglehetősen nyilvánvaló. Előfordul természetesen, hogy az adott intézkedés vagy kényszerítő eszköz alkalmazása jogilag menthető, ilyenkor is vizsgálni kellene azonban a súlyos következményekkel járó beavatkozások előzményeit, az annak során elkövetett esetleges mulasztásokat. Tény mindenesetre, hogy a Magyarországgal szemben elfogultnak nem nevezhető nemzetközi szervezetek és egyéb intézmények szinte minden esetben kiemelik a rendőri brutalitás és a romákkal szembeni megkülönböztetés problémáit az emberi jogok tiszteletben tartásának vizsgálatát során. Jellemző az Egyesült Államok Külügyminisztériuma éves jelentésének megállapítása, amely szerint Magyarországra az emberi jogok tiszteletben tartása jellemző, néhány területen mégis aggályok merültek fel. Az anyag a részletesebb fejtegetések előtt kiemeli és pontokba szedi a legfontosabb kifogásokat:

- túlzott rendőri erőszak alkalmazása a gyanúsítottakkal, különösen a romákkal szemben
- kormányzati beavatkozás a közszolgálati médiák szerkesztői és személyzeti döntéseibe
- antiszemita megnyilvánulások
- nők és gyermekek elleni erőszak
- munkahelyi szexuális zaklatás
- emberkereskedelem
- társadalmi diszkrimináció a romák ellen

Hasonló megállapításokat tartalmaznak az ENSZ, az Amnesty International, a Human Rights Watch és számos más szervezet összefoglalói, jelentései. Ezek az adatok és következtetések alapvetően összhangban állnak a magyarországi jogvédő szervezetek tapasztalataival. A felsorolásból kiderül, hogy gyakorlatilag nincs olyan jelentősebb terület, amely ne függne össze az esélyegyenlőségi szakemberek működésével. Nem túlzás ezért azt állítani, hogy a diszkrimináció elleni fellépés, valamint az társadalmi egyenlőség előmozdítása nem csupán egy vagy több kisebbség érdekeit szolgálja, hanem a hazánkat ért jogos kritika miatt az egész ország nemzetközi megítélését, az ország alkotmányos kultúráját és önbecsülését javíthatja.

3. A rendőri diszkrimináció okai

Hangsúlyozni kell, hogy a diszkriminatív gyakorlat oka nem kizárólag a rendőrség tagjainak előítéletességében keresendő. Mivel a jogszabályokat a mértékadó többségi értékekhez és érdekekhez szabják, teljesen természetes, hogy azok kevésbé illenek a kisebbség sajátos viszonyaira. Ebből kiindulva logikusan fel lehet tételezni, hogy a periférikus csoportok tagjai nagyobb számban követnek el jogsértéseket, mint az "átlagemberek". Így valószínűsíthető, hogy a látható kisebbségek esetén a szűrőpróbaszerű igazoltatás inkább lesz "sikerese" (azaz jogsértés felderítésére vezető), mint másokkal szemben. Különösen így van ez ott, ahol a kisebbségi csoport tagjai egyébként nem élnek jelentősebb számban (Smith-Gray,1985:389). Ez az önmagában ésszerűnek tűnő rendőri magatartás azonban súlyos következményekre vezet.

Ha ugyanis feltételezzük, hogy a kisebbségi csoport tagjai magasabb arányban követnek el jogsértéseket mint a társadalmi átlag, és ezért a rendőrség gyakrabban ellenőrzi őket, akkor az ellenőrzések nagyobb száma következtében a latens bűncselekmények és egyéb normaszegések nagyobb arányban és számban válnak ismertté. Mivel pedig a kapacitások végesek, így e társadalmi csoportok fokozott ellenőrzése szükségképpen csökkenti az integrálódott rétegek rendőri kontrolljának mértékét és arányát, itt tehát a latens és ismertté vált jogsértések viszonyozása az ellenkező irányba mozdul el. Ebből azután a statisztika még riasztóbb, a kisebbségre nézve negatív képet rajzol, aminek következtében a rendőrségnek még nagyobb figyelmet kell fordítania a csoport tagjaira. Az ördögi kör bezárult, a folyamat újra kezdődik, amelyben egyre inkább "tudományosan megalapozottá" válik a csoport és a jogsértések összekapcsolása. Ezért azután megromlik a rendőrség és a kisebbség közötti viszony, ami a vitathatatlanul előforduló jogsértések feltárásához szükséges információk csökkenéséhez vezet. Így a rendőrség kénytelen gyakrabban folyamodni a közhatalmi kényszer alkalmazásához (igazoltatás, motozás, házkutatás, stb.), de éppen az információ szűkös volta miatt hálójába mind gyakrabban kerülnek a csoport jogtisztelő tagjai. A zaklatások következtében ők is egyre kelletlenebbül adnak bármiféle információt, ami újra a hatalmi eszközök fokozottabb alkalmazására készíti a rendőrséget. Az ördögi kör ismét bezárult (Kinsey-Lea-Young,1986:39). A becsületes és jogsértő személyek közötti különbségtétel helyébe egyre erőteljesebben nyomul a kisebbségi csoport egészének megkülönböztetése és megbélyegzése. Ez magától értetődően az illető csoport összetartozását erősíti, tudatosítva egyben a nem jogsértő tagokban is a társadalommal való szembenállást, közelítve őket a csoport normaszegő tagjaihoz. Az információk további csökkenése miatt a rendőrség gyakrabban fordul illegális eszközökhöz is, ami az eredetileg becsületes személyek törvénytiszteletének maradványait is lerombolhatja, tehát a végeredmény: a bűnözés, valamint a társadalmi feszültségek további növekedése (Kinsey-Lea-Young,1986:39-48).

Amint arról szó volt: a rendőri állományba történő felvétel és a diszkriminatív megnyilvánulások között kimutatható összefüggés van. Ebből a szempontból aggályos a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény 258. §-a, amely eredeti szövege szerint csak akkor tette lehetővé a rendőri szolgálatba lépést, ha a jelentkezőnek, valamint

közeli hozzátartozóinak és a vele egy háztartásban élőknek az életvitele kifogástalan volt. Aligha szorul bizonyításra, hogy az életvitel kifogástalansága ismét a többség értékrendjéhez igazodó fogalomként létezhetett csak. A realitások ismeretében egy roma telepen élő vagy onnan elszármazott személynek a törvény szerint nem volt esélye rendőrré válni, hiszen ezt már akár az após kifogásolható magatartása kizárta. 2001 júliusától módosították a jogszabályt, ettől kezdve a kifogástalan életvitel követelménye már csak magára a jelentkezésre, illetőleg a szolgálat tagjára nézve elvárás. Sokat azonban nem jutottunk előre, hiszen az életvitel kifogástalanságának meghatározása visszavezet az érintett által fenntartott kapcsolatokhoz.

A jogalkalmazás is hozzájárulhat a maga módján a hátrányos megkülönböztetés kialakulásához, elsősorban annak közvetett formájában. A törvények mindenkire egyformán vonatkoznak, vannak azonban olyan lehetőségek, amelyek éppen az egyének sajátos körülményeinek értékelését teszik lehetővé. A Legfelsőbb Bíróság Büntető Kollégiumának 154. sz. állásfoglalása egyértelműen kimondja, hogy más személyek ráhatása, nemi bűncselekmények esetében a sértett magatartása a büntetés kiszabását befolyásoló, adott esetben enyhítő körülmény. Ebből az következik, hogy a büntetési tétel határain belül a vádlott javára kell értékelni a közvetlen környezetnek az adott magatartásra gyakorolt hatását. Ezért diszkriminatív – véleményünk szerint – az egyéniesítésre kifejezetten lehetőséget biztosító bünteteskiszabási szabályok társadalmilag érzéketlen alkalmazása.

A 14. életévét be nem töltött személlyel létesített szexuális kapcsolat – amely megrontás büntettének minősül - mérlegelhető egyéni és a társadalmi környezettel összefüggő körülmények alapján eshet súlyosabb vagy enyhébb megítélés alá. Ilyen körülmények között a mondottakkal összefüggésben közvetetten diszkriminatív hatásúnak minősíthető a Bács-Kiskun Megyei Bíróság egyik ítéletének erre vonatkozó indoklása: „*Kirekeszti ... a megyei bíróság az enyhítő körülményként értékelt azt a megállapítást, hogy az ilyen jellegű bűncselekmények erkölcsi megítélése a cigány lakosságnál más jellegű mint a nem cigány lakosságnál. A Büntető Törvénykönyv szabályai ugyanis általános normákat tartalmaznak, amelyek minden állampolgárra kötelező jelleggel érvényesek, megítélésük is csupán egyfajta lehet, így az országon belüli néprétegek, népcsoportok ezen általános normákat eltérően nem értelmezhetik, más megítélés alá így nem eshetnek. Ekként a normák eltérő megítélése sem értékelhető enyhítő körülményként*” (BH. 1988.218).

Az általános jogalkotási és jogalkalmazási problémák azonban nem magyarázzák a hátrányos megkülönböztetés valamennyi rendőrségi megnyilvánulását. A visszaélésekben nyilvánvalóan szerepet játszik a rendőrök személyisége, világképe.

Az Alkotmány- és Jogpolitikai Intézet, valamint a Belügyminisztérium szervezésében Csepeli György, Örkény Antal és Székelyi Mária vezetése alatt 1996-97-ben empirikus kutatás folyt annak feltárására, hogy „... milyen elgondolások, képzetek, hitek, nézetek és attitűdök élnek a magyar rendőrség személyi állománya körében a roma kisebbséggel kapcsolatban, miként helyezkedik el a roma kisebbségről alkotott rendőri reprezentáció a bűnüldözés és a jogsértés összefüggéseiben, milyen elvárások és nézetek élnek a rendőrök körében az

általuk tanúsított viselkedés társadalmi és tömegkommunikációs megítéléséről, valamint hogy miként látják a rendőrök önmagukat - mintegy az ellentmondásos rendőri szerep betöltőit" (Csepeli-Örkény-Székelyi,1997:131). A rétegzett mintavétellel kiválasztott 1530 rendőr kérdőívre adott válaszait mélyinterjúk és fókuszcsoport-beszélgetések anyagai egészítették ki. A kutatás egyértelműen megalapozta azt a következtetést, amely szerint a romákról alkotott rendőri elképzelések lényegi eleme a kisebbség tagjainak tulajdonított bűnözési hajlandóság. A megkérdezettek 54 %-a tartotta úgy, hogy a roma identitás egyik kulcseleme a bűnöző életmód. Mindössze 11 % nem tulajdonított jelentőséget a bűnöző életmódra utaló jeleknek annak eldöntésében, hogy valakit a cigány vagy nem cigány kategóriába soroljon (Csepeli-Örkény-Székelyi,1997:151).

Csepeli György és társai kutatásával párhuzamosan és azzal koordinálva Bólyai János ugyancsak 1996-ban és 1997-ben megfigyelés és interjúk módszerrel vizsgálta a rendőr-roma viszony javítását célzó rendőrségi kezdeményezések megvalósulását. Ő is arra a megállapításra jutott, hogy *"A mai magyar rendőrség tevékenységében - hasonlóan más ország rendőrségeihez - jelen van az előítéletes gondolkodás, a szóbeli és tettelegességben is megnyilvánuló durvaság"*, nem csupán a cigányokkal szemben. Ugyanakkor biztatónak tartja, hogy a rendőrségen belül erősödik a felismerés: mélyebben meg kell ismerni a kisebbséget, törekedni kell velük az érdemi, nem felületes általánosításon alapuló folyamatos párbeszédre (Bólyai,1997:34-35). Tényként állapítható meg tehát, hogy a rendőrök jelentős része előítéletes, egyáltalában nem elhanyagolható számban pedig egyenesen rasszista. Ebből logikusan következik, hogy a széles mérlegelési jogkört, egyes viszonyokban gyakorlatilag szinte teljes döntési szabadságot biztosító szabályozás egyszerűen „beengedi” a romaellenes és más alkotmányosan elfogadhatatlan gondolkodást a közhatalom gyakorlásába.

4. A hátrányos megkülönböztetés elleni fellépés lehetőségei

A kifejtettek szerint a romaellenes gyakorlat megszüntetése nem egyszerű feladat, hiszen az a társadalom és a közhatalom sokszor nem is tudatos előítéletein alapul. Ebből azonban nem következik, hogy a dologba bele kellene nyugodni, hiszen a gondolkodás nem mehet és nem is megy át akadálytalanul cselekvésbe, belső és külső kontrollmechanizmusok adnak keretet az emberek, így a hatalom képviselőinek megnyilvánulásai számára. A tudati folyamatok és a közhatalmi magatartás külső korlátai, illetőleg lehetőségei között dinamikus kölcsönhatás van, hiszen a kontroll mechanizmusait is emberek hozták létre és működtetik. Helyes megalkotásuk és alkalmazásuk – például a meggyőző indokolásokkal – hozzájárulhat az előítéletek visszaszorításához, ugyanakkor a jogalkalmazókban is meglévő szubjektivitás a szabályok értelmezésének folyamatában is érvényre juttathatja az előítéleteket, rombolva ezzel a garanciális intézmények hatóképességét.

Az előítéletes gondolkodás diszkriminatív magatartássá való átalakulásának számunkra legfontosabb korlátja és kerete maga a jog és az annak alkalmazására rendelt intézmények. A mondottak alapján szükséges mindenekeelőtt a mérlegelési jogkörök, szélsőséges esetekben a

jogi megkötések nélküli döntési szabadság (diszkréció) lehető legpontosabb behatárolása. A jogalkotás vagy annak közvetlen előkészítése természetesen általában nem az esélyegyenlőségi szakember feladata. Célszerű mégis a szabályozásra visszavezethető jogsértések, megkülönböztetések megragadása és megfogalmazása, hiszen a jogalkalmazók nem mindig észlelik a káros hatást, másrészt nekik sajátos érdekeik vannak, amelyek nem mindig és nem feltétlenül azonosak a polgárok, az ügyfelek érdekeivel.

Tény az is, hogy ha nem is elsődleges feladata az esélyegyenlőségi szakembernek a jogalkotás befolyásolása, egyáltalában nem elhanyagolható lehetőségei vannak ezen a téren. Fontos körülmény, hogy funkciójánál fogva esetenként másoknál jobban észlelheti főleg a közvetett diszkriminációt, vagyis a hatásokban megnyilvánuló tényleges megkülönböztetést. Már ez is alapja lehet az Alkotmánybírósághoz való fordulásnak, ami jogszabály alkotmányellenességének (a diszkrimináció mindig ilyen) észlelése esetén bárkinek jogában áll. Ha tehát az alkalmazott rendelkezés akár közvetlenül, akár közvetve hátrányos megkülönböztetést okoz, akkor az Alkotmánybíróságnál lehet kezdeményezni a szabály megsemmisítését. Ez formához és illeték fizetéséhez nem kötött beadvány keretében történhet, a siker érdekében mindazonáltal célszerű jogással konzultálni egy ilyen lépés megtétele előtt. Ha a kifogásolt előírás egyben valakinek jogait is sértette, akkor az Alkotmánybíróságnak jogában áll a konkrét sérelmet is elhárítani, ebben az esetben viszont alkotmányjogi panaszt kell benyújtani, amelynek feltétele a jogorvoslati lehetőségek kimerítése, továbbá a jogerős döntéstől számított 60 napos határidő betartása. Az Alkotmánybírósághoz forduláson túlmenően lehet – és szükség esetén kell is – a jogalkotást befolyásolni akár rossznak bizonyult rendelkezések kiiktatása vagy megváltoztatása érdekében, akár új előírások megalkotása céljából az országgyűlési vagy a helyi önkormányzati képviselő megkeresése útján. Kezdeményezési joga van az állampolgári jogok országgyűlési biztosának, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának, valamint az adatvédelmi biztosnak is, hozzájuk is lehet fordulni tehát mind egyéni jogsérelem vagy alkotmányos visszasság esetén, mind pedig általánosabb problémákkal.

A jogalkalmazással kapcsolatban mindenekelőtt az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőségről szóló 2003. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: esélyegyenlőségi törvény) rendelkezéseire hívjuk fel a figyelmet. Maga a jogszabály hivatkozik arra, hogy az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt számos jogorvoslati lehetőség kínálkozik, ilyen például a személyiségi jogi per, munkaügyi per, fogyasztóvédelmi, munkaügyi vagy szabálysértési hatóságok eljárásai.

Hozzá kell tenni, hogy a rendőri diszkrimináció eseteiben – amint a példákön láttuk – a hátrányos megkülönböztetés tipikusan együtt jelentkezik olyan törvénysértésekkel, amelyek túlmutatnak az egyenlő bánásmód kérdéskörén (a hivatalos eljárásban történő bántalmazás a tapasztalatok és a nemzetközi értékelések szerint is gyakrabban fordul elő romákkal, mint a többségi lakosság tagjaival). Ilyenkor büntető feljelentést lehet, és adott esetben kell tenni, az esetleges elmarasztaló ítélet pedig megállapíthatja, hogy a kisebbség tagjainak sérelmére elkövetett bűncselekmény történt.

A Btk. ilyenként szabályozza az apartheidet, ami az emberek valamely faji csoportja által az emberek egy másik faji csoportja feletti uralom megszerzése és fenntartása, illetőleg a másik faji csoport rendszeres elnyomása céljából a kisebbség egésze vagy annak tagjai által elkövetett igen súlyos bűntett. Ennek előfordulása a mai Magyarországon igen kevésbé valószínű, a veszély büntetőjogi értékelése azonban helyes.

Sokkal gyakorlatiasabb probléma a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport tagja elleni erőszak bűncselekményének következetes üldözése. A Btk. 174/B. §-ának (1) bekezdése szerint aki mást valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoporthoz tartozása, vagy vélt tartozása miatt bántalmaz, illetőleg erőszakkal vagy fenyegetéssel arra kényszerít, hogy valamit tegyen, ne tegyen vagy eltűnjön, büntetett követ el, és öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. A büntetés két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztés, ha a bűncselekményt fegyveresen; felfegyverkezve (az élet kioltására is alkalmas eszközzel), jelentős érdeksérelmet okozva, a sértett sanyargatásával, csoportosan vagy bűnszövetségben követik el. Megjegyzendő, hogy az ilyen ügyekben a joggyakorlat nem mindig látja bizonyítottnak a cselekedet rasszista indokát. Ez önmagában érthető, hiszen a sértettnek valamely kisebbséghez tartozása nem feltétlenül játszik szerepet az erőszakban vagy fenyegetésben, olyannyira, hogy hasonló magatartások még azonos kisebbség tagjai között is előfordulnak (ami persze nem zárja ki a rasszizmus lehetőségét). Fontos lehet éppen ezért, hogy az esélyegyenlőségi szakember feladatkörében tárja fel a tényeket, a háttérben lévő körülményeket is. Amennyiben arra a következtetésre jut, hogy a törvényben meghatározott feltételek bekövetkeztek, úgy a megfelelő csatornákon (lehetőleg a megtámadott személyek sértetti képviselője útján, vagy magán a sértetten keresztül) az adatokat juttassa el a büntetőeljárás lefolytatásáért felelős szervekhez. Mindenképpen fontos, hogy az ilyen információk minél előbb, lehetőleg már a nyomozás során rendelkezésre álljanak. Amint arról szó volt, a rendőri diszkrimináció egyik súlyos formája lehet a szükséges védelem megtagadása. Ezekben az ügyekben előfordult, hogy a sértetti elmondással, sőt: esetenként a közvélekedéssel szemben is egyszerű testi sértésként vagy más bűncselekményként kezelték a magatartást a rendőrségnél. Eppen ezért szükséges a megfelelő bizonyítékok összegyűjtése és átadása, amit adott esetben a nyilvánosság fórumai (sajtó) útján megvalósuló tájékoztatás is kísérhet.

Ha az adott bűncselekményt a törvény nem minősíti a kisebbséget vagy annak tagjait sértő magatartásnak, akkor is előfordulhat, hogy ilyen megfontolás játszott szerepet az elkövető tevékenységében (pl. hivatali visszaélés). Az esetek egy részében ilyenkor – például aljas indok vagy cél formájában – minősítő körülmény állapítható meg, ami azt jelenti, hogy a büntetési tételek emelkednek. Ha pedig a törvény az adott cselekménynél ilyen minősítő körülményt nem szabályoz, akkor a rasszista vagy diszkriminatív ok és cél a büntetés kiszabásánál mérlegelendő, nyilvánvalóan súlyosító körülményként.

Sajátos intézmény a már említett rendőrségi panasz, amely ugyancsak igénybe vehető az egyenlő bánásmód megsértése miatt, de akkor is, ha „csupán” a rendőr viselkedése, az intézkedés szakszerűsége ellen van

kifogása az érintett személynek. Fontos tudni, hogy itt (az intézkedéstől számított 8 napon belül) csak ő maga léphet fel, képviselőt azonban meghatalmazhat, akár az esélyegyenlőségi szakember személyében is, a képviselőt ugyanis nincs jogi végzettséghez kötve. Elutasítás esetén a felettes rendőri szervhez lehet fellebbezni, ha pedig a másodfokú határozattal sem ért egyet a panaszos, akkor bírósághoz lehet fordulni. A rendőrségi panasz lehetőségével mindenképpen célszerű élni az érintettet sértő intézkedés vagy kényszerítő eszköz esetén, hiszen a korábban említettek szerint ilyenkor közigazgatási eljárás indul, azon belül pedig meg lehet tekinteni az ügyhöz tartozó valamennyi iratot, azokról másolatot is lehet kérni. Büntetőeljárásban ugyanez a jog a sértett és képviselője esetében az iratok körét tekintve, a terheltnél pedig időben (a nyomozás végéig) korlátozott. Az iratok tartalmának ismeretében pedig lehet dönteni esetleges egyéb (büntető vagy polgári) eljárások kezdeményezéséről.

Az esélyegyenlőségi törvény által biztosított sajátos lehetőségek ismertetése előtt a törvény 19. §-ában meghatározott, minden eljárásra – kivéve a büntetőeljárást és a szabálysértési eljárást - érvényes bizonyítási szabályra hívjuk fel a figyelmet. Eszerint az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt indított eljárásokban a jogsérelmet szenvedett félnek vagy a közérdekű igényérvényesítésre jogosultnak kell bizonyítania, hogy az érintett személyt vagy csoportot hátrány érte, továbbá azt, hogy a megkülönböztetés alapjául szolgáló minőséggel (pl. etnikumhoz tartozás, vallás, stb.) rendelkezett, vagy legalábbis a jogsértő ezt feltételezhette. A megítálandó félnek kell bizonyítania, hogy törvényben tiltott diszkriminációt nem alkalmazott.

Maga az esélyegyenlőségi törvény, illetőleg a végrehajtására kiadott 362/2004 (XII.26). Korm. rendelet szabályozza az esélyegyenlőséggel, illetőleg a hátrányos megkülönböztetéssel összefüggésben keletkezett sérelmek orvoslásának közigazgatási útját. Az Egyenlő Bánásmód Hatóság rendelkezik általános hatáskörrel, de más közigazgatási szervek – így a panaszeljárásban a rendőrség – is eljárhatnak, az ügy természetétől és kompetenciájuktól függően.

A rendőri működéssel – egyes területeken indokoltan, másutt kevésbé – összefüggő nagy döntési szabadság miatt előfordulhat, hogy nem csupán a jogi szabályozás, de a rendőri gyakorlat is közvetett diszkriminációt okoz. Tény az is, hogy esetenként a rendőrök valamiféle íratlan kódex, a mundér becsületének – tévesen felfogott – védelme érdekében nem működnek közre a testület tagjai által elkövetett jogsértések feltárásában, ellenkezőleg: annak leplezését igyekeznek előmozdítani. Mindezek miatt rendkívül fontos a rendőri tevékenység társadalmi kontrollja, aminek számos intézménye ismeretes a világban. Magyarországon az ORFK-nak a Magyar Helsinki Bizottsággal kötött megállapodása emelhető ki, amelynek keretében a civil szervezet tagjai bármikor, előzetes bejelentés nélkül látogathatnak meg rendőrségi objektumokat, fogdákat. E lehetőséggel élve számos jogsértésre derült fény.

A kisebbségi önkormányzatok elvileg a közhatalomhoz tartoznak ugyan, érdemi hatáskörök híján azonban gyakorlatilag a társadalmi ellenőrzés kereteit jelenthetik azok a megállapodások, amelyek a

közöttük és a megfelelő rendőri szervek között jöttek, illetőleg jönnek létre. Ilyen megállapodásokat – amint a Magyar Helsinki Bizottság példája mutatja – más szervezetekkel is lehet létrehozni, ezek szorgalmazása fontos feladata lehet az esélyegyenlőségi szakembereknek. Az ORFK és az Országos Cigány Önkormányzat képviselői 1999 szeptember 16-án írtak alá ilyen dokumentumot. Ez azonban meglehetősen általános szinten mozog, nem teszi lehetővé például az egyes incidensek, vélt vagy valóságos rendőri túlkapások esetén a kisebbségi önkormányzat képviselőinek bevonását az ügy kivizsgálásába.

Ezzel összefüggésben megjegyezzük, hogy szükséges volna Magyarországon a rendőrség elleni panaszok elbírálásának intézményes civil kontrollját bevezetni. A világon számos megoldás alakult ki arra, hogyan lehet a már említett, néha a jogsértéseket is takargató összetartást áttörni. Nálunk a rendőrség kifejezetten katonai szervezete és ilyen elveken történő működése különösen fontossá és sürgőssé tenné az ilyen funkció ellátását szolgáló keretek kiépítését. A Roma Polgárjogi Alapítvány és az „Esélyegyenlőségi szakemberek képzése, munkába állítása” című projekt keretében a képzéssel egyidejűleg – és annak tapasztalatait is felhasználva – javaslatokat fogunk kimunkálni a panaszok rendőrségtől független vizsgálatának rendjére, intézményeire.

Tartalmilag a romák jog- és érdekvédelme során azt tartjuk fontosnak hangsúlyozni, hogy a rendőrség vagy annak tagjai részéről bekövetkezett jogsértések – és ezt világosan jelzik a már hivatkozott nemzetközi és hazai értékelések is – ritkán szűkíthetők kizárólag a diszkriminációra. Jellemző, hogy a hátrányos megkülönböztetés egyben olyan törvényszegéssel is párosul, ami nem kisebbségi kérdés. Megfordítva: a szabadságjogok fokozott védelme egyben a diszkrimináció lehetőségeit is szűkíti. Nem lehet sikeres – sem tágabb politikai értelemben sem szakmailag – egy olyan jogvédő stratégia, amely csupán a kisebbségek tagjaival szemben elkövetett jogsértésekkel szemben érvényesül. Az emberi jogok összességének oltalmazása, illetőleg az abban való közreműködés a civil társadalom közös érdeke és célja.

Esetek, eset elemzések

D. községben egyetlen olyan hely van, ahol nem kocsmái körülmények között lehet a fiataloknak megfelelő kikapcsolódást találni és társasági életet élni: a „K.L.” nevű diszkóban. A vendéglátó hely vezetői azonban következetesen alkalmazták azt a szabályt, hogy romákat nem engedtek be. V. Anna tulajdonos a kiadott belépőjegyeken nem az egyesület, hanem saját nevét és adószámát szerepeltette, következőképpen a diszkrimináció az ő személyes felelősségét is felvetette. 2000 április 1-jén 20.45 és 21 óra tájban a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda (NEKI) által szervezett tesztelés keretében roma fiatalok megpróbáltunk bemenni, de közölték velük, hogy klubtagsági nélkül ez nem lehetséges. Ugyanakkor aznap más roma fiatalokat sem engedtek be, nem romákat azonban minden további nélkül, klubtagsági igazolványt tőlük nem kérve. Később (amikor már mintegy 20 perce bent tartózkodtak), az egyik alkalmazott odament a nem roma fiatalokhoz és érdeklődött a tagsági felől. A vendégek nemleges válaszára ellátta őket ingyenesen tagsággal, egyidejűleg közölve, hogy mindez a romák miatt van.

A diszkó cigány cigányokat kizáró működtetése régóta ismert, a községben és a sajtó jóvoltából szélesebb körben is köztudomású volt. A kisebbségi ombudsman vizsgálata nyomán a Fogyasztóvédelmi Felügyelőség maga is meggyőződött az Alkotmányba ütköző gyakorlatról és kötelezte az üzletet működtető vállalkozót a jogsértés abbahagyására.

1999 szeptember 19-én a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság a K. L. Klub Egyesületet, amelynek igen általánosan megfogalmazott céljai mellett tevékenységi köréhez tartozik a szállodai szolgáltatás, ifjúsági turisztaszállítás, camping, egyéb kereskedelmi szálláshelyi szolgáltatás, ifjúsági turisztaszállítás, camping, egyéb kereskedelmi szálláshelyi szolgáltatás, éttermi, cukrászdai vendéglátás. A klub tagja lehet az a magyar állampolgárságú személy vagy Magyarországon tartózkodási engedéllyel rendelkező külföldi, akit két tag ajánl és belépési nyilatkozatot tesz. Valójában azonban nyilvánvaló, hogy ezt a jogi formát a megkülönböztető gyakorlat fenntartása, legalizálása céljából választották. A leírt eseten túlmenően alátámasztja ezt az a tény is, hogy a cigány kisebbségi önkormányzati elnök kezdeményezte ötven tagsági kártya szétosztását roma fiatalok között, akikért felelősséget is vállalt volna. A tulajdonos ügyvédje nem jelent meg a megbeszélten találkozón. A diszkó üzemeltetőinek magatartása az emberi méltóság alkotmányos szabályának megsértésén túl azért is súlyosan kifogásolható, mert D. községben egyébként nincs igazi konfliktus romák és nem romák között, azt lényegében éppen a megkülönböztető bánásmód gerjeszti.

Ebben az ügyben a NEKI polgári pert kezdeményezett, amelyben a Kisvárdai Városi Bíróság 11.P 20.450/2000/15. sz. ítéletével a diszkó működtetőit elmarasztalta és a két roma fiatal felperesnek fejenként 200,000 Ft. kártérítést ítélt meg.

A D-i diszkó

Hangsúlyozni kell mindenekelőtt, hogy ez az ügy az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőségről szóló 2003. évi CXXV. törvény (esélyegyenlőségi törvény) elfogadása előtt indult és fejeződött be, azóta a közigazgatási jogvédelem intézményei is rendelkezésre állnak, nem beszélve a diszkrimináció széles kört (a közvetett hátrányos megkülönböztetést is) felölelő meghatározásairól, továbbá a bizonyítási teher megfordításáról (a hátrányos megkülönböztetés alapjául szolgáló tulajdonság, valamint a sérelem bizonyítása a kezdeményezőt terheli, a diszkrimináció-mentes bánásmód igazolása azonban a megtámadott felet). Ezzel együtt fel kell hívni a figyelmet arra, hogy nem elégséges az esélyegyenlőségi törvényre hivatkozni, a hátrányos megkülönböztetés számos formája sérti az alkotmány és az alapvető jogokra vonatkozó fontos nemzetközi szerződések előírásait.

Az 1976. évi 8. törvényerejű rendelettel kihirdetett Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya és az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett Emberi Jogok Európai Egyezménye is megköveteli a jogok diszkriminációtól mentes biztosítását. A faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló, az 1969. évi 8. törvényerejű rendelettel kihirdetett nemzetközi egyezmény 2. cikkének 1. bekezdésének d. pontja az állam kötelességévé teszi a bármely személy, csoport vagy szervezet által alkalmazott faji megkülönböztetés minden megfelelő eszközzel való megtiltását és megszüntetését.

A magyar bírói gyakorlat is egyöntetűen elutasítja a szolgáltatások etnikai hovatartozás alapján való megtagadását. A Pécsi Városi Bíróság 3. P. 21.558/1997/7. számú ítéletében megállapította, hogy a személyiségi jogok sérelmét okozza, ha valakit cigány származása miatt nem szolgálnak ki egy vendéglátó-ipari létesítményben. A bíróság kártérítést állapított meg és elégtétel adására kötelezte a jogsértő alperest. A Baranya Megyei Bíróság 3PF21.013/1997. számú ítéletében helybenhagyta az első fokú döntést. A Balassagyarmati Városi Bíróság 2000 február 16-án kihirdetett ítéletében elmarasztalta a romák kiszolgálását megtagadó kocsmáros, egyben közérdekű bírság megfizetésére kötelezte.

Az ügy tanulsága egyrészt az, hogy amennyiben valakiket etnikai hovatartozásuk (vagy bármely más ok) miatt indokolatlanul megkülönböztetnek, akkor – az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatára is figyelemmel – az emberi étellel azonos alaptörvényi értéket jelentő méltóság sérül. Ilyen esetekben a személyhez fűződő jogok megsértése miatt polgári per indítása minden esetben megfontolandó. Másrészt az is világossá vált az eljárás során, hogy a másokat hátrányosan megkülönböztető személyek és intézmények gyakran – főleg akkor, ha már jelzéseket is kaptak az elítélendő gyakorlatukra – igyekeznek felkészülni a bizonyításra. Rendszerint a hátrányban részesített személyek magatartására hivatkoznak, de az is előfordul, hogy magukat romának valló személyeket vesznek be abba a körbe (illetőleg részesítenek a szolgáltatásokban), amelyből egyeseket kirekesztettek. Ebből következik, hogy az esélyegyenlőségi szakemberek és a velük együttműködő ügyvédek polgári perben nem hagyatkozhatnak egyszerűen a másik felet terhelő bizonyításra, maguknak is igen alaposan elő kell készíteni ezeket az eljárásokat. Fontos mindenekelőtt, hogy ne adjanak ürügyet a megtámadott fél védekezésére (vagyis például egy ilyen „diszkós” esetben semmi esetre se legyen olyan fiatal a felperes,

aki tényleg garázdálkodott a vendéglátó helyen). Célszerű a bizonyítékok gyűjtése, amire ebben az ügyben is jó módszer a tesztelés (előkészített próba: adott helyre megbeszélten cigány és nem cigány fiatalok jelentkeznek, mindannyian megfelelően a követelményeknek).

2002 november elsején a gyöngyösi roma K. család tagjai a 82 éves nagymamához mentek beteglátogatóba délután. Körülbelül ötvenen voltak, gyerekek, unokák, dédunokák. Az ügyeletes orvos közölte a jelenlévőkkel, hogy a beteg meghalt. A család hangosan, sírva és jajveszékkel siratta az elhunytat. Az orvosok a betegek nyugalma érdekében segítséget kértek, a biztonsági őrök nem tudtak rendet teremteni. Megjelent viszont egy M. nevű személy, akinek a kérésére a romák elindultak a kijárat felé. Többen a lépcsőn mentek le, mások a liftben álltak, amikor megjelentek a rendőrök. A rendőrkapitányság ügyeletére nem sokkal 13 óra után futott be a kórház segélykérése. Két gépkocsival hat rendőrt irányítottak a helyszínre B. József zászlós és G. Roland főtörzsőrmester vezetésével. Dulakodás kezdődött, amelyben a gyászoló család tagjai közül többen megsérültek. Egyikük elmondása szerint valakit közülük a rendőrségen is súlyosan bántalmaztak. A rendőrök öt roma férfit állítottak elő a kapitányságra. Mintegy öt órát töltöttek a fogdában, aztán elengedték őket. Egyikük nem tudta a saját lábán elhagyni az épületet, mentővel szállították Hatvanba, ahol megállapították, hogy súlyos sérüléseket szenvedett a felvételt megelőző órákban. A sérülések némelyikét beszerezhetette úgy is, hogy legurult a lépcsőn, de az orvosok több, bántalmazásból eredő sebet is találtak az arcán. A rendőrök is sérülésekről panaszkodtak, egyikük kórházi kezelésben is részesült.

A Roma Polgárjogi Alapítvány részéről eljáró ügyvéd panaszt jelentett be a rendőri intézkedés ellen. Ezt a rendőrség elutasította, az Országos Rendőr-főkapitányság közbelépésére azonban végül több rendőr ellen fegyelmi büntetést szabtak ki. Az ügyben mind a rendőrök, mind pedig a romák ellen büntetőeljárás indult. Előbbiekkel szemben az ügyet megszüntették, míg a megvádolt romákat felfüggesztett szabadságvesztésre ítélte a bíróság.

Az ügynek és kezelésének számos tanulsága van. Helyesnek bizonyult a rendőrségi intézkedés elleni panasz benyújtása, hiszen így államigazgatási (ma: közigazgatási) eljárás indult, amelyben az iratokat meg lehetett szerezni. Sajnálatos módon a büntetőeljárásban az történt, ami igen tipikus: a feljelentésre a rendőrök viszont-feljelentéssel válaszoltak, hivatalos személy elleni erőszakra hivatkozva. Ebben az esetben a bíróság megállapította, hogy az egyik rendőr súlyos sérüléseket szerzett, ennek tagadása a másik oldalról nem volt szerencsés. Másrészt a meggyanúsított majd megvádolt romák igen sok tanút megnéveztek, akiknek a vallomásaiban – szemben a rendőrök viszonylag egyöntetű nyilatkozataival – igen sok ellentmondás volt. Ezek valószínűleg abból adódtak, hogy a kórházban járt személyek nem tudták élesen szétválasztani az általuk észlelteket a másoktól hallott információktól. Általánosságban – más ügyek tapasztalatai alapján is – el lehet mondani, hogy a közhiedelemmel szemben nem az a jó, ha egy, az esélyegyenlőségi szakember által képviselt vagy támogatott

A gyöngyösi kórház

**Nyílt diszkrimináció
Kecskemét
lakásbérleti
rendelkezéseiben**

ügyben minél több tanú erősíti meg a jogaiban sértett személy igazát. Igen sok ember tanúként való megnevezése szükségképpen vezet az ellentmondásoknak az iratokban való megjelenésére, mivel az igazmondás legőszintébb szándéka mellett is mindenki másképp emlékszik a történetekre, ez pedig gyengíti a bizonyítás esélyeit. Fontos a tárgyi vagy okirati bizonyítási eszközök (pl. látlelet) biztosítása, a sérelem bekövetkezésétől számítva a legrövidebb időn belül.

Kecskemét Megyei Jogú Város Közgyűlése 32/1999 (XII.20) KR. számú rendeletének 12. §-a kimondta:

A cigány helyi kisebbség életfeltételeinek javítására épített bérlakások bérbeadásánál e Rendelet 9-11. §-ait kell megfelelően alkalmazni az alábbi eltérésekkel:

- a.) *A bérlők kijelölésének feltétele a közös háztartásban együttélő legalább 2 kiskorú gyermek léte*
- b.) *A bérlőkijelölés során előnyben részesülnek azok, akik:*
- *Igazolt rendszeres jövedelemmel rendelkeznek,*
 - *Életvitelük alapján feltételezhető a lakás rendeltetésszerű használata,*
 - *Az általuk jelenleg bérelt lakás közüzemi díjait, lakbérét rendszeresen megfizették.*

Ez a rendelkezés példa a nyílt diszkriminációra. Nem szorul bővebb indokolásra, hogy a „cigány helyi kisebbség életfeltételeinek javítására épített bérlakások” leendő vagy tényleges lakói romák. A rendelet lényegében nyíltan kimondja: (részben) más feltételekkel adható bérbe egy lakás akkor, ha a bérlő roma. Más oldalról megközelítve: a nem roma lakásprogramba tartozó bérlők esetében közömbös az önkormányzat számára, hogy például életvitelük alapján feltételezhető-e a lakás rendeltetésszerű használata.

A Roma Polgárjogi Alapítvány alkotmánybírósági beadványtervezetet készített, a beadás előtt azonban tárgyalta a helyi vezetőkkel. A polgármester minden további nélkül elismerte, hogy a kifogásolt rendelkezések alkotmány sértők, ígéretet tett azok hatályon kívül helyezésére. Ez meg is történt, a hatályon kívül helyező rendelet indokolásában azonban nem az alkotmányellenesség szerepelt, hanem az, hogy korábban indokolt volt a szabályozás, a lakásbérleti viszonyok változása miatt vált feleslegessé. Így a jogszabályt hatályon kívül helyezték, a rasszizmust azonban nem.

Az eset tanulsága az, hogy általában célszerű a jogvédő szerv vagy az esélyegyenlőségi szakember véleményét nyilvánosságra hozni, mielőtt a közhatalomra bízánk a nyilvánvaló diszkrimináció – akár normatív, akár konkrét – megnyilvánulásainak kiküszöbölését. Kecskemét esetében az is megállapítható volt, hogy a lakásbérleti viszonyok hivatkozott változtatása mögött egy olyan folyamat húzódott meg, amelynek eredményeképpen a romák a belvárosból kiszorultak, igen sokan csak a környező hétvégi házas részeken, illetőleg a tanyavilágban tudtak ingatlant szerezni. A roma telepek felszámolása (városrehabilitáció) során az önkormányzat ugyanis olyan összeget ajánlott fel, amelyből a város központjában gyakorlatilag lehetetlen volt lakáshoz jutni. A Roma Polgárjogi Alapítvány fellépésének is köszönhetően a későbbiekben többször ajánlottak városi bérlakásokat készpénz

fizetése helyett, ami persze újabb problémákat vetett fel a minőség és a közszolgáltatások ára miatt. Ez arra hívja fel a figyelmet, hogy az egyedi esetek mögött mindig keresni kell az okokat, amelyek gyakran előítéletes szemléletben és nem egyszer rasszista megoldásokban lelhetők fel.

J. L. és társai családtagjaikkal a Budapest XIII. M. u. 18/b. szám alatt életvitelszerűen éltek családtagjaikkal, faházakban. Az építményekre korábban fennmaradási engedélyt adtak ki. 2002 márciusában a dunai árvíz a felépítményeket elérte. 2002 március 28-án a Budapest, XIII. Ker. Önkormányzat Polgármesteri Hivatala Építési Szakhatósága által kiadott bontási engedélyre hivatkozva, a szomszédos telephellyel rendelkező S. U. Kft. munkatársai, a lakók előzetes értesítése nélkül kanalas kotrógéppel a faházakat lerombolták. A felperesek részére nem tették lehetővé, hogy az ingatlanokban lévő ingóságokat kimenekítsék. A helyszínen felmutatott bontási engedélyt - amely nem áll rendelkezésünkre - a felperesek elmondása szerint 2001 szeptemberi dátummal állították ki. Sem akkor, sem pedig 2002 március 28-án nem állt fenn életveszély a bontás megkezdése előtt. Életveszélyt éppen a bontás okozott, mivel a gép kezelőjét figyelmeztetni kellett: az egyik faházban emberek vannak. J. L. és társai kárigényét a Polgármesteri Hivatal elutasította. A Roma Polgárjogi Alapítvány által megbízott ügyvéd közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítéséért pert indított az önkormányzat ellen. A per folyamatban van.

Sajnos nem egyedi eset, hogy az emberek (az áldozatok többsége roma) házáat életveszély ürügyén vagy más címen lebontják anélkül, hogy a lakók elemi szükségleteinek kielégítéséről gondoskodnának. Tapasztalati tény, hogy az ilyen drámai változások számos további baj, esetenként tragédia okozói (pl. a zámolyi romák esete is így indult). Ebben az ügyben ketten már meghaltak, nyilvánvaló összefüggésben hajléktalanná válásukkal (leégett alkalmi konyhójuk). További – minden esetben kimutatandó és szükség esetén a nyilvánosság elé tárandó – tény, hogy igen gyakran a telek megszerzésének célja áll a háttérben. Ebben az ügyben is lakóparkot építettek arra a helyre, amely állítólag árvíz miatt veszélyes volt. Polgári perről lévén szó itt is fokozott figyelmet kell fordítani a bizonyítékok beszerzésére és felhasználására, hiszen a bizonyítási teher (a diszkriminációs ügyektől eltérően, ezt nem akként nyújtottuk be) a felpereseken van.

F.I. az általános iskolai tanulmányait K. megyei jogú városban a B. Általános Iskolában kezdte. Tanulmányi eredményei jók voltak (4-5), azonban a matematika nehezen ment. Ezért a harmadik osztály megismétlésére háromszor került sor, mivel a matematikából meghirdetett korrepetálásai többször elmaradtak, így nem tudott e tárgyból felzárkózni. Az iskola szorgalmazta, hogy kerüljön át a speciális iskolába. Első szakértői bizottsági vizsgálatát az általános iskola kérte. A vizsgálatról a szülők kaptak írásos értesítést, így elkísérték a vizsgálatra és részt is vettek rajta. A kapott ered-

Lebontották a házakat

**Fogyatékos,
illetőleg sajátos
nevelési igényűvé
nyilvánítás**

ményről tájékoztatták őket mellyel egyetértettek, azonban arra vonatkozólag, hogy a gyermek tanulmányai, és jövője szempontjából mivel jár a fogyatékosra minősítés, nem kaptak felvilágosítást.

2005 szeptember 15-én B. Ilona klinikai szakpszichológus, közoktatási szakértő, valamint P. Beáta gyógypedagógus – már az általános iskola elvégzését követően - megvizsgálta a fiút és a szakvéleményében határozottan kijelentették: F.I. nem fogyatékos, normál iskolában oktatható, ép elméjű gyermek. Külön kiemelték: „Nem tartjuk megfelelő megoldásnak azt, hogy a sajátos nevelési igényű gyermekek szokásos útját járja, vagyis a 9-10. osztályban földművelési vagy kertészi stb. „kisegítő” szakmát tanuljon”.

Mindennek ellenére F.I. jelenleg is a Ny. Úti Általános és Speciális Szakiskola tanulójaként éppen azt az utat járja, amelyet a hivatkozott szakvélemény elkerülendőnek tartott. A hatóság nem kellő alaposítással meghozott döntése, továbbá a sorsát érintő következményekről szóló tájékoztatás elmaradása miatt jelentős hátránnyal indul életpályáján.

Az Amalipe Egyesület a Roma Polgárjogi Alapítvánnyal együttműködésben, Mohácsi Viktória európai parlamenti képviselő kezdeményezésére polgári pert indított ebben és több mint tíz hasonló esetben.

Sajnálatos módon ezektől az eljárásoktól alapvetően csak megállapítást várhatunk, hiszen az érintett fiatalok többsége már elvégezte az iskolát. A nagyszámú per egyidejű megindítása a figyelem felkeltését is szolgálja. Az esélyegyenlőségi szakemberek feladata, hogy figyeljék a hasonló jelenségeket és a lehető legkorábban avatkozzanak be (persze csak az érintett szülők beleegyezése esetén), amennyiben úgy érzik: indokolatlan döntés született egyes gyermekek sajátos nevelési igényüvé nyilvánítása során. Célszerű ilyen esetekben – ha van rá lehetőség – szakértőt felkérni. Tapasztalati tény, hogy a romák elkülönítésének – ami természetesen tilos és alkotmányellenes – egyik módja éppen az, hogy a kisebbséghez tartozó gyermekeket „nagyvonalúban”, vagyis a feltételek legszigorúbb vizsgálata nélkül helyezik el kisegítő iskolákban, ahol a társadalmi előítéletek még súlyosabban érintik őket, hiszen származásukon túlmenően a nekik tulajdonított csekély szellemi képességeik miatt is gúnyolják őket.

Hivatkozások

- Baraczka Róbertné, 1981:** A hatósági jogalkalmazás helye, szerepe és módjai a közbiztonság védelmében, Belügyi Szemle, 1981/4, 36-39. o.
- Bólyai János, 1997:** A rendőrség és a cigányság viszonya Magyarországon Belügyi Szemle, 6/1997, 12-35. o.
- Csepeli György - Örkény Antal - Székelyi Mária, 1997:** Szertelen módszerek - A megkülönböztetésmentes viselkedés lehetőségei és akadályai (Előzetes kutatási jelentés, 1996-97)
in: Csányi Klára (szerk.): Szöveggyűjtemény a kisebbségi ügyek rendőrségi kezelésének tanulmányozásához
COLPI, Budapest, 130-172. o.
- Gottlieb, Gerhard – Krószel Károly – Prestel, Bernhard:** A magyar rendőrség reformja
Felix Verlag, Holzkirchen
- Grönfors, M. 1981:** Police Perception of Social Problems and Clients: The Case of the Gypsies in Finland
International Journal of the Sociology of Law, 4/1981, 345-353. o.
- Fábiánné Kiss Erzsébet, 1974:** Az országos rendőrség ügye az 1848-49-i szabadságharc alatt
Levéltári Közlemények, 44-45. évf. (1974.), 187 - 209. o.
- Kappeler, V. E. - Sluder, R. D. - Alpert, J. P. 1994:** Forces of Deviance: Understanding the Dark Side of Policing
Waveland Press, Prospect Heights, Illinois
- Kinsey, R. - Lea, J. - Young, J. 1986:** Losing the Fight Against Crime
Basil Blackwell, Oxford
- Niederhoffer, A. 1967:** Behind the Shield: The Police in Urban Society
Doubleday and Co. Inc. Garden City, New York
- Pap András László – Simonovits Bori, 2006:** Rendőrségi igazoltatási gyakorlat – lakossági és rendőr szemmel
TARKI, Budapest, 2006
- Parádi József (szerk.), 1996:** A magyar rendvédelem története
Rendőrtisztai Főiskola, Budapest
- Smith, D. J. - Gray, J. 1985:** Police and People in London - The PSI Report
Gower, Brookfield, Vermont (USA)

Szamel Lajos, 1957: Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai
Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest

Szamel Lajos, 1992: Jogállamiság és rendészet
Belügyi Szemle, 3/1992, 3-21. o.