

Független Rendészeti Panasztestület

1358 Budapest, Széchenyi rkp. 19.

info@panasztestulet.hu

Tisztelt Független Rendészeti Panasztestület!

Alulírott dr. Tóth Balázs mint dr. V. panaszos mellékelten csatolt meghatalmazással igazolt képviselője az alábbiakban részletesen kifejtett okokból a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 92. § (1) bekezdése alapján

p a n a s z t

terjesztek elő a 2013. március 30-án hajnalban a Negyed6Negyed7 Fesztivál keretében megrendezett kulturális programon a Budapest Király utca 50. szám alatt található Sirály nevű közösségi térben történt rendőri intézkedésekkel, illetve mulasztással szemben, tekintettel arra, hogy az intézkedés, illetve mulasztás ügyfelemnek **a személyi szabadsághoz, a magánélethez, a testi integritáshoz és a tisztességes eljáráshoz fűződő alapvető jogait** sértette. Jelen panaszt az Rtv. 93. § (1) bekezdésében meghatározott határidőben terjesztem elő.

I. A történeti tényállás

Ügyfelem saját szavai alapján szó szerint rögzített, a panasz alapjául szolgáló tényállás a következő:

„2013. március 30-án a Negyed6Negyed7 Fesztivál keretében megrendezett kulturális programon vettem részt a Budapest Király utca 50. szám alatt található Sirály nevű közösségi térben. Röviddel éjfél után tucattal is több rendőr jelent meg a pincében, majd valaki (feltehetően a Sirály egyik munkatársa) közölte a jelenlévőkkel, hogy a rendőrök azért vannak itt, hogy mindenkit igazoltassanak. Nyugodt magatartást kért a jelenlévőktől és elmondta, hogy, aki el szeretné hagyni a helyet, az távozhat. Ezt követően a rendőrök elkezdtek körbejárni a pincét és igazoltatták a jelenlévőket. Az igazoltatásban részt vett legalább két olyan személy is, akik nem rendőrök voltak, magukat polgárőröknek adták ki. Kb. fél óra után az egyik rendőr kérését tolmácsolva valaki azt közölte, hogy mindenkit arra szólítanak fel, hogy a helyet hagyja el és mindenkit igazoltatnak, amikor kilép az ajtón. Ha ez megtörtént és a hely teljesen üres, akkor vissza lehet térni azoknak, akiket már igazoltattak.

Ekkor a kérést megfogalmazó rendőrhöz léptem és megkérdeztem, hogy mi a rendőri intézkedés indoka. A rendőr erre azt felelte, hogy "éjjeli ellenőrzés". Mivel jogász végzettséggel rendelkezem, ez furcsállottam és még egyszer megkérdeztem, mi az ellenőrzés

indoka. Erre ugyanaz a válasz érkezett. Ekkor elmondtam a rendőröknek, hogy ismereteim szerint ilyen igazoltatási ok vagy cél nem szerepel a rendőrségről szóló törvényben, amely pedig tételesen felsorolja, mely célok mentén lehet igazoltatás alá vonni valakit. Ekkor négy rendőr állt már körbe és egy másik rendőr "körözött személy keresése" okra hivatkozott, másoknak viszont azt mondták, hogy az igazoltatásra fokozott ellenőrzés keretében került sor (Jogászként tudom, hogy az ilyen „razzia-típusú” igazoltatásokat ez alapján szokták foganatosítani, és a média mindenütt arról tudósított, hogy a Sirályban fokozott ellenőrzés volt.). Az egyik rendőr - feltehetően parancsnoki/vezető beosztású - egyre ingerültebben kezdett beszélni, és a közölte, hogy "Nem interjún vagyunk" utalva arra, hogy én itt túl sok kérdést teszek fel és felszólított az igazolványom átadására, aminek én eleget tettem. Ezt követően felszólított, hogy menjek vele a hátsó kijáraton keresztül valahova. Feltételezéseim szerint ez azért történt, mert ez eddigi történéseket többen mobiltelefonnal felvették és ez a rendőrök számára kellemetlen lehetett. Mivel igazoltam már magam, nem értettem, hogy további intézkedésre miért van szükség, ekkor a vezető beosztásúnak tűnő rendőr elkezdte szorítani a jobb karomat és a hátsó kijárat felé tolt, én közben tovább érdeklődtem, hogy erre - igazoltatásom után - miért van szükség. A térerő hiányára hivatkozott, amelynek a jelentőségét ugyan én nem értettem, de néhány másodperc elteltével, miután 5 rendőr állt körül és az egyik fizikai erőszak alkalmazása küszöbén volt, illetve rendkívül ingerülten és lekezelően beszélt velem úgy döntöttem, hogy felmegyek velük az udvarra. A hátsó lépcső felé követtem a vezető beosztásúnak tűnő rendőrt, mögöttem jött a többi rendőr.

Amikor a Sirály hátsó kijáratánál a felfelé menő lépcsőre léptem volna, az előttem menő rendőr megfordulás nélkül határozottan hátralépett, visszalökött, majd felszólított, hogy "Ne lökdösödjek". Ezt egyértelműen provokációnak éreztem, amellyel vélhetően erőszakos válaszütemet akarta elérni a rendőr. Én annyit válaszoltam, hogy ez előtt sem lökdösődtem és ez után sem fogok, majd mentünk tovább a lépcsőn az udvarra, ahol újabb néhány rendőr állt. Az igazolványom mindvégig a vezető beosztású rendőrnél volt, aki az adataimat egy gépben lekérte, majd visszaadta az igazolványomat és utasította egy kollégáját, hogy motozzon meg. Ekkor újra megkérdeztem őket ennek okáról, valamint szolgálati helyükről. Utóbbira a BP. VI. ker rendőrkapitányságot mondták, bár többen a készenléti rendőrség jelvényét viselték a vállukon. A motozás okát nem jelölték meg. A falhoz állítva ruházatátvizsgálás történt, valamint a zsebeimben található tárgyakat is megvizsgálták, majd közölték, hogy végeztek. Ezután két, az intézkedésben résztvevő rendőr nevét írtam fel: G. P., Sz. B., majd arrébb álltam és megpróbáltam kapcsolatba kerülni a barátaimmal, akiket szintén valamilyen rendőri intézkedés alá vontak. Az elmondottakat N. Sz. látta, a motozáson kívüli eseményeket M. G., mindkettőjük idézési címe: 1xxx Budapest

xxxxxxxxxxx. Az esetről készült felvétel interneten is elérhető a [xxxxxxxxxxx](#) címen, a konkrét eset egy része xxxx percnél található.”

II. Rendőri jogsértések

1. *Az intézkedés alapjául szolgáló jogszabályi felhatalmazás sérti az Emberi Jogok Európai Egyezményét, ami egyben az intézkedés egyezményesértését is eredményezi*

Tekintettel arra, hogy a panasz tárgyává tett jogszabályi rendelkezések jelenleg érvényes és hatályos szabályok, azok egyezményesértő jellege mellett érveket indokoltnak tartom rendkívül részletesen kifejteni, külön felhívva a figyelmet arra, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága a hasonló brit szabályozás egyezményesértő minőségének egyhangú megállapítása során számos olyan szempontot mérlegelt, amelyet figyelembe kell venni az eset értékelésekor. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának döntésétől eltérő következtetésre csak akkor lehet jutni, ha a magyar és a brit szabályozás között olyan releváns különbséget mutatunk ki, amelyek miatt a felhívott precedens nem alkalmazható. Alább indokolt álláspontom szerint ilyen különbségre nem lehet rámutatni.

1.1 Az irányadó strasbourgi precedens részletes ismertetése

a) *A kérelem alapjául, analógiaként felhívott jogeset*

Az igazoltatás tárgyában hozott legutolsó döntés a *Gillan and Quinton v. The United Kingdom*¹ volt, amelyben a Bíróság a brit szabályozás egyik rendelkezésének értékelését végezte el.

Az eljárás során vizsgált eset lényege az volt, hogy 2003. szeptember 9-12. között Londonban rendezték meg a Védelmi Rendszerek és Felszerelések Nemzetközi Kiállítását, amely ellen a környéken több tüntetést is szerveztek. Az első napon az egyik kérelmező biciklivel a tüntetések helyszínére ment, amikor két rendőr megállította, igazoltatta és átvizsgálta a ruházatát a terrorizmusról szóló 2000. évi törvény 44. szakasza alapján, mert olyan tárgyakat kerestek nála, melyeket terrorizmussal kapcsolatos tevékenységhez lehet felhasználni. Semmilyen birtokban jogszerűen nem tartható vagy közveszélyes tárgyat nem találtak az intézkedő rendőrök a kérelmezőnél, és kb. húsz perc múlva tovább is engedték. A másik kérelmező egy újságíró volt, akivel hasonló történt még aznap, pedig ő újságíró igazolványát is felmutatta a rendőröknek az intézkedés kezdetén. A kérelmezők az intézkedés bírósági felülvizsgálatát kérték, többek között azt állítva, hogy az annak alapjául szolgáló felhatalmazás aránytalanul korlátozza az Egyezmény 5., 8., 9., 10. és 11. Cikkeiben biztosított jogait. A jogorvoslatok nem vezettek eredményre, a brit bíróság lényegében elfogadta azt

¹ *Gillan and Quinton v. The United Kingdom*, (Application no. 4158/05), 2010. január 12.

az érvelést, hogy a terrorizmus által jelentetett fenyegetés indokolja azt, hogy a fő szabálytól eltérően – amikor is kizárólag valamilyen jogellenes magatartás ésszerű gyanúja (*reasonable suspicion*) lehet az intézkedés alapja – minden különösebb ok nélkül lehessen (a magyar terminológia szerint)² igazoltatni és az intézkedés alá vont személy ruházatát átvizsgálni, feltéve, hogy a természetében általánosabb felhatalmazással való visszaéléssel szemben vannak garanciák.³ A fellebbviteli bíróság 2004-ben hozott ítéletében úgy foglalt állást, hogy ha történt is valamikor jogsértés a felhatalmazás miatt, annak oka nem a szabályozás egyezményrel összeegyeztethetetlen volta, hanem a hatáskör gyakorlásának konkrét módja volt.⁴ A kérelmezők beadványukban amellet érveltek, hogy a teljes szabályozási koncepció összeegyeztethetetlen az Egyezmény előírásaival, így a Bíróságnak nem is a konkrét ügyben megvalósult történeti tényállást kell megítélnie, hanem magát a brit szabályozást, a „44”-es szakasz alapján végrehajtott igazoltatások jogi hátterét. A Bíróság elfogadta ezt az álláspontot, majd megvizsgálta, hogy a tárgyalt intézkedés mely egyezményes jogokat korlátoz, illetve sért.

b) *Az esetben vizsgált 44-es szakasz tartalma*

(1) Ezen szakasz alapján adott felhatalmazás feljogosít minden egyenruhás rendőrt arra, hogy járművet állítson meg a felhatalmazásban megjelölt területen, és átvizsgálja

- a járművet,
- annak vezetőjét,
- annak utasait,
- bármit, ami a járműben vagy a járművön van, illetve ami a jármű vezetőjénél vagy utasánál található.

(2) Ezen szakasz alapján adott felhatalmazás feljogosít minden egyenruhás rendőrt arra, hogy gyalogost állítson meg és átvizsgálja őket a felhatalmazásban megjelölt területen és átvizsgálja a gyalogost, illetve az általa birtokolt tárgyakat.

² Kétségtelen, hogy a *stop and search* nem feleltethető meg maradéktalanul a magyar igazoltatásnak, hiszen itt pl. szükségszerűen az intézkedéssel jár együtt a ruházat átvizsgálása is, s a „sima” igazoltatásnak jobban megfelel a *stop and account*-nak nevezett brit intézmény, számos eltérés kimutatható a rögzített adatok köre és az eljárás technikai végrehajtása között is. Azonban mind a magyar nyelven történő értelmezhetőség igénye, mind a szakmai megfontolások alátámasztják ezen terminológia használatát. Magyar jogi nyelven magyar jogi fogalmak használata indokolt, s a két intézkedés esetében végülis ugyanarról van szó: az állampolgárt a rendőr megállítja, kérdést tehet fel neki, ha további intézkedésre okot adó körülményt tapasztal, akkor azt megteszi, ellenkező esetben pedig szabadon elengedi az intézkedés alá vont személyt, s mindezzel párhuzamosan átvizsgál(hat)ja a ruházatát is

³ Az intézkedést csak meghatározott céllal, meghatározott ideig, meghatározott területen lehet csak alkalmazni egy magas beosztású rendőr (*senior officer*) által adott, és a Belügyminisztérium által jóváhagyott engedélyt alapján. A támadott intézkedés legközelebbi magyar megfelelője a fokozott ellenőrzés.

⁴ ([2004] EWCA Civ 1067, 2004. július 29. 2006 márciusában a Lordok Háza is elutasította a jogorvoslatot: (2006) UKHL 12.

(3) Az (1)-(2) bekezdésekben meghatározott felhatalmazást csak akkor lehet kiadni, ha az arra jogosult úgy véli, hogy az hasznos (*expedient*) terrorista cselekmények megakadályozására.

A negyedik bekezdés meghatározza, hogy milyen beosztású rendőr adhat ki ilyen felhatalmazás, kb. a magyar kerületi-városi parancsnoknak felel meg a brit szabály. A 46. szakasz értelmében az ilyen felhatalmazásról értesíteni kell a belügyminisztert ésszerű időn belül, amit a miniszter vagy jóváhagy 48 órán belül, vagy a felhatalmazás hatályát veszti. Az intézkedés 28 napig tarthat, ami folyamatosan megújítható. A miniszter a felhatalmazás idejét csökkentheti, de nem növelheti, a felhatalmazással érintett területet sem változtathatja meg.

A szabály értelme, hogy a felhatalmazással érintett területen és időben a rendőr bárkit igazoltathat és vizsgálhatja át a ruházatát, pusztán “megérzésre” (*hunch*) vagy intuíción alapozva, nem szükséges semmilyen jogellenes cselekményre vonatkozó ésszerű gyanúval rendelkezni az intézkedés alá vont személlyel kapcsolatban, ami fő szabály szerint feltétele az intézkedés jogszerűségének, pusztán annyi kell, hogy az intézkedést olyan tárgyak felkutatása céljából foganasítsák, amely terrorizmussal kapcsolatban felhasználható.

c) A brit hatóságok előtti eljárásban felmerült fontosabb érvek

Jelen panaszban kérelmező képviselője fontosnak tartja, hogy az ismertetett ügyben felmerült, a szabályozás egyezményrel összeegyeztethető volta mellett szóló lényeges érveket ismertesse. Ugyanis fontos észben tartani, hogy amikor az Emberi Jogok Európai Bírósága a szabályt egyezményesértőnek találta, akkor mindezeket az érveket is figyelembe vette és mérlegelte.

A kérelmezők állítása az volt, hogy a szabály nem felel meg az „*in accordance with law*”, vagyis a joguralom követelményeinek, mert a szabály tartalmilag nem felel meg a jogi előírásokkal szemben támasztott követelményeknek.

Az állandó strasbourgi gyakorlat szerint egy akkor tekinthető jogi minőségűnek – függetlenül attól, hogy formálisan érvényes jogként van-e tételezve a részes állam jogrendjében -, ha megfelel az alábbi feltételeknek:⁵

- a) a szabálynak kihirdetett, formálisan érvényes szabálynak kell lennie,
- b) a szabálynak megfelelően hozzáférhetőnek kell lennie,
- c) a szabály alkalmazásának megfelelően előreláthatónak kell lennie,
- d) a szabályban használt fogalmak nem lehet olyanok, amelyek praktikusán korlátlan vagy ellenőrizhetetlen hatalmat ruháznak a végrehajtó hatalomra,
- e) a visszaéléssel szemben hatékony intézményes biztosítéknak kell lennie.⁶

⁵ *Malone v. the United Kingdom* (8691/79) 1984. augusztus 2. para 67.

⁶ Kérelmező képviselője itt utal arra, hogy a jogállamiság lényegét képező jogbiztonság követelményéből ugyanilyen normatív következtetésekre jutunk.

Az általánostól – vagy az intézkedéshez jogsértés ésszerű gyanúját követelő szabálytól – eltérő felhatalmazás indoka a kormány által előadottak szerint az, hogy a Parlament úgy ítélte meg, hogy az aktuálisan a nemzetközi terrorizmus és a disszidens ír terroristák által jelentett fenyegetés olyan mértékű, hogy el kell fogadni azt, hogy a rendőrség a terrorizmussal kapcsolatba hozható tárgyak kutatása érdekében igazoltathat és ruházatot vizsgálhat át. A konkrét esetben a fegyveres tárgyú kiállítás helyszíne ésszerűen indokolta a fokozott ellenőrzést, mert az egy támadás szimbolikus célpontja is lehetett volna.

Ami a szabály tartalmi értelemben vett jogszerűségét illeti, a Lordok Háza előtti eljárásban Lord Bingham a következőket fejtette ki. A szabály alapján tizenegy korlátot ismertetett, ami biztosítja, hogy azt előrelátható alkalmazzák majd, és a szabály alapján végrehajtott, de jogellenes intézkedések ellen a panaszosok jogorvoslattal fordulhassanak, ezek a következők:

1. A felhatalmazást csak akkor lehet kiadni, ha azt hasznosnak tartják a terrorista cselekmények megelőzése céljából.
2. A felhatalmazást magas rangú rendőr adhatja ki.
3. A felhatalmazással érintett terület legfeljebb az azt kiadó rendőrség illetékességi területére terjedhet ki.
4. A felhatalmazás legfeljebb 28 napig szólhat.
5. Az intézkedésről haladéktalanul értesíteni kell a belügyminisztert.
6. Az intézkedés hatályát veszti, ha azt 48 órán belül nem hagyja jóvá a miniszter.
7. A miniszter csökkentheti a felhatalmazás időbeli hatályát.
8. Egy megújított felhatalmazásra ugyanezek a szabályok vonatkoznak, vagyis az formálisan nem lehet automatikus.
9. A felhatalmazás alapján kizárólag terrorizmussal összefüggésben használható tárgyak keresése céljából lehet intézkedni.
10. A Parlament döntése alapján a szabály alkalmazásának gyakorlatáról évente jelentést kell tenni.
11. A szabály jogellenes alkalmazása esetén a felhatalmazás kiadója vagy az az alapján intézkedő rendőr ellen is lehet panaszt tenni és jogellenesség esetén kártérítést kérni.

A kérelmezők azon állítására, hogy a fenti korlátok nem jelentettek semmilyen valódi korlátozást a hatáskör gyakorlásával szemben, mivel azt éveken keresztül folyamatosan elrendelték London egész területére, Lord Bingham azzal érvelt, hogy a Parlament éppen azért nem adott hosszabb időre elrendelhető felhatalmazásra jogot a rendőrségnek, hogy minden esetben végig kell járni a fent ismertetett utat, és azt végig is járták minden esetben. Az, hogy minden esetben indokoltnak találták a felhatalmazás hatályban tartását, a

terrorizmus veszély indokolja, és nem az eljárás felületes, automatizált volta. A szabályozás alapján a hatóságok magatartása előrelátható is Lord Bingham álláspontja szerint, hiszen a törvény nyilvános, és ugyan a felhatalmazást, illetve annak indokait nem hozzák nyilvánosságra, de az intézkedés során mindenkivel közölni annak célját, és bár nem kell ésszerű gyanúval rendelkezni az intézkedés előtt az intézkedés alá vont személy jogellenes magatartása kapcsán, ezt a szabály nem lehet úgy értelmezni, hogy olyanokat is igazoltassanak, akik nyilvánvalóan nem terrorista gyanús személyek. A szabály célja pusztán az, hogy ne riassza el a rendőrt – a jogellenes intézkedés miatt indítható panasz és fegyelemi eljárástól tartva – olyan esetben az intézkedéstől, amikor az ésszerű gyanút nem tudja demonstrálni. Ezt külön megerősíti az intézkedési szabályzat (*Code of Practice*), ami ezen hatáskör alkalmazására vonatkozóan világossá teszi, hogy ok nélkül, vagy éppen diszkriminatívan a hatáskört gyakorolni nem lehet. Végül azt is megjegyezték, hogy a normaszöveg pontosságának mértékével szembeni elvárás igazodik a beavatkozás súlyához, vagyis minél súlyosabb jogkorlátozást tesz lehetővé egy szabály, annál pontosabbnak kell lennie. Az igazoltatás és a ruházat átvizsgálás pedig kétségtelenül – a brit eljárásban senki által nem vitatottan - érinti a 8. cikkben biztosított privát szférához való jogot, de relatíve kis mértékben, így a szabály alkalmazása előreláthatóságának alacsonyok foka ezzel arányban áll.

d) *Az Emberi Jogok Európai Bíróságának egyhangú, marasztaló ítélete*

1. Az érintett egyezményes alapjogok

A Bíróság két alapjogok érintettségét vizsgálta, az egyik az 5. cikkben foglalt személyi szabadsághoz való jog, a másik a 8. cikkben foglalt magánélethez, privát szférához való jog.

i) *Személyi szabadsághoz való jog*

A Bíróság e tekintetben nem foglalt állás, de azt kimondta (57. pont), hogy bár az intézkedés rövid ideig tartott, az alatt a kérelmezők teljesen meg voltak fosztva a szabadságuktól, nem távozhattak, köteles voltak magukat alávetni az intézkedésnek, és engedetlenség esetén őrizetbe lettek volna vehetők, és bűncselekményt is követtek volna el, amelyért szabadságvesztés büntetés is kiszabható. Ez pedig „indikatív az 5. cikk (1) bekezdésben meghatározott szabadságtól megfosztás megvalósulása tekintetében”.

ii) *Privát szférához való jog*

A *Foka v Turkey* (No. 28940/95) ügyben kimondta a Bíróság, hogy a személyek bármely hatóság által átkutatása, átvizsgálása a magánszférába való beavatkozásnak minősül (85. pont) A Bíróság szerint az a tény, hogy a konkrét esetben az intézkedésre nem a magánszférában (lakás), hanem nyilvános térben került sor, csak fokozza a beavatkozás mértékét, mert az

intézkedés alá vont személy számára a vele szemben – ok nélkül – foganatosított intézkedés megalázó és zavarba ejtő lehet. Ez fokozottan igaz akkor, ha olyan intim, személyes tárgy kerül elő az átvizsgálás során, amely jogszerűen tartható birtokban, de közszemlére vagy más általi megismerhetőségnek az ember önként nem teszi ki.

Itt fontos megjegyezni, hogy a *Gillan and Quinton* döntésben erre nem tér ki a Bíróság – mert nem szükséges, de egyértelmű, hogy az igazoltatás önmagában a privát szférába történő beavatkozást jelenti, ha azt személyes adatok rögzítése kíséri. Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 8. Cikke védi a magánszférát,⁷ amely a Bíróság értelmezése szerint kiterjed a személyes adatok jogellenes kezelésével szembeni védelemre is, függetlenül attól, hogy az adat a hagyományos értelemben vett intimszférával kapcsolatos, vagy sem.⁸ Az értelmezést a Bíróság azzal is indokolta, hogy ez áll összhangban az egyének védelméről a személyes adatok gépi feldolgozása során, Strasbourgban, 1981. január 28. napján kelt Egyezmény definíciójával, melynek 2. Cikke értelmében személyes adat „bármely információ, amely egy azonosított vagy azonosítható egyénre vonatkozik”. Az EJE az is megállapította, hogy egy adott egyén etnikai hovatartozásával kapcsolatos információ is a 8. Cikk által védelt magánszféra része, és önmagában az adat tárolása is a magánélethez való jog korlátozásának minősül, a korlátozás ténye szempontjából irreleváns az is, hogy az adatot felhasználják-e a tárolást követően bármilyen célból.⁹

Miután megállapította a Bíróság, hogy az intézkedés egyezményes jog korlátozását valósítja meg, azt vizsgálta meg, hogy a beavatkozásra törvényben meghatározott eljárásban (a joguralom alapvető követelményeivel összhangban) került-e sor.¹⁰ A fent ismertetett öt elemből álló teszttel kapcsolatban a következőt állapította meg.

Az a) és b) pontban foglaltaknak kétségtelenül eleget tesz a szabályozás, a c)-d) pontok tekintetében a Kormány szerint világosan fogalmaz a tárgyalt rendelkezés a tekintetben, hogy milyen feltételek mellett és hogyan lehet igazoltatást és ruházat átvizsgálást végrehajtani, ráadásul jogorvoslat is rendelkezésre áll az intézkedést jogsértőnek tartó állampolgárok számára.

A Bíróság azonban nem értett egyet ezzel. **Álláspontja szerint a törvény azon megfogalmazása, hogy az arra felhatalmazott rendőr bárkit igazoltathat, ha azt**

⁷ Mindenkinnek joga van arra, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tiszteletben tartsák.

⁸ *Rotaru v Romania* (2841/95), 2000. május, 43. pont

⁹ *S and Marper v United Kingdom*, 2008. december 4. 66-67. pontok

¹⁰ Itt a hivatalos magyar fordítást követem, amely azonban félrevezető, a teszt eredeti angol megfelelője: *in accordance with the law*, amely a joguralom alapvető elveinek gyűjtőfogalmaként funkcionál a Bíróság terminológiájában, figyelemmel arra is, hogy a *rule of law* fogalmát az Egyezmény preambuluma kifejezetten is tartalmazza.

hasznosnak (*expedient*) tartja, nem jelent többet, mint azt, hogy az intézkedésnek „előnyösnek” (*advantageous*) kell lennie. Ez pedig nem jelenti azt, hogy annak szükségesnek is (*necessary*) kell lennie abban az értelemben, ahogy azt a Bíróság az emberi jogok korlátozásával kapcsolatban megköveteli. Így a vizsgált szabályozás fényében az intézkedő rendőrnek nem is kell az arányosság kérdésében mérlegelnie. További hibája a szabályozásnak a Bíróság megítélése szerint, hogy annak ellenére, hogy a gyanú hiányában végezhető igazoltatásokra engedélyt adó döntés elleni bírói jogorvoslat lehetősége biztosított, a törvényi felhatalmazás terjedelme (*width*) olyan széles, hogy a kérelmezők súlyos akadályokba ütköznenek, ha azt próbálnák bizonyítani, hogy a jóváhagyás túlterjeszkedik a törvényi felhatalmazás keretein (*ultra vires*) vagy éppenséggel hatalommal való visszaélést (*abuse of power*) valósít meg. A felhatalmazás korlátlanságát mi sem bizonyítja jobban mint az a tény, hogy a szabályozás bevezetése óta szakadatlanul fennállt a lehetősége a „44”-es szabály alapján az igazoltatások végrehajtására.

A törvényi szabályozás által adott felhatalmazás parttalanságának másik aspektusa a konkrét szituációban eljáró rendőr intézkedésével szemben támasztott objektív követelményének teljes hiánya. A szabályozás ugyanis lényegében csak az intézkedés végrehajtásának módjával kapcsolatos rendelkezéseket tartalmaz, azonban az alapjával (*ground*) nem. Mint azt a Lordok Háza is egyértelműen lefektette, a vizsgált esetben azt a döntést, hogy kit is vonjon intézkedés alá a rendőr, a szakmai intuíció vagy sugallat (*hunch*) alapján kell meghoznia, még azt sem követeli meg a szabályozás kifejezetten, hogy az intézkedő rendőr szubjektíven bármit feltételezzon az intézkedés alá vont személyről. Az az egyetlen feltétel, hogy olyan tárgy feltalálása az intézkedés legitim célja, amelyet terrorizmussal kapcsolatban használni lehet, túl széles kategória, mert számtalan, egyébként jogszerűen birtokban tartható tárgy is felhasználható terrorizmussal kapcsolatos tevékenységre,¹¹ sőt, mivel az intézkedés célja ilyen tárgyak keresése, nem is szükséges a rendőrnek azt feltételeznie, hogy az intézkedés alá vont személy azt magánál tartja.

Mindezzel kapcsolatban a Bíróság meglehetősen tartotta az eljárás során ismertetett statisztikai bizonyítékokat is. 2004/5-ben az Igazságügyi Minisztérium 33.177, 2005/6-ban 44.545, 2006/7-ben 37.000, és 2007/8-ban 117.278 igazoltatást hajtottak végre a vizsgált szabályozás alapján biztosított hatáskörben, ugyanakkor a 2007-es jelentésében Lord Carlile arról számolt be, terrorizmussal kapcsolatos őrizetbe vételre nem került sor a „44”-es szabály alapján végrehajtott igazoltatásokat követően, a sok ezer intézkedés egyetlen alkalommal

¹¹ *Ad absurdum* ilyen a pénz is, hiszen egy terroristának is kell pl. ennie, az étel megvásárlásához pénz kell.

sem tárt fel terrorizmussal kapcsolatos bűncselekményt.¹² Lord Carlile 2008-as jelentése pedig számos olyan egyedi esetet mutat be, amelyben az igazoltatott személy profilja olyan távol állt bármilyen ismert terrorista leírástól, hogy reálisan mérlegelve semmi esélye nem lehetett annak, hogy az illető bármi köze legyen a terrorizmushoz.

A Bíróság álláspontja mindezek miatt az volt, hogy a szabályozás magában hordozza az önkényes jogalkalmazás reális veszélyét. S bár az eset nem érint fekete vagy az ázsiai kérelmezőket, az ilyen hatáskör diszkriminatív alkalmazásának veszélye **nagyon is valóságos**. A rendelkezésre álló statisztikák ugyanis azt mutatják, a fekete és az ázsiai származású személyekkel szemben aránytalanul nagy mértékben alkalmazzák a vizsgált intézkedést.¹³ Sőt, arról is beszámolt a gyakorlat független értékelését végző Lord Carlile, hogy pusztán az etnikai aránytalanságok kiküszöbölése céljából is történtek igazoltatások, ami pedig a többségi lakosság 10. és 11. Cikkben biztosított jogainak indokolatlan korlátozását eredményezheti.

A Bíróság a fentiek fényében úgy ítélte meg, hogy a vizsgált szabályozás nem felel meg a joguralomból fakadóan a jogszabályokkal szemben támasztott követelményeknek, és megállapította az Egyezmény 8. Cikkének megsértését.

A fokozott ellenőrzés magyar szabályainak értékelése a *Gillan and Quinton* ügyben hozott döntés fényében

A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény az igazoltatást és a fokozott ellenőrzést a következőképpen szabályozza:

29. § (1) A rendőr a feladata ellátása során

- a) igazoltathatja azt, akinek a személyazonosságát a közrend, a közbiztonság védelme érdekében, bűnmegelőzési vagy bűnüldözési célból, a tartózkodása jogszerűségének megállapítása céljából, közlekedésrendészeti ellenőrzés során, továbbá az igazoltatott vagy más természetes, illetve jogi személy és egyéb szervezet jogainak védelme érdekében kell megállapítani,
- b) az igazoltatott személyt lakcímének, tartózkodási helyének - az igazoltatott választása szerint - a lakcímet igazoló hatósági igazolvánnyal vagy más alkalmas dokumentummal történő igazolására, vagy a lakcímre, tartózkodási helyre vonatkozó nyilatkozattételre kérheti fel, valamint
- c) amennyiben a 24/A. § (1) bekezdésében meghatározott személy felkérése alapján igazoltat, úgy az igazoltatott személyt a b) pontban megjelölt adatok igazolására, vagy ezen adatokra vonatkozó nyilatkozattételre kéri fel.

¹² Ezt a kritikát érdemes észben tartani, amikor az USA-beli „pretextual stops” kérdéskörét vizsgáljuk.

¹³ Lásd *Gillan and Quinton v. The United Kingdom* döntés 85. pontját. Ez a megjegyzés irányadó lehet később az igazoltatások és az etnikai profilalkotás jelenségét támadó kérelemnek, hiszen a Bíróság lényegében arra irányuló kérés nélkül jelezte, hogy megítélése szerint a széles diszkrimináció is elősegítette az intézményes diszkrimináció elterjedését Nagy-Britanniában.

- (2) Az igazoltatott köteles a személyazonosító adatait hitelt érdemlően igazolni. A személyazonosságot - a személyazonosító igazolványon túl - minden olyan hatósági igazolvány igazolja, amely tartalmazza a személyazonosításhoz szükséges adatokat. Az igazoltatott kizárólag ezen okmányok egyikének bemutatására kötelezhető. A rendőr más jelen lévő, ismert személyazonosságú személy közlését is elfogadhatja igazolásként.
- (3) Ha további intézkedéshez, eljáráshoz szükséges, vagy egyéb körülmények ezt indokolják, az igazoltatás során rögzíteni kell az igazoltatott személyazonosító adatait, az igazolvány sorozatát és számát, az igazoltatás helyét, idejét és okát, valamint - az (1) bekezdés b) pontjában meghatározott felkérés teljesítése esetén - az igazoltatott személy lakóhelyét, tartózkodási helyét.
- (4) A személyazonosság igazolásának megtagadása esetén az igazoltatott a személyazonosság megállapítása céljából feltartóztatható, a személyazonosság megállapításának sikertelensége esetén előállítható, ha a személyazonosítás megállapítása más módon nem biztosítható, a személyazonosság megállapítása céljából az igazoltatottól ujjnyomat vehető, az igazoltatottól fényképfelvétel készíthető, továbbá a külső testi jegyek észlelés és mérés alapján rögzíthetők.
- (5) A igazoltatás vagy a személyazonosság megállapításának sikertelensége esetén az előállítás csak a személyazonosság megállapításához szükséges ideig tarthat.
- (6) A rendőr az igazoltatott személy ruházatát, járművét átvizsgálhatja, ha azt a személyazonosság megállapítása, a közrendet, a közbiztonságot fenyegető veszély elhárítása, bűncselekmény vagy szabálysértés elkövetésének gyanúja szükségessé teszi.
- (7) Az igazoltatás során rögzített adatokat - kivéve, ha ezek büntető- vagy szabálysértési eljárásban kerülnek felhasználásra - az intézkedés befejezését követő száznolcvanadik napon meg kell semmisíteni. Ez a rendelkezés nem vonatkozik a 24. § (4) bekezdése szerinti igazoltatás során rögzített adatok 24. § (5) bekezdésében meghatározott törlési idejére.

Fokozott ellenőrzés, ruházat, csomag és jármű átvizsgálása

30. § (1) A rendőrség a bűncselekmény elkövetőjének elfogása és előállítása, vagy a közbiztonságot veszélyeztető cselekmény vagy esemény megelőzése, megakadályozása érdekében a rendőri szerv vezetője által meghatározott nyilvános helyen vagy a közterület kijelölt részén az oda belépőket vagy az ott tartózkodókat igazoltathatja.

(2) A rendőrség az (1) bekezdésben írt cél elérése érdekében épületet, építményt, helyszínt, csomagot és járművet átvizsgálhat.

(3) A rendőrség a rendezvény, az esemény, továbbá a közlekedés biztonságát, a közterület rendjét veszélyeztető jogellenes cselekmény megelőzése, megakadályozása érdekében a rendőri szerv vezetője által meghatározott területre belépők és az ott tartózkodók ruházatát és járművét átvizsgálhatja, illetőleg az üzemeltető által előírt feltételek megtartását ellenőrizheti, a közbiztonságra veszélyt jelentő anyagokat, eszközöket lefoglalhatja, illetőleg azoknak a rendezvény, esemény helyszínére való bevitelét megtilthatja.

(4) A rendőrség a nyilvános forgalom számára nyitva álló helyen őrizetlenül hagyott, a közbiztonságra veszélyt jelentő tárgyat szükség esetén az elvárható gondossággal eltávolíthatja, megsemmisítheti.

31. § (1) Akivel szemben személyi szabadságot korlátozó intézkedést foganatosítanak, annak ruházatát a rendőr a támadásra vagy az önveszély okozására alkalmas tárgy elvétele végett, előzetes figyelmeztetés után átvizsgálhatja.

(2) A ruházat átvizsgálását - halaszthatatlan eset kivételével - az intézkedés alá vonttal azonos nemű személy végezheti. Az intézkedés nem történhet szeméremszértlő módon.

A rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet a fokozott ellenőrzésről a következőket tartalmazza:

22. Fokozott ellenőrzés

26. § (1) A fokozott ellenőrzés összehangolt és koncentrált rendőri szolgálati tevékenység, amelynek során a rendőrhatalóság illetékességi területét vagy annak egy részét lezárják, és az ott tartózkodókat igazoltatják.

(2) Fokozott ellenőrzés végrehajtását

a) az ország egész területén vagy több megye illetékességi területén az országos rendőrfőkapitány, a bűnügyi főigazgató, a rendészeti főigazgató,

b) illetékességi területén a rendőrfőkapitány, a bűnügyi igazgató, a rendészeti igazgató, a Budapesti Rendőr-főkapitányság illetékességi területén a bűnügyi vagy a rendészeti helyettes, a rendőrkapitány vagy az ügyeletvezető, a határrendészeti kirendeltség vezetője, továbbá

c) a hatáskörük szerint ellátott speciális feladatok végrehajtása során a Repülőtéri Rendőr Igazgatóság igazgatója, a Készenléti Rendőrség parancsnoka vagy a Terrorelhárítási Központ főigazgatója rendelheti el.

(3) A (2) bekezdésben meghatározottaknak megfelelően az államhatár őrzése (a továbbiakban: határőrizet), a határforgalom ellenőrzése és az államhatár rendjének fenntartása érdekében fokozott ellenőrzést rendelhet el az országos rendőrfőkapitány, a rendészeti főigazgató, a rendészeti igazgató, a rendőrkapitány, a határrendészeti kirendeltség vezetője és a Repülőtéri Rendőr Igazgatóság igazgatója.

(4) A tervezett fokozott ellenőrzést a jogosult vezető előzetesen szükség szerint, az elrendeltet pedig a végrehajtását követően szolgálati előjárójának jelenti.

A szabályozásból következik, hogy a fokozott ellenőrzés elrendelése esetén az intézkedéssel érintett területen tartózkodókat a rendőrök a törvényben meghatározott okból illetve célból igazoltathatják, ruházatukat átvizsgálhatják. . Azt, hogy mikor, hol rendeltek el fokozott ellenőrzést, nem kell nyilvánosságra hozni, az intézkedés indokait sem (vagyis azt, hogy egy fokozott ellenőrzés milyen módon és milyen tények alapján igazoltan segíti elő az intézkedés törvényben meghatározott céljának megvalósulását). De ha mindezek tudná is az állampolgár, **a fokozott ellenőrzéssel szemben jogorvoslattel nem élhet az állampolgár a Független Rendészeti Panasztestület állandó gyakorlata szerint, mivel amíg az elrendelt fokozott ellenőrzés alapján konkrétan nem fogatosítanak intézkedést, addig az nem érinti jogát vagy jogos érdekét, ami az Rtv. 92. §-ában meghatározott feltétele a panasz tételének.**

A gyakorlat árulkodó a tekintetben, hogy mennyire nincs korlátja a fokozott ellenőrzés elrendelhetőségének. 2013. április elsejétől legkésőbb július végéig fokozott ellenőrzést

rendelt el az egész ország területére az országos rendőrfőkapitány.¹⁴ A rendőrségi honlapon olvasható közlemény szerint Papp Károly vezérőrnagy a szükséges ideig, de legkésőbb július 31-én éjfélig rendelte el a fokozott ellenőrzést, amelynek célja az illegális migrációval kapcsolatos rendőri feladatok végrehajtása, a lakosság biztonságérzetének javítása, a települések közbiztonságának megszilárdítása, valamint a közterületen elkövetett bűncselekmények és szabálysértések visszaszorítása. Látható, hogy az elrendelés nyilvánosságra hozott indoka közül több köszönő viszonyban sincs a legális céllal, bármilyen indok nélküli igazoltatás és nyilvános ruházat átvizsgálás lesz jogszerű érzület-javítás céljából.

Nehéz helyzetben van ilyen szabályozás keretei között az állampolgár, aki meg szeretné tudni, hogy mikor intézkedhet vele szemben egy rendőr, és akkor is, ha egy konkrét intézkedés jogellenességét szeretné kimutatni. Azt, hogy mikor hol rendeltek el fokozott ellenőrzést nem tudja, de adott esetben az sem segít, ha erről van információ, ha az olyan, hogy hónapokig az egész ország területen lehet indok nélkül igazoltatni. **A konkrét intézkedés soha nem lehet jogellenes, hiszen a szabályozásból fakadóan nem kell, hogy annak oka legyen** (az idézett BM rendelet értelmében a fokozott ellenőrzéssel érintett területen tartózkodókat igazoltatják, nem igazoltathatják), **de ha kellene is, a felsorolt legális célok olyan absztraktak, hogy azok fenn nem állást igazolni nem lehet, és az is biztos, hogy semmilyen szükségesség/arányosság teszt nem következik belőlük. A fokozott ellenőrzés indokolatlanságát pedig szinte lehetetlen bizonyítani, hiszen a körözött személy elfogására való hipotetikus alkalmasság mindig fennáll: mielőtt igazoltatnának valakit, a rendőr nem tudhatja, hogy az illetőt körözik-e** (hacsak nincs róla fénykép, ami a magyar rendőri gyakorlatban atipikus), **ezért egy személy létezése önmagában oka az igazoltatásnak – bárki állhat körözés alatt. Ugyanígy, ruházat átvizsgálása előtt nem lehet tudni, hogy az intézkedés alá vont személy tart-e magánál közbiztonságra veszélyes eszközt, ezért a szabályozás alapján a lehető legextrémebb eseteket kivéve** (valaki atlétában sétál és rövidnadrágban sétál) **soha nem lesz a hatályos szabályok fényében indokolatlan egy igazoltatás, de a ruházat átvizsgálása sem. Egyetlen konkrét példa sem ismeretes arra, hogy egy fokozott ellenőrzés elrendelését valaha bármely szerv jogellenesnek minősítette volna, ami önmagában bizonyítja, hogy nincs vele szemben hatékony jogorvoslat. A fokozott ellenőrzés alapján végrehajtott intézkedéssel szemben az előbbieket szerint szintén nincs hatékony jogorvoslat.**

Röviden: a hatályos magyar szabályozási környezetben senki nem tudhatja, hogy a rendőrség mikor, ilyen indokkal intézkedhet vele szemben az Emberi Jogok Európai Egyezményében

¹⁴ http://index.hu/belfold/2013/03/31/negyhonapos_fokozott_ellenorzes_kezdodik/

foglalt 5. és 8. cikk által garantált jogokat korlátozva, a rendőrség ezen jogok korlátozására vonatkozó hatásköre gyakorlatilag korlátlan, és a jogkorlátozással szemben nem is létezik hatékony jogorvoslat.

Összevetve a *Gillan and Quinton* ügygel a magyar szabályozás annyival rosszabb is, hogy ezt a hatáskört nem a terrorizmus elleni harc céljából biztosítják a rendőrségnek, hanem közrendvédelmi és normál bűnüldözési célból is, ami a brit szabályozásban kifejezetten kizárt volt. Így a korlátlan és hatékony jogorvoslattal nem támadható jogkorlátozás normatív szinten is a rendőrség mindennapi működésének szerves része. Mindezek miatt a velem szemben az egyezményesértő szabály alapján fogatosított igazoltatás és ruházat átvizsgálás emberi jogot sértő módon jogellenes volt.

2. *A fenti elvi jellegű panaszon túl a konkrét intézkedések kapcsán a következő panaszokat terjeszttem elő, mert a fenti események során a rendőrök az Rtv. több rendelkezését megszegték, ezzel megsértették ügyfelem alapvető jogait.*

a) Az Rtv. 20. § (1) és (2) bekezdései alapján: „A rendőrt az intézkedés során a) az egyenruhája és azon elhelyezett azonosító jelvénye vagy b) szolgálati igazolványa és azonosító jelvénye igazolja. A rendőr az intézkedés megkezdése előtt – ha az a rendőri intézkedés eredményességét veszélyezteti, az intézkedés befejezésekor – köteles nevét, azonosító számát, valamint az intézkedés tényét és célját szóban közölni. Az V. és VI. fejezetben foglalt intézkedések, illetve kényszerítő eszközök alkalmazását követően a rendőr köteles az intézkedés alá vont személyt tájékoztatni az e törvény szerinti panasz lehetőségéről és előterjesztésére nyitva álló határidőről.”

A tényállás leírásából látható, az intézkedő rendőrök az intézkedés megkezdése előtt nevüket, - egy kivételtől eltekintve - azonosító számukat nem adták meg, az intézkedés tényét és célját nem közölték, sőt, a felhívásra először megjelölt cél nem is szerepel az Rtv. által meghatározott igazoltatási célok között, másodsorú mondott cél (körözött személy elfogása) viszont vagy nem valós (ha igaz, hogy fokozott ellenőrzés keretében került sor az intézkedésre), vagy ha valós, akkor a rendőrségnek számot kell tudnia adni arról, hogy az esetben milyen objektív tények, indokok támasztották alá azt a gyanút, hogy én körözött személy lehetek, és ezért indokolt a személyazonosságom megállapítása. Az intézkedés végén a rendőrök nem közölték azt sem, hogy melyik szervnél, milyen határidőn belül milyen formában lehet jogorvoslattal élni. **Ezek a mulasztások és téves tájékoztatások összességében sértették az ügyfelem tisztességes eljáráshoz való jogát, mert nem tudhatta**

meg az intézkedés alapján, hogy milyen célból milyen jogalapon lefolytatott intézkedéssel szemben hol tud jogorvoslással élni, ami a tisztességes eljáráshoz való jog integráns részét képezi.

b) Ruházat átvizsgálásának jogellenességét megalapozó további szempontok

A ruházat átvizsgálása álláspontom szerint indokolatlan és retorziós célú volt. A Sirályban tartózkodókat általában nem vetették alá ennek az intézkedésnek, és engem is csak akkor, amikor a jogszabályokból fakadó kötelezettségeik teljesítésére szólítottam fel az intézkedő rendőröket. **Ez a megtorló, megfélemlítő jellegű intézkedés evidensen jogellenes, sérti a tisztességes eljáráshoz és a testi integritáshoz való jogot, hiszen nem legitim cél érdekében kerül sor annak keretében jogkorlátozásra.**

Ugyanakkor az sem világos, hogy melyik jogszabályban meghatározott ok indokolhatta az intézkedést. Az Rtv. 29. § (6) bekezdésében meghatározott célok (a közrendet, a közbiztonságot fenyegető veszély elhárítása, bűncselekmény vagy szabálysértés elkövetésének gyanúja) semmilyen objektív indok alapján nem álltak fenn, de a 30. § (1) bekezdésében meghatározott célok (bűnelkövető elfogása, előállítása, közbiztonságot veszélyeztető cselekmény megelőzése) sem állhattak fenn, hiszen az igazoltatást követően kiderült, hogy ügyfelem nem állt körözés alatt, közbiztonságot veszélyeztető cselekmény megelőzése céljából pedig nem világos, hogy mi okból volt szükséges a ruházat átvizsgálása. Ha a 31. § (1) bekezdése alapján az igazoltatást személyi szabadságot korlátozó intézkedésnek minősítjük, akkor sem volt oka a rendőrnek feltételezni azt, hogy ügyfelem támadásra vagy önvészély okozására alkalmas tárgyat tartott magánál. Így vagy ok nélkül, vagy retorzióként alkalmazták a ruházat átvizsgálását. Az első eset a strasbourgi esetjog fényében bizonyosan jogellenes, az utóbbi pedig a belső szabályok alapján is az.

Tisztelt Panasztestület!

A fent részletesen kifejtett álláspontom alapján kérem, hogy a panasznak helyt adni szíveskedjenek.

Kérem, hogy az panaszeljáráásban a tényállásban megnevezett tanúkat meghallgatni szíveskedjenek.

Ügyfelem nevében hozzájárulok, hogy amennyiben a Testület állásfoglalásában azt állapítja meg, hogy a panaszban foglalt intézkedés vagy cselekmény ügyfelem jogait nem vagy csak

csekély mértékben sérti, a Testület a panaszt további kivizsgálásra az eljárást fogantatosító rendőri szervhez tegye át.

Hozzájárulok ahhoz is ügyfelem nevében, hogy a Testület a panasz kivizsgálása alapján hozott állásfoglalását – a személyazonosító adatoktól megfosztva – honlapján közzétegye.

Budapest, 2013. április 18.

Tisztelettel:

.....

Dr. Tóth Balázs