



FÜGGETLEN RENDÉSZETI PANASZTESTÜLET

☒: 1358 Budapest, Széchenyi rakpart 19.

☎: 441-6501

Ügyszám: 6/2008/Pan.

A Független Rendészeti Panasztestület

20/2008. (VI. 25.) számú

állásfoglalása

A Független Rendészeti Panasztestület (a továbbiakban: Testület) a **budapesti lakos Panaszosok**¹ 2008. február 5-én előterjesztett, **panaszára indult eljárásban** a 2008. június 25-én megtartott zárt ülése alapján **született állásfoglalását**

m e g k ü l d i a z O r s z á g o s R e n d ő r f ő k a p i t á n y n a k

A Testület megállapítása szerint a vizsgált ügyben **alapjogot súlyosan sértő intézkedésre került sor**, ezért a Testület a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 93/A. §-ának (6) bekezdése szerint, állásfoglalását megküldi az Országos Rendőrfőkapitánynak.

A Testület állásfoglalása ellen jogorvoslatnak helye nincs.

Indokolás:

Panaszosok 2008. február 5-én kelt és a Budapesti Rendőr-főkapitányság Panaszirodáján jogtalan igazoltatás tárgyában előterjesztett panaszát a Testület 2008. március 25-én érkezett.

Megállapítható, hogy a panaszosok kérelmüket az Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) 93. § (1) bekezdésében foglalt határidőn belül nyújtották be, ezért azt érdemben vizsgálni kell.

I.

A panaszosok beadványukban előadják, hogy 2008. február 1-jén az esti órákban a Budapest, IV. kerület Árpád úton, közterületen tartózkodva arra lettek figyelmesek, hogy a

¹ Az Rtv. 93/A. § (8) bekezdése értelmében a panaszosok személyes adatait töröltük

buszmegállóban egy rendőrségi gépkocsi állt meg – álláspontjuk szerint szabálytalanul. Az intézkedő egyenruhás rendőrök igazoltatni kezdték a buszmegállóban tartózkodó személyeket, valamint többeknél ruházat-átvizsgálást végeztek. Panaszosok a buszmegállóban álló rendőrségi gépjárműről állításuk szerint több fényképfelvételt készítettek.

Panaszosok előadása szerint az intézkedés befejezését követően a rendőrök gépkocsijukba visszaültek, majd – mivel figyelmesek lettek arra, hogy gépkocsijukat a panaszosok több alkalommal is lefényképezték – ismételten megálltak, kiszálltak és a panaszosokat is intézkedés alá vonták, igazoltatás formájában.

Panaszosok beadványukban előadják, hogy az intézkedő rendőr az intézkedés megkezdésekor elmulasztotta a tisztelegést és a napszagnak megfelelő köszönést, illetve több alkalommal megjegyzést tett a fényképfelvételek készítése miatt. Az intézkedés során személyazonosságukat az okmányokból ellenőrizte, és az adatokat feljegyezte, majd ennek végeztével panaszosok kérésére közölte nevét, azonosító számát és szolgálati helyét.

Panaszosok kérdésére, hogy mi volt az oka igazoltatásuknak és adataik feljegyzésének – közölte, hogy ha visszaélnének a fényképfelvételekkel, akkor dokumentálva legyen az eset. Panaszosok ezt az indokot nem tartották kielégítőnek.

Panaszosok sérelmezik az intézkedő rendőr eljárását és viselkedését, továbbá intézkedését és adataik rögzítését nem tartják okszerűnek és indokoltnak.

A Testület a panasz teljes körű kivizsgálásához az ORFK Ellenőrzési Szolgálatán keresztül kérte az intézkedő rendőrök nyilatkoztatását arra nézve, hogy a panaszosokkal szembeni intézkedésnek mi volt a pontos indoka. A Testület e tárgyban tett megkeresésére közel másfél hónap elteltével sem érkezett válasz, ezért a Testület a tárgybeli panaszügyben a rendelkezése álló információk alapján volt kénytelen döntést hozni – figyelemmel az Rtv-ben előírt 90 napos ügyintézési határidő betartására.

Ezzel kapcsolatban a Testület felhívja a figyelmet arra, hogy az Rtv. 93/A. §-ának (3) bekezdése szerint a Testület az Rtv. 93/A. § (1) bekezdés szerinti tevékenysége során „A Testület a vizsgálata során a Rendőrségtől felvilágosítást kérhet. A Testület az összes olyan iratba betekinthez, illetve iratról másolatot kérhet, adatot, körülményt, tényt, eljárást megismerhet, ami a vizsgált intézkedéssel összefügghet”.

II.

Az Rtv. 29. §-ának (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. Ugyanezen § (3) bekezdése előírja, hogy 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.

A Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 62/2007. (XII. 23.) IRM rendelet 38. §-ának (2) bekezdése előírja, 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, az igazolványának sorozatát és számát, valamint az igazoltatásának helyét, idejét és okát, akinél ez a további intézkedéshez, eljáráshoz szükséges, vagy egyéb körülmények ezt indokolják.

Az Országos Rendőr-főkapitányság által 2008-ban kiadott, a rendőri igazoltatásról szóló részletes tájékoztató a fenti jogszabályi rendelkezésekből következően azt a gyakorlati megállapítást is kiemeli, hogy az igazoltatás (mint minden rendőri intézkedés) célhoz kötött. Alapelveként rögzíti, hogy az igazoltatás nem lehet önmagáért való, mindig kell lennie valamilyen alapjának és céljának. A tájékoztató szerint a legjellemzőbb ezek közül az, hogy valamilyen további rendőri intézkedés szükségességének megítéléséhez, bizonyos hatósági eljárás lefolytatásához szükséges az adott személy kilétének a megállapítása.

Az Rtv. indokolása is azt emeli ki, hogy az igazoltatás célja a személyazonosság megállapítása, amely a további rendőri intézkedés szükségességének megítéléséhez szemszögekből kiindulási pont.

Ennek megfelelően megállapítható, hogy az Rtv. rendelkezései – különösen az „egyéb körülmények ezt indokolják” fordulat – meglehetősen tág teret és szabad értelmezést biztosítanak az igazoltatás, valamint annak során a személyes adatok rögzítésének indokoltságát illetően.

Ugyanakkor a Testület arra az álláspontra helyezkedett, hogy a rendőri igazoltatásról készített tájékoztató, mint egyfajta módszertani útmutató a fenti tág értelmezésű jogszabályhely vonatkozásában helyesen hívja fel a figyelmet arra, hogy az igazoltatás (mint minden rendőri intézkedés) célhoz kötött. Ennek megfelelően az igazoltatás nem lehet öncélú, önkényes vagy megtorló, esetlegesen megfélemlítő célzatú.

Ugyanakkor a panaszbeadványból megállapítható volt, hogy az igazoltatást vélhetően a panaszosoknak azon magatartása váltotta ki, hogy a másokkal szemben intézkedő rendőrökről, illetve szabálytalanul leállított gépkocsijukról fényképfelvételeket készítettek.

A Testület a panaszolt esetben – figyelemmel az igazoltatásra vonatkozó fenti jogszabályi rendelkezésekre és utasításokra – a jogbiztonság alkotmányos követelményéből kiindulva is vizsgálta, hogy maga az intézkedés okszerű és indokolt, ezáltal pedig jogszerű volt-e.

Az Alkotmánybíróság már 1991-ben, mintegy elvi éllel kimondta, hogy 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 fejtik ki a tevékenységüket. [56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.]

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában alapelveként húzódik meg, hogy: az eljárási garanciák a működő jogállamtól elválaszthatatlanok. A jogbiztonság szempontjából – az Alkotmánybíróság olvasatában – az eljárási garanciák védelme kapcsán többről is szó van, mint pusztán az Alkotmány tételes rendelkezéseiben megfogalmazott szabályok betartásáról.

Így, a jogállamiság ismérveikhez tartozó valamennyi követelmény érvényesüléséről, függetlenül attól, hogy azt az Alkotmány fogalmazta meg, vagy más szabályokban szerepel.

Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság rámutat, hogy a jogállamiság és jogbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák. Ezek alapvető jelentőségűek az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatósága szempontjából. Csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhetsz érvényes jogszabály, és csak az eljárási normák betartásával működik alkotmányosan a jogszolgáltatás. Maga a közhatalom sem korlátlan. Az alkotmányos alapjogok és alkotmányos védelmet élvező szabadságok miatt a közhatalom csak alkotmányos felhatalmazással és alkotmányos indokkal avatkozhat be az egyén jogaiba és szabadságába. [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77., 85.]

Az Alkotmánybíróság szerint a közigazgatási döntésekkel kapcsolatosan a jogbiztonsághoz hasonlóan alkotmányos követelményként fogalmazódik meg a törvény alá rendeltség, a törvényesség követelménye.

Az Rtv. 2. §-nak (1) bekezdése többek között emiatt is rögzíti alapelvi szinten, hogy a Rendőrség tiszteletben tartja és védelmezi az emberi méltóságot, óvja az ember jogait.

Mindezekkel összefüggésben mutat rá a Testület arra, hogy az intézkedés alá volt egyén tisztességes eljáráshoz való jogának érvényesülését – más alapjogok védelméhez hasonlóan – a rendőri intézkedések során is biztosítani kell. Az egyén tisztességes eljáráshoz való joga a fenti jogállamiság és jogbiztonság alkotmányos követelményéből levezetve azt feltételezi, hogy az egyes intézkedések által végrehajtott alapjog-korlátozás csak törvényes alap esetén, a jogszabályokban előírt eljárásrendben és garanciák mentén, egyúttal az arányosság követelményét szem előtt tartva történhet.

III.

Az Rtv. 13. §-ának (2) bekezdése értelmében a rendőr köteles a törvény rendelkezésének megfelelően, részrehajlás nélkül intézkedni (törvényes eljárás). Az Rtv. 15. §-ának (1) bekezdése kiemeli, hogy a rendőri intézkedés nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával (arányos eljárás). Ugyanakkor az Rtv. 17. §-ának (1) bekezdése kimondja, hogy a Rendőrség a feladatának ellátása során a testi épséghez, a személyes szabadsághoz, a magánlakás, a magántitok és a levéltitok sérthetlenségéhez, a személyes adatokhoz, valamint a tulajdonhoz fűződő jogokat a törvényben foglaltak szerint korlátozhatja.

A konkrét panasz kapcsán – a Testület álláspontja szerint – alapvető jogot érintő sérelem a panaszosok személyes adatainak védelméhez való jogával összefüggésben merülhetett fel. Egyúttal a Testületnek vizsgálnia kellett a jogállamiság, jogbiztonság alkotmányos követelményének érvényesülését és ezzel összefüggésben a panaszos tisztességes eljáráshoz fűződő jogát.

1) A panaszos személyes adatokhoz fűződő jogának érintettségével összefüggésben a Testület áttekintette az adatvédelmi biztos e tárgyban kialakított állásfoglalásait, valamint beszámolóit is – az igazoltatási gyakorlatot, különösen a személyes adatok rögzítését kifogásoló panaszok tárgyában. Az adatvédelmi biztos tájékoztatója az állampolgárok igazoltatásáról megállapítja,

hogy az állampolgárok igazoltatására csak törvényben felhatalmazott személy (pl. rendőr, határőr, pénzügyőr stb.) jogosult. A rendőr, amikor igazoltat és ennek során a személyes adatokat feljegyzi, adatkezelést végez (ugyanakkor, ha csak elkéri az igazolványt, nem történik adatrögzítés, nem beszélhetünk személyes adatkezelésről). Az Rtv. a személyes adatok megismerése tekintetében széles körű jogosítványokkal ruházza fel a rendőröket. E szerint a rendőr a személyazonosság megállapítása céljából igazoltathat, az igazoltatott pedig köteles személyazonosító adatait hitelt érdemlően igazolni. Ennek megtörténte után azonban az igazoltatott kérésére a rendőrnek közölnie kell az igazoltatás okát, kivéve, ha a tájékoztatás megadása közbiztonsági érdeket veszélyeztet.

A biztos a rendőrség igazoltatási gyakorlatával kapcsolatos panaszok kivizsgálása során számos alkalommal rámutatott, hogy csak akkor fogadható el az igazoltatott személy adatainak rögzítése, ha azok további intézkedés, eljárás céljából szükségesek. A biztos megállapításai alapján az a kialakult gyakorlat, mely szerint azon személyek adatait is rögzítik, akikkel szemben további intézkedésre nincs szükség, illetve az adatok rögzítését egyéb körülmény sem indokolja, a készletező, meghatározott cél nélküli adatkezelés jó példája, amely az adatkezelés alkotmányos követelményeinek nem felel meg.

A biztos eljárása nyomán, több hasonló esetben az illetékes rendőri vezetők a kialakult gyakorlatot helytelenítették, és elrendelték, hogy az igazoltatás során a vonatkozó előírások alapján járjanak el a rendőrök, és az adatok rögzítésére csak a Szolgálati Szabályzatban meghatározott esetekben, például további intézkedés megtétele érdekében kerüljön sor.

A Testület egyetért az adatvédelmi biztos álláspontjával, egyúttal helyesli az Országos Rendőr-főkapitányság által 2008-ban kiadott, a rendőri igazoltatásról szóló részletes tájékoztató megállapításait. Ezek a célszerűség és az okszerűség követelményét aláhúзва hívják fel a figyelmet arra, hogy az igazoltatás és különösen annak során az intézkedés alá vont személy(ek) adatainak az igazoltató lapon történő rögzítése olyan esetben lehetséges (tehát az akkor okszerű és indokolt), ha az adott személy kilétének a megállapítása valamilyen további rendőri intézkedés szükségességének megítéléséhez, bizonyos hatósági eljárás lefolytatásához szükséges.

A Testület ezért, a konkrét ügyben úgy foglalt állást, hogy amennyiben a panaszosok személyes adatainak rögzítésére a törvényben, valamint a Szolgálati Szabályzatban foglalt indokok (ha további intézkedéshez, eljáráshoz szükséges) hiányában került sor, illetve az igazoltató lap felvételét egyéb ésszerű, okszerű körülmények sem indokolják, úgy az intézkedéssel sérült a panaszosok személyes adatok védelméhez fűződő joga.

A panasz alapján a Testület arra az álláspontra helyezkedett, hogy az igazoltatásnak ésszerű és törvényes indoka nem volt, erre figyelemmel pedig az intézkedés jogalapja nem meghatározható. Ez pedig a panaszosok személyes adatainak védelméhez fűződő jogát sértette.

2) A jogbiztonság alkotmányos követelményével összefüggésben kellett értékelni az egyes intézkedések szabályszerűségét és szakszerűségét. Ennek során a Testület azt állapította meg, hogy ésszerű indok hiányában az igazoltatás és a panaszosok adatainak rögzítése nem felel meg az Rtv., valamint a Szolgálati Szabályzat vonatkozó rendelkezéseinek. A Testület

felhívja a figyelmet arra, hogy az igazoltatás (de igaz ez bármilyen rendőri intézkedésre) nem lehet öncélú, önkényes vagy megtorló, esetlegesen megfélemlítő célzatú.

A panaszolt esetben az igazoltatást kiváltó ok minden bizonnyal az volt, hogy a panaszosok rögzítettek egy feltételezett jogsértést a rendőrség tagjai részéről. Az eset dokumentálásával (fényképfelvétel) pedig olyan adatok birtokába jutottak, melyek adott körülmények között alkalmasak lehetnek arra, hogy az érintett rendőrökkel szemben joghátrányt eredményezzen.

A Testület utal az Alkotmánybíróság 54/2000. (XII. 18.) AB határozatára, amely szerint „Intézkedésük alkalmával a hatóság tagjai nyilvánosan, az állam képviselőiként lépnek fel. A hatóság tagjainak intézkedési jogosultságát egyenruhájuk vagy igazolványuk igazolja. Az egyenruhát viselő hivatásos és szerződéses állomány tagjai azonban tevékenységüket nem arctalan tömegként, hanem közhatalom gyakorlására felruházott tisztviselőként végzik, akiknek egyedi azonosíthatósága alapozza meg esetleges személyes felelősségre vonásuk lehetőségét.” Fokozott közérdek fűződik tehát ahhoz, hogy az esetleges rendőri jogsértések (mint ahogy bármilyen más személy által elkövetett jogsértések) ilyen módon dokumentálhatók legyenek.

A fentiekre tekintettel tehát a Testület azt állapította meg, hogy a panaszolt esetben a rendőrök szakszerűtlen, mi több nem jogszabályszerű eljárása nem egyeztethető össze a jogbiztonság alkotmányos követelményével, egyúttal az felveti a panaszosok tisztességes eljáráshoz való jogának sérelmét.

IV.

A Testület annak mérlegelésekor, hogy egy adott rendőri intézkedés jelentős mértékben sért-e alapjogot, nem csak azt vizsgálja, hogy az érintett alapjog adott módon való csorbítása általában milyen mértékűnek minősül, hanem az adott ügy egyedi körülményeire is figyelemmel van.

A Testület arra a következtetésre jutott, hogy a jogsérelem mértéke – a tárgybeli esetben, annak összes körülménye alapján – eléri azt a szintet, amely a Testület súlyos alapjogsérelmet megállapító állásfoglalását megalapozza. A Testület szerint 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. Egyúttal a Testület általános érvénnyel kívánja felhívni a figyelmet arra, hogy a rendőri intézkedés nem irányulhat arra, hogy az állampolgárokat, amennyiben rendőri jogsértést vagy visszaélést tapasztalnak, annak dokumentálásától, bejelentésétől elriassza.

A hasonló jellegű ügyekben az állampolgári igazoltatásoknak és az igazoltató lap felvételének, tehát a személyes adatok rögzítésének indokoltságával és okszerűségével kapcsolatban korábban eljáró rendőri szervek, valamint az adatvédelmi biztos megállapításaival egyetértve a Testület ismételten felhívja a figyelmet az alábbiakra:

- A rendőrök az igazoltatás során a vonatkozó előírások alapján járnak el és az adatok rögzítésére csak az Rtv-ben és a Szolgálati Szabályzatban meghatározott esetekben, például további intézkedés megtétele, további eljárás szükségessége érdekében kerüljön sor.

- az igazoltatás (de igaz ez bármilyen rendőri intézkedésre) nem lehet öncélú, önkényes vagy megtorló, esetlegesen megfélemlítő célzatú, az nem irányulhat arra, hogy az állampolgárokat, amennyiben rendőri jogsértést vagy visszaélést tapasztalnak, annak dokumentálásától elriassza,
- Csak akkor fogadható el az igazoltatott személy adatainak rögzítése, ha az további intézkedés, eljárás céljából szükséges, illetve az adatrögzítés okszerű és indokolt.
- A készletező, meghatározott cél nélküli adatrögzítés és adatkezelés az alkotmányos követelményeknek nem felel meg.

A Testület a rendelkező részben foglaltak szerint, az Rtv. 93/A.§-ának (6) bekezdése alapján az állásfoglalást megküldi az Országos Rendőrfőkapitánynak.

Budapest, 2008. június 25.

Dr. Kaltenbach Jenő sk.
elnök

Dr. Juhász Imre sk.
elnökhelyettes

Fráterné dr. Ferenczy Nóra sk.
testületi tag

Dr. Féja András sk.
előadó testületi tag

Dr. Kádár András Kristóf sk.
testületi tag

Megjegyzés:

Az országos rendőrfőkapitány a panaszosok panaszát elutasította. A határozatot lásd rövidesen az ORFK honlapján. (Lásd még a 10. állásfoglaláshoz fűzött megjegyzést.)