

Másfél év mérlegen

Fodor-Lukács Krisztina | Kádár András Kristóf
Kovács Judit | Körtvélyesi Zsolt | Nagy Gusztáv

**A FÜGGETLEN RENDÉSZETI PANASZTESTÜLET
GYAKORLATÁNAK ELEMZÉSE**



Másfél év mérlegen

A Független Rendészeti Panasztestület gyakorlatának elemzése

Másfél év mérlegen

A Független Rendészeti Panasztestület gyakorlatának elemzése

Szerzők:

dr. Fodor-Lukács Krisztina

dr. Kádár András Kristóf

dr. Kovács Judit

dr. Körtvélyesi Zsolt

dr. Nagy Gusztáv

Szerkesztette:

Kőszeg Ferenc

Magyar Helsinki Bizottság
Budapest, 2009



Magyar Helsinki Bizottság

© Magyar Helsinki Bizottság, 2009

© dr. Fodor-Lukács Krisztina, dr. Kádár András Kristóf, dr. Kovács Judit, dr. Körtvélyesi Zsolt, dr. Nagy Gusztáv

Jelen tanulmány megírását a Magyar Helsinki Bizottság „Promoting the Idea of Establishing Independent Police Complaints Bodies in the CEE Region” projektje keretében a Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe támogatta.



ISBN: 978-963-88228-4-0

Kiadja a Magyar Helsinki Bizottság
Felelős kiadó: dr. Pardavi Márta

Tipográfia és kötéstervezés: Kovácsné Kiss Judit | Createch
Készült: Rózsa Gábor nyomdájában

Tartalomjegyzék

Bevezetés	7
1. Alapjogsérelem és annak súlyossága a Testület gyakorlatában	9
1.1. Az alapvető jogok korlátozásával és megsértésével kapcsolatos általános megjegyzések	9
1.2. Az alapjogsérelem bekövetkezése, súlyos vagy csekély mértéke a Testület eljárásában.....	12
1.3. Az alapjogsérelem csekély fokán alapuló áttétel, mint kivételes lehetőség	27
2. A Testület hatáskörével kapcsolatos kérdések	31
2.1. A Testület hatáskörére vonatkozó szabályozás az Rtv.-ben	31
2.2. A rendőrség rendészeti hatáskörben elkövetett jogsértéseinek és más, büntető- vagy közigazgatási eljárás során elkövetett jogsértéseinek viszonya.....	33
2.3. Büntető- vagy szabálysértési eljárás során történt rendőri intézkedések, amelyek az adott jogszabály szerinti jogorvoslatokkal nem támadhatók.....	37
2.4. A rendőr szolgálati feladatának ellátása során tanúsított, jogszabályban nem nevesített intézkedéseinek megítélése.....	38
2.5. A rendőri intézkedést kiváltó állampolgári cselekmények minősítési kérdései	39
2.6. A „közvetített” jogsértések.....	40
3. A Testület eljárási rendjének legfontosabb kérdései	43
3.1. A hatályos szabályozás	43
3.2. Más eljárásokhoz való viszony.....	45
3.3. „Igazolási kérelem” a panaszról való tájékoztatás hiánya miatt	46
3.4. Vizsgálati jogosítványok.....	50
3.5. A bizonyítási teher.....	54

4. Adatvédelem és információs szabadság a Testület gyakorlatában.....	57
4.1. A Testület hatásköre és a rendőrségi adatkezelés	57
4.2. Igazoltatás.....	58
4.2.1. Az igazoltatás jogalapja.....	58
4.2.2. Az igazoltatás módja, az azonosításra alkalmas igazolványok és adatok köre.....	58
4.2.3. Adatrögzítés az igazoltatás során, az adatkezelés célja.....	61
4.3. Felvét elkészítés a panasz eljá rásban.....	64
4.3.1. Rendőrségi felvételek készítése.....	64
4.3.2. Rendőrökről készített felvételek.....	67
4.3.3. Betekintés a felvételekbe.....	69
4.4. A panaszos adatai és az eljárás útvesztői.....	70

Bevezetés

Az Országgyűlés 2007 nyarán a 2007. évi XC. törvénnyel átfogóan módosította a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényt (a továbbiakban: Rtv.), elsősorban az integrációs elvárások és Magyarország teljes jogú schengeni tagsága miatt, valamint egy egységes, párhuzamosságok és feladatok közötti átfedések nélküli, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében hatékonyabban és eredményesebben fellépni képes szervezetrendszer kialakítása érdekében. Az Rtv. módosítása az Alkotmány 40/A. § (4) bekezdése értelmében a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával lehetséges, a konkrét törvénymódosítás azonban alkotmánymódosítást is szükségessé tett, így az Rtv. módosításához – a szakmai szempontok figyelembevételével mellett – hosszas egyeztetésekre és számos politikai kompromisszumra is szükség volt. E folyamatok közepette merült fel, majd került a törvényjavaslatba egy, a rendőrség jogállami kritériumoknak megfelelő működését ellenőrző társadalmi testület – a Független Rendészeti Panasztestület (a továbbiakban: Testület) – létrehozásának az ötlete.

Ezt az ötletet a kodifikáció során az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottságának elnöke karolta fel – nem előzmények nélkül. Egy hasonló testület felállításának ötlete ugyanis megjelent már korábban is, többek között különböző civil szervezetek (köztük a Magyar Helsinki Bizottság) javaslataiban, ajánlásaiban, az ún. Gönczöl-bizottság vizsgálati jelentésében, valamint – a rendőrség és egyes kisebbségi csoportok közötti konfliktusok miatt – a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa felvetései között. Hogy a Testület végül nem maradt „kósza ötlet”, abban döntő szerepe volt a 2006. őszi budapesti utcai demonstrációknak, zavargásoknak, és az ezek kezelése során tapasztalható súlyos rendőri jogsértéseknek, túlkapásoknak. Ezen események következtében ugyanis a rendőrség presztízse, a rendőrökbe vetett bizalom addig sosem látott módon rendült meg, nyilvánvalóvá téve a jogalkotó számára is, hogy beavatkozásra van szükség a további zavargások elkerülésére, és a rendőrség iránti közbi-

zalom helyreállítása érdekében. Szükségessé vált a rendőrségi szervezet hatékonyabbá, eredményesebbé, valamint az uniós és schengeni elvárások miatt egységesebbé tétele; mindezt azonban úgy kellett elérni, hogy a jogállamiság, a jogbiztonság alkotmányos követelményei, az alapvető jogok fokozottabb tiszteletben tartása is erőteljesebben érvényesülhessen a rendőri fellépések során.

Ez utóbbi szempont biztosítása adta az apropót az Rtv. 2007. évi reformja során a Testület felállításához. A Testületre vonatkozó rendelkezések ezért a törvénymódosítás során bekerültek az Rtv. I. és IX. (jogorvoslatról rendelkező) fejezeteibe, a működéséről szóló szabályok 2008. január 1-jétől hatályosak. Az első öt testületi tag megválasztására 2008. február 25-én került sor, az érdemi munka ekkor indulhatott meg, az alakuló ülés és a Testület ügyrendjének előkészítésével. Az alakuló ülésre 2008. március 5-én került sor, itt a Testület egyhangú szavazással elnököt és elnökhelyettest választott. A Testület tagjai az ügyrendet egyhangú szavazással 2009. március 7-én fogadták el.

Általánosságban megfogalmazható, hogy az Rtv. – legalábbis az eljárási szabályokat tekintve – meglehetősen szűkszavúan szabályozza a Testület működését, ami több kihívást is támasztott az új jogvédő szerv számára.¹ Ezek érzékeltetésére az alábbiakban négy nagyobb kérdéskörrel foglalkozunk: (i) miként mérlegelhet, milyen kapaszkodókat találhat a Testület akkor, amikor – az Rtv. 92. § (1) bekezdése, valamint 93. § (2) bekezdése alapján – arról kell döntenie, hogy a rendőri kötelezettségsértések, intézkedések, kényszerítőeszköz-alkalmazások, illetve mulasztások (a továbbiakban együtt: rendőri intézkedések) milyen mértékben sértették az érintett panaszos alapvető jogát vagy szabadságát; (ii) milyen elméleti és gyakorlati problémákat vet fel, hogy a jogalkotó nem tette egyértelművé: csak a rendészeti jogalkalmazást vizsgálhatja a Testület, vagy a rendőrség egyéb (pl. büntetőeljárás) tevékenységei is értékelhetők a Testület által; (iii) milyen eljárásjogi nehézségekkel kell szembenéznie a Testületnek; és (iv) milyen adatvédelmi dilemmák vetődnek fel a Testület mindennapi gyakorlatában.

¹ Ezekről – főleg a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényre és az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvényre való részleges, hiányos utalásokról – részletesebben is szólnak az Országgyűlés illetékes bizottságai elé terjesztett *A Független Rendészeti Panasztestület tájékoztatója 2008. évi tapasztalatairól* című dokumentum I. fejezetének 3. és 4. részei. Lásd: <http://www.panasztestulet.hu/cvs/file/tajekoztato2008.pdf>

1. Alapjogsérelem és annak súlyossága a Testület gyakorlatában

1.1. Az alapvető jogok korlátozásával és megsértésével kapcsolatos általános megjegyzések

Az Alkotmány 8. § (1) bekezdése szerint: „A Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége.” A (2) bekezdés szerint: „A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.” Ahogy az az alkotmányszakasz megfogalmazásának keménységéből és kategorikusságából is következik, az állam és szervei az alapvető jogok legfőbb kötelezettjei. „E jogok elismerése, tiszteletben tartása és védelme elsősorban azt jelenti, hogy az állam egyetlen szervének egyetlen intézkedése sem sérteti az alapjogokat.”²

Hogy ez a szakasz az államtól nem pusztán tartózkodást, be nem avatkozást kíván meg, hanem adott esetben aktív fellépést, közreműködést is, azt az Alkotmánybíróság is kimondta, már 64/1991. (XII. 17.) AB határozatában: „Az állam kötelessége az alapvető jogok »tiszteletben tartására és védelmére« a szubjektív alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is,

² Chronowski Nóra, Drinóczi Tímea, Petrétai József, Tilk Péter, Zeller Judit: *Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2008. 27. o.

hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről.”³ Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése értelmében alapvető jogok lényeges tartalmát még törvényben sem lehet korlátozni, tehát a korlátozás – amely az alapvető jogok szabályozása során elkerülhetetlen – nem üresítheti ki magát az alapvető jogot. Annak eldöntése pedig, hogy mit jelent az alapvető jog lényeges tartalma, esetről esetre az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik.

Az Alkotmánybíróság annak megítélésére, hogy az alapjog-korlátozás terjedelme meddig tekinthető alkotmányosnak, és a korlátozás mikortól megy át sérelembe, több alapjog-korlátozási tesztet is kidolgozott. Ilyenek, röviden:

- a) Az alkalmassági-szükségességi-arányossági teszt, amely megkívánja, hogy az alapjog-korlátozás eszköze alkalmas legyen a törvényhozói cél elérésére, az alapjog-korlátozást kényszerítő ok (pl. más alapjog, alkotmányos cél védelme) tegye szükségessé, és a korlátozás súlya arányban legyen az elérendő cél fontosságával.⁴
- b) A közérdekűségi tesztet az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való alapvető joggal összefüggésben dolgozta ki; eszerint az alapjog-korlátozás szükségességi oka lehet – az Alkotmány 13. § (2) bekezdése alapján – a „közérdek”. Egyebekben az alkalmassági-szükségességi-arányossági teszt szerkezete megmarad, abban a hangsúly azonban az arányossági kritériumra tevődik.⁵
- c) A nyilvánvaló és közvetlen veszély (clear and present danger) tesztjét az Alkotmánybíróság a kommunikációs jogokra vonatkoztatva alkalmazza, melynek során „vizsgálni kell a másik alapjog (elvont érték) közvetlen veszélyeztetettségét, és a veszélyeztetés visszaigazolhatóságát”.⁶
- d) Az általános racionalitási teszt, más néven ésszerűségi (kivételességi) teszt a diszkrimináció alkotmányos tilalmával összefüggésben alakult ki, és egy összehasonlíthatósági próbából, illetve egy indokolhatósági próbából áll. „Alkotmányellenes diszkriminációról csak akkor lehet szó, ha valamely jogalanyt, vagy azok csoportját más, azonos helyzetben lévő jogalanyal vagy csoporttal történt összehasonlí-

³ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 300.

⁴ Vö. 30/1992. (I. 26.) AB határozat, ABH 1992, 171.

⁵ Vö. 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 381–382.

⁶ Chronowski, Drinóczi, Petrétei, Tilk, Zeller: i.m. 29. o. Vö. 30/1992. (I. 26.) AB határozat, ABH 1992, 179.

tásban kezelnek hátrányosabb módon.⁷⁷ Az indokolhatósági próba szerint „[h]a megállapítható, hogy azonos csoportba tartozókról van szó [...], akkor a vizsgálat további eleme, hogy a fennálló megkülönböztetés ésszerű indokon nyugszik-e”.⁸

- e) Mindezek mellett az Alkotmányban található abszolút tilalmak és alapvető jogok is, amelyek nem relativizálhatók, nem tehetők mérlegelés tárgyává, mivel alkotmányi kiemelésük is már eleve mérlegelés eredményeként került rögzítésre (pl. ártatlanság vélelme, *nullum crimen sine lege* elve, élethez és emberi méltósághoz való jog). Megemlítendő az is, hogy az Alkotmány 8. § (4) bekezdése speciális alapjog-korlátozási előírásokat tartalmaz minősített helyzetek idejére.

Amint látható, arra nézve már több alapjogi teszt is kikristályosodott, hogy történt-e alapjogsérelem, vagy csak az alapjog jogszerű korlátozására került sor. Az Rtv. által a Testület hatáskörébe utalt döntés azonban nem korlátozódik az alapjogsérelem bekövetkezésének vagy meg nem történtének megállapítására, mivel a Testületnek az alapjogsérelem súlyossága tekintetében is állást kell foglalnia. Az Rtv. 93. § (2) bekezdése ugyanis úgy rendelkezik, hogy a Testület – amely az alapjogsérelmet megállapító állásfoglalásait főszabály szerint megküldi az országos rendőrfőkapitánynak a panasz elbírálása céljából – az alapvető jogot nem sértő, valamint az alapvető jogot csekély mértékben sértő intézkedéssel szemben előterjesztett panaszt nem a főkapitányhoz, hanem az intézkedést foganatosító szerv vezetőjéhez teszi át (illetve ha az áttétel ellen a panaszos panaszában előzetesen tiltakozott, az eljárást megszünteti). Tehát az alapjogsérelem megállapításán túl az eljárás során további – a sérelem súlyosságát érintő – mérlegelésre is szükség van, amely meglehetősen sajátos alkotmányjogi feladatot jelent.

Az állami szervek eljárásaik során általában megelégszenek azzal, hogy a(z alap)jogsértés megtörténtét vagy meg nem történtét megállapítják, és az ennek megfelelő jogkövetkezményeket alkalmazzák, a törvényi előírások sem követelnek meg ennél többet. Mégsem mondható, hogy az ilyesfajta – a bekövetkezett sérelem súlyosságát értékelő – mérlegelés teljesen példa nélküli lenne, hasonló feladatot látnak el ugyanis a bíróságok, amikor például nem vagyoni kártérítések konkrét összegét, vagy a szabadságvesztés-büntetés időtartamát határozzák meg. Ezeken kívül még az állampolgári jogok országgyűlési

⁷⁷ Balogh Zsolt, Holló András, Kukorelli István, Sári János: *Az Alkotmány magyarázata*. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2003. 223. o.

⁸ Uo. 223–224. o.

biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.) 17. § (2) bekezdése tesz említést „csekély jelentőség”-ről a következőképpen: „Ha az országgyűlési biztos megítélése szerint a beadványban szereplő visszásság csekély jelentőségű, az országgyűlési biztos a beadványt nem köteles vizsgálni. Erről a beadványt tevőt értesíti.” Ez a jogszabályhely azonban – melyet az ombudsmanok igyekeznek csak kivételes esetekben alkalmazni – több tekintetben is eltér az Rtv. Testületre vonatkozó, csekély és súlyos alapjogsérelem közötti mérlegelést előíró rendelkezéseitől. Egyrészt az alapjogsérelem fogalma helyett a „visszásság” fogalmát használja, amely az alapjogsérelemhez képest kevésbé meghatározott, de tágabb fogalom, pontosítása a gyakorlatban alakul.⁹ Másrészt pedig az Obtv. e rendelkezése szerint a csekélynél nagyobb jelentőségű visszásság gyanúja egy *quasi* eljárást megindító feltétel, az érdemi vizsgálat előtt eldöntendő előkérdés, amelynek hiányában az országgyűlési biztos nem köteles a beadványt kivizsgálni. Ha tehát az érdemi eljárás már megindult, a visszásság súlyosabb vagy csekélyebb volta is megszűnik kötelezően előírt mérlegelési kérdés lenni, amelyről dönteni kellene – inkább a visszásság léte vagy nemléte kerül a középpontba.

1.2. Az alapjogsérelem bekövetkezése, súlyos vagy csekély mértéke a Testület eljárásában

Az Alkotmány 64. §-a mindenkit megillető alapjogként fogalmazza meg azt, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjeszthessen az illetékes állami szerv elé. Ez a rendszerváltozáskor nagy hangsúlyt kapott alapvető jog magában foglalja

- a) a kérelmezési vagy panaszjogot egyéni vagy kollektív jogként (kollektív jogként ennek a közérdekű kérelem felel meg), valamint az állam részéről
- b) alkotmányos kötelezettségként az ügygel való foglalkozást és a válaszadást.

⁹ A törvény(javaslat) vonatkozó rendelkezéseihez fűzött részletes indoklás is csak ennyit ír: „A javaslat szerint az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv eljárása, az ennek során hozott intézkedés, illetőleg annak elmulasztása következtében alkotmányos jogaival összefüggésben sérelem érte vagy ennek közvetlen veszélye áll fenn.”

Számos esetben a jogszolgáltatás nem nyújt kellően gyors vagy hatékony védelmet egyes személyek vagy személyek meghatározott csoportja számára – bizonyára ezt észlelte a jogalkotó a rendőrséggel kapcsolatban is, amikor az Rtv. módosításával létrehozta a Testületet, ez lehetett a Testület létrehozásának egyik fő indoka. A panaszjog érdemi érvényesülési fórumának megteremtése a rendőrséggel kapcsolatban hiánypótló aktus volt, formalizált eljárások (a közigazgatási és a polgári peres eljárás, illetve a büntető-eljárás) ugyanis – e konkrét eljárásokra nézve – ismerik és jogorvoslati lehetőségeken kívüli intézményként biztosítják is a panaszjog érvényesülését – ez eddig ezen a területen hiányzott.

Ezzel együtt a jogalkotó egy másik szembeűnő jogállami deficitet – ha úgy tetszik, hatalommegosztási ellentmondást – is kiküszöbölt: ti. azt, hogy nem az az egyébként is hierarchizált, centralizált, alá-fölérendeltségi viszonyok alapján építkező szervezet vizsgálja ki a bejelentett panaszokat, amely ellen azokat bejelentették. Ennek az alapja is az, hogy a panaszjog nem jogorvoslati jog, hanem közvetlenül az Alkotmányon alapuló alapvető jog, amelynek érvényesülését minden lehetséges szférában meg kell teremteni – különösen a rendőrséggel kapcsolatban, amely a „hatóság” és az „ügyfél”, az „államhatalom” és a „civil személy” legkonkrétabb, legközvetlenebb és leggyakoribb találkozási pontja, az egyén közhatalomnak való kiszolgáltatottságának lehetőségét a leginkább magában rejt. Kiemelendő, hogy a petíciós jog (panaszjog) garantálása az Európai Unióban is kiemelten kezelt kérdéskör: már az alapító szerződés deklarálta, hogy minden uniós polgár a közösségi tevékenységi körbe tartozó ügyekben petícióval fordulhat az Európai Parlamenthez, az európai ombudsmanhoz, vagy bármely uniós intézményhez.

A panaszjognak az is célja, hogy felhívja a figyelmet valamely érdeksérelmet okozó tényre, körülményre, magatartásra, működési rendellenességre, mulasztásra, ha a beadványozó egyébként e célját más jogilag szabályozott úton nem valósíthatná meg. Eredményezhet egyéni ügyben való döntést, de akár a közösség egészét érintő döntést, jogszabály-változtatást is (a Testület munkájában ezt a funkciót tölti be a jogalkotási hiányosságokra való figyelemfelhívás). A panaszjog további alapvető funkciója a fent említettekén kívül, hogy a panaszosok szinte minden egyéb alapjogának a sérelme ezen alapvető jogon keresztül kaphat nyilvánosságot, juthat orvosláshoz. A Testület munkájának fontosságát és hasznosságát is az adja, hogy lehetővé teszi – a rendőrség tevékenységével kapcsolatos körben – a személyek panaszjogának a gyakorlását, ezeket a beadványokat befogadja, és ezeken keresztül védelemben részesíti a beadványozók valamely egyéb (pl. emberi méltósághoz, személyi szabadsághoz való) alapvető jogát.

Az Alkotmány idézett 8. § (1) bekezdését – amely alapján az alapvető jogok tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége – kifejezetten a rendőrségre nézve is konkretizálja az Rtv. 2. § (1) bekezdésének második mondata: „A Rendőrség tiszteletben tartja és védelmezi az emberi méltóságot, óvja az ember jogait.” E jogszabályhely közelebbről is rámutat a rendőrség alapvető jogokat tiszteletben tartó működésének fontosságára, és ezen keresztül a Testület tevékenységének legitimációjára. A Testületnek tehát vizsgálnia kell a rendőri intézkedésekkel okozott alapjogsérelmeket, azonban az Rtv. nem elégszik meg ezek bekövetkeztének megállapításával vagy meg nem állapításával, hanem – ahogy fent jeleztük – a 92. § (1) bekezdése és a 93. § (2) bekezdése alapján abban is határozott állásfoglalást kíván meg a Testülettől, hogy az alapjogsérelem csekély vagy azt meghaladó mértékű-e.

Az Rtv. 92. § (1) bekezdése alapján ugyanis – főszabály szerint – a rendőri intézkedéssel okozott alapjogsérelem miatt indult panasz eljárás a Testület által lefolytatott vizsgálatot követően az országos rendőrfőkapitánynál folytatódik. Az országos rendőrfőkapitány az Rtv. 93/A. § (7) bekezdése értelmében ilyenkor a Testület állásfoglalásának kézhezvételét követően tizenöt napon belül közigazgatási eljárásban hoz döntést, és ha határozatában eltér a Testület állásfoglalásától, azt köteles megindokolni. A főszabályhoz képest azonban egy kivételes szabályt fogalmaz meg az Rtv. 93. § (2) bekezdése, amikor így rendelkezik: „A Testület az alapvető jogot nem sértő, valamint az alapvető jogot csekély mértékben sértő intézkedéssel szemben előterjesztett panaszt az intézkedést foganatosító szerv [vagyis valamelyik rendőr-főkapitányság vagy rendőrkapitányság] vezetőjéhez átteszi [...]” Ezzel az Rtv. a panasz eljárás további sorsát meghatározó hatásköri kérdéssé alakítja az alapjogsérelem súlyosságának vagy csekély voltának kérdését, amelyben a Testületnek azért kell állást foglalnia, mert ez fogja aztán eldönteni, hogy a panaszt mely rendőri szervhez kell áttenni, illetve a panasz eljárást jogerős közigazgatási határozattal az országos rendőrfőkapitány, vagy valamely területi rendőr-főkapitányság vagy rendőrkapitányság vezetője fogja-e lezárni.

Evidenciaként rögzíthető, hogy azokban a panaszügyekben, amelyekben ez a mérlegelés szükségessé válik, minden esetben történt alapjogsérelem, a rendőrség tehát jogszerűtlenül járt el, és ezen nem változtat az, hogy – második lépésként – a Testület az alapjogsérelmet aztán milyen súlyúnak minősíti. Ezekben az esetekben a rendőri fellépés megsértette az Alkotmány és az Rtv. idézett szakaszait, és ez – akár az országos főkapitány, akár az érintett rendőri szerv vezetője által lefolytatott eljárásban – további kivizsgálást igényel.

Mielőtt rátérnénk arra, hogy a Testület eddigi gyakorlatában milyen támpontok alakultak ki az alapjogsérelem súlyos vagy csekély mértékének megítélésére, előkérdésként vizsgálni kell egy másik, különböző „típusú” jogsértések közötti distinkciót, amelyet a jogalkotó a törvénybe beépített, de amely a Testület gyakorlatából tulajdonképpen „eltűnt”.

Az Rtv. 92. § (1) bekezdése szerint „akinek az e törvény IV., V. és VI. fejezetében meghatározott kötelezettség megsértése, a rendőri intézkedés, annak elmulasztása, a kényszerítő eszköz alkalmazása (e fejezet alkalmazásában a továbbiakban együtt: intézkedés) alapvető jogát sértette – választása szerint – panasszal fordulhat az intézkedést foganatosító rendőri szervhez, vagy kérheti, hogy panaszát az országos rendőrfőkapitány a Testület által lefolytatott vizsgálatot követően bírálja el”. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „akinek az intézkedés jogát vagy jogos érdekét érintette, panasszal fordulhat az intézkedést foganatosító rendőri szervhez”. A jogalkotó tehát úgy gondolta, hogy különbséget lehet tenni az alapjogot és az egyéb – alapjognak nem minősülő – jogokat sértő, illetve érintő rendőri szabályszegések között.

Tekintettel többek között arra a fent vázolt helyzetre, hogy az egyén számára a közhatalommal való találkozásnak az egyik legtipikusabb és – a rendőrség speciális jogosítványaira, így a legitim erőszak alkalmazásának monopóliumára való tekintettel – a talán legnagyobb fokú kiszolgáltatottság lehetőségét magában rejtő formája a rendőri intézkedéssel való szembesülés, a Testület gyakorlatában igen hamar felmerült az a kérdés, hogy elképzelhető-e olyan rendőri jogsértés, amely nem valósít meg alapjogsértést is egyben. A Testület válasza tulajdonképpen nemleges, az alkalmazott érvelés rendkívül szűkre szabja azoknak a lehetséges eseteknek a körét, amikor a szabályszegés megállapítása nem vonja maga után az – adott esetben csekély fokú – alapjogsértés kimondását. A Testület a rendőri jogsértéseket a tisztességes eljáráshoz való – tágran értelmezett – jog megsértésének tekinti, így tulajdonképpen bármilyen rendőri szabályszegést alapjogsértéssé transzformál. Az ezt alátámasztó érvelés lényege a 33/2009. (II. 25.) számú állásfoglalásban a következőképpen jelenik meg: „A jogbiztonság követelménye az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdésében foglalt jogállamiság kritériumából ered. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállamnak nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtsek ki tevékenységüket [56/1991. (XI. 8.) AB határozat]. Az,

ami a közhatalmi szervek (köztük a rendőrség) oldalán kötelezettségként jelentkezik, a másik oldalról – a velük kapcsolatba kerülő állampolgárok oldalán – jogként jelenik meg. A jogállamiság követelményét és a jogbiztonság elvét a jogalanyok tekintetében a tisztességes eljáráshoz való jog testesíti meg. Abban az esetben, ha egy kiemelten fontos közhatalmi funkciót ellátó és a társadalmi együttélési normák betartatásáért elsődlegesen felelős szerv részéről fellépő személy eljárása nem felel meg a jogszabályoknak, sérül a tisztességes eljáráshoz való jog [...].”

Ezen gondolatmenet alapján a Testület az Rtv. 93. § (2) bekezdésében szereplő „alapjogot nem sértő” intézkedés fogalmát kizárólag a jogszerű alapjog-korlátozást megvalósító intézkedésekre alkalmazza, „jogszerűtlen, de alapjogot nem sértő” intézkedés megállapítására eddig nem került sor.

E kérdés tisztázása után, következő lépésként merül fel az alapjogsérelem súlyosságának megállapítása. A Testület eddigi, közel másfél éves gyakorlatát áttekintve, a konkrét ügyekben tett megállapításokat általánosabb szinten vizsgálva megragadhatók bizonyos, visszatérő jelleggel előforduló szempontok, amelyek támpontokat nyújthatnak az alapjogsérelem súlyosságának megítéléséhez. Az alábbiakban ezek vázlatos, példálózó jellegű áttekintésére kerül sor, a kiemelések azonban hangsúlyozottan egy folyamatosan formálódó, esetenként kitérőkkel is tarkított gyakorlat utólagos összegzésének eredményei. A bemutatandó szempontrendszer ezért – még ha vannak is kikristályosodni látszó elemei – nem lezárt és változtathatatlan, hanem folyamatosan fejlődő, bővülő, új megközelítésekkel gazdagodó. (Ez azonban magától értetődő, hiszen gyakorlati példák, jelentősebb előzmények nélküli, úttörő feladatról van szó.) Az alapjogsérelem súlyosságának megítélésekor a Testület majd minden állásfoglalásában *expressis verbis* „az eset összes körülményeinek figyelembevételével” határoz, ez az általános hivatkozási alap azonban több, konkrétan is megfogalmazható összetevővel bontható ki.

a) Szabálytalan, indokolatlan vagy aránytalan intézkedéssorozat a panaszossal szemben

Viszonylag hamar, már a 10/2008. (VI. 11.) számú állásfoglalásban megjelent a Testület gyakorlatában az a kézenfekvőnek tűnő mérlegelési szempont, hogy mindenképpen súlyosítja a panaszost ért alapjogsérelmet, ha nemcsak egy, hanem több, az Rtv. szabályait figyelmen kívül hagyó intézkedést (vagy kényszerítőeszköz-alkalmazást) foganatosítanak

vele szemben. A hivatkozott ügyben például a Testület megállapítása szerint a panaszost indokolatlanul szorították a gépjárműre és bilincselték meg, előállításának időtartama is aránytalanul hosszú volt, és a vele szemben fogatosított intézkedések jogalapjának megjelölésében is következtelen volt a rendőrség. Mindezek összességükben pedig már nem tették kétségessé, hogy a vizsgált ügyben súlyos alapjogsérelem történt.

Hasonló indokból állapított meg súlyos alapjogsérelmet a Testület a 2008. április 11-én Budapesten, a Clark Ádám téren történt rendőri fellépésekkel szemben indított panaszügyekben.¹⁰ Ezekben az ügyekben a Testület azt állapította meg, hogy az említett rendezvény feloszlásakor a rendőrség meglehetősen következtelenül, a jogbiztonságot sértő módon járt el. Az oszlatás maga sem az Rtv. szabályainak megfelelően történt, a rendőrség nem biztosította ugyanis a tömegnek a helyszín elhagyásához szükséges időt, és a fokozatosság követelményét sem tartotta be maradéktalanul. Indokolatlannak és súlyosan aránytalanak minősítette a Testület a résztvevők tömeges megbilincselését és előállítását is. Ezekben az ügyekben is olyan jogsértő intézkedéssorozatokról volt tehát szó, amelyek összességükben már megalapozták a panaszosok alapvető jogainak súlyos sérelmét.

Ide vonható még például a 84/2008. (IX. 10.) számú állásfoglalás is, ahol a súlyosan alapjogsértő intézkedéssorozat egy aránytalan alapintézkedésből (személyazonosság igazolásának elmaradása miatti előállítás, amikor egyébként a személyazonosság más jelen lévő, ismert személyazonosságú személy közlésével igazolható lett volna) és az erre reagáló panaszosi ellenszegülés által kiváltott további indokolatlan kényszerítőeszköz-alkalmazásokból állt. Mindezek pedig elkerülhetők lettek volna, ha a rendőrök nagyobb körültekintéssel jártak volna el a jogsértő intézkedéssorozatot kiváltó alapintézkedés tekintetében.

A jogtalan és indokolatlan intézkedések sora és a testi kényszer alkalmazása ugyancsak összességében volt súlyosan alapjogsértő a 138/2009. (V. 13.) számú állásfoglalás megállapításai szerint abban az esetben, amikor a szolgálati járművel elhaladó rendőrök egy nekik célzott gúnyos megjegyzés miatt léptek fel meglehetősen keményen, anélkül azonban, hogy az Rtv. erre jogalapot teremtené.

¹⁰ Lásd például a 34/2008. (VII. 9.) számú állásfoglalást.

b) A panaszos provokatív, rosszhiszemű közrehatása vagy ellenszegülése

A 18/2008. (VI. 11.) számú állásfoglalás alapját az a panaszügy képezte, melynek tényállása szerint a panaszos az érvényben lévő területlezárás ellenére átlépte a Kossuth tér egy részét a forgalom elől elzáró kötelet, és a területet rendőri felszólítás ellenére sem hagyta el, sőt társával együtt addig provokálta a rendőröket, amíg igazoltatására sor nem került – utóbb emiatt nyújtott be beadványt. Az állásfoglalásban a Testület valóban feltárt aggályos mozzanatokat az intézkedés kapcsán, ugyanakkor kimondta: „Jelen ügyben [...] nyilvánvaló, hogy a panaszos és a társaságában lévő személy eleve azzal a szándékkal lépett be a kötéllal jelölten elzárt területre, hogy az ott tartózkodó rendőröket intézkedésre készítse. Az is nyilvánvaló, hogy az eset dokumentálására előre felkészültek. [...] Ezek miatt a Testület arra a következtetésre jutott, hogy bár a [...] felsorolt rendőri jogsértések érintenek alapvető jogot (a panaszos személyes adatok védelméhez fűződő jogát), a jogsérelem mértéke nem éri el azt a szintet, amely a Testület ilyen irányú állásfoglalását [tehát a panasznak az országos főkapitányhoz való továbbítását] megalapozná.” Vagyis a panaszos és társai ilyen jellegű közrehatását a Testület olyanként értékelte, amely a csekély mértékű alapjogsérelem megállapítását támaszthatja alá. (Ugyanakkor a Testület azt is leszögezte, hogy jogsértésre nem lehet jogsértés a válasz a rendőrség részéről sem.)

Hasonlóképpen mérlegelt a Testület a 31/2008. (VII. 9.) számú állásfoglalásban is, amikor a panaszosok alapjogainak csekély mértékű sérelmét állapította meg, mert ugyan az intézkedni akaró rendőrök őket durva kifejezésekkel is szidalmazták, de ennek az volt az oka, hogy a panaszosok meg akarták akadályozni, hogy a rendőrök az ingatlanukon egy körözött gyanúsítottat – jogszerűen – elfogjanak. Az állásfoglalás szerint: „A Testület figyelembe vette, hogy az intézkedés során az arrogáns, durva hangnem – noha kifogásolható – nem éri el azt a szintet, ami az emberi méltóság súlyos mértékű sérelmét jelentené – különös tekintettel arra is, hogy maguknak a panaszosoknak a magatartása is közrehatott abban, hogy az intézkedő rendőrök nem megengedhető hangnemben nyilvánultak meg, miután a panaszosok bebocsátásukat – egyébként ésszerű indok hiányában – megtagadták.”

c) Megfélemlítő, megtorló vagy megalázó jellegű intézkedések

A Testület több olyan panaszbeadvánnyal találkozott, amelyekben azt kifogásolták a panaszosok, hogy velük szemben azért került sor rendőri intézkedésre (igazoltatásra, adatrögzítésre stb.), mert ők egy egyébként folyamatban lévő rendőri intézkedést, illetve egy vélt vagy valós rendőri jogsértést kívántak lefényképezni vagy videóra venni. Ilyen tényálláson alapul a 20/2008. (VI. 25.) számú állásfoglalás is, mely indokolásának IV. részében a Testület kimondta: „a súlyos alapjogsérelem megállapítását nem egyszerűen az indokolja, hogy az intézkedés nem volt jogszerű, hanem az, hogy arra megfélemlítő, megtorló jelleggel került sor, ami elsődlegesen arra irányult, hogy a panaszosokban tudatosítsa: az ő adataik is a rendőrök birtokába kerültek”.

Egy másik panaszügy tényállása szerint egy rendezvény közelében – fokozott ellenőrzésre hivatkozva – igazoltatták és átvizsgálták a panaszost, amit ő kifogásolt. A helyszínen érkező parancsnok a panaszos megjegyzéseit gúnyolódásként értékelte, ezért megragadta a karját, és erőteljesen felszólította, hogy újra ismétlje meg, amiket mondott. Ebben az ügyben a Testület úgy foglalt állást, hogy a testi kényszer ilyen alkalmazása súlyosan „sértette a panaszos emberi méltóságát, az intézkedés a panaszosra nézve megalázó volt, [...] az erőszakkal történő helyszínen tartásnak jogszerű indoka nem volt”; a rendőrökre vonatkozó jogszabályi előírások ugyanis nagyon konkrétan meghatározott feltételek fennállása esetén engedik csak meg kényszerítő eszközök alkalmazását (aktív fizikai ellenszegülés esetén, annak megtöréséig), ilyen pedig a vizsgált esetben nem volt.¹¹

A 105/2008. (X. 8.) számú állásfoglalásban a Testület a panaszost ért alapjogsérelmet azért minősítette súlyosnak, mert a panaszossal szemben a rendőrök – az elfogultság gyanúját is felvető módon – a szomszédai és ismerősei előtt intézkedtek, ráadásul egy teljesen magánjellegű vita kapcsán (volt házastársak közötti nézeteltérés bútorok kiadásáról, formális végrehajtási eljárás nélkül). Az állásfoglalás indokolásának IV. része szerint: „A jogsérelem súlyának megállapításakor a Testület tekintettel volt arra is, hogy a panaszos a helyzetet, amelybe került – objektív mérlegelés szerint is indokoltan – megalázónak, megszegyenítőnek érezte.” Ezeket a szempontokat minden esetben az okozott alapjogsérelmeket súlyosító körülményként értékelte a Testület.

¹¹ Lásd: 61/2008. (VIII. 28.) számú állásfoglalás

d) A panaszt ért alapjogsérelem által okozott érdeksérelem súlya

Leginkább a kényszerítő eszközök alkalmazásának értékelése során volt eddig tekintettel a Testület arra, hogy a panaszt ért – külvilágban is megjelenő, mások által is észlelhető, aktív rendőri magatartással okozott, általában fizikai ráhatással is járó – alapjogsérelem milyen mértékű kézzelfogható hátrányt, sérelmet valósított meg. Így például az 53/2008. (VIII. 4.) számú állásfoglalásban azt, hogy az előállított panaszt meghallgatását követően további eljárási cselekmények foganatosítása, vagy bármely más indok nélkül még mintegy három és fél órán keresztül fogva tartották (pusztán azért, hogy megvárassák vele a szabálysértési határozat írásba foglalását), a Testület súlyos alapjogsérelemnek minősítette. Az állásfoglalás indokolásának II. része szerint: „A személyes szabadság korlátozása a Testület álláspontja szerint az egyik legsúlyosabb alapjog-korlátozás, mely a rendőri intézkedésekkel összefüggésben felmerülhet, ezért annak indokoltságával, okszerűségével és jogszerűségével összefüggésben az eljárási garanciák fokozott érvényre juttatása mindenképpen indokolt.”

A panaszosnak okozott tényleges fizikai sérelmek súlyossága miatt állapított meg a Testület súlyos alapjogsérelmet abban az ügyben is,¹² amelyben a rendőrök az éhség-sztrájkoló és ezért legyengült egészségi állapotban lévő panaszt zárkájából erőszakosan kirángatták, végighúzták a folyosón, majd megbilincsték, és így szállították kórházba. A súlyosság mérlegelésénél a Testület figyelembe vette, hogy „a panaszos [...] több mint 3 héten keresztül éhség-sztrájkot folytatott, ételt nem vett magához, csak folyadékot, így fizikailag legyengült állapotban volt [...]. Állapota miatt értelemszerűen nem tudott számottevő ellenállást tanúsítani, így a testi kényszer intenzitása eltúlzottnak tekinthető. Az eljáró rendőrnek lehetősége lett volna kollégáitól segítséget kérni, így többen, a panaszt támogatva, nem pedig a folyosón végighúzva vihették volna el a kijelölt kórházba.”

Szintén szembeűnő a panaszosnak okozott tényleges sérülések valódi súlyossága a 86/2008. (IX. 10.) számú állásfoglalásban, ebben az ügyben ugyanis a rendőri intézkedés elől eleinte menekülő, majd a felszólításoknak eleget tevő panaszt a rendőrök a földre fektetve úgy bilincsték meg, hogy közben a hátára tapostak és bele is rúgtak, melynek következtében csigolyatesttörést, mellkas- és arcúzdódásokat szenvedett. A valószínűsíthetően a rendőrök által okozott – és orvosi látellellettel is alátámasztott

¹² Lásd: 82/2008. (IX. 1.) számú állásfoglalás

– fizikai sérülések (bevérzések, zúzódások) miatt állapított meg súlyos alapjogséreelmet a Testület a 141/2008. (XI. 26.) számú állásfoglalásában is.

Igen jelentős sérelmet és megrázkódtatást okozó volt a rendőrség fellépése a 118/2008. (X. 21.) számú állásfoglalás alapjául szolgáló ügyben is, amikor a rendőrök – körözött személyeket keresve – nagy erővel tévesen ütöttek rajta a panaszoson és családján, az éjszaka közepén felriasztva, majd pedig hosszabb ideig az udvaron térdepeltetve őket, miközben fegyvert szegeztek rájuk. Súlyosnak ítélte a Testület a panaszosnak okozott alapjogséreelmet abban az ügyben is, amelyben az intézkedő rendőr – a panaszos lelkiismereti szabadságába beavatkozva – az igazoltató lapon szenzitív adatot, a panaszos politikai meggyőződését rögzítette („egyértelműen szélsőjobboldali nézeteket vallott”), bármifajta jogszabályi felhatalmazás nélkül.¹³

Ugyanakkor a fizikai ráhatással okozott érdeksérelem valós súlya a mérlegelés során a csekélyebb irányba billentette a mérleget abban az esetben, amikor az intézkedés alá vont panaszos azt kifogásolta, hogy ruházat- és csomagátvizsgálás előtt őt úgy kényszerítették terpeszállásra a rendőrök, hogy a „lábába rugdaltak”, és így igazították az utasított testhelyzetbe. Az állásfoglalás indokolása szerint: „A Testület figyelembe vette, hogy a ruházat átvizsgálása során a kifogásolt intézkedés (lábak fizikai szétrúgása) – noha kifogásolható – nem éri el azt a szintet, ami az emberi méltóság súlyos mértékű sérelmét jelentené, illetőleg az ügyben nem merült fel olyan körülmény, ami ennél súlyosabb durva bánásmódra (pl. bántalmazás) utalt volna.”¹⁴

e) Egyes kiemelten védendő alapvető jogokkal való összefüggés

A Testület a rendőrség által okozott alapjogsérelem mértékét szinte mindig súlyosként értékelte, ha a jogszerűtlen rendőri fellépés arra irányult, hogy a panaszos valamely – rendőri intézkedésekkel tipikusan felszínre kerülő, annak fokozottan kiszolgáltatott – „kiemelten védendő” alapjogát (vagy azt is) korlátozza, közvetlen vagy közvetett módon. Így mérlegelt a Testület eddig például az emberi méltósághoz való alapvető jog, illetve a gyülekezési szabadság érintettségékor. A 64/2008. (VIII. 18.) és a 65/2008. (VIII. 18.) számú állásfoglalásokban – amiatt, mert az intézkedő rendőr hangfelvétellel

¹³ Lásd: 55/2009. (III. 4.) számú állásfoglalás

¹⁴ Lásd: 21/2008. (VI. 25.) számú állásfoglalás

is dokumentált módon valóban durva, méltatlan és sértő hangnemben szidalmazta a panaszost – a Testület így indokolta döntését: „A Testület arra a következtetésre jutott, hogy a jogsérelem mértéke [...] eléri azt a szintet, amely a súlyos alapjogsérelmet megállapító állásfoglalást megalapozza; különös tekintettel arra, hogy a sérelem a panaszos emberi méltóságával összefüggésben merült fel.”

A 67/2008. (VIII. 18.) számú állásfoglalásban a gyülekezési szabadság érintettségét értékelte a Testület egy Clark Ádám téri demonstrációval kapcsolatos panaszügyben, amelyben aránytalannak bizonyult a panaszos előállítása, és ezzel személyi szabadságának korlátozása. A testület az ügyben a következőket állapította meg: „A jogsértést súlyosbítja, hogy az egy másik alapvető jog, a gyülekezési jog gyakorlásával összefüggésben következett be [...]” Ugyanez az indok szerepel a 68/2008. (VIII. 18.) és a 69/2008. (VIII. 18.) számú állásfoglalásokban is.

f) Bonyolult, összetett, szokatlan jogértelmezés szükségessége a rendőrség részéről

Ez az indok többször is megjelent a Testület gyakorlatában, különböző előjellel. Például a 132/2008. (XI. 5.) számú állásfoglalásban azt, hogy egy kisebb létszámú spontán összejövetel minden résztvevőjét igazoltatták annak ellenére, hogy egyébként volt olyan személy a helyszínen, aki vállalta a szervezői minőséget és az ezzel járó felelősséget, a Testület a résztvevők gyülekezési szabadsága aránytalan zavarásának tekintette; azonban megállapítása szerint „a jogsérelem mértéke [...] nem éri el azt a szintet, amely a Testület súlyos alapjogsérelmet megállapító állásfoglalását megalapozza. A Testület figyelembe vette, hogy a spontán gyülekezésekkel összefüggő jogalkalmazói gyakorlat kialakulatlan, továbbá egy rendkívül összetett kérdés. [...] A jogalkalmazást a hatályos jogszabályi környezet sem segíti elő, ugyanakkor az nyilvánvalóan nem várható el a rendőrségtől, hogy vonatkozó alkotmánybírói határozatokat értelmezzenek, és ennek alapján próbáljanak kategorizálni köztéri rendezvényeket.”

A 147/2008. (XII. 3.) számú állásfoglalásban viszont önmagában a bonyolult jogi helyzet (házastársak közötti vita, melynek során az egyik fél a másikat – aki rendőri segítséget kért – kizárta a lakásból) nem megfelelő felmérése nem volt akadálya a súlyos alapjogsérelem megállapításának, ezért ezt az állásfoglalást a Testület megküldte az országos rendőrfőkapitánynak. Ezen állásfoglalás indokolása is leírja azonban azt, hogy

„figyelembe kell venni, hogy az eljáró rendőröknek egy olyan komplex jogi helyzetben kellett volna megtalálniuk a helyes megoldást, amelyet a különböző jogágak különböző, bizonyos fokig ellentmondó módon szabályoznak, és amelynek értelmezése egy jogi végzettséggel rendelkező, valamennyi releváns információ és irat birtokában lévő személy számára sem könnyű. [...] [A] Testület hangot kíván adni annak az álláspontjának, hogy az eljáró rendőrök személyi felelősségének megállapítását jelen esetben nem tartaná indokoltnak.” Ez az eset annyiban visszacsatolást jelent a b) ponthoz, hogy míg a spontán tüntetés résztvevői tisztában voltak vele, hogy a rendezetlen jogi környezetben nehezen kezelhető helyzetbe hozzák a rendőröket, így az a körülmény, hogy a szituáció bonyolult megítélésű volt, az okozott sérelem súlyosságát enyhítő körülményként jöhetett számításba, addig a lakásba bejutni hiába szándékozó, ezért máshol éjszakázni kénytelen panaszosnak semmilyen módon nem volt „felróható” a helyzet kialakulása, így a komplex helyzetet a Testület nem a sérelem mértékének, hanem a konkrétan intézkedő rendőrök felelősségének szempontjából vélte figyelembe vehetőnek.

g) Egyéb, az állásfoglalásokban megjelenő indokok és tendenciák

- (i) Jól érzékelhető tendenciának tűnik az, hogy ha a panaszos az Rtv. 20. §-ában, illetve a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 62/2007. (XII. 23.) IRM rendelet (a továbbiakban: Szolgálati Szabályzat) 4. §-ában foglalt – **az intézkedési kötelezettséghez, illetve a szolgálati fellépés módjához kapcsolódó – garanciális szabályok mellőzését** kifogásolja (pl. a rendőr nevének, azonosító számának, az intézkedés tényének és céljának közlése elmaradt), és e mulasztás a vizsgálat során valóban megállapítható, akkor egyéb súlyosító körülmény hiányában (pl. ettől még a panaszjog gyakorlása nem lehetetlenül el teljesen) a Testület csekély súlyú alapjogsérelmet állapít meg.¹⁵
- (ii) Rendszeresen súlyos alapjogsérelmet állapított meg a Testület ugyanakkor azokban az ügyekben, amikor pusztán **azért került sor rendőri intézkedésre a panaszossal szemben, mert ő egy folyamatban lévő intézkedést vagy egy valós vagy vélt rendőri jogsértést dokumentált.** A Testület ezzel kapcsolatban ugyanis többször kimondta, hogy önmagában a rendőri intézkedések dokumentálása semmilyen

¹⁵ Lásd: 207/2009. (VII. 8.) számú, 213/2009. (VII. 8.) számú és 214/2009. (VII. 8.) számú állásfoglalások

körülmények között nem törvénysértő, azt a rendőr nem tilthatja meg, és a fényképezés vagy felvétel készítése további intézkedésre sem ad alapot, emiatt retorzió az állampolgárt nem érheti. Ehhez a gyakorlathoz képest némi eltérést jelentett a 232/2009. (VIII. 5.) számú állásfoglalás, amely tovább árnyalva a képet azt állapította meg, hogy a rendőri eligazítást és a rendőrség felszereléseit kifejezetten zavaró módon fényképező panaszos ilyen indokból (tehát a dokumentálásra hivatkozással) történő igazoltatása mindössze csekély súlyú alapjogsérelmet valósított meg. Ennek indoka az, hogy „sem rendőri jogsértés, sem pedig a panaszossal szembeni intézkedés nem forgott fenn, illetőleg a panaszos az ott folyó eligazítást a jelenlétével zavarta, és az abbagyásra vonatkozó felszólításnak nem tett eleget”. A panaszost tehát érte alapjogsérelem, hiszen valós jogalap megjelölése nélkül intézkedtek vele szemben, később pedig adatait is rögzítették, a jogsérelem mértéke azonban az ismertetett körülmények miatt mindössze csekélyként volt értékelhető, hiszen semmifajta közérdek vagy nyomós, indokolható, ésszerű magánérdek nem állt fenn, ami az adott esetben a felvételkedzítést megmagyarázhatná – sőt, a panaszos ezen magatartása zavarta a rendőri eligazítást.

E kiemelhető tendenciákon kívül alkalmanként említésre kerülnek az állásfoglalásokban más különös, az ügyek egyediségéhez igazodó mérlegelési szempontok is, amelyek azonban éppen e speciális, konkrét ügyekhez kapcsolódó jellegük miatt nem váltak (eddig) a fentiekhez hasonlóan gyakran hivatkozottakká, ezek közül mutatunk be néhányat alább.

- (iii) **Gondatlanság, mulasztás, körütekintés hiánya a rendőrség részéről.** A 23/2008. (VI. 25.) számú állásfoglalásban a Testület – egyebek mellett – a panaszos tulajdonhoz való alapvető jogának csekély súlyú sérelmét állapította meg amiatt, mert a gépjárművét átvizsgáló rendőr az átvizsgálás során a gépjármű berendezésében véletlenül csekély értékű kárt okozott (a könyöklő megrongálódott), azonban „a panaszolt dologi kár okozásával összefüggésben nem lehetett kizárni a gondatlanságot, a kellő körütekintés hiányát”. A panaszosnál tehát jelentkezett valós sérelem, ez azonban azért esett némileg enyhébb elbírálás alá, mert a Testület a konkrét esetben éles különbséget látott a szándékosan rosszhiszemű, jogsértő rendőri intézkedéssel, illetve a csak véletlenül, erre irányuló szándék nélkül okozott sérelmek között. A szükséges kioktatás elmaradása – a feleletadás megtagadásának lehetőségét nem közölték – miatt rendőri mulasztást állapított meg a Testület a 237/2009. (VIII. 5.) számú állásfoglalásban is, azonban mivel fennforogtak egyéb, ezt mentő körülmények (a rendőri kérdésre válaszoló gyermek törvényes képviselője jelen

volt), és más joghátrány az így, kioktatás nélkül tett nyilatkozatból nem származott a panaszosra nézve, a Testület csak csekély súlyú alapjogsérelem megállapítását látta indokoltnak, tekintettel a jogszabályi környezet meglehetősen összetettségére és az utaló szabályokra is.

(iv) ***Az érintett alapjog gyakorolhatóságának teljes ellehetetlenülése, vagy csak aránytalan, zavaró korlátozása.*** A 110/2008. (X. 21.) számú állásfoglalás alapját egy olyan ügy képezte, amelyben a panaszos azt kifogásolta, hogy őt, miközben egy rendezvényre tartott, a rendőrök megállították, igazoltatták, és arra kötelezték, hogy a magával vitt transzparensét előzetesen mutassa be, de aztán annak a rendezvényre bevitelét nem akadályozták meg. Ezzel a Testület véleménye szerint megsértették a véleménynyilvánítási szabadságát, azonban a Testület emellett a következőt állapította meg: „A jogsérelem mértékének értékelése során a Testület figyelembe vette, hogy a panaszost az intézkedés véleményének kinyilvánításában nem gátolta meg, a transzparens bemutatására végül lehetősége nyílt.” Az állásfoglalás rendelkező részében ezért csekély mértékű alapjogsérelmet állapított meg.

Hasonló szempont alapján vizsgálta a Testület a panaszosok gyülekezési szabadságának sérelmét a 169/2008. (XII. 17.) – 174/2008. (XII. 17.) számú állásfoglalásokban is a 2008. szeptember 17-én a Rendszerváltó Fórum budapesti vonulások rendezvényével kapcsolatban beérkezett panaszbeadványok alapján. Itt a panaszosok – többek között – azt panaszolták, hogy a vonulások rendezvény során, amely a Corvin közből indult, és végállomása a Kossuth tér volt, a rendőrség a menetet azt szorosan körbefogva kísérte, így annak ideiglenes elhagyására nem nyílt lehetőség. „A Testület álláspontja szerint a gyülekezési jog [...] szabad gyakorlása mindenképpen magában foglalja nemcsak a szabad részvételt, de a gyülekezés vagy a rendezvény helyszínének a szabad elhagyását is. [...] A rendőrség [...] biztosítási intézkedése nem vezethet oda, hogy a rendezvény résztvevője, ha a gyülekezési jogát már nem kívánja gyakorolni (például akár a saját egyéni döntése, halaszthatatlan dolga, akár a rendezvényen elhangzó kijelentések, azok hangvétele okán, vagy amiatt, hogy a rendezvény céljával és a megjelenített üzenetekkel nem kíván azonosulni), akkor is akarata ellenére a rendezvény kényszerű résztvevőjé váljon. [...] Jelen esetben nem lehetett figyelmen kívül hagyni azt a – panaszos által elismert – tényt, hogy szándéka nem a rendezvény végleges elhagyására irányult (tehát nem arról volt szó, hogy a gyülekezési jogát a továbbiakban nem kívánta gyakorolni, ám arra rákényszerült), hanem arra, hogy »tesztelje« a szolgálatot teljesítő rendőröket és a rendezvényt csak időlegesen kívánta elhagyni.” Mindezek miatt a Testület csekély súlyú alapjogsérelmet állapított meg, amely akkor fordulhatott volna át súlyos alapjog-

sérelembe, ha a rendezvény végleges elhagyására sem nyílt volna mód – ezt kifogásoló panaszbeadvány azonban nem érkezett a Testülethez.¹⁶

Súlyos alapjogsérelmet állapított meg a Testület ugyanakkor a 174/2009. (VI. 17.) számú állásfoglalásban amiatt, mert a 2009. március 15-i, Vértanúk terén tartott állami ünnepségen transzparenst feltartó panaszost a rendőrök a tömegből kivezették, igazoltatták, adatait rögzítették, ezzel ténylegesen ellehetetlenítve véleménynyilvánítási szabadságának érvényesülését. „A Testület leszögezi: jelen ügyben e hatást az intézkedés ténylegesen kifejtette, hiszen az igazoltatást követően a panaszos és társa lemondott a szabad véleménynyilvánításhoz való jog további gyakorlásáról.”

(v) **Ötletszerű, önkényes rendőri fellépés.** Súlyos alapjogsérelmet állapított meg a Testület a 140/2008. (XI. 26.) számú állásfoglalásban amiatt, mert a rendezvényen – másokkal együtt – kamerázó panaszossal szemben a rendőrök jogszerűtlenül testi kényszerrel alkalmaztak. Ebben az esetben a panaszos nem tanúsított semmi-fajta jogszerűtlen magatartást, ráadásul rajta kívül mások is rögzítették kamerával, fényképezőgéppel az eseményeket (ezt videofelvételek is alátámasztották), mégis csak vele szemben került sor rendőri fellépésre. Ezért a Testület az alapjogsérelem súlyosságának megállapításakor nemcsak azt vette figyelembe, hogy az alkalmazott testi kényszer nem felelt meg a jogszabályi előírásoknak, hanem azt is, hogy arra ötletszerűen, önkényesen került sor.¹⁷

(vi) **Tömeges intézkedések rendezvények alkalmával, gyors és határozott fellépés szükségessége.** A 70/2009. (III. 25.) számú állásfoglalásban a Testület annak a panaszosnak az ügyében, akivel szemben egy rendezvény során a rendőrök alapvetően nem jártak el jogsértő módon, csak az intézkedés hangnemét lehetett kifogásolni, azért állapított meg „csak” csekély mértékű alapjogsérelmet, mert a rendezvények biztosítása adott esetben a szokásosnál sokkal több rendőri intézkedést tehet szükségessé, és „a nagyobb tömegeket vonzó rendezvények biztosítási feladatai, és a panaszossal szemben felmerült bűncselekmény gyanúja az adott szituációban gyors és határozott rendőri fellépést kívánt meg az eredményesség

¹⁶ Az állásfoglalásokban a Testület kimondta a következőt is: „A Testület véleménye szerint az nem kizárt, hogy a rendezvényen való részvétel olyan módon legyen korlátozva, hogy a rendőrség a rendezvényre való bejutást, az ahhoz való csatlakozást biztonsági okokból csak bizonyos pontokon teszi lehetővé (mint ahogy ez általában gyakorlat is), az azonban aggályos, ha a rendezvényen részt vevők azt – legalább meghatározott pontokon – bármikor nem hagyhatják el.”

¹⁷ Az állásfoglalás indokolásában egyébként megjelenik súlyosító körülményként az emberi méltósággal való összefüggésre, az érdeksérelem súlyára, valamint a megfélemlítő jellegre való utalás is.

érdekében”. Mivel a panaszos oldalán sem jelentkezett semmifajta többlétsérelem, a súlyos alapjogsértés megállapítása nem tűnt indokoltnak.

E rész lezárásaként ismét szükséges hangsúlyozni egyrészt, hogy a fentiekben egy még formálódó, meglehetősen egyedi ügyekkel is tarkított és korántsem mindig teljesen következetes gyakorlat utólagos áttekintésére és abból bizonyos gondolatsorok kiemelésére került sor. Azt is lényeges újból rögzíteni, hogy a felvázolt mérlegelési szempontok ellenére sem áll szándékában a Testületnek a csekély súlyú alapjogsérelmek „lekicsinylése”, a fent írtak szerint ugyanis a legélesebb határvonal a sérelem bekövetkezése és be nem következése között áll fenn, további mérlegelésre már csak az Rtv. hivatkozott rendelkezései miatt, főleg hatásköri-eljárási szempontból van szükség.

1.3. Az alapjogsérelem csekély fokán alapuló áttétel, mint kivételes lehetőség

Amint a fent leírtakból kitűnik, a Testület jelenlegi gyakorlata szerint hasonló súllyal mérlegeli azt, hogy történt-e alapjogsérelem, és hogy az milyen súlyú. Az állásfoglalások jelentős részében a Testület az alapjogsérelem csekély fokára tekintettel az illetékes rendőri szervhez teszi át az ügyet.

Egyes vélemények szerint ez nem a jogalkotó által „megálmodott” és a szabályozás logikájának megfelelő megoldás, mivel a Testület fő vizsgálati formája az alapjogsérelem megállapítása mellett az állásfoglalás országos rendőrfőkapitánynak való megküldése kellene hogy legyen (a panaszos az Rtv. 92. § (1) bekezdése szerinti kérelme is erre irányul), és – az alábbiakra tekintettel – csak kivételes esetben volna helye annak, hogy a Testület azt állapítsa meg, hogy a jogsérelem „csekély”.

E logika szerint az Rtv. 93. § (2) bekezdésében rögzített eljárás¹⁸ elsősorban olyan panaszokra vonatkozik, amelyek alapvető jogot nem sértő intézkedést sérelmeznek. A rendelkezés azonban kiegészítő szabályként megengedi, hogy amennyiben kifejezetten

¹⁸ „A Testület az alapvető jogot nem sértő, valamint az alapvető jogot csekély mértékben sértő intézkedéssel szemben előterjesztett panaszt az intézkedést fogyanatosító szerv vezetőjéhez átteszi, illetve ha az áttétel ellen a panaszos panaszában előzetesen tiltakozott, az eljárást megszünteti.”

megállapítható, hogy az alapvető jog sérelme olyan csekély fokú, hogy az a 93/A. § szerinti érdemi vizsgálatot és az azt követő eljárást nem igényli, a Testület a panaszt lényegében „visszaterelje” a hagyományos – a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) szerint lefolytatandó – panasz eljárás keretei közé, ha az érintett ez ellen nem tiltakozott. Tehát amikor a Testület alapvető jog sérelmét állapítja meg, a továbbiakban – főszabály szerint – nem kell a súlyosságot mérlegelnie, hanem az állásfoglalást át kell tennie az országos rendőrfőkapitányhoz, kivéve, ha speciális szempontok alapján arra a következtetésre jut a Testület, hogy bár alapvető jogról van szó, olyan csekély – jelentéktelen – a tényleges sérelem, amely nem igényli a 2008 óta létező kiemelt elbírálást.

E logika igazolására többek között az hozható fel, hogy míg a csekély súlyú alapjogsértést állító panaszok áttételére lehetőséget biztosító rendelkezés az Rtv.-nek a Testület eljárásának megindítását szabályozó 93. §-ában található, addig az érdemi vizsgálatra és az alapjogsérelmet megállapító állásfoglalások további sorsára (azaz a főkapitánynak való megküldésére) a Rtv. 93/A. §-a vonatkozik.

A törvény szövegét tekintve azt is ki kell emelni, hogy abban nem szerepel a „súlyos” mérték mint kifejezés, vagy az erre való utalás, a törvény az alapvető jog sérelméről szól, és az alapvető jogot nem sértő intézkedés mellett tesz említést a csekély mértékű sérelemről az áttétel szabályai között. A csekély mérték megállapítása tehát nem a „súlyos” alapjogsérellemmel szembeállított kategória, hanem annak az esetnek a kitérítése, amikor nincs alapjogsérelem, melyet azonban nem lehet kiterjesztően alkalmazni. Ez olyan esetekre vonatkozhat, amelyeknél a Testület nem kerülheti el az alapjogsérelem megállapítását, azonban az szinte szimbolikus: valódi, jelentősebb érdeksérelem nem okoz. Így például bár a törvény szövegét sérti (és a fentiek szerint a tisztességes eljárás-hoz való jog sérelmének minősül), de nem okoz valódi érdeksérelem, ha az intézkedés kezdetén a rendőr nem tiszteleg.¹⁹

A „csekély mérték” megszorító értelmezését támasztja alá az is, ha a kifejezés eredetét vizsgáljuk. Az Obtv. 17. § (2) bekezdése szerint²⁰ ha „az országgyűlési biztos megítélése

¹⁹ A Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 62/2007. (XII. 23.) számú IRM rendelet 4. § (1) bekezdése szerint a rendőr az intézkedés kezdetén, ha egyenruhát visel, tiszteleg.

²⁰ A törvényi előzményre dr. Belánszki Gyula hívta fel a figyelmünket, és ő használta a „jelentéktelen” sérelem fogalmát is.

szerint a beadványban szereplő visszásság csekély jelentőségű, az országgyűlési biztos a beadványt nem köteles vizsgálni”. Ebben az esetben tehát arról van szó, hogy az alapjogsérelemnél tágabb kategóriát jelentő visszásság esetére a biztos mérlegelési jogosítványt kap: ha jelentéktelennak, csekély mértékűnek ítéli az adott visszásságot – bár annak megállapítása a rendelkezésre álló adatok és a beadvány alapján nem kerülhető meg –, akkor nem köteles törvényi hatáskörét bevetve vizsgálnia az ügyben, az érdemi eljárást meg sem indítja. Különös körülménnyel kell tehát eljárni, ha ugyanezt a mérlegelést eleve súlyosabb sérelem, nem visszásság, hanem alapjogsérelem megállapítását követően végzi el a Testület.

A továbbítás mint főszabály mellett szóló további érv, hogy amennyiben a panaszos tiltakozott az áttétel ellen (ami számos esetben előfordul a Testület gyakorlatában), további eljárás hiányában semmiféle további jogorvoslat nem áll az érintett rendelkezésére, vagyis nem gyakorolhatja az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jogát.

A kétféle értelmezés (a Testület jelenlegi gyakorlata és a fent vázolt, a csekély mértékű alapjogsértés megállapítását kivételes lehetőségként kezelő interpretáció) közötti döntés grammatikai értelmezés alapján nem lehetséges, hiszen az Rtv. szövegéből mindkét lehetőség kiolvasható. A jövőben a jogértelmezés egyéb eszközeinek igénybevételével kell eldönteni, hogy szükséges-e a Testület aktuális gyakorlatán módosítva a csekély mértékű alapjogsérelem megállapításának szűkítése irányába elmozdulni.

2. A Testület hatáskörével kapcsolatos kérdések

2.1. A Testület hatáskörére vonatkozó szabályozás az Rtv.-ben

A Testület hatáskörét az Rtv. 92. §-ának (1) bekezdése rögzíti. Eszerint az, akinek az Rtv. IV., V. és VI. fejezetében meghatározott kötelezettség megsértése, a rendőri intézkedés, annak elmulasztása, a kényszerítő eszköz alkalmazása alapvető jogát sértette – választása szerint – panasszal fordulhat az intézkedést foganatosító rendőri szervhez, vagy kérheti, hogy panaszát az országos rendőrfőkapitány a Testület által lefolytatott vizsgálatot követően bírálja el.

Az idézett törvényi szabályozás szerint a legdurvább rendőri fellépések (hivatali bűncselekmények, pl. bántalmazás hivatalos eljárásban, kényszervallatás, jogellenes fogvatartás) esetén – nyomozati jogkör hiányában – nincs hatásköre eljárni a Testületnek. Ilyen esetekben az állampolgárok feljelentést tehetnek, amelynek alapján a nyomozó ügyészség folytatja le a nyomozást, illetve – amennyiben az ügyész vádat emel – büntetőbíróóság dönt a büntetőjogi felelősség kérdésében.

Az Rtv. rendelkezései alapján ugyanakkor a rendőrség egyéb (bűncselekményt, illetve szabálysértést meg nem valósító) jogsértő intézkedéseivel szemben, illetőleg azok elmulasztása miatt – amelyek tehát az Rtv. IV., V. és VI. fejezetének alkalmazásával összefüggésben merülnek fel – közvetlenül a Testülethez lehet panasszal fordulni.

A Testület hatásköre ennek megfelelően a következőkre terjed ki:

- az Rtv. V. fejezetében felsorolt rendőri intézkedések, illetve az azok elmulasztására vonatkozó vizsgálat (igazoltatás, fokozott ellenőrzés, ruházat, csomag és jármű átvizsgálása, felvilágosítás kérése, elfogás és előállítás, elővezetés, idegenrendészeti intézkedés, a határforgalom ellenőrzése, biztonsági intézkedés, közbiztonsági őrizet, intézkedés magánlakásban és közterületnek nem minősülő egyéb helyen, műszeres ellenőrzés, képfelvétel, hangfelvétel készítése, helyszín biztosítása, közlekedésrendészeti intézkedés, személy- és létesítménybiztosítás, személyi védelemmel, illetve Védelmi Programmal kapcsolatos intézkedés),
- a VI. fejezet szerinti kényszerítő eszközök (testi kényszer, bilincs, vegyi eszköz, elektromos sokkoló eszköz, rendőrbot, kardlap, illetőleg más eszköz alkalmazása, szolgálati kutya alkalmazása, útzár, megállásra kényszerítés, lőfegyverhasználat, lőfegyverhasználat tömegben lévő személlyel szemben, csapaterő alkalmazása, tömegoszlatás) alkalmazásának vizsgálata.

A Testület – az Rtv. 92. §-ának (1) bekezdésében írt felhatalmazás alapján – vizsgálódási körébe vonja egyúttal az Rtv. IV. fejezetében található, a rendőrség működésének általános elveit és szabályait rögzítő rendelkezések kapcsán azokat a rendőri tevékenységeket is, amelyeket az Rtv. V. és VI. fejezete nem nevesít, de amelyek vonatkozásában a IV. fejezetben foglalt követelményeknek (a rendőri feladatok ellátásának és utasítások teljesítésének kötelezettsége, intézkedési kötelezettség, az arányosság követelménye, a rendőr szolgálati fellépésére és azonosíthatóságára vonatkozó kötelezettség, illetve a rendőr segítségnyújtási kötelezettsége) érvényesülniük kell.

Erre az Rtv. IV. fejezetében szereplő 11. § (1) bekezdése nyújt lehetőséget, amely kimondja, hogy a rendőr köteles a szolgálati beosztásában meghatározott feladatait a törvényes előírásoknak megfelelően teljesíteni. A Testület szilárduló gyakorlata szerint ezen általános jellegű rendőri kötelezettség megsértése esetén jogosult eljárni abban az esetben is, ha a jogsértés nem az Rtv. V. és VI. fejezetében felsorolt rendelkezések alkalmazásával, hanem más – az adott szolgálati feladat ellátására vonatkozó – jogi norma érvényesülésével függ össze.

A Testület ilyen jogcímen történő eljárása azt eredményezi, hogy az Rtv. 11. §-án keresztül vizsgálhatóvá válnak olyan rendőrségi tevékenységek is, amelyeket a rendőrségi törvényen kívüli, más jogszabályok által rögzített eljárási szabályok – például a bünte-

tőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) vagy a Ket. – alapján végeznek, minthogy azokat a szolgálati feladatokat is törvényes előírásoknak megfelelően kell ellátni, így a speciális eljárási szabályok megsértése egyúttal az Rtv. 11. § (1) bekezdésének megsértését is jelenti, ami viszont az Rtv. 92. §-ben foglalt, fent idézett rendelkezése alapján a Testület által vizsgálható.

A Testület a hatáskörére vonatkozó, kiterjesztő jellegű értelmezésének ugyanakkor korlátot szab: a nem rendészeti hatáskörben, hanem egyéb eljárások keretében tanúsított rendőri intézkedést vagy annak elmulasztását csak abban az esetben vizsgálja, amikor az Rtv.-n kívüli, más jogszabályok nem biztosítanak speciális jogorvoslati lehetőséget.²¹

2.2. A rendőrség rendészeti hatáskörben elkövetett jogsértéseinek és más, büntető- vagy közigazgatási eljárás során elkövetett jogsértéseinek viszonya

A Testülethez benyújtott panaszügyek egy részében vizsgálni kellett tehát, hogy a panaszolt rendőrségi jogsértés rendészeti hatáskörben, vagy „más” eljárásban elkövetettnek minősül-e.

a) Egyszerű a kérdés megítélése minden olyan esetben, amikor egy büntető- vagy szabálysértési eljárás kezdete előtt fogatosítottak valamely rendőri intézkedést, vagy mulasztották el annak megtételét. Ilyen esetekben a Testület egyértelműen – az Rtv. 11. §-a alkalmazásának bevonása nélkül – megállapítja hatáskörét az intézkedés (vagy annak elmulasztása) megítélésére.

Az 51/2009. (III. 4.) számú állásfoglalás alapjául szolgáló panasz szerint például a panaszost és társát a rendőrök egy utcai konfliktusban, majd verekezésben való feltételezett részvételük miatt igazoltatták, ruházatukat átvizsgálták, megbilincselték, majd szolgálati gépkocsiba ültették őket, és előállították őket a rendőrségre, ahol velük szemben garázdaság büntetnének gyanúja alapján nyomozást indítottak és a kihallgatásuk során őket többször megütötték. A panaszos állítása szerint

²¹ A problémát jól illusztrálja az alább (a 2.2. rész c) pontjában) ismertetett ügy.

továbbá a vallomásáról készült jegyzőkönyvet a rendőr nem a valóságnak megfelelő tartalommal írta le, azt nem olvasták fel neki, és mindvégig megalázóan beszéltek vele a rendőrök.

A Testület – mivel a panaszossal szemben a büntetőeljárás formális kezdetét a kihallgatás megkezdését követően a megalapozott gyanú közlése jelentette – a panaszos igazoltatását, ruházatának átvizsgálását, a testi kényszer és a bilincs alkalmazását és előállítás körülményeit vizsgálata körébe vonta. A Testület ezen rendőri intézkedések tekintetében kivétel nélkül megállapította azok jogszerűségét, illetőleg a panaszos alapvető jogainak jogszerű korlátozását,²² azonban a panaszbeadványnak a büntetőeljárással összefüggő részeit (a kihallgatás során történt állítólagos bántalmazást, a jegyzőkönyv meghamisítását, vallomása ismertetésének mellőzését, a megalázó bánásmódot) hatáskör hiányában elutasította. A Testület ugyanakkor felhívta a panaszos figyelmét egyrészt arra, hogy a vele szemben intézkedő rendőrök ellen a sérelmezett magatartás miatt feljelentést tehet a nyomozó ügyészségen, másrészt pedig arra, hogy a gyanúsítás közlésével szemben, illetve a büntetőeljárás alatt őt ért sérelmek miatt a Be. szerint panasszal élhet.

Az 58/2009. (III. 11.) számú állásfoglalásban – mivel a nyomozó hatóság szerint a panaszos az 51/2009. (III. 4.) számú állásfoglalásban szereplő panaszossal társtetteségben valósította meg a garázdaságot – a Testület megismételte az 51/2009. (III. 4.) számú állásfoglalásban megfogalmazottakat. Ezen állásfoglalás tényállása annyiban tért el az előzőekben ismertetettől, hogy a panaszos ebben az esetben egy írni-olvasni nem tudó személy volt, akivel az iratokat (a jogorvoslati jogairól szóló tájékoztatást, az előállítás időtartamáról kiállított igazolást, az előállító helyiségben történő elhelyezésével kapcsolatos jogairól és kötelezettségeiről szóló tájékoztatást, a gyanúsítottai vallomását, valamint az előállítás során tőle átvett, majd az előállítás végén neki visszaadott tárgyakról felvett jegyzőkönyvet) a rendőrök aláírták. A Testület a panaszügyben a felsorolt iratok közül a gyanúsítottai vallomás aláírásának jogszerűsége kérdésében – mivel az a panaszos ellen indult büntetőeljárás során történt – nem foglalt állást, mert azt hatáskörén

²² Feltehetően egy folyamatban lévő bűncselekmény megszakításáról volt szó, a helyszínre kiérkező rendőrök a közbiztonság védelme érdekében, illetve bűnüldözési célból indokoltan és jogszerűen igazoltatták a panaszost, és írták fel az adatait, illetve végeztek ruházatátvizsgálást. A panaszost szándékos bűncselekmény elkövetésén tetten érték, ami miatt indokoltá vált az elfogása és az előállítása; szökési kísérlete, illetve szintén a bűncselekmény gyanúja miatt pedig a testi kényszertől és a bilincseléstől sem lehetett eltekinteni.

kívül állónak tekintette. Az írástudatlan panaszossal a többi irat (tanúk nélküli) aláírása azonban azt eredményezte, hogy azok tartalmát a panaszos nem tudta megismerni. A rendőrség ezen magatartása tekintetében – amely az Rtv. 2. §-ába, 20. §-ának (2) bekezdésébe, 24. §-ának (1) bekezdésébe és 33. §-ának (4) bekezdésébe ütközött – a Testület megállapította, hogy az a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogának súlyos sérelmét idézte elő, mivel a panaszos nem kerülhetett olyan helyzetbe, hogy kétséget kizáróan meggyőződhesen az általa aláírt iratok valódi tartalmáról.

- b)** A Testület olyan panaszügyek esetén, amikor a panaszosok kizárólag egy büntető-eljárás vagy egy közigazgatási eljárás során foganatosított eljárási cselekményeket sérelmeztek, érdemi vizsgálatot nem folytatott, az ilyen panaszokat elutasította, hatáskörének hiányára való hivatkozással.

A 145/2008. (XI. 26.) számú állásfoglalás szerint a panaszos a vele szemben folytatott büntetőeljárással kapcsolatban a rendőrség idézési gyakorlatát sérelmezte: azt, hogy a gyanúsítottkénti kihallgatására történő idézést a határnapot követően kézbesítették neki, illetve, hogy az idézésben nem jelölték meg a gyanúsítás tárgyát, így nem tudott felkészülni a védekezésre. Mivel a büntetőügyekben történő idézés szabályait a Be. tartalmazza, így a Testület érdemi döntést nem hozott a panaszügyben.

A Testület a 85/2009. (IV. 8.) számú állásfoglalásában is azt állapította meg, hogy a speciális eljárási szabályok sajátlagos és hatékony jogorvoslati lehetőséget biztosítanak a panaszolt rendőri intézkedésekkel szemben. A panaszos szerint a kábítószerek-használatot ellenőrző vizeletgyorstesztet a rendőrök jogszerűtlenül (a panaszos hozzájárulása nélkül) végezték el, és az ahhoz szükséges hozzájáruló nyilatkozatot csak utóbb, a teszt elvégzését követően – őt megtévesztve – írták vele alá. A Testület szerint a panaszosnak a vele szemben elrendelt nyomozás előtt tanúkénti, azt követően pedig gyanúsítottkénti minőségében lehetősége volt a Be. szerinti jogorvoslattal élni.

Hatáskör hiányában elutasító döntés született a 252/2009. (IX. 9.) számú állásfoglalásban is, amikor a Központi Nyomozó Főügyészség által terrorcselekmény miatt folytatott büntetőeljárásban a Nemzeti Nyomozó Iroda által foganatosított eljárási cselekmények (házkutatás, tárgyi bizonyítási eszközök lefoglalása) miatt terjesztették elő beadványukat a panaszosok.

Hasonlóan elutasító döntés született a 254/2009. (IX. 9.) számú állásfoglalásban. A Testület kimondta, hogy a panaszos által a rendőrségen tett feljelentés miatt indult büntetőeljárásban a feljelentés alapjául szolgáló bűncselekmény minősítése miatt előterjesztett panaszt érdemben nem vizsgálja. A Testület hatáskörének hiányát állapította meg a panasz azon része tekintetében is, amelyben az előterjesztő azt sérelmezte, hogy az általa, mint a bűncselekmény sértettje által a rendőrség felé szolgáltatott tárgyi bizonyítási eszközök (az elkövetőről és a meneküléshez használt járműről készített fényképfelvételek) meglelte ellenére a rendőrség nyomozást megszüntető határozatot hozott.

A Testülethez több ízben érkezett olyan panaszbeadvány is, amelyek szerint az ügyben szabálysértési vagy közigazgatási eljárás volt folyamatban. A 101/2008. (IX. 24.) számú állásfoglalásban a panaszos azt sérelmezte, hogy szabálysértési ügyében az eljárási cselekmények és az érdemi döntés között hosszú idő telt el, míg egy másik szabálysértési ügyében az elbírálás módja nem volt megfelelő. Hatáskörének hiánya miatt a Testület érdemben nem vizsgálta az ügyet, csakúgy, mint a 112/2008. (X. 21.) számú állásfoglalás meghozatalakor. Ez utóbbi ügyben a panaszos az édesanyja rendkívüli halálának kivizsgálása miatt indult közigazgatási eljárással összefüggésben terjesztett elő panaszt, mivel az eljárás – az igazságügyi orvosszakértői vélemény késedelme miatt – időben jelentősen elhúzódott. A Testület megállapította, hogy abban a kérdésben, hogy az ügyfél sérelmesnek tartja az eljárás felfüggesztését, létezik speciális jogorvoslat a közigazgatási eljárásban, így nem vonhatja az ügyet vizsgálatának hatókörébe az Rtv. 11. § (1) bekezdésén keresztül.

- c) Minden olyan esetben, amikor más (büntető- vagy közigazgatási) eljárásban történt olyan rendőrségi intézkedés, amelyre a Be. vagy a Ket. speciális jogorvoslatot nem biztosít, a Testület a rendőri cselekményt érdemben vizsgálja.

A Testület 238/2009. (VIII. 5.) számú állásfoglalásában, illetve annak különvéleményében ez a felfogás tükröződik. A panaszos a vele szemben indult büntetőeljárásban lefolytatott házkutatás körülményeit sérelmezte: azt, hogy a rendőrök nem mutatták fel a kényszerintézkedést elrendelő határozatot, arról jegyzőkönyvet nem kapott, illetőleg megengedhetetlen hangnemet használt vele és családjával szemben az egyik eljáró rendőr. A panaszos továbbá sérelmezte a gyanúsítottként történt kihallgatása alkalmával azt, hogy a kihallgató rendőr nem vette jegyzőkönyvbe vallomásának egy részét. A Testület megállapította, hogy a házkutatás

törvényessége (alakiságai), illetve a gyanúsítottai vallomás jegyzőkönyvezése tekintetében a Be. jogorvoslati lehetőséget biztosít. A különvélemény szerint – az Rtv. fentebb hivatkozott 11. §-ának (1) bekezdése alapján – ugyanakkor a panasznak a házkutatást végző rendőr minősíthetetlen hangnemére vonatkozó része olyan cselekmény, amelynek tekintetében a Be. jogorvoslatot nem tud biztosítani, ezért a Testületnek hatásköre van eljárni ebben a tekintetben, annak ellenére, hogy a kifogásolható megjegyzéseket a rendőr büntetőeljárás keretei között foganatosított kényszerintézkedés során tette. A rendőrnek ugyanis – az Rtv. 2. §-a alapján – bűnügyi szolgálati beosztásban meghatározott feladatai ellátása során is kötelessége az emberi méltóság tiszteletben tartása. Ennek elmulasztása esetén fellépése nem felel meg az Rtv. IV. fejezetében foglalt követelménynek, következésképpen a rendőri magatartás a Testület által vizsgálható akkor is, ha egyébként a rendőr a Be. alapján végezte feladatát.

2.3. Büntető- vagy szabálysértési eljárás során történt rendőri intézkedések, amelyek az adott jogszabály szerinti jogorvoslatokkal nem támadhatók

Az előzőekben említettektől eltérő problémát vizsgált a Testület a 99/2008. (IX. 24.) számú állásfoglalás kapcsán. A panasz szerint egy roma asszonyt a maximális húszezer forintos helyszíni bírsággal sújtott a rendőr azért, mert egy tócsát kikerülve lelépett a járdáról az úttestre. A bírság összege miatt megállapítható, hogy nem teljesült az Rtv. 13. §-ának (2) bekezdésében írt általános követelmény, amely alapján a rendőr köteles a törvény rendelkezésének megfelelően, részrehajlás nélkül intézkedni. A sérelmezett rendőri intézkedés ellen a szabálysértéssel kapcsolatos jogszabályi rendelkezések biztosítanak speciális jogorvoslati lehetőséget (amennyiben a panaszos nem fogadja el a helyszíni bírságot, szabálysértési eljárás lefolytatására kerül sor, és az ott kiszabott szabálysértési szankcióval szemben kétszintű bírósági jogorvoslati lehetőség – kifogás, majd tárgyalás tartásának kérése – biztosított).

A speciális jogorvoslat azonban nem orvosolja magának a szabálysértési jogkövetkezménynek a diszkriminatív jellegét: a szabálysértési eljárás jogorvoslati eszköztára nem ad lehetőséget a diszkriminatív módon intézkedő rendőr felelősségre vonására.

2.4. A rendőr szolgálati feladatának ellátása során tanúsított, jogszabályban nem nevesített intézkedéseinek megítélése

A hatáskör kérdésének tisztázása kapcsán merült fel többször a Testület gyakorlatában, hogy hogyan kell megítélni azon eseteket, amikor a rendőr egyértelműen közhatalmi feladatát gyakorolva kerül kapcsolatba az állampolgárral, de nem feltétlenül olyan intézkedés keretében, amelyet az Rtv. vagy egyéb jogszabály tételesen meghatároz.

A Testület ilyen élethelyzetekben is érdemi vizsgálatot folytatott, az Rtv. IV. fejezetében foglalt általános kötelezettségekre hivatkozással. (A Testület úgy értelmezi a „rendőri intézkedés” kifejezést, hogy az a rendőrségi törvény IV. fejezetében szélesebb értelmű, mint a soron következő, V. fejezetben. Így például egy, a közrendet veszélyeztető eseménnyel kapcsolatos intézkedés magába foglalhatja adott esetben a Be. vagy a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény alapján megtehető intézkedéseket is.) Ugyanezen az alapon intézkedésnek minősíthető a sehol nem szabályozott, de szolgálati feladat ellátása közben foganatosított bármilyen cselekvés. Kérdés, hogy helyes-e az a fajta értelmezési mechanizmus, és ha igen, milyen határokig tolható az ki.

Példaként szolgálhat a Testület 58/2008. (VIII. 4.) számú állásfoglalása. A panasz szerint a rendőr egy politikai célú rendezvényt követően egy politikai szimbólumként használt zászló lengetésének abbahagyását kérte a panaszosoktól. A Testület a panaszt – noha az Rtv. szerinti rendőri intézkedésre nem került sor – érdemben vizsgálta, és a panaszosok gyülekezési jogának csekély fokú sérelmét állapította meg. Döntését azzal indokolta, hogy a panaszosok és az intézkedő rendőr közötti viszony közhatalmi elemet tartalmaz.

Bizonyos feltételek fennállása esetében tehát akár intézkedés hiányában is okozhat alapjogsérelmet a rendőr kapcsolatba lépése magánszemélyekkel, a velük szembeni viselkedés által. Ilyenkor ugyanis a rendőr nem magánszemélyként lép fel, az adott szituációban nem két egyenlő fél kerül kapcsolatba; ez a reláció – külön Rtv.-beli nevesítés nélkül is – tartalmaz közhatalmi elemet, s mint ilyen, vizsgálendő a Testület által.

2.5. A rendőri intézkedést kiváltó állampolgári cselekmények minősítési kérdései

A Testület hatáskörének vizsgálata során igen kényes kérdés, hogy jogosult-e a Testület, s ha igen, milyen mértékben a panaszos rendőri intézkedést kiváltó cselekményének büntetőjogi minősítésére.

Egy egyszerű példával szemléltetve a kérdést: a rendőr elfogja, illetve előállítja a panaszost azzal az indokkal, hogy bűncselekmény elkövetésén tetten érte, vagy vele kapcsolatban bűncselekmény gyanúja merült fel.²³ A kérdés, hogy a rendőri intézkedés jogszerűségének megítéléséhez szükséges-e értékelnie a Testületnek a panaszos magatartását, vagy azt tényként fogadja el, hogy valóban történt tettenérés, illetve valóban felmerült a bűncselekmény gyanúja.

A Testület tagjai is megosztottak a megoldást illetően. Az egyik – nem aggálymentes – megoldás az, hogy a Testület a bűncselekményi (illetve szabálysértési) tényállási elemek meglétét vizsgálja a konkrét ügyben, és ezen keresztül ítéli meg a rendőri intézkedés jogszerűségét. A másik – hosszadalmas – megoldás az lehet, ha a Testület felfüggeszti az előtte folyó panaszeljárást, és a megvárja a bűnügyi hatóságok döntését.

A Testület – jogszabályi rendelkezés hiányában, mivel a felfüggesztés intézménye nem ismeretes eljárásában – az első megoldást követte eddig néhány ügyben.

A 193/2009. (VII. 1.) számú állásfoglalás alapjául szolgáló panasz lényege a következő. A panaszos a 2009. március 15-i nemzeti ünnep alkalmából tartott rendezvényeken kívánt részt venni. Az őt igazoltató rendőrök egy saját készítésű, műanyag nundzsakut találtak az átvizsgálás során a panaszosnál, amit a panaszos – állítása szerint – önvédelemből tartott magánál. Az igazoltatást követően a panaszost a rendőrök megbilincseltek és előállították. A rendőri intézkedéseket (a kényszerítő eszköz használatát) a rendőrség azzal indokolta, hogy a panaszost szándékos bűncselekmény – hivatalos személy elleni erőszakra irányuló előkészület vétsége – elkövetésén tetten érték.

²³ Rtv. 33. § (1) és (2) bekezdés

A Testület elvi élel szögezte le az állásfoglalásban, hogy hatásköre az Rtv. 92. §-a alapján nem terjed ki a panaszos cselekményének büntetőjogi minősítésére, abban az esetben azonban, amikor az előállítás alapja az intézkedő rendőr megítélése szerint bűncselekmény elkövetésén való tettenérés, nem tartózkodhat attól, hogy a panaszos által tanúsított magatartást vizsgálati körébe vonja. Amennyiben ugyanis a Testület tartózkodna a panaszosi magatartás minősítésétől, úgy lemondana arról a jogáról, hogy állást foglaljon a rendőri intézkedés jogszerűsége tekintetében. A konkrét panaszügyben a Testület – az ügyészi határozattal egyezően – megállapította, hogy a panaszos, aki igazoltatását megelőzően a rendőrsorfaltól tizenöt méterre nézelődött és sörözött, nem valósított meg bűncselekményt (magatartása legfeljebb szabálysértés elkövetésére volt alkalmas), ezért a panaszos előállítását – és azt követően a kényszerítő eszköz alkalmazást – indokolatlannak minősítette. (A panaszost egyébként a fogdában indokolatlan – az előállításra vonatkozó szabályok helyett a szigorúbb, fogdai befogadásra vonatkozó előírások szerinti – vetköztetésnek és orvosi vizsgálatnak is alávetették. A többszörös és súlyos alapjogsérelem miatt a Testület állásfoglalását megküldte az országos rendőrfőkapitánynak.)

A 225/2009. (VIII. 5.) számú állásfoglalásban a Testület megismételte az imént hivatkozott állásfoglalásban tett elvi megállapítását. A panaszos ebben az ügyben a lábára rátoló gépkocsi vezetőjével szemben úgy lépett fel, hogy kezével beverte a szélvédőt. A panaszost cselekménye miatt igazoltatták, majd előállították. Az előállítás oka ebben az esetben is szándékos bűncselekmény elkövetésén történő tettenérés volt; a Testület megállapította, hogy az előállítás indoka megfelelő volt. (A Testület ugyanakkor megjegyezte, hogy nem hivatalos személy elleni erőszaknak, hanem rongálásnak vagy garázdaságnak minősül a panaszos magatartása, továbbá azt is, hogy annak tekintetében vizsgálható lehet a jogos védelem kérdése – amennyiben a szélvédő összetörése elhárító cselekménynek minősül –, ami azonban az adott szituációban intézkedő rendőröknek nem volt feladatuk.)

2.6. A „közvetített” jogsértések

A Testület gyakorlatában – bár nem túl gyakran – előfordul, hogy a rendőrség más szervezetnek a rendőrség számára kötelezően végrehajtandó utasításainak teljesítése során és annak eredményeként valósít meg jogsértést.

Példa erre annak a panaszosnak az esete,²⁴ aki azért töltött tíz órát előállításban, mert a nyomozó ügyészség fogvatartásának fenntartására utasította a rendőrséget arra hivatkozva, hogy a panaszost ki kívánja hallgatni az előállítása alapjául szolgáló, és ügyészi nyomozásra tartozó bűncselekménnyel kapcsolatban, azonban erre végül nem került sor, és a panaszost a rendkívül hosszú előállítást követően anélkül bocsátották el, hogy vele kapcsolatban bármilyen eljárási cselekményt foganatosítottak volna.

Ebben az ügyben a jogsértés (a személyi szabadságnak a fejlemények fényében szükségtelen és aránytalanul hosszú ideig megvalósított, ezáltal jogszerűtlen korlátozása) a rendőrség tevékenységén keresztül következett be, ám nem a rendőrség döntése alapján.

A Testület gyakorlata, hogy a kérdést a panaszos szempontjából vizsgálva megállapítja az alapjogsértés megtörténtét, annak rögzítése mellett, hogy az nem a rendőrség részéről eljáró személyeknek „felróható”.

²⁴ Lásd: 205/2009. (VII. 8.) számú állásfoglalás

3. A Testület eljárási rendjének legfontosabb kérdései

Tekintettel arra, hogy az Rtv. rendkívül szűkszavú a Testület eljárásának szabályait illetően, a tagok korántsem álltak egyszerű feladat előtt, amikor a 2008. március 5-én tartott alakuló ülést követően megkezdték a Testület szervezetére és eljárására irányadó részletszabályok kidolgozását, a törvényi szintű rendelkezések értelmezését, alkalmazását. Ennek első lépéseként a Testület egyhangú szavazással, március 7-én elfogadta ügyrendjét. Már az ügyrend előkészítése során világossá vált, hogy a Testülettel kapcsolatos hatályos szabályozás számos anomáliát tartalmaz, amelyek jelentős mértékben megnehezíthetik a későbbi eredményes munkát. Ezek részben magában a szabályozási koncepcióban, részben a részletes rendelkezésekben érhetők tetten.

A nehézségek ellenére az elmúlt közel másfél esztendő alatt a Testület tagjai igyekeztek olyan eljárási rendet kialakítani, amely a Testület létrehozatalakor kitűzött célok szem előtt tartása mellett hatékony, eredményes működést tesz lehetővé. Ez a néhány hónap elegendőnek bizonyult arra, hogy a Testület működésében pozitív szerepet játszó tényezők mellett körvonalazódjanak az eljárást leginkább hátráltató, azt nehezítő körülmények is. Az alábbiakban ezeket vesszük számba, és körvonalazzuk a nehézségek áthidalására alkalmasnak látszó megoldásokat is.

3.1. A hatályos szabályozás

Ahogy a Testület 2008-as tevékenységéről készített beszámoló fogalmaz: „A Testület eljárása komoly dogmatikai fejtörést okoz. Tulajdonképpen egyszerre fordulnak elő

benne az Obtv. és a Ket. eljárási intézményei, valóságos »közigazgatási eljárási kentaur«, ami nem véletlen, hiszen valóban a kettő egyfajta mixtúrája.”

A Testület eljárására irányadó szabályokat az Rtv. három szakaszban rögzíti. Az Rtv. 92. §-a a panasz benyújtásával kapcsolatos kérdéseket rendezi, a 93. § általános, az egyedi eljárásokat megelőzően érvényesítendő szabályokat rögzít, és a 93/A. § az, amely a Testület érdemi vizsgálatáról szól. Ez utóbbi szakasz részletezi a betekintési, megismerési, belépési jogokat,²⁵ az eljárás határidejét, majd azt, hogy a Testület állásfoglalás formájában hozza meg döntését, amelyet az országos rendőrfőkapitány számára küld meg.²⁶ A döntéshozatal és az állásfoglalás megküldése után követendő eljárásról rendelkeznek a további bekezdések.²⁷

A jelenleg követett gyakorlat szerint a Testület a hozzá benyújtott és tartalmilag panasznak minősülő beadványok alapján indult eljárásokat állásfoglalással fejezi be. A döntések három fő csoportba sorolhatók.²⁸

1. Súlyos alapjogsérelem megállapítása. (Ekkor a panaszügy az országos rendőrfőkapitányhoz kerül.)
2. A Testület csekély mértékű alapjogsérelmet vagy alapjogsérelem hiányát állapítja meg, vagy arra a következtetésre jut, hogy alapjogsértés nem állapítható meg. (A panaszos tiltakozása esetén ezt megszüntetés követi, egyéb esetben áttétel az intézkedést foganatosító szerv vezetőjéhez.)
3. Megszüntetés, illetve elutasítás. (Alapvetően ilyenkor nincs további eljárás, kivéve a kiegészítő szabályként alkalmazott hatáskörhiányos áttétel esetét.)
 - a) Hatáskörhiány (mellette esetleg áttétel, ha a hatáskörrel rendelkező szerv megállapítható).
 - b) Elkésettség.
 - c) A panaszt nem a jogosult terjesztette elő.

²⁵ Rtv. 93/A. § (1)–(5) bekezdés

²⁶ Rtv. 93/A. § (6) bekezdés

²⁷ Rtv. 93/A. § (7)–(9) bekezdés

²⁸ Az esetkörök láthatóan részben átfedésben vannak az ügyrend 8. § (3) bekezdésében foglalt „visszautasítási” okokkal.

- d) A panaszt nem erősítették meg (elektronikus benyújtás vagy az aláírás – esetleg meghatalmazás – hiánya esetén).
- e) A panaszt visszavonták.

Az elutasítási, megszüntetési okokat az Rtv. 92. § (1) bekezdéséből és 93. § (1) bekezdéséből lehet levezetni (az eljárás kérelemre indul, annak visszavonása esetén tehát meg kell szüntetni; az nyújthat be panaszt, akit az alapvető jog sérelme ért; nyolc napon belül lehet benyújtani panaszt; a Testület meghatározott rendőri intézkedések során bekövetkezett jogsérelmeket vizsgál). A panasz elbírálásáról egyrészt az Rtv. 93. § (2) bekezdése,²⁹ másrészt a 93/A. § (6) bekezdése³⁰ rendelkezik.

A Testület eljárásának leginkább kritikus pontjai között a tanulmány keretében – az érintett területekre vonatkozó hatályos szabályozás ismertetése és az alkalmazott gyakorlat bemutatása mellett – megemlítjük a Testület eljárásának más eljárásokhoz való viszonyát, a panaszról való tájékoztatás hiánya miatti „igazolási kérelmet”, elemezzük a Testület vizsgálati jogosítványait, valamint a bizonyítási teher kérdését.

3.2. Más eljárásokhoz való viszony

A Testület által folytatott eljárás más, például büntető- vagy szabálysértési eljárásokhoz fűződő viszonyának rendezetlensége, az ebből fakadó bizonytalanság több formában gördít akadályokat a Testület hatékony fellépésének útjába. E probléma azon aspektusai mellett, amelyeket a 2. fejezet már érintett, az alábbi kérdések merülnek fel e tekintetben.

Előfordulhat ugyanis, hogy a rendőrségi intézkedés az alapjogsértésen kívül bűncselekmény gyanúját is kelti, így a Testület vizsgálatával párhuzamosan büntetőeljárás indulhat. Ilyen esetekben az okoz vitathatatlanul komoly nehézséget, hogy a Testület

²⁹ „A Testület az alapvető jogot nem sértő, valamint az alapvető jogot csekély mértékben sértő intézkedéssel szemben előterjesztett panaszt az intézkedést fogadó szerv vezetőjéhez átteszi, illetve ha az áttétel ellen a panaszos panaszában előzetesen tiltakozott, az eljárást megszünteti.”

³⁰ „[...] A Testület az állásfoglalását megküldi az országos rendőrfőkapitány számára.”

hivatalos úton nem fér hozzá a büntetőeljárás irataihoz, mivel a Be. nem nevesíti az iratok megismerésére jogosultak között. Miután tehát az ügyvel kapcsolatos iratok az eljárást folytató hatóság birtokába kerülnek, a Testület csupán reménykedhet abban, hogy azok közül maradt néhány, amely a rendőrségnél továbbra is rendelkezésre áll, így beszerezhető.

Az irányadó törvényi rendelkezések a Testület és az ügyészség közti információáramlás kérdését nem rendezik, ami ezekben az esetben komoly gondot okozhat, és a Testületet döntésre kényszeríti: felfüggeszti-e eljárását a bírósági döntés meghozataláig, vagy azt a rendelkezésre álló – esetleg hiányos – bizonyítékok alapján lefolytatja. Ezen túlmenően a két, párhuzamosan futó eljárás különböző végeredményre vezethet – a Testületnek akár a történetekre vonatkozó értékelése is eltérhet az eljáró hatóságokétól –, ami aggályos a jogbiztonság szempontjából. Elvileg persze elképzelhető – és a Testület eddig erre az álláspontra látszik jutni – az alapjogsértés megállapíthatósága a büntetőeljárás eredménytelensége esetén is (legalábbis azokban az esetekben, amikor a megszüntetés, illetve a felmentés oka a bizonyítottság hiánya), hiszen a büntetőeljárás egy konkrét személy büntetőjogi felelősségét vizsgálja, míg a Testület a panaszos alapjogsérelmének megállapíthatóságát, de a viszony rendezésének igénye precízebb szabályokkal indokoltnak mondható.

3.3. „Igazolási kérelem” a panaszról való tájékoztatás hiánya miatt

A probléma lényege a következő: az Rtv. 20. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „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”. A Testület ugyanakkor több ügy kapcsán tapasztalta, hogy az eljáró rendőrök az Rtv. 20. § (2) bekezdésében foglalt tájékoztatási kötelezettségük teljesítése során rendszeresen elmulasztják, hogy említést tegyenek a Testülethez fordulás lehetőségéről. Az ügyek vizsgálata során arra is fény derült, hogy nem egyedi mulasztásról van szó, hanem esetenként az érintett szervek vezetőinek is az az álláspontja, hogy a panaszjogról való kioktatásnak nem kell kiterjednie a Testület eljárására.

A Testület 33/2009. (II. 25.) számú állásfoglalásával kapcsolatos, 01000-105/310/4/20-09. P. számú határozatában például Budapest rendőrfőkapitánya kifejtette: az a tény, hogy az intézkedő rendőr a Testületet nem, csupán a Budapesti Rendőr-főkapitányság Központi Panaszirodáját említette, mint a panasztétel lehetséges útját, nem jelenti azt, hogy a tájékoztatás ne lett volna elégséges terjedelmű, mivel „az Rtv. 20. § (2) bekezdése a tájékoztatási kötelezettség terjedelmére és tartalmára nem terjed ki, továbbá bármely rendőri szervnél írásos tájékoztató áll rendelkezésre a Testületről, így valamely rendőri szerv felkeresése esetén [a panaszosnak] lehetősége lett volna, hogy a Testületről tájékozódjon. A fentiek alapján megállapítható, hogy [...] a tájékoztatás tartalma és terjedelme nem értékelhető hiányosságként.”

A Testület levélben jelezte a rendőrségnek, hogy a kibontakozni látszó értelmezést nem tartja elfogadhatónak. A hivatkozott szakasz úgy rendelkezik, hogy az eljáró rendőr az intézkedés alá vont személyt az „e törvény szerinti panasz lehetőségéről” köteles tájékoztatni, a Testület státuszát és eljárását pedig „e törvény”, azaz az Rtv. szabályozza. Így nyilvánvaló, hogy a tájékoztatási kötelezettségnek a Testület eljárására is ki kell terjednie.

Abban az esetben, ha a panaszos tudomást szerez a panasz előterjesztésének lehetséges formáiról, így a Testülethez fordulás lehetőségéről is, döntésének meghozatalát a hagyományos rendőrségi panasz eljárás megindítására, illetve a Testület eljárására irányadó eltérő határidők nehezítik. Az Rtv. 93. § (1) bekezdése szerint a Testülethez a panaszt az intézkedéstől, ha pedig a panasz előterjesztője az őt ért jogsérelemtől később szerzett tudomást, ettől az időponttól számított nyolc napon belül lehet előterjeszteni. Az intézkedést foganatosító szervhez benyújtott panaszt – az Rtv. 93/B. §-a alapján – az intézkedést követő harminc napon belül lehet előterjeszteni, és a beérkezéstől, illetve az áttételtől számított harminc napon belül kell elbírálni. Az Rtv. azon megoldása, hogy a Testülethez címzett panasz benyújtására mindössze nyolcnapos jogvesztő határidőt ad, ami ráadásul nincs szinkronban a „rendes” rendőrségi panasz eljárás harmincnapos panaszbeadási határidejével, nem tekinthető ügyfélbarátnak. Aligha lehet kétséges, hogy itt az ügyféli jogok indokolatlan, aránytalan szűkítéséről van szó, amely csak nyomós okból lenne elfogadható.

Az Rtv. a Testület számára a fentiek mellett egy további lehetőséget is biztosít arra, hogy vizsgálatot indítson. Az Rtv. 93. § (3) bekezdése szerint ugyanis a Testület a rendőri szerveknél előterjesztett panaszokról felvilágosítást kérhet, és amennyiben az Rtv. 92. § (1) bekezdése szerinti eljárásának feltételei fennállnak, erről a panaszost, illetve az

eljáró rendőri szervet értesíti. A panaszos az értesítés kézhezvételétől számított nyolc napon belül kérheti, hogy panaszát az országos rendőrfőkapitány a Testület által lefolytatott vizsgálatot követően bírálja el. Az eljáró rendőri szerv a Testülettől kapott értesítés kézhezvételekor köteles az eljárását felfüggeszteni.

Az összetett – és olykor nem helyesen értelmezett – szabályozásnak köszönhetően számtalan formában, változatos időpontokban jutnak el a Testülethez panaszbeadványok. A helyzetet tovább bonyolítja a rendőrség és a Testület eljárásának párhuzamossága, amely a következő megoldásokat eredményezi:

1. A panaszos benyújtja a rendőrséghez és a Testülethez is a panaszát egy időben, azonos tartalommal.
2. A panaszos a rendőrséghez fordul, ahol a megkezdett panasz eljárás során nyilatkoztatják, hogy kívánja-e, hogy a panaszát a Testület vizsgálja ki, és ő él ezzel a lehetőséggel.
3. A panaszos nyolc napon túl, de harminc napon belül fordul a Testülethez, és arra hivatkozik, hogy nem kapott megfelelő tájékoztatást a panaszjogáról.
4. A panaszos harminc napon túl fordul a Testülethez, és arra hivatkozik, hogy nem kapott megfelelő tájékoztatást a panaszjogáról.

A Testület eddigi gyakorlata az „igazolási kérelemmel” előterjesztett ügyek esetében az alábbi néhány példán keresztül szemléltethető.

A 90/2008. (IX. 24.) számú állásfoglalás alapjául szolgáló ügyben a panaszos 2008. június 17-i keltezéssel juttatta el a Testülethez panaszát, amelynek vonatkozásában megállapítható volt, hogy azt Rtv. 93. §-ának (1) bekezdésében foglalt határidőn túl nyújtotta be, ugyanakkor arra való tekintettel, hogy panaszával a panaszos előbb – az intézkedéstől számított nyolc napon belül – az állampolgári jogok országgyűlési biztósához fordult, ahonnan írásban kapott tájékoztatást a Testület elérhetőségeiről, és ezt követően küldte meg panaszlevelét a Testületnek, a Testület úgy foglalt állást, hogy a panasz érdemi vizsgálatának helye van. Ezen döntése során a Testület analóg módon alkalmazta a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 129. §-ának (3) bekezdését, amely szerint az áttett keresetlevelet úgy kell tekinteni, mintha azt már eredetileg is annál a bíróságnál (hatóságnál) terjesztették volna elő, amelyhez azt áttették. Mivel a panaszos az egyébként irányadó határidőn belül kereste meg az állampolgári jogok országgyűlési biztósát, akinek lehetősége lett volna az ügyet közvetlenül megküldeni

(tartalmilag „áttenni”) a Testülethez, a Testület nem kívánta a panaszos panasztételi jogát korlátozni amiatt, hogy az ügy nem ezen az úton jutott el a Testülethez.

A 111/2008. (X. 21.) számú állásfoglalás meghozatalakor a Testületnek elsődlegesen abban kellett állást foglalnia, hogy megvizsgálja-e az alapul szolgáló panaszbeadványt annak ellenére, hogy a panaszeljárást a panaszos a kifogásolt intézkedést foganatosító szervnél indította meg. A kérdés megítélésekor a Testület abból indult ki, hogy a rendőri intézkedések során megvalósuló jogsérelmek kivizsgálására és szükség esetén orvoslására az intézkedést foganatosító rendőri szervnek és a Testületnek (illetve a Testület eljárását követően az országos főkapitánynak) a panaszos döntését megelőzően párhuzamos hatásköre van. A panaszos döntése ezt a párhuzamosságot megszünteti: amennyiben az eljárást foganatosító rendőri szervhez nyújtja be panaszát, döntésével megszünteti a Testület eljárási hatáskörét.

Tekintettel azonban arra, hogy a rendőri intézkedések során bekövetkező súlyos alapjogsértések mind az egyén, mind a társadalom szempontjából rendkívül káros következményekkel járhatnak, a jogalkotó az Rtv. 93. §-ának (3) bekezdésében foglalt rendelkezéssel lehetővé tette ennek a szabálynak az áttörését, és a Testület hatáskörének „visszaállítását”, amennyiben a Testület úgy ítéli meg, hogy az Rtv. 92. §-ának (1) bekezdésében foglalt feltételek fennállnak, és az eljárás átvételét maga a panaszos is kéri.

Ez a lehetőség azonban kivételes, a Testület csak bizonyos feltételek fennállása esetén él vele. Ilyenek – nem kimerítő jelleggel –, amikor a rendelkezésre álló adatok alapján eleve nagy mértékben valószínűsíthető a súlyos alapjogsértés, a panaszos döntése meghozatalakor neki fel nem róható okból (pl. a megfelelő tájékoztatás hiánya miatt) nem volt tisztában a két eljárás közötti választásának jelentőségével, vagy a folyamatban lévő eljárás olyan hiányosságokban, hibákban szenved, amelyek alapján valószínűsíthető, hogy a panaszos tisztességes és kellően alapos eljáráshoz fűződő joga nem érvényesül megfelelően az intézkedést foganatosító szerv által lefolytatott eljárásban.

A fenti ügyben a Testület úgy ítélte meg, hogy a panaszost a rendőrség nem tájékoztatta megfelelően a választási lehetőségről, ugyanis meghallgatása során nem kapott felvilágosítást arról, hogy kérheti panaszának a Testület általi vizsgálatát is, és ez megalapozta az ügy átvételét. A rendőrség mulasztása nem értékelhető a panaszos terhére, ezért a Testület úgy döntött, hogy az Rtv. 93. §-ának (3) bekezdése alapján érdemben megvizsgálja az ügyet.

A Testület 130/2009. (V. 13.) számú állásfoglalásában vizsgált rendőri intézkedés 2008. augusztus 31-én történt, a panaszos pedig csak 2008. november 26-án terjesztette elő a panaszát. A panasz bejelentésének időpontjával kapcsolatos késedelemmel összefüggésben a panaszos jogi képviselője a beadványban előadta, hogy a panaszos azért nem tudott a sérelmesnek tartott rendőri intézkedést követően harminc napon belül panasszal élni, mivel csak később került abba a helyzetbe, hogy egy jogi képviselő felvilágosítsa őt arról, hogy milyen jogorvoslati eszközöket vehet igénybe annak érdekében, hogy megfelelő elégtételt kaphasson, az intézkedő rendőr ugyanis nem adott felvilágosítást a panaszosnak a panasz lehetőségéről. A panaszost továbbá elszenvedett sérülései is akadályozták abban, hogy a bántalmazások után közvetlenül a hatósághoz forduljon segítségért. A kórházi ambuláns kezelőlapon is az szerepel, hogy otthonában tartózkodást és kíméletet javasolt az orvos a panaszos részére. A Testület elfogadta a panaszos jogi képviselője által előterjesztett kifogást, és a panaszt érdemben kivizsgálta.

A fenti példák azt mutatják, hogy eddig a Testület gyakorlata általában inkább megengedő volt: befogadta és elbírált a panaszokat, akár a megindult rendőrségi panasz eljárás átvételének eszközével élve, az Rtv. 93. § (3) bekezdése alapján, akár a kioktatáson alapuló igazolási kérelmet elfogadva (analógiával a Ket. igazolási kérelemre vonatkozó szabályait alkalmazva). Kérdés azonban, hogy a Testület ismertségének növekedésével szükséges-e fenntartani ezt a gyakorlatot, illetve hogy milyen határidő tűzésével indokolt az igazolási kérelem elfogadása.

3.4. Vizsgálati jogosítványok

Gyakran okoz nehézséget a Testület számára a történeti tényállás pontos rekonstruálása, ehhez ugyanis meglehetősen szűkös eszköztár áll rendelkezésére. Az esetek túlnyomó részében adott egy panaszbeadvány, továbbá a rendőrség által a Testület rendelkezésére bocsátott iratok, szerencsésebb esetben felvételek. Ezek összevetéséből kell következtetnie a történetekre.

Az Rtv. ebben a tárgykörben, 93/A. §-a (1) bekezdésében a következőket rögzíti: „A Testület a vizsgálata során a Rendőrségtől felvilágosítást kérhet. A Testület az összes olyan iratba betekinthet, illetve iratról másolatot kérhet, adatot, körülményt, tény,

eljárást megismerhet, ami a vizsgált intézkedéssel összefügghet.” A hivatkozott rendelkezés forrása az Obtv. 18. §-ának (1) és (2) bekezdése, és mi sem bizonyítja ezt jobban, mint az, hogy a 93/A. § további bekezdéseiben maga az Rtv. hivatkozik az Obtv. szabályaira. Ami a Testület jogosítványait jelentős mértékben csorbítja, az a törvényalkotó azon döntése, amellyel az Obtv. említett 18. §-ának további, különösen (3) bekezdésének átvételét mellőzte. Ez ad ugyanis felhatalmazást az országgyűlési biztosnak arra, hogy az általa vizsgált ügy intézőjét vagy az eljárást folytató szerv bármely munkatársát meghallgassa, továbbá az érintett szerv vezetőjét vagy felügyeleti szervének vezetőjét, valamint az annak lefolytatására a jogszabály által egyébként feljogosított szerv vezetőjét vizsgálat lefolytatására kérje fel. Mind a jogalkotó, mind pedig a Testület számára alkalmazhatóbb és egyszerűbb megoldás született volna, ha az Rtv. a Testület vizsgálati jogosítványai kapcsán egyszerűen utalt volna az Obtv. megfelelő rendelkezéseire. Ehelyett – az ismertetett szabályozás következtében – jelenleg egy foghíjas vizsgálati apparátus áll a Testület rendelkezésére.

A Testület eljárásai során a legtöbb probléma az intézkedő rendőr meghallgathatóságával összefüggésben merül fel. Míg a rendőrségi panasz eljárás esetében ez az eszköz az eljárás természetes része, addig a Testület vizsgálata tekintetében ez korántsem ilyen egyértelmű. Az Rtv. által felkínált vizsgálati jogosítványok közül mindössze a felvilágosításkérés kategóriájának kiterjesztő értelmezése ad felhatalmazást a Testületnek arra, hogy az érintett rendőrök meghallgatásának eszközével éljen.

Különösen problémás kérdés a meghallgatás alkalmazhatósága kapcsán, hogy ha arra valóban sor kerül, milyen eljárási garanciák mellett, milyen részletszabályok szerint folytatható le. A Testület egyelőre nem alakított ki határozott álláspontot azzal kapcsolatosan, hogy a meghallgatásra vonatkozó garanciális szabályokat a Testület ügyrendjében célszerű-e rögzíteni.

A témával összefüggésben szükséges megemlíteni a Testület és a rendőrség között folyt levelezés részleteit. Az Országos Rendőr-főkapitányság (ORFK) Ellenőrzési Szolgálatának vezetője 2009. május 6-i keltezéssel levélben fordult valamennyi megyei rendőrfőkapitányhoz, a Készenléti Rendőrség parancsnokához, a Repülőtéri Rendőri Igazgatóság igazgatójához, a Nemzeti Nyomozó Iroda igazgatójához és a Köztársasági Őrezred parancsnokához, amelyben a Testülettel való együttműködés során követendő eljárásra és szempontokra hívta fel az érintettek figyelmét.

A levél megfogalmazása szerint különleges eljárási kérdésként vetődik fel a megpanaszolt rendőri intézkedésben érintett rendőr meghallgatása. Az ORFK álláspontja szerint ez a cselekmény egyértelműen eljárásjogi kategória. Tekintettel arra, hogy a Testület vizsgálatát nem a Ket. alapján folytatja, „nincsenek meg azok az eljárásjogi garanciák, melyek szükségesek ahhoz, hogy valakit bármilyen minőségben, bármilyen kérdés vonatkozásában nyilatkoztatni lehessen”. Ezek alapján az ORFK következtetése szerint a rendőrök nyilatkozattétele a Testület megkeresése estében önkéntes: „a rendőr nem köteles nyilatkozatot tenni, azt megtagadhatja”.

A Testület válaszlevelében kifejezésre jutatta egyetértését az ORFK azon megállapításával kapcsolatosan, hogy a rendőrök meghallgatása kifejezetten eljárásjogi kérdés, amelyhez garanciális szabályoknak kell kapcsolódniuk. A Testület ugyanakkor kifejtette: nem látja akadályát annak, hogy a hatályos eljárásjogi normák garanciális rendelkezéseit ezekre az esetekre alkalmazza olyan módon, hogy ezen rendelkezéseket ügyrendjében is rögzíti.

Az ORFK Ellenőrzési Szolgálatának vezetője 2009. május 9-én kelt levelében arról tájékoztatta a Testületet, hogy a rendőrök meghallgatását a rendőrség továbbra is kifejezetten eljárásjogi kategóriának tekinti, és ezen a véleményén a Testület ügyrendi szabályozása következtében sem fog változtatni.

A rendőrök meghallgatásán túl sok esetben akkor is akadályba ütközik a Testület, ha írásban kér felvilágosítást az érintett rendőri szervtől olyan kérdésben, amelyre vonatkozóan választ a rendelkezésére bocsátott iratok nem tartalmaznak. Ennek leggyakoribb formája, hogy a Testületnek a sérelmezett intézkedést foganatosító rendőr jelentésében foglaltakon túl további információkra van szüksége, ezért a jelentés kiegészítését, vagy újabb jelentés készítését kéri.

A rendőrség álláspontja a fentebb hivatkozott levelezés során az alábbiak szerint körvonalazódott. A ORFK Ellenőrzési Szolgálatának megállapítása szerint azokban az esetekben, amikor a Testület megítélése szerint a rendelkezésére bocsátott iratok a vizsgálatához nem elegendők, ezért a Testület azok kiegészítését kéri, a rendőri szervek „az egyes ügy minden lényeges részlemét figyelembe véve, mérlegelési jogkörben” a kérés teljesíthetik, vagy annak teljesítését alapos indokkal megtagadják. „A mérlegelés alapja minden esetben a rendőrség azon kötelezettsége, melyet a Magyar Köztársaság Alkotmánya, valamint az Rtv. az alapvető jogok érvényesülése tekintetében előír.” A levél egy további megállapítása szerint a Testülettől érkező írásos megkeresések teljesítésére a határidőt a Rendőrség Iratkezelési Szabályzatáról szóló 59/2008. (OT 31.) ORFK

utasítás 148. pontja határozza meg, amely szerint az ügyek általános elintézési határideje harminc nap, amely egy alkalommal harminc nappal meghosszabbítható. Megjegyzi továbbá, hogy a Testület indokolt esetben megállapíthat ennél rövidebb határidőt is.

A Testület válaszlevelében hangot adott annak, hogy nem ért egyet a megkereséseivel kapcsolatosan rögzített azon eljárással, hogy kéréseit a rendőrség csak első alkalommal köteles teljesíteni, a továbbiakban a válaszadás az érintett szerv mérlegelésétől függ. Ezt az értelmezést a Testület álláspontja szerint az Rtv. rendelkezései nem támasztják alá.

Az ORFK Ellenőrzési Szolgálatának vezetője 2009. május 9-én kelt levelében a Testület megkereséseivel összefüggő mérlegelési lehetőség kapcsán közölte, hogy korábbi megjegyzése csupán az olyan esetekre vonatkozik, amikor egyértelműen megállapítható, hogy a kért adatot a rendőrség korábban már a Testület rendelkezésére bocsátotta, és az ismétlődő adatszolgáltatás a teljesítés mérlegelésével elkerülhető.

A Testület vizsgálati jogosítványai kapcsán két kérdés mielőbbi megválaszolása tűnik szükségesnek: egyrészt az, hogy kérheti-e a Testület a rendőröktől a már meglévő iratokon felül újak generálását, vagy a rendőrök csupán a rendelkezésre álló dokumentáció átadására kötelesek, másrészt az, hogy a rendőrség a Testület megkeresései kapcsán hogyan köteles eleget tenni felvilágosítási kötelezettségének.

Indokolt lenne a felvilágosításkérésen és az iratbetekintésen kívül más eszközökkel is felruházni a Testület tagjait, hogy a jelenleginél egyértelműbb legyen: a Testület rendelkezik a tényállás kellően alapos felderítéséhez szükséges jogosítványokkal. Célszerűnek látszik az Rtv. 93/A. §-át egy új bekezdéssel kiegészíteni, amely *expressis verbis* – és nem csupán implikált formában – felhatalmazza a Testület tagjait és a titkárság megfelelő képzettségű munkatársait, hogy a panasz kapcsán a szükségesnek tartott meghallgatásokat elvégezhesék.

A módosítás történhetne akár az Obtv. segítségével hívásával is, ahogyan erre – az államtitkok és szolgálati titkok megismerése, illetve a rendőrség helyiségeibe történő belépés kapcsán – az Rtv. 93/A. § (3) és (4) bekezdései jelenleg is tartalmaznak utalásokat.³¹

³¹ Bár nem áll szándékunkban a helyzetet tovább nehezíteni, de rá kell mutatnunk arra a tényre, hogy itt ráadásul nem egyszemélyi intézményről, hanem egy testületről van szó, ami viszont felveti az Obtv. egyes rendelkezéseinek alkalmazhatatlanságát.

Igazán hatékony előrelépést akkor érhetnénk el ezen a téren, ha lehetőség nyílna arra, hogy az angol társszerv, az Independent Police Complaints Commission (IPCC) mintájára a Testület sem a rendőrség által produkált dokumentumokból dolgozzon, hanem nyomozati jogszívtványok birtokában maga vizsgálja ki legalább a nagyobb jelentőségű ügyeket.

3.5. A bizonyítási teher

A fenti kérdéskörhöz kapcsolódik, mégis önálló említést érdemel az a Testület eljárásában szintén előforduló eset, amikor egy panaszban szereplő állításra, illetve a Testület azzal kapcsolatosan feltett kérdésére a rendőrök válaszukban egyáltalán nem reagálnak. A Testület ilyen esetekben alkalmazott gyakorlata az alábbi ügyek segítségével mutatható be.

A 60/2009. (III. 11.) számú állásfoglalásban a Testület a panaszosnak a szabálysértési eljárással és a panasztétel lehetőségével kapcsolatos tájékoztatása vonatkozásában állapított meg jogsérelmet. Álláspontja szerint a konkrét esetben „a rendőrök [...] gyakorlatilag megerősítik a panaszos előadását, mivel [négy közül] hármuk jelentése semmiféle utalást nem tartalmaz arra, hogy a helyszíni bírság és a szabálysértési eljárás összefüggéseit megpróbálták volna elmagyarázni a panaszosnak”. A negyedik rendőr szerint is csupán annyit közöltek, hogy a panaszos a szabálysértési határozat ellen nyolc napon belül fellebbezhet. A panaszos állítását tehát a Testület azért fogadta el ebben a vonatkozásban, mert a négy rendőri jelentésből három nem tartalmazott semmilyen utalást arra, hogy a rendőrök a szükséges tájékoztatást megadták volna. Erre alapozva a Testület a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét állapította meg.

A 107/2009. (VI. 22.) számú állásfoglalás a következő testületi álláspontot rögzíti: „A panasz tartalmáról a rendőrség tájékoztatást kapott, mivel a panasz másolati példányát a Testület a panasz körülményeivel kapcsolatos megkereséséhez csatolta. Ennek ellenére a rendőri jelentések semmilyen nyilatkozatot nem tartalmaztak arról, hogy az eljáró rendőrök az intézkedéssel kapcsolatos követelményeknek megfelelően jártak volna el, és e körben akár az intézkedés célját, akár nevüket és azonosító számukat közölték volna a panaszossal, ezért a Testület e vonatkozásban a panaszos elmondását fogadta el döntésének alapjául.”

Végül a kérdés kapcsán említést érdemel a 112/2009. (IV. 22.) számú állásfoglaláshoz fűzött különvélemény azzal összefüggésben, hogy a Testület rendelkezésére bocsátott bizonyítékok alapján a panaszos történetekről előadott verziója hogyan ítélt meg. A különvélemény szerint a konkrét ügyben a panaszos állításával szemben nem volt semmilyen bizonyíték, a rendőrség által rendelkezésre bocsátott videofelvételek nem tartalmaztak releváns információt a panaszolt esetről, a panaszossal szemben intézkedő rendőrt pedig nem hívták fel jelentéstételre azt követően, hogy a panasz tartalma a rendőrség tudomására jutott. A különvélemény megfogalmazója szerint mindez azt jelentette, hogy a panaszosnak az igazoltatás körülményeire vonatkozó állításával szemben nem állt semmiféle bizonyíték, ezért azt el kellett volna fogadni a tényállás alapjául. Amennyiben ugyanis „az egyik fél valamely állítását a másik nem vitatja vagy cáfolja, és az eljárás során nem merül fel olyan körülmény, amely ezt az állítást bármilyen módon kérdésessé tenné, [...] az aggálytalanul elfogadhatónak minősül, és a tényállás alapjául szolgálhat”.

Abban az esetben ugyanakkor, amikor a rendőrség azért nem tudott a panaszos állítását cáfoló bizonyítékot „produkálni”, mert a ténylegesen megtett erőfeszítések ellenére sem tudták azonosítani az intézkedő rendőrt, így nyilatkoztatni sem lehetett az eseményekről, a Testület nem alkalmazta a fentebb leírt módszert.³² Mivel itt az is bizonytalan volt, hogy egyáltalán megtörtént-e, amit a panaszos állított, az összes körülmény értékelése alapján a Testület a panaszt elutasította.

A Testület helyes és következetes gyakorlatának kialakítása érdekében mielőbb tisztázandó, hogy elfogadható-e aggálytalanul a panaszosi álláspont olyan esetekben, amikor nincs olyan egyéb körülmény, amely azt kétségessé teszi, vagy ellenbizonyítás hiányában sem tekinthető bizonyítottnak a sérelmezett előadása, még akkor sem, ha kellően világos lehetett a rendőrség számára az állítás, mégsem adták cáfolatát, és nincs olyan külső körülmény, amely a panaszos elmondását kétségessé teszi.

³² Lásd: 132/2009. (V. 13.) számú állásfoglalás

4. Adatvédelem és információs szabadság a Testület gyakorlatában

4.1. A Testület hatásköre és a rendőrségi adatkezelés

Az Rtv. 17. § (1) bekezdése szerint a rendőrség „feladatának ellátása során [...] a személyes adatokhoz [...] fűződő jogokat a törvényben foglaltak szerint korlátozhatja”. Tekintettel a rendőrségi adatkezelés és adatgyűjtés kiterjedtségére, az Rtv. külön fejezetben foglalkozik a titkos információgyűjtéssel (VII. fejezet), valamint a rendőrségi adatkezeléssel (VIII. fejezet). A Testület hatásköre ezen szabályok érvényesülésének kontrolljára közvetlenül nem terjed ki, hiszen a hatáskörét megállapító törvényi szakasz szerint az Rtv. IV–VI. fejezetében meghatározott rendőri intézkedések során bekövetkezett alapszabályokat vizsgál. Amint azonban ezt a fentiekben már jeleztük, az Rtv. IV. fejezetének élén egy olyan szabály áll, amely ezt a kört tágíthatja. Az Rtv. 11. § (1) bekezdése szerint a „rendőr köteles a szolgálati beosztásában meghatározott feladatait a törvényes előírásoknak megfelelően teljesíteni”. Következésképp a feladatok ellátása során a rendőrnek az adatvédelmi szabályokra is tekintettel kell lennie – legyen az az Rtv.-ben vagy a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvényben (a továbbiakban: Avtv.) foglalt szabály –, és a Testületnek vizsgálnia kell, hogy a kérdéses adatkezelés „a törvényes előírásoknak” megfelel-e. Ezt a kiterjesztő szabályt azonban a fentieknek megfelelően a Testület megszorítóan értelmezi, és csak azokra az esetekre alkalmazza, ahol egyéb – tipikusan büntető- vagy szabálysértési eljárási – jogorvoslat nem áll a panaszos rendelkezésére, mellyel kérhetné, hogy a kérdéses rendőri intézkedés (kötelezettség megsértése, kényszerítő eszköz alkalmazása, mulasztás) panaszolt aspektusát más szerv vizsgálja ki.

A Testület gyakorlatában tipikusan igazoltatással vagy például kényszerítő eszköz alkalmazásával összefüggésben merülnek fel adatvédelmi kérdések, így az igazoltatáshoz kapcsolódó adatmegismerés és adatrögzítés, továbbá a rendőri fellépéshez köthető képek hangfelvételek készítése esetén. Az alábbiakban elsősorban az ezekhez kapcsolódó kérdéseket tekintjük át, kitérve arra is, hogy a Testület saját adatkezelése során milyen dilemmákkal szembesül.

4.2. Igazoltatás

4.2.1. Az igazoltatás jogalapja

Az igazoltatáshoz kapcsolódó első kérdéskör a jogalapot érinti. Az Rtv. 29. § (1) bekezdése felsorolja, hogy milyen okból lehet valakit igazoltatni, és az Rtv. 20. § (2) bekezdése szerint a rendőrnek az intézkedés célját az intézkedés megkezdése előtt – vagy ha az a rendőri intézkedés eredményességét veszélyezteti, az intézkedés befejezésekor – közölnie kell. Ennek ellenére számos alkalommal találkozik a Testület olyan igazoltatással, amelynek jogalapját nem jelölik meg, nem pusztán az intézkedéskor, szóban – ennek rekonstruálása a Testület előtti eljárásban általában nehézségekbe ütközik –, hanem az intézkedésről készült rendőrségi iratokban, jelentésben sem.

A Testület olyan kifejezett gyakorlattal szembesült egyes panaszügyekben, hogy az intézkedés „jogalapjaként” annyit jelöl meg a rendőr, hogy „általános igazoltatás” körében kéri az azonosító igazolványt. Tekintve, hogy az igazoltatás jogalapja egyúttal az adatkezelés célját is jelenti, ez az „általános” gyakorlat – az Rtv.-ben foglalt előírásokon túl – az adatkezelés célhoz kötöttségét rögzítő elvnek sem felel meg. Ilyen esetben elviekben minden alkalommal rögzítenie kellene a Testületnek, hogy – jellemzően a tisztességes eljáráshoz való jog mellett – a panaszos személyes adatok védelméhez fűződő joga is sérült.

4.2.2. Az igazoltatás módja, az azonosításra alkalmas igazolványok és adatok köre

A Testületnél számos esetben panaszolják azt a rendőrségi gyakorlatot, amely szerint a lakcímkártyát is elkérik az igazoltatás során. A Testület általánosságban megjegyzi, hogy

a lakcímkártya nem szükséges az azonosításhoz, ezért annak bekérése jogellenes – még akkor is ezt állapította meg a Testület, amikor a rendőr arra hivatkozott, hogy ellenőrizni kívánta, hogy az igazoltatott a közelben lakik, vagy a rendezvényen vesz részt. A személy azonosításához elegendő a személyi igazolvány vagy a vezetői engedély, illetve az azonosításhoz szükséges adatok minimális körét tartalmazó igazolvány.

A Testület a 213/2009. (VII. 8.) számú állásfoglalásában szembesült azzal, hogy a személyazonosításra vonatkozó törvényi előírásoknak nem minden vezetői engedély felel meg. A vonatkozó jogszabályhelyek a következőkről rendelkeznek. Az Rtv. 29. § (2) bekezdése szerint az igazoltatott személy „köteles a személyazonosító adatait hiteles érdeklően igazolni”. Ugyanezen bekezdés szerint „a személyazonosságot – a személyazonosító igazolványon túl – minden olyan hatósági igazolvány igazolja, amely tartalmazza a személyazonosításhoz szükséges adatokat”. A „személyazonosító adatok” körét az Rtv. 29. § (8) bekezdése határozza meg, azon „az érintett személy nevét, születési helyét, születési idejét és anyja születési családi és utónevét kell érteni”.

Nehézséget okoz, hogy már a Rtv. 29. § (2) bekezdése is két fogalmat – „személyazonosításhoz szükséges adatok” és „személyazonosító adatok” – használ. Ezért nem világos, hogy az Rtv. 29. § (8) bekezdésben rögzített valamennyi adatot tartalmazó igazolvány bemutatása szükséges-e ahhoz, hogy a személyazonosság igazolása megtörténjen. Nemleges válasz esetén arra lehet hivatkozni, hogy nem kell valamennyi előírt – „személyazonosító” – adat igazolása ahhoz, hogy az azonosítás megtörténjen, ahhoz kevesebb, vagyis a „személyazonosításhoz szükséges adatok” igazolása is elegendő.

A fenti fogalmi bizonytalanság annak fényében válik érdemi kérdéssé, hogy az állampolgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Nytv.) 29. § (4) bekezdése szerint a személyazonosságot „– a személyazonosító igazolványon túl – az érvényes útlevel vagy a kártyaformátumú vezetői engedély igazolja. A személyazonosítás céljából – jogszabályban meghatározott kivételekkel – a polgár nem kötelezhető más okmány bemutatására.”

A hivatkozott állásfoglalásban érintett igazoltatáskor hatályos szabályozás ráadásul nem pontos megjelöléssel, hanem a tartalom körének meghatározásával utalt az olyan hatósági igazolványokra, amelyek a személyazonosításra alkalmasak, és ebben – az Rtv. 29. § (8) bekezdésével ellentétben – nem szerepelt az „anyja neve” rovat. Az állásfoglalás ugyanakkor leszögezi, hogy „az új típusú, kártya formátumú vezetői engedély tartalmi

elemeit felsoroló norma, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló 35/2000. (XI. 30.) BM rendelet [...] 4. melléklete szerint a tulajdonos anyjának családi és utóneve nem minősül kötelezően feltüntetendő adatnak”. Ez a gyakorlatban azt eredményezi, hogy az érintett anyjának családi és utóneve – mint az Rtv. szerint az igazolás kapcsán definiált „személyazonosító adat” – nem szerepel egy olyan igazolványban (a vezetői engedélyben), amely más törvényi szabályozás szerint az érintett személyazonosságát igazolja. (Különös jelentőségű lehet ebben a körben az Nytv. idézett bekezdésének „jogsabályban meghatározott kivételekkel” kitétele.) Az állásfoglalás a továbbiakban kitér arra is, hogy a rendőrség által kiadott tájékoztató szerint is elegendő az érvényes útlevél vagy az új típusú, kártya formátumú vezetői engedély.

A fentieket összességében mérlegelve a Testület a konkrét esetben úgy döntött, hogy a panaszos a fentiek szerint joggal bízott abban, hogy személyazonosságát a vezetői engedély önmagában megfelelően igazolja, ezért joggal kifogásolta, hogy ezenfelül a személyi igazolvány és a lakcímkártya bemutatását is kérte tőle az intézkedő rendőr.

Gyakran felmerülő kérdés az adatok rögzítése az igazoltatáshoz kapcsolódóan. Az irányadó jogszabályokban igazoltató lapként nevesített, a gyakorlatban RK lapként ismert formanyomtatványra³³ vezetnek fel az érintett adatait, valamint rögzítik az igazoltatás körülményeit az Rtv. 29. § (3) bekezdése alapján.³⁴ A 2000-ben kibocsátott és még mindig használatban lévő, D 6008 számú nyomtatvány számos olyan adatot tartalmaz, amely nem közvetlenül az igazoltatáshoz kapcsolódik, hanem az érintett személyi körülményeire vonatkozik (családi állapot, gyermekek száma, foglalkozás, munkahely, havi kereset), amelyek önkéntesen adhatók meg, és a szabálysértés elbírálásakor befolyásolhatják a döntéshozatalt.

³³ Lásd a Szolgálati Szabályzat 38. § (2) bekezdését. A Testület megállapított jogsérelmet olyan esetben is, amikor az adatokat nem az RK lapon, hanem más irat hátoldalán rögzítették. Lásd például e tekintetben a 126/2009. (X. 29.) számú állásfoglalást, amelyben a Testület kimondta: „Ha az igazoltatás során történő adatrögzítés nem az e célra rendszeresített igazoltató lapon, hanem csak egy jegyzetfüzetbe történik, akkor az igazoltatott személyes adatainak további sorsa kikerül a jogszabályi kontroll alól, és fennáll annak a lehetősége, hogy a szigorú törvényi garanciák – mint pl. a felhasználhatóságra és a megsemmisítésre vonatkozó szabályok – sérülnek, vagy egyáltalán nem érvényesülnek.”

³⁴ „Az igazoltatás során rögzíteni kell – ha további intézkedéshez, eljáráshoz szükséges, vagy egyéb körülmények ezt indokolják – az igazoltatott személyazonosító adatait, az igazolvány sorozatát és számát, valamint az igazoltatás helyét, idejét és okát.”

Valójában az Rtv. 29. §-a részletes szabályozást tartalmaz arra vonatkozóan, hogy mely adatok kezelhetők az igazoltatáshoz kapcsolódóan. Az Rtv. 29. § (8) bekezdése szerint személyazonosító adaton „az érintett személy nevét, születési helyét, születési idejét és anyja születési családi és utónevét kell érteni”. Az Rtv. 29. § (2) bekezdésének II. és III. fordulata szerint 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.” Ezzel szemben számos esetben előfordul, hogy az igazoltatás alá vontat a lakcímkártyájának átadására is kötelezik, vagy legalábbis lakcíme közlésére, majd esetenként ezt is rögzítik az igazoltató lapon.

A Testület nem állapítja meg a személyes adatok védelméhez fűződő alapjog sérelmét abban az esetben, ha a lakcímkártya átadására vagy a lakcím közlésére csak felhívás hangzik el, ennek azonban az érintett – jellemzően tájékozottsága és öntudatos fellépése miatt – nem tesz eleget³⁵ (ugyanis a potenciális alapjogsérelem vizsgálata nem feladata). Egyértelműen helyteleníthető ugyanakkor az a gyakorlat, hogy a lakcímkártyát egyfajta automatizmus alapján bekérik az igazoltatást végző rendőrök, és a felszólítás egyúttal megvalósíthatja a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét.

4.2.3. Adatrögzítés az igazoltatás során, az adatkezelés célja

Az igazoltatáshoz kapcsolódóan az Rtv. rendelkezik arról, hogy a megismert adatok milyen céllal rögzíthetők: az Rtv. már hivatkozott 29. § (3) bekezdése szerint akkor, ha „további intézkedéshez, eljáráshoz szükséges, vagy egyéb körülmények ezt indokolják”. Ebből egyrészt az következik, hogy nem minden igazoltatáshoz kapcsolódik adatrögzítés (vagyis az RK lap kitöltése), másrészt az, hogy az adatrögzítés külön indokolást, jogalapot kíván meg, amelyet az igazoltatás jogalapján túl is vizsgálni kell, így önmagában egy megalapozott igazoltatás nem teremt jogalapot az adatrögzítésre.

A Szolgálati Szabályzat 38. § (1) bekezdésének utolsó fordulata viszont valamennyi igazoltatás esetén kötelezővé teszi az igazoltatott személy ellenőrzését a körözési (és az ezzel integrált schengeni) információs rendszerben. A gyakorlatban tehát, ez utóbbi szabály miatt – amint ezt egy háromoldalú, az adatvédelmi biztos, a rendőrség és a

³⁵ Lásd például a 213/2009. (VII. 8.) számú állásfoglalást.

Testület munkatársai közötti egyeztetés megerősítette – az Rtv. szerinti megszorítás látszólagos, a rendőrök ugyanis a körözési (és schengeni) nyilvántartásban való lekérdezést, illetve ennek dokumentálási kötelezettségét olyan „egyéb körülménynek” tekintik, amely az igazoltatott személyazonosító adatainak rögzítését indokoltá teszi. A gyakorlatban igazolja a lekérdezéshez kapcsolódó dokumentációt, hogy csak így biztosítható, hogy az érintett számára, akinek adatait lekérdezték – az Avtv. 12. § (1) bekezdése szerinti kérelmére – visszakérhetően igazolni tudja a rendőrség, hogy ki és milyen célból kezelte a személyes adatait.³⁶

A jogi dilemmát bonyolítja, hogy a jogszabály, amely a körözési lekérdezést minden igazoltatásnál kötelezővé teszi, miniszteri rendelet. A jogszabályi hierarchiát figyelembe véve megállapítható, hogy a Szolgálati Szabályzat – mert erről a rendeletről van szó – 38. § (1) bekezdése, amely ezt az ellenőrzést kötelezővé teszi, és a lekérdezés jogszerűsége utólagos vizsgálatának érdeke³⁷ a gyakorlatban lerontja azt a törvényi koncepciót, hogy nem lehet az igazoltatáshoz kapcsolódóan automatikusan, valamennyi esetben adatrögzítést is végezni. Az ellentmondást fokozza, hogy maga a Szolgálati Szabályzat – annak 38. § (2) bekezdése – is tartalmazza a megszorító rendelkezést, miszerint az adatrögzítést csak annál „kell” végrehajtani, „akinél ez a további intézkedéshez, eljáráshoz szükséges, vagy egyéb körülmények ezt indokolják”.

Bár a Testület az érintettekkel egyetértésben jelezte ezt a jogbiztonságot sértő helyzetet, kérdéses, hogy minden olyan panaszügyben meg kell-e állapítani a panaszos személyes

³⁶ Az adattárakból történő lekérdezések nyilvántartásáról például Budapesten a 67/2008. (XII. 15.) BRFK intézkedés rendelkezik.

³⁷ A gyakorlatban a lekérdezés úgy zajlik, hogy a járőr felhívja az ügyeletes tisztet (üti), és bediktálja a nemet jelző számot és a születési időre utaló hat számjegyet (vagyis a személyi szám első hét számjegyét), majd az üti az integrált lekérdező rendszeren keresztül ellenőrzi a személyt a körözési információs rendszerben és a Schengeni Információs Rendszerben, esetleg szükség szerint más adatbázisokban (személyiadat- és lakcímnnyilvántartásban, okmánynyilvántartásban). Amennyiben a személy azonosítása a hét számjegy alapján nem végezhető el, az üti további adatot kér be (pl. az anyja nevét), majd kód formájában közli az adatlekérdezés eredményét (a „00” jelzi azt, hogy az érintett „tiszt”). Az ügyeletes tiszt a lekérdezés során saját azonosítójával lép be, tehát a lekérdezést érdemben indító rendőr személyének, a lekérdezés céljának és indokoltságának rögzítése egy további lépcsőt kíván meg: az ügyeletes tiszt egy papír alapú naplóban vezeti az általa lekérdezett adatokat, valamint az érintett járőr nevét, aki a nap végén a kapitányságra visszatérve aláírásával erősíti meg, hogy az ő kérésére történtek az adatlekérdezések. A járőr azonban RK lap hiányában csak a memóriájára támaszkodhatna annak ellenőrzésekor, hogy aznap pontosan milyen személyek adatait kérte le, és milyen célból. A gyakorlatban ez a köztes lépcső indokolja, hogy az RK lapok kitöltésére, vagyis az igazoltatott adatainak rögzítésére valamennyi igazoltatáshoz kapcsolódóan sor kerül.

adatok védelméhez fűződő jogának sérelmét (és/vagy a jogbiztonság sérelmét), amikor az igazoltatáshoz kapcsolódó adatrögzítésnek a lekérdezésen túl nincs törvényes jogalapja.

A Testület megosztott volt abban a kérdésben, hogy megfelelő, az adatrögzítést szükségessé tevő „egyéb körülmény”-e az, ha az igazoltatott személy az igazoltatás során közli, hogy panasszal kíván élni az intézkedéssel szemben. A többségi döntés szerint ez nem tekinthető megfelelő indoknak, azonban a Testület egyik tagja különvéleményében levezette, hogy a panasz eljárás során a körülmények feltárását segíti az, hogy az igazoltatás dokumentálására ilyen esetben sor kerül.³⁸ (Azok egyértelmű megítélése miatt nem vizsgáljuk azokat az adatrögzítéseket, ahol az érintett adatainak rögzítésére külön íven azért kerül sor, hogy a járőr a felettesének a napi tevékenységéről visszakereshetően számoljon be.³⁹)

A Testület összességében úgy látta, hogy az Rtv. 29. § (3) bekezdésében foglalt megszorító szabály érvényesülése úgy lenne biztosítható, ha a Szolgálati Szabályzatot úgy módosítanák, hogy a továbbiakban „az igazoltatott személy további ellenőrzését csak indokolt esetben, és nem kötelező jelleggel, nem automatikusan írja elő”. Egy további javaslat szerint meg kell fontolni a kérdéses adatbázisok „olyan átalakítását, amelynek eredményeként maga a rendszer rögzítené az adatot lekérdező személyre és a lekérdezés céljára vonatkozó információkat. Ezáltal az adatlekérdezésre vonatkozó valamennyi körülmény visszakereshetővé válna magából az elektronikus rendszerből, szükségtelenné téve a többszörös adatrögzítést, és a külön rendszeresített, papír alapú rendőrségi nyilvántartást.”⁴⁰ Vagyis felül kellene vizsgálni a jelenlegi rendelkezéseket, és törvényi szinten kellene rögzíteni, hogy melyek azok az adatkezelések, amelyek a törvényes cél érdekében feltétlenül szükségesnek mutatkoznak.

Megállapíthatónak tartja viszont a Testület az adatrögzítés törvényes jogalapját, ha fokozott ellenőrzés körében végrehajtott igazoltatások során megelőző jelleggel rögzítenek a rendőrök adatokat. Ezekben az esetekben a Testület fgyelemmel van arra, hogy a

³⁸ Lásd a 38/2009. (II. 25.) számú állásfoglalást, illetve az ahhoz fűzött különvéleményt (tartalmában párhuzamos indokolást).

³⁹ Ezzel a jogsértő gyakorlattal az adatvédelmi biztos is számos esetben szembesült, lásd a 89/A/2000, a 151/A/2002, a 829/A/2003 vagy az 1445/A/2003 számú ügyeket. A Testület ilyen „nyilvántartással” – amelyben immár harmadik helyen rögzítették a panaszos adatait, az RK lapon és a lekérdezési naplón túl – találkozott a 213/2009. (VII. 8.) számú állásfoglalásával elbírált panaszügyben.

⁴⁰ Lásd: 213/2009. (VII. 8.) számú állásfoglalás

panaszosok tudhattak a fokozott ellenőrzésről és a rendezvényről, és tisztában kellett lenniük azzal, hogy a közelben tartózkodva esetlegesen igazoltathatják őket a fokozott ellenőrzés keretében. A vonatkozó érvelés szerint: „A demonstrációkhoz kapcsolódó közrend elleni cselekmények elkövetőinek utólagos azonosíthatósága iránti igény az adatrögzítés lehetséges preventív hatásait is figyelembe véve indokoltta teszi az igazoltatások foganatosításán túlmenően az igazoltatott személyek adatainak rögzítését is. A személyes adatok védelméhez fűződő jog ilyen helyzetekben összeütközésbe kerül a közrend és közbiztonság alkotmányos értékével, illetve az a mögött húzódó és abban megtestesülő egyéni alapjogokkal (a békés rendezvényen részt vevők gyülekezési joga, véleménynyilvánítási joga és testi épséghez fűződő joga). A Testület álláspontja szerint az alkalmasság, szükségesség és arányosság tesztjét alkalmazva, a személyes adatok védelméhez fűződő jog ilyen jellegű korlátozása egy demokratikus társadalomban megengedhetőnek minősül.”⁴¹

A fentiek szerint a célhoz kötöttség általános adatvédelmi elve az igazoltatáshoz kapcsolódó adatrögzítés során a jogalap vizsgálatával érvényesül, illetve érvényesülne, ha a gyakorlatban nem lenne egy kötelezően előírt és „egyéb körülmény”-ként értékelt lekérdezés, amely áttételesen valamennyi igazoltatáshoz adatrögzítést fűz.

4.3. Felvételkedzés a panaszeljáráásban

4.3.1. Rendőrségi felvételek készítése

Az adatrögzítés további, egyre gyakoribb módja a felvétel készítése, amelyre az Rtv. 42. §-a ad lehetőséget. Ez a szakasz három különböző esetet rögzít: a meghatározott rendőri intézkedéssel, szolgálati feladattal összefüggésben, kifejezetten arról készített felvételt,⁴² a közterületen állandó jelleggel elhelyezett képfelvevőt,⁴³ valamint a határforgalom ellenőrzése céljából elhelyezett kamerát.⁴⁴ Ez utóbbi két felhatalmazás köze-

⁴¹ Lásd: 4/2009. (I. 7.) számú állásfoglalás III. 2. pontja

⁴² Rtv. 42. § (1) bekezdés

⁴³ Rtv. 42. § (2) bekezdés

⁴⁴ Rtv. 42. § (5) bekezdés

lebb áll egymáshoz – a törlésre irányadó határidő is ezt mutatja⁴⁵ –, és az alkalmazás módja (rögzítettség) és jellege miatt kevesebb panaszos sérelmezi használatukat, mint az egyedi intézkedések, szolgálati feladatok ellátása közben alkalmazott – jellemzően mozgó – kamera használatát.

A Testület ez utóbbi esetekben elsőként azt vizsgálja meg, hogy a kapcsolódó intézkedésre volt-e megfelelő jogalap, hiszen ennek hiányában a felvételek készítése sem lehet jogszerű. További vizsgálatot igényel azonban egyrészt a felvételek készítése módja, illetve a készítés, tárolás és felhasználás célja.

- a)** A kérdés megítéléséhez az Rtv. 42. § (6) bekezdése biztosít törvényi keretet, összefoglalóan rendelkezve valamennyi felvételezési mód kapcsán. A törvényes felhasználási célok a következők: a rögzítés helyszínén elkövetett bűncselekmény, szabálysértés vagy a közlekedés szabályainak megsértése miatt indult büntető-, szabálysértési vagy más hatósági eljárás, körözött személy vagy tárgy azonosítása vagy a rendőri intézkedés jogszerűségének közigazgatási eljárásban történő vizsgálata, illetve az érintett személy jogainak gyakorlása. A felsorolásból megállapítható, hogy a felvételek panaszeljárársban történő vizsgálata mind az utolsó fordulattal (a panaszos jogainak gyakorlása), mind a „más hatósági eljárás”-sal alátámasztható.⁴⁶ A szabályozás rendelkezik a rendőri intézkedés jogszerűségének közigazgatási eljárásban történő vizsgálatáról, amely szintén felmerülhet hivatkozási alapként, mert bár a Testület eljárása nem a Ket. szerinti közigazgatási hatósági eljárás, kétségtől a közigazgatás szervezetrendszerének keretein belül folyik.
- b)** Jóval összetettebb kérdés a kamerázás módjának megítélése. Előzetes elhatárolási kérdésként felmerült, hogy a rendezvénybiztosítás helyszínén, ahhoz kapcsolódva, ideiglenes jelleggel, de a köztéri megfigyeléshez hasonlóan – jellemzően oszlopra – rögzített kamerára az Rtv. 42. § (1) vagy (2) bekezdésének szabályait kell-e alkalmazni.⁴⁷ Tekintve, hogy a felvételek készítése célja itt egy konkrét rendőri tevékenység, nem az általános bűnmegelőzési, bűnüldözési cél – melyre a (2) bekezdés hivatkozik –, az ilyen esetekre az (1) bekezdés szabályait kell alkalmazni.

⁴⁵ Az Rtv. 42. § (7) bekezdése szerint az (1) bekezdés alapján rögzített felvételt harminc nap elteltével, míg a (2) és (5) bekezdés alapján készített felvételeket öt, illetve három nap elteltével kell törölni.

⁴⁶ Ez utóbbi esetben csak akkor, ha a lista elején felsorolt megszorítást – bűncselekmény, stb. – figyelmen kívül hagyjuk, vagyis a „más hatósági eljárás” kapcsán nem alkalmazzuk.

⁴⁷ Lásd például a 38/2009. (II. 25.) számú állásfoglalást, ahol a panaszos sérelmezte, hogy az ideiglenesen, de oszlopra rögzítve kihelyezett kamera működésére semmilyen felirat nem hívta fel a figyelmet.

Az Rtv. 42. § (1) bekezdése részletesebben is rendelkezik a felvétel készítésének köréről, amely eligazítást nyújthat annak módjáról és céljáról is: „a rendőri intézkedéssel, illetve az ellátott szolgálati feladattal összefüggésben az intézkedéssel érintett személyről, a környezetéről, illetőleg a rendőri intézkedés szempontjából lényeges körülményről, tárgyról képfelvételt, hangfelvételt, kép- és hangfelvételt” lehet készíteni. Kérdéses, hogy a felsorolásból, figyelemmel a felvételkészítés céljára is, a felvételt készítő rendőr önkényesen választhatja-e ki, hogy az adott intézkedés körülményeiből mit rögzít. Számos felvételnél előfordul ugyanis, hogy az intézkedő rendőrök nem ismerhetők fel, azonban az intézkedés alá vont személyt többször közelről, tetőtől talpig végigpásztazza a kamera, esetleg körbeforgatják, bereflektoroznak és bekameráznak a táskájába, majd arra kötelezik, hogy közölje az adatait, kifejezetten kérve, hogy azokat a „kamerának mondja”, esetleg az igazoltatás során az igazolványait is közvetlen közelről lekamerázzák.⁴⁸ Az előállítás során végrehajtott befogadási eljárás során esetenként hasonló kamerázás zajlik, például külön megkéri az előállított személyt, hogy forduljon körbe, esetleg csak félig látható (nyaki) tetoválását mutassa meg, stb.

A rendőrség jogosítványai egyértelműen kiterjednek a felvételkészítésre az intézkedéssel, szolgálati feladattal összefüggésben. Nem egyértelmű azonban, hogy jogszerű kamerázásnak tekinthető-e az, ha valójában nem az intézkedés körülményeit, hanem kizárólag az érintettet rögzíti – behatóan – a felvételt készítő rendőr. Az Rtv. ugyan rögzíti azt is, hogy „az igazoltatottól fényképfelvétel készíthető, továbbá a külső testi jegyek észlelés és mérés alapján rögzíthetők”, azonban ezt ahhoz a feltételhez köti a törvény – lásd a 29. § (4) bekezdését –, hogy „a személyazonosítás megállapítása más módon nem biztosítható” (ebben a körben rendelkezik az Rtv. az ujjlenyomatvétellről is). Nyilvánvaló ebből, hogy a kifejezetten személyazonosítási célú adatrögzítést a törvény csak ez utóbbi esetben teszi lehetővé – a tetoválás rögzítése tipikusan ebbe a körbe vonható –, a már igazoltatott, tehát azonosított személynél az ilyen adatrögzítés jogszerűtlen. A személyazonosító adatok jogszerűtlen kezelését valósítja meg az is, ha nem az igazoltató lapra, hanem a kamerába (is) rögzítik az érintett igazolványán szereplő adatokat. A Szolgálati Szabályzat 38. § (2) bekezdése rendelkezik ugyanis az adatrögzítés módjáról az igazoltatás során, és e szerint az adatrögzítés igazoltató lapon történik. (Ennek fényében azonban továbbra is kérdéses annak megítélése, ha a közvetlen közelről kamerázott – és megvilágított – személyt felszólítják, hogy arcát ne takarja el.)

⁴⁸ Lásd például a 179/2009. (VI. 17.) számú állásfoglalást.

Szintén a Szolgálati Szabályzat az, amely az „adatok bemondatásának” lehetőségéről rendelkezik. A 38. § (1) bekezdése szerint ha „az okmány valóságos kétséges, a rendőr ellenőrző kérdéseket tehet fel”. Nem tekinthető tehát a hatályos jogszabályok szerint megfelelő eljárásnak, ha a többletfeltételek megvalósulása nélkül kéri az adatok bemondását, vagy kifejezetten az igazoltatott későbbi azonosításának céljából készítene – tetőtől talpig – felvételeket. Az ellenőrző kérdések is csak akkor jogszerűek, ha az átadott okmányok valóságával kapcsolatban kétség merül fel, tehát ennek tömeges és automatikus, válogatás nélküli alkalmazása – amint ezt a Testület például kiléptetések kapcsán észlelte – bizonyosan nem felel meg a hivatkozott előírásnak.

A felvételek készítése tehát a jogszabály betűjének betartása mellett akkor jogszerű, ha a törvényes célnak megfelelő módon alkalmazzák – ahogy az adatvédelmi biztos az 502/P/2008 számú ügyben megállapította: „a jogalkotó szándékának megfelelő módon” –, továbbá ha a cél és az alkalmazott mód összevetéséből megállapítható, hogy a kamerázás alkalmazása nem sérti az Rtv. 15. § (1) bekezdésében foglalt arányosság elvét. A hivatkozott adatvédelmi biztosi megállapítás arra a következtetésre jut, hogy az érintettől tetőtől talpig készített felvétel, illetve amikor arra kötelezik az érintettet, hogy nézzen a kamerába, nem felel meg az arányosság elvének, ezért jogszerűtlen.

Felvethető annak eltérő megítélése, ha nem „utcai” felvételt készítéséről van szó, hanem a befogadás során kamerázzák az előállítottat. Az azonosítással kapcsolatos rendelkezések itt is irányadóak, a sérülésre, panasztételi jogra vonatkozó kioktatás, kérdés és válasz azonban megfelelően rögzíthető videón. A forgatás, a „rabosítás”-hoz hasonló kamerázás azonban – ahogy azt az adatvédelmi biztos a 2253/K/2007 számú ügyben megállapította, amelyben sorszámat is tartania kellett az intézkedés alá vontnak – sérti az érintett emberi méltóságát, ezért jogellenes.

4.3.2. Rendőrökről készített felvételek

A Testület számos alkalommal találkozott olyan panaszbeadványokkal, amelyek olyan rendőri intézkedéseket (igazoltatásokat, átvizsgálásokat) sérelmeztek, amelyeket a rendőrök kifejezetten arra hivatkozással hajtottak végre, hogy őket a panaszos fényképezte vagy kamerázta. A Testület hatásköre a rendőrökről készített felvételek jogsértő voltának vizsgálatára nem terjed ki, ez a kérdés kizárólag abban a kontextusban merül fel a vizsgálatok során, hogy az adott panaszosi cselekmény megalapozhatta-e a végrehajtott rendőri intézkedést.

A Testület – a vonatkozó alkotmánybíróági gyakorlatra, így az 54/2000. (XII. 18.) AB határozatban kifejtettekre alapozva⁴⁹ – garanciális megfontolásból fontosnak tartja, hogy a rendőri tevékenység dokumentálható legyen, és felvételeket ne csak a rendőrség készíthessen. Az általános megállapítás mellett azonban ennek határait is vizsgálni kell. Nyilvánvaló ugyanis, hogy egy ilyen felvételkedzés nem zavarhatja a rendőrt szolgálati feladatának ellátásában, jogszerű intézkedésének végrehajtásában. További korlátot jelenthet, ha az érintett rendőr úgy érzi, hogy adott esetben a kérdéses felvétel sorsa, a képek gyűjteményes jellegű megjelentetése meghatározott portálokon az ő személyes adatok védelméhez fűződő jogát sérti. Mivel a rendőr ilyen esetben sincs elzárva a polgári jogi kereset megindításának lehetősége elől, a Testületnél felmerült az a lehetőség, hogy az ehhez szükséges adatokat – bármilyen más személyhez hasonlóan – úgy szerezheti be az érintett rendőr, hogy egy másik rendőrt (akár járőrtársát) megkér(i), hogy a felvételt készítő személyt igazoltassa. Az így szerzett adatok az Rtv. 24. § (4) bekezdésében foglaltak szerint kérhetőek ki és használhatóak fel.

Nehéz feladat azonban behatárolni a nem pusztán provokatív céllal történő, hanem a rendőri tevékenységet zavaró, akadályozó felvételkedzést, ezt a Testületnek esetről esetre mérlegelve kell vizsgálnia. Egy részletesebb – a jelen írás kereteit meghaladó – elemzéssel segíthető lenne az egyedi mérlegelés, például olyan esetben, ha egy járőr figyelmét úgy vonja el az érintett a felvételkedzéssel, hogy bár fizikailag nem akadályozza szolgálati feladatának ellátásában, a terület szemmel tartásában, azonban eredményében megvalósítja ezt a zavaró hatást.

A Testület a rendőri tevékenységhez kapcsolódó felvételkedzési lehetőséget tágan értelmezi, és olyan esetben is a garanciális – a kamerázás lehetősége melletti – szempontokat tartotta elsődlegesnek, ha a parkoló, aktív rendőri tevékenységet (kényszerítő eszköz alkalmazását, intézkedést) nem folytató rendőrségi járműről készített a panaszos felvételeket, és emiatt került sor az igazoltatására.⁵⁰

⁴⁹ Lásd: 120/2008. (X. 21.) számú állásfoglalás. Az AB határozat szerint (III.2.2.): „Az egyenruhát viselő hivatásos és szerződéses állomány tagjai azonban tevékenységüket nem »arctalan tömegként«, hanem közhatalom gyakorlására felruházott tisztviselőkként végzik, akiknek egyedi azonosíthatósága alapozza meg esetleges személyes felelősségre vonásuk lehetőségét. Az intézkedés alá vont állampolgárnak jogos érdeke az, hogy a hatósági fellépés teljes időtartama alatt tisztában legyen a vele szemben intézkedő személyazonosságával, »egyediségével«. Az állampolgár panaszhoz, jogorvoslatához való joga ugyanis csak így garantálható.”

⁵⁰ Lásd: 61/2009. (III. 11.) számú állásfoglalás

4.3.3. Betekintés a felvételekbe

A Testület szembesült azzal a gyakorlati problémával, hogy eljárása során miként tudja biztosítani az iratbetekintést (esetleg másolatok kiadását), különösen olyan felvételek esetén, amelyeket időlegesen, a vizsgálat idejére kap meg a rendőrségtől, és amelyen a panaszos csak nehézségek árán azonosítható,⁵¹ ráadásul rajta kívül számos más személy arca látható azonosítható módon.

A kérdéssel a Testület az adatvédelmi biztoshoz fordult, aki a 1612/K/2009-3. ügyszámon írott válaszában leszögezi, hogy a Testület adatkezelést végez, és ebbe a körbe tartoznak a rendőrségtől átvett felvételek is. Az Avtv. 12. § (1) bekezdésében szabályozott hozzáférési lehetőség – miszerint az érintett a róla kezelt adatok körét megismerheti, arról tájékoztatást kérhet – irányadó a Testület által kezelt adatokra, ezt a lehetőséget a törvényben meghatározott titokkör korlátozza, mely esetekben (államtitok, szolgálati titok esetében) a minősítő hozzájárulása szükséges ahhoz, hogy a kérelmet a Testület teljesítse. (Az iratbetekintést és a másolatkérést a Testület eljárására legfeljebb analógias módon alkalmazható Ket. 68–69. §-a is ezekkel a megszorításokkal szabályozza.)

A biztosi vélemény szerint a Testületnek a megismerés jogát arra való tekintet nélkül kell biztosítania, hogy az adott felvételt vizsgálata során felhasználta-e. A levélben szereplő és az Avtv. 12. § (1) bekezdésén alapuló levezetés azonban csak a panaszosra vonatkozó, és nem a panasz eljárás aktájában szereplő valamennyi adatra vonatkozik. Felmerülhet ugyanis olyan eset, hogy egy érdemi kérdés eldöntéséhez olyan felvétel megtekintése szükséges, amelyen a panaszos nem is szerepel. (Tipikusan olyan rendőri reakcióról lehet itt szó, amely érintette a panaszost, de nem az ő magatartása váltotta ki például a kényszerítő eszköz alkalmazását – ekkor ez utóbbi cselekménysor megítélése döntő lehet.⁵²)

⁵¹ Ilyen adatkérés esetén minden esetben szükséges a panaszos személyes közreműködése, fénykép küldése vagy a személyes megjelenés.

⁵² Példa lehet erre a 2009. március 15-én Budapesten, a Nádor és a József Attila utca kereszteződésénél történt rendőri fellépés, ahol úgy alkalmaztak kényszerítő eszközt, könnygázt, hogy annak kiváltó okai nem a panaszosok, hanem egy harmadik személy magatartása volt. A rendőri fellépés jogszerűségének – jogalapjának, arányosságának – eldöntéséhez elengedhetetlen azon felvétel megtekintése, amely – bár nem a panaszos személyes adata – rögzíti, hogy ez a harmadik személy miként lép fel, és ez milyen rendőri reakciót vált ki.

Az olyan felvételek esetén pedig, ahol panaszos nem, vagy nemcsak ő szerepel, hanem harmadik személyek is felismerhetőek, technikailag biztosítani kellene a kitakarást, az arcok elhomályosítását, stb. Ez jelenleg a Testület esetében adott szervezeti rendben és technikai feltételek között nem valósítható meg, és minden bizonnyal aránytalan ráfordítással lehetne csak biztosítani. Tekintve, hogy a rendőrségnek mint adatkezelőnek egyébként is biztosítania kell ennek lehetőségét – hiszen valamennyi felvételt ő is kezeli –, megoldást jelenthetne, ha a Testület és a rendőrség közötti megállapodás keretében a rendőrség a Ket. 26. §-a szerinti belföldi jogsegélyként biztosítaná az iratbetekintési jogot és a másolatok kiadását az ilyen esetekben.

4.4. A panaszos adatai és az eljárás útvesztői

Végül egy olyan kérdést érintünk, amely a panaszos adatainak és a panasz szövegének testületi kezelésével kapcsolatos. Nem magától értetődő, hogy a panaszos kérelmének benyújtásával pontosan mihez járul hozzá, milyen formában kezelhetőek az eljárás során feltárt, vele kapcsolatba hozható adatok. Az Rtv. két esetben tartalmaz arra szabályozást, hogy mi a panasz kapcsán megismert adatok sorsa. Egyrészt a panaszos az Rtv. 93. § (2) bekezdése alapján előzetesen tiltakozhat az ellen, hogy a panaszát a Testület a rendőrséghez áttegye – hogy ott hagyományos közigazgatási hatósági eljárás keretében folytassák le a vizsgálatot –, másrészt az ellen is tiltakozhat, hogy a már anonimizált állásfoglalást a Testület honlapján közzétegyék.

- a)* Az áttétel elleni tiltakozás az eljárásban azt eredményezi, hogy a rendőrség a panaszt a maga teljességében kizárólag a 93/A. § (6) bekezdésében foglalt testületi állásfoglalás esetén ismeri meg, hiszen ekkor a testület a panaszt megküldi az országos rendőrfőkapitánynak. A tiltakozás kapcsán vizsgálható a jogalkotó és a panaszos szándéka, azonban nyilvánvaló, hogy ennek lényegi eleme az, hogy alapvetően ne a rendőrség – legalábbis ne az érintett rendőrkapitányság – foglalkozzon a beadvánnyal. Ez – amellet, hogy a 93/A. § (6) bekezdése szerinti megküldéssel nem maradéktalanul egyeztethető össze – mindenképpen olyan bizalmatlanságot jelez a rendőrség felé (hiszen ezért kér a panaszos külső kontrollt), amely miatt vizsgálni kell, hogy a panasz pontos szövegének és valamennyi adatának megismerése a rendőrség részéről szükséges-e. Kijelenthető, hogy az eljárás lefolytatásának nem

akadály, ha a beadvány szövegét a rendőrség nem ismeri, elég, ha az intézkedés beazonosításához szükséges adatok mellett a főbb vitatott pontokat rögzíti a Testület a rendőrségnek küldött megkeresésében.

Ebből egyúttal adódik az a következtetés is, hogy a panaszost a rendőrség akkor is be tudja azonosítani, ha esetleg ezt önmagában az intézkedés alapján nem tudná megtenni (például ha nem került sor igazoltatásra). Ez különösen olyan esetben jelenthet a panaszos számára reális veszélyt, ha a panaszban foglaltak alapján magát szabálysértés vagy bűncselekmény elkövetésével vádolja. Konkrét esetben a garázdaság gyanújával tömegesen igazoltatottak – és később eljárás alá vontak – köréből kimaradt, de ugyanolyan magatartást tanúsító panaszos a panasz benyújtásával nem tudja elkerülni, hogy a megfelelő eljárás megindításához szükséges információk ne kerüljenek a rendőrséghez. Bizonyos esetekben a megkeresésben közölt adatok szűkítésével ez elkerülhető, azonban a 93/A. § (6) bekezdése szerinti eljárási rendben az országos rendőrfőkapitány valamennyi vonatkozó adatot megismer. Az Rtv. 83. § a) pontja szerint a rendőrség az általa kezelhető személyes adatokat többek között az állampolgári bejelentésekből, kérelmekből, feljelentésekből, panaszokból – mint forrásokból – „gyűjti”, azonban kérdéses, hogy a bűnüldözési-bűnmegelőzési célzat mennyiben hozható egy nevezőre a panasz benyújtásához fűződő egyéni és társadalmi érdekekkel, illetve a felhasználás célhoz kötöttségének elvével.

Az Rtv. 12. § (4) bekezdése szerint a „törvénysértés bejelentése miatt a bejelentőt hátrány nem érheti, az alaptalanul tett bejelentés esetén felelősségre vonás kezdeményezhető”. Bár ebben az esetben a törvénysértő felettesi utasítást bejelentő, egyébként engedelmességre kötelezett rendőrrel van szó, ez a szabály elvi iránymutatásként figyelembe vehető a szervezeten kívüli panaszosok esetében is. Az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény 142. § (2) bekezdése az „állami és helyi önkormányzati szervek” panaszokkal és közérdekű bejelentésekkel kapcsolatos eljárására vonatkozóan rögzíti, hogy a „panaszost, illetőleg a bejelentőt – a (4) bekezdésben foglaltak kivételével – nem érheti hátrány a panasz, illetőleg a közérdekű bejelentés megtétele miatt”. A 142. § (4) bekezdés szerint pedig ha „nyilvánvalóvá vált, hogy a bejelentő rosszhiszeműen járt el, és ezzel bűncselekményt vagy szabálysértést követetett el, másnak kárt vagy egyéb jogsérelmet okozott, adatai az eljárás kezdeményezésére, illetőleg lefolytatására jogosult szerv vagy személy részére átadhatóak”.

Meglátásunk szerint a Testület előtti eljárás vonatkozásában is érvényesíthető szabály, hogy a panaszosnak a bejelentés megtételével kapcsolatos rosszhiszemű magatartása az a többletkövetelmény, amely nélkül a panaszból nyert információk alapján jogszerűen nem vonható felelősségre. Indokolt lenne azonban ennek a szabálynak az Rtv. rendelkezései között konkrét formában helyet adni, rendezve egyúttal a szabálysértési vagy büntetőjogi felelősség kérdéseit is.

- b)* Az Rtv. már hivatkozott szabálya szerint a panaszos tiltakozhat az ellen, hogy a panaszával megindított eljárás nyomán született testületi állásfoglalást a Testület a honlapján anonimizált formában közzétegye. A miniszteri indokolás szerint a „társadalmi ellenőrzés elősegítése érdekében a Testület állásfoglalását – a nemzetközi példákhoz hasonlóan, a személyes adatok védelmét természetesen tiszteletben tartva – az interneten is közzé kell tenni”. A személyes adatok védelme nem indokolja, hogy a már anonimizált állásfoglalás megismerhetővé ne váljon, sőt az idézett mondat szerinti „társadalmi ellenőrzés” éppen a minél szélesebb körű megismerést biztosító gyakorlatot támasztaná alá.

Az Avtv. 2. §-a szerint közérdekű adat az „állami [...] feladatot [...] ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő [...], a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől”. Kérdés, hogy az anonimizált állásfoglalást közérdekű adatként harmadik személy kérésére megismerheti-e anélkül, hogy azt a Testület a honlapján közzétenné, mert ez ellen, élve a törvényi lehetőséggel, a panaszos tiltakozott.

Az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény logikája, amely a jogalkotás és jogalkalmazás minél szélesebb körű megismerését tűzi ki célul, szintén azt az értelmezést támasztja alá, hogy a Testület gyakorlatának az állásfoglalásokon keresztül – az ott szereplő adatokat személyes jellegűktől megfosztva – megismerhetőnek kell lennie. (Élég azt elképzelni, hogy a Testület nagy horderejű állásfoglalásában szereplő panaszos tiltakozott a közzététel ellen, és később a Testület úgy hivatkozik a kifejtett érvelésre, hogy az a nyilvánosság számára nem hozzáférhető.)

Mindezeket egybevetve akár arra az abszurd következtetésre is juthatunk, hogy az anonimizált állásfoglalások megismerhetőségét általánosságban semmi nem tiltja, csupán a tiltakozás esetére korlátozza ezt a lehetőséget – vagy az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében biztosított alapvető jogot – akként, hogy a dokumentumot a

Testület honlapján nem lehet közzétenni, de más, akár kapcsolódó honlapon vagy egy nyomtatott hírlevélben igen.



Magyar Helsinki Bizottság



Trust for Civil Society
in Central & Eastern Europe