



FÜGGETLEN RENDÉSZETI PANASZTESTÜLET

☒: 1358 Budapest, Széchenyi rkp. 19.

☎: 441-6501

Ügyszám: 325/2008/Pan.

A Független Rendészeti Panasztestület

112/2009. (IV. 22.) számú

állásfoglalása

A Független Rendészeti Panasztestület (a továbbiakban: Testület) budapesti lakos panaszos 2008. november 8-án előterjesztett panaszát a 2009. április 22-én – dr. Kádár András Kristóf testületi tag különvéleményével – megtartott zárt ülése alapján

á t t e s z i

az intézkedést foganatosító szerv vezetőjéhez, a Budapesti Rendőr-főkapitányság (a továbbiakban: BRFK) vezetőjéhez.

A Testület megállapítása szerint a vizsgált ügyben alapjogot sértő intézkedés nem állapítható meg, ezért a Testület a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 93. §-ának (2) bekezdése szerint a panasz áttételéről döntött.

A Testület állásfoglalása ellen jogorvoslatnak helye nincs.

Indokolás

A panaszos a vele szemben a Szlovák Nagykövetség előtt 2008. november 1-jén foganatosított igazoltatás módja ellen 2008. november 8-án tett panaszt az Országos Rendőr-főkapitányság (a továbbiakban: ORFK) útján, amit az ORFK Ellenőrzési Szolgálat a Testület felé. A Testület a panaszt 2008. november 21-én érkezett.

I.

A panaszos a panaszbeadványban előadta, hogy 2008. november 1-jén 20 óra 43 perc körül Budapesten, a XIV. kerület Stefánia úton szeretett volna visszatérni a Szlovák Követség előtt zajló nyilvános rendezvényre, amikor rendőrök és 5 rendőr gépkocsi állta el az utat, ami megnehezítette a közlekedést. A panaszos feljegyezte a gépkocsik forgalmi rendszámát [(...), (...), (...), (...), (...)].

A panaszos elé lépett egy rendőr, aki köszönés nélkül közölte, hogy megnézi a panaszos ruházatát. A panaszos megkérdezte az intézkedés indokát, amire azt a választ kapta: „Azért, mert rendőr vagyok, megtehetem. Ha nem tetszik, nem mehet be. Azért van beléptetés, mert egy rendezvény van, ahova beléptetés zajlik. Ha ezt nem képes megérteni, nem fog bemenni.”

A rendőr ezt követően átvizsgálta a panaszos táskáját és ruházatát. A panaszos nem látott a vele szemben intézkedő rendőrön azonosító számot, ezért kérte, hogy azt közölje vele. A rendőr válaszként elkérte a panaszos személyazonosító igazolványát. A panaszos a fényképes gépjárművezetői engedélyét adta át, de megkérdezte, hogy miért szükséges az igazolvány átadása. A rendőr egy példával felelt, miszerint korábban, amikor a Keleti Pályaudvarnál látott el szolgálatot, azonosító száma alapján bántalmazás miatt feljelentést tettek ellene, ezért akkor is jó lett volna, ha igazoltatja az ő azonosítóját elkérő személyt.

A panaszos kérte, hogy az intézkedő rendőr mondja meg neki nevét, szolgálati helyét és rendfokozatát, amit ez a személy megtagadott. A panaszostól ezt követően megfelelő indok nélkül lakcímkártyát kért, de a panaszos azt mondta, hogy a gépjárművezetői igazolványhoz nem tartozik lakcímkártya.

A panaszos a beadványban leírt rendőri intézkedést az emberi és alkotmányos jogai (a szabad mozgáshoz és a személyes adatai védelméhez való jogai) megsértésének tartja, ezért kérte a Testület vizsgálatát. Kérte továbbá, hogy a Testület intézkedjen az adatairól kiállított RK lap lefoglalása érdekében.

II.

A Testület az ügy érdemi vizsgálata érdekében felvilágosítást kért a rendőrségtől részint arról, hogy volt-e a panaszban megjelölt napon és helyszínen fokozott ellenőrzés, részint pedig a panaszossal szemben foganatosított rendőri intézkedésekkel és az azokat foganatosító rendőrök személyével kapcsolatban.

1) 2008. november 1-jén 17 óra után néhány száz főből álló tömeg kezdett gyülekezni a Szlovák Köztársaság budapesti nagykövetsége előtt, tiltakozásul a Dunaszerdahelyen aznap délután megrendezett Dunaszerdahely-Slovan Bratislava labdarúgó mérkőzésen magyar szurkolókkal szemben történt rendőri intézkedés-sorozat miatt. A televíziós csatornák által közvetített adásokban (HírTv), az interneten közzétett felvételeken (pl. http://www.youtube.com/watch?v=d741nV4UC_g) és a rendőrség által rendelkezésre bocsátott 188-425/142/2008. számú felvételen az alábbiak láthatók.

A Szlovák Köztársaság budapesti nagykövetségének épülete elé szurkolói csoportok és szimpatizánsok – a Szlovákiában történt események miatti tiltakozásként – sms-ben, telefonon spontán (gyors reagálású) tüntetést szerveztek. 18 órára vártak mindenkit a helyszínre. A kordonok 17 óra 30 perckor érkeztek meg, lezárták a nagykövetség

épületének környékét, majd pedig a Stefánia utat is a forgalom elől. A demonstrálók gyertyákat gyújtottak, időnként hangos skandálás volt hallható. 19 óra körüli időpontban megérkezett a Szlovákiában járt szurkolók egy csoportja is, illetve a Magyar Gárda és a Jobbik Magyarországért Mozgalom képviselői.

2) A rendőrség honlapján 2008. november 1-jén 21 óra 53 perckor megjelent közleményben is tájékoztatta a lakosságot a Szlovák Köztársaság budapesti nagykövetsége előtt zajló be nem jelentett tüntetésről, megerősítve a televíziós adásokban közvetített híreket. Eszerint a BRFK helyszínre vezényelt erői biztosították a demonstrációt, lezárták a Stefánia utat a forgalom elől. A rendőrség biztosította a lakosságot, hogy mindaddig nem lép közbe, amíg a spontán demonstráció megőrzi békés jellegét, illetve, hogy a szükséges erővel biztosítja, hogy a környezet közrendje, közbiztonsága ne sérüljön.

3) A rendőrség a honlapján 2008. november 1-jén 21 óra 47 perckor egy másik közleményt is kiadott, amely szerint a BRFK az Rtv. 30. §-a alapján fokozott ellenőrzést rendelt el az egész főváros területén 2008. november 1-jén 20 órától november 3-án 8 óráig a kialakult gyors reagálású tüntetés miatt.

A fokozott ellenőrzés célja a közbiztonságot veszélyeztető cselekmények, események megelőzése, megakadályozása, s amelynek keretében a rendőrség személyeket igazoltathat, ruházatukat, járművüket átvizsgálhatja, a közbiztonságra veszélyt jelentő eszközöket, anyagokat lefoglalhatja, illetve azoknak a rendezvények, események helyszínére történő bevitelét megtilthatja. A közlemény szerint a fokozott ellenőrzés bevezetésével lehetőség nyílik arra, hogy a gyanús, feltehetően bűncselekményt vagy szabálysértést elkövetni szándékozó személyeket a rendőrség intézkedés alá vonja; továbbá a BRFK mindent megtesz annak érdekében, hogy az a békésen demonstrálókat és az állampolgárokat ne zavarja, célja kizárólag a jogsértő cselekmények megelőzése, illetve megakadályozása.

4) A BRFK hivatalvezetője megküldte a Testület részére a BRFK Központi Ügyeleti Osztálya 125-1082/2008. számú egyedi utasítását, amelyben az ügyeletvezető Budapest teljes területének 2008. november 1-jén 20 órától 2008. november 3-án 8 óráig tartó fokozott ellenőrzését rendelte el.

Az egyedi utasítás szerint a szolgálatban levő rendőri állomány a közbiztonságot, közrendet veszélyeztető cselekmény vagy esemény megelőzése érdekében figyelemmel kíséri a közterületeken tartózkodókat, megakadályozza az esetleges jogsértések kialakulását. A rendőrség a fokozott ellenőrzés keretében szűrőpróbaszerű igazoltatásokat, ruházat- és csomagátvizsgálást hajt végre, továbbá jogsértés esetén végrehajtja a szükséges intézkedést.

A fokozott ellenőrzés indokaként az egyedi utasítás azt tartalmazza, hogy a főváros területére a megjelölt időszakokra vonatkozóan több bejelentés nélküli demonstrációt kívánnak megtartani, amely rendezvényeken várhatóan ellentétes érzelmű, illetve

nézeteket valló csoportok jelennek meg. A közbiztonságot, a közrendet veszélyeztető cselekmény vagy esemény megelőzése, a közbiztonságra veszélyes eszközök kiszűrése érdekében a főváros területén – közterületeken – indokolt a személy- és gépjárműforgalom fokozott ellenőrzése.

5) A BRFK hivatalvezetője tájékoztatta a Testületet arról, hogy a panaszost 2008. november 1-jén 20 óra 43 perc körül Budapesten, a Szlovák Nagykövetség előtt a II/3. pontban írt egyedi utasítás alapján elrendelt fokozott ellenőrzés keretében történt rendőri intézkedés.

A panaszost érintő intézkedést a BRFK Rendészeti Szervek Közrendvédelmi Főosztály Metró- és Vasútbiztonsági Osztályának állományában szolgálatot teljesítő r. zászlósa foganatosította.

A hivatalvezető tájékoztatása szerint a panaszossal szemben foganatosított rendőri intézkedésről nem készült jelentés.

6) A BRFK hivatalvezetője a panasz szerinti helyszín közelében 2008. november 1. napján készített rendőrségi videofelvételeket is megküldte dvd lemezeken. A Testület a felvételeket egyenként gondosan átnézte, azonban arra a megállapításra jutott, hogy a konkrét panaszügy elbírálása szempontjából – az 1) pontban említetten kívül – releváns felvétel nem készült.

III.

A Testület a rendelkezésére bocsátott dokumentumok alapján arra a következtetésre jutott, hogy a panaszban említett intézkedések érintették a panaszos személyes szabadsághoz, személyes adatai védelméhez és tisztességes eljáráshoz való jogát az alábbiak szerint.

1) A BRFK kiadott közleménye és a Testület rendelkezésére bocsátott egyedi utasítás szerint a főváros területén 2008. november 1-je és 3-a közötti időszakra fokozott ellenőrzést rendelt el a BRFK Központi Ügyeleti Főosztály ügyeletvezetője.

A BRFK fentebb ismertetett közleménye alapján megállapítható az is, hogy a fokozott ellenőrzés tényéről, okáról és annak mibenlétéről (az igazoltatásokról, a ruházat-, a csomag- és járműátvizsgálásokról, a közbiztonságra veszélyt jelentő eszközök lefoglalásáról) a rendőrség tájékoztatta az állampolgárokat. Megjegyzendő, hogy a demonstráció spontán jellege miatt a tájékoztatás csak az elrendelését követően (2008. november 1-jén 21 óra 47 perckor) került fel a rendőrség honlapjára.

Tekintettel arra, hogy a közelmúlt tapasztalataiból kiindulva alappal lehetett számítani a demonstráció helyszínén (illetve annak közelében is) rendbontók megjelenésére, a rendőrség – a Testület megítélése szerint – indokoltan rendelt el fokozott ellenőrzést.

A Testület ezen álláspontját – és a rendőrség részéről a kialakult helyzet megítélésének helyességét – alátámasztja az internetes felvétel, amelyen egy férfi arról beszél, hogy a Szlovák Nagykövetség épületét le kell rombolni, fel kell égetni (http://index.hu/video/2008/11/01/nacionalistak_a_nacionalizmus_ellen)

2) Az elrendelt fokozott ellenőrzéssel, illetőleg az annak keretében foganatosított intézkedésekkel kapcsolatosan a Testület az alábbiak szerint foglalt állást.

A Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 62/2007. (XII. 23.) IRM rendelet (a továbbiakban: Szolgálati Szabályzat) 39. §-ának (1) bekezdése meghatározza a fokozott ellenőrzés fogalmát: összehangolt és koncentrált rendőri szolgálati tevékenység, amelynek során a rendőrhatóság illetékességi területét vagy annak egy részét lezárják, és az ott-tartózkodókat igazoltatják.

Az Rtv. 30. §-ának (1) és (2) bekezdése szerint a rendőrség a bűncselekmény elkövetőjének elfogása és előállítása, vagy a közbiztonságot veszélyeztető cselekmény vagy esemény megelőzése, megakadályozása érdekében a rendőri szerv vezetője által meghatározott nyilvános helyen vagy a közterület kijelölt részén az oda belépőket vagy az ott tartózkodókat igazoltathatja. A rendőrség ezen célok elérése érdekében továbbá épületet, építményt, helyszínt, csomagot és járművet átvizsgálhat.

Az Rtv. 29. §-ának (3) bekezdése szerint ugyanakkor az igazoltatás során csak abban az esetben kerülnek rögzítésre az igazoltatott személy személyazonosító adatai, az igazolvány sorozata és száma, valamint az igazoltatás helye, ideje és oka, ha az további intézkedéshez, eljáráshoz szükséges, vagy egyéb körülmények ezt indokolják.

Ezzel összhangban a Szolgálati Szabályzat 38. §-ának (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az igazoltatás során meg kell állapítani a személy azonosságát, és az igazoltató lapon rögzíteni kell annak az igazoltatottnak az Rtv. 29. §-ának (8) bekezdése szerinti személyazonosító adatait – név, születési hely és idő, anyja neve –, az igazolványának sorozatát és számát, valamint az igazoltatásának helyét, idejét és okát, akinél ez a további intézkedéshez, eljáráshoz szükséges, vagy egyéb körülmények ezt indokolják.

A Testület megállapítása szerint a fenti jogszabályi rendelkezések meglehetősen tág teret biztosítanak a fokozott ellenőrzések alkalmával foganatosítható rendőri intézkedéseknek, ezen belül is elsősorban az igazoltatásnak. Ennek keretében a rendőri állomány tagjainak nem kell olyan mértékig mérlegelniük az igazoltatás konkrét okainak meglétét, mint egy olyan igazoltatás során, amelyet saját kezdeményezésre, az Rtv. 29. §-a alapján foganatosítanak, mert a fokozott ellenőrzés egyfajta „mögöttes felhatalmazást” jelent. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a fokozott ellenőrzés elrendelésével teljes mértékben megkerülhető az igazoltatás célhoz kötöttségének és megalapozottságának követelménye. Vizsgálandó egyrészt, hogy a fokozott ellenőrzés elrendelése indokolt volt-e, másrészt pedig az, hogy a fokozott ellenőrzés keretében foganatosított konkrét intézkedések (igazoltatás és csomagátvizsgálás) nem voltak-e indokolatlanok a fokozott ellenőrzés céljainak fényében.

a) A fokozott ellenőrzés elrendelésének feltételei – a fent kifejtetteknek megfelelően – a rendezvény területének vonatkozásában fennálltak.

A Testület több állásfoglalásában – elsőként az 5/2009. (I. 21.) számúban, majd a 33/2009. (II. 25.) számúban – rögzítette, hogy a rendőrség azon eljárását, hogy a tömegmegmozdulások alkalmával igazoltatásokat végez, indokolják az elmúlt időszak tapasztalatai és az, hogy a különböző rendezvényekhez kapcsolódó jogellenes cselekmények résztvevőinek utólagos azonosítása jelentős nehézségekbe ütközik, márpedig a közrend és közbiztonság fenntartásának szempontjából fontos, hogy az ilyen magatartásokat hamar és következetesen kövesse felelősségre vonás.

A rendezvényre külképviselet – a Szlovák Köztársaság budapesti nagykövetsége – épületének közelében került sor. Ezért a rendőrség védelmi kötelezettsége is megállapítható a panaszügy kapcsán.

Az Rtv. 1. §-ának (2) bekezdés o) pontja alapján a rendőrség a közbiztonság és a közrend védelme, valamint az államhatár őrzése, a határforgalom ellenőrzése és az államhatár rendjének fenntartása körében a Rendőrségről szóló törvényben és a törvény felhatalmazása alapján más jogszabályban meghatározott bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatkörében elvégzi a részére törvényben vagy kormányrendeletben megállapított, valamint az Európai Unió kötelező jogi aktusából vagy nemzetközi szerződésből eredő egyéb feladatokat.

A külképviseletek védelméről több jogi norma is rendelkezik.

– A diplomáciai kapcsolatokról Bécsben, 1961. április 18-án aláírt nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló 1965. évi 22. törvényerejű rendelet 22. Cikkének 2. pontja a külképviseletekkel kapcsolatban rögzíti, hogy a fogadó államnak különös kötelessége minden megfelelő intézkedéssel megvédeni a képviselet helyiségeit bármely behatolás, vagy kártétel ellen és megakadályozni a képviselet nyugalmanak megzavarását vagy méltóságának megsértését.

– Az Rtv. 101. §-ának (1) bekezdés i) pontja szerint az illetékes miniszter felhatalmazást kapott arra, hogy az állam működése, illetőleg a lakosság ellátása szempontjából kiemelten fontos létesítmények körét rendelettel állapítsa meg. Ez alapján született meg a 24/1997. (III. 26.) BM rendelet. E rendelet 1. §-ának i) pontjában szerepel, hogy az állam működése szempontjából kiemelten fontos létesítménynek minősülnek – többek között – a Magyar Köztársaság területén működő, a nemzetközi jog alapján kiváltságot és mentességet élvező külképviseletek objektumai.

– A külképviseletek közvetlen védelmét állapítja meg továbbá a Magyar Köztársaság területén működő, a nemzetközi jog alapján kiváltságot és mentességet élvező diplomáciai és konzuli képviseletek, valamint nemzetközi szervezetek objektumai őrzésének rendjéről szóló 43/1997. (III. 12.) Korm. rendelet. A Korm. rendelet 1. §-ának (1) bekezdése előírja, hogy a Magyar Köztársaság területén működő, a nemzetközi jog alapján kiváltságot és mentességet élvező diplomáciai és konzuli

képviseltek, valamint nemzetközi szervezetek objektumai őrzésének rendjéről, a biztonságuk fenntartásához szükséges rendőri feladatok meghatározásáról az igazságügyi és rendészeti miniszternek kell gondoskodnia.

Ezen normatív előírásokkal összefüggésben az Rtv. 46. §-ának (1) bekezdés a), illetve d) pontja rendelkezik arról, hogy a rendőrség a védett középületek és az abban tartózkodók biztonsága érdekében útvonalat, közterületet a forgalom elől elzárhat, a forgalmat korlátozhatja, valamint területet lezárhat, és megakadályozhatja, hogy oda bárki belépjen vagy onnan távozzék, illetőleg az ott-tartózkodókat távozásra kötelezheti.

A panaszossal szemben a fokozott ellenőrzés keretében foganatosított intézkedések indokoltsága ugyanakkor az ügy egyedi körülményeinek vizsgálatát teszi szükségessé.

b) A panaszos igazoltatására a szlovákiai Dunaszerdahelyen megrendezett futballmérkőzés magyar szurkolóival szembeni rendőri intézkedések miatt megszervezett gyors reagálású tüntetés időpontjában és helyszínének közelében került sor.

Az Rtv. 29. §-ának (1) bekezdése szerint a „rendőr a feladata ellátása során igazoltathatja azt, akinek a személyazonosságát a közrend, a közbiztonság védelme érdekében [...] kell megállapítani”. Az események ismeretében, azaz az egyedi utasításban is megjelölt közrend és a közbiztonság védelmének igényére tekintettel a hivatkozott jogszabályhely megfelelő jogalapot biztosított a helyszínen tartózkodó személyek – így a panaszos – igazoltatásához. A Testület ezért az igazoltatás foganatosítása miatt nem állapított meg jogsérelmet.

Az intézkedő rendőr kellő jogalap birtokában végezte el a panaszos adatainak rögzítését is. A Testület itt utal arra az – korábbi, pl. a 33/2009. (II. 25.) számú állásfoglalásban is kifejtett – álláspontjára, hogy a tömegtüntetésekhez kapcsolódó közrend elleni cselekmények elkövetőinek utólagos azonosíthatósága iránti igény – az adatrögzítés lehetséges preventív hatásait is figyelembe véve – indokoltá 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 résztvevők gyülekezési joga, véleménynyilvánítási joga). A Testület álláspontja szerint azonban az alkalmasság, szükségesség és arányosság tesztjét alkalmazva a személyes adatok védelméhez fűződő jog ilyen jellegű korlátozása egy demokratikus társadalomban megengedhetőnek minősül.

A panaszos adatainak rögzítése az Rtv. 29. §-a fentebb hivatkozott (3) bekezdés harmadik fordulata szerint jogszerű volt. Az ott említett „egyéb körülményt” jelen panaszügyben a Szlovák Köztársaság budapesti nagykövetsége előtti tüntetés spontán jellege teremtette meg, illetve az, hogy a helyszínen tartózkodók magatartása alapján

nem volt kizárható egy esetleges későbbi rendbontás lehetősége, amelyre tekintettel az adatok rögzítését a Testület indokoltnak találta.

c) A panaszos ruházatának és csomagjainak átvizsgálása jogszerűségének megítélése tekintetében a Testület a fentebb írtakra utal, nevezetesen, hogy a közelmúlt demonstrációkhoz fűződő tapasztalatai és a fokozott ellenőrzés megteremtették a konkrét esetben az alapot ezen intézkedések foganatosításához.

Az igazoltatás, az adatrögzítés és az átvizsgálások tekintetében a Testület a rendelkezésre álló bizonyítékok, és a felsorolt jogi normák alapján megállapította, hogy az intézkedő rendőr megfelelő jogalap birtokában, az arányosság szem előtt tartásával és indokoltan végezte el az intézkedéseket, így azokkal összefüggésben nem valósult meg a panaszos személyes szabadsághoz, illetve személyes adatainak védelméhez való jognak sérelme, csak azok jogszerű korlátozása.

3) A panaszos sérelmezte beadványában, hogy a szolgálati fellépésre és az azonosíthatóságra vonatkozó szabályokat a ruházat- és csomagátvizsgálást végző rendőr nem tartotta be: köszönés nélkül lépett fel, továbbá nevét, szolgálati helyét, rendfokozatát nem, csak azonosító számát közölte.

Az Rtv. 20. §-a tartalmazza a rendőri intézkedés során a rendőr azonosítására vonatkozó rendelkezéseket, amelynek az a célja, hogy a rendőri intézkedések, eljárások során minden esetben kétséget kizáróan azonosítani lehessen az eljáró rendőrt. Ennek ugyanakkor nem lehet olyan hatása, hogy az intézkedést akadályozza. A 20. § (1) bekezdése szerint a rendőrt intézkedése során vagy az egyenruhája és azon elhelyezett azonosító jelvénye, vagy szolgálati igazolványa és azonosító jelvénye igazolja. Ugyanezen törvényhely (2) bekezdése szerint a rendőr az intézkedés megkezdése előtt minden esetben köteles nevét, azonosító számát, illetve az intézkedés tényét és célját szóban közölni. Ez alól egyetlen eset kivétel, nevezetesen, ha ez a rendőri intézkedés eredményességét veszélyezteti (pl. azonnali beavatkozás, fellépés szükséges), ebben az esetben ugyanis az intézkedés befejezésekor kell az igazolására szolgáló lépéseket megtenni.

A szolgálati fellépés módját a Szolgálati Szabályzat 4. §-a részletezi. A 4. § (1) és (2) bekezdése szerint a rendőr az intézkedést – ha annak eredményességét nem veszélyezteti – a napszaknak megfelelő köszönéssel, az intézkedés alá vont nemének, életkorának megfelelő megszólítással, ha egyenruhát visel tisztelgéssel, és a tervezett intézkedés megjelölése és célja, valamint neve és azonosító száma közlésével kezdi meg. Az intézkedő rendőr az intézkedés megkezdése előtt szolgálati igazolványát vagy azonosító jelvényét is felmutatja, kivéve, ha az a rendőri intézkedés eredményességét veszélyezteti (ez esetben azt az intézkedést követően kell megtenni).

A szabályok egybevetéséből egyértelműen következik, hogy az azonosító szám ismertté tétele nem elegendő az azonosíthatósághoz: a névnek, valamint az intézkedés okának és céljának is el kell hangoznia az intézkedés kezdetén.

Az azonosíthatóságra és a szolgálati fellépés módjára vonatkozó jogszabályi rendelkezések garanciális jelentőségűek, mert megtartásuk biztosítékot jelenthet arra nézve, hogy az állampolgároknak a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) 2. §-ának (1) bekezdéséből levezetett tisztességes eljáráshoz való alapvető joga érvényesülhessen a velük szemben foganatosított intézkedések alkalmával. Amennyiben viszont ezek az elemi szintű formai elemei hiányoznak, akkor sérül ez az alapjog.

A rendelkezésre álló rendőrségi dokumentumok a panaszos állítását alátámasztó, vagy azt cáfoló bizonyítékokat nem tartalmazzák, ezért a Testület a r. zászlós intézkedése tekintetében nem tudta kétséget kizáróan megállapítani az Rtv. 20. §-ában foglalt kötelezettség megsértését, és ezáltal a jogállamiság és a jogbiztonság alkotmányos alapelveiből levezetett tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét.

4) A panaszos sérelmesnek tartotta, hogy az igazoltatás során a r. zászlós lakcímkártya felmutatását is kérte tőle, de nem tudta annak indokát megmondani.

A Testület ennek kapcsán az alábbi – korábbi, 100/2009. (IV. 15.) számú állásfoglalásában már megfogalmazott – álláspontot képviseli.

Az igazoltatás célja az igazoltatott személyazonosságának megállapítása, ami annak eldöntésére is szolgál, hogy szükség van-e további rendőri intézkedésre.

Az Rtv. 29. §-ának (2), (3), (8) bekezdése, a Szolgálati Szabályzat 38. §-a és a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény 29. §-ának egybevetése alapján az alábbiakat szükséges megállapítani.

Az igazoltatás során az igazoltatott a személyazonosító adatait hitelt érdemlően köteles igazolni.

A személyazonosító adatok körét az Rtv. taxatív felsorolja (név, születési hely és idő, anyja neve). Az 1992. évi LXVI. törvény értelmező rendelkezései között, az 5. § (1) bekezdésében is szerepel, hogy a polgár természetes személyazonosító adatai a név – családi és utónév, nők esetében leánykori családi és utónév –, nem, születési hely és idő; anyja (leánykori családi és utó)neve. A személyazonosító adatok között nem szerepel a lakcím, illetve a tartózkodási hely címe.

A személyazonosságot elsősorban a személyazonosító igazolvány igazolja. Az 1992. évi LXVI. törvény szerint a személyazonosító igazolvány olyan hatósági igazolvány, amely a polgár személyazonosságát és a törvényben meghatározott adatait közhitelűen igazolja. A személyazonosító igazolvány tartalmazza a polgár nevét, születési helyét és idejét, állampolgárságát, anyja nevét, nemét, arcképét, saját kezű aláírását (a cselekvőképességet kizáró gondnokság alá helyezett személy törvényes képviselőjének aláírását), valamint a személyazonosító igazolvány okmányazonosítóját és érvényességi idejét. A személyazonosságot azonban – a személyazonosító

igazolványon túl – minden olyan hatósági igazolvány is igazolja, amely tartalmazza a személyazonosításhoz szükséges adatokat (az anyja neve és a neme nem szükséges adatok ez utóbbi esetekben). Ilyen adattartalmú hatósági igazolványnak tekintendő különösen az érvényes útleveél és az új típusú kártyaformátumú vezetői engedély. A felsorolt, illetve az előírt adattartalmú érvényes hatósági igazolványok egyikének bemutatása esetében személyazonosítás céljából – ha más jogszabály ettől eltérően nem rendelkezik – a polgár nem kötelezhető további egyéb okmány bemutatására.

Az Rtv. is garanciális rendelkezésként rögzíti, hogy az igazoltatott kizárólag ezen okmányok egyikének bemutatására kötelezhető. (Amennyiben azonban az okmány valódisága kétséges, a rendőr ellenőrző kérdéseket tehet fel. Ilyenkor felszólítja az igazoltatott személyt adatainak bemondására, a bemondott adatokat az okmánnyal összehasonlítja.)

Az igazoltatás során a korábban részletezettek szerint az igazoltatott személy adatai abban az esetben kerülhetnek rögzítésre, ha további intézkedéshez, eljáráshoz szükséges, vagy egyéb körülmények azt indokolják. Részletesen meghatározásra kerül a rögzíthető adatok köre is, amelyek az igazoltatott személyazonosító adatai, az igazolvány sorozata és száma, valamint az igazoltatás helye, ideje és oka lehetnek. A lakcím és a tartózkodási hely címe a felsoroltak között szintén nem szerepel.

A Testületnek nem áll rendelkezésére információ arról, hogy végül lejegyzetelték-e a panaszos adatai között a lakcímét is, mivel az RK lap utóbb megsemmisítésre került. A Testület ez alapján nem tudott megnyugtatóan állást foglalni a jogsérelem kérdésében.

5) A panaszbeadványban szerepel az is, hogy az intézkedő rendőr nem tudta kellően megindokolni a panaszossal szembeni intézkedéseket (igazoltatás, ruházat- és csomagátvizsgálás), illetve kitérő válaszokat adott.

Az Rtv. 24. §-ának (1) bekezdése kimondja, hogy a rendőr köteles a hozzáfordulónak a tőle elvárható felvilágosítást megadni. A törvényhelyhez fűzött miniszteri indokolás szerint a felvilágosítás-adási kötelezettség tartalma pontosan nem határolható be, de a kérés teljesítése csak akkor tagadható meg, ha jogszabályba ütközik, vagy ha az a szolgálat ellátását, illetőleg a rendőri intézkedés végrehajtását késlelteti, illetve más módon veszélyezteti (ilyen a panaszügyben – a rendelkezésre álló információk alapján – nem állt fenn).

Az intézkedő r. zászlósnak kötelezettsége volt az Rtv. 24. §-ának (1) bekezdése szerint a panaszos által kért felvilágosítás megadására. A Testület több állásfoglalásban is rámutatott arra, hogy az intézkedő rendőröktől általában (s különösen akkor, ha az intézkedés kiemelt jogokat – például a jelen ügyben a személyi szabadsághoz, illetve a személyes adatok védelméhez fűződő jogot – érint) elvárható, hogy az állampolgárok számára felvilágosítást tudjanak adni intézkedéseik jogszabályi háttéréről.

Az Alkotmány 2. §-ában foglalt jogállamiság elvének egyik elemi 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 fejtsék ki tevékenységüket [56/1991. (XI. 8.) AB határozat].

A jogállamiság követelményét és a jogbiztonság elvét a jogalanyok tekintetében a III/3. pontban említett tisztességes eljáráshoz való jog testesíti meg. Amennyiben a rendőrség – mint kiemelten fontos közhatalmi funkciót ellátó és a társadalmi együttélési normák betartásáért elsődlegesen felelős szerv – részéről fellépő személy eljárása nem felel meg a jogszabályoknak, sérül a tisztességes eljáráshoz való jog, különösen, ha az intézkedő rendőr olyan normákat nem tart be maradéktalanul, amelyeknek éppen az a funkciója, hogy lehetővé tegyék a rendőri intézkedések jogszerűségének valamiféle kontrollját az intézkedés alá vont személy részéről.

A Testület a rendelkezésére bocsátott bizonyítékok alapján nem tudott megnyugtatóan állást foglalni abban a tekintetben, hogy a r. hadnagy a fent említett kötelezettségeinek eleget tett-e. A rendőrségi dokumentumok sem megerősíteni, sem kizárni nem tudják a panaszosi állítást, ezért a tisztességes eljáráshoz való jog mint alapjog sérelme ebben a tekintetben sem volt megállapítható a konkrét ügyben.

IV.

1) A fentiek alapján a Testület a panaszos személyes szabadsághoz való jogának sérelmét nem, csupán jogszerű korlátozását állapította meg. A személyes adatok védelméhez való jog és a tisztességes eljáráshoz való jog megsértése ugyanakkor – elégséges bizonyítékok hiányában – nem volt megállapítható, ezért a Testület a rendelkező részben foglaltaknak megfelelően, a panasz áttételéről döntött.

2) A Testület ugyanakkor korábbi állásfoglalásaihoz hasonlóan – pl. a 125/2008. (X. 21.) sz. állásfoglalásában – ezen panaszügy kapcsán is hangsúlyozni kívánja, hogy az Rtv. 30. §-ában, illetve az azt pontosító Szolgálati Szabályzat 39. §-ában szabályozott fokozott ellenőrzés elrendelésére az Rtv. V. Fejezetében szereplő többi rendőri intézkedéshez és a kényszerítő eszközökhöz hasonlóan, alkalmazandónak tartja az Rtv. 15. §-a szerinti arányosság követelményét.

A fokozott ellenőrzésnek a főváros teljes területére történő elrendelése olyan esetekben, amikor rendezvény csak Budapestnek egy jól behatárolható területén kerül megtartásra, az arányosság követelményét nem veszi kellően figyelembe; még akkor sem, ha a rendezvényre érkezők és az onnan távozóknak biztonságának garantálása a rendezvény konkrét helyszínénél nagyobb terület ellenőrzés alatt tartását teszi szükségessé. Erre tekintettel a fokozott ellenőrzés elrendelése – különös tekintettel a Szolgálati Szabályzat 39. § (1) bekezdésének második fordulatára, amely szerint a fokozott ellenőrzést elrendelhető a rendőrhatalom illetékességi területére vagy annak

egy részére is – adott esetben a jogszabályi felhatalmazáson túli felhatalmazást keletkeztet. A Testület ezért a jövőre nézve is fenntartja a jogot arra, hogy a fokozott ellenőrzés elrendelésének indokoltságát és megalapozottságát az arányosság követelményének szempontjából, konkrét egyedi ügyekben vizsgálat tárgyává tegye.

3) A Testület megjegyzi, hogy a panaszügyben hozott állásfoglalását a rendőrség által jelentős késedelemmel rendelkezésre bocsátott dokumentumok miatt tudta a törvényi határidőn túl meghozni.

Budapest, 2009. április 22.

Dr. Kaltenbach Jenő

elnök,
testületi tag

Dr. Juhász Imre

elnökhelyettes,
testületi tag

Fráterné dr. Ferenczy Nóra

előadó testületi tag

Dr. Féja András

testületi tag

Dr. Kádár András Kristóf

testületi tag

Független Rendészeti Panasztestület

**Dr. Kádár András Kristóf testületi tag
különvéleménye**

**a Független Rendészeti Panasztestület
112/2009. (IV. 22.) számú
állásfoglalásához**

Szemben az elfogadott állásfoglalással, úgy vélem, megállapítható a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogának súlyos sérelme az alábbiak szerint.

A panaszos állítása szerint igazoltatására azért került sor, mert elkérte a vele szemben intézkedő – ruházat- és csomagátvizsgálást foganatosító – rendőr azonosító számát. Amennyiben a panaszos ezen állítása megfelel a valóságnak, úgy megállapítható, hogy a panaszos igazoltatására törvényes ok hiányában került sor.

A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) 29. § (1) bekezdése értelmében a rendőr a feladata ellátása során igazoltathatja azt, akinek a személyazonosságát a közrend, a közbiztonság védelme érdekében, bűnmegelőzési vagy bűnüldözési célból, a tartózkodása jogszerűségének megállapítása céljából, közlekedésrendészeti ellenőrzés során, továbbá az igazoltatott vagy más természetes, illetve jogi személy és egyéb szervezet jogainak védelme érdekében kell megállapítani.

Ezen okok egyikének sem feleltethető meg egy olyan igazoltatás, amelynek oka, hogy az intézkedés alá vont személy meg kívánja ismerni a vele szemben eljáró rendőr azonosító számát, amelyet egyébként az Rtv. 20. §-a értelmében a rendőrnek az intézkedés kezdetekor a nevével egyetemben erre irányuló külön kérés nélkül is meg kellett volna adnia.

Amint arra a Testület több korábbi állásfoglalásában [lásd például 20/2008. (VI. 25.) számú állásfoglalást] rámutatott, amennyiben valamely rendőri intézkedés megfélemlítő, megtorló jellegű, arra irányul, hogy a panaszosban tudatosítsa: az ő adatai is a rendőrök birtokába kerültek, valamint arra, hogy az állampolgárokat egy valós vagy akár vélt rendőri jogsértés vagy visszaélés dokumentálásától, bejelentésétől elriassza, megvalósul a súlyos alapjogsérelm.

Amennyiben jelen ügyben a panaszos elmondása megfelel a valóságnak, megállapítható, hogy igazoltatására azért került sor, mert egy törvényben biztosított jogával (a vele szemben intézkedő rendőr kilétének megismeréséhez fűződő jogával) kívánt élni. Ez a Testület töretlen gyakorlata alapján a tisztességes eljáráshoz fűződő jog súlyos sérelmét alapozza meg, függetlenül attól, hogy egyébként lett volna olyan ok (jelen esetben a közrend és a közbiztonság védelmének igénye), amely a követség közelében tartózkodók, gyülekezők igazoltatását általában indokoltá tette volna. (A panaszos elmondásából az következik, hogy nem igazoltatták volna, ha nem kéri el az

őt átvizsgáló rendőr azonosító számát, a Testületnek pedig az igazoltatás tényleges és nem az elméletileg lehetséges okát kell értékelnie.)

Az vizsgálandó tehát, hogy a rendelkezésre álló bizonyítékok alapján a panaszos verziójának megalapozottsága megállapítható-e. A panaszokról a Testület a panaszos és az intézkedő rendőr (illetve a rendőrség) által tett nyilatkozatok és rendelkezésre bocsátott bizonyítékok alapján alakítja ki állásfoglalását. Jelen ügyben a panaszos állításával szemben semmilyen bizonyíték nincs. A rendőrség által rendelkezésre bocsátott videofelvételek nem tartalmaznak 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.

Mindez azt jelenti, hogy a panaszosnak az igazoltatás körülményeire vonatkozó állításával szemben nem áll semmiféle bizonyíték, ezért álláspontom szerint azt el kellett volna fogadni a tényállás alapjául. Nem tartom elfogadhatónak az állásfoglalás azon kitételét, amely szerint „a rendelkezésre álló rendőrségi dokumentumok a panaszos állítását alátámasztó, vagy azt cáfoló bizonyítékokat nem tartalmaznak, ezért a Testület a r. zászlós intézkedése tekintetében nem tudta kétséget kizáróan megállapítani [...] a jogállamiság és a jogbiztonság alkotmányos alapelveiből levezetett tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét”. Ez ugyanis azt sugallja, hogy a Testület nagyobb jelentőséget tulajdonít az egyik „fél”, nevezetesen a rendőrség bizonyítékainak, nyilatkozatainak: a panaszos előadását csak akkor fogadja el, ha azt a bepanaszolt fél, a rendőrség által rendelkezésre bocsátott bizonyítékok alátámasztják.

Amennyiben 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, akkor álláspontom szerint aggálytalanul elfogadhatónak minősül, és a tényállás alapjául szolgálhat.

Emiatt úgy gondolom, hogy jelen esetben az állásfoglalást a panaszos nyilatkozatára kellett volna alapítani, és ennek alapján az igazoltatás megalapozatlanságára, illetve retorziós jellegére való tekintettel meg kellett volna állapítani a tisztességes eljáráshoz és a személyes adatok védelméhez fűződő jog súlyos megsértését.

Budapest, 2009. április 22.

Dr. Kádár András Kristóf
testületi tag