

Magyar Helsinki Bizottság

## MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

[helsinki@helsinki.hu](mailto:helsinki@helsinki.hu)

[www.helsinki.hu](http://www.helsinki.hu)

**Prof. Dr. Szabó Máté,**  
**az alapvető jogok biztosa részére**  
**Alapvető Jogok Biztosának Hivatala**  
1387 Budapest, Pf. 40.  
[panasz@ajbh.hu](mailto:panasz@ajbh.hu)

Tárgy: jogszabály alaptörvény-ellenességének utólagos megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány kezdeményezése

### Tisztelt Alapvető Jogok Biztosa!

Alulírott dr. Pardavi Márta, mint a Magyar Helsinki Bizottság társelnöke kérem, hogy az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 2. § (3) bekezdésében foglalt hatásköre alapján szíveskedjen kezdeményezni az Alkotmánybíróságnál **a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) 30. és 31. §-ai, valamint a rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet (Rendelet) 26. §-a** Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálatát.

A hivatkozott jogszabályhelyek álláspontom szerint az alább kifejtett indokok miatt nincsenek összhangban az Alaptörvény rendelkezéseivel, ezért sértik a jogállamiság elvét [B] cikk (1) bekezdés], a méltósághoz való jogot [II. cikk], valamint a tisztességes eljáráshoz való jogot [XXVIII. cikk (1) bekezdés].

### I. Előzmény

Egy magánszemély idén tavasszal jogi segítséget kért a Magyar Helsinki Bizottságtól a vele szemben 2013. március 30-án hajnalban, a Budapest Király utca 50. szám alatt található, Sirály nevű közösségi térben foganatosított rendőri intézkedésekkel, illetve elkövetett rendőri mulasztással szembeni panaszának a Független Rendészeti Panasztestülethez való benyújtásához.

Az ügyfél elmondása alapján a történeti 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 tucatnál 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 elkezdték körbejárni a pincét, és igazoltatták a jelenlévőket. Az igazoltatásban részt vett legalább két olyan személy is, akik nem rendőrök voltak, magukat polgárőröknek mondták. 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, ezt furcsállottam, és még egyszer megkérdeztem, mi az ellenőrzés indoka. Erre ugyanaz a válasz érkezett. Ekkor elmondtam a*



Magyar Helsinki Bizottság

## MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

[helsinki@helsinki.hu](mailto:helsinki@helsinki.hu)

[www.helsinki.hu](http://www.helsinki.hu)

*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 interjúm 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 érttem, 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 téroró hiányára hivatkozott, amelynek a jelentőségét ugyan én nem érttem, 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 vezető lépcsőre léptem volna, az előttem menő rendőr megfordulás nélkül határozottan hátralépett, visszalökött, majd felszólított, hogy "Ne lökdösődjek". Ezt egyértelműen provokációnak éreztem, amellyel vélhetően erőszakos válaszreakciómat 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 vizsgáljon át. 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. Az átvizsgálás okát nem jelölték meg. A falhoz állítva ruházatátvizsgálás történt, valamint a zsebeimben található tárgyakat is megvizsgálták, majd közölték, hogy végeztek. (...)"*

Tekintettel arra, hogy a tényállásban leírt jogsértés alapja nem kizárólag a helytelen rendőri jogalkalmazás, hanem maga az Rtv. és a Rendelet fent hivatkozott rendelkezései, ezért a hasonló alapjogi visszasságok megakadályozás érdekében elengedhetetlennek tartjuk az Rtv. 30. és 31. §-ainak, valamint a Rendelet 26. §-ának alkotmánybírói felülvizsgálatát.

### II.

#### Támadott jogszabályi rendelkezések

##### **A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény:**

*„Fokozott ellenőrzés, ruházat, csomag és jármű átvizsgálása*

**30. § (1)** *A rendőrség a bűncselekmény elkövetőjének elfogása és előállítására, 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.*



Magyar Helsinki Bizottság

## MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

[helsinki@helsinki.hu](mailto:helsinki@helsinki.hu)

[www.helsinki.hu](http://www.helsinki.hu)

(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 őrzetlenül 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 szeméremszétséges módon.

### **A rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet:**

#### *„22. Fokozott ellenőrzés*

**26. § (1)** A fokozott ellenőrzés összehangolt és koncentrált rendőri szolgálati tevékenység, amelynek során a rendőrhatóság 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 bünyügyi főigazgató, a rendészeti főigazgató,

b) illetékességi területén a rendőrfőkapitány, a bünyügyi vagy a rendészeti rendőrfőkapitány-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 rendőrfőkapitány-helyettes, 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 elöljárójának jelenti.

### **III.**

#### **Indokolás**

Az Alkotmánybíróság a **13/2013. (VI. 17.) AB határozatban** az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezéseinek 5. pontjával kapcsolatban kimondta, hogy „[a]z Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálandó alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indokolásába történő beillesztése.” Az Alkotmánybíróságnak a 2012. december 31. napjáig hatályban volt Alkotmány alapján kialakult gyakorlata tehát továbbra is irányadónak tekinthető az alkotmányossági kérdések megítélésékor, ezért az AB gyakorlatában megszilárdult alapelvek és elvi élű megállapítások jelen beadvány szerkesztésekor is alapul szolgáltak.



Magyar Helsinki Bizottság

## MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

[helsinki@helsinki.hu](mailto:helsinki@helsinki.hu)

[www.helsinki.hu](http://www.helsinki.hu)

### i) A jogállamiság elvének sérelme

Az **Alaptörvény B) cikk (2) bekezdésében** megfogalmazott jogállamiság követelményének legfontosabb tartalmi eleme, hogy **a közhatalom gyakorlása legyen a jog alá rendelve**. A jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy **a közhatalommal rendelkező szervek csak a jog által meghatározott, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket** [56/1991. (XI. 8.) AB határozat]. Ennek eleme, hogy a jogalkalmazó hatóságok kizárólag a feladatkörükben eljárva csak azt és csak úgy tehetik meg, amire és ahogyan törvényi felhatalmazás alapján jogosultak. E felhatalmazás azonban meg kell feleljen a jogbiztonság követelményének: világosan meg kell határozni azokat a kereteket, amelyeket a hatóság nem léphet át; alkalmasnak kell lennie arra, hogy az annak alapján eljáró hatóság cselekvésének jogszerűségét meg lehessen ítélni és nem adhat lehetőséget az önkényes jogalkalmazásra; valamint az állampolgárok számára is világosnak kell lennie annak érdekében, hogy megtudják ítélni a hatóságok eljárását és magatartásukat is ehhez tudják igazítani. Az Alkotmánybíróság 47/2003. (X. 27.) számú AB határozatában a bűnmegelőzési ellenőrzésre vonatkozó szabályozás alkotmányosságát vizsgálva ismételtlen leszögezte, hogy „*a jogbiztonság része a világos, a jogalkalmazás során felismerhetően értelmezhető és egyértelmű normatartalom. A normaszöveg értelmezhetetlenségének, avagy eltérő értelmezést engedő voltának az a következménye, hogy kiszámíthatatlan helyzetet teremt a norma címzettjei számára. A normaszöveg túl általános volta mindamellett lehetőséget ad a szubjektív, önkényes jogalkalmazásra is. (...) A mérlegelést kívánó esetekben az előzetesen elhatározott és mindenki által megismerhető szempontok nélküli döntési jogkör önmagában is jogbiztonság jelentős sérelmét eredményezi.*”. A hivatkozott AB határozat alapján továbbá az is kijelenthető, hogy az olyan szabályozás, amely nem határozza meg pontosan az intézkedés hatálya alá kerülő személyek jogait és kötelezettségeit, nem jelöli ki az igazodási pontokat, magatartási szabályokat, amelyek ellenőrizhetővé teszik viselkedésüket, illetve azt, hogy a hatóság beavatkozása indokolt és szükséges volt-e, továbbá nem járt aránytalan jogkorlátozással, olyan jogbizonytalanságot eredményez, amely önmagában alaptörvény-ellenes.

A fokozott ellenőrzés elrendelésére és annak keretében az igazoltatásra, valamint a ruházat, csomag és jármű átvizsgálására adott törvényi felhatalmazás több okból sérti a jogbiztonság követelményének előbb felsorolt elemeit.

#### a. A fokozott ellenőrzés, ruházat, csomag és jármű átvizsgálása elrendelésének célja

Az **Rtv. 30. § (1) bekezdése** szerint a fokozott ellenőrzés elrendelése a következő célból történhet:

- bűncselekmény elkövetőjének elfogása és előállítására, vagy
- a közbiztonságot veszélyeztető cselekmény vagy esemény megelőzése, megakadályozása.

Az **Rtv. 30. § (3) bekezdése** pedig a következő célokat jelöli meg a ruházat, csomag és jármű átvizsgálásának elrendelésére:

- rendezvény, esemény, továbbá a közlekedés biztonságát,
- a közterület rendjét

veszélyeztető cselekmény megelőzése, megakadályozása.

Az **Rtv. 31. § (1) bekezdése** pedig úgy rendelkezik, hogy akivel szemben már személyi szabadságot korlátozó intézkedés foganatosítanak, annak ruházatát a rendőr támadásra vagy önvészély okozására alkalmas tárgy elvétele végett átvizsgálhatja.

A hivatkozott jogszabályhelyek a fokozott ellenőrzés, valamint a ruházat, csomag és jármű átvizsgálásának elrendelése alapjául **rendkívül tágran értelmezhető és bizonytalan tartalmú célokat** jelölnek meg. Ezek az indokok bármikor fennállnak, ezekre bármikor, bármilyen korlátozás nélkül lehet hivatkozni az intézkedés elrendelése érdekében. Az Rtv. 30. § (1) bekezdésével kapcsolatban kijelenthető, hogy mindig lesz olyan elkövető, akit a rendőrségnek kézre kell keríteni, illetve mindig fennáll annak a valószínűsége, hogy egy jövőbeli esemény esetleg veszélyezteti a közrendet. A 30. § (3) bekezdésében foglalt célokra is bármikor lehet hivatkozni,



Magyar Helsinki Bizottság

## MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

[helsinki@helsinki.hu](mailto:helsinki@helsinki.hu)

[www.helsinki.hu](http://www.helsinki.hu)

hiszen az, hogy pontosan mi, milyen magatartás, milyen tárgy veszélyezteti például a közterület rendjét, lehetetlen körülhatárolni. Az Rtv. 31. § (1) bekezdése alapján pedig a rendőr bármikor átvizsgálhatná a személyi szabadságot korlátozó intézkedés alá volt személy ruházatát, hiszen szinte bármilyen tárgy alkalmas önveszély okozására vagy támadásra.

Éppen ezért a hivatkozott jogszabályhelyek gyakorlatilag **korlátlan felhatalmazást** adnak a fokozott ellenőrzés, illetve a ruházat, csomag és jármű átvizsgálásának elrendelésére. **A jogszabályi felhatalmazás nem alkalmas arra, hogy korlátok közé szorítsa a rendőrség jogalkalmazását, megakadályozza az esetleges önkényes intézkedések foganatosítását, és teljes mértékben kiszolgáltatottá teszi a polgárokat a rendőrséggel szemben**, mert az elrendelés okainak fennállását nem is lehet kétségbe vonni, jogszerűségét nem is lehet vitatni, hiszen olyan általánosak, hogy bármikor lehet rájuk hivatkozni. Mindezek alapján megállapítható, hogy a hivatkozott jogszabályhelyek nem felelnek meg a jogbiztonság alkotmányos követelményének.

- b. A fokozott ellenőrzés, valamint a ruházat, csomag és jármű átvizsgálása elrendelésének területi és időbeli korlátozása

A 30. § (1) és (3) bekezdése alapján a két intézkedést **bármilyen nyilvános helyen vagy közterületen** el lehet rendelni. Az elrendelés egyedüli területi korlátozása az, hogy a Rendelet 26. § (2) bekezdésében foglalt jogosultak csak az illetékességi területükre vonatkozóan hozhatnak ilyen döntést, ami az országos rendőrfőkapitány, a bünyügyi igazgató, továbbá a rendészeti főigazgató esetében az ország egész területe, tehát valójában rájuk nézve semmilyen megkötés nincsen. A törvény azt sem korlátozza, hogy az elrendelés ideje alatt az intézkedő rendőrök az elrendelő rendőri szerv által meghatározott területen belül pontosan miért és hol igazoltathatnak vagy vizsgálhatják át a személyek ruházatát, csomagját és járművét.

A fokozott ellenőrzés és a ruházat, csomag, jármű átvizsgálása elrendelésének **időbeli korlátja egyáltalán nincsen**. Amíg a törvényben meghatározott, az elrendelés alapjául szolgáló okok fennállnak, addig bármikor és bármilyen időtartamra el lehet rendelni a két intézkedést.

Rendkívül komoly alkotmányos aggályokat vet fel az, hogy a két intézkedés elrendelésének érdemben **sem területi, sem időbeli korlátja** nincsen. Ez a szabályozás lehetővé teszi azt, hogy adott esetben az egész ország területére nagyon hosszú vagy akár meghatározatlan időre elrendeljenek fokozott ellenőrzést például azért, mert a rendőrség szerint valamilyen meghatározatlan jövőbeli esemény esetleg veszélyezteti a közbiztonságot. Ennek viszont az az egyenes következménye, hogy az **egész országra nézve hosszú időn keresztül nem lesznek alkalmazhatók** azok a **garanciális rendelkezések**, amelyek éppen az állampolgárokat védik a rendőri intézkedésekkel szemben.

Az Rtv. 29. §-ának hatályos szövege konkrétan felsorolja azokat az okokat, amelyekre tekintettel a rendőr egy személyt igazoltathat, ez azonban nem volt mindig így. 2008. január 1-je előtt az Rtv. 29. §-a a következőképpen rendelkezett: „A rendőr a feladata ellátása során igazoltathatja azt, akinek a személyazonosságát meg kell állapítania”. A normaszöveget módosító 2007. évi CLXXI. törvény megfelelő szakaszához fűzött indoklás pontosan azt hangsúlyozza, hogy az igazoltatás jogalapjának ilyen tág megfogalmazása nincs összhangban a rendőri tevékenység szempontjából lényeges garanciális elvekkel, ezért az igazoltatási okokat pontosítani kell: „A törvény az alkotmányos garanciáknak megfelelően rögzíti az igazoltatás szabályait. A törvény a hatályos szabályozástól eltérően konkrétan meghatározza tehát, hogy a személyazonosság megállapítására mely esetekben kerülhet sor [...]”

A fokozott ellenőrzésre vonatkozó támadott szabályozás azonban eliminálja az igazoltatásra vonatkozó szabályozás garanciális jelentőségű módosításának hatásait, hiszen a fokozott ellenőrzés ideje alatt és az azzal érintett területen (ami sok esetben az egész országot jelenti méghozzá több hónapi tartamban) a rendőr



Magyar Helsinki Bizottság

## MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

[helsinki@helsinki.hu](mailto:helsinki@helsinki.hu)

[www.helsinki.hu](http://www.helsinki.hu)

bármilyen konkrét ok nélkül igazoltathat, ezért fokozottan fennáll az önkényes és indokolatlan rendőri jogalkalmazás veszélye. A szabályozás tehát ezen okból sem felel meg a jogbiztonság követelményének.

### c. A fokozott ellenőrzéssel érintett személyek

A 30. § (1) és (3) bekezdése alapján a fokozott ellenőrzés hatálya alatt a rendőr **bárkit igazoltathat vagy átvizsgálhat**, aki a rendőri szerv által meghatározott területen belül tartózkodik vagy oda belép. Tehát egyszerűen az ott **tartózkodás ténye** megalapozza a rendőr intézkedési jogosultságát, annak nem feltétele, hogy az intézkedés alá vont személlyel kapcsolatban gyanú merüljön fel arra nézve, hogy összefüggésbe hozható mondjuk a közrendet esetleg veszélyeztető jövőbeli cselekménnyel. A szabályozás alapján tehát a rendőr bármely békés állampolgárral szemben intézkedhet, őt igazoltathatja vagy ruházatát, csomagját, járművét különösebb ok nélkül átvizsgálhatja, ami nyilvánvalóan sérti a jogbiztonság követelményét.

### d. Példa

A törvényi felhatalmazással kapcsolatos alkotmányjogi aggályokat rendkívül jól példázza, hogy Papp Károly vezérőrnagy **2013. március** végén a **szükséges ideig, de legkésőbb július 31-én éjfélig az ország egész területére** elrendelte 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 volt.<sup>1</sup>

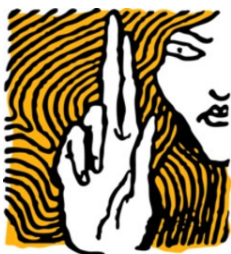
Megállapítható, hogy a fokozott ellenőrzés **elrendelésének okai közül több** – így a migrációval kapcsolatos feladatok ellátása és a lakosság biztonságérzetének javítása – **nem is található meg a törvényben**. Tehát valójában realitássá vált az a veszély, hogy a jogszabályi felhatalmazás és az egész szabályozás olyan tág keretet ad a döntéshozó rendőri szerv számára, hogy gyakorlatilag kontroll nélkül, **önkéntesen alkalmazhatja** a jogszabályban biztosított jogosítványát. A fokozott ellenőrzést három hónapra rendelték el, ami **rendkívül hosszú idő**, és ami alatt valójában **szünetelnek** az igazoltatással és átvizsgálással szemben támasztott **garanciális rendelkezések**, ráadásul az egész **ország területére** kiterjedően. A valós példa is alátámasztja, hogy a fokozott ellenőrzésre, illetve a ruházat, csomag és jármű átvizsgálására vonatkozó jogi szabályozás komoly alapjogi visszasságokat eredményező helyzet kialakulását idézheti elő, mint ahogy az az I. pontban leírt esetben is megtörtént.

Meg kell említeni ebben a körben azt az ellentmondást is, hogy bár a Rendelet 26. §-a szerint a fokozott ellenőrzés „összehangolt és koncentrált rendőri szolgálati tevékenység”, nyilvánvaló, hogy három hónapon keresztül az ország teljes területén „koncentrált” tevékenységet folytatni fogalmi képtelenség. Ez jól jelzi a szabályozás belső ellentmondásait, amelyek szintén igazolják, hogy a támadott normák nem felelnek meg a jogbiztonság követelményeinek.

### e. A jogbiztonság elvének megszegéséből következő alapjogsérelmek

A előbb kifejtett indokok alapján megállapítható, hogy a fokozott ellenőrzés, valamint a ruházat, csomag és jármű átvizsgálására vonatkozó szabályozás nem felel meg a jogbiztonság követelményének, mert rendkívül tág felhatalmazást ad azok elrendelésére, az alapján nem ítéltető meg rendőri szervek döntésének indokoltsága, az elrendelés ideje alatt foganatosított rendőri intézkedések pedig nagy valószínűséggel vezethetnek önkényes jogalkalmazásra, mivel az általában érvényesülő garanciális rendelkezések ez idő alatt nem alkalmazandók. Ebből következően pedig egy olyan visszas helyzet áll elő, amely súlyosan sértheti (ahogy az I pontban kifejtett tényállás szerint sértette is) a személyek méltóságához való jogát, valamint tisztességes eljáráshoz való jogát.

<sup>1</sup> [http://index.hu/belfold/2013/03/31/egyhonapos\\_fokozott\\_ellenorzes\\_kezdodik/](http://index.hu/belfold/2013/03/31/egyhonapos_fokozott_ellenorzes_kezdodik/)



Magyar Helsinki Bizottság

## MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

[helsinki@helsinki.hu](mailto:helsinki@helsinki.hu)

[www.helsinki.hu](http://www.helsinki.hu)

### ii) Méltósághoz való jog

Az **Alaptörvény II. cikkében** foglalt méltósághoz való jog személyiségvédelmi funkciójából következik, hogy hatóságoknak eljárásaik során **tiszteletben kell tartaniuk a személyek magánszféráját**, továbbá **nem hozhatják őket indokolatlanul megalázó vagy kellemetlen helyzetbe**. Az Alkotmánybíróság már a **46/1991. (IX. 10.) AB határozatban** kifejtette, hogy a méltósághoz való jog magában foglalja a magánszféra védelméhez fűződő jogot is és rámutatott arra, hogy az olyan szabályozás, amely akár csak potenciálisan lehetővé teszi az állam kellő indok nélküli beavatkozását a magánszféra körébe, arra való tekintet nélkül alkotmányellenes, hogy ez az esetek hány százalékában következik be.

A kifogásolt törvényi rendelkezések alapján a rendőrök bármely, a meghatározott területen tartózkodó vagy oda belépő személyt igazoltathatnak, ruházatát, csomagját és járművét átvizsgálhatják, valamint a személyi szabadságot korlátozó intézkedés alá vont személy ruházatát átvizsgálhatják. A fokozott ellenőrzés, valamint a ruházat, csomag és jármű átvizsgálásának elrendelése idején semmilyen további feltételnek nem kell teljesülnie ahhoz, hogy a rendőrök békés polgárokat intézkedés alá vonjanak.

Önmagában annak a ténye, hogy nyilvános helyen egy személyt a rendőr intézkedés alá von, alkalmas arra, hogy az adott személyt kellemetlen, esetleg megalázó helyzetbe hozza mások előtt. Fokozottan igaz ez akkor, ha a rendőr indokolatlanul átvizsgálja valaki ruházatát, csomagját, járművét, és ennek során olyan személyes tárgyakat talál és tár a nyilvánosság elé, amelyek egyértelműen a személy magánszférájába tartoznak, és titokban tartásuk alkotmányos védelem alatt áll. A szabályozás tehát beavatkozást jelent a személyek méltósághoz való jogába, valamint az annak immanens elemét képező magánszférához való jogba. Ezért az ilyen rendőri intézkedés alapjául szolgáló szabályozás meg kell, hogy feleljen az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt szükségességi-arányossági tesztnek.

A szabályozás legitim célja feltehetően a közbiztonság, mint alkotmányos érték védelme, ami azonban nehezen hozható összefüggésbe az olyan rendelkezésekkel, amely teret engednek a békés polgárok indokolatlan zaklatására a rendőrség részéről. De még ezen vélhető alkotmányos cél eléréséhez képest is a szabályozás **szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a méltósághoz való jogot**, hiszen lehetővé teszi a polgárok **indokolatlan** igazoltatását, átvizsgálását, lehetővé téve ezáltal, hogy őket a rendőr mások előtt kellemetlen, megalázó helyzetbe hozza, magánszférájába tartozó információkat alapos ok nélkül megismerje, sőt a járókelők szeme elé tárja. Mindezek alapján tehát a hivatkozott jogszabályi rendelkezések nyilvánvalóan sértik a méltósághoz való jogot.

### iii) Tisztességes eljáráshoz való jog

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jog immanens eleme annak biztosítása, hogy **a jogkereső félnek lehetősége legyen arra, hogy a jogséremlé alapjául szolgáló hatósági cselekmény törvényellenességét bizonyítani tudja**. Az Alkotmánybíróság legutóbb a 7/2013. (III. 1.) AB határozatában összegezte a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatban kialakult eddigi gyakorlatát. A testület elvi élel mutatott rá ismét, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog körébe tartozik a hatékony bírói jogvédelem követelménye, amely szerint a jogi szabályozással szemben alkotmányos igény, hogy a perbe vitt jogokról a bíróság érdemben dönthessen. A hatékony bírói jogvédelem attól függ, hogy a bíróság mit vizsgálhat felül. A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatával kapcsolatban az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a bírói ellenőrzés alkotmányosan nem korlátozódhat a formális jogszerűség vizsgálatára, a bíróságnak lehetősége kell, hogy legyen a közigazgatási határozat és az alapjául szolgáló tényállás érdemi megvizsgálására és elbírálására. Azok a jogszabályok, amelyek kizárják vagy korlátozzák azt, hogy a bíróság a közigazgatási határozatot felülvizsgálva érdemben elbírálja a jogvitát, ellentétesek az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével. *„Ebből az okból nem csupán az a jogszabály lehet alkotmányellenes, amely kifejezetten kizárja a jogkérdésen túlmenő bírói felülvizsgálatot, vagy annak a közigazgatási mérlegeléssel szemben olyan kevés teret hagy, hogy az*



Magyar Helsinki Bizottság

## MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

[helsinki@helsinki.hu](mailto:helsinki@helsinki.hu)

[www.helsinki.hu](http://www.helsinki.hu)

*ügy megfelelő alkotmányos garanciák közötti érdemi „elbírálásáról nem beszélhetünk, hanem az olyan jogszabály is, amely az igazgatásnak korlátlan mérlegelési jogot adván **semmilyen jogszerűségi mércét nem tartalmaz a bírói döntés számára sem.**” [7/2013. (III. 1.) AB határozat] Az Alkotmánybíróság már a 47/2003. (X. 27.) AB határozatában – korábbi gyakorlatát összefoglalva – is kifejtette, hogy a mérlegelési szempontok hiánya elvezethet oda, hogy a bírói eljárás pusztán formalitást jelent, s a tényleges döntési jogkör a bíróságon kívüli szervezet kezébe kerül át. A bírósági döntéshozatal pusztán formális értelemben vett előírása viszont nem felel meg az alkotmányossági követelményeknek, a bírói törvényi alávetettsége nem terjedhet odáig, hogy az a döntésért személyes és szakmai felelősséggel tartozó bírót más hatóság elhatározásán alapuló intézkedés kritikátlan megjelenítőjévé fokozza le.” A hivatkozott AB határozat alapján továbbá az is leszögezhető, hogy az olyan szabályozás, amely nem tartalmaz a hatóságok és a polgárok jogaira és kötelezettségei vonatkozó pontos törvényi rendelkezéseket kiüresíti a jogorvoslati jog tartalmát, mind a rendőrségi panasz, mint a bírósági felülvizsgálat tekintetében.*

Nehéz helyzetben van ugyanis a jelen szabályozás keretei között az állampolgár, aki meg szeretné tudni, hogy mikor intézkezhessen 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 területén lehet indok nélkül igazoltatni. A **konkrét intézkedés soha nem lehet jogellenes**, hiszen a szabályozásból fakadóan nem kell, hogy annak oka legyen, de ha kellene is, a felsorolt legális célok olyan absztraktak, hogy azok fenn nem állását 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 legszélsőségesebb eseteket kivéve (valaki atlétában 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 előbbiek szerint szintén nincs hatékony jogorvoslat.

A sérelmet szenvedett fél rendőrségi panaszt terjeszthet elő, ez esetben viszont nagy valószínűséggel megállapítják az intézkedés jogszerűségét, mivel annak a fokozott ellenőrzés elrendelésének idején az általában érvényesülő garanciális feltételeknek nem kell megfelelnie. Végül soron a rendőrségi határozatot meg lehet támadni **bíróság** előtt, amely ugyanúgy csak az intézkedés jogszerűségét vizsgálhatja és valószínűleg kénytelen lesz megállapítani, hogy a rendőri intézkedés bár indokolatlan volt és nem felelt meg az általában érvényesülő garanciális szabályoknak, de **fokozott ellenőrzés elrendelése alatt foganatosították, ezért megfelelt a törvényi feltételeknek.** Ennek következtében a **bírósági felülvizsgálat egyszerű formális ellenőrzéssé** degradálódik. Mivel az alapjogaiban sérelmet szenvedett fél az eljárás során **nem tudja bizonyítani az intézkedés jogszerűtlenségét** a szabályozás bizonytalansága és határozatlan volta miatt, továbbá jogorvoslatot nem találhat az eljárás egyetlen állomásán sem, ezért megállapítható, hogy a fokozott ellenőrzésre vonatkozó szabályozás sérti a tisztességes eljáráshoz való jogot is.

#### iv) Az érvényesülő joggyakorlat

A fokozott ellenőrzésre, valamint a ruházat, csomag és jármű átvizsgálására vonatkozó szabályozás bizonytalan tartalmából ered, hogy a normaszöveg több, eltérő értelmezést is megenged. Ezért nem zárható ki annak lehetősége, hogy a normaszöveg alkalmazása során olyan joggyakorlat alakul ki, amely megfelel az Alaptörvénynek. Az Alkotmánybíróság már az 57/1991. (XI. 8.) AB határozatban kimondta, hogy ha „*a bírói gyakorlat és az általánosan elfogadott jogértelmezés a normaszöveget – a lehetséges több értelme közül –*





Magyar Helsinki Bizottság

## MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

[helsinki@helsinki.hu](mailto:helsinki@helsinki.hu)

[www.helsinki.hu](http://www.helsinki.hu)

*egységesen csak egy bizonyos, meghatározott értelemben alkalmazza, az Alkotmánybíróságnak a normaszöveget ezzel az értelemmel és tartalommal kell az alkotmányosság szempontjából megvizsgálnia. (...) Amennyiben pedig a jogszabály lehetséges több értelme közül a jogszabály az állandó és egységes jogalkalmazási gyakorlatban alkotmányellenes tartalommal él és realizálódik, az alkotmánybírósági eljárásban annak alkotmányellenességét meg kell állapítani."*

A fokozott ellenőrzésre, valamint a ruházat, csomag és jármű átvizsgálására vonatkozó szabályozásnak a gyakorlatban érvényesülő értelméről és tartalmáról megállapítható, hogy az nem felel meg Alaptörvény hivatkozott rendelkezéseinek. Ahogy azt III. i) d. pontban hivatkozott példa is mutatja a szabályozás alkalmazása a rendőrség részéről nyilvánvaló és komoly alkotmányossági aggályokat vet fel. A fokozott ellenőrzés, valamint a ruházat, csomag és jármű átvizsgálása elrendelésének felülvizsgálata körében pedig egyáltalán nem beszélhetünk kialakult gyakorlatról. Erre tekintettel tehát megállapítható, hogy a szabályozásnak nincs olyan kialakult és következetesen érvényesülő értelme, amely összeegyeztethető lenne az Alaptörvénnyel.

### v) Az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata

A fokozott ellenőrzés szabályozása alkotmányosságának megítélése kapcsán álláspontunk szerint figyelemmel kell lenni az **Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésére**, amely szerint Magyarország biztosítja a nemzetközi jog és a belső jog összhangját. Ennek során különösen fontos a releváns strasbourgi gyakorlat nyomon követése. Az Alkotmánybíróság a **61/2011. (VII. 13.) AB határozatában** elvi jelentőséggel erősítette meg, hogy "[e]gyes alapjogok esetében az Alkotmány ugyanúgy fogalmazza meg az alapjog lényegi tartalmát, mint valamely nemzetközi szerződés (például a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya és az Emberi Jogok Európai Egyezménye). Ezekben az esetekben az Alkotmánybíróság által nyújtott alapjogvédelem szintje semmiképpen sem lehet alacsonyabb, mint a nemzetközi (jellemzően a strasbourgi Emberi Jogok Bírósága által kibontott) jogvédelem szintje." Az Alkotmánybíróság ilyen megfontolásból kiindulva azóta is több határozatában áttekintette a strasbourgi Bíróság gyakorlatát, amelyet az Alaptörvény egyes rendelkezéseinek értelmezésénél irányadónak tekintett [ld. pl. 7/2013. (III. 1.) AB határozat, 8/2013. (III. 1.) AB határozat]. Az Emberi Jogok Európai Bírósága legutóbb a **Gillan and Quinton v. the United Kingdom ügyben**<sup>2</sup> foglalkozott egy, a magyar szabályozáshoz hasonló ügygel. Az ítéletben a Bíróság egyhangúlag kimondta, hogy a brit szabályozás **sérti az Egyezmény 8. cikkében** foglalt magánélet tiszteletben tartásához való jogot. A hivatkozott ítélet összefoglalóját mellékletben csatolom.

**Mindezek alapján kérem Önt, hogy az Ajbt. 2. § (3) bekezdésen foglalt hatáskörénél fogva kezdeményezze az Rtv. 30. és 31. §-ai, valamint a Rendelet 26. §-a Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálatát és azok megsemmisítését az Alkotmánybíróság előtt.**

Budapest, 2013. július 29.

dr. Pardavi Márta  
társelnök

Magyar Helsinki Bizottság

### Melléklet:

- 1. sz.: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának a Gillan and Quinton v. the United Kingdom ügyben meghozott ítéletének összefoglalója

<sup>2</sup> Gillan and Quinton v. the United Kingdom, Judgment of 12 January 2010, Application no. 4158/05



Magyar Helsinki Bizottság

# MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

[helsinki@helsinki.hu](mailto:helsinki@helsinki.hu)

[www.helsinki.hu](http://www.helsinki.hu)

## 1. sz. számú melléklet

### Gillan and Quinton v. the United Kingdom Összefoglaló

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának igazoltatás tárgyában hozott legutolsó döntése a *Gillan and Quinton v. the United Kingdom*<sup>3</sup> ügyben született, 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 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)<sup>4</sup> igazoltatni és az intézkedés alá vont személy ruházatát átvizsgálni, feltéve, hogy a természetében általánosabb felhatalmazással való visszaéléssel szemben vannak garanciák.<sup>5</sup> A fellebbviteli bíróság 2004-ben hozott ítéletében úgy foglalt állást, hogy ha történt is valamikor jogsértés a felhatalmazás miatt, annak oka nem a szabályozás egyezményvel összeegyeztethetetlen volta, hanem a hatáskör gyakorlásának konkrét módja volt.<sup>6</sup> 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.

#### a) 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,

<sup>3</sup> *Gillan and Quinton v. the United Kingdom*, Judgment of 12 January 2012, Application no. 4158/05

<sup>4</sup> 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 végül is 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

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> ([2004] EWCA Civ 1067, 2004. július 29. 2006 márciusában a Lordok Háza is elutasította a jogorvoslatot: (2006) UKHL 12.



Magyar Helsinki Bizottság

## MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

[helsinki@helsinki.hu](mailto:helsinki@helsinki.hu)

[www.helsinki.hu](http://www.helsinki.hu)

- 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.
- (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 fogatosítsák, amely terrorizmussal kapcsolatban felhasználható.

### b) 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:<sup>7</sup>

- 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.<sup>8</sup>

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.

<sup>7</sup> *Malone v. the United Kingdom*, Judgment of 2 August 1984, Application no. 8691/79, para 67.

<sup>8</sup> Kérelmező képviselője itt utal arra, hogy a jogállamiság lényegét képező jogbiztonság követelményéből ugyanilyen normatív következtetésekre jutunk.



Magyar Helsinki Bizottság

## MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

[helsinki@helsinki.hu](mailto:helsinki@helsinki.hu)

[www.helsinki.hu](http://www.helsinki.hu)

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 veszélye 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.

### c) *Az Emberi Jogok Európai Bíróságának egyhangú, marasztaló ítélete*

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.



Magyar Helsinki Bizottság

## MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

[helsinki@helsinki.hu](mailto:helsinki@helsinki.hu)

[www.helsinki.hu](http://www.helsinki.hu)

### *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 vehető, 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,<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> 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 EJEB azt 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.<sup>11</sup>

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.<sup>12</sup> 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 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**

<sup>9</sup> Mindenki joga van arra, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tiszteletben tartsák.

<sup>10</sup> *Rotaru v. Romania*, Judgment of 4 May 2000, Application no. 2841/95, 43. pont

<sup>11</sup> *S. and Marper v. the United Kingdom*, Judgment of 4 December 2008, Applications nos. 30562/04 and 30566/04, 66-67. pontok

<sup>12</sup> 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.



Magyar Helsinki Bizottság

## MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

[helsinki@helsinki.hu](mailto:helsinki@helsinki.hu)

[www.helsinki.hu](http://www.helsinki.hu)

**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 korlátlanágát 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,<sup>13</sup> 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 ismertett 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 sem tárt fel terrorizmussal kapcsolatos bűncselekményt.**<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup> 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.

<sup>13</sup> *Ad absurdum* ilyen a pénz is, hiszen egy terroristának is kell pl. ennie, az étel megvásárlásához pénz kell.

<sup>14</sup> Ezt a kritikát érdemes észben tartani, amikor az USA-beli „*pretextual stops*” kérdéskörét vizsgáljuk.

<sup>15</sup> Lásd a *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 kérdés nélkül jelezte, hogy megítélése szerint a széles diszkrimináció is elősegítette az intézményes diszkrimináció elterjedését Nagy-Britanniában.