



**NEMZETI ÉS ETNIKAI KISEBBSÉGI
JOGOK ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSA**
H-1051 Budapest, Nádor u. 22.
www.kisebbsegiombudsman.hu

iktatószám: 5224/2008.

JELENTÉS

A RENDŐRSÉG KISEBBSÉGEKKEL KAPCSOLATOS EGYENLŐ BÁNÁSMÓDJÁNAK BIZTOSÍTÉKRENDSZERÉRŐL ÉS ANNAK HIÁNYOSSÁGAIRÓL

TARTALOMJEGYZÉK

I. A kisebbségi biztos ajánlásai és kezdeményezései _____	3
II. A vizsgálat iránya és módszerei _____	8
III. A vizsgálatban érintett alkotmányos jogok és jogszabályok _____	11
IV. A rendőri munka előítélet mentességének fontossága _____	14
V. A rendőrség és a cigányság kapcsolata _____	16
1. A rendőrség és a cigányság kapcsolatának keretei _____	16
2. A roma szervezetekkel való együttműködés _____	21
VI. A rendőrségi ügyintézés, az ügyfélfogadás körülményei _____	27
VII. Az előállítás körülményei _____	30
VIII. A fogvatartás körülményei _____	33
IX. A panaszok kezelésének rendje _____	38
X. Az előállítási gyakorlat _____	40
XI. A rendőrségi szabálysértési ügyintézés általános tapasztalatai _____	42
XII. Az igazoltatások jogszerűségének gyakorlata _____	45
XIII. A kisebbségi nyelvhasználat esélye az ügyintézésben _____	47
XIV. Funkcionális kérdések vizsgálata _____	50
1. Az állomány összetétele _____	50
2. Felvételi rendszer, ösztöndíj, előmenetel _____	53
3. Képzés, továbbképzés _____	56
4. Vezetői és munkatársi értékelés _____	62
5. Rendőrségi kommunikáció _____	65
6. Együttműködés a szakszervezetekkel _____	69
XV. Összegzés _____	
Hivatkozások _____	75

A JELENTÉST DR. TÓTH JUDIT CSC ÁLLÍTOTTA ÖSSZE. A VIZSGÁLATBAN RÉSZT VETTEK:
 DR. FÓRIKA LÁSZLÓ, DR. KÁNTÁS PÉTER PHD, DR. MAGICZ ANDRÁS, DR. MAJTÉNYI BALÁZS
 PHD, DR. NAGY DIÁNA, DR. PAP ANDRÁS LÁSZLÓ PHD, DR. SZAJBÉLY KATALIN ÉS DR. VARJÚ
 GABRIELLA.

I. A KISEBBSÉGI BIZTOS AJÁNLÁSAI ÉS KEZDEMÉNYEZÉSEI

A rendőrség szerveinél 2008. április 15. és szeptember 15. között hivatalból indított, átfogó vizsgálatot folytattam. A rendőrség működése és eljárásai körében feltárt visszasságok orvoslása és intézményes megelőzése érdekében – különös tekintettel az Alkotmány 70/A.§-ában biztosított hátrányos megkülönböztetés tilalmára, az 54.§-a szerinti emberi méltóság tiszteletben tartására, valamint a 68.§-ban és a nemzeti és etnikai kisebbségi jogokról szóló 1993. évi LXXVII. törvényben (Nektv.) foglaltak érvényesítése céljából – az alábbi intézkedéseket tartom szükségesnek.

I. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 21.§-a értelmében, a következő intézkedéseket kezdeményezem az országos rendőrfőkapitánynál:

I.1. Készüljön *humánerőforrás stratégia* a következő években a rendőrség hivatásos és egyéb jogviszonyban álló munkatársainak felvételére, előmenetelére, élet- és munkakörülményeik javítására vonatkozóan, amely kitér különösen

- i. a szervezeten belül dolgozó kisebbségi származású munkatársak beilleszkedését, előmenetelét, vezetővé válását nehezítő tényezők feltárására, azok tervszerű csökkentésére, hogy ennek eredményeként vállalhassák származásukat;
- ii. a rendőrségi munkatársak felkészítésére a nők, a kisebbségi és más hátrányos helyzetű társadalmi csoportokból származó dolgozók befogadását elősegítő munkaszervezési, ismeretterjesztő, előítéleteket lebontó tréningekre, a vezetési kultúrát fejlesztő intézkedésekre;
- iii. a rendőrségi munkatársaknak a személyi és tárgyi feltételekkel való elégedettségének vizsgálatára, annak rendszerességére és módszertanára.

I.2. Készüljön új, *középtávú esélyegyenlőségi terv*, összhangban a humánerőforrás stratégiával, amely biztosítja, hogy létrejöjjön a rendőrségen belül egy esélyegyenlőségi szakember-hálózat, a szervezeten kívülről toborzott munkatársak bevonásával.

I.3. Készüljön a *mediáció* igénybevételének feltételeit és módszereit tartalmazó intézkedés, amelyet használjanak fel a kisebbségek és a rendőrség közti helyi konfliktusok és alapjogi visszasságok megelőzésére, illetőleg feloldására.

I.4. Készüljön átfogó koncepció és középtávú terv *a rendőrségi munkatársak képzéséről* – ideértve annak finanszírozását is –, a diszkriminációmentes, lelkiismeretes rendőri intézkedési, magatartási kultúra elősegítésére, amely biztosítja, hogy

- i. az iskolai rendszerű és azon kívüli rendészeti képzésbe, továbbképzésbe beépüljenek – jelentőségüknek megfelelően és ahhoz illeszkedő módszerrel – a kommunikációs, konfliktus-kezelésre és önismeretre vonatkozó képzési elemek, valamint a képzési szintek a kompetencia alapú képzés megvalósítása érdekében kapcsolódjanak egymáshoz;
- ii. a rendészeti és szakmai továbbképzésben a rendőri etika oktatásának kiemelt szerepe legyen, így a szakmai Etikai Kódex épüljön be a

- rendészeti képzés és továbbképzés teljes rendszerébe, a modern oktatási módszerek segítségével;
- iii. határozzák meg azokat a munkaköröket, amelyben rendszeres időközönként mentálhigiénés, a kiégést és motiválatlanságot megelőző tréninget biztosítanak a munkatársaknak;
 - iv. kommunikációs, konfliktus-kezelési, etikai, önismereti, mentálhigiénés képzésekhez, továbbképzésekhez, tréningezéshez a megfelelő (lehetőleg nem vezénlyéssel biztosított és speciálisan felkészített, jelentős mértékben külsős és civil) oktatói gárda és infrastruktúra, tematika álljon rendelkezésre, amely magában foglalja az esélyegyenlőségi és anti-diszkriminációs ismereteket is;
 - v. a kommunikációs, konfliktus-kezelési, etikai, önismereti, mentálhigiénés képzésekről, tréningekről a hallgatói, résztvevői visszajelzések alapján, rendszeres értékelési rendszert vezessenek be;
 - vi. a kommunikációs, konfliktus-kezelési, etikai, önismereti és mentálhigiénés képzés, tréningezés tervezése rendszeresen és szabályozottan történjen, és azt a munkatársakkal kellő időben közöljék;
 - vii. a vezetői munka értékelésének legyen része az, hogy a vezető és beosztottai mennyiben és milyen eredménnyel vesznek részt a kommunikációs, konfliktus-kezelési, etikai, önismereti és mentálhigiénés képzésen, tréningen, melyhez szükséges kialakítani egy nyilvántartási rendszert is;
 - viii. a vezetőképzésben kiemelt szerephez jussanak a kommunikációs kompetenciák, valamint a médiakapcsolati ismeretek, készségek fejlesztése;
 - ix. a rendőrségi munkatársak idegen nyelvi és kisebbségi nyelvi képzését szabályozott módon (például a munkakörhöz, a szolgálati hely ügyfélköréhez igazodva) és a mainál áttekinthetőbb rendszerben támogassák.

I.5. Tegyen határozott erőfeszítéseket a rendőri vezetés, hogy az *állomány összetétele* jobban tükrözze a lakosság társadalmi összetételét, így különösen a roma kisebbséghez tartozók, a nők, az idősebb korosztályhoz tartozók minél nagyobb arányú alkalmazásával, elsősorban a közalkalmazotti munkakörökbe felvételével. Biztosítsák továbbá a Nektv. 54.§-ában megfogalmazottakat, azaz a köztisztviselők, hivatásosok és a közalkalmazottak felvétele során jelentsen előnyt – egyéb jogi feltételek megléte esetén – a kisebbségi nyelv ismerete.

I.6. A rendőrségen belül szükséges a munkatársak és a vezetés, valamint a szervezeti egységek közötti *belső kommunikáció* fórumainak és eszközeinek javítása. A munkatársak számára legyenek folyamatosan hozzáférhetőek a belső szabályozások, a vezetők szakmai intézkedései, etikai útmutatásai (intranet, belső levelezés, körlevelek útján, illetve egyéb módon) és ez foglalja magába a munkavállalói vélemények, javaslatok zavartalan kommunikációját is.

I.7. A *rendőrségi szervek és a roma szervezetek* – különösen a kisebbségi önkormányzatok és azok társulásai – *köztü együttműködést* új jogi és elvi alapokra kell helyezni. Az együttműködésnek különösen ki kell terjednie az egyenlő bánásmód monitorozására, a közrend javítására, a konfliktuskezelésre, valamint a roma munkatársak toborzására is, annak érdekében, hogy a felek közötti

megállapodások túllépjenek a bűnmegelőzési, gyakran formális kapcsolatokon. Ennek megfelelően átgondolandó, hogy a cigányság és a rendőrség közti kapcsolatok súlypontja a jövőben ne a bűnmegelőzési osztályokon legyen, hanem újfajta koordinációs, kapcsolattartó és sokrétű kommunikációs rendszert dolgozzanak ki, figyelemmel a Nektv. szerinti, nem-hierarchikus cigány önkormányzati és civil szervezeti struktúrákra.

I.8. A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) 10.§-a értelmében, a rendőrség, a területi önkormányzatok, az állami és társadalmi szervek együttműködését a bűnmegelőzési és közbiztonsági bizottságok létrehozásával lehet elősegíteni, így ezek megalakításakor támogassák, hogy mindenütt vonják be a megyében és a településeken működő cigány kisebbségi önkormányzatokat, azok képviselőit.

I.9. A rendőrség szerveinél a *tolmácslistákat* minden esetben ki kell egészíteni a Nektv. szerinti kisebbségi nyelven tolmácsolók, fordítók adataival.

I.10. A rendőrségi *szóvivőket* lehetőség szerint kívülről, pályázati úton kellene toborozni, továbbá részletesen meg kell határozni belső intézkedésben a rendszeres szakmai, kommunikációs, idegen nyelvi képzésüket. Támogatni kell roma szóvivők, társadalmi kapcsolatokkal foglalkozók, sajtóreferensek alkalmazását, továbbá törekedni kell a kisebbségi médiával (sajtó, hírügynökség) való rendőrségi kapcsolatok szélesítésére, rendszeressé tételére. Ezt a *kommunikációs stratégiában* is konkretizálni kell.

I.11. A rendőrségi munkatársak és a vezetők körében, különösen a minősítés keretében és a vezetővé kinevezést megelőzően, kötelezővé és rendszeressé kell tenni az *attitűd vizsgálatot*, hogy kiszűrhetők legyenek a diszkriminációmentes intézkedésre alkalmatlan személyek. Az ehhez szükséges módszertant és szervezeti feltételeket haladéktalanul ki kell dolgozni.

I.12. Annak érdekében, hogy a rendőrségi munkatársak jogalkalmazói kultúrája és színvonala javulhasson, gondoskodni kell az *internethez való általános hozzáférésről*. Ennek mielőbbi megvalósítását – a 3/2006. (II.23.) ORFK utasítás esetleges módosításával – ütemezési tervben kell meghatározni.

II. Az országos rendőrfőkapitánynak, az Obtv. 25.§-a értelmében, a következő javaslatokat teszem:

Egészítse ki, illetve módosítsa az *ORFK Szervezeti és Működési Szabályzatát* az I. pontban szereplő kezdeményezések megvalósítása érdekében, különös figyelemmel a következő kérdésekre:

II.1. a rendőri magatartás, intézkedés miatti diszkrimináció elleni panaszok éves értékelésére, vezetői fórumok elé bocsátásra vonatkozó szabályok bevezetésére;

II.2. a cigány kisebbségi önkormányzatokkal országos, megyei és helyi szinten az együttműködés tapasztalatainak éves értékelésére és annak nyilvánosságára vonatkozó szabályok beiktatására, így a honlapon közzétételre, kisebbségi biztoshoz, együttműködő partnerekhez való eljuttatására;

II.3. a humánpolitikai, kommunikációs stratégia éves felülvizsgálatára, az esélyegyenlőségi terv elkészítéséért felelős megnevezésére, a végrehajtás rendszeres értékelésére vonatkozó hatásköri, eljárási szabályok bevezetésére;

II.4. a roma sajtó- és média szervekkel való együttműködés kialakítására és rendszeres értékelésére;

II.5. az ORFK kisebbségekkel kapcsolatos intézkedései, utasításai nyilvánosságáról szóló szabályok megalkotására;

II.6. a kisebbségi biztos meghívására a kisebbségi referensi és más, romákkal kapcsolatos együttműködést, párbeszédet erősítő megbeszélésekre, értekezletre.

III. Az igazságügyi és rendészeti miniszternek az Obtv. 20.§-a értelmében a következő ajánlásokat teszem:

III.1. A rendőrségi állományba való felvételi és vezetővé kinevezési eljárást érintő szabályok [különösen a 21/2000. (VIII. 23.) BM-IM-TNM együttes rendelet, 21/2000. (BK 13.) BM utasítás, 14/2006. (BK 7.) BM utasítás] kiegészítése indokolt.

- i. A *felvételi követelmények* egészüljenek ki olyan elemekkel, amelyek lehetővé teszik a kirekesztő, szélsőséges beállítottságú, az egyenlő bánásmód követelményeinek eleget tenni képtelen jelentkezők kizárását.
- ii. A felvételi – ide értve a rendészeti intézménybe bekerülés – követelményeinek felülvizsgálata szükséges, hogy lehetőség szerint legyen egységes az azonos szolgálati ágra, munkakörre vonatkozó előírás a hivatásos és a nem hivatásos jogviszonyban álló, illetőleg az azonos szolgálati ágba kerülő személyek között (pl. a szolgálati feladatokhoz illő fizikai erőnlét, testmagasság). Továbbá az egyéniesítés keretében az általános követelményektől az eltérés maximális mértékét határozzák meg, eleget téve a jogbiztonság kritériumának;
- iii. Váljon a vezetői kiválasztás és teljesítménymérés kötelező elemévé az egyenlő bánásmód tiszteletben tartása, a kiváló kommunikációs képesség, valamint a kirekesztő nézetek elleni fellépés képessége az ügyintézésben, a munkatársak és a vezetőtársak körében.

III.2. Készítsen előterjesztést a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (Hszt.) és a belügyminiszter irányítása alatt álló fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai Fegyelmi Szabályzatáról szóló 11/2006. (III.14.) BM rendelet kiegészítése érdekében, amely szabályozza a *méltatlanságot* megvalósító, szolgálaton belüli és kívüli magatartás főbb eseteit, valamint az *etikai vétségek* vizsgálatát, különös tekintettel a diszkriminatív magatartás tanúsítására, annak eltűrésére, ilyen magatartásra utasítás vagy bátorítás esetén, ide értve a rendőr elleni, etnikai diszkrimináció miatti panaszok nem körültekintő kivizsgálását is;

III.3. Készítése elő a rendőri igazoltatás jogalapjának pontosabb meghatározását célzó szabályozási javaslatot (az Rtv, a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló

62/2007. (XII.23.) IRM rendelet módosítását), amely kizárja, de legalábbis szűkíti az etnikai alapú kiválasztást az igazoltatás során;

III.4. Dolgozza ki és egy jogszabályban foglalja össze az előállításra vonatkozó részletes szabályokat, az előállítás és az előállító helyiségek minimális követelményeit, figyelemmel a jó állapotú fogdák kihasználatlanságára.

III.5. Szabályozza a rendőrségi ügyfélfogadásra vonatkozó minimális követelményeket, különösen

- i. a panaszfelvételt végzők beosztására, munkakörülményeire, továbbá felkészítésére,
- ii. az ügyfelek fogadásának körülményeire,
- iii. az ügyfelek tájékoztatására vonatkozó kérdésekben.

III.6. Átfogóan vizsgálja meg a rendőrségi statisztika teljes rendszerét, és a korszerűsítés érdekében dolgozza ki az etnikai motivációjú, a kisebbségi sértettek rovására megvalósult cselekmények, a rendőrség elleni panaszok, azon belül a diszkrimináció, hivatali bántalmazás miatti panaszok, eljárások alakulását tükröző statisztikai rendszert célzó szabályozási javaslatot, az alkotmányos jogi keretek között.

III.7. Dolgozza ki a rendőri kriminalitás, különösen a hivatali bűncselekmények (bántalmazás, kényszervallatás, jogellenes fogvatartás) rendszeres és átfogó elemzésének rendjét. Ez elősegítheti a Legfőbb Ügyészség tényszámain kívül a rendőri bűnelkövetés mélyebb megismerését, az etnikai előítéletességgel összefüggő bűnelkövetés megelőzését, leleplezését.

IV. A Kormánynak az Obtv. 20.§-a értelmében, a következő ajánlást teszem:

IV.1. Készítsen átfogó tervet, amelynek révén a rendőrség és a romák közti kapcsolat nem szűkül le közrendi és közbiztonsági ügyekké, és mód nyílik arra, hogy a romák sértettként, ügyfélként és védelemre szorulóként érvényesíteni tudják egyenlő bánásmódhoz való jogukat az ezt elősegítő jogi, szervezeti és költségvetési feltételek megteremtésével;

IV.2. Vizsgálja felül a társadalmi bűnmegelőzésről szóló 115/2003.(X.28.) OGY határozatot, továbbá tegyen javaslatot esetleges kiegészítésére, módosítására, hogy

- i. az országos és megyei, városi cigány kisebbségi önkormányzatokat vonják be a bűnmegelőzési pályázatokba, programokba, továbbá a helyi bűnmegelőzési stratégia megalkotására és a közbiztonság javítására vonatkozó intézkedések kidolgozásába, végrehajtásába, valamint nyomon követésére,
- ii. legyen folyamatos az együttműködés az Országos Bűnmegelőzési Bizottság, az Országos Cigány Önkormányzat, valamint a Roma Integrációs Tanács között,
- iii. a bűnmegelőzési program éves prioritásait, terveit és a végrehajtásáról készített beszámolót véleményezze az Országos Cigány Önkormányzat, valamint a Roma Integrációs Tanács.

II. A VIZSGÁLAT IRÁNYA ÉS MÓDSZEREI

A rendőrség ma mintegy 40 ezer fős közhatalmi szervezet, amely szinte roskadozik a rábízott feladatok és hatáskörök súlya alatt. Az elmaradt reformok és a kormányzati irányítás több mint egy évtizedes múlta visszatekintő súlyos hibái, hiányosságai ellenére naponta több ezer ügyféllel találkozik, intézkedik velük kapcsolatban. Eközben nem teheti meg, hogy bevárja az ideális irányítási és szervezeti reformokat. A vizsgálat ezért elsősorban arra összpontosított, hogy e hatalmas, tagolt és az alapjogok betartása terén kiemelkedően fontos szervezet **mikor és miként válhat toleránssá és képessé a kisebbségek és a másság elfogadására, a kisebbségi jogok hatékony megóvására, valamint miként lehetséges az ügyintézési kultúra, a kommunikáció következetes javítása.** A szervezet diszfunkcióit az egyéni panaszok csak részben közvetíthetik felénk, mivel az érintettek a büntetőügyekkel kapcsolatosan gyakran kockázatosnak érzik a rendőri intézkedéssel szembeni panaszt, illetőleg a nyomozás feletti törvényességi kontrollt végző ügyészséghez fordulást. Így inkább civil jogvédőkhöz fordulnak, de legtöbbször sehová sem. A hivatalból indított vizsgálat mellett szóló érv volt a jogsértő vagy visszaállást okozó rendőrségi eljárás és bánásmód magas látenciája, továbbá az az ismert körülmény, hogy az integrált rendőrségi állomány szinte homogén, jelentősen eltérve a társadalom szocio-demográfiai összetételétől. Mivel a rendőrség kulcsszereplő a többség és a kisebbség viszonyában, **az alapjogi visszaállások felszámolása és különösen jövőbeli kialakulásának, újratermelődésének visszaszorítása érdekében a rendőrségi működésre vonatkozóan átfogó, intézményi javaslatokat kell tenni, amely egyben elősegíti a kisebbség társadalmi emancipációját, a kooperatív rend és a konfliktuskezelés fejlesztését, valamint a társadalmi békét.** Az átfogó rendőrségi vizsgálatot már a 2007. évi országgyűlési beszámolóban is szükségesnek ítéltém, arra keresve a választ, vajon vannak-e tervek, stratégiák, intézményi garanciák a szervezetben a hátrányos helyzetű csoportokkal kapcsolatos előítéletesség mérséklésére, valamint az egyenlő bánásmódra az ügyfelek és a munkavállalók körében. Mindez a rendőrség készülő reformjának nélkülözhetetlen részét alkotja.

Noha a vizsgálat a kisebbségekkel kapcsolatos általános biztosítékokra irányul, nem maradhat válasz nélkül, miért döntően a romákat érintő alapjogi visszaállásokat vettük nagyobb arányban szemügyre. Ennek oka abban rejlik, hogy **a panaszok és a sajtóból tudomásunkra jutott ügyek, a vizsgálat során feltárt konfliktushelyzetek a romákat sújtó előítéletekkel függenek össze.** Ezért megállapításaink is nagyrészt – de nem kizárólagosan – a nem egyenlő bánásmód potenciális és tényleges áldozataira irányulnak.

A vizsgálat irányának meghatározásakor nagy hangsúlyt fektettünk arra, hogy strukturális, intézményi működési kérdésekkel foglalkozzunk, mivel a rendőrszakmai ügyekben a nagyszámú azonnali intézkedéseket utólag egyenként alig lehet rekonstruálni, majd értékelni az arányosság, szükségesség, szakszerűség és a kisebbségi jogok tiszteletben tartása szempontjából. Ugyanis az eljáró hatóság, az ügyintéző a közbiztonságra, a bűnmegelőzésre vagy éppen a nyomozás érdekeire, a közlekedés rendjére hivatkozva minősíti indokoltnak és bevált gyakorlatnak az intézkedését, részletes indoklás nélkül. Nem vonhatjuk eleve kétségbe, hogy a rendőrség tömegesen jogszerűen hajt végre egyedi intézkedéseket és eljárásokat. Ezért **a jogi, a funkcionális, rendszertani biztosítékok meglétét vizsgáltuk elsődlegesen.** A valós garanciát nem a panaszok hiánya jelenti, valójában az egészen más tényezők függvénye. Például ilyen biztosítékként említhető az áttekinthető felelősségi rendszer, a munkatársak kiválasztása, megfelelő felkészítése, vezetői ellenőrzése, a vezetők minőségi kívánalmakon

alapuló kinevezése, értékelése, a rendszeres továbbképzés, a félelem nélküli munkahelyi légkör, az ügyfélfogadási feltételek folyamatos javítása, a munkatársakkal és az ügyfelekkel való megfelelő hangnem alkalmazása, valamint a kisebbségi csoportokhoz tartozó munkatársak (például nők, romák) megjelenése a rendőrségen belül. **Ezt csak kiegészítette néhány panaszügy megvizsgálása.** Célunk nem lehetett az egyes rendőri szervek előállítással, szabálysértéssel, fogvatartással kapcsolatos teljes működésének feltárása, hanem csupán az adott helyszíneken tapasztaltak összefoglalása.

A fentiek alapján a vizsgálat egyrészt a rendőrség belső viszonyaira és társadalmi kapcsolataira, másrészt egyes közigazgatási feladatainak ellátására összpontosított:

- a. Vannak-e humánpolitikai koncepciók (a rendőrségi felvételi rendszer milyen társadalmi csoportokra összpontosít, milyen az előmeneteli rendszer, az értékelési és alkalmassági vizsgálat);
- b. a toleranciára nevelést miként tartalmazza a rendészeti képzési, továbbképzési rendszer (iskolai és gyakorlati képzőhelyi rendszer, tananyag);
- c. milyenek az érdekképviseleti és civil szervezetekkel való kapcsolatok;
- d. a rendőrségi kommunikáció és a kisebbségekkel kapcsolatos érzékenység miként van jelen;
- e. az ügyintézési kultúra fejlesztése és az emberi jogi szervezetektől érkezett észrevételek hasznosítása miként valósul meg (különösen az ügyfélfogadás, az előállítás és a fogvatartás körülményeit illetően),
- f. milyen a kisebbségi nyelvhasználat esélye az ügyintézésben;
- g. a szabálysértési és igazoltatási gyakorlat mutat-e diszkriminatív jelenségeket.

A vizsgálat a 2007-2008-ban fennálló helyzetet és a korszerűsítési terveket vette számba. Az átfogó vizsgálat megindítását 2008. április 15-én jelentettem be a sajtó nyilvánossága előtt, miután megbeszélést folytattam az országos rendőr-főkapitánnyal.

A jelentést Dr. Tóth Judit állította össze. A vizsgálatban részt vettek: dr. Fórika László, Dr. Kántás Péter, dr. Magicz András, Dr. Majtényi Balázs, dr. Nagy Diána, Dr. Pap András László, dr. Szajbély Katalin és dr. Varjú Gabriella.

A vizsgálat keretében a következő **forrásokra és adatgyűjtési módszerekre** támaszkodtunk:

- a. helyszíni vizsgálatot folytattunk a Budapesti Rendőr-főkapitányság központi fogdájában, a Nemzeti Nyomozó Iroda fogdájában, a fővárosi VII., VIII. kerületi kapitányságon, továbbá városi kapitányságokon (Mohácson, Mátészalkán, Dunaújvárosban, Békéscsabán, Hevesen) és megyei főkapitányságokon (Békéscsabán és Székesfehérváron);
- b. találkozót szerveztünk és tárgyaltunk Budapesten és Nyíregyházán a megyei rendőrség vezetőivel és a rendészeti szakszervezetek megyei, országos képviselőivel, továbbá cigány kisebbségi önkormányzatok, civil szervezetek vezetőivel;
- c. megbeszélést folytattunk Salgótarjánban, Egerben és Győrben a megyei, városi rendőrségi szóvivőkkel, társadalmi kapcsolatokkal foglalkozó vezetőkkel és munkatársakkal,
- d. bekértük az Országos Rendőr-főkapitányságtól és a helyszíni vizsgálatban érintett rendőri szervektől a humánpolitikai, kommunikációs terveket, roma ösztöndíj pályázati felhívásokat, cigány kisebbségi önkormányzatokkal létesített együttműködési megállapodásokat, esélyegyenlőségi terveket;

- e. áttekintettük a vonatkozó jogszabályokat és ORFK utasításokat, intézkedéseket;
- f. statisztikai adatokat, kutatási adatokat gyűjtöttünk a vizsgált rendőri szervek szabálysértési, előállítási, igazoltatási ügyforgalmáról;
- g. figyelembe vettük a kapcsolódó panaszokat és a fogvatartáshoz kötődő, a jogvédő szervezetektől származó javaslatokat;
- h. feldolgoztunk irodalmi forrásokat, szakmai publikációkat és különböző szakmai konferencián elhangzottakat, így az Országgyűlési Biztosok Hivatalában, 2008. április 21-én megrendezett a kínzás megelőzésével foglalkozó szakmai konferencia előadásait, hozzászólásait is;
- i. tanulmányoztuk a Kínzás és az Embertelen vagy Megalázó Bánásmód vagy Büntetés Megelőzésének Európai Bizottsága (CPT) által Magyarországon végzett vizsgálatok megállapításait. Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény 3. cikke szerint senkit sem lehet kínzásnak, embertelen vagy megalázó büntetésnek vagy bánásmódnak alávetni. Az ilyen helyzetek, jogsértések megelőzése érdekében jött létre a CPT, mely bizottság minden olyan helyet felkereshet, ahol szabadságuktól a közhatalom által megfosztott személyek vannak (például rendőrségi fogda). A CPT-vel a rendőrségnek is együtt kell működnie, a helyszíni vizsgálatokról készített jelentést pedig – az érintett hatóság megjegyzéseivel – közzé kell tenni. (2-3, 11. cikk). Ugyanakkor a CPT éves tevékenységéről jelentést készít, amelyet nyilvánosságra hoz. (12. cikk).

III. A VIZSGÁLATBAN ÉRINTETT ALKOTMÁNYOS JOGOK ÉS JOGSZABÁLYOK

A Rendőrség elsőrendű kötelessége – állami szervként – az alapjogok védelme (Alkotmány 8. § (1) bek.), és alapvető feladata a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme (Alkotmány 40/A.§ (2) bek.). Erre tekintettel, a Rendőrség védelmet nyújt az életet, a testi épséget, a vagyonbiztonságot közvetlenül fenyegető vagy sértő cselekménnyel szemben, felvilágosítást és segítséget ad a rászorulóknak, tiszteletben tartja és védelmezi az emberi méltóságot (Alkotmány 54.§), óvja az ember jogait, a közbiztonságot és a közrendet, ha kell, élete kockáztatásával is megvédi. (Rtv.2.§ (1) bek., 11.§ (1) bek.) Mindezek keretében úgy kell eljárnia, intézkednie, hogy

- mindenkinek joga van a szabadságra és a személyi biztonságra, senkit sem lehet szabadságától másként, mint a törvényben meghatározott okokból és a törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani (Alkotmány 55.§ (1) bek.);
- az intézkedés nem okozhat 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. Nincs helye a kényszerítő eszköz további alkalmazásának, ha az ellenszegülés megtört, és a rendőri intézkedés eredményessége e nélkül is biztosítható. A rendőr köteles megtagadni a kínzást, kényszervallatást, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódra vonatkozó utasítást, az ilyen magatartás tanúsítójával szemben, annak megakadályozása érdekében, a szolgálati beosztására, a rendfokozatára, személyére tekintet nélkül köteles intézkedni. (Rtv. 15.§-16.§);
- az intézkedés folytán megsérült személy részére – amint ez lehetséges – segítséget kell nyújtani, szükség esetén a rendőr gondoskodik arról, hogy a sérültet orvos elláthassa, kórházi elhelyezése esetén a hozzátartozó vagy más, a sérülttel kapcsolatban álló személy erről értesüljön. (Rtv. 17.§ (2) bek.);
- a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti, hacsak a jogorvoslati jogot – a jogviták ésszerű időn belüli elbírálásának érdekében, azzal arányosan – a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény nem korlátozza (Alkotmány 57.§ (5) bek.). Ugyanakkor az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igények, továbbá a kötelességek teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntések elleni kifogások bíróság előtt érvényesíthetők (Alkotmány 70/K.§);
- tiszteletben tartja a sajtó szabadságát és a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot (Alkotmány 61.§);
- védelemben részesíti a nemzeti és etnikai kisebbségeket, biztosítva anyanyelvük használatát (Alkotmány 68.§ (2) bek.);
- a rendőrség hivatásos állományú tagjai nem lehetnek tagjai pártoknak, és politikai tevékenységet nem folytathatnak (Alkotmány 40/B. § (4) bek.); a rendőr eljárása során köteles pártbefolyástól mentesen, törvényesen és részrehajlás nélkül intézkedni (Rtv. 2.§ (3) bek., 13.§ (2) bek.);
- a Magyar Köztársaság területén tartózkodó minden személy számára biztosítja 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 (Alkotmány 70/A.§ (1) bek.);
- be kell tartani a Strasbourgban, 1987. november 26-án kelt, a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzéséről szóló európai egyezmény kihirdetéséről szóló 1995. évi III. törvényt.

A rendőrség tagjainak toborzására, a szervezet belső működésére vonatkozó fontos követelmény, hogy

- a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti az állam (Alkotmány 70/A.§ (3) bek.), továbbá biztosítja a férfiak és a nők egyenjogúságát minden gazdasági, szociális és kulturális jog tekintetében (Alkotmány 66.§ (1) bek.);
- mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze (Alkotmány 61.§ (1) bek.);
- a Rendőrség belső szervezetét és működésének részletes szabályait, az utasítás kiadás rendjét úgy kell kialakítani, hogy az utasítás kiadójának és végrehajtójának egyéni felelőssége mindenkor megállapítható legyen. (Rtv. 11.§ (2) bek.).

Mindezt az Alkotmánybíróság oly módon fejezte ki általánosságban a 36/1992.(VI.10.) AB határozatban, hogy „az államnak kötelessége az alanyi jogok védelme mellett az egyes szervek működését úgy kiépíteni és fenntartani, hogy azok az alapjogokat – az alanyi igénytől 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.”

A vizsgálat során tekintetbe vettük továbbá

- az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvényt, különös tekintettel arra, hogy az ötven főnél több személyt foglalkoztató költségvetési szervek és többségi állami tulajdonban álló jogi személyek kötelesek esélyegyenlőségi tervet elfogadni (63.§ (4) bek.),
- a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvényt,
- a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvényt, (Hszt.) amely megköveteli a szolgálati jogviszonyban állóktól az egyenlő bánásmódot, valamint biztosítja számukra előmenetelük során a megkülönböztetés tilalmát, ide nem értve a szakmai képesség, a szolgálati idő, gyakorlat és beosztás szerinti megkülönböztetést (6.§). A Hszt. rendelkezik a művelődéshez, tanuláshoz való jogról, az előmenetelhez szükséges képzés megszerzésének szolgálati keretek közötti lehetőségéről (26.§), a vétkes kötelezettség szegés miatti felelősségre vonásról (119.§), továbbá a munka teljesítményének értékeléséről (245/F.§). Ez utóbbi az állományilletékes parancsnok évente, mérlegelési jogkörében eljárva írásban értékelését és szóbeli indoklását jelenti, figyelemmel az illető munkakörére és ahhoz illeszkedő kiemelt célokra.
- a belügyminiszter irányítása alatt álló fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai Fegyelmi Szabályzatáról szóló 11/2006.(III.14.) BM rendeletet, amely meghatározza – egyebek mellett– a méltatlansági eljárást (42-43.§).
- a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 62/2007. (XII. 23.) IRM rendeletet,
- a rendőrségi fogdák rendjéről szóló 19/1995. (XII. 13.) BM rendeletet, amely fogvatartott alatt a bűnügyi, a szabálysértési, a közbiztonsági őrizetes, az előzetesen letartóztatott, valamint az elítélt és a szabálysértési elzárást töltő személyt érti, amennyiben számára a fogvatartás helyéül rendőrségi fogdát jelöltek ki. Míg az Rtv. azokat sorolja e körbe, akiket külön jogszabályban meghatározott közlekedésrendészeti feladatának ellátása során, valamint törvény, illetőleg törvény alapján kiadott hatósági határozat alapján a szabad mozgáshoz és tartózkodási hely szabad megválasztásához való jogában korlátoznak. Így az őrizetbe vett, előzetesen letartóztatott, közbiztonsági őrizetben lévő személyen kívül még az elfogott és előállított, elővezetett személyt is.
- a büntetőeljárás nyomozási szakaszában a sajtónak adandó tájékoztatásról szóló 26/2003. (VI. 26.) BM-IM együttes rendeletet;

- 21/2000. (VIII. 23.) BM-IM-TNM együttes rendeletet a fegyveres szervek hivatásos, közalkalmazotti és köztisztviselői állományának munkaköri egészségi, pszichikai és fizikai alkalmasságáról, a szolgálat-, illetve keresőképtelenség megállapításáról, valamint a belügyi egészségügyi szolgálat igénybeviteléről;
- a vizsgálat tárgyához kapcsolódó tárca-utasításokat [31/2001. (BK 12.) BM utasítás a közalkalmazottak foglalkoztatásával összefüggő egyes eljárási szabályokról, 21/2000. (BK 13.) BM utasítás a kifogástalan életvitel egyik eleme ellenőrzésének szabályozására, 14/2006. (BK 7.) BM utasítás a rendészeti szakvizsgáról, a rendészeti vezetővé képzésről és a rendészeti mestervezetővé képzésről] és ORFK intézkedéseket [13/2005. (IV.13.) ORFK intézkedés a Belügyi és Rendvédelmi Dolgozók Szakszervezete, a Független Rendőr Szakszervezet, valamint az ORFK között, a szakszervezeti jogok gyakorlásával kapcsolatban létrejött együttműködési megállapodás kihirdetéséről, 7/2000.(II.29.) ORFK intézkedés az ORFK és az Országos Cigány Önkormányzat között létrejött együttműködési megállapodás végrehajtásáról, 4/2000. (II.2.) ORFK intézkedés és annak 9/2004.(IV.13.) ORFK intézkedéssel módosítása, amely a cigány származású középiskolás fiatalok rendőrré válásának elősegítése érdekében az ORFK által biztosított támogatási rendszer létrehozásáról, valamint a rendőri szervek ezzel kapcsolatos feladatairól szól].

Másfelől tekintetbe vettük a rendőr különleges közszolgálati hivatására vonatkozó etikai követelmények (Magyar Köztársaság Rendőrségének Etikai Kódexét kihirdető közös nyilatkozat, ORFK, 2007. július 5.) közül a többség-kisebbség szempontjából kiemelkedőket. Így

- a közérdek szolgálatát (1. pont),
- a rendőri mivoltnak olyan tiltott felhasználását, amely hátrány okozására alkalmas (2. pont);
- az erőszaknak csak végső esetben alkalmazását (3.pont);
- a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, az elfogulatlan eljárás kötelezettségét (4. pont);
- az előítéletekről és indulatokról mentes eljárást, a szükségtelen konfliktusok kerülését, a mások (például munkatársak, társszervek) részéről megnyilvánuló embertelen, megalázó bánásmód eltűrésének tilalmát, az empátiát (5.pont);
- az erkölcsi normákat sértők elítélésének követelményét (6. pont);
- az erkölcsi felelősségvállalást, a tévedés orvoslását (7. pont);
- a tiszteletet és közbizalmat erősítő rendőri fellépést, magatartást (10., 13.pont).

IV. A RENDŐRI MUNKA ELŐÍTÉLET-MENTESSÉGÉNEK FONTOSSÁGA

A rendőri hivatás alapvető követelménye a pártatlanság és a jogvédő attitűd, miközben az egész **társadalomban aggasztó mértékben jelen van az előítéletesség**. A hátrányos megkülönböztetés alapvetően társadalmi probléma, és gyökerei mélyen a társadalomban rejlenek. Magyarországon a fasiszta, neonáci, kirekesztő ideológia újból megjelent, mely leginkább a romákat sújtja. A közvélemény-kutatások két évtizede jelzik, hogy növekszik az intolerancia, a társadalmi különbségek növekedésével a bűnbakképzés és a radikalizmus. **Mindez a rendőri működést és magatartást is befolyásolja**. A vizsgálat ezért alapozott azokra a kutatásokra, amelyek a rendőrségnél dolgozók és a rendészeti képzésben részt vevők előítéletességét általában és konkrétan a romákkal kapcsolatosan vizsgálták.

A rendőri munka gyakran nagy feszültséggel, stresszel jár, hiszen mások életéről, alapvető érdekeikről, biztonságáról kell gyors és jelentős döntéseket hozni. Ez maga után vonja, hogy a döntéshozatal hajlamosít a kérdéseket leegyszerűsítő sztereotípiák és az eljáró önmagát felmentő megoldások alkalmazására. Mindez összekapcsolódik azzal, hogy a rendőr – egyes intézkedéseket illetően – szinte korlátok nélküli széles felhatalmazással rendelkezik, mint például az igazoltatás. Az igen nagyvonalú szabályozás az igazoltató rendőrnek jelentős szabadságot ad, amely kitölthető etnikai profilalkotással éppúgy, mint az ismert gyanú-okokkal. A gyors és szituatív döntés gyakran a kollégáktól tanult, látott rutinon alapszik. Mindez gyakran társulhat azzal, hogy a rendőr magát az igazság kizárólagos birtokosának érzi, akinek nem csupán a tényeket kell megállapítania, de igazságosztóként a megtorlás is rá hárul az egyetlen helyes megoldás érdekében, és ehhez bármilyen eszközt jogosnak vél. (Korinek, 2006)

A rendőrök közül sokan úgy vélik, hogy lényegesen gyakrabban találkoznak roma származású ügyfelekkel, elkövetőkkel, mint ahogy az egyébként a cigányság öt-hat százalékosra becsült lakossági arányából következne. A szakirodalom szerint a rendőrség a többségi, középosztálybeli társadalmi értékeket képviseli, a kevéssé integrált, illetve szegregált emberek normaszegítőként reprezentálódnak a rendőrök számára. Ez a **nagyító effektus szelektív észlelési mechanizmust eredményez**, tehát azzal jár, hogy a kisebbségeket egységes csoportként a normaszegítővel azonosítják. Ez pedig önmagában is erősíti az előítéletességet a rendőrök körében, és növeli a távolságot a cigány közösség irányában. Ráadásul, a nagyító effektust nem lehet statisztikai adatokkal mérsékelni, mert a roma bűnelkövetőkről 1971-1988 között vezetett rendőrségi és ügyészségi etnikai adatkezelést, mint a demokratikus jogállammal össze nem egyeztethetőt, megszüntették. Noha a „cigánybűnözés” kifejezést egyesek ma is objektív tartalmúként használják, még a cigányok és a bűnözés kapcsolatáról végzett kutatások sem tudták megválaszolni, hogy miként lehet objektív vizsgálatot végezni a kutatók vagy a nyilatkozó rendőrök elkövetőkre, terheltekre, eljárás alá vontakra vonatkozó percepciója alapján. Ugyanis az jelentősen eltér a cigány ügyfelek nyilatkozatától, önbesorolásától. A közbeszédben eközben folytonosan megerősítést nyer a „cigánybűnözés” sztereotípiája.

További jellemzője a rendőri működésnek, hogy a rendőr egy meglehetősen homogén, hierarchikus és zárt szervezet tagja. Ez pedig megerősíti a helytelen, durva magatartások és attitűdök folyamatos, kritika nélküli továbbadását, ide értve az előítéletességet is. A nemzetközi példák sokasága hozható fel erre más országok rendőrségeinél. (Equal, 2006)

A Belügyminisztérium által támogatott kutatás (1996-1997) kimutatta, hogy **a rendőrök egyáltalán nem elhanyagolható mértékben előítéletesek**. A kérdőíves vizsgálat alapján a kisebbségekről alkotott véleményük 54%-ban az volt, hogy a roma identitás egyik kulcseleme

a bűnöző életmód, míg csupán 11%-uk szerint nincs jelentősége a roma származásnak a bűnelkövetés szempontjából. Különösen a cigányok által lakott vidéki településeken szolgáló rendőrök közt volt magas az előítéletes gondolkodás. (Csepeli, 1997) Hasonlóan más országok rendőrségeihez, Magyarországon is jelen van az előítéletes gondolkodás, a szóbeli és a tettlegességben is megnyilvánuló durvaság. (Bólyai, 1997) Egy másik kutatás szerint a rendőrök csaknem 80%-a úgy véli, hogy a cigányokban nincs jogtisztelet, 60 %-uk szerint a bűnözésre csak ürügy a megélhetési kényszer. (Végh, 2008) A rendőrség működését monitorozó programok (Magyar Helsinki Bizottság fogda megfigyelő programja; Nyitott Társadalom Intézet vezetésével a rendőri igazoltatásokat elemző program) is kedvezőtlen képet fest e téren. Az előbbi szerint a cigányok nagyobb arányban panaszkodnak bántalmazásra, hivatali visszaélésre. (Kószeg, 1997) Az utóbbi pedig 2005-2006-ban azt jelezte, hogy az igazoltatások során az etnikai alapú kiválasztás (különösen a gyalogosok és a férfiak körében) létező jelenség, az eljáró rendőr az etnikai hovatartozás és a kriminalitás közt egyenes összefüggést lát. (Végh, 2008) A kérdőíves és fókusz-csoportos beszélgetés, interjúzás arra a megállapításra jutott, hogy a rendőrök a romákat nagyobb arányban igazoltatják, mint a nem romákat; a romákat inkább utcán, szórakozóhelyen vagy valamilyen rendezvényen igazoltatják, míg a nem romákat inkább az autóban; az igazoltatás körülményeit (szabályszerűség, udvariasság) a nem romák jelentősen pozitívabbnak ítélték meg, mint a romák. A rendőrök bevallottan azért állítanak meg több romát, mert szerintük ők nagyobb valószínűséggel követnek el szabálysértést, bűncselekményt. A megkérdezett rendőrök 79 százaléka gondolta azt, hogy a romák több bűncselekményt követnek el, mint a nem romák, és 73 százaléka, hogy a roma bűnelkövetők aránya lényegesen magasabb, mint a hasonló társadalmi helyzetű népességben belüli bűnelkövetők aránya. (Pap, 2006)

A rendőrtiszti főiskolások körében 2004-ben végzett vizsgálatok (Krémer, 2005.) azt bizonyították, hogy *a cigányokat a többségtől és más kisebbségektől egészen különbözőképpen fogják fel: veszélyt jelentenek (69%), mintegy velük szemben kell megvédeni a többséget, engedelmességre kell őket kényszeríteni (71,4%). A cigányokhoz való viszony a rendőr hatalmi-hivatali attitűdjének fenntartásához nagyban hozzájárul, míg a szolgáltató (27,5%) és védelmező rendőri hozzáállás (27,2%) a cigányokkal kapcsolatosan szembenézően alacsony.* Másrészt a leendő tisztek nem sorolják a mindenkinek, így a kisebbségeknek is azonos hozzáférést biztosító közjavak sorába a munka-, a lakó- és az oktatási hely szabad megválasztását, a közsférában való érvényesülés azonos esélyét. Ezzel mintegy a társadalmon kívülre helyezik a romákat, és úgy tekintik őket, mint akikkel nem szabadna együtt dolgozniuk, lakniuk, tanulniuk a többieknek. A felmérés kitért a főiskolai oktatók cigánysággal kapcsolatos attitűdjére, és bár a civil oktatók segítő, közvetítő hozzáállása erősebb volt, mint a hivatásosoké, a civil és hivatásos tanárok válaszai igen közel álltak egymáshoz, valamint tolerancia szintjük a hallgatókénál sokkal magasabb volt. (Arra a kérdésre, hogy a rendőrségnek mely társadalmi csoport tagjait kell leginkább védelmeznie, e körbe sorolta a cigányokat a civilek 86, a hivatásosok 78 százaléka.)

A rendőrségen belüli előítéletességnek egyik fokmérője, hogy **hány munkatárs vallja magát romának. Az etnikai adatkezelés tilalmára hivatkozva ilyen adatot a vizsgálatban sem tudtunk beszerezni, csak elszórtan kaptunk információt.** Például Szabolcs-Szatmár-Bereg megyéből, hogy ott 14 roma rendőr dolgozik, míg a cigány kisebbségi önkormányzatok és a rendőrség együttműködésének 2000-ben készített jelentése szerint „*a személyzeti nyilvántartás szerint a Somogy megyei RFK közrendvédelmi állományában öt fő roma származású hivatásos rendőr dolgozik. Többen nem vállalják származásukat*”. A helyszíni vizsgálatok során az egyik rendőri vezető úgy nyilatkozott: „*a személyi állományban van néhány roma származású munkatárs, de ők az identitásukat nyíltan nem vállalják.*” Más kapitányságokon is hasonló tájékoztatást kaptunk, azaz általános tendencia, hogy nagyon

kevés a roma származású rendőr, és közülük sem mindenki vállalja nyíltan identitását. Az egyik rendőrkapitányság vezetője elmondta, hogy szeretne két roma szakközépiskolást felvenni, mert szerinte a cigány származású rendőrök jobban szót tudnak érteni a romákkal, ismerik a kultúrájukat. Találkoztunk azonban olyan véleménnyel is: „szokatlan a romáknak, hogy roma származású egy rendőr, és nem fogadják el őt”. Felmerült az is, hogy a cigány származású rendőrök nehezen találják annak a módját, hogy ugyanúgy viselkedjenek a roma és a nem roma ügyfelekkel. Ha a kollégáitól a cigányok állandó szidalmazását hallja, akkor szégyellni fogja roma származását, nem is vallja magát annak, míg a roma eljárás alá vontakkal keményebben bánik, hogy bizonyítsa elfogulatlanságát. Így önmagában a roma rendőrök toborzása – ráadásul a mai alacsony létszámot érintő ösztöndíjas konstrukcióban – inkább az ellenkező hatást, nevezetesen az előítéleteket konzerválja, a romák túltámogatási mítoszát élteti tovább, vagy egyszerűen továbbra is a fő szabály alóli kivételnek tekinti az alkalmas roma munkatárs megjelenését. (Ilyen attitűd például, hogy „ismerem én rendes cigányokat is”).

Összességében **a rendőrség közhatalmi feladatai és a rendőri hivatás egyaránt azt igényli, hogy a különböző időpontokban és módszerekkel mért előítéletességet számításba kell venni a közpolitika formálóinak**, a rendőri vezetésnek, a kormányzati és civil ellenőrzésnek, valamint a panaszt elbírálóknak egyaránt. A kisebbségi biztos vizsgálata tehát a fentiek ismeretében **a kritikus mértékű előítéletekkel való szembenézésre, valamint azok csökkentése, majd megelőzése érdekében nélkülözhetetlen intézményi biztosítékok meglétére irányult.**

V. A RENDŐRSÉG ÉS A CIGÁNYSÁG KAPCSOLATA

1. A rendőrség és a cigányság kapcsolatának keretei

A rendőrség vezetése 1997 óta több lépésben tett erőfeszítéseket annak érdekében, hogy javítsa a kapcsolatokat a cigányság szervezeteivel és csökkentse az eljáró rendőrök előítéletességét.

Az Országgyűlés által elfogadott és sikeresen kiépített, működtetett társadalmi bűnmegelőzési nemzeti stratégia (115/2003. (X.28.) OGY határozat) hosszú időre **meghatározta a rendőrség és a roma szervezetek, önkormányzatok együttműködésének irányát. Ugyanis a stratégia a cigánysággal kapcsolatos közösségi és ágazati politikákat, együttműködést a kriminalitással kapcsolta össze.** Így nem csak a közbeszédben erősíti a „cigány bűnözés” sztereotípiáját, de a kooperáció fő irányát is a bűn megelőzésére, az élet-és vagyoni védelemre, a bűnelkövetés utáni visszailleszkedésre szorította. Noha a határozat a bűnözés és a szegregáció, a társadalmi kirekesztettség elleni harc, az áldozattá válás, a diszkrimináció csökkentése érdekében is fellép, a hangsúly – a dokumentum céljával összhangban – **a bűn(ismétlés) megelőzésére kerül a cigányság és a rendőrség kapcsolatában a leginkább kidolgozott és valóban működtetett társadalmi programban.** Biztosítani kellene ezért, hogy a cigányság társadalmi integrációját és érdekvédelmét elősegítő cigány kisebbségi önkormányzatok, valamint a Roma Integrációs Tanács (1129/2006. (XII.25.) Kormányhatározat szellemében) rendszeresen együttműködjön a bűnmegelőzésért felelős minisztériummal és az Országos Bűnmegelőzési Bizottsággal. Különösen az éves cselekvési tervek, valamint a két évenként kötelező kormánybeszámoló előkészítése, véleményezése, az ágazati fejlesztési programok összehangolása érdekében lenne erre az intézményes

együtműködésre szükség. Ez pedig megalapozhatja, hogy a konkrét programokba a kisebbségi önkormányzatok is bekapcsolódhassanak.

A bűnmegelőzési nemzeti stratégiára építve érthető, ha a rendőrségen, a bűnügyi igazgatóságokon belüli bűnmegelőzési osztály fogja össze a roma szervezetekkel való együtműködést. Ez azonban a rendőrség igen széles feladat- és hatáskörét figyelembe véve súlyos egyoldalúsághoz, az együtműködés eredményét és működését tekintve pedig diszfunkciókhoz vezetett. A rendőrség persze nem felelős azért, hogy a roma programok, ágazati és társadalompolitikák más vonatkozásban nem olyan jól kiépítettek, koordináltak, mint a bűnmegelőzési nemzeti stratégia. Ám abban igenis szükséges **korrekciót végrehajtani**, hogy az együtműködési megállapodások és annak belső rendőrségi működtetése hasonlóan nagy teret szenteljen a demokratikus intézményi rendszer kiépítésének, a civil kontrollnak, a jogok és kötelezettségek terén az ismeretek terjesztésének, a közlekedési kultúra erősítésének, a gyermekvédelmi jelzőrendszer javításának, az egyenlő bánásmódnak, a környezet védelmének, a társadalmi mobilitás elősegítésének és a cigány nyelv tanulása ügyének. Ezt támasztják alá például a Borsod-Abaúj-Zemplén Megye RFK-n 2008. március 21-én tartott kerekasztal megbeszélésen elhangzottak is. (Finszter, 2008.)

A rendőrség a bűn(ismétlés) megelőzése jegyében tett intézkedéseit a következők szerint csoportosíthatjuk.

1.1. Az ORFK korábbi Szervezeti-és Működési Szabályzata több szervezeti vezetőnek és szervezeti egységnek közvetlen feladatot adott a kapcsolat konszolidálásában. A 2008-tól életbe lépett új SzMSz-ben (4/2008. (OT 4.) ORFK utasítás) azonban már említést sem tesznek az Országos Cigány Önkormányzattal, illetve a cigány kisebbségi szervezetekkel való kapcsolattartásról. Az SzMSz csupán általánosságban deklarálja, hogy *Az ORFK „feladatainak ellátása során együtműködik az állami és önkormányzati szervekkel, a társadalmi és gazdálkodó szervezetekkel, az állampolgárokkal, a civil és kisebbségi szervezetekkel, valamint a külföldi és nemzetközi rendvédelmi szervekkel.”* (6.pont)

A Bűnügyi Főigazgatóság irányítja szakmailag és koordinálja a rendőrség bűnmegelőzési és áldozatvédelmi tevékenységét, és ennek keretében gondoskodik arról, hogy *„a rendőri bűnmegelőzésnek a társadalmi bűnmegelőzés rendszerébe integrálása, továbbá a jogszabályban meghatározott áldozatvédelmi feladatok hatékonyabb ellátása érdekében szakmai együtműködést alakít ki és tart fenn az érintett állami, önkormányzati és civil szervezetekkel, kamarákkal.”* (55.pont)

A Humánigazgatási Szolgálat felelőssége, hogy elkészítse és aktualizálja a rendőrség humánstratégiáját (216. pont), továbbá köteles értékelni *„a kisebbségekhez tartozó személyek által a diszkriminatív rendőri intézkedések ellen tett panaszok, bejelentések, feljelentések aktuális állását, illetve a kegyetlen, embertelen, vagy megalázó bánásmódot megvalósító rendőri intézkedések elleni panaszok kivizsgálásának a tapasztalatait”* (220. pont). A Humánigazgatási Szolgálat szakmailag irányítja, felügyeli és ellenőrzi az ORFK szervezeti egységeinek, a megyei (fővárosi) rendőr-főkapitányságoknak, valamint a speciális feladatok ellátására létrehozott rendőri szerveknek fegyelemkezelő munkáját. Lefolytatja a vizsgálatot az országos rendőrfőkapitány és helyettesei, valamint az ORFK főosztályvezetői által a hatáskörébe utalt fegyelmi- és panaszügyekben, javaslatot tesz az ügyek érdemi lezárására. (219. pont). Általános szabály, hogy a szervezeti egységek vezetői kötelesek folyamatosan figyelemmel kísérni a

szakterületüket érintő együttműködési megállapodásokban vállalt rendőrségi kötelezettségek teljesülését, és arról is gondoskodni, hogy a megállapodásokat évente felülvizsgálják, a szükséges módosításokat megtegyék. (254.pont) Ennek módja, az elmaradás szankcionálása azonban nem szabályozott. Esetleg a 262.pont szerint elkészítendő, legalább nyolc szervezeti egységnél az ügyrendekben kapnak helyet?

A fentiekből kitűnik, hogy **a cigányság legfeljebb ügyfélként és kisebbségként elsősorban panaszt benyújtó, másfelől bűnmegelőzési partnerként jelenik meg, és az intézményes kapcsolatok alapja az együttműködési megállapodás.** A rendőr napi tevékenységét és attitűdjét nagyban befolyásoló közvetett eszközök, stratégiák egyikénél sincs nevesítve a cigánysággal, a szervezetben dolgozók toleranciájának, diverzitásának, erkölcsi szintjének erősítésével kapcsolatos sajátos tennivaló. Másik jellemző, hogy a különböző elemzések, áttekintések, a stratégia-készítés, a monitorozás gyakorisága és nyilvánossága *nem szabályozott*. **Ha tehát a meglévő bűnmegelőzési együttműködést és a cigánysággal kapcsolatos, egyenlő ügyféli bánásmódot szolgáló célokat komolyan veszik a rendőrség vezetői, az erre vonatkozó belső szabályozást ki kell egészíteniük a végrehajtás feletti rendszeres monitorozásra, valamint annak eredménye alapján szükséges vezetői intézkedésekre vonatkozó szabályozással.**

1.2. Egyéb belső szabályozás is készült, amely a nagyközönség számára – noha közérdekű – **nem hozzáférhető**. Így megkeresésünk ellenére sem kaptunk egyértelmű választ arra, hogy változatlanul hatályban van-e a 37/2001. ORFK intézkedés a cigány kisebbséghez tartozó személyek rendőri intézkedést kifogásoló panaszok kivizsgálásának és jelentésének rendjéről, a 7/2000. ORFK intézkedés az Országos Cigány Önkormányzattal kötött megállapodásból adódó feladatok meghatározásáról, a 4/2000. ORFK intézkedés a cigány származású fiatalok rendőrré válásának elősegítéséről. Semmi sem indokolja, hogy a jövőben ne legyenek legalább fő elemeiben hozzáférhetőek ezek és a hasonló rendőrségi szabályzatok, a cigánysággal való együttműködést, kapcsolatot rendező belső normák.

1.3. Az ORFK intézkedés (SZMSZ) alapján, minden év december 10-ig az ORFK Ellenőrzési Főosztálya elemzést készít a cigány kisebbséghez tartozó személyek rendőrségi bánásmódra vonatkozó panaszairól. **Tudomásunk szerint eddig három átfogó jelentés készült** (A cigány kisebbségi önkormányzatok és a rendőrség együttműködése 2000-ben, ORFK honlap; A rendőrség és a cigányság, 2003. március 9.; „Te rólam semmit, én rólad mindent tudok” – együttműködés a cigánysággal, 2003. november) amely több, ma is időszerű tennivalót tartalmaz. A jelentésekből kiemeljük, hogy

- a többség és a kisebbség párbeszédét szeretnék elősegíteni. Nem tagadják, hogy a rendőri fellépések gyakran a bűnelkövetőt, köztük a romákat is ellenségnek tekintik, akit meg kell regulálni, ám az udvariatlan, agresszív fellépés nem fogadható el velük szemben. A 2002-ben országosan beérkezett 14 panasz, amely a rendőrök faji alapú megkülönböztetésére hivatkozik, a jelentést tevő szerint örvendetesen alacsony, összehasonlítva a 2114 rendőri fegyelemsértéssel és az 500 fővel szembeni (hivatali) bűncselekmény alapos gyanúja miatt megindult eljárással. Ebből csak 4 esetben indított az ORFK Ellenőrzési Főosztálya büntetőeljárást, a többi 10 esetben sem etikai, fegyelmi vagy egyéb következmény nem volt. A jelentésben olvasható továbbá, hogy a hivatali bűncselekmények

panaszainak a száma stagnál, akárcsak az ombudsmanhoz érkező panaszok száma. Ezt tehát jó irányba tett lépésként értelmezik;

- másfelől kiemelik, hogy a cigány közösség bizonyos fokig zárt, és egyik jellemzője a rendőrökkel szembeni előítélet;
- a rendőrség azt tekinti cigánynak, aki magát annak vallja, és elutasítja az etnikai adatkezelést;
- a tennivalók közt meghatározzák a párbeszéd erősítését, a belső szabályozás és a rendőri képzés módszertani erősítését. A párbeszédet a jelentések szerint a kisebbségi önkormányzatokkal kötött megállapodások, a rendőrség részéről összekötő tisztek és OCÖ-koordinátor megbízásával, közös rendezvények szervezésével, valamint a középiskolában tanuló roma gyerekek ösztöndíjas támogatásával kívánja elősegíteni. Az ösztöndíj a rászorult, de jól tanuló roma gyerekeknek szól, és szállást, étkezést, a tanfelszerelések megvásárlását foglalja magában, évente mintegy 10-15 fő részére. 2002-ben például 6 diákkal kötöttek tanulmányi szerződést, 2000-2003 között pedig összesen 17 középiskolás roma fiattal. Az említett hatból egy sikeresen bekerült a miskolci rendészeti szakközépiskolába, míg egy roma fiatal a Rendőrtiszti Főiskolára. Láthatóan nagy a lemorzsolódás még ebben a szűk körben is. Felmerült a munka mellett tanuló roma segédrendőri program, a bűn-és kábítószer megelőzést segítő D.A.D.A programban részvétel kiterjesztése, továbbá a rendészeti képzés nagyobb gyakorlati, emberi jogi ismereteket magába olvasztó reformja a jelentésekben;
- végül kiemeli a jelentés, hogy a kínzás elleni megelőzés kiemelkedő tényezője, hogy az Európa Tanács ilyen célú ellenőrző szerve (CPT) 1999-ben tett látogatása nyomán a 12/2001.(IV.4.) ORFK intézkedés megszületett, azaz a tennivalókat meghatározták.

A feladatok közt megjelölik, hogy

- átfogó kommunikációs stratégiát kell készíteni, valamennyi speciálisan cigánykérdéssel foglalkozó elektronikus és írott médiában helyet kell keresni a roma-rendőr kapcsolat aktuális bemutatásának, és a konfliktusmentes viszony érdekében tett intézkedéseket közzé kell tenni;
- a bűnügyi és a közbiztonsági állomány továbbképzési anyagaiban hangsúlyosan kell szerepeltetni a kisebbségekkel kapcsolatos rendőri fellépés gyakorlati módszereit, az emberi jogok maradéktalan biztosításának kiemelését;
- ki kell munkálni a közbiztonsági szakterület járőrszolgálati, fogdaszolgálati állományát érintő, a kisebbségek rendőri kezelésének módszereit átfogó – speciális elméleti és gyakorlati felkészítést tartalmazó tematikát, ide értve a konfliktuskezelést is;
- javítani kell a rendőrségi összekötő tisztek képzését, megyei és területi szinten is.

1.4. A roma kisebbséggel való párbeszéd egyik alapja az Országos Cigány Önkormányzattal első alkalommal 1999-ben megkötött együttműködési megállapodás. Az egyéb alkalmi megbeszélések (például a romaügyi államtitkárral), nemzetközi partnerekkel folytatott tréningek (például Kanadai Királyi Lovas Csendőrség tolerancia tréningje) vagy hazai civil szervezeti együttműködés (például Kurt Lewin Alapítvánnyal tréningezésről, a romákat érintő rendőri intézkedések kommunikációjáról, konzultációról, esetmegbeszéléséről 2005 októberében) abban közösek, hogy **hatásuk értékelése elmaradt.** Általosan jellemző, hogy az összekötő tisztek kapcsolt munkakörben tevékenykednek. A megyei és városi kapitányságok is hasonló megállapodások megkötésére törekednek. A feladatokat (néhány nyilvános eseményt, például

sportnap, díjátadás, ifjúsági pályázat), ide értve az 1996 óta a roma középiskolásoknak szóló ösztöndíj-rendszer működtetését is éves munkatervben határozzák meg.

1.5. Egyéb lépések: a rendőrségi portálon olvasható egy Jegyzet az előítéletekről, azok okairól megnyilvánulásairól, míg a romológia alapjairól, a cigány népismeret főbb elemeiről egy Összegzésben olvashatunk. Ezek illusztrálják, hogy az önképzésnek is helyet szánunk a közvetlen cigányügyi intézkedések körében a rendőrségen belül. Sajnos a két anyagon név és évszám nem szerepel. A Zala Megyei Főkapitányság kidolgozta a cigányság eredetét, a roma népcsoport történetét feldolgozó interaktív CD-ROM-ot. Mindez azt jelzi, hogy **a toleranciát jelentős részben a romológia, a roma népismeret terjesztése révén kívánják javítani, amely álláspontunk szerint háttérként fontos, ám önmagában nem elégséges, mivel a napi rendőri munkát érintő gyakorlati tanácsokat keresőket kevésbé tudja segíteni.**

A kisebbségi biztos ezekről az együttműködést formáló lépésekről, az említett jelentésekről, értékelésekről tájékoztatást nem kapott. Megkeresésünkre az országos főkapitány úr tájékoztatott, hogy legutóbb 2008. augusztus 15-én, az igazságügyi és rendészeti miniszter által is meglátogatott rendezvény, amelyen részt vettek a roma kisebbségi referensek, a közrendet súlyosan veszélyeztető egyes jelenségek értékelését szolgálta. A megküldött emlékeztetőből kitűnik, hogy a rendőrség értékelése szerint növekszik a cigány lakosság aránya a bűnügyileg és gazdaságilag egyre rosszabb mutatókkal rendelkező kistérségekben. Ezért kéthetes rendőrségi akciót tartottak, hogy a nagyobb rendőri erők jelenlétével fokozzák a lakosság biztonságérzetét. Továbbá felmerült, hogy növelni kell a mezőőrök, halőrök, a roma polgárőrök, valamint a roma rendőrök, a körzeti megbízottak számát a közrend megerősítéséhez. Eközben a sajtó csak azt a hírt kapta fel, hogy oly módon kívánják a roma rendőrök számát növelni, hogy megváltoztatják a felvételi követelményeket, és a középfokú végzettség nélkül felvettek majd menet közben szerzik meg a szükséges képzettséget. Ez hasonlít a korábban elhalt segédrendőri kezdeményezéshez, és féltő, hogy a rendőrségen belüli újabb szegregációt hozna létre, a cigányokkal szembeni előítéleteket tovább erősítve, nem pedig mérsékelve.

A cigányokkal szembeni hangnem, az intézkedő rendőr bánásmódja több panasz tárgya, ám a fórumrendszer sokasága (illetékes parancsnok és felettes rendőri szerv, ombudsman, Egyenlő Bánásmód Hatósága, Független Rendészeti Panasztestület) nem javította a panaszok kivizsgálásának és orvoslásának az esélyét. Az egymásnak ellentmondó állítások, illetve a rendőrök egymás iránti rossz értelemben vett „szolidaritása” miatt az ilyen jellegű panaszügyekben az események utólagos rekonstruálása szinte lehetetlen, ezért további ellenőrzési mechanizmusokra és megelőzési biztosítékokra is szükség lenne. **A rendőrségen belül is ki kellene alakítani egy sajátos, a faji motivációjú, etikai és jogi sérelmek miatti panaszok kivizsgálására, ellenőrzésére és utóellenőrzésére irányuló hatékony eljárást.**

2. A roma szervezetekkel való együttműködés

A 7/2000. (II.29.) ORFK intézkedés az Országos Cigány Önkormányzat és az ORFK között létrejött együttműködési megállapodás végrehajtásához szükséges lépéseket tartalmazza. Azt 2003-ban és 2004-ben is módosították, kiegészítették. A megállapodás általános célja a *„rendőrség és a cigányság között konfliktus- és előítélet-mentes viszony teremődjön meg és maradjon fenn”* Ezért kiemelt figyelmet fordítanak *„a bűnmegelőzésre, az áldozattá válás elkerülésére, az ismeretterjesztő kommunikációra és a felek képviselőinek aktív együttműködésére”*. A megállapodás a következőket tartalmazza:

- az ORFK csak az OCÖ-vel, mint *„a cigányság hivatalos képviselőjére”*, illetve nevében *„írásos meghatalmazás birtokában eljáró személyek”* együttműködésére épül, amely azzal egészül ki, hogy *„az OCÖ ezen kizárólagos jogosultságáról tájékoztatja a cigányság egyéb érdekvédelmi szervezeteit, csoportjait”*. Az *„OCÖ szervezetei”* pedig a fővárosi és a megyei rendőr-főkapitányságokkal, a helyi viszonyoknak megfelelő és aktualizált megállapodásokat kötnek, amelyek csak *„pozitív irányban térhetnek el”* az országos megállapodástól;
- az ORFK (ORFK Közbiztonsági Főigazgatósága, Személyügyi Főigazgatósága, Kommunikációs Igazgatósága, Bűnmegelőzési Főigazgatósága) munkacsoportot működtet, amelyet a Bűnügyi Főigazgatóság Bűnmegelőzési Osztálya koordinál.
- az OCÖ megyénként és a fővárosban kijelölt koordinátoraival a megyei főkapitányságok bűnügyi vagy közbiztonsági állományból kinevezett összekötő tisztek napi kapcsolatot tartanak;
- a felek együttműködésének alapja az általánosság, ugyanis az *„nem ad alapot az egyedi ügyekben történő beavatkozásra”*. Így az ORFK ismeretterjesztő anyagokat készít, amelyet az OCÖ célba juttat, továbbá közös sport- és egyéb rendezvényeket szerveznek, amelyen *„fokozott figyelmet kell fordítani az adatvédelmi és személyiségi jogi jogszabályokra, a folyamatos, bizalomra épülő tájékoztatásra, valamint arra, hogy a tájékoztatás kizárólag ellenőrzött tényeken alapuljon”*. Az OCÖ vállalja, hogy együttműködik az esetlegesen kialakult konfliktusok feloldásában, továbbá törekszik *„a cigányság körében kialakuló előítéletek csökkentésére, hogy az esetleg kifogásolhatóan fellépő rendőrökkel szemben felmerülő ellenőrzés ne vetődjön a jogszerűen eljárókra”*.
- az összekötő tisztek és a koordinátorok évente közös szakmai értekezletet tartanak, az összekötő tisztek pedig – akiket rendszeresen továbbképeznek – félévenként értékelő jelentést készítenek az eredményekről;
- konkrét feladatként szerepel a rendőri állomány körében a romológiai ismeretek terjesztése, valamint *„az ORFK folytatja a toleranciavizsgálatot, valamint előkészíti a rendőri vezetők számára konfliktusmegoldó tréningek szervezését”*.

A Nektv. értelmében az országos önkormányzat az általa képviselt kisebbség érdekeit országosan látja el. A választott helyi (települési és területi) kisebbségi önkormányzatok és az országos önkormányzat között azonban nincs alá- fölérendeltségi viszony. Az országos önkormányzatnak nincsenek szervei, legfeljebb testülete, tisztségviselői, intézményei és hivatala. A rendőrség hierarchikusan felépített szervezet, ezzel szemben a **kisebbségi önkormányzati rendszer decentralizált, ám erre a különbségre nem fordítottak kellő figyelmet az együttműködés formáinak kialakításakor**. Ennek következménye a jelenlegi gyakorlat számos hiányossága. Ezek kiküszöbölése érdekében az együttműködő felek körét a működési rendjét illetően más megoldásokat kell találni, valamint biztosítani kell az éves munkatervet, továbbképzéseket, rendszeres egyeztető értekezletek anyagának nyilvánosságát.

Az előítéletességet a rendőrségnek a saját állományán belül hivatalból, a jogszabályok alapján az egyenlő bánásmód követelményei szerint kell visszaszorítania, míg a cigányságon belül a

rendőrséggel szembeni előítélet csökkentése társadalom-politikai teendő. A konfliktusok nem általában léteznek, hanem konkrét ügyek, esetek nyomán jönnek létre. Így a párbeszédnek azokra is ki kellene terjednie, például mediátorok bevonásával, esetmegbeszélésekkel, képzési tananyagba épített tanulságokkal. A romológiai ismeretek mellett, **a cigány nyelv oktatását** is szorgalmazni kellene a rendőrségen, mert ez hatékonyan segítheti az együttműködést a meglehetősen bizalmatlan felek között, továbbá hozzájárulhat a kölcsönös megbecsülés légkörének kialakításához, javításához. Ma olyan nagy a távolság a rendőr és a roma ember között, hogy minden közeledési lehetőséget támogatni kell.

A megyékben és a városokban a cigány kisebbségi önkormányzatokkal együttműködést rendező megállapodások sokkal konkrétabban közelítik meg a párbeszédet, csak fő vonalaiban követik a központi együttműködés irányait. Például a 2008. január 25-én aláírt Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei RFK, továbbá a Kisvárdai RFK és a Csengeri Rendőrőrs megállapodása a következő kérdésekre tér ki:

- a kialakult konfliktusok közös rendezése, megoldása,
- a sérelmezett intézkedések soron kívüli kivizsgálása és abba a kisebbségi önkormányzat képviselőjének bevonása,
- a súlyosabb cselekményekről miként tájékoztatják a kisebbségi önkormányzat vezetőit,
- a rendőrségi intézkedés miatti panaszról milyen módon tájékoztatják a kisebbségi önkormányzat vezetőit, illetőleg magát a panaszost, hogy a vizsgálat hol tart,
- a rendőrség segít megszervezni azoknak a cigány embereknek az oktatását és vizsgáztatását, akik vezetői engedélyt kívánnak szerezni.

Felmutatható azonban néhány példa arra is, hogy az együttműködésnek gyakorlatiasabb formái is lehetnek, így „*A Tiszavasvári Rendőrkapitányság vezetése az illetékességi területükön lévő települések cigány kisebbségi szervezeteinek képviselőit, vezetőit 2000. IX. 20-án egy kerekasztal megbeszélésre hívták meg. Itt úgy az általános, mind a speciális helyi problémák megbeszélésre kerültek. A megbeszélésen konkrét problémaként vetődött fel, hogy kevés cigány ember rendelkezik lovasfogat-hajtási engedéllyel, és mivel létszükségletük miatt hajtanak lovasfogatot, így emiatt a rendőrök bírságot adják, feljelentik őket. Ennek kapcsán a kapitányság vezetője és az illetékes polgármesteri hivatalok közreműködésével lovasfogat-hajtás megszerzésére irányuló tanfolyamot indítottak. Tiszavasváriban és Tiszaeszláron indult tanfolyamon többségben cigány származású személyek vettek részt. Az 57 fő jelentkezőből közel 40 fő jutott el a vizsgáig, amelyből kb. 90 százalékának sikerült is az engedélyt megszerezni. Az eseményről a helyi, megyei és országos napilapok részéről is volt érdeklődés. Az említett megbeszélésen problémaként merült fel továbbá a mezei lopások, illetve erdőben történő lopások büntügyi problémája is. A törvényességi elvárások ismertetve lettek a jelenlévő kisebbségi vezetőkkel, akik a tájékoztatást tudomásul vették. Kezdeményezésként a Nyírerdő tiszadobi térségében lehetőség nyílt az ott élő kisebbségeknek a szárazfák összeszedésére. A települési Cigány Közösségi Házban 2000. október 5-én a Tiszamenti Emberek Lelki-segítő Egyesület, valamint a Phare Országos szervezet meghívásának eleget téve "konfliktus-kezelési" program keretein belül megbeszélésen vett részt a kapitányság vezetője, ahol a cigány lakosság által felvetett problémákra adott választ. A Roma Polgárjogi Alapítvány Horváth Aladár és munkatársai közreműködésével 2000. november 10-én Penészlek községben helyszíni tényfeltáró tevékenységet végzett roma személyek sérelmére elkövetett bűncselekmények kapcsán. A szervezet és a tényfeltárással összefüggésben megjelent elektronikus és írott sajtó részére – a szolgálati és szakmai érdekek sérelme nélkül – a Nyírlugosi Őrs parancsnoka felvilágosítást adott.*”

A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrfőkapitányság vezetőjének 2008. július 17-i tájékoztatása szerint kezdeti lépésnek tekintik, hogy a főkapitányságon 14 roma rendőr

dolgozik, a rendőri egységeknél (kapitányságokon, őrsökön) kijelölték az összekötő tiszteket és néhány roma ösztöndíjas foglalkoztatását is tervezik. Az IRM Rendészeti és Bünmegelőzési Intézete kommunikációs, konfliktus-és stressz-kezelő, anti-diszkriminációs tréningjeire, valamint roma összekötő szaktanfolyamra beiskolázhattak néhány munkatársat, ez azonban igen szűk létszám. Kedvező jelként értékelték ugyanakkor azt a ténytet, hogy a megyében 2 év alatt csupán 7 panasz érkezett rendőri bántalmazás, túlkapások, durvaság miatt, amelyből ötöt megalapozatlannak találtak, egyben még nincs jogerős döntés (az ügyészség bizonyítottság hiányában megszüntette a nyomozást), egy ügyben pedig folyik a Független Rendészeti Panasztestület eljárása. Ezek az adatok azonban megítélésünk szerint nem feltétlenül a konfliktusok hiányára utalnak, hanem inkább arra, hogy az ilyen esetek jellemzően nem kerülnek felszínre. Annak ellenére, hogy a megyei rendőrkapitányság ellenőrzési szolgálata vizsgálja ki a panaszokat, az **nem eredményezett szemléletbeli, módszerbeli változást, mivel továbbra is** az ügyek kizárólag jogsértő, dokumentálható jellegét tekintik valódi jelzésnek.

A Dunaújvárosi Rendőrkapitányság együttműködési megállapodást kötött az Ercsiben működő cigány kisebbségi önkormányzattal. A vizsgálat során átadott iratok szerint, a kisebbségi önkormányzat elnöke még a jelenlegi megállapodás megkötése előtt 2005. március 30-án kifogásolta, hogy a korábbi megállapodás ellenére a megyei sajtóreferens nem tájékoztatja őket a romák sérelmére, vagy általuk elkövetett súlyos bűncselekményekről. Ez is arra hívja fel a figyelmet, hogy a szerződő felek közötti kommunikációt javítva, a megállapodásokban egyértelműen kell a vállalt kötelezettségeket és a jogokat megfogalmazni.

Somogy megyében – a területi kisebbségi önkormányzat létrehozása előtt – az együttműködési megállapodást a Cigány Kisebbségi Önkormányzatok Somogy Megyei Társulásával kötötték meg, majd éves feladattervet készítettek. Szorgalmazták, hogy a kisebbségi és esélyegyenlőségi referenseket a roma rendőrök közül jelöljék ki a hat együttműködési megállapodást kötő kapitányságon. Ez a terv azonban csak hosszú távon valósítható meg, ma még csak egy roma tiszt működik e funkcióban. Ez segítheti elő, hogy jelenleg hat roma ösztöndíjas középiskolás van a megyében (Szegedi, 2008.). Másfelől a munka hatékonyságát nagyban rontja, hogy **az összekötők nem függetlenítettek, más feladatokat is el kell látniuk, nem rendszeres a munkatervek végrehajtásának ellenőrzése, a beszámoltatás a megyei RFK-n, akadozik szakmai továbbképzésük, a koordinátorokkal való rendszeres tapasztalatcsere, találkozó nem megoldott,** és hiányoznak az érdemi együttműködéshez szükséges források. Ezért a jó elgondolások ellenére is, meglehetősen formális a rendőrség és a kisebbségi önkormányzatok közti együttműködés. A rendőrséggel szembeni roma panaszok száma négy év alatt olyan alacsony volt (négy ügy, egyikben sem volt elmarasztalás), hogy a bizalmatlanság, a háritás érezhető e téren.

Amint azt a kisebbségi biztoshoz érkező egyes panaszok is jelzik, **a kisebbségi önkormányzatoknak sem egyértelmű, hogy a rendőrséggel való konkrét együttműködés valójában mit is jelent.** A kisebbségi önkormányzati képviselők a megállapodások szikár fogalmazása mögött meghúzódó jogszabályokat nem ismerik, így gondot jelent számukra a jogszerű rendőri intézkedés és a jogsértő és/vagy etikátlan magatartás közti különbségtétel. Az sem egyértelmű számukra, hogy a kisebbségi önkormányzat bevonása a panasz eljárásba valójában eljárási vagy egyéb jogosultságokat tartalmaz-e (például iratbetekintést, jogi képviselő nélküli fellépést a panaszos érdekében, a tények tisztázásában való közreműködést, tanúk felkutatásában segítségnyújtást, mediációt, utólagos eszmecsere, tájékoztatást az ügy állásáról, vagy valami egészen mást).

Az 1999. évre vonatkozó rendőri jelentés szintén jelzi, hogy helyi, napi ügyekben mit jelent az együttműködés, és mennyire nem tudják a konfliktust kezelni, ha az a sajtónyilvánosság révén túllépi a települési határt: *„Az illetékes rendőri vezetők Fejér megyében rendszeres kapcsolatot tartottak a helyi kisebbségi önkormányzatok vezetőivel. Mindazon kiemelt súlyú bűncselekmények esetében, ahol az elkövető, vagy a sértett cigány személy volt, soron kívüli tájékoztatást adtak a kisebbségi önkormányzatnak a történekről és kérték közreműködésüket a körülmények korrekt tisztázása érdekében. Ez a gyakorlat mindaddig célravezetőnek bizonyult, amíg a rendőri intézkedésen, illetve reagáláson túlmutató társadalmi feszültségeket kellett úgymond kezelni. Az olyan volumenű kérdések, mint például Székesfehérváron a Rádió út. 11. vagy a zámolyi romák kálváriája már nem tekinthető helyi problémának, mégis nyilvánvalóan vannak a helyi rendőrséget is érintő vonatkozásai. A példában említett esetekben a rendőrség többször is a figyelem középpontjába került, de ez nem jelenti, nem jelentheti azt, hogy bármiféle diszkrimináció valósult volna meg a rendőrség részéről.”* Ezért **a részletesebb, jogokat és köteleességeket kifejtő megállapodások** több félreértést tudnának megelőzni.

Hasonlóan homályos a Heves Megyei Cigány Kisebbségi Önkormányzattal 2008. márciusában aláírt megállapodás, miszerint a megyei RFK *„elősegíti, hogy az eljárás alá vont vagy ügyfél romáknak a megfelelő jogi tájékoztatását, érdekvédelmét a CKÖ előmozdíthassa, [...] igény szerint a roma kisebbséget érintő ügyekben tájékoztatást ad, [...] a kialakult súlyosabb konfliktusok megoldásához pedig minden segítséget megad”*. (1-3.pont). A kisebbségi önkormányzatok nem jogi szakemberekből állnak, így szerepük a kisebbségre vonatkozó nyilvánosság, a tájékoztatás, konfliktusok megelőzése, amelynek konkrét módozatait kellene az adott felekre vonatkozóan meghatározni. Erre a megállapodás máshol jó példával szolgál: legalább félévenként, de igény szerint gyakrabban is találkoznak a felek (kapcsolattartók) a felmerült gondok tisztázására, a súlyosabb bűnügyekben tartózkodnak az elhamarkodott, megalapozatlan nyilatkozatoktól a sajtóban. (4., 7. pont). A 2008. márciusában tartott RFK és CKÖ tanácskozás jegyzőkönyvéből kitűnik, hogy van néhány bűnügyben békéltető közbenjárás, sikeres közvetítés a kapcsolattartók segítségével, ám a partnerség még nehézkes.

A Nógrádi MRFK és az OCÖ Megyei Képviselő, a Nógrád Megyei Cigány Kisebbségi Képviselők és Szószólók Szövetsége, valamint a Megyei Bűnmegelőzési és Közbiztonsági Bizottság Kisebbségvédelmi és Etnikai munkacsoportja közti megállapodás (2001. október 16.) arra példa, hogy a rendőrt terhelő kötelezettségeket *(„ne kerüljön sor a romákkal szembeni az egyenlő elbírálás elvével ellentétes, diszkriminatív intézkedésre, érvényre jusson az emberi és kisebbségi jogok tiszteletben tartása”)* valamennyi félre vonatkozó célként tüntetik fel. Ez **üres formasággá teszi az együttműködést és a partnerséget**. Mivel a megállapodási szöveget alapvetően a rendőrség készíti elő, amely jogi ismerettel bíró emberekből áll, a gondos megfogalmazást elsősorban tőlük kell számon kérni. Miközben üdvözlendő, hogy a rendőrségi vezetők értekezletére meghívják a kapcsolattartókat, ennek módjáról (például milyen szintű értekezlet, miként küldik ki a meghívókat és a napirendi pontot, van-e a másik félnek tanácskozási joga) teljesen hallgatnak. Nem csoda, hiszen ez a kitétel az egymás rendezvényeinek látogatásáról szóló pontban olvasható, mintha a közjogi és civil szereplők a rendőrséggel egyenjogúak lennének. Annál is feltűnőbb a konkrétumok nélküli megállapodás, mert ebben a megyében az önkormányzat nem csak a szokásos kapitányi kinevezés és beszámoltatás, valamint a rendőrséggel való konkrét támogatási szerződés kereteit tölti ki, hanem bizottságot alakított a közbiztonság figyelemmel kísérésére. Összhangban az Rtv. 2.§ (2) bekezdés c. pontjával, a rendőrség a feladatának ellátása során támogatja a helyi önkormányzatoknak és az állampolgárok közösségeinek a közbiztonság javítására irányuló önkéntes tevékenységét. Továbbá, az Rtv. 10. §-a értelmében a

rendőr/főkapitány 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 megbízatásának időtartamára. Feltehetőleg azért, mert a fenntartási költségeket közösen kell állni, megfontolják ilyen formáció létrehozását. Ha a települési önkormányzat képviselő-testülete a saját szervezetén belül közbiztonsági ügyekkel foglalkozó bizottságot hoz létre, a rendőrkapitány, 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. Mindebből következik, hogy **az együttműködés valódi tartalmat akkor nyerhet a közbiztonságra és bűnmegelőzésre vonatkozó helyi közjogi és civil szereplők között, ha a felek nem csak az Rtv-ben és Ötv-ben rögzített minimálisan kötelező szabályokat alkalmazzák, hanem a közjog és az érdekeik diktálta keretek között, a helyi viszonyok ismeretében azokat kiegészítik és részletezik.**

Az, hogy a partnerség mit jelent, amelynek megvalósítását oly sok megállapodás bevezetője megismétli, a rendőrség és a polgárőrség közti szerződések meglehetősen jól meghatározzák. Például a Győr-Moson-Sopron MRFK és a megyei Polgárőr Szövetség 2000. október 5-én keltezett megállapodásában egyetlen szó sincs arról, hogy alkotmányos, emberi jogi vagy egyéb nemes célok miatt fogják tisztelni egymást a felek, hogy kölcsönösen leépítik az előítéleteket, mert mindezt magától értetődőnek tartják. Másrészt, az együttműködés alapja a közös érdek. Ennek megfelelően konkrét vállalások szerepelnek a Polgárőr Egyesületek és az MRFK oldalán, pontokba szedve. (Például: a rendőrség ügyeletein elhelyezett híradástechnikai eszközeik útján, bűncselekményekre utaló vagy más rendőri beavatkozást igénylő magatartás észlelésekor jelzéssel élnek a rendőri intézkedés kezdeményezéséhez; közbiztonsági figyelő-jelző szolgálatot látnak el a településen; a rendőri szervek pedig biztosítják a polgárőr szervek híradástechnikai eszközeinek elhelyezését a rendőrségi ügyeleteken és az azokon keresztül történő folyamatos kapcsolattartást; az MRFK lehetőségei függvényében segítséget ad a megyei polgárőr egyesületi tagoknak az országos közgyűlésre való felszállításhoz.) Talán nem véletlen, hogy a Heves Megyei CKÖ is szorgalmazta a fent már idézett megbeszélésen – ahogy 2000-ben a Szabolcs-Szatmár Megyei CKÖ is – a romák bevonását a polgárőrség tevékenységébe, mint ahogy erről Békés megyében az MRFK jelentése szerint jó tapasztalatok voltak már 2000-ben „*a cigány lakosok több településen részt vesznek a polgárőrség munkájában*”. Túros András, az Országos Polgárőr Szövetség elnöke sajtónyilatkozata szerint (2008. szeptember 28.) mintegy ezer roma polgárőr dolgozik a szervezetben.

Javasoljuk, hogy a cigány kisebbségi önkormányzatokkal kötött megállapodások során legalább olyan biztosítékokat fogalmazzanak meg és olyan partneri együttműködést alakítsanak ki a felek, mint amelyeket a rendőrség a polgárőrséggel már kidolgozott. Ha valóban létezik közös érdek a helyi közbiztonság, a jogkövetés, társadalmi öntevékenység, bűnmegelőzés és áldozatvédelem, jogpropaganda megerősítése terén, úgy a paternalizmus helyett a kölcsönösség legyen irányadó abban, ki mit vállal, mire köteles, mit nyújt a másik félnek. A 7/2000. (II.29.) ORFK intézkedését a javasoltak alapján, a szerződő felek vállalásait meghatározva kellene korszerűsíteni.

Érezhetően komoly dilemma a rendőrség számára, hogy a sokféle roma civil és közéleti szervezettel miként tud úgy együttműködni, hogy az a **politikai semlegesség** követelményének megfelelően. Ezt a problémát azzal oldotta fel, hogy csakis az OCÖ-vel és a megyei, városi kisebbségi önkormányzatokkal kötött megállapodást. Ugyanakkor ez

rendkívül leszűkíti az együttműködés, a társadalmi nyilvánosság terét, hiszen igen változatos a kisebbségi önkormányzatok roma közösségeket mozgósító, érdekartikuláló súlya, ereje. A 2000. évi értékelő jelentés szerint, Borsod-Abaúj-Zemplén megyében „2000. április 12-én harmadik alkalommal megrendezett megyei szintű értekezlet a Megyei Rendőr-főkapitányságon, amelyre a megye valamennyi cigány önkormányzatának, a megyében működő cigány szervezeteknek a vezetői és az OCÖ megyei képviselői egyaránt meghívást kaptak. A megjelentek tájékoztatást kaptak a megye bűnügyi-közbiztonsági helyzetéről”- írja kissé mentegetőzve a jelentés, holott ennek tapasztalatai alapján kellene az összes roma szervezettel együttműködni. Álláspontunk szerint a megállapodások tárgykörét kell úgy kialakítani, hogy az a rendőrség feladat- és hatáskörét, működési rendjét és elveit tartsa tiszteletben, függetlenül attól, hogy a partner szervezetnek egyesületi, alapítványi vagy önkormányzati-e a jogállása. Racionális érv lehet, ha településenként, megyénként egy hatékony koordinációt ellátó ernyő-szervezettel kíván megállapodni, amennyiben ilyen valóban működik. Ám ennek hiányában nem lehet eleve kizárni a többféle partnerrel való, testre szabott megállapodásokat.

Egy másik példa a helyi együttműködésre a vizsgálati anyagból. 2007-ben Hevesen volt egy 80-100 fős tömegverekedés. Ezt követően határozta el a rendőrkapitány Heves Város Cigány Kisebbségi Önkormányzatának elnökével, hogy létrehozzák a Roma Tanácsot. A kisebb konfliktusok kezelésével próbálják a nagyobb veszekedéseket megakadályozni, úgy tűnik eredményesen. A Roma Tanács keretében átbeszélik a problémákat. A kéthavonta szervezett üléseken részt vesz a polgármester, a jegyző, iskolai tanárok, a Rendőrkapitányság vezetője és a CKÖ elnöke.

Itt jegyezzük meg, hogy az Európai Roma Rendvédelmi Bajtársi Közhasznú Egyesület 2006 óta működik egy nemzetközi hálózat magyarországi egységeként. Nagyban segítette az egyesület megalakulását, hogy a magyar belügyi vezetés a kezdetektől elkötelezettje volt a cigánysággal való együttműködés ügyének. Ugyanakkor az ORFK kevésbé aktív az együttműködésben, miként gondot jelent az országos és regionális cigány szervezetekkel a kapcsolat felvétele. Tevékenysége kettős: konferenciák, rendezvények szervezése az esélyegyenlőség érdekében és kapcsolatépítő jelleggel, másrészt néhány napos táboroztatást szerveznek, hogy a rendőri pályát bemutassák az érettségi előtt álló fiataloknak, pályaválasztási orientációként, roma fiatalokat is megcélozva. 2008. februárban tartott konferenciára a kisebbségi biztost is meghívták, továbbá áprilisban egy diszkrimináció-ellenes tréning programon a biztos két munkatársa vett részt. A szervezet határozottan támogatja, hogy több roma kerüljön be a rendőrség soraiba, valamint segíti e munkatársak elfogadtatását, karrierjét. Ennek az eredményei azonban csak hosszabb távon érzékelhetőek.

A felek jó szándékát nem vitatva, **a rendőrség és a cigány kisebbségi önkormányzati együttműködést – hatékonysági szempontból is –, új jogi és elvi alapokra kellene helyezni. Új országos megállapodást kellene kidolgozni, amely részletezi az együttműködés monitorozását és nyilvánosságát. A területi, helyi szintre vonatkozóan pedig minta-megállapodást kellene kidolgozni, amely az együttműködés elveit, szervezeti rendjét, a megállapodás időtartamát, értékelési és nyilvántartási, valamint nyilvánossági követelményeit igyekszik minimum szabályokkal egységesíteni. Annak alapján önállóan eldönthetnék a megyei, fővárosi és helyi kisebbségi önkormányzatok, civil szervezetek, hogy a kapitányságokkal, őrökkel milyen konkrét tartalmú megállapodást kötnek, továbbá miként működnek együtt egymással a roma szervezetek, kisebbségi önkormányzatok.** Mivel a kisebbségi önkormányzati rendszer nem hierarchikus, mindegyik kisebbségi önkormányzatnak saját (szerény) költségvetése van, az önkormányzatok egy részének pedig nincs fizetett alkalmazottja, az önkormányzati tagok száma alacsony - ezért e

sajátosságokhoz idomuló, a tényleges együttműködési szándékokat és lehetőségeket tükröző megállapodást kellene kidolgoznia minden félnek. **Minderről a kisebbségi biztos egy éven belül tájékoztatást vár.**

Összességében megállapítható, hogy

- a rendőrség és a cigány szervezetek közötti kapcsolatok az elmúlt tíz évben bekerültek a rendőrségi szervezeti és működési szabályzatába, a rendőrségi belső munkamegosztásba;
- ugyanakkor az együttműködés fő terepe a bűnmegelőzés lett, a nemzeti bűnmegelőzési stratégia végrehajtásaként. Ez súlyos egyoldalúsághoz vezetett, a cigány kisebbségi önkormányzatokkal való megállapodások pedig jórészt formális és nem sokoldalú párbeszédet alakítottak ki a bűnmegelőzési osztályokkal,
- a jövőben szükség van a cigány kisebbségi önkormányzatok és civil szervezetek nem hierarchikus szervezeti rendjéhez illeszkedő, komplex együttműködési formák kialakítására, a rendőrség valamennyi szolgálati ága bevonásával, továbbá a megkötött megállapodásokban szereplő feladatok, tennivalók adott szereplőkre vonatkozó konkretizálására, évente azok végrehajtásának közös értékelésére, valamint a rasszista, diszkriminatív gyakorlatok és a konfliktusok kritikus, alapos és közös kivizsgálását.

VI. A RENDŐRSÉGI ÜGYINTÉZÉS, AZ ÜGYFÉLFOGADÁS KÖRÜLMÉNYEI

Követve azt a gondolatmenetet, miszerint az egyenlő bánásmódhoz vezető egyik legfontosabb biztosíték a kulturált ügyintézés, ennek több színterét kerestük fel a vizsgálat keretében, beszéltünk az ott dolgozó ügyintézőkkel, őrszeméllyel és vezetőkkel.

A rendőrséggel kapcsolatos gyakori köznapi érintkezést *az ügyfélfogadás személyi és tárgyi feltételei* nagyban befolyásolják. Itt történik a lakossággal a legtöbb közigazgatási és büntetőjogi ügyben a felvilágosítás, a bejelentések kezelése ügyfélfogadási idő alatt és azon kívül, elsősorban az ügyeletessel, kapussal érintkezve, amelyből sokféle következtetést vonnak le az emberek.

A VII. kerületi kapitányságon jelezték, hogy az ügyfélfogadás rendjét nem szabályozza általános előírás. Az ügyeletes tiszt a jogszabályok és a saját munkakörében meghatározottak alapján (a munkaköri leírás szerint), valamint az utasításoknak megfelelően látja el az ügyfelek fogadásával kapcsolatos munkáját. Az ügyfélfogadás során szükséges intézkedések (ORFK, BRFK utasítások) lefűzve megtalálhatók az ügyeletes tiszt irodájában. A kapitányság épületébe érkező ügyfelekkel csak a kapus találkozik minden esetben, így szerepe kiemelkedő: ő irányítja az ügyintézőhöz vagy az ügyeletes tiszthez a beérkezőt. A kapus munkáját a munkaköri leírása szabályozza, a bejáratnál előforduló helyzetek kezelésére konkrét szóbeli utasítást az ügyeletes tiszttől kaphat, arra vonatkozóan is, hogy milyen módon kell fogadnia az ügyfeleket.

A beléptetést követően az ügyfelek az ügyeletes tiszttel kerülnek kapcsolatba, kivéve a munkaidőben időzésre érkező ügyfeleket, akik az érintett előadóval találkoznak. Fontos jellemző, hogy az ügyfelek az épületben egyedül nem közlekedhetnek, az ügyintézőhöz kísérik őket.

Az ügyeletes tiszt 24 órán keresztül felel a rendőrkapitányságon történő eseményekért, mindenről kell tudnia, neki kell összefognia és megszerveznie az ellátandó feladatokat. A helyettes-ügyeletes tisztek a 24 órás szolgálatban a telefonon érkező állampolgári bejelentések

felvételével foglalkoznak, kiküldik a járőröket, rádiós kapcsolatot tartanak fenn, és folyamatosan figyelik kamerán keresztül az előállító helyiséget is. Az ügyfélfogadást az ügyeletes tiszt és jelentési kötelezettsége alapján a vezető ügyeletes ellenőrzi. A kaptányságon nem alkalmaznak külön panaszfelvevőt, így az ügyeletes tisztnek kell felvennie a személyesen tett panaszokat is. Emiatt növekszik a várakozási idő az ügyfelek számára. Az átlagos várakozási idő 1-2 óra, de egy sűrűbb napon esetleg 2-3 óra is lehet. Az ügyintézés átlagos ideje 30-35 perc, hozzátevé, hogy a telefonon érkező utasításokat, jelzéseket is fogadni kell közben, ami az ügyintézési és a várakozási idő tartamát is növeli.

Az ügyfelek jogaira vonatkozó tájékoztatás rendjét nem szabályozza belső utasítás, kivéve az előállítottak jogait, arra ugyanis a fogdában használt anyagokat alkalmazzák. Ezeket több nyelvre is lefordították, és kifüggesztették az előállítottak elhelyezésére szolgáló helyiségek előtt. Kitöltetnek velük egy olyan lapot, amelyben arról is nyilatkoznak az előállítottak, hogy a fogdába történt befogadáskor megfelelő tájékoztatást kaptak-e. Ebben a nyomtatványában csak két jogvédő szervezetnek: az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és a Helsinki Bizottságnak a neve és címe szerepel (mára már elavult). A szabálysértési iroda ügyfélfogadásának idejéről szóló tájékoztatót látható helyen kihelyezték. Az ügyfélfogadásra kijelölt részen áldozatvédelemmel kapcsolatos tájékoztató anyagok vannak csak kitéve.

Az előtérben, ahol az ügyfelek várakozhatnak van elegendő számú szék, asztal, ám akinek vízre lenne szüksége, csak a mellékhelyiségben tud inni, pohár azonban nincs. Üzemeltetnek kávé és üdítő automatát is, pénzért tehát vásárolható ital. A nő és férfi ügyfelek számára külön WC áll rendelkezésre.

Az ügyeletes tiszt földszinti szobája zajos és nyáron meleg, nem lehet kinyitni az ablakot, mert akkor nem hallja az ügyfeleket. Technikailag megfelelően felszerelt az iroda, de nincs internet elérési lehetőség, és azt 16 óra után, a többi iroda bezárását követően máshonnan sem tudja elérni. Az alsó szinten, ügyeleti idő alatt a dolgozók – mintegy 20 fő – csak egyetlen WC-t használhatnak, a mellékhelyiségek száma tehát kevés. A III. emeleten az ügyeletes tisztnek van egy pihenő szobája, két ágygal, öltözőszekrényvel, zuhanyzási lehetőséggel, ám nem mindig van melegvíz.

A kapitányság 2006-2008. évi beiskolázási tervei szerint – amelyek az IRM Rendészeti és Bünt megelőzési Intézet továbbképzéseire vonatkoznak – nincs antidiszkriminációs, valamint ügyfélfogadással kapcsolatos feladatokra való felkészítés, van azonban konfliktus és stresszkezelő tréning, amelyen 2006-ban négy fő, 2007-ben szintén négy fő vett részt.

A VIII. kerületi főkapitányságon jelezték, hogy nincs tudomásuk semmiféle egységes ügyfélfogadási feltételrendszerrel a rendőrségen belül. Az ügyfeleket a kapus mérlegelés nélkül belépteti, a panaszfelvevő pedig minden iratot átvesz, majd azt láttamoztatja az ügyeletes tiszttel. Az átlagos napi ügyfélforgalom hullámzó, általában egy ügyintéző napi 20-25 ügyféllel foglalkozik. A várakozási idő 10-30 perc között van, és ha nagyon megnő az ügyfelek száma, akkor a készenléti rendőrök is besegítenek. Az ügyfelek várakozásához 2 pad és 4-5 szék áll rendelkezésre, amely legfeljebb 20 főnek elég. A kapott válasz szerint a beidézettekkel együtt sem nagyobb soha ennél az egyidejűleg jelen lévő ügyfél létszám. A helyiségben a fűtés, víz, világítás, WC még mozgássérültek részére is biztosított. Az ügyeletes tisztnél vagy a készenléti osztályon fax, fénymásoló, telefon és számítógép is van az ügyintézők számára. Az ügyfélfogadás helyén és az aulában találtunk több tájékoztatót (például áldozatvédelemről, kábítószerrel és az erőszakos cselekményekkel kapcsolatosan). Az ügyfelekkel foglalkozó munkatársak csak az általános rendőri képzésben részesültek,

külön ismereteket a kisebbségi ügyfelekkel való bánásmód, a konfliktus-kezelés, az ügyfél-tájékoztatás terén nem szereztek.

A *Mohácsi Rendőrkapitányságon* az épületekbe való be- és kiléptetés szabályairól, a belső rend és biztonság fenntartásáról utasítást adott ki a kapitányságvezető, amely 2003. december 1-jén lépett hatályba, amely bizonyos szempontból meghatározza az ügyfélfogadás rendjét, miként a kapitányság ügyrendje is. Jelezték, hogy az utasítást aktualizálni fogják. A beérkező összes ügyfelet az ügyeletes tiszt fogadja, míg a panaszost (sértett, feljelentő) a panaszfelvevő (két bűnügyes munkatárs) hallgatja meg és veszi fel a panaszt hivatali munkaidőben. Hivatali munkaidőn túl az ügyeletes dönt arról, hogy szükséges-e azonnal intézkedni az ügyben, vagy elegendő másnapi időpontot adni az adatfelvételre. Ez bizonytalanná teheti az ügyfélfogadást, amint az 2008. május 18-án is történt, amikor három roma származású ügyfél feljelentést kívánt tenni az őket állítólagosan bántalmazó rendőrökkel szemben. Az ügyeletes tiszt azonban nem engedte be őket az épületbe, és emiatt fegyelmi eljárást indítottak vele szemben.

Az ügyfelek jogaira vonatkozó tájékoztatás rendjét nem szabályozza belső utasítás. Az ügyfelekkel közvetlenül érintkező munkatársak külön felkészítésben nem részesültek. A tájékoztató anyagokban – kivéve az előállítás során kiadott igazoláson – nem szerepelnek a különböző jogvédő szervek és azok elérhetőségei. Az ügyfélfogadáskor az ügyfelek a folyosón tudnak várakozni, ahol néhány szék van elhelyezve. Külön helyiség nincs, csak nagy nehézséggel tudják megoldani, hogy az ügyfelet egyedül hallgassa meg a panaszfelvevő. Az ügyfélfogadás helyén egy WC van, nincs külön férfi és női illemhely. A folyosón található két italautomata, ha az ügyfél vizet szeretne kérni, akkor a dolgozóknak fenntartott konyhából tudnak számára adni.

A *Hevesi Rendőrkapitányságon* az ügyfélfogadás rendjét nem szabályozza általános előírás, a feladatokat a jogszabályok és a munkaköri leírás határozzák meg. Az ügyfélfogadás során szükséges intézkedésekről szóló utasítások az ügyeletes tiszt irodájában megtalálhatók.

A beléptetéshez nincs külön kapus, az épületébe érkező ügyfeleket az ügyeletes tiszt fogadja. Ő dönt arról, hogy kit enged be az épületbe. A munkaidőben idézésre érkező ügyfeleket az érintett előadók kísérik fel az adott helyiségbe. Az ügyeletes tiszt által használt helyiségnek nagyon kicsi ablaka van, ezért sötét és meleg. Nincs külön pihenőszoba, az irodai forgószék elhasznált állapotban van, az ügyleti „porta” padlója elkopott. A dolgozók az ügyfelekkel közös WC-t használnak a földszinten. Az alsó szinten, ahol az igazgatásrendészetre jöhetnek ügyfelek, egy-két szék van elhelyezve, az első emeleten a bűnügyi osztálynál hasonlóképpen található néhány szék a folyosón.

Az ügyfeleknek jellemzően nem kell huzamosabb időn át várakozniuk, ritkán fordul elő, hogy egyszerre többen érkezzenek. Az ügyfelek jogaira vonatkozó tájékoztatás rendjét nem szabályozza belső utasítás. Az ügyfélfogadásra kijelölt részen tájékoztató anyagok olvashatók (droggal, áldozatvédelemmel, tanúvédelmi programmal, a módosított közlekedési szabályokkal kapcsolatosan). A fali hirdetőtábla a bejárat és az ügyleti szoba mellett található, így az ügyfelek számára is olvasható.

Az ügyeletes szolgálatot 4-5 fő látja el. Az előírások szerint 12 óra nappali ügyelet után 24 óra pihenőidő jár, 12 óra éjszakai ügyelet után 48 óra a pihenőidő. Nem tudják ugyanis alkalmazni azt a beosztást, amely szerint 24 óra ügyelet után 72 óra pihenőidőt kell biztosítani, mert alacsony a kapitányság létszáma, és nincs pihenőszoba sem. Munkaidőben van ügyeletes panaszfelvevő (nyomozó), míg munkaidő után mindent az ügyeletes tiszt lát el.

Az ügyeletesek nem szükségképpen végeztek ügyeletes tiszti szaktanfolyamot. Az ügyfelekkel foglalkozó munkatársak azokon a képzéseken vesznek részt, amelyeket a megyei RFK kötelezően előír. Éves szinten 7-8 fő vesz részt valamilyen képzésen. A közrendvédelmi és közlekedésrendészeti valamint az igazgatásrendészeti parancsnoki állomány részére előírt 2008. I. félévi továbbképzési tervben nincs konfliktuskezelő vagy antidiszkriminációs tréning. 2008. december 15-ére azonban terveznek egy képzést „A rendőrségi romaügyi összekötő tisztek továbbképzése” címen. A képzést az ORFK Bűnügyi Főigazgatóság és a Bűnügyi Főosztály vezetője rendelte el.

A *Dunaújvárosi Rendőrkapitányságon* parancsnoki utasítás szabályozza az épület nyitva tartását és az ügyeleti rendszert, egyebekben az ügyfélfogadás menetét az általános jogszabályok szerint működtetik. Az ügyeletes tiszt a saját munkakörében meghatározottak alapján, valamint a jogszabályoknak és utasításoknak megfelelően látja el az ügyfelek fogadásával kapcsolatos munkáját. Napi átlagban 25-40 ügyféllel találkoznak, a várakozási idő változó. Ha zsúfoltság van, akkor külön panaszfelvevő is bekapcsolódik az ügyfélfogadásba (legfeljebb hat munkatárs). A panaszfelvevőtől ahhoz kerül az ügyfél, akinek a munkakörébe tartozik az adott ügy. Az ügyfélfogadás tárgyi feltételei jók: az épület újszerű, fűtés, világítás, az ügyfeleknek WC is biztosított. Az ügyintézők számára számítógép, telefon, fax, fénymásoló rendelkezésre áll. Az ügyfelek váróhelyiségében és a hirdetőtáblán találtunk szóróanyagokat, ismertetőket. Az osztályvezető parancsnoki és ellenőrzési feladatainak része, hogy hetente beszámoltatja az alosztályvezetőket, őrpapancsnokokat, az ügyeleti szolgálat ellenőrzése hetente történik. Az ügyfelekkel napi kapcsolatban lévők számára nincs külön felkészítés, képzés, csak a féléves szakmai továbbképzést említették.

A *Mátészalkai Rendőrkapitányságon* hasonló ügyfélfogadási körülményeket és feltételeket tapasztaltunk, azzal az eltéréssel, hogy nem említettek külön intézkedést az épület nyitva tartására. Az ügyfélforgalom napi átlagban 5-20 között van. A rendőrségi szóróanyagokon kívül a Magyar Helsinki Bizottság ismertetőit is a hirdetések között olvashattuk.

Tekintettel arra, hogy nincs az ügyfélfogadásnak egységesen szabályozott rendje, szükségesnek tartom:

- **legyen mindenütt panaszfelvevő munkatárs, az ügyeletes tiszt döntéshozatali és irányítási munkáját javítani kell, mert ezzel az ügyfelek várakozási idejét jelentősen csökkenteni lehet;**
- **a kapusok erre vonatkozó egységes leírást, rövid felkészítést kapjanak, amelyet az ügyeletes tiszt köteles ellenőrizni és betartatni,**
- **határozzanak meg minimális követelményeket egységesen az ügyfél-tájékoztatásra, beleértve annak tartalmát, közérthetőségét, elhelyezését.**

VII. AZ ELŐÁLLÍTÁS KÖRÜLMÉNYEI

A vizsgálatban az egyéni beadványok és a civil jogvédők megnyilvánulásai alapján annak jártunk utána, milyen a rendőrségi előállítás jogi és intézményi alapja, hogy a jövőben érdemben kiszűrhető legyen a körülményekre általánosságban vagy sajátosan, a nem egyenlő, diszkriminatív bánásmód miatti panasz ügy. Általános probléma, hogy az előállítás körülményeire nincs részletes jogszabályi előírás, ezért a kapitányságokon rendszerint a rendőrségi fogdákról szóló BM rendeletet alkalmazzák. Azt is tapasztaltuk, hogy az előállítottak olyan tájékoztatást kapnak, amely csak két jogvédő szervezetről tesz említést (Magyar Helsinki Bizottság, állampolgári jogok országgyűlési biztosa), és a feltüntetett cím sem megfelelő.

A VII. kerületi kapitányságon a 2005. évi CPT jelentésben foglaltaknak megfelelően felújították a fogdát, valamint az uniós felkészülés részeként a zárkák befogadó képességét 50 főről 38 főre csökkentették. Ezt követően 2006-ban (a jogszabály módosítás következtében) a fogdát bezárták, a működése jelenleg szünetel. Az előállító helyiségekben van külön helyiség a nőknek és a férfiaknak. Egy helyiségben négy fő helyezhető el. Ha csoportos előállításra kerül sor (például utcai demonstrációk idején), akkor ORFK utasítás alapján megnyitják a fogda részt is.

Aki az előállító helyiségben öt óránál többet tölt el, annak biztosítanak meleg ételt (felmelegített konzervet). Lehetőség van telefonálásra, a készülék kártyával működik.

Az ügyész – a legfőbb ügyész utasítása alapján – havonta kétszer tesz látogatást az előállító helyiségben, ahol megvizsgálja a nyilvántartást és minden esetben meghallgatja az éppen bent tartózkodó előállítottakat is. Vizsgálatunk során az ügyész éppen látogatást tett az előállító helyiségben.

Az előállítással foglalkozó rendőrök fogdaöri szaktanfolyamon vesznek részt. A képzés 3 hetes, ezt követően kerül sor egy 2-3 hetes szakmai gyakorlatra, majd utána vizsgabizottság előtt kell vizsgáznuk. A fogdaörök ezen kívül részt vesznek kommunikációs tréningben is. A fogdaöri szolgálat 24 órás, ez alatt 1-2 fő teljesít szolgálatot, attól függően, hogy hányan vannak az előállító helyiségben.

A VIII. kerületi főkapitányságon 3 előállító és 3 tartalék fogdarész áll rendelkezésre, amely 9 ember elhelyezésére alkalmas. A helyiséget három éve újították fel, a helyiségekben falikút van, de WC csak a folyosón. Nincs nyilvános telefon, csak az ügyeletes tisztén keresztül lehet kérni a jogi képviselő, rokon értesítését. Ez a gyakorlat megítélésünk szerint bizonytanná teszi az ügyféli jogok érvényesülését. Ételt a négy óránál hosszabb tartózkodás után biztosítanak. A befogadáskor egy formanyomtatványon történik az adatfelvétel, a ruha-és csomag vizsgálata, holmik lajstromozása, kiértékelési kérelem tisztázása, kell-e tolmács, van-e sérülése, panasza. Orvosi vizsgálatot csak panasz esetén végeznek. Az előállítást követően az ügyfél egy nyomtatványon igazolást kap, amelyen nem szerepel indoklás, csak az előállítás jogcíme. Az előállítás rendjét az ügyeletes naponta ellenőrzi, az ügyész, a kapitányság vezetője pedig havonta, ide értve az ellenőrzési napló megtekintését. Az előállítással és ügyfelekkel kapcsolatba kerülők, az őrszemélyzet az általános rendőri képzésen kívül speciális képzést (például konfliktuskezelés, kisebbséghez tartozókkal kapcsolatos tudnivalók) nem kapott.

Békéscsabai főkapitányságon az előállító-helyiségben ivókút, külön WC, továbbá konzerv melegítésére lehetőség biztosított.

A Mohácsi Rendőrkapitányságon az előállító helyiség a bejárat szintjén, de az ügyeleti helyhez képest az alagsorban helyezkedik el. A helyiség része egy 3x3 m-es és egy kisebb 3x2 m-es zárka, az előállító helyiség állapota megfelelő, tiszta, a zárkában van mosdó, a WC pedig külön helyiségben, a két zárka között van. Az előállított jogaira vonatkozó tájékoztató nem tartalmazza, hogy lehetőség van a jogi védelemhez való jog érvényesítésére. Az előállított kérhet ivóvizet, 5 órát meghaladó fogvatartás esetén pedig ételmezt is. Ha orvosi ellátásra van szükség, az előállítást végző rendőrök viszik el orvoshoz vagy kórházba.

Az előállítást végzők megfelelő felkészítése érdekében, a kapitánysághoz érkező frissen végzett rendőröknek házi vizsgát tartanak. Ezen kívül a negyedévente megtartott

állománygyűlésen is megbeszélik az olyan eseteket, problémákat, amelyek az előállítás során merültek fel.

A *Hevesi Rendőrkapitányságon* az előállító helyiséget 2003-ban átalakították, és a korábbinál valamivel nagyobb helyiséget alakítottak ki. Ennek ellenére meglátásunk szerint továbbra is csak szűkös elhelyezést tesz lehetővé. Az új helyiségben a radiátor és az ablak elé egy mennyezetig érő rácsot tettek, annak érdekében, hogy az előállított ne tudjon állítani a radiátoron, valamint ne tudjon kimászni az ablakon, amelyen egyébként is rács volt.

Az egészségügyi ellátást úgy tudják biztosítani, hogy a kapitányságtól 500 m-re található rendelőből hívnak orvost szükség esetén. Ha az előállítás időtartama meghaladja az öt órát, akkor kaphat élelmet az előállított a kapitánysággal szerződésben álló élelmiszer boltból. Az előállítás során problémát jelent, ha nő az előállított: hivatali munkaidőn túl ugyanis be kell rendelni egy rendőrnőt. Ha valaki WC-re szeretne menni, úgy a járőr kíséri ki, a férfi WC az előállító helyiség mellett van, a női azonban a folyosó másik végén. Több személy előállításakor csak a folyosón lehet őket elhelyezni: a járőrök folyamatosan figyelik őket. Ilyen esetben annyi járőrre van szükség, amennyi az előállítottak száma. Az ügyeletes tiszt kamerán keresztül tudja figyelni az előállító helyiséget. A napi munkavégzés során szükségessé váló kísérői feladatokat, a közterületi szolgálatot ellátó állomány a Bünyügyi Osztály segítségével látja el, ehhez a szükséges eszközök rendelkezésre állnak. A járőrök külön oktatásban nem részesülnek.

A *Dunaújvárosi Rendőrkapitányságon* 2003-ban épült fogda jelenleg nem működik, a helyiséget előállításra használják. Az előállító helyiségben 13 főt tudnak elhelyezni, ám a vizsgálat idején üres volt.

A *Mátészalkai Rendőrkapitányságon* is hasonló a helyzet: jelenleg nem működik fogda, ugyanakkor az előállító helyiséget két éve uniós forrásból felújították. Az előállító 9 helyiségből áll, és a vizsgálatkor ezek üresek voltak. Itt az is biztosított, hogy az előállítottat kikísérik a belső zárt udvara. Telefonálásra akkor van lehetőség, ha egyedi elbírálással ezt biztosítják, a hozzátartozók értesítése kérésre történik. Az előállítás és őrzést végzők csak általános rendőri képzésben és továbbképzésben részesülnek, nincs külön felkészítés, rendszeres tréningezés.

Összességében megállapítható, hogy

- az előállítás körülményeire nincs részletes jogszabályi előírás, ezért a kapitányságokon rendszerint a rendőrségi fogdákról szóló BM rendeletet alkalmazzák. Az előállítottak gyakran olyan tájékoztatást kapnak, amely csak két jogvédő szervezetről tesz említést (Magyar Helsinki Bizottság, állampolgári jogok országgyűlési biztosa), és a feltüntetett cím sem aktualizált, az orvosi ellátás, étkeztetés rendje jelentős változatosságot mutat.
- a jelentős uniós támogatással felújított rendőrségi fogdák a büntető eljárási szabályok módosításával funkció nélkülivé váltak, miközben a rendőrségi épületekben a munka- és ügyfélfogadási, előállítási körülmények javításához nem járultak hozzá, ezért az ilyen jellegű hasznosítást szorgalmazzuk.

VIII. A FOGVATARTÁS KÖRÜLMÉNYEI

A fogvatartás körülményeivel összefüggésben azt vizsgáltuk, hogy az emberi jogi szervezetek javaslatait miként sikerül intézményesen hasznosítani és a gyakorlatba átültetni.

Ennek alapjául szolgált, hogy a Magyar Helsinki Bizottság évek óta működtet rendőrségi fogda-megfigyelő programot, amelynek keretében 1997-től, az ORFK-val megkötött megállapodás alapján, bármikor – bármely napszakban, előzetes bejelentés nélkül – beléphet a rendőrségi fogdába, és ott 2-3 fős csoportban vizsgálódhat. Hallótávolságon kívül, tehát ellenőrzés nélkül beszélhet a fogvatartottakkal, az iratokba betekinthet, a panaszleveleket felbontás nélkül megkapja. Az ORFK-n külön referenst jelöltek ki kapcsolattartóként, akivel rendszeresen értékelik a javaslatokat. Három kötetben megjelent a program összegzése, ám ezek kereskedelmi forgalomba nem kerültek, mert pályázati pénzből támogatott kiadványok (ld. különösen Kádár, 2004.). Másrészt a CPT 1994-ben, 1999-ben, 2003-ban, legutóbb pedig 2005-ben járt a rendőrség több fogdájában és ajánlásokat tett (például a VII. kerületi főkapitányságot, a BRFK-t illetően). Az ajánlások és a Kormány válasza az Európa Tanács honlapján olvasható angolul. Ebből kitűnik, hogy különösen a fogdák szellőzésére, a cella méretére, általában pedig a külső kapcsolatokra, a levelezés biztosítására, a szabályozásra és a személyzet képzésére vonatkozóan fogalmaztak meg ajánlásokat.

2005-ben 67 rendőrségi fogdát tartottak nyilván, amelyből mára csak 33 üzemel, tehát jelentősen csökkent a működő fogdák száma. Ennek oka, hogy a rendőrség nem tudta előteremteni a rossz műszaki állapotú fogdák felújításának költségeit, ezért az emberi jogi szervezetek felhívására is bezártak több olyan intézményt, ahol nem voltak biztosíthatók a fogvatartás jogszabályban meghatározott követelményei. Másrészt közrehatott az is, hogy a büntetőeljárásról szóló törvény 2005. január 1-jén hatályba lépett rendelkezései alapján (Be. 135.§) az előzetes letartóztatást elsődlegesen büntetés-végrehatási intézetben kell végrehajtani, a fogdán történő elhelyezésre kivételesen – ügyészi határozat alapján – 30 napig van lehetőség, és ezt a bíróság legfeljebb további 30 nappal hosszabbíthatja meg. A szabálysértés miatt kiszabott elzárást akkor hajtják végre rendőrségi fogdában, ha annak időtartama nem haladja meg a 10 napot. Mindent egybevetve, a fogdák egy része kihasználatlaná vált, miközben jelentős uniós támogatással többet felújítottak. Így ezeket ma csak előállításra használják, azonban rendkívüli esetekben (például 2006 őszén, az utcai demonstrációk idején) fogdaként üzemeltetik.

A *BRFK központi fogdája* közismert nevén a Gyorskocsi utcai fogda 1912 és 1922 között épült a Pestvidéki Törvényszék és Fogház elhelyezésére. A fogda kihasználtsága mintegy 50 százalékos. Naponta átlagosan 45 főt fogadnak be. A fogvatartottak túlnyomó többsége őrizetes. Az elmúlt években folyamatosan csökkent az előzetes letartóztatottak rendőrségi fogdában való elhelyezése. A fogvatartottak alig tizede tölt 72 óránál többet a fogdában. Az intézmény az elmúlt évtizedben végzett átalakítások ellenére is korszerűtlen, nem felel meg a mai követelményeknek. A földszinten 14, az első emeleten 22, a harmadik szinten 16, a negyedik szinten 16 zárka található. A különleges biztonsági zárka a vizsgálat idején használhatatlan volt, mert a felújításához minimálisan szükséges 200 ezer forintot sem tudták előteremteni. A zárkák leromlott állagúak, az elmúlt években legfeljebb tisztasági festésükre került sor, a felszerelési, berendezési tárgyak korszerűsítése elmaradt. A természetes fény nem jut be, és nem megfelelő a szellőzés sem. Nyaranta, kánikula idején rendkívül nehéz elviselni a zárkákban való tartózkodást. A téli időszakban megfelelő hőmérsékletet tudnak biztosítani, ennek érdekében néhány éve felújították a teljes kazánrendszert. A zárkákban nincs elkülönített, külön szellőzésű WC. A fogvatartottak a betekintő sávon keresztül kiszólva vagy

a zárkaajtó fölötti lámpa felkapcsolásával jelezhetik, ha az illemhelyre kívánnak menni. A megtekintett ágyak kényelmetlenek, keskenyek, emiatt alvás közben könnyű leesni róluk. A zárkákban biztonsági okból nincs elektromos áram, a fogvatartott azonban saját elemmel működő rádióját vagy televízióját használhatja. A napi szabad levegőn való tartózkodást több, kisméretű zárt udvaron oldják meg. A megtekintett belső udvar a sétán kívül más sportolási tevékenységre nem alkalmas, a természetes fény nem jut be. Az egészségügyi ellátást a nap 24 órájában rendőrorvosok biztosítják. Munkájukat szakápolók segítik, ők gondoskodnak az előírt gyógyszerek beadásáról. A jogszabályi előírásnak megfelelően biztosítják a nők és férfiak, az előzetesen letartóztatottakat és a többi fogvatartott, az egészségesek és a betegek, a fertőző és a nem fertőző betegek, a fiatalok és a felnőtt korúak elkülönítését. Törekednek arra, hogy a nem dohányzó fogvatartottat kérésére ne dohányzóval közös zárkában helyezték el.

A kapott felvilágosítás szerint befogadáskor mindenki megkapja az ORFK Közbiztonsági Főigazgatóság Közrendvédelmi Főosztálya által a rendőrségen fogvatartottak jogairól és kötelezettségeiről, valamint a velük szemben alkalmazható kényszerítő eszközökről összeállított tájékoztatót, továbbá a Magyar Helsinki Bizottság e tárgyú kiadványát.

Itt is – ahogyan az egész országban – jelentkező probléma, hogy a fogdaőri állományt nem tudják teljes létszámban felölteni. Ennek fő oka, hogy e munkának alacsony a társadalmi presztízse. Vannak, akik csak azért jelentkeznek, hogy hivatásos állományba vegyék őket, aztán amint erre lehetőség nyílik, másik szolgálatra kérik át magukat. Ez év elején a Gyorskocsi utcai fogdában 112 fő volt az engedélyezett létszám, ám ebből 15 státuszt nem tudtak betölteni. A 92 fős hivatásos állományból 15 fő volt tartósan beteg vagy gyesen lévő, illetve felmondási idejét töltő.

Annak érdekében, hogy az állandó létszámhiányt mérsékelni lehessen, a Belügyi és Rendvédelmi Dolgozók Szakszervezete 2000-ben felvetette, hogy a fogdában szolgálatot ellátók képzése az általános két éves tanfolyam helyett 4-6 hónap legyen. Erről a javaslatról nem született döntés.

Az elmúlt években gondot jelentett, hogy a fogvatartottakkal közvetlen kapcsolatba kerülő rendőrségi fogdaőr nem volt jogosult ugyanarra a pótlékra, mint az, aki a büntetés-végrehajtás hivatásos állományú tagjaként dolgozott. Ezt a sérelmet mára orvosolták, a rendőrségi fogdaőr jogosult veszélyességi pótlékra és közterületi pótlékra is. Továbbra is feszültséget kelt ugyanakkor az állományon belül, hogy a BRFK fogdaőreinek fizetése alacsonyabb azoknál, akik a Nemzeti Nyomozó Iroda fogdájában dolgoznak. Ezt a különbséget a két szerv eltérő jogállásával magyarázzák. Ez azonban azért megkérdőjelezhető, mert a Nemzeti Nyomozó Iroda fogdájában elhelyezettek befogadását is a központi fogdában végzik, így tehát ugyanazt a személyi kört érintő feladatokat látják el - alacsonyabb fizetésért.

A fogdaőrök munkakörülményi rosszak, szükséges lenne azokon is javítani. A hivatásos állomány 52 százaléka nem budapesti lakos, a bejárók kb. 30 százaléka több mint 100 km-re lakik munkahelyétől. A vidéken élőknek nem tudnak albérteti hozzájárulást fizetni, legfeljebb a rendőrségi szállásokon tudnának helyet biztosítani. Ez azonban a családostok számára nem jelent elfogadható megoldást, ők inkább bejárnak vidékről. A 100 km-nél messzebb lakók tizede Borsod-Abaúj-Zemplén megyéből, 3 százaléka Szabolcs-Szatmár-Bereg megyéből jár be dolgozni. Közülük többen tömegközlekedéssel utaznak be, és csak úgy tudják pontosan megkezdeni a reggeli szolgálatot, ha már előző este a fogda pihenőszobájában alszanak. Az alvásra leselejtezett kórházi ágyakon van lehetőség. A férfi, de különösen a női pihenőszoba rendkívül zsúfolt, az ágyak egymás mellé tolva férnek el. Felújításra szorul az öltöző is, a

szekrények elhasználtak, legalább 10 évesek, egy részüket a nyolcvanas években vagy még régebben helyezték el.

A fogdák működését rendszeresen, előzetes bejelentés nélkül ellenőrzi a BRFK Börtön és Fogda-felügyeleti Főosztálya. Emellett a felügyeletet ellátó ügyész általában hetente, de legalább kéthetente ellenőrzi a fogda rendjét. Az ellenőrzést megkönnyíti, hogy a fogdaszolgálat eseményeiről részletes naplót vezetnek.

Az elmúlt években a CPT több alkalommal is látogatást tett a fogdában. Számos javaslatot fogalmazott meg, ám a legfontosabbak – a zárkák szellőzésének biztosítása, az egy fogvatartottra jutó mozgástér növelése – eddig nem valósultak meg. A meghallgatott vezetők ismerik a CPT feladatkörét és jelentéseit.

A központi fogdát rendszeresen felkeresik a Magyar Helsinki Bizottság munkatársai, és esetenként konkrét javaslatokat tesznek. Ez év májusáig két ilyen fogdalátogatás történt.

A *Nemzeti Nyomozó Iroda* az ORFK főigazgatójának irányítása alatt országos illetékességgel önálló szervként, a külön jogszabályban hatáskörébe utalt bűncselekményekkel összefüggő nyomozó hatósági feladatokat lát el. Ebben a fogdában elsősorban a társadalomra különösen veszélyes bűncselekmények gyanúsítottjait tartják fogva. Szabálysértési őrizeteket csak kivételesen helyeznek el itt, a szabálysértési elzárás végrehajtására pedig egyáltalán nem kerül sor.

A Nemzeti Nyomozó Iroda központi épülete – beleértve fogdát is – az Aradi utcában található, míg az egyik szervezeti egységét helyhiány miatt az István utcába költöztették át. Az erzsébetvárosi épületet övező szűk, egyirányú utcák megközelítését a gyakori forgalmi dugók is nehezítik. 2003-ban felmerült, hogy egy modern irodaházat építenek, ahol a Nemzeti Nyomozó Irodát és a Rendészeti Biztonsági Szolgálatot helyezik el. 2006-ban elkészült a kivitelezéshez szükséges tervdokumentáció, és beszerezték a szükséges szakhatósági engedélyeket. Az elképzelések szerint a mélygarázzsal együtt hétszintes épületet a Kerepesi út és Pongrácz utca sarkán építenék föl 2010-ig. A szükséges költségvetési forrásokat több rendőrségi ingatlan eladásával szeretnék biztosítani.

A nyári hőségben a légkondicionálás nélküli épületben kénytelenek a kihallgatásokat nyitott ablak mellett folytatni, így a vallomásokat akár a közeli házakból is megfigyelhetik.

A fogda 15 zárkája kettő, három és négyszemélyes összesen 36 férőhellyel. A zárkák kihasználtsága folyamatosan változik, átlagosan 50-70 százalékra tehető. A zárkák sötétek, nem tudják megoldani a szellőzést, ezért a nyári időszakban nagyon fülledt és meleg a levegő. A korszerűsítéshez szükséges anyagi források nem állnak rendelkezésre, és a várható költözés miatt egyébként sem terveznek jelentősebb korszerűsítést. Az egészségügyi ellátást napközben (reggel 7 és este 7 között) a rendőrorvos biztosítja. Esténként szakápolók teljesítenek szolgálatot, ők gondoskodnak az előírt gyógyszerek beadásáról is. Abban az esetben, ha az esti órákban orvosra van szükség, nem a rendőrorvost rendelik be, hanem mentőt hívnak. Tapasztalataik szerint a rendőrorvos egész napos folyamatos jelenlétére nincs szükség. A fogvatartottak elkülönítésére vonatkozó jogszabályi előírásokat be tudják tartani, arra különösen figyelnek, hogy ne kerüljenek egy zárkába az ugyanazon büntetőeljáráásban szereplő gyanúsítottak.

A rendőrségi állomány számára rendszeresen szerveznek képzéseket. Erre komoly hangsúlyt fektetnek a rendőrségi vezetők. Az előadók térítésmentesen – lényegében ismeretségi alapon – vállalják a közreműködést, így ez többletköltséggel nem jár. 2006 decemberében a felügyeletet ellátó ügyész a fogvatartottakkal való bánásmód törvényességéről, a rendőr orvos pedig a rendkívüli események kapcsán teendő intézkedésekről adott elő. A múlt évben az állomány előadást hallgatott a szolgálatban elkövetett kötelességszegésről. A hivatásos állományba tartozók közül viszonylag nagy számban vesznek részt nyelvi képzésben. A tanfolyamot a rendőrség szervezi heti kétszer két órában. A részvétel ingyenes, de vállalni kell a nyelvvizsga letételét.

A fogda működését rendszeresen ellenőrzi az ORFK egyik főosztálya. A felügyeletet ellátó ügyész legalább kéthetente, de van, hogy gyakrabban is felkeresi a fogdát. A CPT az elmúlt három évben nem járt a fogdában, azonban korábbi megállapításait a meghallgatott rendőrségi vezetők ismerték.

Békéscsabán a fogdát a városi kapitányság üzemelteti, 8 zárka, összesen húsz férőhellyel. Ezek fele nem dohányzó. Néhány éve uniós forrásból felújították. Jelenleg kicsi a kihasználtság, 2007-ben 326 fogvatartott volt. A vizsgálat idején 4-6 főt tartottak fogva, és más napokon is ez jellemző. A fogdát a Magyar Helsinki Bizottság a felújítás előtt legalább kéthavonta látogatta, de 2006 decembere óta még nem jártak ott. Korábban a CPT itt is vizsgálódott, megállapításait, ajánlásait, a fogda átépítéskor figyelembe vették. Így megszüntették a zsúfoltságot, tehát 8 m²-nél kisebb területű zárkában fogvatartott nincs elhelyezve, a zárkák természetes fénnel vannak megvilágítva, a szellőzést is biztosítják, a zárkákban van ivókút és önálló WC. Az egészségügyi állomány részletes tájékoztatást kapott a CPT hatásköréről, az orvosi dokumentációkba való betekintési jogáról. Az egészségügyi ellátás színvonalának javítása érdekében két rendőr orvos, általános és fogorvos; munkaidőben igény szerint ellátja a fogvatartottakat, míg munkaidőn kívül a mentőt hívják ki; az ügyeletes orvos a helyi kórházban látja el a betegeket. Szakápoló nincs, a gyógyszert a fogdaőr adja be, és ellenőrzi, hogy beveszi-e a fogvatartott. Ha már előállításkor kiderül, hogy a fogvatartottnak sérülése van, a rendőrség gondoskodik a rendőr orvoshoz vagy kórházba viteléről.

A meghallgatott rendőri vezetők a Magyar Helsinki Bizottsággal a fogdák megfigyeléséről kötött megállapodást ismerik és alkalmazzák. A fogdaparancsnok és a megyei közrendvédelmi osztályvezető a kapcsolattartó a Magyar Helsinki Bizottsággal. A jogvédő szervezet ajánlásait a fogda felújításakor hasznosították.

A fogdában szolgálatot teljesítő személyi állomány 14 fős, 12/24 órás váltásban dolgoznak, ide értve 3 fő kísérőt és a parancsnokot. A munkatársak ötévente kapnak képzést például a konfliktus-kezelésre, ha egyáltalán eljutnak a képzésre. Egyebekben alakomszerűen, évente vesznek részt valamilyen (tovább)képzésen a közrendvédelmi állománnyal, speciális fogdaőr-képzés azonban nincs. Az őrszemélyzet a szükséges kényszerítő eszközökkel van felszerelve (gumibot, könnygázszóró-palack, bilincs), amelyet látható helyen viselnek (övön).

A fogvatartottak kézhez kapják a jogokról való tájékoztatót, valamint a Helsinki Bizottság 2003-ban kiadott füzetét is, és ennek átvételét dokumentálják. Nincs nyilvános telefon, így kérni kell, hogy ügyintéző közreműködésével telefonálhasson a fogvatartott. A védő kirendelése, védővel kapcsolattartás rendezett, már az előállításkor nyilatkoztatják az illetőt, hogy kit értesítsenek. Nincs szabály, hogy hány rokont vagy ügyvédet kell értesíteni.

A fogdaszabályok betartását és a személyzetet az osztályvezető hetente, a kapitány havonta, az alosztályvezető naponta, a szolgálati parancsnok szolgálatonként, tehát naponta kétszer ellenőrzi, míg az ügyész átlagosan hetente. A Helsinki Bizottság korábban évente megfordult itt, de az új fogdában még nem jártak.

Székesfehérváron a fogdát a városi főkapitányság működteti, amelyben 12 zárka 38 férőhellyel működik. A fogdák kihasználtsága alacsony, naponta átlagosan 4-5 fő. Az elmúlt években a Helsinki Bizottság több alkalommal is ellenőrzést végzett. Arra nem kaptunk választ, hogy a Helsinki Bizottság javaslatai közül mi valósult meg. Ismerik azonban az együttműködési megállapodás tartalmát, és előzetes bejelentés nélkül is biztosítják a jogvédő szervezet munkatársainak bejutását, a fogvatartottakkal a kapcsolat felvételét. Az ellenőrzésre jogosultak listáját az ORFK-tól megkapják, de külön kapcsolattartó nincs kijelölve. Másfelől ismerik a CPT egyes hazai fogdákra vonatkozóan tett megállapításait, ajánlásait. Ezek közül a zsúfoltság megszüntetésére vonatkozó ajánlást maradéktalanul érvényesítik, mivel alacsony lett a fogda kihasználtsága. A rendőrorvos pedig ismeri az egészségügyi állomány tagjaként a CPT hatáskörére, valamint az orvosi dokumentációkba való betekintési jogára vonatkozó előírásokat. A zárkák szellőzésére, megvilágítására, a természetes fényre, önálló illemhelyre vonatkozó követelmények is érvényesülnek. Megvalósul a fogvatartottak megfelelő elkülönítése (nem, kor, cselekmény jellege szerint).

Az egészségügyi ellátást négy rendőrorvos biztosítja, akik a rendelőben 8-16 óra között minden fogvatartottat megvizsgálják, a panaszról, sérülésről a parancsnoknak vagy az ügyésznek tesznek jelentést (zárt borítékban írt orvosi szakvélemény csatolásával). Munkaidő után és hétvégén készenléti ügyelet működik, sürgős esetben a mentőt veszik igénybe.

A meglévő őrszemélyzet (kísérő, parancsnok, fogdaőr) mintegy 20 fő, ez elegendő, megfelelő váltásban dolgoznak. Az őrszemélyzet gumibottal, könnygázzal van felszerelve, amelyet látható helyen visel. Az állomány tagjai egészségügyi vizsgával rendelkeznek, kísérő-őrök szaktanfolyamot végeztek, és átlagosan évente kétszer vesznek részt különböző továbbképzéseken, amelynek keretében korábban már szerepelt konfliktus-kezelés, sőt kisebbségekkel kapcsolatos ismeretek is.

A fogvatartottak a jogaikról szóló tájékoztató anyagot a fogda helyiségben kézhez kapják. A telefonálásra kérelmi lap kitöltését követően van lehetőség, a beszélgetést az előadó ellenőrzi, a védővel külön találkozásra is mód van. A fogdán a szabályok megtartását és a rendet a parancsnok naponta, az osztályvezető havonta, az ügyészség kéthetente, a rendőrkapitány általában hetente, a főkapitány havonta, a megyei közrendvédelmi vezető és a bűnügyi igazgató havonta ellenőrzi. A letétek kezelését külön is ellenőrzik. Orvosi és munkavédelmi ellenőrzés is rendszeresen van.

Összességében, a vizsgálat alapján megállapítható, hogy a fogvatartás fizikai körülményei és a személyzeti ellátottság a rendőrség keretein belül – Budapest kivételével – igen jelentős mértékben javult. **Komoly aggodalomra ad okot alapjogi szempontból azonban a fővárosban a vizsgált fogdák állapota, a vidékről bejáró és rossz körülmények között dolgozó személyzet helyzete.** Ugyanakkor általános jellemző, hogy

- a CPT és a Helsinki Bizottság javaslatai ellenére továbbra sincs mindenütt lehetőség külső orvos igénybe vételére, még kérésre vagy a költségek átvállalásával sem, mivel a fő szabály a börtönorvos, rendőrorvos és a benti szakápoló alkalmazása, kivéve a munkaidőn kívüli sürgős eseteket. Mivel nincs külső, általános hatáskörű egészségügyi felügyelet sem ezen intézmények felett, az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés és bizonyos jogviták tisztességes kivizsgálásának lehetősége sérülhet;

- a fogdai személyzet felkészültségével problémák vannak, nincs rendszeres tréning a konfliktusok kezelésére, a kommunikációs készségek fejlesztésére. A fogdán dolgozók társadalmi presztízst emelné és a fluktuációt, valamint a konfliktusok számát is csökkentené, ha a legalább évente gyakorlati segítséget, készségfejlesztést és mentálhigiénés, önismereti képzést, tréningezést szerveznének számukra.

IX. A PANASZOK KEZELÉSÉNEK RENDJE

Eljárásunk keretében a fogvatartással kapcsolatos *panaszok kezelésének rendjét* is vizsgáltuk.

Különös súlyt adott ennek, hogy a roma ügyfelek, fogvatartottak jogérvényesítése a (kölcsonös) előítéletesség és hiányos ügyintézési tradíciók miatt még nehezebben követhető. Itt jegyezzük meg, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága a Kmetty kontra Magyarország ügyben elmarasztalta a magyar államot az embertelen és megalázó bánásmód tilalmának megsértése miatt 2003. december 16-án hozott ítéletében. Megállapítása szerint az Európai Emberi Jogi Egyezmény 3. cikkét figyelmen kívül hagyták a hatóságok, mert a kérelmező bántalmazással kapcsolatos panaszait nem kellő alaposággal vizsgálták ki. Az ítélet szerint a rendőri bántalmazás nyomozása nem volt hatékony és kielégítő, ide értve az orvos meghallgatását és a rendőrök meghallgatását, így a hatékony jogorvoslat és jogvédelem hiánya miatt kellett 1,5 millió Ft-os kártérítést fizetnie az államnak. 2007. augusztus 3-án az ORFK és Magyar Helsinki Bizottság vezetői találkozáján nyilván erre tekintettel is született megegyezés egy közös kutatási program megindításáról, amely tudományos igénnyel dolgozná fel a rendőri intézkedésekkel kapcsolatos panaszok elbírálásának gyakorlatát.

A bántalmazás hivatalos eljárásban bűncselekmény miatt jogerősen elítélt rendőrök esetleges további állományban tartása „rossz fényt vet” a rendőrségre, és kedvezőtlen a belső üzenete is, hiszen azt sugallhatja a munkatársak számára, hogy ezek a jogsértések jelentős következmények nélkül maradhatnak. Az országos rendőr-főkapitány álláspontja szerint a szándékos bűncselekmény miatt jogerősen elítélt és előzetesen mentesített rendőrök esetében indokolt az ismételt, illetve szigorított alkalmassági vizsgálatok lefolytatása, ezért az ehhez szükséges jogi feltételek megteremtése érdekében sor kerül jogszabály-módosítás kezdeményezésére is. **A kisebbségi biztos alapvető követelménynek tartja, hogy a rendőrség és jogvédő szervezetek közösen dolgozzanak ki olyan képzési anyagokat vagy szakmai ajánlásokat, amelyek biztosítják a panaszügyek megfelelő kezelését és alapos vizsgálatát.**

A vizsgálat során azt a tájékoztatást kaptuk:

- a BRFK központi fogdájában az elmúlt években cigány származással összefüggő hátrányos megkülönböztetés miatt nem tettek panaszt a parancsnoknál. Panasz alapján indult azonban nyomozás egy fogdaórral szemben hivatalos személy által elkövetett bántalmazás miatt, ez az eljárás folyamatban van. A panaszok kezelésének módjára vonatkozóan azt a tájékoztatást kaptuk, hogy a rendőrségi fogdák rendjéről szóló 19/1995. (XII. 13.) BM rendelet előírásait követik. Kérdésre válaszolva ezeket a rendelkezéseket részletesen ismertették;
- a Nemzeti Nyomozó Iroda fogdájában a fogvatartottak cigány származás miatti hátrányos megkülönböztetés, illetve hivatali bántalmazás miatt az elmúlt években nem tettek panaszt. Arra volt példa, hogy a zárkatársak egymás ellen nyújtottak be panaszt. Ezeket kivizsgálták, és biztosították a külön zárkában való elhelyezést;
- Békéscsabán, a fogdai bánásmódot illetően az elmúlt 3 évben diszkrimináció miatti panasz az állomány tagjaival szemben nem volt, továbbá hivatali bűncselekmény (különösen bántalmazás, kényszervallatás) miatt büntetőeljárás, ügyészi vizsgálat három volt, abból

egyben emeltek vádat, ítélet azonban nem született. A fogvatartott a fogdaőrnek szól, ha panaszt kíván tenni egy kérelmi lapon jelezve, hogy az előadóval szeretne beszélni. Az osztályvezető dönt, és meghallgatja, ha még a fogdában van az illető (az őrizeteseknél elég rövid időt töltenek bent). Ha a fogda személyzete ellen irányul a panasz, úgy a parancsnok jegyzőkönyvet vesz fel a meghallgatásról, majd bűncselekmény gyanúja esetén azt továbbítják a Gyulai Nyomozó Ügyészséghez. Egyébként a kérelmi lapon kérhet beszélgetést a fogdaparancsnokkal, amelyet egy többfunkciós, ablaktalan helyiségben folytatnak le;

- Székesfehérváron a fogdában az elmúlt három évben az állománnyal szemben, diszkrimináció vagy bántalmazás miatt nem volt sem panasz, sem eljárás, vádelemelés, ítélet. A panaszkezelés rendjét illetően, a fogvatartott a panaszt a fogda parancsnokának juttatja el, nála teszi meg, aki az osztályvezető, rendőrkapitány szolgálati utat követi, illetőleg eljuttatja a panaszt a megyei nyomozó ügyészhez.

- a VIII. kerületi kapitányságon az ügyfélfogadás keretében a panaszfelvétel, írásba foglalás, tájékoztatás rendjét külön nem szabályozzák és nincs kialakítva ennek ellenőrzési rendje. Ennek megfelelően, csak a munkaköri leírásokban van nyoma annak, hogy az ügyfelek panasz esetén azt fel kell venni, a többit a rendőrségi, közigazgatási eljárási szabályokból lehet átvenni. Az előállító helyiségben, ha panaszt kíván valaki tenni, az ügyeletes tiszt foglalkozik a kérelemmel, illetőleg a váltásparancsnok az általános, a rendőrségi törvény szerinti eljárás szerint. Az elmúlt két évben a panaszok száma tíz alatt maradt.

- a VII. kerületi kapitányságon nem volt olyan panasz az elmúlt években, amelyben az állampolgár a kisebbségi származásával összefüggő bánásmódot, hátrányos megkülönböztetést kifogásolta volna.

- a Hevesi Rendőrkapitányságon az előállító helyiségben történő elhelyezéssel, illetve a fogvatartással kapcsolatosan panaszt nem tettek.

- a Dunaújvárosi Rendőrkapitányságon a panaszkezelésről érdeklődve egyedül itt említették, hogy a panaszokat a Független Panasztestületnek is be lehet nyújtani. Ugyanakkor az előállítással, ügyfelekkel való bánásmóddal, előállítással kapcsolatosan panasz nem volt. A megyei főügyészség kéthetente ellenőrzi az előállító helyiséget, de mindeddig rendellenességet nem tapasztalt. Az elmúlt egy évben diszkrimináció miatt panaszügy nem volt.

- a Mátészalkai Rendőrkapitányságon az éves jelentés szerint sem az előállítással, sem az ügyfélfogadással vagy más rendőri munkával kapcsolatban nem volt panasz, nem merült fel a kisebbségi származásával összefüggő bánásmódot, hátrányos megkülönböztetést érintő kifogás.

Önmagában a panaszügyek alacsony száma, nem értékelhető úgy, hogy a rendőrségen belül a fogvatartottakkal szemben nem történik visszáság. Sokkal inkább annak a jele, hogy nincsenek megfelelő keretek, biztosítékok a panaszok előterjesztésére és továbbítására.

A 2008. augusztus 1-jén életbe lépett 36/2008.(OT 19.) ORFK utasítás, amely a korábbi ORFK intézkedést hatályon kívül helyezte, együtt szabályozza a közérdekű bejelentéseket, az általánosítható panaszokat, valamint a konkrét jogsértésekkel, mulasztásokkal kapcsolatos ügyintézés. Igen vitatható a meglehetősen eltérő célú és különböző eljárást követelő beadványok egy utasításban szabályozása, de különösen kifogásolható, hogy

- az értelmező rendelkezések között szerepel olyan meghatározás az alapvető emberi jogsértés és az alapvető emberi jogok fogalmáról, amelynek megfelelő és alapos kifejtése egy oktatási anyagban helyes lehet, de egy utasításban nem, ugyanis a jogrendszer számos pontja ismeretében kell a jogalkalmazói munkát végezni, míg az utasítás mai formájában jogszűkítést tartalmaz (19. pont), például a nemzeti és etnikai kisebbségi jogokat sem tünteti fel alapjogként;

- nem teszi lehetővé a panaszkezelés miatti panasz érdemi vizsgálatát, mivel nem tekinti a jogorvoslathoz kapcsolódó (Rtv. IX. fejezet) ügykezelési, panaszfelvételi, tájékoztatási jogot sértő cselekmény megvizsgálását kötelezőnek (38-39. pont);
- az utasítás kiadásának indoka a Független Rendészeti Panasztestülettel való együttműködés volt, amely helyeselhető, de ez nem eredményezheti az egyéb jogorvoslati fórumok és formák mellőzését, háttérbe szorítását. (Az utasítás 48. pontja szerint az Obtv.-re „*figyelemmel, valamennyi rendőri szervnek biztosítani kell a Panasztestület tagjának a Rendőrség helyiségeibe történő belépését, továbbá azt, hogy a Panasztestület tagja a vizsgált intézkedéssel összefüggő iratokba betekintsen, ilyen iratokról másolatot kérhessen, adatot, körülményt, tényt, eljárást megismerjen.*” Holott az Obtv.-nem a Panasztestületről szól. Vagy az 58. pont szerint „*A jelen fejezetben nem szabályozott kérdésekben az Rtv. IX. fejezetben foglaltakat, valamint a Ket. rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni.*” Ennek éppen a fordítottjáról van szó, hiszen a törvényi szabályok alkalmazását segíti az utasítás, nem pedig azokat előzi meg és teszi másodlagossá.)

Összességében megállapítható, hogy

- a fogva tartással kapcsolatos visszásságok körében nem megnyugtató a panaszkezelés, ezért sürgetjük, hogy **a rendőrségi és jogvédő szervezetek közösen dolgozzanak ki olyan képzési anyagokat vagy szakmai ajánlásokat, amelyek biztosítják a panaszügyek tartalmilag megfelelő kezelését és alapos vizsgálatát.** Ezen visszásságok megelőzése érdekében, a 19/1995. (XII. 13.) BM rendelet 4/A-C.§-ában szereplő jogvédelemmel foglalkozó szervekre is fel kell hívni a fogvatartottak figyelmet, és az élő, aktuális címetek kell megadni a panaszok továbbításához. Továbbá fontos követelmény, hogy az ügyfeleket részletesen, egyéniesítve kioktassák jogaikról (36.§). Ennek főbb elemeit megfelelően dokumentálni kell. A CPT azt is javasolta, hogy valamennyi ügyfél kapjon írásbeli tájékoztatást, szükség szerint idegen nyelven is;
- **pontosítani kell a panaszkezelési ORFK utasítást,** amennyiben továbbra is egy utasításban akarják a többféle okból beadott beadványokkal kapcsolatos eljárást kezelni, kiemelve a fogvatartással, szabadság korlátozással összefüggő panaszok alapos kivizsgálásának menetét;
- a panaszkezelés továbbfejlesztése más vonatkozásban csak jogszabály módosítással lehetséges, a jogorvoslat hatékonyságának javításával (például Rtv. módosítása).

X. AZ ELŐÁLLÍTÁSI GYAKORLAT

A vizsgálat arra összpontosított, hogy az egyes rendőrségi ügytípusokban (az előállítás mellett a szabálysértési eljárásokban és az igazoltatásoknál) rendelkezésre állnak-e azok a garanciák, amelyek az egyenlő bánásmód követelményének érvényesüléséhez szükségesek.

A VII. kerületi rendőrkapitányságra 2005-ben 1003 főt, 2006-ban 885 főt, 2007-ben pedig 903 főt állítottak elő. Az előállítás leggyakoribb okai az igazoltatás, a bűncselekmény elkövetésének gyanúja, valamint szabálysértés elkövetése, ha azt az intézkedő rendőr abbahagyásra irányuló felszólítása után is folytatják. A kerületben számottevően csökkentek a közterületen elkövetett bűncselekmények, mégis nőtt a bűncselekmény gyanúja miatti előállítások száma. Szabálysértés elkövetése miatt általában közterületi italfogyasztókat, az engedély nélküli árusokat állítják elő.

A jogszabályi követelményeknek megfelelően az előállítást foganatosító a helyszínen tájékoztatja az előállított személyt, hogy milyen okból, hova és várhatóan mennyi időre kerül előállításra. Az előállítás kezdő időpontját onnan számítják, amikor megállítják a személyt.

Az előállítás időtartalma átlagosan 4 óra, amennyiben ennél több, úgy rendszerint az előállított őrizetbe kerül. Abban az esetben hosszabbítják meg 8 órára, amennyiben az bűncselekmény elkövetésének tisztázásához szükséges. A kapott tájékoztatás szerint a vizsgált időszakban az előállításokkal kapcsolatban nem tettek panaszt.

Az előállítással összefüggésben átvizsgált 25 aktából kitűnt, hogy leginkább akkor kerül sor előállításra, ha az igazoltatott személy nem tudja magát igazolni irattal és adatai alapján nem beazonosítható. Az aktákban nem találtunk utalást kisebbségi származásra vagy kisebbségi nyelvhasználatra, egy ügy kivételével, ahol a jelentésben a következő szerepel: „*a térfigyelő rendszeren észlelik, hogy egy ismeretlen roma származású nő a megkoszorúzott szoborról virágot tulajdonít el*”. Az idézet jól jelzi, hogy az előítéletesség átkerült a napi szóhasználatba, hiszen semmiféle korrekciónak, rosszallásnak nyoma sem volt az iratok között. A szolgálati előjáró tehát hallgatólagosan tudomásul vette ezt a nem megengedhető megfogalmazást.

A *Mohácsi Rendőrkapitányságon* a leggyakoribb előállítási okok a bűncselekmény elkövetésének gyanúja és a körözés alatt álló személy előállítása. Ezen kívül előfordul még felszólítás ellenére folytatott közlekedési szabálysértés esetében is. Igazoltatás megtagadása miatti előállításra ritkán kerül sor. A meghallgatott rendőrök elmondása szerint az előállítás ideje átlagosan 4-8 óra, ha ennél több, úgy rendszerint őrizetbe vételre kerül sor. Az előállításakor a legtöbb esetben használnak bilincset és jellemzően sor kerül személyi motozásra is. Az iratokból és az elmondottakból az is megállapítható volt, hogy előállítás során az előállító helyiséget alig használják. A kihallgatásra, adategyeztetésre, egyéb intézkedésre a szolgálatban lévők irodájában, a járőrpihenőben kerül sor. Problémát jelent, hogy az előállító helyiséget jellemzően nem használják. Az előállítás nyugodt körülményei gyakran azért nem biztosítottak, mert más, szolgálatban lévő rendőrök jelenlétében folyik az intézkedés.

Az áttekintett aktákban nem találtunk utalást az előállított roma származására. Az előállítás ideje 30-120 percig tartott, egy esetet kivéve, amikor 5 órán át. Ebben az esetben egy körözés alatt álló személy elfogásáról volt szó, akit az előállítást követően a Bűnügyi Osztálynak adtak át. Az előállítás dokumentálása során problémát okoz, hogy több esetben az előállított nem hajlandó azt aláírni. A vizsgált aktákban két ilyen esetet találtunk.

A *Hevesi Rendőrkapitányságon* 2007-ben 223 főt állítottak elő. A leggyakrabban okok a következők: bűncselekmény elkövetésének alapos gyanúja és/vagy körözés, közlekedési szabálysértéssel összefüggő mintavétel (vérvétel), valamint igazoltatás során személyazonosság megtagadása. Az előállítás átlagos ideje 1-3 óra, csak két esetben haladta meg a 8 órát a nyomozati cselekmények elhúzódása miatt. Az előállítás kezdetén az érintett részére adott tájékoztatás rendszerint nem foglalja magába az előállítás várható idejét. Az előállítás dokumentációját a 2008 januárjától a megyei főkapitányság iratmintái alapján készítik el. (A személyes szabadságot korlátozó intézkedésekhez kapcsolódó rendőri feladatok egységes gyakorlatának kialakításáról, végrehajtásáról és a rendszeresített iratok alkalmazásáról szól a Heves Megyei Rendőr-főkapitány 4/2008. (1. 15.) HMRFL intézkedése.) A kapitány elmondása szerint, akkor használnak kényszerítőeszközt, ha ellenszegülés várható. Az előállítottakat tíz percenként ellenőrzi a járőr.

Az előállított jogaira vonatkozó tájékoztatást magyar nyelven a rács mögötti részen, a fal két oldalára helyezték el, hogy ne tudják letépní, mint korábban. A helyszíni vizsgálat során tapasztaltuk, hogy az egyik nehezen, a másik egyáltalán nem volt olvasható. Kértük ezért, hogy a tájékoztatót nagyobb betűmérettel és a szemben lévő falra helyezték el, hogy

könnyebben lehessen elolvasni. Az ügyvéd értesítéséhez az előállított visszakapja saját mobilját.

Hús aktát átvizsgálva arra a következtetésre jutottunk, hogy az előállítás többségében romákat érintett. Az egyik ügyben az előállítás 18 percig tartott, az előállított az iratok szerint „*bűncselekmény elkövetésével alaposan gyanúsítható*” volt. Amikor rákérdeztünk, hogy pontosan milyen bűncselekmény elkövetésével gyanúsították, nem tudtak választ adni. Elfogadták azon észrevételünket, hogy az előállításról szóló jelentés nem volt eléggé alapos. Más ügyekben is előfordult a rendkívül rövid előállítási idő, ezek oka azonban nem derült ki az aktákból. Ez arra a feltevésre is alapot adhat, mintha arra szeretnék használni az előállítás intézményét, hogy az érintett személyre „ráijesszenek”.

A *Mátészalkai Rendőrkapitányságon* az előállítással kapcsolatosan átnézett iratok többsége a Mátészalkai Gyermekvédelmi Központból megszökött gyerekekkel kapcsolatos. Ők valójában nem is kerülnek be az előállító helyiségbe, elfogásuk után visszaszállítják őket az intézetbe. Az iratok között található még körözött-, illetve az igazoltatást megtagadó személyek ügyei is. Kisebbségi jogok sérelmére, megkülönböztetésre vonatkozó körülmény az aktákban nem merült fel.

Megállapítható, hogy **esetenként az előállítás módot nyújthat az etnikai alapú kiválasztásra, intézkedésre, mivel a jogalap meghatározása tág, az intézkedésről szóló jelentést pedig vezetői hatáskörben nem szükségképpen vizsgálják rendszeresen. Ezért különösen fontos az igazoltatás, az előállítás jogalapjának és dokumentálásának rendszeres parancsnoki ellenőrzése.**

XI. A RENDŐRSÉGI SZABÁLYSÉRTÉSI ÜGYINTÉZÉS ÁLTALÁNOS TAPASZTALATAI

Előjáróban fontos kiemelni, hogy ennek az ügyfajtának a rendőri gyakorlatban alapvetően kettős arculata van: adott egy hatalmas tömegű (évi egymillió feletti) helyszínbírságot, és egy csaknem négyszázézeres feljelentésszám, ahol a rendőrség – éppen olyan eljárás keretében, mint a „civil” közigazgatási hatóságok – büntetést, vagy intézkedést állapít meg, illetve megszünteti az eljárást. A két terület több szempontból is szorosan összefügg egymással, mert a tetten ért elkövető döntésétől függ, hogy elfogadja-e a hatóság helyszíni bírságolását, ha nem, úgy a rendőrnek feljelentési kötelezettsége van. Az „elfogadási hajlandóság” tehát alapvetően képes befolyásolni a feljelentések számát, emellett ez év januárjáig voltak a helyszíni bírságolásnak az igazgatásrendészeti állományt terhelő végrehajtási teendői is, amennyiben a bírságösszeg nem került harminc napon belül befizetésre. Hatalmas könnyebbséget jelent, hogy idén januártól az igazgatásrendészeti területen dolgozók nem foglalkoznak a helyszíni bírság végrehajtásával járó feladatokkal, mert ez a bírságfajta már csak adók módjára hajtható végre.

Mindez azt jelenti, hogy a rendőrségi hatáskörbe tartozó szabálysértések első számú kezdeményezője maga a rendőrség, miközben ő maga bírálja el ezeket a cselekményeket, vagy a helyszínen, vagy pedig „rendes eljárásban”. Ebből pedig az következik, hogy **a szabálysértési ügyek száma elsősorban a közrendvédelmi állomány létszámán és intézkedési aktivitásán múlik, az pedig, hogy ebből mennyi lesz a feljelentés és a helyszíni bírság, az elsősorban a helyszínen történő rendőri intézkedések megalapozottságától, végrehajtásuk jog- és szakszerűségétől, tágabb értelemben a rendőri fellépés kulturáltságától függ.**

1. A statisztikai adatokból kiolvasható jellegzetességek és hiányosságok

Ami a cselekményi összetételt jelenti, elmondható, hogy a megvizsgált kapitányságokon tükröződtek az országos arányok: a közlekedési szabálysértések képviselik az ügyek több mint 95 %-át, miközben a több mint húszféle egyéb közrend elleni szabálysértés vagy egyáltalán nem fordul elő, vagy csak minimális mértékben.

Az eljárások időtartama nem jelenik meg a statisztikában, holott fontos volna tudni mind az átlagos ügyintézési határidőt, mind pedig az egyes ügykategóriákban tapasztalható szélsőségeket. A kapitányságokon erős törekvést tapasztaltunk a harminc napos határidő tartására (az időszerepét az ügyészek is rendszeresen vizsgálják, de a belső ellenőrzéseken is szerepel) ugyanakkor az aktákból is kitűnt, hogy számos tényező nehezíti ezt: a tanúk, illetve az elkövetők nem jelennek meg a szabályszerű idézésre, a szakértői vélemény elkészítése esetenként több hónapot vesz igénybe, ha pedig megkeresésre kerül sor, szinte soha nem lehet tartani ezt a határidőt a többi kapitányság leterheltsége miatt. A legjellemzőbb a hosszabbított, kéthónapos ügytartam, ide nem értve a kifogásolt ügyeket, ahol a bírósági eljárás szakaszai további hónapokkal tolják ki a jogerős befejezést.

Az ügyfeldolgozás eredményességének pontosabb mérését nehezíti, hogy a rendőrségi statisztikai adatlap nem nevezi meg a megszüntetések okait, csak az abszolút számot közli, holott egy komplex eredményességi mutató fontos részét képezhetné, hogy ebből mekkora hányadot jelent például a hatáskörhiányos, a bizonyítékhiányos, a cselekményhiányos, továbbá „az elkövető ismeretlen maradt” címen történő megszüntetés.

További hiányosság, hogy csak külön számítás eredményeként lehet megismerni a szabálysértési eljárások egyik hatékonysági mutatóját, az ún. feljelentés-megalapozottságot. Ez az arányszám azt mutatja meg, hogy az összes feljelentés hány százaléka végződött jogerős marasztalással. Az országos adatot az ORFK honlapjáról sem tudhatjuk meg, de a közölt adatokból kiszámítható az egyébként igen kedvező, kb. 75 százalékos feljelentés-megalapozottság.

Ugyancsak nem tartalmaz adatot a statisztikai lap a marasztaló határozatok bírói „megmérettetéséről” (hatályban tartás, megváltoztatás aránya), csupán annyit közöl, hogy a kifogás hány esetben került megszüntetésre. Szükséges lenne tartalom szerint is feldolgozni a kifogásokat. Az előadók szerint döntő többségük ún. mértékes kifogás, tehát a bíróságot sokallja, közlekedési szabálysértések esetében pedig a vezetői engedély visszaszerzésére irányul.

Az ügyintézői állomány összetételéről általánosságban elmondható, hogy erősen leterhelt, részben pedig nem elég gyakorlott. A szabálysértési területen évek óta „tűzoltómunka folyik”, az ügyfeldolgozás feszített tempóban, sokszor munkaidőn túl is folytatódik, ebből eredően sokszor hiányzik a határozatok egyéniesítése, formálisak az indokolások, kevés a személyes meghallgatás.

A megkérdezett vezetők és ügyintézők nem tudnak arról, hogy a kapitányságon dolgoznak-e roma származású munkatársak az igazgatásrendészeti területen.

2. A büntetékiszabás jellegzetességei

Valamennyi kapitányságon azt érzékeltük, hogy a szankcionálás módja, tehát a büntetések (intézkedések) nemének és mértékének meghatározása tekintetében az ügyintézők nagyfokú

önállósággal rendelkeznek, emellett határozott vezetői törekvést érzékeltünk arra, hogy **minden ügyben el kell végezni a tényállás megalapozásához és a büntetés individualizációjához szükséges eljárási cselekményeket, tehát nem szabad a szabálysértési ügyintézés bírságotlássá degradálni.**

Elterjedt gyakorlat, hogy első körben a vezetők a feljelentés jogi értékelését végzik el, majd a jogkövetkezmények megállapítása tekintetében (ahogy ezt Mátészalkán megfogalmazták, az ügyek „beárazása” az előadók feladata) adnak mérlegelési szabadságot az ügyintézőknek. A szankcionálási „szabadsággal” persze nem mindenki él, vannak ugyanis „láthatatlan” belső elvárások a büntetések nemét, mértékét illetően.

Az is érzékelhető volt a vizsgálat során, hogy minél kisebb a település, annál alacsonyabb a bírságátlag, az előadók jobban ismerik a valós jövedelmi viszonyait, ezért igyekeznek csak akkora összeget kiszabni, aminél esély van arra, hogy ténylegesen befizetik. Ezzel együtt jelentős a be nem hajtott bírságösszeg, de az arányok – így tehát az ún. befizetési fegyelem – vidéken így is lényegesen jobbak, mint a vizsgált fővárosi kerületekben.

Vidéken nem tapasztaltunk olyan radikális önrevíziós gyakorlatot, amit a fővárosban, itt tehát legtöbbször nem alkalmaznak azt a régi, rossz gyakorlatot, hogy a hatóságnak gyökeresen másféle felfogása van a büntetésről a kifogás benyújtása után, mint annak előtte, gyakorlatilag azonos adatok birtokában. Mindez azzal is összefügg, hogy vidéken már eleve jóval alacsonyabb átlagbírságokkal dolgoznak, mint a fővárosi kerületekben.

A vizsgálat során azt tapasztaltuk, hogy nagyon alacsony a személyes meghallgatások száma, bár az arány jobb vidéken, mint a fővárosban. Az összes feljelentés kb. négy-öt százalékát teszi ki, amikor a hatóság személyesen találkozik az elkövetővel. Nem kell bizonyítani, hogy a szóbeliségből, közvetlenségből eredő információs többlet milyen előnyös hatással van nemcsak a tényállás-megalapozásra, a büntetés helyes mértékének meghatározására, hanem az egyéni megelőző hatásra is. Az eljárás időtartamának betartása bármilyen fontos jogelvi követelmény, ugyanakkor az csak az eljárás „logisztikai”, statisztikai hatékonyságát méri, de ez nem mehet az ügyek érdemi kivizsgálásának rovására.

Ehhez persze olyan ügyintézői kultúrával kell rendelkezni, amelynek számos eleme (kapcsolatteremtő- és kommunikációs képesség, empátikus készség, a személyesen gyakorolt egyenlő bánásmód „technikái”, stb.) tanítható és tanítandó, ugyanis a rendőrség radikálisan megváltozott (megfiatalodott) korösszetétele miatt egyre kevesebb lehetőség van arra, hogy ezek a készségek az egymás mellett dolgozó generációk közötti természetes tapasztalatcsere útján kerüljenek elsajátításra.

Mind a budapesti, mind a vidéki adatok azt a tendenciát erősítették, hogy megváltozott az „elzárásos” ügyek bírói megítélése, mert részben visszaszorultak a ténylegesen elzárással sújtott ügyek, részben - ha elzárás kiszabására kerül is sor - ezek tartama minimális.

3. Kapcsolat a társszervekkel, a továbbképzés hiányosságai

A felettes szerv, mint fellebbezési fórum nyolc éve megszűnt és felügyeleti intézkedést sem tehet, ennek ellenére számos esetben intenzív a szakmai kapcsolat a megyei igazgatásrendészet szabálysértési területen nagy tapasztalattal rendelkező munkatársaival. A legtöbb helyen érzékelhető az élő kapcsolat a „másodfokot” képviselő helyi bíróságok bírásaival, ez azonban nem olyan naprakész és intenzív, mint az ügyészekkel.

A vizsgálat során azt a tájékoztatást kaptuk az ORFK Rendészeti Főigazgatóság Igazgatásrendészeti Főosztályától, hogy évente továbbképzést tartanak a területi szervek osztályvezetői, illetve szabálysértési ügyintézői részére. A területi szervek vezetői pedig a helyi szervek szabálysértési előadónak – az illetékes ügyész részvételével – szintén éves gyakorisággal tartanak továbbképzést.

Ennek ellenére a helyszíni vizsgálat során azt tapasztaltuk, hogy a szabálysértési területen dolgozók képzésére nem fordítanak kellő figyelmet. Sem a kötelező, sem a választható belső kurzusok között nem szerepel a joganyagot és a joggyakorlatot érintő változások tananyagszerű feldolgozása. Egy hatásköri szempontból ennyire szétszabdalt – országosan kb. félmillió feljelentést produkáló – jogterületen, legalább öt évenként szükség volna olyan egységes szabálysértési képzési program kidolgozására, amely a teljes ügyintézői vertikumot célozza meg (rendőrség, jegyző, „felügyelet”, ügyészek, bírák) figyelembe véve természetesen az egyes ügýtípusok, illetve ügyszakaszok jellegzetességeit. Egy ilyen program részét képezhetné minden olyan tapasztalat és tanulság beépítése, amely a kisebbségi hovatartozással függ össze. Másfelől, ha a hatósági jogalkalmazás klasszikus művelését végző szabálysértési ügyintézők köztisztviselőként és nem hivatásos állományban működnek, a társszervekkel való együttműködés, jogi továbbképzés közös megszervezése, munkaidő szervezés rugalmassága adta előnyök kedvezően hatnának az ügyintézési színvonalra.

A fentiekre tekintettel

- a szabálysértési ügyek száma elsősorban a közrendvédelmi állomány létszámán és intézkedési aktivitásán múlik, ráadásul minden ügyben el kell végezni a tényállás megalapozásához és a büntetés individualizációjához szükséges eljárási cselekményeket, tehát nem szabad a szabálysértési ügyintézés bűrszűrésévé degradálni;
- mielőbb indokolt lenne a szabálysértési ügyintézők túlterheltségét enyhíteni, rendszeres szakmai továbbképzését biztosítani, ide értve azt a lehetőséget, hogy az állománytábla átalakításával ne hivatásos szolgálati viszonyban végezzék munkájukat;
- a szabálysértési statisztika korszerűsítése nem halasztható tovább.

XII. AZ IGAZOLTATÁSOK JOGSZERŰSÉGÉNEK GYAKORLATA

Az igazoltatások gyakorlatát a vizsgálat csak közvetetten érintette: a felkeresett kapitányságokon az előállítások és a szabálysértések jogalapját és körülményeit tekintettük át.

Az Rtv. legutóbbi módosítása (a 2007. évi CLXXI. törvény) további alkotmányos garanciákat kívánt megadni azzal, hogy meghatározta az igazoltatás főbb indokait (közrend, közbiztonság védelme, bűnmegelőzési vagy bűnüldözési cél, közlekedésrendészeti ellenőrzés, a magyarországi tartózkodás jogszerűségének megállapítása, mások jogainak védelme), a személyazonosítás során felveendő adatokat, valamint a személyazonosítás elmaradását követő intézkedéseket (feltartóztatás, előállítás, ujjnyomat vétele, fényképfelvétel készítése, külső testi jegyek rögzítése). A fő kérdés azonban mégis megmaradt: jogsértő-e, szakmailag indokolt-e az igazoltatás, ha annak nincs ésszerű alapja, nincs szabályszegő magatartás, hagyományos gyanú-ok, valamint kell-e indokolni az intézkedést. A rendőrség szinte áttekinthetetlenül sokféle feladatának ellátása során igazoltatható az, akinek a személyazonosságát meg kell állapítani (Rtv. 29.§ (1) bek.). E rendelkezés jogállami szempontból pontosabb, részletesebb szabályozást kívánna, ide értve a Szolgálati Szabályzatot is. (E jogszabály 4. § (1) bekezdése szerint például az intézkedés megkezdésekor annak célját csak akkor közli a rendőr, ha az nem veszélyezteti az intézkedés

eredményességét. A 38. §-ban pedig nincsenek további, a rendőri mérlegelést segítő támpontok.)

A vizsgált kapitányságokon a megkérdezett ügyintézők közül többen úgy nyilatkoztak, hogy az előállítottak és a szabálysértési eljárás alá vontak között bizonyos időszakban és cselekményekben a romák felülreprezentáltak. Ez megítélésünk szerint összefügg azzal, hogy a romákat gyakrabban igazoltatják.

A vizsgálat keretében azért sem volt indokolt önállóan a rendőrség igazoltatási tevékenységét elemezni, mert 2007-2008-ban a Magyar Helsinki Bizottság, az ORFK és a Rendőrtiszti Főiskola közös kutatás keretében három helyszínen (Kaposvár, Szeged, a Főváros VI. Kerülete) vizsgálódott, ennek módszertanát közzétették (Kádár, 2008). 2008 nyarán az igazoltató lap mellett kitöltött kérdőívek, a reprezentatív mintavétel alapján összegzett adatok elsődleges elemzéséből az tűnt ki, hogy a járőrök körében az etnikai profilalkotás továbbra is működik. Az igazoltatottaknak ugyanis 22 százaléka roma – miközben a lakosságon belüli arányszámuk minden becslés szerint ennél jóval alacsonyabb –, a többségük férfi, gyalogos, 14-39 év közötti személy. Ez azt jelenti, hogy a nem gépkocsival közlekedő, aktív korú roma férfiakat sokkal nagyobb eséllyel igazoltatják, mint akár a roma nőket. A kutatás tehát igazolta a statisztikai alapú diszkrimináció meglétét. A jelenlegi igazoltatási, kiválasztási gyakorlat az intézkedések hatékonysága szempontjából is kifogásolható, mert nincs egyértelmű bizonyíték arra, hogy a hagyományos gyanú-okokon túl, az egyéb, akár etnikai alapú kiválasztás nagyobb eredményességgel és költséghatékonysággal társulna. (Például, ha csak gépjárművel közlekedőket igazoltatnának egy adott napon, vajon mennyivel nőne meg a közlekedési szabálysértési eljárások száma és csökkenne a körözés, elfogás, vagy magát igazolni nem tudók előállítás aránya a többi naphoz képest, vagy az igazoltatások helyeként egy adott napon csakis a repülőtereket választanák, mennyivel eltérőbb lenne az eredmény a máskor vegyes helyszíneken tapasztaltakhoz képest.)

A Magyar Helsinki Bizottság az adatok elemzése alapján arra a megállapításra jutott, hogy a megkülönböztetés nem igazolható a roma elkövetők magasabb kriminalitásával. Az elemzés során arra is rámutattak, hogy az igazoltatások számának csökkenése nem vezetett a rendőri munka hatékonyságának növeléséhez. (M. Tóth – Pap 2008. megjelenés alatt)

A fentiek alapján kijelenthető:

- **a járőrök körében az etnikai profilalkotás továbbra is működik. A romákat – különösen a férfi, gyalogosan közlekedő, 14-39 év közötti személyeket – lényegesen nagyobb arányban igazoltatják, mint ami a lakosságon belüli arányszámuk alapján várható lenne. Ez az igazoltatási, kiválasztási gyakorlat felveti a hátrányos megkülönböztetés veszélyét, másrészt az intézkedések hatékonysága szempontjából is kifogásolható, mert nincs egyértelmű bizonyíték arra, hogy a hagyományos gyanú-okokon túl, az egyéb, akár etnikai alapú kiválasztás nagyobb eredményességgel és költséghatékonysággal társulna;**
- **az Rtv. 13.§ (1) bekezdésében foglalt intézkedési kötelezettségét összhangba kell hozni a 29.§ (1) bekezdésében és a Szolgálati Szabályzatban az igazoltatás indokainak pontosabb meghatározásával, továbbá be kell vezetni az igazoltatás határfokának kötelező éves elemzését, tekintetbe véve a civil és a jogvédő szervezetek tapasztalatait is.**

XIII. A KISEBBSÉGI NYELVHASZNÁLAT ESÉLYE AZ ÜGYINTÉZÉSBN

A vizsgálat során felkeresett rendőrkapitányságokon az ügyfélfogadás személyi és tárgyi feltételeit feltérképezve arról is tájékozódunk, hogy az ügyfelek között milyen arányban merül fel igény a kisebbségi nyelv használatára, és miként biztosítják ezen alapjog érvényesítését.

A kirendelt igazságügyi szakértői, tolmács, fordítói és grafikus díjak kötelezettségvállalásának és megállapításának a szabályairól a BRFK külön utasítást adott ki, a 9/2008. (II.25.) intézkedést. Ebben rögzítették a jelenleg alkalmazható óradíjakat: napközben (06-22 óráig) 1.200 Ft/óra, éjszaka (22 órától 06 óráig), hétvégén illetve munkaszüneti napokon 1.600 Ft/óra.

A VII. kerületi kapitányságon ritka, hogy valaki kisebbségi nyelv használatához kér tolmácsot. A kerületben található szállodák miatt elsődlegesen külföldiek esetében van szükség tolmácsra. (Előfordul azonban az is, hogy a szálloda maga küld tolmácsot a külföldi vendéggel.) Szolgálati időben átlagosan 2-3 esetben – nyáron akár 6-7 alkalommal is – igényelnek tolmácsot a kapitányságon. Az ügyeletes tiszt a BRFK által összeállított lista alapján választ tolmácsot. A BRFK intézkedése szerinti díjtételektől csak a Gazdasági Igazgató engedélye alapján lehet eltérni. Problémát jelent, hogy a listáról választott tolmács nem biztos, hogy a kötelezően fizetendő óradíj fejében bemegy a kapitányságra. Általában olyan tolmácsot hívnak, aki közel lakik, így 15-20 perc alatt odaér a kapitányságra. Előfordul olyan eset is, amikor a tolmácsolás telefonon keresztül zajlik.

Leggyakrabban angol illetve német tolmácsra van igény. Egyszerűbb az eljárás, ha a rendőrök beszélnek idegen nyelven, ez azonban nagyon ritka, mert a szolgálatot teljesítők közül kevesen beszélnek megfelelő szinten idegen nyelvet. A nyelvtanulást fontosnak tartják a kapitányságon, azonban jelezték, hogy jelentős munkaidő kiesést jelenthet, ha valaki támogatott formában, munkaidőben nyelvet tanul. Így erre csak egy-két embernek van lehetősége.

Fontos megemlíteni, hogy az emberi jogi szervezetekről szóló, a falra kifüggesztett tájékoztatások csak magyar nyelven olvashatóak, azonban az előállító helyiség falán több nyelven is (angol, német, olasz, arab, román, szerb) feltüntették a fogvatartottak jogait.

A szabálysértési eljárásokban a jelenlegi osztályvezető még nem találkozott kisebbségi nyelvhasználati igénnyel. Az osztályon nincs kisebbségi nyelvet beszélő ügyintéző. A meghallgatásokon sem merült fel ilyen igény. A legnagyobb ügytömeget jelentő helyszíni bírságotlasi eljárásokban a hatóság angol és német nyelvű tájékoztatót ad át a külföldi elkövetőnek, amely tartalmazza a bírságotlasi tényét, befizetési határidejét, a be nem fizetés jogkövetkezményeit. Ha idegen nyelv használatának igénye merül fel, minden esetben rendelnek ki tolmácsot, hiszen az Sztv. minden nem magyar anyanyelvű személynek megadja az anyanyelvhasználat jogát, függetlenül attól, hogy beszél-e a magyar nyelvet, vagy az ügyintéző által használt egyéb nyelvet. Több esetben találkoztunk az iratokban olyan külföldi elkövetővel, akit a közlekedési baleset helyszínén nyilatkoztattak a baleset körülményeiről (ezt a rovatot a feljelentési nyomtatvány tartalmazza), ám nem láttuk nyomát a tolmács igénybevételenek az eljárás későbbi fázisaiban, és a jelentések, illetve jegyzőkönyvek nem tettek említést arról, vajon az illető ismeri-e a magyar nyelvet. Ha kisebbségi nyelvhasználatot igényelne néhány ügyfél, nem lenne gördülékeny az eljárás, mert a nyelvhasználatnak nincs begyakorolt rendje.

A VIII. kerületi főkapitányságon az ügyfélfogadással foglalkozók nem emlékeznek olyan kérésre, hogy az ügyfelek közül valaki kisebbségi nyelvet kívánt volna használni. Csak külföldi állampolgárok esetében merül fel a tolmácsolással kapcsolatos igény. Ez naponta egy-két ügyfelet érint, és a kapustól már közvetlenül az ügyintézőhöz kerül az ilyen kérés, aki az intranetről leszedett tolmácslista alapján haladéktalanul telefonon egyeztet a tolmáccsal. Minderre tekintettel előre veszik az ügyfelet.

Ha az előállított nem beszél magyarul, a tolmácslista alapján járnak el. Az előállítás során általában kínai, arab, angol vagy román nyelvű tolmácsolásra van szükség. Nem kaptunk egyértelmű választ arra, hogy a magyar nyelvet nem ismerő előállítottak jogairól milyen módon és tartalommal kell illetve szoktak tájékoztatást adni.

A szabálysértési eljárásokban sem merült fel igény a kisebbségi nyelvhasználatra. Ugyanakkor az átvizsgált iratokból kitűnt, hogy nem zökkenőmentes a tolmács biztosítása és működése. Találkoztunk olyan esettel is, amely arra utal, hogy az anyanyelv használatához való jog érvényesítése nem csak a vizsgált kerületben, hanem az ország más településein is nehézségekbe ütközik: a VIII. kerületi Rendőrkapitányság egy szerb állampolgár meghallgatása ügyében megkereste a Kiskunhalasi Rendőrkapitányságot. A meghallgatásról készült jegyzőkönyv szerint az eljárás alá vont személyt tájékoztatták jogairól, de arra nem hívták fel a figyelmét, hogy tolmácsot kérhet. Ebben az ügyben azt is észleltük, hogy a személyes adatok felvételekor az eljárás alá vont személyt az útlevelében feltüntetett szerb hangzású nevének említik, ám a jegyzőkönyv aláírójaként egy teljesen más, magyar név szerepel. Ennek ellenére a meghallgatott személy aláírta a pontatlanul vezetett jegyzőkönyvet. Nem zárható ki, hogy a névcsere azért nem vette észre, mert gondot okozott számára a latin (nem cirill) betűk olvasása.

A Mohácsi Rendőrkapitányságon a tolmácslistát a kapitányság maga állította össze. Ezen elsősorban nem hivatásos tolmácsok, hanem a megyében élő lakosok (például tanárok) szerepelnek. A listán lévők köre évről-évre csökken, mert a kapitányság olyan alacsony óradíjat tud adni, hogy a tolmácsoknak nem éri meg a kapitányságnak dolgozni. Volt olyan eset, amikor holland nyelvet beszélő tolmácsra volt szükség, aki azonban az alacsony óradíj miatt nem akarta elvállalni a munkát. Ekkor a kapitányságnak a megyei gazdasági hivatalt kellett felhívnia, hogy engedélyezzék a magasabb összeg kifizetését. Havonta átlagosan kétszer kerül sor tolmács alkalmazására. Kisebbségi nyelv használata miatt még nem volt szükség tolmácsra.

A rendőrség állományából 29 főnek van valamilyen szintű nyelvvizsgálója. Ebből lovári nyelvből 3 középfokú, német nyelvből 10 alapfokú, 4 középfokú, és 1 felsőfokú, horvát nyelvből 2 alapfokú, 1 középfokú nyelvvizsgálóval rendelkeznek. Az alacsony rendőri létszám és a munkaterhek emelkedése miatt nyelvi képzésre, a nyelvtudás „karbantartására” nincs mód.

A kapitányság ügyfélszolgálatán fellelhető a Baranya Megyei RFK tájékoztatója, amely elsősorban külföldi, Magyarországon nyaraló állampolgároknak szól, magyar, német, horvát és angol nyelven. Ezen kívül hat nyelven készítették olyan formanyomtatványt, amelyen a külföldi állampolgár – a tolmács megérkezéséig – leírhatja a panaszát, feljelentését, rögzítheti adatait. Így a tolmácsnak már csak ezt kell lefordítania.

A Hevesi Rendőrkapitányságon nagyon ritkán – évente néhány alkalommal – fordul elő, hogy valaki tolmácsot kér. A tolmácsjegyzéket, amely az ügyeletes tiszt szobájában található, a

kapitányságon állították össze. A kisebbségi törvényben felsorolt nemzeti és etnikai kisebbségek közül csupán a német, a szlovák, a román és a lengyel esetében van tolmács feltüntetve. Megkérdezésünkre elmondták: ha olyan nyelvű tolmácsra lenne szükség, amely nem szerepel a listán, akkor a Megyei Rendőrfőkapitányságot hívnák fel segítségért. A kapitányság személyi állományából egyébként 18 fő rendelkezik nyelvvizsgával, abból 6 fő német nyelvből.

A kapitányságon található tájékoztató anyagok többsége magyar nyelven készült.

A *Dunaújvárosi Rendőrkapitányság* vezetője és helyettese elmondása szerint a kisebbségi nyelvhasználatra az illetékességi körzethez tartozó nemzeti és etnikai kisebbségek részéről egyáltalán nincs igény, noha a kapitányság illetékességi területéhez tartozik például Beloiannisz görög falu. A nyelvhasználati igény nem merül fel a roma kisebbség részéről sem, a kapitányságon egyébként dolgoznak olyanok, akik lovári nyelvből rendelkeznek nyelvvizsgával. Tipikusan külföldiek (például helyben megtelepült nagyvállalatok koreai, ukrán alkalmazottai) körében merül fel nyelvhasználati igény, a 13 hazai kisebbségi közösséghez tartozók körében nem.

A *Mátészalkai Rendőrkapitányságon* nemzeti és etnikai kisebbségek részéről szintén nincs igény az anyanyelvük használatára, csak a külföldi ügyfelek, előállítottak részéről (leggyakrabban román, ukrán állampolgárok). Ehhez megfelelő tolmácslista áll rendelkezésükre. Ugyanakkor a vizsgálatkor megemlítették, hogy a romák például előállításkor akkor használják a saját nyelvüket, „*ha azt akarják, hogy ne értsék őket a rendőrök.*”

A *Dunaújvárosi, a Mátészalkai és a Mohácsi Rendőrkapitányság* szabálysértési eljárásaiban sem merült fel a kisebbségi nyelvhasználat, és a kapitányság által használt tolmácslistán sem szerepelnek külön kisebbségi nyelven tolmácsolók. Nagyobb gondnak érzik az ügyintézők, hogy az alacsony rendőrségi óradíjak sok tolmácsot elriasztanak. E három kapitányságon nincs kisebbségi nyelvet beszélő szabálysértési ügyintéző.

A *felkeresett rendőrségi fogdáknban* a fogvatartottak átlagosan 1-3 százaléka nem beszéli a magyar nyelvet, de olyan esetre nem emlékeztek az ott dolgozók, hogy nemzetiségi nyelv használatát kérte volna valaki. Így csak azt vizsgálhattuk, vannak-e egységes intézkedések arra az esetre, ha nem magyar nyelven kell kommunikálni. Ennek során megállapítható, hogy

- a BRFK központi fogdájában befogadáskor mindenki megkapja az ORFK Közbiztonsági Főigazgatóság Közrendvédelmi Főosztálya által a rendőrségen fogvatartottak jogairól és kötelezettségeiről, valamint a velük szemben alkalmazható kényszerítő eszközökről összeállított tájékoztatót, továbbá a Magyar Helsinki Bizottság e tárgyú kiadványát. Éves átlagban a fogvatartottak legfeljebb 3 százaléka nem beszél magyarul. A meghallgatott rendőrségi vezetők szerint a nem magyar állampolgárok is jellemzően meg tudják értetni magukat tolmács nélkül. A magyarul nem tudók számára kilenc nyelven (angol, német, orosz, francia, szerb, román, horvát, arab, kínai) tudnak a befogadáskor írásos tájékoztatót adni. Abban az esetben, ha a magyarul nem tudó fogvatartott közölni szeretne valamit, papírt és tollat adnak neki, és értesítik az ügyével foglalkozó vizsgálót. Ő az, aki egy lista alapján szükség szerint behívja a tolmácsot. A fogda hivatásos állományából egy fő beszél jól angolul, esetenként vele tudnak kommunikálni a fogvatartottak. A fogdaőrök közül nagyon kevesen járnak nyelvtanfolyamra, aminek az a fő oka, hogy a költségeket maguknak kell viselniük, a munkáltatójuk nem ad ehhez anyagi támogatást.

- a Nemzeti Nyomozó Iroda fogdájában a befogadás a BRFK központi fogdájában történik, így a tájékoztató kiadványokat ott kapják meg. Abban az esetben, ha az Aradi utcába

átszállított nem beszél magyarul, tolmács kíséri. A tolmács a zárkába történő elhelyezésig marad a fogdában. Ha a későbbiekben is tolmácsra van szükség, az adott ügy előadója értesíti.

- a békéscsabai fogdában ritka a nem magyar nyelvű ügyfél. Ők elsősorban román állampolgárok, de többnyire értenek magyarul. Idegen nyelven beszélő ügyintéző nincs, a tájékoztató kiadványok azonban tíz nyelven elérhetőek. Ezek közül azonban kizárólag a német nyelv minősülhet kisebbségi nyelvűnek. Az azonos nyelvet beszélőket közös zárkában ritkán helyezik el. Az őrizetbe vételkor hívott tolmács a befogadáskor is kíséri az ügyfelet.

- a székesfehérvári fogdában a magyarul nem beszélők aránya minimális, és ők is mind külföldiek. Az ügyeletes tiszt értesíti a tolmácsot, már együtt érkeznek a fogdába és elkíséri az orvoshoz is a fogvatartottat. A magyarul nem tudóknak 15 nyelven áll rendelkezésre tájékoztató.

Összességében megállapítható, hogy

- **meglehetősen alacsony a kisebbségi nyelvet használni kívánó rendőrségi ügyfelek, a fogvatartottak száma, amelyet a Nektv. biztosít; ezeket a szabályokat azonban meglehetősen hézagosan ismerik a rendőrségi munkatársak;**

- **nem kaptunk arra vonatkozó információt, hogy a rendőrség által alkalmazott tolmácslistán a hazai kisebbségi nyelveken tolmácsolók is szerepelnek-e, valamint ilyen igény esetén, tudnának-e azonos eséllyel tolmácsot biztosítani a hazai kisebbségi nyelvet használni kívánóknak. Úgy tűnt, hogy elsősorban a környező országok nyelvén és az angol nyelvű kommunikáción van a hangsúly. E nyelvek köre részben lefedi a hazai kisebbségi nyelveket is – a beás, a lovári, az örmény vagy a görög kivételével – ám egyben a kisebbségi nyelvek hatósági eljárásban való használatának periférikus jellegét is jelzi;**

- **mindez azonban mégsem indok arra, hogy az általában központilag összeállított tolmácslistán ne szerepeltessék a hazai kisebbségi nyelveken tolmácsolók adatait. Kisebbségi jogi visszásságot valósít meg, ha a hatósági eljárásban a hatóság – éppen az igény hiányára hivatkozva – nem szerzi be a szükséges tolmácsok, fordítók adatait rendszeresen, mert ilyen – akár kivételesnek számító – igény felmerülése esetén sem lehetséges a nyelvhasználati jogtól (lebeszéléssel, késlekedéssel) eltántorítani a kisebbségeket.**

XIV. FUNKCIONÁLIS KÉRDÉSEK VIZSGÁLATA

1. Az állomány összetétele

A külső szemlélő számára a rendőrség meglehetősen homogén szervezet: nem-roma férfiakból tevődik össze, ahol a meglehetősen fiatal életkor és a legalább középfokú végzettség a jellemző, és elvétve akad nő a munkatársak között, valamely más kisebbséghez tartozó pedig még ennél is ritkábban, ki sem mutatható arányban. **A rendőrség munkahelyként tehát nem tükrözi a társadalom sokkal változatosabb összetételét.** Feltűnő, hogy a rendőrségi munkatársak átlagos életkora igen alacsony, hiányzik a középgeneráció, a nagyobb emberi és szakmai tapasztalattal rendelkező korosztály a nagyarányú nyugdíjba vonulás, a gazdasági szervezetek elszívó ereje, a fluktuáció miatt is.

A rendőrség, illetve a rendőri munka hagyományosan férfias szakma, amely maskulin szervezetet hozott létre. Éppen ezért figyelemre méltó, hogy milyen a rendőrségen belül a *nemek szerinti összetétel*. A rendőrnők jelenléte a nemzetközi tapasztalatok szerint ugyanis azt eredményezi, hogy a szervezeti szellem nyitottabb lesz, a pályán nyíló perspektívák is rugalmasabbá válnak (Silverberg, 1994). A nők megjelenése a rendvédelemben pozitív hatást gyakorolt a hazai rendőrség munkájára. A gyakorlat igazolja, hogy a férfiak és nők együttes munkája jótékonyan hat egy szervezet teljesítményére. Azonban a megfelelő jogi környezet biztosítása, és érvényre juttatása, valamint a felelős vezetők aktív támogatása alapvető követelmény az esélyek egyenlőségének biztosításához és azok kedvező hatásainak érvényesüléséhez. (Sárközi, 1995.)

A napi rendőri feladatok (járőrözés, a szolgálati fegyver használata, a járőrpárral való együttműködés, stb.) értékelése azt mutatja, hogy a férfiak és a nők készségei között mutatkozó különbség mindkét félre vonatkozóan mutatott előnyöket. Ebből azt a következtetést vonták le a kutatók, hogy a nők ugyanolyan teljesítményre képesek, mint a férfiak. A közvélemény kevésbé tartja őket agresszívnek, a nők jobban kommunikálnak és kevésbé provokatívak, mint a férfiak. Egy kanadai felmérés szerint kiválóan dolgoztak a nemi erőszakkal, a gyermekbántalmazással vagy a családon belüli erőszakkal kapcsolatos ügyekben. (Barlett, 1977.)

A 2004-es hazai vizsgálatban résztvevő azon rendőrnők, (számuk 762 volt), akiknek van munkakapcsolata állampolgárokkal, úgy érzik, hogy elfogadják őket, sőt sokan látják előnyét női mivoltuknak intézkedés közben (32,2%). Úgy érzik, nagyobb bizalom árad feléjük a lakosság részéről. Gyakrabban kérnek tőlük felvilágosítást, mint férfi kollégáiktól. Az interjúk során elhangzott, hogy érzéseik szerint az állampolgárok részéről nagyobb megbecsülés övezi tevékenységüket, mint vezetőik és férfi kollégáik részéről. A lakosság körében végzett vizsgálat a fenti megállapításokat megerősítette. A megkérdezett 1200 fő közül 58,8 % szükségesnek érzi a női rendőrök jelenlétét a rendőri szolgálatoknál. Szolgálati áganként eltérően ítélik meg azonban ennek szükségességét. Főleg a közlekedési, ifjúságvédelmi és az igazgatásrendészeti területeken látnák kívánatosnak a rendőrnők jelenlétét. A válaszokból az derült ki, hogy csak 17,1%-át idegesítette, illetve 7,9%-át hozta zavarba, ha női rendőr intézkedett vele szemben. Sajnos hasonló vizsgálat roma rendőrökkel kapcsolatosan nem folyt, illetve nem ismert, hogy a nők között hányan vallják magukat romának. (Sárközi, 2008.)

A nők ugyan bekerültek a rendőrség szervezetébe a fejlett országokban, de teljes mértékben nem integrálódtak a szakma különleges kultúrájához. A nők folyamatosan szembesülnek több problémával, említhetjük például a szexuális zaklatást, vagy a nemek szerinti diszkriminációt, amelyek egy amerikai felmérés szerint erőteljesen jelen vannak. (Timmins, 1989). Ott azt is észlelték, hogy a 70-es évek óta a rendőrnők ötöde valamely kisebbség tagja. Korábban jellemzően ápolónőként, tanárként, szociális munkásként dolgoztak. Többségük azért lett rendőr, mert biztonságra vágyott. Ennél fogva tehát **át kell értékelní a rendőrnőkkel kapcsolatos sztereotípiákat, hiszen a rendőri foglalkozás több szociális munkát tartalmaz, mint ahogy azt a közvélemény hiszi**. A rendőrnőknek választaniuk kell az intézményi és kulturális lojalitás, valamint a biztos megélhetés között. (Martin, 1979) 1978-ban – közel 15 évvel azt követően, hogy az Egyesült Államokban elfogadták a diszkrimináció elleni törvényt – az országban körülbelül 9000 rendőrnő dolgozott. Több mint tíz évvel később, 1989-ben egy újabb vizsgálat megállapította, hogy elenyésző kisebbségük jutott túl a közrendőr beosztásán, és érte el a felügyelői címet és beosztást. Nincs tehát szó gyors változásról sehol sem. Tíz év alatt azonban Magyarországon majdnem megduplázódott a rendőrnők aránya, bár a vezetővé válásuk nem volt ilyen dinamikus. (Sárközi, 2008.)

	Férfi	Nő	Összesen	Nők aránya
1994	28539	2645	31184	8,4%
1998	26520	3012	29532	10,2%
2001	23436	5437	28873	18,8%
2003	24516	4790	29306	16,3%
2004	24738	4708	29446	16%

A rendőrnők aránya szolgálati áganként és rendőri szervenként meglehetősen különböző. Például három év alatt a BRFK-n majdnem felére csökkent a nők aránya, míg a Köztársasági Őrezrednél több mint duplájára, a Készenléti Rendőrségen pedig majdnem duplájára nőtt a rendőrnők aránya 2001-2004 között. Másrészt a budapesti arányok a nők szempontjából kiemelkedően magasak a többi szervhez képest.

	Bűnügy	Közbiztonság	Más	Összes rendőrnő
1994	734	1412	499	2645
1998	826	1025	1161	3012
2001	1931	2123	1383	5437
2004	1848	2045	815	4708

	Hivatásos állomány 2004-ben			
	Férfi	Nő	Összesen	Nők aránya
Összlétszám	24738	4708	29446	16 %
Összlétszám BRFK nélkül	19823	3134	22957	13,6 %
BRFK	4915	1574	6489	24 %
MRFK-k 19	15889	2616	18505	14 %
Köztársasági Őrezred	1181	55	1236	4,4 %
Készenléti Rendőrség	1466	193	1659	11 %
ORFK	1287	270	1557	17,3 %

A 2004-ben végzett vizsgálat (amely 762 nőre és 185 férfira terjed ki) azt jelezte, hogy a rendőrnők átlag életkora alacsonyabb, mint a férfiaké, képzettebbek (60%-uk diplomás, míg a férfiak 60 %-a csak középiskolai végzettségű), a rendőrségi munkában eltöltött idejük rövidebb (a nők fele 10 évnél rövidebb ideje dolgozik a rendőrségen, a férfiak 60%-a pedig már tíz évnél régebben), valamint idegen nyelvismerete magasabb fokú (nyelvenként 2-10%-al többen beszélnek a nők közül idegen nyelven, mint a férfi kollégáik). (Sárközi, 2008.)

A közsolgálatban a nők aránya Magyarországon igen magas. 2005-ben a köztisztviselői létszám 73%-a nő, a korösszetételt tekintve pedig kiugróan magas a teljes közsolgálatban a 40-59 év közötti dolgozók 61%-os aránya. Feltehetőleg ezzel magyarázható, hogy az

össztlakossághoz képest a köztisztviselőknek csak a 27%-a rendelkezik valamilyen nyelv-vizsgálával, holott ez az arány az azonos végzettségűek körében általában a duplája. (Gajduschek, 2008.) **Nincs tehát szó arról, hogy a közzsféra mindenben követné a teljes lakossági arányokat, de számos adat van arra, hogy egy-egy szervezetnél a dolgozói összetétel a közzszolgálati szabályozással, különösen a felvételi és járandósági feltételek módosításával jól alakítható.**

Egy amerikai kutatatás szerint (Atkinson, 1980), ha csökken a költségvetés, elsőként legtöbbször a nőket bocsátják el. Ez az eset különösen jól illusztrálja, hogy a kisebbségekre és a nőkre vonatkozó jogegyenlőségi programok mennyire alávetettjei a politikai, a költségvetési és/vagy törvényhozási korlátoknak. Holott ezeket a programokat éppen azért dolgozzák ki, hogy elősegítsék az említett kisebbségek és nők bekapcsolódását a rendőri munkába és a rendőri karrier felépítésébe. Ezeket a tényeket úgy is tekinthetjük, mint hosszú távú negatív reakciót a meglévő jogegyenlőségi programokra, pedig ezek nyitották meg az utat a nők és a kisebbségek tagjai számára. Kudarcról nemzetközileg nem beszélhetünk, még akkor sem, ha a jogi szabályozás átalakításával a nők is bejuthatnak a rendőri szervezetbe, noha ez nem alkalmas arra, hogy felszámolja a nemi alapú diszkriminációt. Ezért tehát **a hazai rendőrségnek, mint intézménynek is részt kell vennie a diszkrimináció elleni küzdelemben, mégpedig a rendőrségi munkatársak felvétele és előbbre jutása terén a nemi, faji sztereotípiák elleni érdemi humánpolitikai, karrier és képzési terv kidolgozása és végrehajtása révén. Több nőt és roma munkatársat kellene felvenni, különösen közalkalmazottként a rendőrséghez, és arányukat a humánpolitikai és előmeneteli, karrier tervek 5-10 évre szóló kidolgozásával kellene fokozatosan emelni. A rendőrség nyitottá, elfogadóvá, toleránssá tétele első lépésként a nők nagyobb arányú alkalmazásával, nem pedig azonnal vagy kizárólagosan a ma súlyos előítéletekkel sújtott kisebbségek kizárólagos toborzásával fokozható.**

A nők és férfiak egyaránt tisztában vannak a szolgálatból fakadó stressz forrásaival, de a következmény a két csoport számára nagyon eltérő. Egy amerikai kutatás értelmében a stressz forrásai a férfiak és nők esetében közel állnak egymáshoz. A nők esetében azonban három kivételt tapasztaltak: ha tragédiának voltak szemtanúi; ha olyan feladatot kaptak, amely a közbiztonságra és kollégáik biztonságára vonatkozott; valamint az a tény, hogy egy férfiak által uralt világban kell dolgozniuk (Bartol, 1992.). A rendőrnők elégedettsége mindenképp a vezetőktől függ, és csak kisebb részben a teljesítmény-jövedelem viszonytól. A vezetők szerepére vonatkozó mindhárom változó arra utal, hogy annál elégedettebbek a rendőrnők, vezetőik minél inkább figyelembe veszik és megbecsülik szakmai igényeiket és teljesítményeiket. Ez pedig olyan vezetői felfogást és magatartást feltételez, amelyben a vezető fontosnak tartja a beosztottak sikerességét (képeségeiknek megfelelő feladatokkal bízza meg őket), perspektívát nyit előttük (támogatja előrejutásukat) és elismeri teljesítményüket. A kutatás szerint **a legrosszabb az elégedettségi mutató a fővárosban, ahol a legnagyobb a fluktuáció is.** (Sárközi, 2008.)

2. Felvételi rendszer, ösztöndíj, előmenetel

A 21/2000. (VIII. 23.) BM-IM-TNM együttes rendelet határozza meg, hogy a rendőrségi állományba felvételt kérők és a dolgozók milyen egészségi, pszichikai és fizikai alkalmassági követelményeknek feleljenek meg, kapcsolódva az ellátandó munkakör követelményeihez. A meglehetősen részletes szabályozás különböző kategóriákat tartalmaz a munkaköri alkalmasság szempontjából, míg a személyiséggel kapcsolatos elvárásokat, a kompetenciákat csak nagyon általánosan, és alapvetően a mentális betegségek és a súlyos személyiségzavar

kiszűrése szempontjából határozzák meg. A döntő hangsúly a fizikai erőnléten, a munkaképességen, a fegyverhasználatra alkalmasság megállapításán van. „Az *alkalmassági vizsgálat keretén belül elbírálendő pszichológiai alkalmasság az adott munkakör, illetve munkaterület követelmény- és feltételrendszerének való megfelelést jelenti a vizsgált személyeknél, a személyiség tulajdonságokat és képességeket tekintve. Kiterjed mindazon személyiség- és képesség faktorokra, amelyeknek megléte és megkívánt szintje nagymértékben meghatározza az egyén pszichikai alkalmasságát és ezen túlmenően a beválás valószínűségét az adott munkakörben, munkaterületen.*” (1. sz. melléklet) Ennek keretében a pszichológiai alkalmasság általános, tehát nem az adott munkakörhöz illeszkedő, valamennyi rendészeti szerv hivatásos munkatársára vonatkozó szempontok a következők:

Követelményszintek	Vizsgálandó képességfaktorok	Vizsgálandó személyiségfaktor
Az alkalmasságot alapvetően meghatározó követelmények	- logikai-kombinatív készség - helyzetfelismerő készség - döntési készség	- személyiség dominanciája (határozottság, asszertivitás) - érzelmi-indulati élet kiegyensúlyozottsága - devianciára, kriminálisra való hajlam - pályamotiváció - korruptív magatartásmód
Az alkalmasságot másodlagosan meghatározó követelmények	- kommunikációs készség - koncentrációs képesség	- szociabilitás - konfliktuskezelés
Az alapvető alkalmasságot kiegészítő követelmények	- kreativitás - szervezőképesség	- aktivációs szint - kockázatvállalás

Mint látható, **a kommunikációs, a konfliktus-kezelési képességet csak másodlagosan vizsgálják, míg az egyéniség beállítódását, toleranciáját, az adott feladathoz kapcsolódó szociális intelligenciát egyáltalán nem. A rasszista, kirekesztő gondolkodás, intoleráns beállítódás ki sem derül a vizsgálatoknál.**

A pszichikai állapot időszakos vizsgálata fontos a munkára való alkalmasság folyamatos figyelemmel kíséréséhez. A már hivatkozott együttes rendelet 14. § (1) bekezdése kimondja: „A *szolgálati viszony fennállása alatt a Hszt. 75. §-ában meghatározottak szerint az alkalmassági követelményeknek történő megfelelés rendszeres ellenőrzése érdekében a hivatásos állomány valamennyi tagjánál – figyelembe véve a személyek életkori, élettani állapotát – általános és célzott rendszeres időszakos egészségi, pszichikai és fizikai alkalmassági vizsgálatokat kell végezni*”. Az időszakos pszichikai alkalmassági vizsgálatokat 40 éves korig háromévenként, 41-50 év között kétévenként, 51. életévtől évente kell elvégezni. Arról egyáltalán nincs szó, hogy a nagy idegi, lelki megterhelés miatt, az ilyen munkakörökben dolgozóknak nem csak állapot ellenőrzésre, hanem megelőző, karban tartó mentálhigiénés tréningre, szolgáltatások bevezetésére lenne szükség. **Szükséges lenne tehát az alkalmassági vizsgálatot kiterjeszteni és pontosítani: az ügyfelekkel közvetlenül érintkező rendőri munkakörökben és a vezetők körében a kommunikáció, a konfliktuskezelés, a tolerancia és az empátia, a szociális intelligencia, az intoleráns beállítódás mérését és rendszeres követését is be kell vezetni.**

A biztoshoz érkezett írásos és szóbeli panaszokban kifogásolták, hogy a hivatásos állományba továbbtanulással vagy egyéb módon **felvételüket kérők testmagassága** – egyéb körülményeknek mindenben megfelelő jelentkezők esetében – kizáró körülmény. A 21/2000. (VIII. 23.) BM-IM-TNM együttes rendelet szabályozza a fegyveres szervek hivatásos, közalkalmazotti és köztisztviselői állományának munkaköri egészségi, pszichikai és fizikai alkalmasságára vonatkozó követelményeket. Eszerint az egészségi alkalmassági

vizsgálatoknál férfiak esetében 168 cm és e feletti; nők esetében 162 cm és e feletti testmagasság a megkövetelt. Ezen értékek alatt az I. kategóriában csak „AN” minősítés hozható.” A rendelet értelmében az „AN” alkalmatlant jelent, amely a minősített személy esetében, a mellékletben felsorolt betegségekben szenvedőket érinti, vagy egyéni elbírálás esetében, az adott beosztásra, munkakör ellátására a foglalkozás-egészségügyi orvos megítélése vagy vizsgálata alapján való alkalmatlanságot. Az alkalmassági követelményeket a rendelet függelékeiben sorolják fel, szolgálati ágak, munkakörök, beosztások részletes megjelölésével. Ebből következik, hogy a követelmények a munkakör jellegéhez igazodnak. Ugyanakkor a rendelet szerint *„a Rendőrtiszti Főiskolára való felvételt megelőző egészségi alkalmassági véleményezésnél mindig a főiskola elvégzése utáni munkakörnek megfelelő kategóriákat kell figyelembe venni. Az I-es vagy II-es kategóriára vonatkozó egészségi követelmények az irányadók. A rendészeti szakközépiskolákba, egyéb tanintézetekbe jelentkező személyeknél az I. kategóriára vonatkozó egészségi minősítéseket kell figyelembe venni.”* Eszerint különbség van a követelményekben, mivel a rendészeti intézménybe felvételét kérőnél egyes esetekben a végzést követően az alkalmazása szerinti szolgálati ág követelményei lesznek az irányadók, és mód nyílik az egyéni elbírálásra. A rendelet ismeri azt a megoldást, hogy „EN”, azaz egyéni elbírálás, amelynek *„alkalmazása esetén a legnagyobb körültekintéssel és mérlegeléssel kell eljárni, különösen figyelembe kell venni az alábbiakat: [...] az egyén aktuális munkakörének jellegét és sajátosságait, a megszerzett tapasztalatokat, képzettségeket”* (ha már állományban volt, az eltöltött szolgálati időtartamot). Ebből következik, hogy az általános követelményeken túl léteznek különös, az adott munkakörre, szolgálati ágra vonatkozóak is, ide értve a már rendészetnél dolgozók egészségügyi okból való átsorolását, mivel *„lehetségesek olyan szakmai területek, ahol speciális feladatokat kell ellátni, és a testmagasság meghatározó lehet. Ennek érdekében az említett értékektől pozitív és negatív irányban eltérés lehetséges.”* Ugyanakkor az érettségizettek jelentkezésekor az illető még nem hivatásos, és rá az I. kategóriára vonatkozó követelményeket kell alkalmazni.

Fentiekre tekintettel jelenleg a nem hivatásosként felvételét kérőnél nincs mód az egyéni elbírálásra, függetlenül attól, hogy eleve milyen szolgálati ágban kapna elhelyezést, kiképzést. Ez hátrányos megkülönböztetés, azért javaslom a miniszteri rendeletben a felvételi szabályok felülvizsgálatát. Megoldást jelenthet a felvételinél a „meghatározott szolgálati ágra” alkalmasság feltételével való felvétel. Szükséges lenne továbbá a jogbiztonság érdekében az eltérési mérték maximumának meghatározása.

A 4/2000.(II.2.) ORFK intézkedés – a 9/2004.(IV.13.) ORFK intézkedéssel módosítva – szabályozza, hogy **cigány származású**, nappali tagozaton tanuló középiskolásoknak miként nyújtható ösztöndíj, hogy annak segítségével a rendőri hivatást választhassák. A *„cigánysággal előítélet-és konfliktusmentes viszony”* kialakítása jegyében írnak ki pályázatot, ha a fiatal vállalja származását, tanulmányi eredménye legalább átlagosan 3,5-es, büntetlen előéletű, életvitele a közös háztartásban lakókkal együtt kockázatmentes, valamint egészségi állapota a későbbi szolgálat ellátásához megfelelő. A támogatást a megyei főkapitányságnak saját költségvetéséből kell biztosítani, legfeljebb két évig, amely ruházkodási támogatást, kollégiumi térítést, tanszersegélyt, valamint tanulmányi eredménytől függő havi néhány ezer forintos juttatást foglal magában, évente legfeljebb 60 fő részére. A pályázókkal a bíráló bizottság személyesen találkozik, és beszerezhető a cigány kisebbségi önkormányzat véleménye is. Az Országos Cigány Kisebbségi Önkormányzat a pályázatokat megkapja véleményezésre, míg a helyi, területi kisebbségi önkormányzatokat a pályázati kiírásba, valamint a támogatást elnyertekkel való együttműködésbe bevonják, erről szóló megállapodás alapján. A nyertesekkel tanulmányi szerződést kötnek. **Az ösztöndíjakkal kapcsolatos éves tapasztalatokat az ORFK értékeli, ám erről a közvélemény eddig nem kapott megfelelő**

tájékoztatót. A jelentkezés és a lemorzsolódás, valamint a valóban továbbtanuló, rendőrré vált fiatalok sorsának ismerete a további kezdeményezésekhez fontos lenne.

3. Képzés, továbbképzés

Az országos rendőr-főkapitány által jegyzett kiadványból (Bencze, 2007.) kitűnik, hogy a rendőrségi vezetés szerint **a rendészeti munka színvonalának elengedhetetlen része az oktatás/képzés fejlesztése.** A felkészítés, továbbképzés, a folyamatos önképzés, a tudásmenedzsment - befektetés a jövőbe. A rendőrség legnagyobb tartaléka a humán erő, a kreativitás, a korszerű ismeretek befogadása és alkalmazása, a szakmai és a civil tudás rendőrszemponitú integrált felhasználása. A tradicionális rendőrszakmai ismeretanyag hatékony jövőbeni alkalmazása csak akkor lehetséges, ha ötvöződik más, újszerű tudásanyaggal. A szöveg külön fejezetet szentel a kommunikáció megújításának, bár nincs külön utalás a kommunikációs képzésre.

A vizsgálat során bekértük az országos főkapitánytól az arra vonatkozó dokumentumokat, amelyek alapján 2007-2008-ban az állomány és a vezetők (nem iskolai rendszerű) képzése, továbbképzése történik, ide értve különösen a nyelvi képzést, a kisebbségi ügyfelekkel való találkozásra felkészítést, a közbiztonsági, fogdaóri és csapaterős munkatársak agresszió-kontrolljának fejlesztését, konfliktuskezelésre, az ügyfelekkel való kommunikációra, a pszichológus segítségének igénybe vételére vonatkozó felkészítést. Mindösszesen azt a választ kaptuk, hogy a szolgálati viszonyról szóló 1996. évi XLIII. törvényben, a 9/1997. (II.12.) BM rendeletben, valamint a 14/2006.(BK.7.) BM utasításban szereplő képzési szabályokat alkalmazzák, így különösen a rendészeti szakvizsgára, valamint a vezetőképzésre vonatkozóakat. Egyéb részletes tervet nem tudtak bemutatni a vizsgálat során.

A BM utasítás alapján négy egymásra épülő szintet különböztet meg a kizárólag hivatásos tisztekre vonatkozó továbbképzési rendszer:

- rendészeti szakvizsga, amely csak felsőfokú szakmai végzettséggel rendelkezőknek áll nyitva, alapvetően kötelező beiskolázás alapján (már kinevezték, vagy kinevezni tervezik vezető beosztásba az illetőt, aki még nem töltötte be 50. életévét, 2002 előtt hasonló képzésen nem vett részt, nincs jogi vagy közigazgatási szakvizsgája), kivételesen önkéntes jelentkezéssel. A vizsga előtt három napos előzetes felkészítésen kell részt venni, és alapvetően igazgatási ismereteket kér számon, szóban és írásban;
- a rendészeti vezető képzés a szakvizsgával rendelkező, magasabb vezetői beosztásba kinevezetteknek kötelező (ha még nem töltötte be 50. életévét, 2002 előtt hasonló képzésen nem vett részt), kivételesen önként jelentkezőket is fogadnak. A jelentkezőket vezetői kompetenciák felmérésén értékelik, és mindenki az egyéni, csoportos tréningeket követően egy záró értékelést is kap, amelyből kitűnik, mely területeken szorul még fejlesztésre (egyéni fejlesztési terv). Azt, hogy egy személyt rendészeti vezető képzésre beiskoláznak-e, a kompetencia alapú, fejlesztésközpontú egyéni teljesítmény értékelés során elért kiváló minősítés, valamint célzott pszichológiai vezetői alkalmassági vizsgálat alapozhatja meg.
- a rendészeti mesterveető képzés az előző képzésre épül, a legmagasabb vezetői beosztásba kinevezetteknek kötelező (ha még nem töltötte be 50. életévét, 2002 előtt hasonló képzésen nem vett részt), kivételesen önként jelentkezőket is fogadnak. Mindenki az egyéni, csoportos tréningeket követően egy záró értékelést is kap, amelyből kitűnik, mely területeken szorul még fejlesztésre (egyéni fejlesztési terv).
- után-követő tréning, azaz a fenti vizsgát és záró értékelést követő öt éven belüli továbbképzés vagy rekreációs program, amely szintén kötelező jellegű.

Noha örvendetes, hogy a kompetencia mérés és a képzés során a fejlődést mérő, a továbbfejlődés irányát kijelölő elem is bekerült a rendszerbe, ennek hatásfokát nagyban rontja, hogy **csak a legképzettebb rendőri vezetőkre szorítkozik, nem szükségképpen előzi meg a vezetői kinevezést, hanem már a kinevezettek egyfajta szakmai megerősítését célozza.** További gond, hogy a képzési rendszer igen sokféle felmentési lehetőséget tartalmaz, valamint kötelező beiskolázáson alapul. Az után-követés rendszeréről és a képzési tematikáról érdemben semmi sincs az utasításban. Így a kompetenciák, a kommunikáció fejlesztése ugyanúgy része lehet, mint ahogy teljesen ki is maradhat belőle.

Mivel a 11/1997. (II. 18.) BM rendelet 6. §-a értelmében az ágazati miniszter hatásköre, hogy meghatározza a hivatásos állományú tagjai oktatásának, képzésének és továbbképzésének, továbbá a rendvédelmi tudományos kutatásnak az irányait, és összehangolja az erre irányuló tevékenységet – nincs semmi akadálya annak, hogy **a kommunikációra, konfliktuskezelésre vonatkozó rendszeres továbbképzést, annak főbb tartalmi elemeit a lakossággal naponta érintkező állományban, így különösen a járőrök és az ügyeletesek, valamint a rendőri vezetők számára pontosan meghatározzák, valamint rendelkezzenek ennek megszervezéséről és nyomon követéséről.** Ehhez tekintetbe kell venni azokat a követelményeket, amelyeket e munkakörök betöltésével kapcsolatos belső szabályok (például 17/1998. ORFK Ügyeleti Főosztály vezetőjének intézkedése a bejelentéssel, feljelentéssel és a panaszfelvétellel kapcsolatos feladatok egységes végrehajtására) megkövetelnek: szakszerűség, udvariasság, pontosság, segítség nyújtása a lehetőségek figyelembe vételével. Ehhez nem elegendő a kötelező éves pszichológiai szűrővizsgálat az ügyeletesek számára, hiszen kutatási anyag is bizonyítja, hogy folyamatosan jelentős idegi megterhelésnek vannak kitéve *az ügyeletesek és a járőrök*, és korszerű kommunikációs eszközök hiányában is el kell látniuk a szolgálatot. Nagy szükség lenne a rendőrségi szolgálatotól attitűd, az empátia, a konfliktuskezelés erősítésére, a közös képzésre a két munkakört betöltők egymásra utaltsága miatt, különösen a kommunikációs készségek fejlesztésére (tréning módszerrel) és a mentális-
lelki karbantartásra (esetmegbeszélés, munkaértékelés, kiégés elleni rekreáció). Mindezek hiányában sem menthető, ha a rendőr például a megállított autóst letegezi, lekezelően beszél vele, aki történetesen cigány. (Részlet egy járőr és egy autós közti, egy kutató által lejegyzett párbeszédéből: *„Nem a gyerekeket kell gyártani, egy kicsit gondolkodni kellene, nem? Szerintem... a biztonsági övet se szereted használni, ugye? Elismered, hogy engedély nélkül közlekedtél? Mindjárt kiderülnek itt a dolgok, aztán mehettek. Persze gyalog... vagy valaki olyan vezet, akinek van jogosítványa. – Három gyerekkel induljak el gyalog haza? Beteg gyerekkel induljak el? Most voltunk orvosnál. – Úgy látom, hogy előállítás lesz... Végighallgatod, hogy mit mondok? Fölhívom a figyelmedet, hogy amennyiben tovább folytatod az engedély nélküli vezetést itt az orrunk előtt, elő fogunk állítani... A kényszerintézkedés során, mert azt annak hívják, alkalmazható testi kényszer, bilincs, gumibot, legvégső esetben fegyver. Érted, amit mondok?”*) (Molnár, 2007)

A rendelkezésre álló képzési anyagok alapján, a kommunikációs képzések, tréningek készségfejlesztést segíthetik a következők szerint: 1. *Intellektuális készségek* (percepciókészség, helyzetfelismerő és helyzetértékelő képesség, interpretációs készség, elemző készség, asszociációs készség, memória, figyelem, koncentráció, szelekció), 2. *Emocionális készségek* (szociális intelligencia, érzelmi intelligencia, empátia, segítőkészség, konfliktuskezelési képesség), 3. *Verbális és nem verbális kommunikációs készségek* (az információ kezelése, írásbeli fogalmazási készség, szóbeli kifejezőkészség, manipulációs készség, kérdezőtechnika, kommunikációs kompetencia elsősorban a hivatalos és a társalgási stílusban, viselkedési önkontroll, tudatosság a nem verbális kommunikációs jelzések vételében és adásában is). **Ezekre a készségekre a rendőrnek valóban szüksége van, ezért**

az e téren tapasztalható hiányosságok az intoleráns rendőri magatartáshoz nagyban hozzájárulnak. A modern pedagógia (Csapó, 1992, 2004) célja, hogy az oktatás a tanulóban mindenekelőtt a tanulás iránti igényt, a motivációt legyen képes kialakítani, és a kompetencia alapú képzésben, egy előzetesen meglévő tudásbázis segítségével, azt kell elérni, hogy ő maga konstruálja meg az újat. Ebben az oktató valóban nem a (lexikális) tudás közvetítőjeként jelenik meg, hanem sokkal inkább segédeszközként.

Magyarországon az iskolarendszerű rendészeti szakképzést két intézménytípus végzi. A középfokú, az Országos Képzési Jegyzékben (OKJ) szereplő szakmai végzettséget adó rendészeti szakközépiskola, amelyből jelenleg négy működik az országban: Adyligeten, Miskolcon, Körmenten és Szegeden. Felsőfokú rendészeti tanulmányokat pedig a Rendőrtiszti Főiskolán lehet folytatni, alapképzés, mesterképzés, valamint doktori képzés keretében, fokozatosan bevezetve ezt a többciklusú képzést. (Kiss 2005.) Ezekben az emberi jogok, az alapjogok ismerete a lexikális anyagrészen szerepel, és a társadalmi, alapozó ismeretek körében helyet kap(hat) a kisebbségekre vonatkozó alapvető kérdések tárgyalása. A rendészeti szakközépiskolában az emberi és kisebbségi jogok alapismeretek c. tárgyat (8 óra) kiegészítik még a közrendvédelmi ismeretek, a csapatszolgálati ismeretek, a nyomozási ismeretek tárgyak keretében az alapjogi, kisebbségi jogok alkalmazása. A szakközépiskolák által szervezett szaktanfolyamokon oktatják az emberi jogi és a konfliktus megoldást tartalmazó ismereteket (6-12 órában). A Rendőrtiszti Főiskolán 40 órában, levelező tagozaton pedig 10 órában tanítják az alapjogi ismereteket. Annak elmélyítésére kerül sor a szervezett rendészeti vezető-és mestervezető képzéseken. Mégis **több erőfeszítést kell tenni, hogy az alapjogok – és benne a diszkrimináció tilalma – ne csak frontális órák keretében szereplő lexikális anyag, hanem gyakorlati, esetszerű, a jogalkalmazás megvitatását, begyakorlását is biztosító oktatási elem legyen.** Továbbá fontos, hogy az alapjogok tisztelete és korlátozhatóságának alkotmányos kerete a rendészeti vezető-és továbbképzési rendszerben kiemelt tárgykör legyen.

A rendészeti szakközépiskolák képzése egységes központi követelmények és program alapján zajlik. Az adyligeti iskola 2007 pedagógiai programja és oktatási segédlete (Rácz, 1999) alkalmazásával folyó képzés célja: *„A tanuló ismerje meg és sajátítsa el a rendőr számára szükséges általános és speciális szakmai (...) kommunikációs ismereteket. (...) Legyen képes (...) a társadalmi elvárásnak megfelelően viselkedni (...) a társadalom közösségeivel, az ügyfelekkel helyesen és jól kommunikálni, differenciáltan és kulturáltan intézkedni, konfliktusmentesen együttműködni, ezáltal pozitív társadalmi elismertséget és megítélést elérni.*

A tanuló ismerje:

- a reális énkép, az önismeret fogalmát, jelentőségét a szakmai munkavégzésben, az állampolgárok alapvető személyiségjegyeit és ezek megnyilvánulásának tipikus formáit a különböző helyzetekben;
- a közvetlen emberi kommunikáció kialakulását, követelményeit, jelentőségét a rendvédelmi munkában és az állampolgárokkal fenntartott kapcsolatokban, az eredményes intézkedés lélektani alapfeltételeit a saját személyiségjegyek kialakítása érdekében, az állampolgárok hatósági intézkedéssel szembeni magatartását befolyásoló külső és belső lélektani tényezőket, amelyek eredményesebbé tehetik az intézkedés lefolyását.

A tanuló jártasság szinten tudja:

- alkalmazni a személyiség kulturáltságát jelentő külső és belső jegyeiről szerzett ismereteit mások megítélésében, elfogadásában, tudatosan alakítani és állandóan formálni önmaga pozitív személyiségképét, felismerni a kisebbségi és etnikai problémákat, az idegengyűlölet és a faji erőszak megnyilvánulásait, kezelni az

előítéletek intézkedésekre gyakorolt hatását, az ezekkel kapcsolatos közösségi, lakókörnyezeti és munkahelyi konfliktusokat, kialakítani és fenntartani a közösségi kapcsolatait,

- biztonságosan felismerni és felhasználni az intézkedések során az egyes állampolgári megnyilvánulások (verbális és nem verbális kommunikáció) tipikus lelki okait, ennek megfelelően az intézkedéseket differenciáltan lefolytatni, valamint az intézkedéseket váratlan helyzetekben is kellő önfegyelemmel és az önuralom megőrzésével foganatosítani.

A tanuló készség szinten tudja:

- a verbális és nem verbális kommunikáció szabályait,
- felhasználni a differenciált és kulturált intézkedéssel kapcsolatban szerzett ismereteket.

E sokrétű követelményekhez milyen oktatást nyújtanak? A tanulók 2 féléven át, 70 órában tanulják *A társadalmi és kommunikációs ismeretek* c. tantárgyat. A félévek végén a komplex tárgyból ún. záró osztályzatot kapnak. A tantárgy kommunikációs paneljének a címe: *Kommunikáció a rendvédelmi munkában*, amelyre a 70 órából **csupán 20 óra jut**. Ezek a foglalkozások csoportosan zajlanak, a kommunikáció alapfogalmainak elméleti megismerése után inkább a kommunikációs helyzetgyakorlatok, az intézkedés-lélektani situációk dominálnak. A kommunikációt oktatók igen jó szakmai együttműködésben vannak a közrendvédelmi ismereteket oktató kollégákkal, így a kommunikációs gyakorlati ismeretek a szakmai órákon is kiemelten jelen vannak. A tantárgy nem annyira az elméletre épül, hanem sokkal nagyobb hangsúlyt fektetnek a gyakorlatiasságra, s a hallgatók szituációkban való szereplésükről folyamatos visszajelzést kapnak. Az adyligeti iskolában például 2008-ra újjátették fel az ún. szituációs házat, ahol a gyakorlati foglalkozásokat tartják. A tantárgyat hivatásos vagy közalkalmazott kollégák oktatják, akiknek szakirányú és tanári végzettségük is van. A tantárgyhoz írott tananyag is rendelkezésre áll, amelyet az oktatók egyéni tanszegedletekkel, órai vázlatokkal, saját maguk által összeállított feladatokkal egészítenek ki.

A Rendőrtiszti Főiskolán ma már valamennyi szak kurzuskínálatában kötelezően megtalálható a kommunikáció (retorika) tantárgy, változó óraszámokban (4-30 óra). A kurzus mindenképp ahhoz kívánt alapot teremteni, hogy a leendő rendőrtisztek kommunikációs készségeinek fejlesztése elkezdődhessen: a kommunikációnak a rendvédelemben játszott kiemelkedő szerepét elfogadtassa a hallgatókkal, és a készségek fejlesztése iránti motivációjukat felkeltse. A tárgyhoz jegyzet is rendelkezésre áll (Molnár 2001., Molnár 2004., Molnár 2007.), ám **éppen a készségfejlesztéshez, szóbeli kommunikációhoz szükséges oktatási módszerek hiányosak, gyengék**. Noha a tananyag törekszik különös figyelmet fordítani a közvetítendő értékekre (figyelem, empátia, nyitottság, igényesség, hitelesség, elhivatottság, segítő attitűd, tolerancia, partnerség) és ezek kommunikálásának lehetséges módjaira, az óraszámok, a számonkérés módja és a beiskolázott hallgatók igen heterogén (elő)képzettsége ezt nehezíti.

A most induló MA képzés kommunikációs alaptréningje a következő célt tűzi ki: a rendvédelmi vezetők számára nélkülözhetetlen kompetenciák kialakítása, a meglévők fejlesztése, megerősítése. E kompetenciák meglétéről, az általuk irányított viselkedésről tanúbizonyságot is kell adni, méghozzá magas színvonalon. Ez pedig a kommunikáció útján lehetséges. Ugyanis az integrált oktatás szellemében formálódó rendvédelmi vezető önállóan, kreatívan gondolkodik, cselekszik, jól tud viszonyulni a legkülönbözőbb helyzetekhez és a bennük szereplő emberekhez.

A vezetőképzést a Rendészeti és Bűnmegelőzési Intézet keretei között, akkreditált képzési program alapján lehet végezni (AKP, 2007). A rendészeti vezetőképzés a hatékony egyéni és csoportkommunikációt, az eredményes vezetői visszajelzést, a nyilvános kommunikációs alkalmakon való sikeres szereplés gyakorlását nevezi meg az egyik célként. A rendészeti mestervezetővé képzésben pedig a hallgatók önismereti, időgazdálkodási, kommunikációs technikáinak, valamint szervezetten kívüli kapcsolatainak fejlesztése hangsúlyos. Erre a hathetes tréningen lehetőség is adódik.

A rendészeti vezetővé és rendészeti mestervezetővé képző tanfolyamok mellett vannak háromnapos tréningek, amelyek kimondottan csak kommunikációval foglalkoznak. Ezek is vezetőknak szólnak, de nem részei az integrált vezetővé képzésnek, vagyis bármikor lehet ezekre jelentkezni, és az igénynek megfelelően tartják meg őket.

A hatékonyság ellen hat a nem önkéntes részvétel, vagyis a beiskolázás (például a 11/1997. (II. 18.) BM rendelet alapján meghatározott beosztásoknál), amely a rövid idejű képzéseknél különösen gátló tényező lehet.

A rendészeti szakközépiskolák egy, illetve kétéves, iskolarendszeren kívüli rendőri szakképzést is indítanak, amelyben 10, illetve 16 tanintézeti órával szerepel a *Társadalmi és kommunikációs ismeretek* című modul.

Az ORFK Rendészeti Szervek Kiképző Központja/IRM Oktatási Igazgatósága szervezésében 1998 novembere óta folyamatosan zajlik az *ügyeltesek és ügyelvezetők, fogdaőrök szaktanfolyami képzése*, amelyen belül 10 órában tanulják *A kommunikáció elmélete és gyakorlata* című tantárgyat, önismeretet, empátiás készséget, a hierarchikus szervezetben a kommunikáció buktatóinak kezelését fejlesztve. Ennek határfoka (Molnár, 2006) nagyban függ attól, mekkora a csoportlétszám és milyen infrastrukturális lehetőségek állnak rendelkezésre. Sajnos a visszajelzések – és az óraszám – alapján **korántsem ismerték fel a konfliktuskezelés, az önismeret-fejlesztés és a kommunikációs készségek jelentőségét a rendőrségi képzésben, felkészítésben, továbbképzésben.**

A Csupaki Módszertani és Továbbképző Központban 2005 óta megújult formában folyik a rendőr járőrök és a körzeti megbízottak szakmai továbbképzése. Összes óraszámuk 72 óra, mely 10 napra oszlik el. Ennek részeként elkülönítve 2 órás stressz-kezelési és kommunikációs foglalkozás is szerepel, de a kurzuson mindvégig jelen van a kommunikációs készségek fejlesztésének szándéka, a szolgáltatói attitűd megjelenése, amely a rendőrök személyközi kommunikációjában mérhető le. A képzés kevésbé elméleti, sokkal inkább gyakorlati jellegű, ami elsősorban a különböző intézkedési helyzetek modellálásán keresztül valósul meg. A középpontban az a pedagógiai alapelv áll, miszerint: a résztvevők a helyzetgyakorlatok során megtapasztalt személyes élményeiken, majd azok feldolgozásán, elemzésén keresztül juttathatók el a begyakorlottságnak egy olyan fokára, amely aztán az éles helyzetekben ezeket a tanult viselkedési formákat szinte automatikusan hívja elő. Ennek kitűnő módszere a tréning és ehhez modern technikai eszközpark is rendelkezésre áll. A taktikai házban a több nézőpontot egyszerre megmutató beépített automata kamerák rögzítik a helyzetgyakorlatokat, tréninget, a felvételeken látható intézkedéseket a résztvevők együtt nézik meg, szakmailag értékelik, tudatosítva ezáltal mindazt, amit tettek vagy nem tettek a végrehajtás során, ide értve a kommunikációt is. **Ezt kellene az egyéb képzéseknél is követni, ide értve az iskolai és az azon kívüli képzéseket, általánosan hasznosítva a rendészeti szakközépiskolákban időközben bevezetett módszertani korszerűsítések tapasztalatait.**

Az egyéb, alkalmi jellegű képzéseknél (például Schengeni felkészítés, új sebességmérők alkalmazása) is rendre megjelenik a kommunikációs, konfliktus-kezeléssel kapcsolatos elem, de a rövid időtartam miatt ez inkább konzultáció, mintsem valódi, fejlesztő jellegű képzés.

Ugyanakkor a **rendészeti oktatásban dolgozóknak** minden szempontból megnövekedett elvárásoknak kell megfelelniük egy tagolt, hierarchikus szervezet tagjainak felkészítése során. **Ezért komoly aggályokat vet fel, hogy a képzést végzőket vezénylik, továbbá nem adnak lehetőséget saját módszertanuk kialakítására.** Továbbá gond, ha a tematika, az óraszám vagy a képzési körülmények nem teszik lehetővé annak az üzenetnek az átadását, amely a diszkriminációmentes rendőri intézkedési kultúra előmozdítására, terjesztésére irányul az önismeret, a kommunikáció és a konfliktus-kezelés segítségével. **Mindehhez nagyobb, kommunikációs szakterületen jártas és motivált oktatói létszám kellene. Továbbá rendszeresen olyan módszertani tréningekre, továbbképzésre lenne szükség,** hogy a rendészeti képzés és továbbképzés valamennyi szintjén oktatók elsajátítsák és elmélyítsék a diszkrimináció-mentes rendőri intézkedéshez szükséges kompetenciák fejlesztését. Erre jó példa volt a Siófokon, a BM Oktatási Főigazgatóságán 2005-ben tartott konferencia és tanári továbbképzés. (Farkas, 2005.) A rendőri pálya kezdetén nem mérik, szűrik a kommunikációs kompetenciákat, ezért ezt csak a képzés és továbbképzés során lehet megszerezni, döntően a rendészetben oktatók, továbbképző szakemberek segítségével. Ráadásul a toleráns rendőri intézkedési kultúrához alapvetően készségek, értékek átadása, elsajátítása kell, a lexikális ismeretek mellett, amelyhez módszertanilag is jól felkészült, azonos értékrendet valló oktatók kellene. Ugyanis fel kell oldani azt az ellentmondást, amely az oktatásba bekerülők attitűdje, értékrendje és az oktatás során, majd a munkahelyen tapasztaltak között feszül. A munkahelyre bekerülve és az említett eltérés miatt egyre előítéletesebbé, fásulttá, motiválatlanná válnak a rendőrök. **A képzés során ezért a kommunikáló partnerek mindenben megnyilvánuló (felfogásbeli, nyelvi, stílusbeli, kulturális, nemi, életkori, foglalkozási, érdeklődésbeli, érdekbeli stb.) különbözőségét kell elfogadtatni a hallgatókkal, és ezek szakadatlan figyelembe vételére kell sarkallni őket.**

Másfelől, a beiskolázáson alapuló képzéseknél igen fontos, hogy a rendőrségi munkatársak élményszerű, gyakorlatias, saját munkáját segítő, megfelelő óraszámú tréningben vegyenek részt. Olyan értékeket, elveket sajátítsanak el, amelyeket mind a munkatársaikkal, mind a társhatóságokkal, mind az ügyfelekkel való kapcsolataik során hasznosítani tudnak. Különösen fontos, hogy létrehozzák azt a rendszeres, intézményesített tréningezési formát és rendszert, amely segít megelőzni ezt az elfásult, motiválatlan állapotot.

Az említett **oktatói háttér** azért is nélkülözhetetlen, mert a hagyományos számonkérési formák, mint például a vizsga, a beszámoló vagy a dolgozat, teszt a tréningnél szóba sem jönnek. A tréning mint kompetencia-fejlesztő módszer megnehezíti az oktató dolgát, hiszen nem elég egyszer, a kurzus során vagy a végén, a jól megszokott, ötfokozatú skálán értékelni a hallgatók teljesítményét, hanem folyamatosan, visszajelzésekkel kell nyomon követnie a résztvevők előrehaladását. Ehhez az interaktív, és a tréningező módszerhez illő kis csoportlétszám, valamint megfelelő órakeret kell.

A képzési tervek és a stratégia kialakításakor rendelkezni kell arról, hogy **miként értékelik a különböző képzéseken résztvevők a módszereket, a képzési hatékonyságot.** A BM Oktatási Főigazgatósága kezdeményezésére kompetencia alapú integrált emberi erőforrás-gazdálkodási rendszer kidolgozást segítő projektbe fogtak 2004-ben, hogy ennek részeként átfogó oktatási koncepciót készítsenek (Sóti, 2005). Átfogó kérdőíves vizsgálat tárta fel, hogy miként folyik a rendőrségnél is a különböző tovább- és vezető-képzések tervezése, finanszírozása, milyen a képzéseken a részvétel, a beiskolázás, továbbá tesztelték a képzések

hatékonyságát. A vizsgálat sürgette a képzések tervezésének, szervezésének, pénzügyi háttérének új alapokra helyezését, különös tekintettel a kompetencia alapú, fejlesztésközpontú, gyakorlatorientált, aktív, szemléltető módszerek alkalmazására. **Az ötéves továbbképzési ciklus korszerűtlen, a forrásokat kimunkált normatívákra kell építeni, meg kell szervezni a képzések korszerű nyilvántartását, hatékonyság mérését és ellenőrzését.** Úgy véljük, az ilyen irányú reform megvalósítása nagyobb lépés lenne az előítélet-mentes intézkedési kultúra felé, mint a célzott rendőr-roma kapcsolatokat direkt módon javítani akaró, gyakran formális együttműködések, programok. **Sajnos nem kaptunk információt a biztosi vizsgálat során arról, hogy ez a képzési reform hol áll, mennyi valósult meg belőle.**

A rendőri képzés másik kiemelkedő kérdése, hogy miként lehetséges *a hivatás etikai követelményeit, még tágabban a szakmai erkölcsi követelményeket* megismertetni, oktatni, belsővé tenni. Egyetlen szakmai cikk sem vitatja, hogy a rendőri munka – hivatás. Ez megköveteli, hogy bizonyos értékek személyiségi tulajdonságokká transzformálása megtörténjen, amelynek segítségével képes a rendőr azonosulni azokkal az emberi értékekkel, amelyek e hivatásbeli csoportba tartozók közös működési módjának az alapján képezik. Miközben az Etikai Kódex a hátrányos megkülönböztetés nélküli rendőri intézkedési kultúra több elemét csak címszavakban sorolja fel, azokat különböző eseteken és szituációkon keresztül lehet a résztvevőknél internalizálni. Ez jelentős oktatói felkészültséget igényel. Különösen azért, mert a Rendőrtiszti Főiskolán a hallgatók – és vélhetően a rendőrség egészében – lényegében **értelmetlennek találják az etika létjogosultságát, és így annak oktatását.** Egyesek a jog mindenhatóságában, hézagmentessé tételében hisznek, és csak a jogszerű-jogszerűtlen megkülönböztetést tekintik értelmezhetőnek. Mások a szakmai szabályokat és az adott esetben a célszerűséget tekintik irányadónak az erkölcshez képest (Koronczai, 2005.). **Szükség van tehát olyan módszertani megújulásra, amely alkalmas az etika helyes felfogásának és szükségességének, a belülről vezérelt, lelkiismeretes rendőr szerepének a képzésen keresztüli megalapozására.** Az etikai nihilizmus mellett a másik veszély, hogy a rendészeti oktatás maradéktalan parancsvégrehajtásra, engedelmességre, fegyelemre szoktatja a hallgatókat, miközben már járórként is jelentős közhatalom birtokában, önállóan döntve, kezdeményezve, mérlegelve, felelősséget vállalva kell intézkedniük. A jelen gyakorlat azt mutatja, hogy a rendőrök többsége inkább szakmai közege elvárásaival azonosul, mert ehhez szoktatták hozzá, másrészt a társadalmi közeg elvárásainak a megsértése kisebb kockázatot jelent számára. Ezt a kettős követelményt a megfelelő konfliktuskezeléssel, jó kommunikációval, valamint rendészeti oktató minta-adással, a személyi szuverenitás erősítésével lehet feloldani, hozzájárulva az eljáró rendőr érzelmi stabilitásához és kulturált viselkedéséhez. (Rácz, 2002.) Rövid távon már az is komoly eredmény lenne, ha sikerülne megszüntetni a képzésben résztvevők etika iránti közömbösségét, hiszen a jogi szabályok mögötti értékeket és társadalmi rendet megérteni, a jog adta mérlegelési lehetőségeket rendeltetésének megfelelően kitölteni etikai alapozás nélkül nem lehet. Ha ez az alapozás tartósan hiányzik, úgy a jogalkotás túlterhelt lesz (ahogy azt ma tapasztaljuk). A túlszabályozás csökkentése az egyéni rendőri felelősségvállalást, önállóságot mérlegelési helyzetekben az etikus magatartást és az alapos önismeretet egyaránt igényli. *„Ehhez a feladathoz gondolkodó, szuverén személyiségeket kell nevelni, ami a jelenlegi oktatási módszerekkel nem valósítható meg.”* (Ipacs, 2005.)

4. Vezetői és munkatársi értékelés

Egy 2004-es vizsgálatból (Sárközi, 2008.) kitűnik, hogy a megkérdezettek véleménye szerint a vezetésnek visszatérően kellene vizsgálnia a személyi állomány helyzetét, ki kellene kérnie

a véleményüket a rendőrséget érintő kérdésekben, amelyek sorába a humán erőforrás helyzete is bele tartozik. A kompetencia alapú humán erőforrás-gazdálkodási rendszer biztosíthatja az esélyegyenlőség teljes körű érvényesülését a jövőben. A gyakorlati munkában a rendőri vezetők felelőssége nemcsak a szakmai feladatok végrehajtásában jelentkezik, hanem az állománnyal való törődésben és figyelemben is. A rendőrség szervezetében értelemszerűen meglévő hierarchikus viszonyok, illetve a nagy munkaterhek, a forráshiányok nem vezethetnek az állománnyal való törődés hiányához. A vizsgálatban a megkérdezettek 23,8%-a nem elégedett jelenlegi beosztásával. Legmagasabb arányban (40,4%) a közrendvédelmi, és (30,4 %) az igazgatásrendészeti területen dolgozók fejezték ki elégedetlenségüket. Válaszukat legtöbbször túlképzettségükkel, illetve a nem a végzettségüknek megfelelő beosztással indokolták. Sokan úgy érzik, hogy többre lennének képesek. A közrendvédelmi állomány tagjai közül néhányan sérelmezték, hogy az objektumőri beosztás nem rendőri munka, unalmas, és nincs fejlődési lehetőség. Az igazgatásrendészeten dolgozók közül többen úgy érzik, hogy túl nagy a munkaterhelésük, s nincsenek úgy elismerve, mint a többi szakmai terület.

Az FBI felsővezetői tréningjén (2008. március 31-április 4., IRM NOK) hangzott az el, hogy a vezetőknek tudomásul kell venni: a mai fiataloknak nem elég az eligazításnál azt mondani, ez parancs. Az új generáció tagjai visszakérdeznak: miért. Egy parancsnoknak ezt megfelelően kell tudni kezelni. Amennyiben sikerül kialakítani a bizalom légkörét, a szolgálati feladatok teljesítése is könnyebb lesz. A kutatás feltárta, hogy a munkatársak igénylik a tevékenységükkel kapcsolatos vezetői értékelést, visszacsatolást. Igénylik és elvárják, hogy megkérdezzék a véleményüket. A nem megfelelő parancsnoki munka is okozhatja az átlagot meghaladó mértékű fluktuációt, létszámihiányt. Erre tekintettel is **nélkülözhetetlen a humán erőforrás stratégia kidolgozása a rendőrségen, amelynek keretében intézményesíteni kell, hogy a személyi állomány helyzetét, általában és egy-egy szegmensét (például a nők, a kisebbségek helyzetét) a rendőri vezetés rendszeresen vizsgálja meg.**

A rendőrségi vezetők kiválasztása az egyik fő pillére a teljesítmények számon kérésének, hiszen ha a vezető nincs egy kompetencia vagy ismeret, erkölcsi érték birtokában, azt nem is követelheti meg munkatársaitól. A 14/2006.(BK.7.) BM utasítás értelmében a vezetői utánpótlást az egyéni teljesítmény-értékelésben elért kiválóság, a munkáltatói jogkört gyakorló vezető javaslata, valamint a vezetői alkalmasságra vonatkozó pszichológiai vizsgálat alapozza meg. Sajnos annak tartalmáról csak a fentebb idézett, az egészségügyi, pszichikai követelményekre vonatkozó 21/2000. (VIII.23.) BM-IM-TNM rendelet szól, amely érdemben nem tartalmaz semmit a vezető beállítódásáról, szociális intelligenciájáról, kirekesztő nézeteiről, előítéletességéről. **Ezért a vezetői kiválasztás és teljesítmény mérés kötelező elemévé kellene tenni – a két említett szabályozás kiegészítésével – az egyenlő bánásmódot, a kiváló kommunikációs képességet, valamint a kirekesztő nézetek elleni fellépés képességét az ügyfelek, a munkatársak és a vezetőtársak körében.**

A Legfőbb Ügyészség 2008-ban kiadott statisztikai jelentése (Bűnelkövető rendőrök és rendőr sértettek a 2003-2007. években) csekély hullámzást mutat a rendőrség tagjai által elkövetett hivatali bűncselekmények (hivatali visszaélés, bántalmazás hivatalos eljárásban, kényszervallatás, jogellenes fogvatartás) számának alakulásában. 2003-ban 140, 2004-ben 153, 2005-ben 121, 2006-ban 87 és 2007-ben 111 ilyen cselekmény volt, amely igen csekély. Még sincs ok az elégedettségre, hiszen nincs semmiféle ismeretünk az elkövetett cselekmények esetleges etnikai motivációjáról, a sértettekéről, az elkövetés körülményeiről, az eljárói ellenőrzés hiányosságairól, az esetek fegyelmi következményeiről, etikai elítéléséről és a látenciáról. A Legfőbb Ügyészség maga vetette fel, hogy a rendőri kriminalitás hátterét

rendszeresen vizsgálni kellene. Erre elsődlegesen a miniszternek van lehetősége, a közvetlen irányítása alatt álló REBISZ és más felügleleti eszközök útján.

A rendőrségen dolgozók magatartását orientálja a szervezetre vonatkozó jogszabályokon kívül a fegyelmi és az etikai normák köre. A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (Hszt.), valamint 11/2006. (III.14.) BM rendelet a Fegyelmi Szabályzatról. Egyik sem segít egyértelműen szétválasztani a jogsértést és a nem jogsértő, de a szakmai szabályokat vagy az etikai normákat sértő magatartást. Ezt a helyzetet súlyosbítja, hogy az Etikai Kódexnek nincs semmiféle eljárási szabálya, a Fegyelmi Szabályzatban pedig nincs visszautalás, kapcsolat az Etikai Kódexben megkívánt erkölcsi értékek, elvek megsértése esetén követendő felelősségre vonásra. Érthető, ha az etika iránti közömbösség a rendészeti oktatásban is megjelenik, hiszen az említett három dokumentumban sincs semmiféle eligazítás: egy cselekmény mitől jogsértő, etikátlan vagy/és a szakmai normákat sértő.

A Hszt. méltatlanságról rendelkezik, valamint a jogsértésről. Az utóbbi egyszerűbb, hiszen a rendőri munka jelentős részét jogszabályok és szankciós normák (büntetőjog, szabálysértési jog) rögzítik. A jogsértés – ha jogerősen elítélik az elkövetőt – a hivatásos szolgálatra való méltatlanságot eredményezhet, így az illetőt fel kell menteni. Ugyanakkor a méltatlanság egy önálló esete, ha valaki *„szolgálaton kívüli magatartásával a fegyveres szerv működéséhez szükséges közbizalom fenntartását súlyosan veszélyezteti”*. Miközben a büntetőjogi ítélet esetén a méltatlanság megállapításától a miniszter eltekinthet (56.§ (7) bek.), a közbizalom súlyos veszélyeztetése miatti méltatlanság alól nem. Ebből levonható az a következtetés, hogy **az etikai és szakmai vétség súlyosabb is lehet, mint a tételes jogszabályba ütköző**. Ugyanakkor ezt kizárja, hogy csak a szolgálaton kívüli magatartás jár ilyen következménnyel, tehát a szolgálatban „nyugodtan lehet” etikátlanul eljárni vagy hivatásbeli normákat figyelmen kívül hagyni, mintha csak a külsőség, a látszat lenne fontos a rendőri magatartásban. Aligha, mert fegyelmi vétség (Hszt. 119.§(1) bek.) miatt vonható a rendőr felelősségre. Ilyet akkor követ el, ha *„szolgálati tevékenysége során a szolgálati viszonyával kapcsolatos kötelezettségét vétkesen megszegi”*. Ám nem egyértelmű, hogy milyen kötelezettségek tartoznak ide a jogszabályban meghatározottakon kívül. A gondatlanság, az etikai és a hivatás szabályai nem, mert a fegyelmi szankció (fenyítés) célja *„a szolgálati rend és fegyelem védelme”* (120.§ (1) bek.). Noha a Fegyelmi Szabályzat szóhasználata a fegyelmi eljárásban tényfeltáró vizsgálatról, a helyszín biztosításáról, megalapozott gyanúról beszél, amely tehát a büntetőjog, szabálysértési jog jellemzője, önálló fejezetben rendelkezik a méltatlansági eljárásról. (42-43.§). Ebből kitűnik hogy külön bizottságot kell e célra felállítani, amelynek eljárásában az összes fegyelmi szabályt *„értelemszerűen alkalmazni kell”*. Nincs tehát speciális anyagi vagy eljárási szabály a szolgálati rendet és fegyelmet nem szükségképpen sértő etikai vagy szakmai vétségre. Csupán annyi biztos, hogy a méltatlansági eljárást el kell rendelni, ha bizonyos súlyú gondatlan bűncselekményt is megvalósítottak és az ügyben büntető vagy szabálysértési eljárás indult. (43.§ (1) bek.). Az állományilletékes parancsnok van tehát felruházva annak mérlegelésével, hogy a kisebb súlyú bűncselekmény vagy szabálysértéstől az etikai és szakmai normák egyébként fegyelmet súlyosan nem sértő magatartását egyáltalán méltatlannak minősíti-e, ráadásul csakis akkor, ha az szolgálaton kívüli (magánéleti). Ily módon tehát **a nem súlyos, nem szándékos és tételes jogi szabályt a szolgálati munkája keretében nem sértő, a szolgálati fegyelmet nem sértő bármely rendőri magatartás, például a lekezelő ügyféli bánásmód, hangnem, a részletes tájékoztatás mellőzése, az empátia teljes hiánya ma semmiféle kockázattal nem jár**, hiszen nincs sem jogi, fegyelmi, sem etikai következménye.

Indokolt lenne, hogy a szolgálatra méltatlanság akkor is fennálljon, sőt különösen akkor álljon fenn, ha a rendőr a szolgálata során követ el súlyos etikai vagy a hivatás normáit sértő vétséget, ide értve különösen az indokolatlan fizikai, verbális agressziót, faji motivációjú mulasztást, az együttműködés hiányát. Ehhez egyértelműen meg kellene határozni az anyagi és az eljárási szabályokban a háromféle felelősségi alakzat közti eltérést (jogi, fegyelmi és etikai vétség), eljárást és következményt. Nem cél, hogy a szakma vagy az etika szabályait megsértő rendőrök elveszítsék munkájukat, de az igen, hogy a szervezet kifejezze rosszállását, tréninget szervezzen számukra, önismeretet fejlesztő képzésre bocsássa őket, az ügyet nyilvánosságra hozza. A Hszt. kisebb pontosítása, az Etikai Kódex megsértésének a Fegyelmi Szabályzatba való kiegészítő szabályozása, valamint a méltatlansági eljárás rendelkezéseinek kiegészítése tehát egyidejűleg szükséges. A mai egyoldalú és hiányos szabályozás nem tartalmaz önálló mércét arra, ha a rendőr által elkövethető alapjogi visszásság, az egyenlő bánásmód verbális vagy egyéb módon való megsértése, az emberi méltóság csorbítása, kirekesztő és rasszista megnyilvánulás nem szükségképpen formális jogsértésben ölt testet. Veszélyes tendencia, ha az etikai vétségeket azért tűrjük el, mert nem lehet (vagy akarunk) jogi eljárást indítani.

Példaként említhető a 2007. január 19-én lezárult fegyelmi vizsgálat, amelynek alapja a RádióC főszerkesztőjének megkeresése volt az ORFK Szóvivői Iroda vezetőjénél. Ebben jelezte, hogy olyan CD összeállítás készült és jutott el hozzá, amely az ORFK intranetes hálózatán működő Holdudvar fórumáról kigyűjtött, kifejezetten a cigányságot sértő, esetenként gúnyos, megalázó kijelentéseket tartalmaz. A reagálás lényege az volt, hogy megváltoztatták a belső kommunikációs rendszer szabályait egy ORFK intézkedés kiadásával, jelentős tiltásokat bevezetve. Másfelől az ORFK Humánigazgatási Főosztály Fegyelmi Osztálya vizsgálatot indított. Ennek során 30 rendőr személyét azonosították (1 tiszthelyettest, 9 zászlóst, 12 tisztet és 1 főtitest), és szolgálati tevékenységüket utólag ellenőrizték. (Végh, 2008.). Megállapították, hogy nem volt velük szemben ügyféli panasz, továbbá *„az emberi méltósággal kapcsolatos általános jogelvek sérülhettek, azonban konkrét jogi eljárást megalapozó törvénysértés elkövetésére utaló gyanú nem áll fenn”* (ORFK nyilatkozata). Így oktatási tréningre kötelezték őket az egyenlő bánásmód, a hátrányos megkülönböztetés témakörében. Az ügyészség pedig a CD-n szereplő kijelentések miatt büncselekmény hiányában nem indított eljárást. A jogi és fegyelmi eljárás mércéje tehát szinte egybevág, és csak kivételes, hogy efféle, nyilvánosságot kapott ügyben legalább oktatási következménye lett az ügynek. Etikai rosszállásról pedig nem tudunk. Ezt azzal is alátámasztották a nyilatkozatban, hogy közölték: a cigányokkal szembeni diszkriminatív rendőri intézkedések miatt 2002-ben 14 panasz, míg 2006-ban 7 panasz érkezett, ebből összesen 6-ban indult büntetőeljárás, de felelősséget egyikben sem állapítottak meg. Az üzenet világos: az évi milliós intézkedési ügyszámhoz képest egy tucat panasz nem számottevő, a cigánysággal való kapcsolat javítását pedig számtalan erőfeszítés, együttműködés bizonyítja. Sajnos olyan következtetést nem vontak le, hogy **a mindennapi beszéd és viselkedés mentálhigiéniáját (rasszista kiszólások, verbális agresszió, a cigányozás elutasítását) miként lehetne a rendőrségi dolgozók körében kialakítani, és ehhez az etikai eljárás és továbbképzési rendszer miként járulhatna hozzá.**

5. Rendőrségi kommunikáció

A rendőrségi kommunikáció egyik oldalát, nevezetesen a kommunikációs képességet, annak fejlesztését fentebb már érintettük. Így e helyen a belső és külső kommunikáció intézményi ügyeire térünk ki.

A rendőrséget igen jól ismerő elemzők szerint **sem a belső, sem a külső információ-áramlás, társadalmi kapcsolatok építése nem működik elég hatékonyan.** Az eredményeket alacsony hatásfokkal kommunikálják, a kudarcok esetén pedig visszahúzódnak, és nem tudják elejét venni a támadásoknak sem. A rendőrségi felső vezetők döntései pedig a végrehajtói állományhoz pontatlanul vagy sehogyan sem jutnak el, míg ellenkező irányból az információk nem érik el a felső vezetést. A visszacsatolás gyakorlata és az együttgondolkodás intézményi megerősítésére lenne szükség. (Bokodi, 2003.) Komoly gondot okoz, hogy a belső és külső kommunikáció alapvető közege az írásbeliség, a maga személytelen, szakmai-jogi nyelvezetével, hivatali stílusával. Ez a hivatali stílus a szóbeli érintkezési helyzetekben is uralkodóvá válik, a köznapi, társadalmi közeg és a konfliktusvonzó rendőri munka közti valódi közvetítés nélkül. (Cserép, 2005.) Ehhez a közvetítő szerephez nagyon jól kell ismerni a kommunikáció működésének szabályszerűségeit, kiváló kommunikációs eszköztár, technika, képzés és kiválasztás kellene.

A rendőrség belső kommunikációja egyedül az intranet és belső levelezés révén lehet teljes körű, azaz juthat el minden egyes rendőrségi munkatárshoz, a szakmai folyóiratok, szakmai és vezetői értekezletek ugyanis csak bizonyos célzott kört érnek el. A 2/2007. (OT.1.) ORFK utasítással módosított 3/2006. (II.23.) ORFK utasítás rendelkezik az intranetes hálózatról, amelyen belül működik egy fórum (Holdudvar). Ennek „*célja a Rendőrség munkájával, szervezetével, működésével kapcsolatos információk szakmai nyilvánosságának biztosítása, a munkahellyel, munkakörülményekkel összefüggő, közérdeklődésre számot tartó információk belső közzétételének lehetővé tétele, az információcsere lehetőségének az állomány részére történő biztosítása*” (64. pont). Ám ez a belső kommunikációs fórum – a 2007 elején a rasszista tartalmak nyilvánosságra kerülése miatt – folyamatos ellenőrzés alatt működik, hiszen a 71. pont értelmében a fórum üzemeltetője tartalomfigyelést és tartalomszűrést végez. Nem lehet szó más alternatív, speciális fórum létesítéséről, csak kivételesen (66. pont), de azonos feltételekkel. Továbbá tilos a fórumon szereplő anyagokból másolat készítése, tematikus kigyűjtés, annak nyilvánosságra hozatala (71/K. pont). Tiltja a következő tartalmakat: a 71/B. pont szerint „*bármilyen etnikai, faji, vallási kisebbséget sért, vagy becsmérel*”; „*gyűlöletkeltésre alkalmas*”, „*jogsértésre szólít fel*”, illetve a 71/J. pont szerint pedig törölhető minden, a fórum működését és használatát akadályozó, romboló hozzászólás (például bemásolt képek, más honlapokról való letöltések). Hosszú távon, remélhetőleg a használók önkorlátozása révén feleslegessé válik a tartalom szűrése, addig azonban szükségesnek tartjuk a moderálást. Ennek azonban csak akkor lehet érdemi visszatartó hatása, ha nem csak törlik a tiltott tartalmakat, hanem azokról időszakonként általános jellegű tájékoztatást adnak a szolgálati előljáróknak. **A belső nyilvánosság súlyos korlátozásával nem válthatók ki az előítéletességgel kapcsolatos belső kritikák, a rendőrségi önreflexió. A Holdudvarral kapcsolatos botrány hatására bevezetett (ön)cenzúra ne zárja ki a rendőrségi munkatársak előítéletességével kapcsolatos vitáit, és a megfelelő irányú kommunikációs, emberi jogi, szakmai képzések, tréningek hasznának a megtárgyalását.** Szükséges tehát az említett ORFK utasítás felülvizsgálata a belső nyilvánosság tágításához, és az előítéletek nélküli rendőri szakmai, intézkedési kultúra példáinak, mintáinak és nehézségeinek a tudatosításához, bemutatásához és megvitásához.

A rendőrség külső kommunikációját vizsgálva, a 18/2005. (XI.16.) ORFK utasítás 4. pontja leszögezi, hogy a rendőrség olyan közfeladatot ellátó szervezet, amelynek szervei, a feladatkörükbe tartozó ügyekben kötelesek elősegíteni a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását. Ezt a közérdekű adatok nyilvánossága révén kívánják elsősorban elérni, azzal, hogy a törvényben meghatározott közérdekű adatokat az internetes honlapon, mindenki által, személyazonosítás nélkül díjmentesen teszik közzé. E kötelezettség kiterjed a rendőri szervek szakmai tevékenységének értékelésére (3-4. pont), ám az a rendőrségi honlapon nem

található. Feltehetőleg azért, mert a honlapon nem szereplő közérdekű adatokat alapvetően egyedi kérelem alapján lehet megszerezni (15. pont). A 3/2006. (II.23.) ORFK utasítás – és annak 2/2007.(OT.1.) ORFK utasításával módosított – szabályai a rendőrség internetes honlapjának működtetéséről rendelkeznek, amelynek tartalmáért összességében az ORFK Szóvivői Iroda vezetője felelős, míg a rendőrségi szervek önálló honlapot csak a Rendőrség honlapjának alportáljaként működtethetnek (5-6. pont). Noha a 12. pont szerint a honlap egyik célja, hogy elősegítse a jogkövető magatartás előmozdítását, a jogsértések megelőzését, az eljárás alá vontak jogairól és jogorvoslati lehetőségéről szóló információk elterjesztését, **a rendőrséggel szembeni panaszokkal kapcsolatosan** ezt a lehetőséget nem használják ki.

A külső kommunikáció másik eleme *a rendőrségi munkatársak internet hozzáférése*, amely ma már alapvető munkaeszköz minden jogalkalmazó számára. Ezen keresztül érhetők el a jogszabályok, a hatósági statisztikák és a társhatóságok működésének adatai és egyéb tények. Ennek ellenére, a rendőri szervnek „*anyagi lehetőségeinek függvényében – elő kell segíteni az internet munkahelyi felhasználását.*” (30. pont). Oly módon, hogy annak eszközeit, az adatátviteli út biztosítását, a szolgáltatási és a távközlési díjat az igénylő rendőri szerv költségvetéséből kell fedezni. Az internet szolgáltatás létesítését, majd az igénybe vételt is ezért engedélyhez kötik, még akkor is, ha az utasítás eleve rögzíti (32. pont), hogy azt csak a munkaköri feladatok ellátásához lehet igénybe venni. A használat célját és indoklását ellenőrzik (30 napos, de legfeljebb három éves tárolási időn belül), a nem indokolható és az indoklást nem bizonyító (40. pont) internet használat esetén a dolgozónak számolnia kell a jogosultság felfüggesztésével, megszüntetésével, fegyelmi következményekkel. Azonos a helyzet – az engedélyezés, ellenőrzés, szakmai indoklásához kötés, felfüggesztés és megvonás terén – a nem az ORFK hálózatán keresztül létesített internet kijáratok és végpontok, használat esetén is (50. pont). A vizsgálatban is tapasztaltuk, hogy a színvonalas jogalkalmazói munka akadályozója az internet hozzáférés hiánya a szabálysértési ügyintézésben. Más forrásból is tudható, hogy nincs az állományban munkaeszközként rendszeresítve internet hozzáférése, gyakran számítógépe sem. Van olyan vidéki kapitányság, ahol csak a rendszergazdának van internet-hozzáférése, és mire rajta keresztül eljut egy levél a címzetthez, egy-két nap is eltelik. (Molnár, 2007.) **Az internet-használati korlátozás komoly akadályt jelent nem csak a korszerű jogalkalmazói munkában, de az egyenlő bánásmód és a kulturált, diszkriminációmentes rendőrségi ügyintézés előmozdítása terén is, hiszen a külső társadalmi visszajelzések, a jogvédő szervek és civil szervezetek, roma szervezetek állásfoglalásai sem jutnak el gyorsan, akadálytalanul és közvetlenül az egyes rendőri egységekhez és munkatársakhoz.** Szükség lenne tehát az említett utasítás korszerűsítésére a rendőri munka színvonalának javítása és az ügyfél alapjogai gyakorolhatóságának érdekében egyaránt.

A rendőri önkény jó ellenszere *a sajtó szabadsága* (Kertész, 1990.). A polgároknak ugyanis joguk van arról tájékozódni, hogy az adójukból finanszírozott rendőrség milyen körülmények között teljesíti a kötelezettségét. A transzparenciát nem szükségképpen üdvözli minden rendőr. Másfelől, sajnálatos módon a média szerepzavarban van Magyarországon, mert a tények, hírek, a tájékoztatás helyett a társadalom, a gazdaság és a politikai rend megváltoztatását, jogviták eldöntését veszi magára. Ehhez társul az újságírók nem kellő felkészültsége (például lopás, betörés helyett kirablásról írnak) valamint a normálistól eltérő jelenségekről tudósítások elsöprő aránya.

A rendőrség és a média viszonyát ezek az ellenmondások megterhelik, kiemelkedő szerepe van ezért annak, hogy *milyen a rendőrség szervezeti kommunikációja.* (Garamvölgyi, 2005.) A rendőri vezetés is felismerte: a sajtó eszköz lehet a rendőrség társadalmi elismertségének javítására. Ehhez nem elegendő a sajtószóvivők-referensek kinevezése, de **a rendőrségi**

vezetők kompetenciájának részeként meg kell követelni a kinevezésnél a kommunikációs készség magas szintjét, valamint biztosítani kellene bizonyos vezetői szinten a sajtóval való rendszeres kapcsolatot. A szakszerű, ellenőrzött tényeken alapuló, folyamatos, közvetlen tájékoztatás hiányában ugyanis az újságírók gyártanak feltevéseket, álhíreket, feltételezik a rendőr felkészületlenségét, nyilvánosságtól való félelmét, az egyéb szereplők aránytalanul túlreprezentáltak lesznek a médiában (például ügyvédek). (Prancz, 2008.)

A rendőrségnek a társadalom előtt való megjelenését és a róla alkotott képet a rendőrség nevében beszélő verbális és non-verbális kommunikációja, az azon keresztül kifejezett értékek, attitűdök együttesen alakítják. **Ezért az átlagos rendőri kommunikációnál is kiemeltebb a rendőrségi külső kommunikációt ellátók (vezetők, szóvivők) kiválasztásának és képzésének a kérdése.**

A Győrben, Salgótarjánban és Egerben a megyei, a városi kapitányság sajtókapcsolatokkal foglalkozó, valamint a bűnmegelőzési osztály munkatársaival találkoztunk, hogy a rendőrség miként tesz eleget tájékoztatási kötelezettségének, miként fogalmaz a roma elkövetőkkel, sértettekkel kapcsolatosan, milyen a szóvivők kiválasztása, felkészítése, továbbképzése.

Ennek keretében megállapítottuk, hogy

- nincs a rendőrségnek a gyakorlatba átültetett kommunikációs, részletekre és etikai kérdésekre is kiterjedő stratégiája, így külön a kisebbségekkel kapcsolatos szóhasználatra, kommunikációra sincsenek központi iránymutatások;
- a kommunikációval foglalkozó munkatársak kiválóan ismerik a tájékoztatásra, a nyilatkozatok megtételére és a személyiség védelmére, személyes adatok védelmére vonatkozó jogszabályokat és belső utasításokat. A hírversenynek köszönhetően és mert a helyi sajtóval igen jó a kapcsolatuk, gyakran a nyilvánosságra szánt nyilatkozatok előzetes bemutatását sem követelik meg [26/2003. (VI. 26.) BM-IM együttes rendelet 7.§]. A helyi sajtó, média (rádió, televízió, megyei napilap) munkatársai ezt megerősítették, a rendőrségi szóvivők, sajtós munkatársak mindenkor rendelkezésre állnak;
- a tájékoztatási kötelezettséget az ORFK honlapján és a meglévő sajtó-lista alapján, tudósítóknak eljuttatott közlemények, esetleg e-mail segítségével biztosítják. Ugyanakkor **egyik kapitányságon sem szerepel a roma sajtó vagy média a listákon**, bár megerősítették, hogy nincs semmi akadálya a listák bővítésének, és a nyilvánosság szempontjából inkább a napi szintű ismeretség a döntő;
- a szóvivők kiválasztásának fő szempontja a szakmai megbízhatóság, a felsőfokú végzettség, a nem (legyen inkább nő), a főkapitányi bizalom, míg másodsorban a kommunikációs készségek, valamint a helyismeret (például helyben lakó, régóta ott szolgáló). Következésképpen a **kiválasztás és a képzés sem egységesen történik**, bár az ORFK média szaktanfolyamán, valamiféle kommunikációs képzésen részvételről a legtöbbször beszámolt;
- alapvetően a média és a sajtó kapcsolatát konfliktus-mentesnek minősítik, nem volt sem a média, sem az olvasók, a közönség, a jogi képviselők részéről panasz, például a szóhasználat miatt. Elvértve fordul elő konfliktus, amelybe mediátort vontak be (Salgótarján), esetenként a kisebbségi önkormányzatot. A rendőrség működését illető panaszok más területekre vonatkoznak (például bántalmazás). Az adott rendőri egységeknél általában nem dolgoznak romák, így **nincs roma szóvivő, sajtóreferens** sem;
- a konfliktus-kerülés a jellemző: vagy megnevezik a közleményekben érintett személyeket (elkövető, körözött), vagy minden olyan elemet kihagynak, amelyből dekódolni lehetne, hogy az elkövető, a sértett roma. A rendőri túlkapások elleni egyéni panaszokat megvizsgálják, és ha az megalapozott, akkor az ügyet nyomban átteszik az ügyészségre, vagy az érintett rendőrt elmozdítják (Eger).

Mindebből arra következtethetünk, hogy a médiával kapcsolatot tartók azért nem érzékelik a nyilvánosság ellenőrző szerepét, mert **döntően egyoldalú a kommunikáció**. A médiával kapcsolatot tartók maguk is a szervezet belülről toborzott munkatársai, ez pedig eleve meghatározza szerepfelfogásukat. A beszélgetésekben önreflexió, a működést és a képzést érintő fejlesztési javaslatok, önkritika, a rendőrség társadalmi megítélésének, elfogadottságának a javítási kényszere meg sem fogalmazódott. **Annak érdekében, hogy a rendőrség és a cigányság közti kommunikáció javuljon, célszerű lenne, hogy a rendőrség roma szóvivőket, sajtóreferenseket, valamint nem-rendőrségi munkatársakat is alkalmazzon, lehetőleg nyílt pályáztatással. Ennek személyi feltételei adóttak, hiszen ma már vannak képzett roma újságírók, média szakemberek. A kisebbségi kapcsolatok kérdéseire is kitérő kommunikációs stratégia részévé kell válnia a szóvivők kiválasztási szisztémájának, a rendszeres kommunikációs és idegen nyelvű képzésének, a kommunikációs etikának, és a roma sajtóval való kapcsolattartásnak.**

6. Együttműködés a szakszervezetekkel

A 13/2005. (IV.13.) ORFK intézkedés a Belügyi Rendvédelmi Dolgozók Szakszervezete (BRDSZ), a Független Rendőr Szakszervezet (FRSZ) és az ORFK közti megállapodást teszi közzé. A határozatlan időre létrejött megállapodás nem érinti az 1991-ben létrehozott Rendőrségi Érdekegyeztető Tanács folyamatos működését, kéthavonta tartandó ülését. Az érdekegyeztetés célja a munkáltatói érdekek és álláspontok feltárása, az információcsere. Ebben **semmilyen formában nincs szó a faji diszkriminációval, a romák rendőrré válásával, a roma rendőrök érdekvédelmével kapcsolatos kérdésekről.**

Az ORFK és az országosan reprezentatív szakszervezetek együttműködési megállapodást írtak alá, hogy az integrált rendőrségnél az érdekegyeztetési rendszer miként működjön 2008 januárjától. Ebben – a korábbi megállapodáshoz hasonlóan - részletezték, hogy a munkáltató mit biztosít a szakszervezeti működéshez, továbbá az érdekegyeztetési, tájékoztatási formákat határozták meg.

A vizsgálat keretében Nyíregyházán és Budapesten lefolytatott megbeszélések során a BRDSZ, a FRSZ és a Rendészeti Védegyelet megyei és országos vezetői a következőket hangsúlyozták:

- kétségtelenül jelen van az előítéletesség a rendőrségi munkatársak között a cigánysággal szemben, a szakszervezeteknek nincs sem saját, sem közös programja arra, miként lehetne az előítéletességet jelentősen csökkenteni a mai tréningezési, együttműködési, ösztöndíjas támogatási formákon kívül, továbbá a rendőrségi munkavállalói összetételt közelíteni a társadalmi arányokhoz. Tevékenységükben a már felvett munkavállalókra és azok munkakörülményeinek, jogainak megóvására összpontosítanak, a fel nem vett emberekkel nem foglalkoznak, különösen olyan időszakban, amikor a tagoknak a rendőri pályán megtartása is hatalmas feladat;
- nem támogatják a hivatásos szolgálatra vonatkozó szabályok fellazítását, e téren a pozitív diszkriminációt, mert az még jobban megnehezítené a szervezetbe bekerülők elfogadását és elfogadtatását saját munkatársaik részéről, és a szigorú felvételi szabályok a szervezet szakzerű működésének a záloga. Ugyanakkor a közalkalmazottak körében a több roma munkavállaló felvételét realisabb javaslatnak tartják, mert a felvételi követelmények e téren enyhébbek;
- nem tartják számon sem formálisan, sem informálisan a roma munkavállalókat, számukra minden szakszervezetei tag és alkalmazott jogilag azonos;

- a szakszervezetek működése során nem merült fel kifejezetten roma munkavállalóktól eredő vagy faji, etnikai diszkrimináció miatti panasz, ebből eredő jogvita, érdekvédelmi igény;
- véleményük szerint a rendőrségen belül a roma rendőrök számát ugyan célszerű lenne növelni, de erre vonatkozóan nincs elgondolásuk a meglévő ösztöndíj-rendszeren kívül. Nincs részletes információjuk az ORFK Esélyegyenlőségi Bizottsága által megfogalmazott elvről, miszerint az azonos feltételekkel rendelkező rendőrnek jelentkezők közül, ha a jogszabályi követelményeknek megfelel, a roma jelentkezőt kell preferálni;
- az Európai Roma Rendvédelmi Bajtársi Közhasznú Egyesület 2006-os megalakulásáról általában értesültek, működését ismerik, a maguk eszközeivel támogatják formális együttműködési megállapodás nélkül is. Ugyanakkor néhányan kockázatosnak tartják, ha az érdekképviseleti fórumok még tovább differenciálódnak, főleg külföldi minták mechanikus követése révén, mert az az egységes munkavállalói érdekek megvédését esetleg gyengítheti, sőt a romák erőteljesebb elkülönítéséhez is hozzájárulhat.

Ide kapcsolódik, hogy a vizsgálat időszakában, a középfokú végzettség nélküli roma-segédrendőri program ötlete ellen tiltakozott az FRSZ (2008. augusztus 18.), ugyanis a tiszthelyettesek felvétele során csak az egyenlő mérce alkalmazását tartja elfogadhatónak. Másfelől a rendőri pálya megtartó erejét, a tisztességes megélhetést nyújtó, valódi életpálya modellt kellene kialakítani, és akkor megszűnne a rendőrhiány. A többletforrások biztosítása nélkül semmiféle létszámnövelés, rendőrségi fejlesztés nem képzelhető el. Ettől persze még nem lesz több roma rendőr a pályán, de úgy tűnik, a rendészeti szakszervezeteknek egyöntetű álláspontja, hogy azonos bánásmódot kell minden felvételizőnek és a pályán dolgozónak is biztosítani.

Megállapítható, hogy a rendőri szakszervezetek részéről **nincs külön program sem az esélyegyenlőség javítása, az ún. pozitív diszkrimináció terén, sem az esetleges etnikai, faji megkülönböztetés miatti munkavállalói panaszügyekkel, érdekvédelemmel kapcsolatosan. A meglévő munkáltatói-munkavállalói együttműködés a RÉT keretei között zajlik, és üléseinek tematikájában nem szerepel semmilyen összefüggésben a rendőrség cigánysággal való kapcsolatának konszolidációja, az előítéletek csökkentése.**

XV. ÖSSZEGRZÉS

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa 2008. április 15. és szeptember 15. között átfogó vizsgálatot végzett a rendőrségi szerveknél. A vizsgálatról készített jelentést, valamint az abban szereplő ajánlásokat széles körben nyilvánosságra hozza.

1. A vizsgálat elsősorban arra összpontosított, hogy e hatalmas, tagolt és az alapjogok betartása terén kiemelkedően fontos szervezet mikor és miként válhat toleránssá és képessé a kisebbségek és a másság elfogadására, a kisebbségi jogok hatékony megóvására, valamint miként lehetséges az ügyintézési kultúra, az ügyfelekkel és a szervezeten belüli kommunikáció következetes javítása. A hivatalból indított vizsgálat mellett szóló érv volt a jogsértő vagy visszasságot okozó rendőrségi eljárás és bánásmód magas látenciája, továbbá az az ismert körülmény, hogy az integrált rendőrségi állomány szinte homogén, jelentősen eltérve a társadalom szocio-demográfiai összetételétől. A vizsgálat irányának meghatározásakor nagy hangsúlyt fektettünk arra, hogy strukturális, intézményi működési kérdésekkel foglalkozzunk, mivel a rendőr-szakmai ügyekben a nagyszámú azonnali intézkedéseket utólag egyenként alig lehet rekonstruálni, majd értékelni az arányosság, szükségesség, szakszerűség és a kisebbségi jogok tiszteletben tartása szempontjából. Ezt csak

kiegészítette néhány panaszügy megvizsgálása. Célunk nem lehetett az egyes rendőri szervek előállítással, szabálysértéssel, fogvatartással kapcsolatos működésének teljes feltárása, hanem csupán az adott helyszíneken tapasztaltak összefoglalása. A rendőrség közhatalmi feladatai és a rendőri hivatás egyaránt azt igényli, hogy a különböző időpontokban és módszerekkel mért előítéletességet számításba kell venni a közpolitika formálóinak, a rendőri vezetésnek, a kormányzati és civil ellenőrzésnek, valamint a panaszt elbírálóknak egyaránt. A kisebbségi biztos vizsgálata tehát a kritikus mértékű előítéletekkel való szembenézésre, valamint azok csökkentése, majd megelőzése érdekében nélkülözhetetlen intézményi biztosítékok meglétére irányult.

2. A vizsgálatban különösen az emberi méltóság tiszteletben tartására, az egyenlő bánásmódra, továbbá a nemzeti és etnikai kisebbségek nyelvhasználati jogaira voltunk kíváncsiak, különösen a rendőrség szabálysértési, igazoltatási, előállítási, ügyfélfogadási, panaszkezelési és fogvatartási gyakorlata alapján. Ugyanakkor megnéztük, vajon a rendőrökkel szembeni eljárásokban, teljesítmény-értékelésekben a Magyar Köztársaság Rendőrségének Etikai Kódexét kihirdető közös nyilatkozatnak van-e bármilyen szerepe.

3. Noha a vizsgálat a kisebbségekkel kapcsolatos általános biztosítékokra irányul, nem maradhat válasz nélkül, miért döntően a romákat érintő alapjogi visszasságokat vettük nagyobb arányban szemügyre. Ennek oka abban rejlik, hogy a panaszok és a sajtóból tudomásunkra jutott ügyek, a vizsgálat során feltárt konfliktushelyzetek a romákat sújtó előítéletekkel függnek össze. Ezért megállapításaink is nagyrészt – de nem kizárólagosan – a nem egyenlő bánásmód potenciális és tényleges áldozataira irányulnak.

4. A vizsgálat keretében helyszíni vizsgálatot folytattunk a Budapesti Rendőr-főkapitányság központi fogdájában, a Nemzeti Nyomozó Iroda fogdájában, a főváros VII., VIII. kerületi kapitányságain, továbbá városi kapitányságokon (Mohácson, Mátészalkán, Dunaújvárosban, Békéscsabán, Hevesen) és megyei főkapitányságokon (Békéscsabán és Székesfehérváron). Találkoztunk Budapesten és Nyíregyházán a megyei rendőrség vezetőivel és a rendészeti szakszervezetek megyei, országos képviselőivel, továbbá cigány kisebbségi önkormányzatok, civil szervezetek vezetőivel. Megbeszélést folytattunk Salgótarjánban, Egerben és Győrben a megyei, városi rendőrségi szóvivőkkel, társadalmi kapcsolatokkal foglalkozó vezetőkkel és munkatársakkal. A vizsgálatban bekértük a rendőri szervek humánpolitikai, kommunikációs terveit, roma ösztöndíj pályázati felhívásokat, cigány kisebbségi önkormányzatokkal létesített együttműködési megállapodásokat, esélyegyenlőségi terveket is. Felhasználtuk a releváns statisztikai adatokat (pl. a vizsgált rendőri szervek szabálysértési, előállítási, igazoltatási ügyforgalmáról), a Kínzás és az Embertelen vagy Megalázó Bánásmód vagy Büntetés Megelőzésének Európai Bizottsága (CPT) által Magyarországon végzett vizsgálatok javaslatait, a Magyar Helsinki Bizottság rendőrségi kutatási adatait, továbbá a hozzánk érkezett panaszokat. A Jelentés tartalmazza az egyes helyszíneken tapasztaltakat, anonimizálás nélkül, mert meggyőződésünk szerint a rendőri vezetés a feltárt hibákat nem eltussolni vagy megtorolni akarja, hanem az alapjogi visszasságok megelőzését és felszámolását a jogállami működés részének tekinti.

5. A vizsgálat főbb megállapításai:

- a rendőrség és a cigány szervezetek közötti kapcsolatok az elmúlt tíz évben bekerültek a rendőrségi szervezeti és működési szabályzatába, a rendőrségi belső munkamegosztásba;
- ugyanakkor az együttműködés fő terepe a bűnmegelőzés lett, a nemzeti bűnmegelőzési stratégia végrehajtásaként. Ez súlyos egyoldalúsághoz vezetett, a cigány kisebbségi önkormányzatokkal való megállapodások pedig jórészt formális és nem sokrétű párbeszédet alakítottak ki a bűnmegelőzési osztályokkal,

- a jövőben szükség van a cigány kisebbségi önkormányzatok és civil szervezetek nem hierarchikus szervezeti rendjéhez illeszkedő, komplex együttműködési formák kialakítására, a rendőrség valamennyi szolgálati ága bevonásával, továbbá a megkötött megállapodásokban szereplő feladatok, tennivalók adott szereplőkre vonatkozó konkretizálására, éves működésének közös értékelésére, ide értve a rasszista, diszkriminatív gyakorlatok és a konfliktusok kritikus, alapos és közös kivizsgálását. Mindezt indokolt az ORFK utasításaiba (pl. SZMSZ-be) és intézkedéseibe is beépíteni;
- nincs a rendőrségi ügyfélfogadásnak egységesen szabályozott rendje, ezért szükséges, hogy mindenütt legyen panaszfelvevő munkatárs, az ügyeletes tiszt döntéshozatali és irányítási munkáját javítani kell, mert ezzel az ügyfelek várakozási idejét jelentősen csökkenteni lehet; a kapusok pedig kapjanak erre vonatkozó egységes leírást, rövid felkészítést, amelyet az ügyeletes tiszt köteles ellenőrizni és betartatni; továbbá határozzanak meg minimális követelményeket egységesen az ügyfél-tájékoztatásra, beleértve annak tartalmát, közérthetőségét, elhelyezését.
- az előállítás körülményeire nincs részletes jogszabályi előírás, ezért a kapitányságokon rendszerint a rendőrségi fogdákról szóló BM rendeletet alkalmazzák. Az előállítottak gyakran olyan tájékoztatást kapnak, amely csak két jogvédő szervezetről tesz említést (Magyar Helsinki Bizottság, állampolgári jogok országgyűlési biztosa), és a feltüntetett cím sem aktualizált, az orvosi ellátás, étkeztetés rendje jelentős változatosságot mutat.
- a jelentős uniós támogatással felújított rendőrségi fogdák a büntető eljárási szabályok módosításával funkciójukat veszítették, miközben a rendőrségi épületekben a munka- és ügyfélfogadási, előállítási körülmények javításához nem járultak hozzá, ezért az ilyen jellegű hasznosításukat szorgalmazzuk, továbbá javasoljuk az előállításra, az előállításokor alkalmazandó közös elhelyezési szabályok kiadását,
- a fogvatartás fizikai körülményei és a személyzeti ellátottság a rendőrség keretein belül – Budapest kivételével – igen jelentős mértékben javult. Komoly aggodalomra ad okot alapjogi szempontból azonban a fővárosban a vizsgált fogdák állapota, a vidékről bejáró és rossz körülmények között dolgozó személyzet helyzete. Ugyanakkor általános jellemző, hogy a CPT és a Helsinki Bizottság javaslatai ellenére továbbra sincs mindenütt lehetőség külső orvos igénybe vételére, nincs külső, általános hatáskörű egészségügyi felügyelet ezen intézmények felett, az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés és bizonyos jogviták tisztességes kivizsgálásának lehetősége sérülhet;
- a fogdai személyzet felkészültségével kapcsolatban problémák vannak, nincs rendszeres tréning a konfliktusok kezelésére, a kommunikációs készségek fejlesztésére. A fogdán dolgozók társadalmi presztízsét emelné és a fluktuációt, valamint a konfliktusok számát is csökkentené, ha legalább évente gyakorlati segítséget, készségfejlesztést és mentálhigiénés, önismereti képzést, tréninget szerveznének számukra.
- a fogva tartással kapcsolatos visszasságok körében nem megnyugtató a panaszkezelés, ezért sürgetjük, hogy a rendőrségi és jogvédő szervezetek közösen dolgozzanak ki olyan képzési anyagokat vagy szakmai ajánlásokat, amelyek biztosítják a panaszügyek megfelelő kezelését és alapos vizsgálatát. Ezen visszasságok megelőzése érdekében, a 19/1995. (XII. 13.) BM rendelet 4/A-C.§-ában szereplő jogvédelemmel foglalkozó szervekre is fel kell hívni a fogvatartottak figyelmét, és az élő, aktuális címeket kell megadni a panaszok továbbításához. Továbbá fontos követelmény, hogy az ügyfeleket jogaikról részletesen, egyéniesítve oktassák ki (36.§). Ennek főbb elemeit megfelelően dokumentálni kell. A CPT azt is javasolta, hogy valamennyi ügyfél kapjon írásbeli tájékoztatást, szükség szerint idegen nyelven is. Indokolt a panaszok kezelését szabályozó 36/2008. (OT 19.) ORFK utasítás pontosítása is a fentiekkel összhangban;
- esetenként az előállítás alkalmat adhat az etnikai alapú kiválasztásra, intézkedésre, mivel a jogalap meghatározása tág, az intézkedésről szóló jelentést pedig vezetői hatáskörben nem

szükségképpen vizsgálják rendszeresen. Ezért különösen fontos az igazoltatás, az előállítás jogalapjának és dokumentálásának rendszeres parancsnoki ellenőrzése.

- a szabálysértési ügyek száma elsősorban a közrendvédelmi állomány létszámán és intézkedési aktivitásán múlik, ráadásul minden ügyben el kell végezni a tényállás megalapozásához és a büntetés individualizációjához szükséges eljárási cselekményeket, tehát nem szabad a szabálysértési ügyintézkést bírságolássá degradálni;

- mielőbb indokolt lenne a szabálysértési ügyintézők túlterheltségét enyhíteni, rendszeres szakmai továbbképzését biztosítani, ide értve azt a lehetőséget, hogy az állománytábla átalakításával ne hivatásos szolgálati viszonyban végezzék munkájukat, a szabálysértési statisztika korszerűsítése nem halasztható tovább,

- a járőrök körében az etnikai profilalkotás továbbra is működik. A romákat – különösen a férfi, gyalogosan közlekedő, 14-39 év közötti személyeket – lényegesen nagyobb arányban igazoltatják, mint ami a lakosságon belüli arányszámuk alapján várható lenne. Ez az igazoltatási, kiválasztási gyakorlat felveti a hátrányos megkülönböztetés veszélyét, másrészt az intézkedések hatékonysága szempontjából is kifogásolható, mert nincs egyértelmű bizonyíték arra, hogy a hagyományos gyanú-okokon túl, az egyéb, akár etnikai alapú kiválasztás nagyobb eredményességgel és költséghatékonysággal társulna,

- az Rtv. 13.§ (1) bekezdésében foglalt intézkedési kötelezettségét összhangba kell hozni a 29.§ (1) bekezdésében és a Szolgálati Szabályzatban az igazoltatás indokainak pontosabb meghatározásával, továbbá be kell vezetni az igazoltatás határfokának kötelező éves elemzését, tekintetbe véve a civil és a jogvédő szervezetek tapasztalatait is.

- meglehetősen alacsony a kisebbségi nyelvet használni kívánó rendőrségi ügyfelek, a fogvatartottak köre, amelyet a Nektv. biztosít; ezeket a szabályokat azonban meglehetősen hézagosan ismerik a rendőrségi munkatársak,

- nem kaptunk arra vonatkozó információt, hogy a rendőrség által alkalmazott tolmácslistán a hazai kisebbségi nyelveken tolmácsolók is szerepelnek-e, valamint ilyen igény esetén, tudnának-e azonos eséllyel tolmácsot biztosítani a hazai kisebbségi nyelvet használni kívánóknak. Mindez azonban mégsem indok arra, hogy az általában központilag összeállított tolmácslistán ne szerepeltessék a hazai kisebbségi nyelveken tolmácsolók adatait. Kisebbségi jogi visszasságot valósít meg, ha a hatósági eljárásban a hatóság – éppen az igény hiányára hivatkozva – nem szerzi be a szükséges tolmácsok, fordítók adatait, mert ilyen – akár kivételesnek számító – igény felmerülése esetén sem lehetséges a nyelvhasználati jogtól (lebeszéléssel, késlekedéssel) eltántorítani a kisebbségeket,

- a hazai rendőrségnek, mint intézménynek is részt kell vennie a diszkrimináció elleni küzdelemben, mégpedig a rendőrségi munkatársak felvétele és előbbre jutása terén a nemi, faji sztereotípiák elleni érdemi humánpolitikai, karrier és képzési terv kidolgozása és végrehajtása révén. Több nőt és roma munkatársat kellene felvenni, különösen közalkalmazottként a rendőrséghez, és arányukat a humánpolitikai és előmeneteli, karrier tervek 5-10 évre szóló kidolgozásával kellene fokozatosan emelni. Másfelől a nyilvánosságnak is hozzá kell férnie a toleranciát erősítő belső szabályzatokhoz, ezek alkalmazási tapasztalatait tartalmazó beszámolókhöz, a különböző pályázatokhoz és ezek értékelésének eredményeihez.

- szükség lenne a rendőrséghez felvételkor az alkalmassági vizsgálatot kiterjeszteni és pontosítani különösen az ügyfelekkel közvetlenül érintkező rendőri munkakörökben és a vezetők körében a kommunikáció, a konfliktuskezelés, a tolerancia és az empátia, a szociális intelligencia, az intoleráns beállítódás mérését és rendszeres követését is be kell vezetni. A pártatlan intézkedésre és parancsnoki magatartásra képtelen személyeket a felvételkor és az előmenetelkor ki kell szűrni;

- a rendőrségen a belső nyilvánosság súlyos korlátozásával nem válthatók ki az előítéletességgel kapcsolatos belső kritikák, a rendőrségi önreflexió. A Holdudvarral kapcsolatos botrány hatására bevezetett (ön)cenzúra ne zárja ki a rendőrségi munkatársak

előítéletességével kapcsolatos vitáit, és a megfelelő irányú kommunikációs, emberi jogi, szakmai képzések, tréningek hasznának a megtárgyalását. Szükséges tehát az említett ORFK utasítás felülvizsgálata a belső nyilvánosság tágításához, és az előítéletek nélküli rendőri szakmai, intézkedési kultúra példáinak, mintáinak és nehézségeinek a tudatosításához, bemutatásához és megvitatásához;

- a médiával kapcsolatot tartók kevésbé érzékelik a nyilvánosság ellenőrző szerepét, mert döntően egyoldalú a kommunikáció, maguk is a szervezet belülről toborzott munkatársai, ez pedig eleve meghatározza szerepfelfogásukat. A rendőrségi vezetők kompetenciájának részeként meg kell követelni a kinevezésnél a kommunikációs készség magas szintjét, valamint biztosítani kellene bizonyos vezetői szinten a sajtóval való rendszeres kapcsolatot. Az átlagos rendőri kommunikációnál is kiemeltebb a rendőrségi külső kommunikációt ellátók (szóvivők) részben kívülről való toborzásának, kiválasztásának és képzésének a tervszerű fejlesztése;

- annak érdekében, hogy a rendőrség és a cigányság közti kommunikáció javuljon, célszerű lenne, hogy a rendőrség roma szóvivőket, sajtóreferenseket, valamint nem-rendőrségi munkatársakat is alkalmazna, lehetőleg nyílt pályáztatással. Ennek személyi feltételei adottak, hiszen ma már vannak képzett roma újságírók, médiaszakemberek. A kisebbségi kapcsolatok kérdéseire is kiterő kommunikációs stratégia részévé kell válnia: a szóvivők kiválasztási szisztémájának, a rendszeres kommunikációs és idegen nyelvű képzésének, a kommunikációs etikának, és a roma sajtóval való kapcsolattartásnak.

- a rendőri szakszervezetek részéről nincs külön program sem az esélyegyenlőség javítása, az ún. pozitív diszkrimináció terén, sem az esetleges etnikai, faji megkülönböztetés miatti munkavállalói panaszügyekkel, érdekvédelemmel kapcsolatosan. A meglévő munkáltatói-munkavállalói együttműködés a Rendőrségi Érdekegyeztető Tanács (RÉT) keretei között zajlik, és üléseinek tematikájában nem szerepel semmilyen összefüggésben a rendőrség cigánysággal való kapcsolatának konszolidációja, az előítéletek csökkentése.

6. A vizsgálat során feltárt problémákat megismerve, a jövőben vizsgálni kívánjuk az etnikai motivációjú bűncselekmények statisztikájának, ügyintézésének diszfunkcióit, az ilyen bűncselekmények sértettjeinek jogvédelmét, valamint a rendőri szak- és felsőfokú rendészeti képzés működési rendjét a képzési tartalom, a szocializációs minták szempontjából.

7. A Jelentésben szereplő ajánlások érvényesítését, a feltárt hiányosságok megszüntetését az ombudsman folyamatosan figyelemmel kíséri.

Budapest, 2008. november

Dr. Kállai Ernő

HIVATKOZÁSOK

Akkreditált Képzési Program, Rendészeti vezetővé képző és Rendészeti mestervezetővé képző. 2007. március, IRM Oktatási Főigazgatóság

Atkinson, J.: Affirmative Action in Police Departments. *Police Product News* 1980/1:52-56.

Barlett, H.W. – Rosenblum, A.: *Policewoman Effectiveness*. Denver: Denver Police Department, Denver Civil Service Commission. 1977.

Bartol, C. R. et all: Women in Small-Town Policing: Job Performance and Stress. *Criminal Justice and Behavior* 1992/ 3:240-259.

Bencze József dr.: A biztonság, a bizalom és a becsület rendőrségi programja, 2007. július

Bokodi Márta – Szakács Gábor: Humánvezetők véleménye a rendvédelmi szervek emberi erőforrás-gazdálkodásának múltjáról, jelenéről és jövőjéről. *Magyar Rendészet*, 2003/4: 125-132.

Bólyai János: A rendőrség és a cigányság viszonya Magyarországon. *Belügyi Szemle*, 1997/6:12-35.

Csapó Benő: Kognitív pedagógia. Akadémiai Kiadó, Bp., 1992;

Csapó Benő: Tudás és iskola, Műszaki Könyvkiadó, 2004.

Csepeli György – Örkény Antal – Székelyi Márta: Rendőrök és romák. Szertelen módszerek. In: Csányi Klára (szerk.) Szöveggyűjtemény a kisebbségi ügyek rendőrségi kezelésének tanulmányozásához. OSI-COLPI, Budapest, 1997. 125-135.

Cserép Attila – Molnár Katalin: Egy helyi közösségi rendőrségi projekt kezdeti lépései. *Magyar Rendészet*, 2005/2: 99-119.

Equal projekt (2005-2006) Szikinger István: A rendőri diszkrimináció megelőzése és kezelése Magyarországon. Tananyag az „Esélyegyenlőségi szakemberek képzése, munkába állása” c. projekt számára

Farkas Csaba – Molnár Katalin: A diszkriminációmentes rendészeti intézkedés oktatás-módszertani kérdései. Nemzetközi konferencia és tanári továbbképzés, Siófok, 2005. április 4-8. *Magyar Rendészet* 2005/3: 113-131.

Finszter Géza: Kerekasztal a roma kérdésről. *Rendészeti Szemle*, 2008/5: 100-105.

Gajduschek György: Közszolgálat – a Magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2008.

Garamvölgyi László: A rendőrség szervezeti kommunikációja. *Belügyi Szemle*, 2005/12: 83-93.

Hanvay Csaba: A bűnügyi statisztika jelentősége és használhatósága. *Magyar Közigazgatás*, 2005/8: 477-486.

Ipacs László: Szemléletváltás a rendőrök oktatásában. *Belügyi Szemle* 2000/2: 91-98.

Kádár András Kristóf – Moldova Zsófia – M.Tóth Balázs – Pap András László: Igazolt igazoltatás. Megjegyzések a rendőri intézkedésről egy vizsgálat kapcsán. *Rendészeti Szemle* 2008/5: 106-132.

Kádár András Kristóf: A vétkesség védelme. Sérelmes bánásmód és védői tevékenység az előzetes letartóztatásban lévő terheltek ellen folyó eljárásokban. Magyar Helsinki Bizottság, Budapest, 2004.

Kertész Imre: A bűnügyi tudósítás és a személyiségi jogok védelme. *Belügyi Szemle*, 1990/11: 10-19.

Kiss Rita: A belügyi rendészeti képzés Magyarországon. *Magyar Rendészet*, 2005/2: 150-170.

Korinek László: A háborút nem látott bátrak biztonsága. *Belügyi Szemle* 2006/5: 60-68.

Koronczai András: Az etika oktatása a Rendőrtiszti Főiskolán. *Magyar Rendészet* 2005/3: 105-113.

Kószeg Ferenc – Zádori Zsolt (szerk.): Előre hozott büntetés. Rendőrségi fogdák – fogvatartottak a rendőrségen. 1996, COLPI –MHB, 1997.

Krémer Ferenc – Valcsicsák Imre: Cigánysággal kapcsolatos attitűdök *Magyar Rendészet* 2005/2: 3-27.o., 2005/3: 39-58.

Martin, S.E.: Policewomen - Occupational Role Dilemmas and Choices of Female Officers. *Journal of Police Science Administration*, 1979/3:314-323.

Molnár Katalin: Hogyan kommunikálnak a rendőrök? Ügyeletesek és járőrök. Kézirat, 2007.

Molnár Katalin: Kommunikáció a rendőrségi ügyelethen. Kézirat, 2006.

Molnár Katalin: Kommunikáció a rendvédelmi munkában. Rejtjel Kiadó, Bp., 2001.

Molnár Katalin: Kommunikáció a rendvédelmi szervek munkájában – különös tekintettel a bűnmegelőzésre. Rendőrtiszti Főiskola, Bp., 2004.

Molnár Katalin: Kommunikációs ismeretek. Jegyzet a bűnügyi és közbiztonsági vezető továbbképzési szak részére. Rendőrtiszti Főiskola, Bp., 2004.

Molnár Katalin: Rendészeti kommunikáció vezetőknek. Rendőrtiszti Főiskola, Bp., 2007.

M. Tóth Balázs–Pap András László: Etnikai profilalkotás a magyar rendőrség igazoltatási gyakorlatában. In: Majtényi Balázs (szerk.): Lejtős pálya. L'Harmattan Kiadó, Budapest 2008. (megjelenés alatt)

Pap András – Simonovits Bori: Igazolt diszkrimináció. *Élet és Irodalom*, 2007. május 18.8-9.

Pap András László – Simonovits Bori: Ahogy a lakosság és a rendőr látja. Az igazoltatási gyakorlat tapasztalatai. *Fundamentum*, 2006/2: 125-135.

Prancz Balázs: A büntető igazságszolgáltatás és a média konfliktusa. *Iustum, Aequum, Salutare* 2008/2: 171-190.

Rác Ferenc: A rendőri intézkedés kommunikációja. Prevent Contact Kft, Bp., 1999.

Rácz Ferenc: A tanári szerepviselkedés néhány jellemző kommunikációs sajátossága a rendőrképzés területén. 2002. augusztus 12.

Sárközi Irén: A rendőrnők magyarországi helyzete. (Egy empirikus vizsgálat lefolytatásának menete és eredményei.) *Új rendészeti tanulmányok. Különkiadás.* RTF Rendészeti Vezetőképző és Kutatóintézet. Budapest. 1995. 1-34.

Sárközi Irén: Nők a rendészetben. PhD értekezés, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2008.

Silverberg, C.: The Challenges of Women in Policing. *Police Association of Ontario.* 1994

Sóti Kálmán: A Belügyminisztérium képzési rendszerének korszerűsítését előkészítő kérdőíves vizsgálat tapasztalatai. *Magyar Rendészet* 2005/3: 75-104.

Szegedi Tibor: A roma kisebbség és a rendőrség kapcsolata Somogy megyében. *Rendészeti Szemle*, 2008/5: 61-67.

Timmins, W.M.; Hainsworth, B.E.: Attracting and Retaining females in Law Enforcement: Sex-Based Problems of Women Cops in 1988. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology* 1989/3:197-205.

Végh Zsuzsa: Előítéletes gondolkodás a rendőrségnél. *Rendészeti Szemle* 2008/5: 24-38.