



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK HIVATALA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettesének

KÖZÖS JELENTÉSE

az AJB-729/2021. és az AJB-730/2021. számú ügyekben,
egy roma nemzetiségű személlyel szemben fokozott ellenőrzés
keretében fogatosított rendőri intézkedések vizsgálatát érintően

Előadó: *Dr. Fogarassy Edit*

Érintett szervek:

X. Kerületi Rendőrkapitányság
Budapesti Rendőr-főkapitányság
Országos Rendőr-főkapitányság

2021.

Tartalomjegyzék

Az eljárás megindítása	3
Az érintett alapvető jogok és jogelvek	3
Az alkalmazott jogszabályok.....	4
A megállapított tényállás	4
I. A panaszossal szemben fogatosított rendőri intézkedéseket, illetőleg ezek jogalapját, a fokozott ellenőrzést érintően megállapított tények	4
1.1. A panaszossal szemben a X. Kerületi Rendőrkapitányság járőrei által fogatosított rendőri intézkedések miatt folytatott panasz eljárás	4
1.2. Az Országos Rendőrfőkapitány megkeresése és válasza	8
II. A panaszos – szintén fokozott ellenőrzés keretében – fogatosított újabb igazoltatását érintően megállapított tények	10
III. A panaszos további igazoltatása során a személyes adatai rögzítését érintően a NAIH elnökének megkeresése és válasza	11
A vizsgálat megállapításai	14
I. A hatáskör tekintetében.....	14
II. Az alapvető jogok és elvek tekintetében	14
2.1. A jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye.....	14
2.2. Az emberi méltósághoz való jog	15
2.3. A magánélet sérthetlenségéhez és a személyes adatok védelméhez való jog	15
2.4. Az egyenlő bánásmód követelménye	15
2.5. A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog.....	16
III. Az ügy érdeme tekintetében	16
3.1. A panaszossal szemben fogatosított igazoltatás és ruházat-átvizsgálás jogalapjára, a fokozott ellenőrzésre vonatkozó megállapítások.....	16
3.2. A másodfokú hatóság jogerős határozatában foglaltakra, kiemelten a panaszos mobiltelefonjának ellenőrzésére vonatkozó megállapítások.....	23
3.3. A fokozott ellenőrzés és az „etnikai profilalkotás” összefüggésére vonatkozó megállapítások.....	24
3.4. A panaszos személyazonosító adatainak az igazoltatása során történő rögzítésére vonatkozó megállapítások	25
IV. Összegzés	27
Intézkedések.....	28

**Az alapvető jogok biztosa és a Magyarországon élő nemzetiségek
jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes
közös jelentése
az AJB-729/2021. és az AJB-730/2021. számú ügyekben**

Az eljárás megindítása

A roma származású panaszos több beadványában sérelmezte a X. Kerületi Rendőrkapitányság munkatársai által vele szemben – megítélése szerint a származására tekintettel – foganatosított rendőri intézkedéseket (igazoltatás, ruházatátvizsgálás, mobiltelefonjának ellenőrzése), továbbá az intézkedés ellen tett panaszának elutasítását, valamint az intézkedés jogalapjául szolgáló fokozott ellenőrzéssel kapcsolatban is kifejezte aggályait.¹

A panaszos újabb beadványaiban sérelmezte a Repülőtéri Rendőr Igazgatóság, illetőleg a Készenléti Rendőrség beosztottjai által vele szemben – véleménye szerint szintén a származása miatt – foganatosított igazoltatásokat, valamint azt, hogy a személyes adatait annak ellenére rögzítették, hogy az igazoltatást további rendőri intézkedés, eljárás nem követte.²

Tekintettel arra, hogy az ügyekben alapvető jogokkal összefüggő visszásság gyanúja merült fel, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (1) bekezdése és 20. § (1) bekezdése alapján – figyelemmel az Ajbt. 41. § (5) bekezdésére és az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2012. (I. 6.) AJB utasítás 1. melléklet 29. § (4) bekezdés b) pontjára is – közös vizsgálatot indítottunk.

A vizsgálat keretében megkeresést intéztünk a X. Kerületi Rendőrkapitányság vezetőjéhez, az országos rendőrfőkapitányhoz, illetve a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnökéhez.

Az érintett alapvető jogok és jogelvek

- A jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”];
- Az emberi méltósághoz való jog [Alaptörvény II. cikk: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz (...).”];
- A magánélet sérthetlenségéhez (a magánszféra védelméhez) való jog [Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák.”];
- A személyes adatok védelméhez fűződő jog [Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdés: „Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez (...).”];
- Az egyenlő bánásmód követelménye [Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés: „Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”];
- A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”].

¹ AJB-729/2021 számú ügy (előzmény: AJB-1020/2018.)

² AJB-730/2021 számú ügy (előzmény: AJB-5184/2018.)

Az alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye (Alaptörvény)
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (2017. december 31-ig hatályos Ket.)
- Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (2018. január 1-jétől hatályos Ákr.)
- A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.)
- Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.)
- A rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet (Szolgálati Szabályzat)

A megállapított tényállás

I. A panaszossal szemben foganatosított rendőri intézkedéseket, illetőleg ezek jogalapját, a fokozott ellenőrzést érintően megállapított tények

1.1. A panaszossal szemben a X. Kerületi Rendőrkapitányság járőrei által foganatosított rendőri intézkedések miatt folytatott panasz eljárás

1.1.1. A panaszost 2017. június 20-án, 17 óra 11 perckor – fokozott ellenőrzésre hivatkozva – a X. Kerületi Rendőrkapitányság munkatársai igazoltatták, ruházatát átvizsgálták, továbbá mobiltelefonját is ellenőrizték. A panaszos még aznap a **Független Rendészeti Panasztestülethez** (Testület) fordult panaszával, amit többször is kiegészített. A Testület 2017. november 9-én kelt állásfoglalásában – a panaszos mobiltelefonjának ellenőrzése miatt – alapjogot csekély mértékben sértő intézkedést állapított meg, és a panaszt áttette a X. Kerületi Rendőrkapitányság vezetőjéhez.³

A Testület állásfoglalása szerint a fokozott rendőri jelenléte szükségessé tevő körülmények – a kábítószer-birtoklással és kereskedelemmel összefüggő bűncselekmények – és a panaszos mobiltelefonjának ellenőrzése között nem állt fenn olyan közvetlen kapcsolat, ami indokoltá tette volna, hogy a telefont a körözési nyilvántartásban ellenőrizzék. A Testület nem fogadta el a rendőrség azon érvelését, miszerint a panaszos önként adta meg a telefonja IMEI számát, mivel a telefon ellenőrzését rendőri felszólítás előzte meg, melynek a panaszos köteles volt eleget tenni, ezért megállapították a panaszos tisztességes eljáráshoz és személyes adatai védelméhez való jogának csekély mértékű sérelmét.

1.1.2. A X. Kerületi Rendőrkapitányság vezetője a panaszt 2018. január 16-án kelt határozatával – mint alaptalant – elutasította.⁴ Az indokolás szerint a panaszossal szemben a rendőri intézkedés megkezdésének oka a következő volt: A lakosság részéről sok bejelentés érkezett a rendőrkapitányságra a Bihari út és vonzaskörzetében jelen lévő, kábítószer birtokló (bódult állapotú) és kábítószer-kereskedelmet folytató személyekről. A kapitányságvezető az itt élő állampolgárok szubjektív biztonságérzetének növelése, valamint az erőszakos és kábítószerrel összefüggő bűncselekmények visszaszorítása érdekében kiemelt rendőri jelenléte rendelt el.

Az intézkedés idején egy százados vezetésével hat rendőr látott el közterületi szolgálatot egy rendőrségi csapatszállító gépjárművel.

A százados észlelte, hogy a Bihari úton közlekedő két személy közül az egyik (a panaszos) a rendőrségi járművet meglátva hirtelen elkezdett keresni valamit a nadrágja

³ 246/2017. (XI. 9.) számú állásfoglalás

⁴ 01100-105/1/2018.RP. számú határozat

zsebében, a rendőri jelenléte észlve feltűnően ideges lett, a mozgása instabillá vált, majd a társával való szóváltást követően erőteljes léptekkel elindultak a járművel ellenkező irányba, ezért az igazoltatásuk mellett döntött.

Az intézkedés során közölték a panaszossal, hogy az Rtv. 30. §-a értelmében – a 29000/38107-20/2015-2017.ált. számú határozat alapján – *fokozott ellenőrzés van elrendelve* Magyarország teljes közigazgatási területére. A panaszos feltűnően zavart, ideges viselkedése is indokoltá tette az intézkedést, hogy teljes mértékben kizárható legyen az intézkedési kötelezettség az Rtv. 37. §-a alapján.⁵

Az igazoltatást követően közölték az intézkedés alá vont személyekkel, hogy *ruházat- és csomagátvizsgálást fognak végrehajtani*, melynek során a panaszos egyre ingerültebbé vált, és többször is megkérdezte az intézkedés jogalapját, melyre a százados mindig megadta a megfelelő tájékoztatást. A ruházatátvizsgálás során előkerült a panaszos mobiltelefonja, amit az IMEI száma alapján ellenőriztek a Körözési Információs Rendszerben, ahol nem szerepelt.

A kapitányságvezető összességében megállapította, hogy *a rendőri intézkedés jogszerű, szakszerű és arányos volt*, valamint a szükséges ideig tartott; annak során a panaszos alapvető jogai nem sérültek.

A kapitányságvezető – az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának megküldött levelében – *azt a tájékoztatást adta*, hogy az összesen 9 percig tartó rendőri intézkedést és a mobiltelefon ellenőrzését az indokolta, hogy Budapesten naponta 5-10 mobiltelefont tulajdonítanak el, ezért a járőrök azt az eligazítást kapták, hogy aki nem tudja hitelt érdemlő módon igazolni a nála lévő mobiltelefon tulajdonjogát, annak a telefonját ellenőrizni kell a körözési rendszerben.⁶

1.1.3. A panaszos a határozat ellen – ügyvédje útján, a törvényes határidőn belül – *fellebbezést nyújtott be*, mely szerint az elsőfokú hatóság elmulasztotta felderíteni a tényállást, indokolása hiányos és iratellenes volt. A fellebbezésben foglaltak szerint a panaszos az egyik tanárával a Református Cigány Szakkollégium épületétől a közelben levő boltba igyekezett, mikor egy rendőrségi furgonból kiszállva a rendőrök körbevették őket. Az igazoltatás indokaként – a panaszos többszöri kérdésére – mindössze annyit közöltek, hogy „fokozott ellenőrzés van elrendelve”.

A panaszos több ízben megtagadta a telefonja átadását, mire a rendőrök kilátásba helyezték az előállítását, ezt követően „önként” átadta a telefonját. Kérdésére a rendőrök közölték, hogy a telefon IMEI számát kívánják ellenőrizni, majd gúnyolódtak is a panaszossal, hogy nem járhat főiskolára, ha még azt sem tudja, mi ez a szám.

A fellebbezéshez csatolták az *Országos Rendőr-főkapitányság Rendészeti Főigazgatóság Közrendvédelmi Főosztályának vezetője* által a panaszosnak, általános tájékoztatásként küldött, 2017. november 15-én kelt *levelet*, mely szerint „fokozott ellenőrzés keretében a mobiltelefon adatainak megtekintése, valamint bárminemű, a mobiltelefonnal kapcsolatos utasítás adása a rendőr részéről jogszerűtlen intézkedésnek minősül”.⁷

A fellebbezésben arra is rámutattak, hogy a hatóság nem tett eleget a tényállás tisztázási kötelezettségének, és – az eljáró rendőrök, illetve az intézkedés alá vont másik személy meghallgatását elmulasztva – meg sem kísérelte feloldani az iratok alapján felmerült ellentmondásokat.

Felhívták a figyelmet, hogy a határozat alapjául szolgáló okirati bizonyítékok – a panaszos beadványa, a kapitányságvezető saját átirata, valamint a Testület állásfoglalása – önmagukban nem alkalmasak a tényállás alátámasztására.⁸

⁵ „Biztonsági intézkedés” Rtv. 37. § b) A rendőr az önvészélyes állapot vagy a személyeket, illetőleg az anyagi javakat közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet megszüntetése, továbbá az államhatár védelme érdekében intézkedik az önmagát vagy más veszélyeztető állapotban lévő személy orvosi vizsgálatára, és közreműködik az egészségügyi intézetbe történő szállításában.

⁶ 01100-105/14-1/2018. RP. számú levél

⁷ 29000/33489/2017. ált. számú levél

⁸ A hatóság azt sem tisztázta, hogy a kérdéses területen vannak-e térfelügyelő kamerák, és nem intézkedett az esetleges felvételek beszerzéséről sem.

Az intézkedés jogalapját érintően hangsúlyozták, hogy a határozat több, egymástól lényegében független körülményt jelölt meg. Jelezték, hogy az elsőfokú határozatban hivatkozott, *fokozott ellenőrzést elrendelő határozat nyilvánosan nem elérhető*, így annak tartalmát nem ismerhették meg. Amennyiben valóban létezik ez a széles körű, általános – egyébiránt a rendőrség számára indokolatlanul széles körű ellenőrzési jogosítványokat biztosító – felhatalmazás, a hatóságnak nem kellett volna további speciális okra – a kábítószerrel összefüggő bűncselekményeknek a környéken való elszaporodására – hivatkozni. Az intézkedés közvetlen kiváltó oka – a panaszos állítólagos zavart viselkedése és „menekülése” a rendőrök láttán, amit a határozat szerint kizárólag a járőrparancsnok észlelt – az intézkedés során nem nyert igazolást; bűncselekmény, illetve szabálysértés gyanúja nem merült fel.

A fellebbezésben azt is előadták, hogy a panaszos – a rendőrök kérdésére, miért lett feszült az igazoltatás miatt – jóhiszeműen elmondta, hogy nevelőintézetben nőtt fel, nincs családja, akire támaszkodhatna, ezért kiszolgáltatottnak, védtelennek érzi magát egy ilyen helyzetben. Az eljáró rendőrök erre – ahelyett, hogy megnyugtatták volna, hogy nincs mitől tartania, ha nem követett el semmit – megkérdezték tőle, van-e mentális betegsége, és felvetették a pszichiátriára való szállításának, mint biztonsági intézkedésnek a lehetőségét.

A panaszos és ügyvédje álláspontja szerint a fokozott ellenőrzés, illetve ennek keretében a ruházat átvizsgálása az Rtv.-ben foglalt célhoz kötött intézkedés, nem alkalmazható korlátlanul, bárkivel szemben. *A rendőrök a panaszos emberi méltóságát sértve jártak el*, mikor – annak ellenére, hogy igazolta magát, valamint jelezte, hogy főiskolai hallgató és állandó munkahelye van – közterületen, a rendőrautónak támasztva átvizsgálták a ruházatát, kipakoltatták a zsebeit, és ellenőrizték a telefonját, hogy nem lopott-e, ezáltal azt a látszatot keltették, mintha bűnelkövető lett volna.

1.1.4. A másodfokú hatóság – Budapest Rendőrfőkapitánya – a fellebbezés alapján *az elsőfokú határozatot* 2018. március 13-án kelt végzésében *megsemmisítette, az elsőfokú hatóságot pedig új eljárásra utasította*.⁹ Az indokolásban rámutatott, hogy a hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni; ha ehhez a rendelkezésre álló adatok nem elegendők, bizonyítási eljárást folytat le, adott esetben tárgyalást tart.¹⁰ *Az első fokú hatóság a szükséges bizonyítási eljárást nem folytatta le*, mikor kizárólag a rendelkezésre álló iratok alapján hozta meg a döntését, és a panaszos, illetve a rendőrök nyilatkozata között felmerült ellentmondásokat – melyekre a Testület is utalt az állásfoglalásában – meg sem próbálta feloldani. Elmulasztotta továbbá meghallgatni az intézkedésben érintett másik személyt, valamint beszerezni – az esetlegesen rendelkezésre álló – térfigyelő kamerák felvételeit.

A másodfokú hatóság azt is megállapította, hogy *a panaszost nem értesítették az iratok megismerésének lehetőségéről*, ezáltal csorbultak az ügyféli jogai.¹¹ Tekintettel arra, hogy a másodfokú eljárás során a bizonyítékok megismerhetősége nem pótolható, így ez a hiányosság önmagában megalapozná az elsőfokú határozat megsemmisítését. A megismételt eljárás során – a további szükséges bizonyítási eljárás lefolytatását, majd a bizonyítékoknak a panaszossal való megismertetését követően – kerülhet sor a panasz érdemi elbírálására.

A megismételt eljárásban az elsőfokú hatóság meghallgatta az intézkedésben résztvevő rendőröket, a másik intézkedés alá vont személyt, továbbá sor került a bizonyítékok ismertetésére is, melynek során a panaszos, illetve jogi képviselője észrevételt, indítványt nem terjesztett elő. *A hatóság* 2018. június 21-én kelt határozatával *a panaszt* – mint alaptalant – *elutasította*.¹²

1.1.5. A határozat ellen a panaszos – ügyvédje útján – ismételten fellebbezést nyújtott be, melynek a másodfokú hatóság nem adott helyt. **Budapest Rendőrfőkapitánya** 2018.

⁹ 01000-105/732-11/2017.P. számú végzés

¹⁰ Ket. 50. § (1) bekezdés, 62. § (1) bekezdés

¹¹ Ket. 68. § (1) bekezdés, 70. § (1) bekezdés

¹² 01100-105/1-23/2018.RP. számú határozat

november 29-én kelt határozatával *az első fokú határozatot* – a rendelkező rész megváltoztatása mellett, lényegében – *helybenhagyta*.¹³

A másodfokú hatóság az indokolásban kiemelte, hogy az első fokú hatóság által megállapított tényállás szerint *az országos rendőrfőkapitány* 2017. május 30-án kelt, 29000/3817-20/2015-2017. ált. számú *határozatában* 2017. június 1-jén 00.00 órától 2017. szeptember 30-án 24.00 óráig Magyarország teljes közigazgatási területére vonatkozóan *fokozott ellenőrzést rendelt el* a jogsértő cselekmények megelőzése, felderítése, illetve megszakítása érdekében. Hivatkozott a Legfelsőbb Bíróság BH2011.78. számú döntésére, mely szerint a fokozott ellenőrzés időtartama alatt nem tekinthető jogszabályba ütközőnek a személyek ellenőrzése, adatainak rögzítése, hiszen a fokozott ellenőrzés elrendelésének ténye önmagában alapot ad arra, hogy az igazoltatást a rendőr foganatosítsa.¹⁴ Utalt a kábítószerkereskedelmet folytató, illetőleg kábítószerrel birtokló személyekről érkezett lakossági bejelentésekre, és a kapitányságvezető által emiatt elrendelt kiemelt rendőri jelenlétre is.

A panaszos igazoltatásához vezető konkrét okot – a panaszos a rendőrségi jármű láttán hirtelen elkezdett keresni valamit a nadrágja zsebében, a rendőri jelenlétet észlelve feltűnően ideges lett, mozgása instabillá vált, majd a társával való szóváltást követően mindketten erőteljes léptekkel eltávolodtak a rendőrségi gépjárműtől – a megsemmisített első fokú határozattal szinte szó szerint egyezően rögzítette.

A másodfokú hatóság leszögezte, hogy az elsőfokú hatóság helyesen állapította meg, hogy a környéken – *az országosan elrendelt fokozott ellenőrzés alapján* – a kábítószerrel összefüggő bűncselekmények magas előfordulási száma miatt indokolt volt a kapitányságvezető által elrendelt kiemelt (fokozott) rendőri jelenlét. A fentiek alapján „a panaszos zavart viselkedésének észlelése és az elrendelt fokozott ellenőrzés kellő ténybeli és jogszabályi felhatalmazást biztosított a rendőröknek arra, hogy a panaszost jog- és okszerűen vonják igazoltatás alá, így *a panasz az intézkedés jogalapját vitató részében alaptalan*”.

Az igazoltatást követő – a panaszos álláspontja szerint szükségtelen és megalázó – *ruházatátvizsgálással* kapcsolatban megállapította, hogy arra a fokozott ellenőrzés keretében – az Rtv. 30. § (3) bekezdése alapján – került sor, így a rendőrök kellő jogalappal rendelkeztek a ruházatátvizsgálásra is, mivel az jelen esetben járulékos intézkedésnek minősült.

A mobiltelefon ellenőrzésével kapcsolatban leszögezte, annak tényét, hogy a panaszos a telefonját átadta-e a rendőröknek vagy sem, illetve milyen módon került sor az IMEI szám rögzítésére, nem lehetett tisztázni, ezért a rendőrök állítását fogadták el, mely szerint a panaszos a szám megállapításához szükséges kód beütését követően, a készülék átadása nélkül mutatta meg a telefonja azonosító számát, amit felírtak és a körözési rendszerben ellenőriztek.

A készüléknek – ahogy az igazoltatott személyeknek – a körözési információk rendszerben való ellenőrzése okán jogszabálysértést, illetve érdeksérelmet nem állapított meg, különös figyelemmel arra, hogy a készülék képezhetne volna bűncselekmény elkövetésének tárgyát, eszközét, melynek tisztázásához az ellenőrzés elengedhetetlenül szükséges volt.

Az etnikai alapú diszkriminációt sérelmező panasszal szemben leszögezte, hogy a rendelkezésre álló, egybehangzó rendőri nyilatkozatok alapján az intézkedés kezdeményezését nem befolyásolta az érintettek roma származása, hanem a panaszos feltűnően ideges, zavart viselkedése adott rá okot. Az elsőfokú határozat azt is helyesen rögzítette, hogy emiatt indokolt volt az intézkedés annak érdekében is, hogy teljes mértékben kizárható legyen az Rtv. 37. §-a szerinti biztonsági intézkedés szükségessége.¹⁵

A panaszos ügyvédjének álláspontjával összhangban megállapította, hogy az elsőfokú határozat indokolási része tényállási elemeket és jogszabályi hivatkozásokat tartalmazott

¹³ 01000-105/732-17/2017.P. számú határozat

¹⁴ Megjegyzendő, hogy a *Legfelsőbb Bíróság* ebben a döntésében a Budapest területére elrendelt egy napos fokozott ellenőrzés kapcsán foglalt állást az intézkedés jogszerűségéről.

¹⁵ A határozat foglalkozott még a ruházatátvizsgálás módjával, az eljáró rendőrök azonosíthatóságával és fellépésének módjával, valamint az okirati bizonyítékok rendelkezésre bocsátásával.

ugyan, azonban azokból valóban nem volt egyértelműen és okszerűen levezethető, hogy az elsőfokú hatóság a panasz egyes elemeivel kapcsolatban melyik jogszabályi hivatkozás és milyen megfontolás alapján döntött, ezt a hiányosságot azonban a másodfokú eljárás során orvosolták.

A másodfokú hatóság végezetül rámutatott arra, hogy *az elsőfokú hatóság a határozatát* – bár megfelelő tartalommal – *nem a megismételt eljárásban alkalmazandó*, 2018. január 1-jétől hatályos *Ákr. rendelkezéseire*, hanem a 2017. december 31-ig hatályban volt Ket. szabályaira *hivatkozva hozta meg*, ezért a rendelkező részt ebben a tekintetben megváltoztatta.¹⁶

1.2. Az Országos Rendőrfőkapitány megkeresése és válasza

A rendőri intézkedések jogalapját képező, a panaszt elbíráló rendőrségi határozatokban konkrétan hivatkozott, *országos érvényű fokozott ellenőrzést elrendelő*, 2017. május 30-án kelt *országos rendőr-főkapitányi határozattal összefüggésben szükségesnek tartottuk az országos rendőrfőkapitány álláspontjának a megismerését*.

1.2.1. A megkeresésben – a konkrét határozat és a vonatkozó jogszabályok elemzése alapján – *rámutatunk, hogy álláspontunk szerint a fokozott ellenőrzést elrendelő*, országos rendőr-főkapitányi *határozat* – sem a célhoz kötöttség követelménye, sem a tér- és időbeli hatály (korlátozottság) tekintetében – *nem felel meg az Rtv.-ben foglalt szabályozási követelményeknek*. A határozat indokolásában rögzített cél, „a jogsértő cselekmények elkövetésének megelőzése, felderítése, illetve megszakítása” ugyanis nem tekinthető az intézkedés Rtv.-ben foglalt törvényes céljának. Emellett szintén aggályosnak tartottuk, hogy a határozat nem tartalmaz jogorvoslati rendelkezést.

Az országos rendőrfőkapitányt – a konkrét határozatban foglaltakkal kapcsolatos álláspontjának kifejtése mellett – arra is felkértük, hogy küldje meg a 2017. szeptember 30-át követő időszakra vonatkozó fokozott ellenőrzéseket elrendelő országos rendőr-főkapitányi határozatok másolatát, továbbá adjon tájékoztatást arról, hogy ezen határozatok közzétételére milyen formában került sor.¹⁷

Az *országos rendőrfőkapitány válaszában* az ország teljes területére fokozott ellenőrzést elrendelő országos rendőr-főkapitányi határozatokkal kapcsolatban *leszögezte, hogy a fokozott ellenőrzés elrendelésére a Rendőrség* – az Alaptörvény 46. cikk (1) bekezdésében, valamint az Rtv. 1. §-ában meghatározott – *alapfeladatainak*¹⁸ *hatékony ellátása*, ennek keretében a Magyarország területének rendjét veszélyeztető jogellenes cselekmények megelőzése *érdekében került sor*.¹⁹ Kiemelte, hogy a Szolgálati Szabályzat 26. § (2) bekezdése kifejezetten megjelöli azokat a rendőri vezetőket, akik az ország egész területén fokozott ellenőrzést rendelhetnek el.

A fokozott ellenőrzés elrendelésének konkrétabb okaként az országos rendőrfőkapitány több – a határozatokban nem szerepelő – *körülményre, illetve jogi normára is hivatkozott*: egyrészt a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetre, illetőleg az azt elrendelő 41/2016. (III. 9.) Korm. rendeletre; másrészt a magas szintű terrorfenyegetettségre és a terrorizmus elleni küzdelem feladatainak egységes végrehajtási rendjéről szóló 1824/2015. (XI. 19.) Korm.

¹⁶ Ákr. 143. § (1) E törvény rendelkezéseit a hatálybalépését követően indult és a megismételt eljárásokban kell alkalmazni.

¹⁷ AJB-1020-17/2018 számú levél

¹⁸ Az Rtv. 1. § (1) bekezdésében megjelölt alapfeladatok közül nem mind tartozik az Országos Rendőrfőkapitányság irányítása alá tartozó rendőri szervek hatáskörébe. A terrorizmus elleni küzdelem és a belső bűnmegelőzési, bünfelderítési célú ellenőrzés azért nem szerepel a fokozott ellenőrzés kapcsán hivatkozott alapfeladatok között, mert azokat az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervtől szervezetenként független, önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező rendőri szervek – a Terrorelhárítási Központ, illetve a Nemzeti Védelmi Szolgálat – végzik. A bűncselekményből származó vagyon visszaszerzése pedig a büntetőeljárások lefolytatásával összefüggésben az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervre telepített feladat, melynek szakmai tartalma alapján nem lenne értelmezhető ezen tevékenység kapcsán a fokozott ellenőrzés elrendelése.

¹⁹ 29000/19600-1/2018. Ált. számú levél

határozatban foglaltakra; harmadrészt pedig egyes, nemzetközileg is jelentős sportrendezvények, illetve nemzetközi delegációk biztosítására.

A fenti körülményekre figyelemmel hangsúlyozta, hogy a *Kormány* 2016 márciusában a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet rendelt el, melynek fennállását 2018. szeptember 7-éig meghosszabbította.²⁰ Álláspontja szerint „a válsághelyzet elrendelésére, az azt megalapozó körülményekre, ebből következően a közterületek rendjének fenntartásával összefüggő kihívásokra történő megfelelő válasz biztosításához szükséges feltételek megteremtése érdekében, az Rtv. és a Szolgálati Szabályzat által egyértelműen biztosított általános jogi felhatalmazás keretei között került sor a fokozott ellenőrzés egész ország területére kiterjedő elrendelésére”.

Kiemelte, hogy a fokozott ellenőrzés elrendeléséhez, illetve fenntartásához hozzájárult az a körülmény is, hogy 2015 végén és 2016-ban az *Európai Unió országaiban folyamatosan magas szintű volt a terrorfenyegetettség*, és ez változó intenzitással ugyan, de tartósan fennmaradt. „Erre figyelemmel a 1824/2015. (XI. 19.) Korm. határozatban foglaltak alapján elrendelt terrorfokozattal kapcsolatos feladatok teljesítésében szerepe volt a fokozott ellenőrzésnek.”

Felhívta továbbá a figyelmet, hogy *hazánk* a kérdéses időszakban *több, nemzetközi összehasonlításban is jelentős sportrendezvénynek adott otthont*, valamint *több magas szintű delegáció biztosítása* is kiemelt feladatot jelentett.²¹ „A jelzett rendezvények és események – az Európában tartósan érzékelhető terrorfenyegetettség mellett – szintén indokolták hazánk területén a fokozott ellenőrzés alkalmazását.”

Rámutatott ugyanakkor arra is, hogy az Országos Rendőr-főkapitányság folyamatosan nyomon követi a fokozott ellenőrzés elrendelését megalapozó, arra befolyással bíró körülmények, az általános közbiztonsági helyzet, a migrációs folyamatok és ezzel összefüggésben a közterületek rendjének alakulását. Erre figyelemmel döntött úgy, hogy 2018. június 27-én kelt határozatában már nem Magyarország egész területére, hanem *csak az illegális migrációval kiemelten érintett, hazánk schengeni külső határa mentén elhelyezkedő nyolc megyéjére rendeli el 2018. július 1-től szeptember 30-ig a fokozott ellenőrzést*.²²

Megküldte továbbá a fokozott ellenőrzést 2017. október 1. és 2018. június 30. között elrendelő országos rendőr-főkapitányi határozatokat,²³ valamint a fokozott ellenőrzések elrendeléséről szóló, az ORFK honlapján olvasható rövid közleményeket.²⁴

Az országos rendőrfőkapitány a jogorvoslat lehetőségének biztosításával kapcsolatban kifejtette, hogy a fokozott ellenőrzés elrendelése egy olyan szakmai döntés, melynek alapján további, az állampolgárokat közvetlenül érintő rendőri intézkedésekre kerülhet sor, melyekkel összefüggésben a jogalkotó az Rtv. alapján biztosítja a panasz – mint jogorvoslat – lehetőségét.

²⁰ 41/2016. (III. 9.) Korm. rendelet a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész területére történő elrendeléséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról

²¹ Női kézilabda BL-döntő (Budapest, 2017. május 7.), FINA vizes világbajnokság (Budapest-Balatonfüred, 2017. július 14-30.), Európai Ifjúsági Olimpiai Fesztivál (Győr, 2017. július 23-29.), Formal Magyar Nagydíj (Mogyoród, 2017. július 28-30.), Judo VB (Budapest, 2017. augusztus 28-szeptember 3.); az orosz elnök magyarországi látogatásai (2017. február 2., augusztus 28.), illetve a Visegrádi Négyek, Kína, valamint Közép-Kelet Európai Miniszterelnöki Találkozó (Budapest, 2017. november 26-28.).

²² 2018. június 27-én kelt, 29000/3992-4/2018.ált. számú határozat

Az országos rendőrfőkapitány 2018. július 1-jén 0 órától 2018. szeptember 30-án 24 óráig Zala megye, Somogy megye, Baranya megye, Bács-Kiskun megye, Csongrád megye, Békés megye, Hajdú-Bihar megye és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye közigazgatási területére vonatkozóan fokozott ellenőrzést rendelt el a jogsértő cselekmények elkövetésének megelőzése, felderítése, illetve megszakítása érdekében.

<http://www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/kozrendvedelem/fokozott-ellenorzes-41>

²³ A 2017. szeptember 28-án kelt, 29000/38107-23/2015-2017.ált. számú és a 2018. január 29-én kelt, 29000/3992/2018.ált. számú határozatok indokolása szó szerint megegyezik egymással.

²⁴ Az országos rendőrfőkapitány 2017. június 1-jén 0 órától 2017. szeptember 30-án 24 óráig Magyarország teljes közigazgatási területére vonatkozóan fokozott ellenőrzést rendelt el a jogsértő cselekmények elkövetésének megelőzése, felderítése, illetve megszakítása érdekében.

<http://www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/kozrendvedelem/fokozott-ellenorzes-38>

A fokozott ellenőrzés elrendelése harmadik személyek számára közvetlen módon nem keletkeztet kötelezettséget, nem tekinthető harmadik személyek jogát, jogos érdekét érintő hatósági vagy más közigazgatási döntésnek. *Az alkalmazott határozati forma ellenére a fokozott ellenőrzés elrendelése egy vezetői szakmai döntés, mely alapján nem keletkezik olyan hatósági, közigazgatási jogviszony, melynek keretein belül beazonosítható lenne a jogorvoslati jog alanya.*

1.2.2. A megkeresésben arra is felhívtuk a figyelmet, hogy – általános szociológiai modellek és korábbi konkrét hazai kutatások tapasztalatai alapján – *a rendőri intézkedések alá vont személyek kiválasztásában még a 2000-es években is komoly szerepet játszott az etnikai hovatartozás.*²⁵

Bár arról jelenleg nem áll rendelkezésre tudományos igényű kutatás, hogy az etnikai profilalkotás jelen van-e, és amennyiben igen, milyen mértékben a rendőrségi gyakorlatban, a korábbi tapasztalatok alapján *feltételezhető, hogy a roma nemzetiségű állampolgárok továbbra is nagyobb arányban válnak az igazoltatás alanyává, így a fokozott ellenőrzés is jelentősebb mértékben érintheti őket.*

Az országos rendőrfőkapitány válaszában hangsúlyozta, hogy „*a Rendőrség működését nem jellemzi az etnikai profilalkotás, az eljáró állomány képzésének és eligazításának meghatározó eleme a diszkriminációmentes működés kötelezettségének elmélyítése*”. Véleménye szerint erre vonatkozó és megalapozott információ hiányában nem elfogadható annak feltételezése, hogy a fokozott ellenőrzés elrendelése a roma származású állampolgárok vonatkozásában a rendőrségi etnikai profilalkotás miatt a hátrányos megkülönböztetés esélyét növeli.

Szükségesnek tartjuk ezzel összefüggésben megemlíteni a panaszos 2020 novemberében tett nyilatkozatát, mely szerint eddig *több mint 50 alkalommal igazoltatta a rendőrség;*²⁶ tudomásunk szerint legutóbb 2021. március 5-én igazoltatták Budapesten.

II. A panaszos – szintén fokozott ellenőrzés keretében – foganatosított újabb igazoltatását érintően megállapított tények

A panaszos újabb beadványában sérelmezte, hogy a *Készenléti Rendőrség beosztottai* megítélése szerint bűrszíne, illetve roma származása miatt 2017. október 27-én *igazoltatták*, miközben a Szent Gellért téri metrómegálló bejáratánál állt és evett.

A rendőri intézkedés miatt tett panaszát mind első-, mind másodfokon elutasították, majd – a panaszos fellebbezése nyomán – a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság később ítéletet is hozott az ügyben, melyre tekintettel *a panaszt – hatáskör hiányában – nem vizsgálhattuk, ugyanakkor fontosnak tartjuk kiemelni a panaszt elbíráló rendőrségi határozatokból a panaszos igazoltatásának konkrét indokát, illetve jogalapját.*

A *Készenléti Rendőrség Parancsnoka* által hozott *elsőfokú határozat indokolása* szerint az eljáró rendőr arról tájékoztatta a panaszost, hogy az intézkedés jogalapja az érvényben levő fokozott ellenőrzés, melynek célja többek között a jogosulatlanul az országban tartózkodó személyek kiszűrése. Az intézkedést „*az objektív körülmények összessége*” – a panaszos öltözete, viselkedése (*több alkalommal a rendőrök irányába tekintett*), valamint az intézkedést kezdeményező rendőr szakmai tapasztalatai – indokolták. Megállapították, hogy a panaszos „*igazoltatására az Rtv. 30. § (1) bekezdése alapján – figyelemmel a 29000/38107-23/2015-*

²⁵ A 2004-2008 között folytatott STEPSS (Strategies For Effective Stop and Search) program – amely a Magyar Helsinki Bizottság, az Országos Rendőr-főkapitányság és a Rendőrtiszti Főiskola együttműködésében valósult meg – megállapításai szerint egy roma személynek háromszor nagyobb esélye van arra, hogy igazoltassák, mint egy többséghez tartozó személynek, pedig az adatok alapján ugyanannyi intézkedés követi a romákkal szembeni igazoltatásokat, mint a nem romákkal szembenieket.

Magyar Helsinki Bizottság: Szigorúan ellenőrzött iratok – A magyar igazoltatási gyakorlat hatékonyságáról és etnikai aspektusairól (kutatási jelentés), Budapest, 2008. 34-39. o.

²⁶ <https://ataszjelenti.444.hu/2020/11/15/gyerekkent-ertelmi-serultnek-minositettek-most-a-dizkriminacio-ellen-kuzd-a-fiatal-roma-egyetemista>

2017.ált. számú fokozott ellenőrzésről szóló határozatban foglaltakra – a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme érdekében jogszerűen került sor”.²⁷

A *rendészeti országos rendőrfőkapitány-helyettes másodfokú határozatának indokolása* szerint „a fokozott ellenőrzés keretében a Rendőrség felhatalmazást kap az adott helyszínen tartózkodó személyek ellenőrzésére, azonban arra nincs lehetőség, hogy a fokozott ellenőrzés hatálya alatt minden személy ellenőrzése megtörténjen. Az adott intézkedéseknek minden esetben valamilyen konkrét további indoka kell, hogy legyen, ami ebben az esetben egyrészt a *panaszos viselkedése*, másrészt – ennek kifejtésére a tárgyaláson került sor – *külső megjelenése* volt”. „Az Rtv. hivatkozott rendelkezése [30. § (1) bekezdés] megfelelő felhatalmazást biztosít az intézkedő rendőrnek arra, hogy az igazoltatás idejére korlátozza a személyek alapvető jogait, azonban ez a korlátozás nem terjeszkedhet túl és nem lehet aránytalan.” „A hatályos jogszabályok szerint az országos rendőrfőkapitány *utasítást adhat* fokozott ellenőrzés elrendelésére, amely *utasítás* szerint az intézkedő rendőrök jogszerűen jártak el.”²⁸

III. A panaszos további igazoltatása során a személyes adatai rögzítését érintően a NAIH elnökének megkeresése és válasza

A panaszos újabb beadványában azt is kifogásolta, hogy a *Repülőtéri Rendőr Igazgatóság beosztottai* 2018. augusztus 29-én, a Liszt Ferenc Nemzetközi Repülőtér B termináljában *igazoltatták*, miközben az egyik mozgólépcső alatti padon ült és evett, valamint a *személyes adatait is rögzítették*; emiatt *panaszt tett az Egyenlő Bánásmód Hatóságnál* (EBH).

Az EBH által lefolytatott eljárás során a rendőrség érdemi védekezésében az Rtv. 29. §-ában szabályozott, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében végrehajtott általános igazoltatásra,²⁹ valamint a repülőtérre és közvetlen környezetére érvényes speciális biztonsági intézkedésekre hivatkozott. A panaszos észrevételében előadta, hogy diákmunkát végzett a reptéren, és a munkáltatója által megkövetelt egyenruhát (szürke öltöny, fehér ing, nyakkendő) viselte. Kifogásolta, hogy a rendőrök a mozgólépcső alatt tartózkodó személyek közül csak őt és még két másik roma származású személyt igazoltattak.

Az EBH megvizsgálta a *rendőrség által a rendelkezésére bocsátott listát*, mely az a nap igazoltatott 68 személy nevét, magyar állampolgárok esetén pedig az anyjuk nevét és a lakóhelyüket is tartalmazta.

Az *EBH elnöke határozatában a panaszos kérelmét elutasította*, az igazoltatással összefüggésben közvetlen hátrányos megkülönböztetést, illetve zaklatást nem állapított meg. Leszögezte ugyanakkor, hogy az igazoltatás jogszerűségének ezen túlmenő vizsgálatára az EBH-nak nincs hatásköre.³⁰

A személyes adatok igazoltatás során való rögzítésével kapcsolatos panasz alapján – a Független Rendészeti Panasztestület 2008-2010. évi beszámolójában foglaltakra is figyelemmel, mely szerint a Testület korábban egyeztetést kezdeményezett e tárgyban az adatvédelmi biztossal, és aggályait jelezte a rendészetért felelős miniszternek is – *álláspontja megismerése érdekében szükségesnek tartottuk a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) elnökének a megkeresését.*

A *NAIH elnöke* válaszlevelében³¹ – az adatvédelmi jogi keretszabályok és az ágazati jogi szabályozás³² ismertetése mellett – az alábbiakra mutatott rá.

²⁷ 29022-105/7-4/2018.ált. számú határozat

²⁸ 29000-105/56-3/2018.RP. számú határozat

²⁹ A *fokozott ellenőrzés* ebben az időben nem terjedt ki az ország egész területére (Budapestre sem).

³⁰ EBH 488/21/2018. számú határozat

³¹ NAIH/2019/5562/2 számú levél.

³² GDPR (2016/679/EU rendelet), és a 2016/680/EU irányelv; illetőleg az Infotv. 5. § (1) és (3) bekezdései, valamint az Rtv. VIII. fejezete

Az Rtv. 29. § (3) bekezdése szerint *akkor kell az igazoltatott személyazonosító adatait és egyéb adatokat is rögzíteni*, ha az „további intézkedéshez, eljáráshoz szükséges, vagy egyéb körülmények ezt indokolják”. A Szolgálati Szabályzat 25. § (1) bekezdése ugyanakkor *minden igazoltatás esetében előírja az igazoltatott személy és a bemutatott okmány adatainak ellenőrzését* a Schengeni Információs Rendszerben, a körözési nyilvántartási rendszerben, valamint – szükség szerint – a személyi adat- és lakcím-nyilvántartásban vagy az okmány-nyilvántartásban. Az adatbázis lekérdezéseket dokumentálni szükséges, ezért *a jelenlegi gyakorlat szerint minden igazoltatásról ún. RK lapot töltenek ki, vagyis olyankor is sor kerül az adatok rögzítésére, amikor az további intézkedéshez, eljáráshoz nem szükséges.*

Az igazoltatás az adatvédelmi jogi keretek szempontjából kétarcú intézkedés: az Rtv. 29. § (1) bekezdés a) pontja szerinti igazoltatás³³ során végzett adatkezelés célja többnyire megfeleltethető a bűnüldözési célú adatkezelésnek, ugyanakkor az igazoltatás nemcsak bűnüldözési célból történhet, hanem akkor is, ha az „az igazoltatott vagy más természetes, illetve jogi személy és egyéb szervezet jogainak védelme érdekében” szükséges.³⁴ A bűnüldözési célú igazoltatás során az adatkezelésre az *Infotv.* szabályai vonatkoznak,³⁵ a nem bűnüldözési célú igazoltatás esetén pedig az Európai Parlament és Tanács (EU) 2016/679 rendelete (*Általános Adatvédelmi Rendelet, GDPR*) rendelkezései az irányadóak.

Vizsgálendő, hogy a személyes adatok kezelésének *Infotv.*-ben rögzített elveivel³⁶ összhangban van-e a Szolgálati Szabályzatban előírt adatkezelés, vagyis szükséges-e az igazoltatás céljának eléréséhez valamennyi háttérnyilvántartás lekérdezése.

A bűnüldözési célból történő igazoltatások esetén kérdéses, hogy mennyiben járul hozzá a rendőri intézkedés céljának eléréséhez a lekérdezési automatizmusok kötelező előírása. Ezt statisztikai adatok segítségével lehetne tisztázni. Mindazonáltal a bűnüldözési célú igazoltatások esetén észszerűnek tűnik az adatok lekérdezése az olyan háttérnyilvántartásokból, melyekből bűnüldözési szempontból releváns, további intézkedések alapjául szolgáló információk származhatnak (pl. az igazoltatott személyt körözik, a bemutatott okmányt eltulajdonították, az igazoltatottal szemben európai elfogatóparancsot adtak ki). *A nem bűnüldözési célból történő igazoltatások* esetén ezzel szemben problematikus a háttérnyilvántartások kötelező lekérdezésének előírása, ezen esetekben ugyanis az adatok ellenőrzése nincs összhangban az intézkedés törvényes céljával.

Rtv. 81. § A Rendőrség az intézkedéssel érintett természetes személy személyazonosító adatait – nem magyar állampolgár esetében állampolgárságát is –, lakcímét, értesítési címét, az ügygel összefüggő adatait, továbbá a bűnüldözési célú adatkezelésekben a bűncselekményhez kapcsolódó kriminalisztikai jellegű adatokat kezeli.

³³ Rtv. 29. § (1) A rendőr a feladata ellátása során

a) igazoltathatja azt, akinek a személyazonosságát a közrend, a közbiztonság védelme érdekében, bűnmegelőzési vagy bűnüldözési célból, a tartózkodása jogszerűségének megállapítása céljából, közlekedésrendészeti ellenőrzés során, továbbá az igazoltatott vagy más természetes, illetve jogi személy és egyéb szervezet jogainak védelme érdekében kell megállapítani,

³⁴ Rtv. 24. § (4) A rendőrt a jogainak érvényesítése végett bárki felkérheti más személy igazoltatására. Ha az igazoltatást kérő valószínűsíti, hogy az igazoltatáshoz jogos érdeke fűződik, és a személyazonosságát igazolja, a rendőr a kérést teljesíti. Az igazoltatott adatait – a 24/A. § (1) bekezdésében foglaltakat kivéve – a rendőrkapitányság adja ki az igazoltatást kérőnek, ha az adatokhoz fűződő jogosultságát hitelt érdemlően igazolja.

³⁵ *Infotv.* 3. § 10a. *bűnüldözési célú adatkezelés:* a jogszabályban meghatározott feladat- és hatáskörében a közrendet vagy a közbiztonságot fenyegető veszélyek megelőzésére vagy elhárítására, a bűnmegelőzésre, a bűnfelderítésre, a büntetőeljárás lefolytatására vagy ezen eljárásban való közreműködésre, a szabálysértések megelőzésére és felderítésére, valamint a szabálysértési eljárás lefolytatására vagy ezen eljárásban való közreműködésre, továbbá a büntetőeljárásban vagy szabálysértési eljárásban megállapított jogkövetkezmények végrehajtására irányuló tevékenységet folytató szerv vagy személy (a továbbiakban együtt: bűnüldözési adatkezelést folytató szerv) ezen tevékenység keretei között és céljából – ideértve az ezen tevékenységhez kapcsolódó személyes adatok levéltári, tudományos, statisztikai vagy történelmi célból történő kezelését is – (a továbbiakban együtt: bűnüldözési cél) végzett adatkezelése.

³⁶ *Infotv.* 4. § (1) *Személyes adat* kizárólag egyértelműen meghatározott, jogszerű célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében *kezelhető*. Az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie az adatkezelés céljának, az adatok gyűjtésének és kezelésének tisztességesnek és törvényesnek kell lennie.

(2) Csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas. A személyes adat csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig kezelhető.

Amennyiben az igazoltatás során végzett lekérdezések szükségesek, azokat dokumentálni kell. A rendőrségi adatkezelők felelősséggel tartoznak az általuk végzett adatkezelés jogszerűségéért. Az adatkezelő utólagos elszámoltathatóságának, valamint az adatkezeléssel érintett személyek hozzáférési jogosultsága érvényesítésének is előfeltétele az *adatkezelés megfelelő dokumentálása*, beleértve a nyilvántartás lekérdezéseket is. Sem az Infotv., sem az Rtv. szabályai alapján nem szükségeszerű ugyanakkor, hogy a dokumentálás az RK lap kitöltésével történjen.

Az adatkezelés dokumentálására vonatkozó törvényi követelmények az Infotv. elektronikus napló vezetését előíró szabályai,³⁷ az érintett hozzáférési jogának tartalma (Infotv. 17. §), valamint az Rtv. adatkezelést előíró szabályai³⁸ alapján határozhatók meg.

Ezen szabályok alapján az *igazoltatások* – és a nyilvántartás lekérdezések – *dokumentálásánál az alábbi adatokat szükséges rögzíteni*: az érintett, az eljáró rendőri szerv, valamint az igazoltatást (lekérdezést) végző rendőr azonosító adatai; az intézkedés helye, ideje és oka; továbbá a lekérdezett nyilvántartások esetén az adatforrás és a lekérdezett adatkör megjelölése, illetve a lekérdezés időpontja. *Az RK lapon rögzített adatkör csak részben feleltethető meg ennek.*

Az igazoltatás során rögzített adatokat – kivéve, ha büntető- vagy szabálysértési eljárásban felhasználják – az intézkedés befejezését követő száznolcvanadik napon meg kell semmisíteni.³⁹ Az adatok kezelésének jogszerűségével kapcsolatos elszámoltathatósági igény, valamint az érintett hozzáférési joga ugyanakkor a határidő elteltével nem szűnik meg.

A NAIH elnöke – álláspontját összegezve – ***az alábbi javaslatokat fogalmazta meg:***

1. A készletező jellegű adatgyűjtés elkerülése érdekében *indokolt lenne felülvizsgálni a Szolgálati Szabályzat 25. § (1) bekezdését*, amely a nem bűnüldözési célból végzett igazoltatások esetében is előírja az igazoltatott személyre és az általa bemutatott okmányra vonatkozó adatok lekérdezését a körözési nyilvántartásban és a Schengeni Információs Rendszerben.

2. Miután az RK lap csak korlátozottan alkalmas az igazoltatás során végzett adatkezelés adatvédelmi követelményeknek megfelelő dokumentálására, *indokolt lenne minél előbb kiváltani egy olyan, informatikai támogatással végzett dokumentálási módra*, amely valamennyi, az igazoltatás és a lekérdezések dokumentálásához szükséges adatot rögzíti (de többet nem); a papír alapú dokumentálásnál kevésbé időigényes, ezért rövidebb ideig tarthatja fel az igazoltatott állampolgárokat; továbbá kevesebb adminisztratív terhet ró az intézkedő rendőrré.

3. A 2. pontban foglaltak megvalósítása esetén célszerű lenne kiegészíteni az igazoltatás részletszabályait azzal, hogy *a rendőr az igazoltatást követően állítson ki egy írásos igazolást az intézkedésről, az annak során végzett adatkezelésről és a jogorvoslati lehetőségekről, amit adjon át az érintettnek*. Ez a javaslat a Független Rendészeti Panasztestület több éves beszámolójában is olvasható, és a NAIH elnöke maga is támogatja, ugyanis *az intézkedés alá vont személy proaktív, írásbeli tájékoztatása segíti az érintett tájékozódási és hozzáférési jogának érvényesülését*.

³⁷ Infotv. 25/F. § (1) A személyes adatokkal elektronikus úton végzett adatkezelési műveletek jogszerűségének ellenőrizhetősége céljából az adatkezelő és az adatfeldolgozó automatizált adatkezelési rendszerben (a továbbiakban: elektronikus napló) rögzíti.

³⁸ Rtv. 84. § (4) A rendőrség által történő adatátvétel, valamint adatfelhasználás jogszerűségéért az átvevő rendőri szerv vezetője tartozik felelősséggel. Az adattovábbítás tényét mind az adatátadó, mind az adatátvevő szervnél dokumentálni kell.

³⁹ Rtv. 29. § (7) bekezdés

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az Alaptörvény 30. cikk (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el, eljárását bárki kezdeményezheti. Ugyanezen cikk (2) bekezdése rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosa az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez.

Az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek feladat- és hatáskörét az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint a **hatóság** tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszasság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási pert – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés f) pontja alapján a **rendvédelmi szerv** az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősül. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (5) bekezdés a) pontja szerint a **rendőrség rendvédelmi szerv**.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint a lefolytatott vizsgálatról jelentés készül.

Az Ajbt. 3. § (2) bekezdés d) pontja szerint az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese figyelemmel kíséri a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülését, és közreműködik az alapvető jogok biztosának vizsgálatában. Az Ajbt. 41. § (5) azt is rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosa a kiadmányozási jogot a Szervezeti és Működési Szabályzatban a helyettesekre átruházhatja.

Mindezek alapján **az alapvető jogok biztosa és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese a jelentést közösen készítette el.**

II. Az alapvető jogok és elvek tekintetében

2.1. A jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Ahogyan arra az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában felhívta a figyelmet, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, ezért a kialakított alkotmánybírósági gyakorlat relevánsnak tekintendő.

Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy *a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára*.

Egy demokratikus jogállamban szükség van a joganyag és a jogi eljárások stabilitására, a változásokra való felkészüléshez megfelelő idő biztosítására, az egyértelműsége, a követhetősége és érthetősége ahhoz, hogy a természetes és jogi személyek életviszonyaikat, működésüket, magatartásukat a jog által előírtakhoz tudják igazítani, az elvárt kötelezettségeiknek eleget tudjanak tenni. A jogbiztonság követelménye azonban nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

Kizárólag a formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet. A

jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének mind a szabályozás szintjén, mind a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában érvényesülnie kell.

2.2. Az emberi méltósághoz való jog

Az Alaptörvény II. cikke alapján *az emberi méltóság sérthetetlen*, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. Az alkotmánybírói gyakorlat szerint a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen az emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit.⁴⁰

2.3. A magánélet sérthetlenségéhez és a személyes adatok védelméhez való jog

Az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése értelmében *mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák*. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése többtartalommal bír az Alkotmány 59. § (1) bekezdéséhez képest, és *átfogóan védi a magánszférát*.

A magánszféra lényege tekintetében azonban továbbra is fenntartható az a korábbi alkotmánybírói gyakorlatban rögzített megállapítás, mely szerint *a magánszféra lényegi fogalmi eleme, hogy az érintett akarata ellenére mások oda ne hatolhassanak be*, illetve ne tekinthessenek be.⁴¹ Az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy a magánszférához való jog *különösen szoros kapcsolatban áll az emberi méltósághoz való joggal*. Az Alaptörvény II. cikke alapozza meg ugyanis a magánszféra azon érinthetetlen területének védelmét, ami teljesen ki van zárva minden állami beavatkozás alól, és amely egyben az emberi méltóság alapja.⁴²

Az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése szerint *mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez*. A személyes adatok védelmével kapcsolatos követelményeket az Alkotmánybíróság már a korai döntéseiben kidolgozta: azt nemcsak hagyományos védelmi jogként értelmezte, hanem annak aktív oldalát is figyelembe véve, *információs önrendelkezési jogként*.⁴³ Személyes adatot felvenni és felhasználni főszabályként csakis az érintett beleegyezésével szabad; kivételesen azonban törvény – a célhoz kötöttség garanciális követelményét szem előtt tartva – elrendelheti a személyes adat kötelező kiszolgáltatását és előírhatja a felhasználás módját is.

2.4. Az egyenlő bánásmód követelménye

Az egyenlő méltóság alapjoga indokolja és tölti meg tartalommal az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt *egyenlő bánásmód követelményét*, amelynek értelmében *Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja*. Az Alkotmánybíróság szerint „a megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba.”⁴⁴

Az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekintendő, töretlen alkotmánybírói gyakorlat rögzíti, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és

⁴⁰ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

⁴¹ 36/2005. (X. 5.) AB határozat

⁴² 32/2013. (XI. 22.) AB határozat

⁴³ 15/1991. (IV. 13.) AB határozat

⁴⁴ 9/1990. (IV.25) AB határozat

kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. *Az egyenlőség biztosítása voltaképpen a méltósághoz való jog egyik funkciója.*

Az Alaptörvény – ahogyan korábban az Alkotmány is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltja a hátrányos megkülönböztetést, az alkotmánybírói gyakorlat szerint viszont *az emberi méltóság sérelmére megvalósuló egyenlőtlen bánásmód tilalma kiterjed az egész jogrendszerre.*

2.5. A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog

Az Alaptörvény XXIV. cikke biztosítja a *tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot*, amely szerint *mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék*; valamint ahhoz, hogy a hatóságok törvényben meghatározottak szerint indokolják a döntéseiket.

A korábban a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményéből levezetett tisztességes eljáráshoz való jog az Alaptörvényben már önálló alkotmányjogi normaként fogalmazódik meg az *Európai Unió Alapjogi Chartája 41. cikkével* összhangban. Az Alapjogi Charta szerint ez a jog magában foglalja mindenkinek a jogát arra, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák, az iratokat megismerhesse, és a hatóságok a döntéseiket megfelelően indokolják.

Az elvek összefüggésben állnak a *jó közigazgatás* fogalmával, melyben érvényesül a *pártatlan és részrehajlás nélküli ügyintézés*, melynek megvalósítása szoros összefüggésben áll az egyenlő bánásmód követelményével és az emberi méltósághoz való joggal. A tisztességes ügyintézés követelménye nem csupán a jogszabályok megtartásával azonos, bár ez mindenképp szükséges feltétele. A tisztességes eljárás lényegi eleme az *ésszerű időn belül történő döntéshozatal* kötelezettsége is.

III. Az ügy érdeme tekintetében

3.1. A panaszossal szemben foganatosított igazoltatás és ruházat-átvizsgálás jogalapjára, a fokozott ellenőrzésre vonatkozó megállapítások

3.1.1. Az *országos rendőrfőkapitány* 29000/38107-20/2015-2017. ált. számú, 2017. május 30-án kelt *határozata* szerint – a Szolgálati Szabályzat 26. § (2) bekezdés a) pontjában meghatározott jogkörénél fogva, az Rtv. 30. §-a, valamint a Szolgálati Szabályzat 26. §-a alapján – *fokozott ellenőrzést rendelt el* 2017. június 1-jén 00.00 órától 2017. szeptember 30-án 24.00 óráig *Magyarország teljes közigazgatási területén.*

A *határozat indoklása* rögzíti, hogy „Magyarország teljes közigazgatási területére vonatkozóan fokozott ellenőrzést rendel el a jogsértő cselekmények elkövetésének megelőzése, felderítése, illetve megszakítása érdekében”.

Hivatkozik továbbá az Alaptörvény 46. cikk (1) bekezdésére, mely szerint „a Rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme”.

Ezt követően leszögezi, hogy „az Rtv. 1. §-a szerint a Rendőrség feladata az Alaptörvényben meghatározott alapfeladatok mellett a közrend, a közbiztonság fenntartása, a határforgalom ellenőrzése, az államhatár őrzése, az államhatár jogellenes átlépésének megelőzése, felderítése, megszakítása, a hatáskörébe utalt idegenrendészeti és menekültügyi feladatok ellátása”.

Végezetül megerősíti, hogy „Magyarország teljes közigazgatási területének rendjét veszélyeztető jogellenes cselekmények megelőzése érdekében a rendelkező részben foglaltak szerint határozott”.

Az **Rtv. 30. §-a** „*Fokozott ellenőrzés, ruházat, csomag és jármű átvizsgálása*” címszó alatt a következőképp rendelkezik:

(1) A rendőrség a bűncselekmény elkövetőjének elfogása és előállítása, vagy a közbiztonságot veszélyeztető cselekmény vagy esemény megelőzése, megakadályozása

érdekében a rendőri szerv vezetője által meghatározott nyilvános helyen vagy a közterület kijelölt részén az oda belépőket vagy az ott tartózkodókat igazoltathatja.

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

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

Megállapítható, hogy a fokozott ellenőrzés kizárólag az Rtv. 30. §-ában foglalt célok érdekében, valamint tér- és időbeli korlátok között rendelhető el, és annak keretében kizárólag az Rtv. 30. §-ában meghatározott intézkedések foganatosíthatóak.

A Szolgálati Szabályzat 26. §-a „Fokozott ellenőrzés” címszó alatt rögzíti:

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

(2) Fokozott ellenőrzés végrehajtását

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

b) illetékességi területén a rendőrfőkapitány, a rendőrkapitány vagy a tevékenység-irányítási központ ügyeletvezetője, a határrendészeti kirendeltség vezetője, továbbá

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

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

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

A fokozott ellenőrzés jogi szabályozása alapján kiemelendő a ***célhoz kötöttség követelménye***, valamint a ***tér- és időbeli korlátozottság***, amit az 1.5.2. pontban fejtünk ki részletesen.

3.1.2. Az országos rendőrfőkapitány – a megkeresésünkre küldött válaszában – *a fokozott ellenőrzése elrendelésének indokaként említette*, hogy a Kormány a 41/2016. (III. 9.) Korm. rendelettel a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet rendelt el. Álláspontja szerint a válsághelyzet elrendeléséből következően a közterületek rendjének fenntartásával összefüggő kihívásokra történő megfelelő válasz biztosításához szükséges feltételek megteremtése érdekében került sor a fokozott ellenőrzés egész ország területére kiterjedő elrendelésére.

A hivatkozott kormányrendelet ugyanakkor kizárólag azt rögzíti, hogy *a válsághelyzetben a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvényben (Met.) szabályozott egyes intézkedések alkalmazhatóak Magyarország egész területén*, nem pedig az Rtv. szerinti rendőri intézkedések.⁴⁵

Az országos rendőrfőkapitány kiemelte továbbá, hogy a fokozott ellenőrzés elrendeléséhez, illetve fenntartásához hozzájárult *a tartós, változó intenzitású*

⁴⁵ 41/2016. (III. 9.) Korm. rendelet 2. § A válsághelyzetben alkalmazható, a Met. 80/B-80/G. § szerinti intézkedések alkalmazási területe Magyarország egész területe.

terrorfenyegetettség is az Európai Unióban, melyre figyelemmel a hazánkban is elrendelt terrorfokozattal kapcsolatos feladatok teljesítésében szerepe volt a fokozott ellenőrzésnek.

A levélben ugyanakkor – a fokozott ellenőrzést elrendelő országos rendőr-főkapitányi határozatban hivatkozott rendőrségi feladatokkal kapcsolatosan – azt is kifejtette, hogy a „terrorizmus elleni küzdelem alapvető letéteményese a Terrorelhárítási Központ”, az Rtv. 1. § (1) bekezdésében foglalt terrorizmus elleni küzdelem, mint rendőrségi feladat ezért nem tartozik az Országos Rendőr-főkapitányság irányítása alá tartozó rendőri szervek hatáskörébe.

Az országos rendőrfőkapitány arra is felhívta a figyelmet, hogy *hazánk* a kérdéses időszakban *több, nemzetközi összehasonlításban is jelentős sportrendezvénynek adott otthont*, valamint *több magas szintű delegáció biztosítása* is kiemelt feladatot jelentett, mely események – az Európában tartósan érzékelhető terrorfenyegetettség mellett – szintén indokolták hazánk területén a fokozott ellenőrzés alkalmazását.⁴⁶

A jelzett nemzetközi sporteseményeket mindazonáltal konkrétan meghatározott helyszíneken (városokban) és időpontokban tartották. Az Rtv. 30. § (3) bekezdése ilyen esetekben egyértelmű felhatalmazást ad a rendezvény, esemény biztonságát veszélyeztető jogellenes cselekmény megelőzése, megakadályozása érdekében a rendőri szerv vezetője által meghatározott területre belépő és az ott tartózkodó személyek ruházatának és járművének átvizsgálására, a közbiztonságra veszélyes anyagok, eszközök lefoglalására, illetve azoknak a rendezvény, esemény helyszínére való bevitelének megtiltására.⁴⁷

A törvényi felhatalmazás ugyanakkor nem korlátlan, hanem időben és térben korlátozza a jogalkalmazó szerveket: ***a fokozott ellenőrzést nyilvánvalóan az adott rendezvény, esemény helyszínéhez és idejéhez kötötten kell elrendelni.***

A *Független Rendészeti Panasztestület* a rendezvényekhez kötődő fokozott ellenőrzések elrendelésével kapcsolatban korábban már több ízben felhívta a figyelmet az Rtv. 15. §-ában foglalt arányosság követelményének⁴⁸ kiemelt jelentőségére.⁴⁹

Álláspontunk szerint ennél fogva *nem támasztható alá, hogy bármelyik sportesemény biztosítása indokoltta tette volna a fokozott ellenőrzés folyamatos, az egész országra kiterjedő elrendelését.* Ugyanez vonatkozik a szintén adott időben és helyszínre érkező nemzetközi delegációk biztosítására is.

3.1.3. A fokozott ellenőrzés tér- és időbeli fennállására vonatkozóan – a rendőrség honlapján megtalálható információk szerint – *az alábbi megállapítások tehetők.*

Az országos rendőrfőkapitány által az egész ország területére „a jogsértő cselekmények elkövetésének megelőzése, felderítése, illetve megszakítása érdekében” elrendelt fokozott ellenőrzés 2015. december 1-jétől 2018. június 30-ig, ***több mint három és fél éven keresztül folyamatosan fennállt.***⁵⁰

⁴⁶ Lásd a 21. lábjegyzetet

⁴⁷ Az Rtv. 30. § (4) bekezdése lehetővé teszi továbbá, hogy a rendőrség a nyilvános forgalom számára nyitva álló helyen őrizetlenül hagyott, a közbiztonságra veszélyt jelentő tárgyat szükség esetén eltávolíthasson, illetve megsemmisíthessen, ami szintén szolgálhatja egy rendezvény, esemény biztonságának megóvását.

⁴⁸ Az Rtv. 15. §-a – minden rendőri intézkedés, így a fokozott ellenőrzés vonatkozásában is – rögzíti az *arányosság követelményét*: „(1) A rendőri intézkedés nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával. (2) Több lehetséges és alkalmas rendőri intézkedés, illetőleg kényszerítő eszköz közül azt kell választani, amely az eredményesség biztosítása mellett az intézkedéssel érintettre a legkisebb korlátozással, sértüléssel vagy károkozással jár.”

⁴⁹ „A fokozott ellenőrzésnek a főváros teljes területére történő elrendelése olyan esetekben, amikor a rendezvényt csak Budapestnek egy jól behatárolható területén tartják, az arányosság követelményét nem veszi kellően figyelembe. A testület álláspontja szerint a fokozott ellenőrzésre hivatkozással kizárólag a rendezvény közelében indokolt intézkedéseket fogantatosítani.” Lásd a Testület 229/2011. (VIII. 31.) számú állásfoglalását.

⁵⁰ Az országos rendőrfőkapitány fokozott ellenőrzést rendelt el az ország egész területén.

<http://www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/kozrendvedelem/fokozott-ellenorzes-40>

<http://www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/kozrendvedelem/fokozott-ellenorzes-39>

<http://www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/kozrendvedelem/fokozott-ellenorzes-38>

2018. július 1-jétől 2019. március 6-ig *nyolc megyére*,⁵¹ 2019. március 7-től 2020. március 6-ig *négy megyére* (Baranya, Bács-Kiskun, Békés, Csongrád megyék) kiterjedően állt fenn a fokozott ellenőrzés.⁵²

2020. március 7-től 2021. március 6-ig ismételt a korábbi *nyolc megyére* rendelték el a fokozott ellenőrzést, amit 2020. június 1. és augusztus 31. között a többi tizenegy megyére és Budapestre is kiterjesztettek, vagyis három hónapon keresztül újfent *országos fokozott ellenőrzés* volt érvényben „a közrend és a közbiztonság fenntartása, a jogsértő cselekmények elkövetésének megelőzése, felderítése, illetve megszakítása érdekében”.⁵³

Jelenleg, 2021. március 7-től 2021. szeptember 6-ig *három megyére* (Bács-Kiskun, Csongrád-Csanád és Győr-Moson-Sopron megyék) vonatkozóan rendelt el fokozott ellenőrzést az országos rendőrfőkapitány.⁵⁴

Kiemelendőnek tartjuk, hogy egy további megyére – *Szabolcs-Szatmár-Bereg megye teljes területére* – a megyei rendőrfőkapitány 2021. március 7-től június 30-ig, *közel négy hónapig tartó* fokozott ellenőrzést rendelt el, melyre mindeztidig nem volt példa.⁵⁵

3.1.4. A fokozott ellenőrzés magyarországi szabályozását és elrendelésének gyakorlatát az Emberi Jogok Európai Bírósága (Bíróság) is elemezte.

A Bíróság a *Víg kontra Magyarország ügyben*, 2021. január 14-én hozott ítéletében azt vizsgálta, hogy az országos rendőrfőkapitány által 2013. január 16. és május 31. között, az egész ország területére elrendelt fokozott ellenőrzés sértette-e a kérelmezőnek az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezményben (Egyezmény) foglalt szabadsághoz és biztonsághoz, a magán- és családi élet tiszteletben tartásához, valamint a hatékony jogorvoslathoz való jogát.⁵⁶

A kérelmező szerint a rendőrség azon jogosultsága, hogy a fokozott ellenőrzés keretében bárkit igazoltathasson és bárkinek a ruházatát átvizsgálhassa, *beavatkozást jelentett a magánszféra tiszteletben tartásához való jogába*,⁵⁷ különös tekintettel arra, hogy a minden alap nélkül végrehajtott intézkedések alkalmasak voltak az emberi méltóságának megsértésére, az intézkedés során pedig a személyes adatait is rögzítették. Álláspontja szerint vitatható, hogy a fokozott ellenőrzések legitim célt szolgálnak, a vonatkozó rendelkezések ugyanis olyan tágran értelmezhetőek, hogy a felsorolt előfeltételek fennállása gyakorlatilag bármely adott

<http://www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/kozrendvedelem/fokozott-ellenorzes-37>

<http://www.police.hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/kozrendvedelem/fokozott-ellenorzes-36>

<http://www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/kozrendvedelem/fokozott-ellenorzes-35>

<http://www.police.hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/kozlekedesrendeszet/fokozott-ellenorzes-5>

<http://www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/kozrendvedelem/fokozott-ellenorzes-34>

<http://www.police.hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/kozrendvedelem/fokozott-ellenorzes-32>

⁵¹ Az országos rendőrfőkapitány fokozott ellenőrzést rendelt el az ország több megyéjében (Baranya, Bács-Kiskun, Békés, Csongrád, Hajdú-Bihar, Somogy, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Zala).

<http://www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/szervezeti-hirek/fokozott-ellenorzes-0>

<http://www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/kozrendvedelem/fokozott-ellenorzes-41>

⁵² <http://www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/kozrendvedelem/fokozott-ellenorzes-42>

<http://www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/szervezeti-hirek/fokozott-ellenorzes-1>

⁵³ <http://www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/kozrendvedelem/fokozott-ellenorzes-46>

<http://www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/kozrendvedelem/fokozott-ellenorzes-43>

<http://www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/kozrendvedelem/fokozott-ellenorzes-47>

⁵⁴ <http://www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/kozrendvedelem/fokozott-ellenorzes-48>

⁵⁵ <http://www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/kozrendvedelem/fokozott-ellenorzes-szabolcs-szatmar-bereg-0>

⁵⁶ Case of Vig v. Hungary (Application no. 59648/13)
<https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22tabview%22:%7B%22document%22%7D%22itemid%22:%7B%22001-207362%22%7D%7D>

⁵⁷ Egyezmény 8. cikk 1. Mindenkinek joga van arra, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tiszteletben tartsák.

2. E jog gyakorlásába hatóság csak a törvényben meghatározott, olyan esetekben avatkozhat be, amikor az egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a közbiztonság vagy az ország gazdasági jóléte érdekében, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, avagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges.

pillanatban megállapítható. Amennyiben a fokozott ellenőrzést elrendelték, nem szükséges további, speciális ok (például bűncselekmény vagy szabálysértés elkövetésének gyanúja) az igazoltatás és a ruházátvizsgálás végrehajtására, ennél fogva a rendőri intézkedések jogszerűsége és arányossága sem kérdőjelezhető meg a jogorvoslati eljárás során. *A Kormány érdemben nem vitatta a kérelmező álláspontját.*⁵⁸

A Bíróság megállapította, hogy a fokozott ellenőrzés keretében végrehajtott igazoltatás és ruházátvizsgálás – amely intézkedésekre nyilvánosan kerül sor, és amelyeknek az érintettek (előállítás terhe mellett) bárhol és bármikor kötelesek magukat alávetni – *beavatkozást jelent a magánszféra tiszteletben tartásához való jogba.*⁵⁹ A beavatkozás „törvényességének” (joggal való összhangjának) kérdésében a Bíróság úgy foglalt állást, hogy *a törvényhozó elmulasztotta a fokozott ellenőrzés elrendelésére jogosult jogalkalmazó szervek hatalmát* – térben, időben, valamint az intézkedés arányossága, illetve céljának szükségessége tekintetében – *ténylegesen korlátozó szabályokat rögzíteni.*⁶⁰

A fokozott ellenőrzés elrendelésére, valamint az annak keretében végrehajtott rendőri intézkedésekre vonatkozó tényleges jogi korlátok és felülvizsgálati lehetőség hiányára tekintettel a Bíróság leszögezte, hogy a hazai jogban nem találhatóak olyan garanciák, amelyek megfelelő védelmet biztosítanak az egyének számára az önkényes beavatkozással szemben, ezért *megvalósult az Egyezmény 8. cikkének sérelme.*⁶¹

A kérelmező szerint a rendőri intézkedés sértette az Egyezmény 5. cikk (1) bekezdésében deklarált *szabadsághoz és biztonsághoz való jogát* is, amit a Kormány szintén nem vitatott érdemben.

A Bíróság leszögezte, hogy bár *a rendőri intézkedés* meglehetősen rövid ideig tartott, ezen időtartam alatt *a kérelmezőt teljesen megfosztották a szabadságától, és kénytelen volt magát az intézkedésnek alávetni*, különben előállíthaták volna a rendőrségre, és szabálysértési eljárást indíthattak volna ellene.⁶²

A kényszer eleme az Egyezmény szerinti szabadságtól való megfosztásra utal, ugyanakkor a már megállapított jogsértésre tekintettel a Bíróság nem tartotta szükségesnek az ügy ezen aspektusának önálló vizsgálatát.⁶³

3.1.5. A fent kifejtettekre tekintettel összességében *megállapítjuk, hogy a fokozott ellenőrzést elrendelő országos rendőr-főkapitányi határozatban foglaltak* – álláspontunk szerint mind formai, mind tartalmi szempontból – **jogállami aggályokat vetnek fel.**

A) Formai szempontból leszögezhető, hogy *az ált. számú, indokolással ellátott „határozati forma” nem megfelelő a fokozott ellenőrzés elrendelésére.*

⁵⁸ Vig v. Hungary (I. B. Merits 1. The parties' submissions) 44-48. pontok.

⁵⁹ A Bíróság ennek megerősítésére a *Gillan and Quinton v. United Kingdom* ügyre hivatkozott, melyet a 2. pontban ismertetünk.

⁶⁰ A Bíróság arra is felhívta a figyelmet, hogy az eljáró rendőr a bűncselekmény elkövetőjének elfogása vagy a közbiztonságot veszélyeztető cselekmény megelőzése érdekében elrendelt fokozott ellenőrzéssel érintett területen gyakorlatilag bárkit igazoltathat, és bárkinek átvizsgálhatja a ruházatát, nemcsak a bűncselekménnyel gyanúsítható személy(ek)e)t.

⁶¹ Vig v. Hungary (I. B. 2. The Court's assessment) 49-50., 54-58., 60-62. pontok.

⁶² Rtv. 19. § (1) A jogszabályi előírások végrehajtását szolgáló rendőri intézkedésnek – ha törvény vagy nemzetközi megállapodás másként nem rendelkezik – mindenki köteles magát alávetni, és a rendőr utasításának engedelmeskedni. A rendőri intézkedés során annak jogszerűsége nem vonható kétségbe, kivéve, ha a jogszerűtlenség mérlegelés nélkül, kétséget kizáróan megállapítható.

(2) A rendőr jogszerű intézkedésének való ellenszegülés esetén az e törvényben meghatározott intézkedések és kényszerítő eszközök alkalmazhatók.

Az ítéletben hivatkozott szabálysértési tényállást („Jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség”) 2016. december 31-én hatályon kívül helyezte a jogalkotó.

⁶³ Vig v. Hungary (II. B. The Court's assessment) 70-71. pontok.

A határozat meghozatala idején hatályos Ket., illetve az azt felváltó Ákr. szabályai szerint a hatóság döntései a határozat vagy a végzés lehetnek; a hatóság az ügy érdemében határozatot hoz.⁶⁴

Az Rtv. külön rögzíti, hogy mely ügyekben (pl. a rendőri intézkedések elleni panaszok elbírálásával kapcsolatban) hoz – jogorvoslattal megtámadható – közigazgatási határozatot az illetékes rendőri szerv.⁶⁵

A rendőri intézkedések közül kizárólag a „személyvédelmi és létesítménybiztosítási intézkedés” vonatkozásában írja elő a törvény, hogy „az intézkedés indokoltságáról, tartalmának jogszerűségéről az országos rendőrfőkapitány, valamint a terrorizmust elhárító szerv főigazgatója három munkanapon belül határozattal dönt. A határozatot a központi szerv, valamint a terrorizmust elhárító szerv honlapján közzé kell tenni”.⁶⁶

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) sem ad felhatalmazást az országos rendőrfőkapitány számára normatív határozat kiadására; csak normatív utasításban szabályozhatja az alárendelt szervek tevékenységét.⁶⁷

*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 fejtsék ki a tevékenységüket.*⁶⁸

A jogalkalmazó szervek nem választhatják meg tetszőlegesen a döntéseik formáját, kötvé vannak a jog által kijelölt eljárási keretekhez. A formai, eljárási garanciák biztosítják ugyanis az érintettek számára a jogalkalmazó szervek működésének kiszámíthatóságát és utólagos ellenőrizhetőségét, döntéseik (intézkedéseik) megtámadhatóságát.

Tekintettel arra, hogy a fokozott ellenőrzést elrendelő, részünkre megküldött országos rendőr-főkapitányi határozatok formája és szövegezése szó szerint megegyezik egymással, a megállapításaink a többi határozatra is érvényesek.

Megállapítható az is, hogy ezeket a határozatokat nem tették közzé a rendőrség honlapján vagy más módon, csupán egy-egy rövid közleményt jelentettek meg a fokozott ellenőrzés tényéről a rendőrség honlapján, melyek semmilyen jogszabályi hivatkozást nem tartalmaztak.

B) Tartalmi szempontból a fokozott ellenőrzés elrendelésére az Rtv. hatályba lépése óta az alábbi törvényi követelmények vonatkoznak:

Az **Rtv. 30. § (1) bekezdése két törvényes célt jelöl meg** az intézkedés jogalapjául: egyrészt *a bűncselekmény elkövetőjének elfogását és előállítását*, ami nyilvánvalóan egy már elkövetett, konkrét bűncselekményt feltételez, melyről a rendőrségnek tudomása van, és az elkövetőjét keresik; másrészt *a közbiztonságot veszélyeztető cselekmény vagy esemény megelőzését, megakadályozását*, melynek álláspontunk szerint – térben és időben – szintén konkretizálhatónak kell lennie.

⁶⁴ Ket. 71. § (1) bekezdés, Ákr. 80. § (1) bekezdés.

Ákr. 81. § (1) A döntés tartalmazza az eljáró hatóság, az ügyfelek és az ügy azonosításához szükséges minden adatot, a rendelkező részt – a hatóság döntésével, a szakhatóság állásfoglalásával, a jogorvoslat igénybevételével kapcsolatos tájékoztatással és a felmerült eljárási költséggel –, továbbá a megállapított tényállásra, a bizonyítékokra, a szakhatósági állásfoglalás indoklására, a mérlegelés és a döntés indokaira, valamint az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölésére is kiterjedő indokolást.

⁶⁵ Rtv. 93/B. § (3) bekezdés

A megbízhatósági vizsgálat keretében hozott határozatok esetén az ügyészi törvényességi felügyelet biztosított [Rtv. 7/C. § (4) bekezdés].

⁶⁶ Rtv. 46. § (5) bekezdés

⁶⁷ Jat. 23. § (4) c) Normatív utasításban szabályozhatja – az (1) bekezdés b) pontja szerinti központi államigazgatási szerv kivételével – a központi államigazgatási szerv vezetője a vezetése, az irányítása vagy a felügyelete alá tartozó szervek szervezetét és működését, valamint tevékenységét.

⁶⁸ 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

E megállapítást támasztja alá a **Független Rendészeti Panasztestület jogértelmezése** is: „A Testület már többször kifejtette, hogy a fokozott ellenőrzésre vonatkozó szabályozás akkor lehet alapjogi szempontból elfogadható, ha azt szűken értelmezzük, olyan módon, hogy az Rtv. 30. §-ában konkrét bűnelkövetőről és a közbiztonságot veszélyeztető, kellő konkrétsággal meghatározható cselekményről és eseményről, illetve annak közvetlen veszélyéről kell szónak lennie, továbbá a rendőri szerv vezetője csak a konkrétan meghatározható bűnelkövető elfogásához, illetve a konkrétan meghatározható közbiztonsági veszély megakadályozásához szükséges időre és helyszínre rendeli el a fokozott ellenőrzést. Csak ilyen feltételekkel indokolható a jogintézmény által biztosított széles körű háttérfelhatalmazás, nevezetesen az, hogy a fokozott ellenőrzés hatálya alatt a ténylegesen intézkedő rendőröknek már nem kell egyedileg mérlegelniük az intézkedés körülményeit: bárkit igazoltathatnak, aki az adott helyen tartózkodik, függetlenül attól, hogy személyes magatartásával okot ad-e erre.”⁶⁹

Az Rtv. 30. § (1) bekezdésében foglalt törvényi célok elérése érdekében – a rendőri szerv vezetője által konkrétan meghatározott nyilvános helyen vagy a közterület kijelölt részén – az oda belépő, illetve az ott tartózkodó személyek igazoltathatóak. Az Rtv. 30. § (2) bekezdése pedig azt is lehetővé teszi, hogy a rendőrség – kizárólag az (1) bekezdésben foglalt célok elérése érdekében – épületet, építményt, helyszínt, csomagot és járművet átvizsgálhasson. Ezen intézkedések között a ruházat átvizsgálása nem található meg.

A fokozott ellenőrzés által érintett nyilvános hely, illetve közterület fogalmát az Rtv. értelmező rendelkezései nem tartalmazzák, ugyanakkor megítélésünk szerint alapul vehetők a szabálysértésekről szóló 2012. évi II. törvény (Szabs. tv.) értelmező rendelkezései.⁷⁰

Az Rtv. 30. § (1) bekezdésének nyelvtani értelmezése szerint a fokozott ellenőrzéssel érintett – közterületnek nem tekinthető – nyilvános helyet (pl. üzlethelyiség, szórakozóhely) a rendőri szerv vezetőjének konkrétan meg kell határoznia, közterület esetén pedig ki kell jelölnie azt a részt, melyre a fokozott ellenőrzés vonatkozik, vagyis az nem terjedhet ki az ország területének az egészére.

Az Rtv. 30. § (3) bekezdése további három célt nevesít: a rendezvény, az esemény biztonságát, továbbá a közlekedés biztonságát, illetőleg a közterület rendjét veszélyeztető jogellenes cselekmény megelőzését, megakadályozását. A rendezvény és az esemény nyilvánvalóan konkrét, meghatározott rendezvényt, eseményt jelentenek; a közlekedés biztonsága, és főként a közterület rendje ugyanakkor olyan túlzottan általános megfogalmazás, ami – ahogy arra a Bíróság is rámutatott – túlságosan széles körű felhatalmazást ad a jogalkalmazó szervek számára.

A fokozott ellenőrzés országos elrendelését – a korábbi rendőrségi gyakorlatnak megfelelően, jellemzően ünnepi időszakokban (pl. húsvétkor), a közlekedés biztonságát országosan veszélyeztető jogellenes cselekmények megelőzése (többek között az ittas vezetők kiszűrése) érdekében⁷¹ – az Rtv. 30. § (3) bekezdése teszi lehetővé.⁷²

Az itt rögzített célok elérése érdekében különböző, szintén az Rtv. 30. § (3) bekezdésben felsorolt rendőri intézkedések foganatosíthatóak: a rendőri szerv vezetője által meghatározott

⁶⁹ A Független Rendészeti Panasztestület 41/2016. (II. 25.) számú állásfoglalása, IV. rész, 1. pont.

⁷⁰ Szabs. tv. 29. § (2) a) közterület a tulajdonos személyétől, illetve a tulajdonformától függetlenül minden olyan közhasználatra szolgáló terület, amely mindenki számára korlátozás nélkül vagy azonos feltételek mellett igénybe vehető, ideértve a közterületnek közútként szolgáló és a magánterületnek a közforgalom elől el nem zárt részét is; b) nyilvános hely a közterületnek nem tekinthető, mindenki számára nyitva álló hely.

⁷¹ „Józan Húsvét” A kampány ideje alatt fokozott rendőri jelenlétre kell számítani Magyarország közútjain.

A korábbi évek tapasztalatai alapján a húsvéti ünnepek ideje alatt a forgalom növekedésével kell számolni a közutakon. A rendőrség 2014. április 17-e és 2014. április 21-e közötti időszakban „Józan Húsvét” címmel országos kampányt hirdet. A fokozott ellenőrzés során a rendőrség kiemelt figyelmet fordít az ittas állapotban közlekedő, agresszív, szabályszegő gépjárművezetők forgalomból történő kiszűrésére, a cél a közlekedési balesetek megelőzése, a közlekedésben résztvevők biztonságérzetének növelése, valamint a zavartalan közlekedés biztosítása. Az ellenőrzés a gépjárművezetők mellett kiterjed a kerékpárosokra is. <http://www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/baleset-megelozes/aktualis/jozan-husvet>

⁷² Ebben az esetben a fokozott ellenőrzés keretében nyilvánvalóan közlekedésrendészeti intézkedéseket (Rtv. 44. §) is foganatosítanak.

területre belépő és az ott tartózkodó személyek ruházatát és járművét át lehet vizsgálni; az üzemeltető által előírt feltételek megtartását ellenőrizni lehet; a közbiztonságra veszélyt jelentő anyagokat, eszközöket le lehet foglalni, illetve meg lehet tiltani a rendezvény, esemény helyszínére való bevitelét.

A Szolgálati Szabályzat 26. § (1) bekezdése szerint „a fokozott ellenőrzés összehangolt és koncentrált rendőri szolgálati tevékenység, amelynek során a rendőrhatalóság illetékességi területét vagy annak egy részét lezárják, és az ott tartózkodókat igazoltatják”.⁷³

Álláspontunk szerint a rendeleti szintű megfogalmazás is *egyértelműen utal a fokozott ellenőrzés nyilvánvaló tér- és időbeli korlátozottságára*, hiszen az ország teljes területének a lezárása, egy összehangolt és koncentrált rendőri tevékenység végrehajtása még napokon keresztül is nehezen tartható fenn, nemhogy hónapokon, illetőleg éveken keresztül.

Az országos rendőr-főkapitányi határozat indokolásának első mondata szerint *a fokozott ellenőrzés elrendelésének célja „a jogsértő cselekmények elkövetésének megelőzése, felderítése, illetve megszakítása”*, ami csupán egy általános megfogalmazás, ezért nem felel meg a Rtv. 30. §-ában foglalt törvényi követelményeknek. A határozat csak az Rtv. 30. §-ára hivatkozik, így abból nem derül ki, hogy az Rtv. 30. § (1) vagy (3) bekezdése alapján, illetőleg azon belül is konkrétan milyen *törvényes célból* rendelték el a fokozott ellenőrzést.

Megítélésünk szerint a fokozott ellenőrzés elrendelésére vonatkozó jogorvoslat hiányában garanciális szempontból kiemelt jelentősége van annak, hogy az elrendelésre a jogszabályi keretek között – a már többször hivatkozott célhoz kötöttséget, valamint a tér- és időbeli korlátokat szem előtt tartva – kerüljön sor.

Mindezekre tekintettel megállapítjuk, hogy *az országos érvényű fokozott ellenőrzést elrendelő határozatok formai és tartalmi hiányosságaiból kifolyólag az országos rendőrfőkapitány eljárása visszásságot okozott a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével és a magánszféra tiszteletben tartásához való joggal összefüggésben.*

3.2. A másodfokú hatóság jogerős határozatában foglaltakra, kiemelten a panaszos mobiltelefonjának ellenőrzésére vonatkozó megállapítások

*A másodfokú hatóság a panaszos igazoltatásához vezető konkrét okot (a rendőrségi gépjármű láttán a panaszos feltűnően zavart/ideges viselkedését, stb.) az elsőfokú hatóság legelső, megsemmisített határozatában foglaltakkal szó szerint egyezően, az igazoltatás alapjául szolgáló tényként rögzítette, de azt további, a megismételt eljárás során beszerzett bizonyítékokkal (pl. rendőri tanúvallomásokkal) nem támasztotta alá.*⁷⁴

A panaszos mobiltelefonjának ellenőrzésével kapcsolatban a Testület az állásfoglalásában leszögezte, hogy az Rtv. 30. §-ának rendelkezései csak a közbiztonságra veszélyes tárgyak felkutatását teszik lehetővé, a mobiltelefon azonban semmiképp sem tekinthető ilyennek. A Testület arra is rámutatott, hogy a fokozott rendőri jelenlét szükségessé tevő körülmények – a kábítószer-birtoklással és kereskedelemmel összefüggő bűncselekmények – és a panaszos mobiltelefonjának ellenőrzése között nem állt fenn olyan közvetlen kapcsolat, ami indokoltá tette volna, hogy a telefont a körözési nyilvántartásban ellenőrizték. A Testület nem fogadta el a rendőrség állítását, miszerint a panaszos önként adta meg telefonja IMEI számát, mivel a telefon ellenőrzését rendőri felszólítás előzte meg, melynek a panaszos – az Rtv. 19. §-a értelmében – köteles volt eleget tenni.

Az Országos Rendőr-főkapitányság Rendészeti Főigazgatóság Közrendvédelmi Főosztályának vezetője a panaszosnak írt levelében egyértelműen kijelentette, hogy „fokozott ellenőrzés keretében a mobiltelefon adatainak megtekintése, valamint bárminemű, a

⁷³ A korábbi Szolgálati Szabályzatok is ugyanezt a megfogalmazást tartalmazták [3/1995 (III. 1.) BM rendelet 33. § (1) bekezdés, illetve 62/2007. (XII. 23.) IRM rendelet 39. § (1) bekezdés].

⁷⁴ Ezek a tanúvallomások nem állnak a rendelkezésünkre.

mobiltelefonnal kapcsolatos utasítás adása a rendőr részéről jogszerűtlen intézkedésnek minősül”.

A másodfokú határozatban ugyanakkor a mobiltelefon ellenőrzésével kapcsolatban – jogszabályi hivatkozás nélkül – mindössze azt rögzítették, hogy „a készüléknek – ahogy az igazoltatott személyeknek – a körözési információs rendszerben való ellenőrzése okán jogszabálysértést, illetve érdeksérelmet nem állapítottak meg, különös figyelemmel arra, hogy a készülék képezhetne volna bűncselekmény elkövetésének tárgyát, eszközt, melynek tisztázásához az ellenőrzés elengedhetetlenül szükséges volt.”

A Testület állásfoglalásában hivatkozott érveket, valamint az ORFK Közrendvédelmi Főosztályának vezetője által írt és a fellebbezéshez csatolt levélben foglaltakat a *másodfokú hatóság – indoklás nélkül – teljességgel figyelmen kívül hagyta.*

A másodfokú hatóság a telefonnak a körözési információs rendszerben való ellenőrzését az igazoltatott személyek hasonló ellenőrzésével állította párhuzamba. A *Szolgálati Szabályzat 25. § (1) bekezdése* szerint „az intézkedés során minden esetben ellenőrizni kell az igazoltatott személy és a bemutatott okmány adatait a Schengeni Információs Rendszerben, a körözési nyilvántartási rendszerben, valamint – szükség szerint – a személyi adat- és lakcímnilvántartásban vagy az okmány-nyilvántartásban.” *A mobiltelefon ellenőrzésére vonatkozóan ugyanakkor nincs ilyen jogszabályi előírás, vagyis a telefon ellenőrzése nem indokolható az igazoltatott személyek és okmányok adatainak ellenőrzésével; arra a fokozott ellenőrzés sem adhatott jogalapot.*

Mindezekre tekintettel megállapítjuk, hogy a panaszos mobiltelefonjának ellenőrzése kapcsán az intézkedést végrehajtó rendőri szerv eljárása visszásságot okozott a panaszos személyes adatainak védelméhez fűződő jogával összefüggésben.

A panaszt elbíráló másodfokú hatóság mulasztása pedig – azáltal, hogy a mobiltelefon ellenőrzésének jogszerűségére vonatkozó döntését nem alapozta meg, illetőleg indokolás nélkül figyelmen kívül hagyta a jogsértést alátámasztó érveket – a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

3.3. A fokozott ellenőrzés és az „etnikai profilalkotás” összefüggésére vonatkozó megállapítások

Az *Emberi Jogok Európai Bírósága* a *Gillan and Quinton kontra Egyesült Királyság ügyben*, 2010. január 12-én hozott ítéletében a magyarországihoz hasonló – a Terrorizmusról szóló törvényben foglalt – szabályozást vizsgálta, melynek vitatott szakasza alapján kiadott felhatalmazás lehetővé tette, hogy a rendőrök meghatározott területen járművet, illetve gyalogost állítsanak meg és vizsgáljanak át.⁷⁵ A Bíróság ebben az ügyben is megállapította az Egyezmény 8. cikkének a megsértését, valamint – az Igazságügyi Minisztérium statisztikai adatai alapján – arra a következtetésre jutott, hogy *a rendőröknek adott túl széles körű felhatalmazás az önkényes eljárás valós veszélyét hordozza a különböző etnikai csoportok tekintetében is.* Noha az ügy nem érintett fekete vagy ázsiai származású kérelmezőket, fennáll a közvetlen (valódi) veszélye annak, hogy az *intézkedéseket diszkriminatívan alkalmazzák ezen csoportba tartozó személyekkel szemben.*⁷⁶

Az *Európai Unió Alapjogi Ügynöksége* (FRA) – Magyarországot érintően is – vizsgálta a rendőri igazoltatások és a kisebbségek kapcsolatát, melyről 2010 októberében két jelentést adott ki „Útmutató a hatékonyabb rendfenntartás felé – A megkülönböztető etnikai profilalkotás megértése és megelőzése”, valamint „Fókuszban az adatok – Rendőri igazoltatások és kisebbségek” címmel.

⁷⁵ Case of Gillan and Quinton v. the United Kingdom (Application no. 4158/05)

<https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22appno%22:%5B%224158/05%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-96585%22%5D}>

⁷⁶ Gillan and Quinton v. the United Kingdom (II. B. 2. b.) 85. pont.

Az *Egyesült Királyságban* anonimizált módon gyűjtik a rendőri igazoltatásokkal és az igazoltatott személyek etnikai hovatartozásával kapcsolatos adatokat, és az ez alapján készült statisztikák nyilvánosan hozzáférhetőek.

Az „Útmutató” a kutatási adatok alapján részletesen foglalkozik az etnikai profilalkotás és a hatékony rendfenntartás összefüggéseivel, az igazoltatások hatékonyságát mutató „találati arányokat” is elemezve.

A *Rasszizmus és Intolerancia Elleni Európai Bizottság* (ECRI) 2007. június 29-én elfogadott, a *rasszizmus és a faji megkülönböztetés ellen a rendfenntartás területén folytatott küzdelemről szóló 11. számú általános ajánlásának* (Ajánlás) magyarázata kifejezetten hangsúlyozza, hogy az etnikai alapú kiválasztásról folytatott kutatások száma nagyon alacsony az Európa Tanács tagállamaiban. Az ECRI véleménye szerint ezek az ismeretbeli hiányosságok lényegében lehetővé teszik az etnikai alapú kiválasztás gyakorlatának akadálytalan továbbélését, és különleges biztonsági körülmények közötti felerősödését.⁷⁷

Az Ajánlás javasolja a tagállamoknak az „*etnikai alapú kiválasztás*” (racial profiling) *definiálását és törvényben való megtiltását*.⁷⁸ Ezt követően javasolja, hogy a tagállamok folytassanak kutatásokat az etnikai alapú kiválasztásról, továbbá az ilyen gyakorlat azonosítása céljából *monitorozzák a rendőrség munkáját*; vezessék be a megalapozott gyanú kritériumát, mely szerint az ellenőrzéssel, megfigyeléssel és nyomozással kapcsolatos tevékenységek csak objektív kritériumokon alapuló gyanú alapján végezhetőek; valamint nyújtsanak képzést a rendőröknek az etnikai alapú kiválasztásról, és a megalapozott gyanú kritériumának alkalmazásáról.⁷⁹

Az Ajánlás azt is tartalmazza, hogy *képezzék a rendőröket* egy sokszínű társadalomban végzett rendfenntartó tevékenység ellátására; vegyenek rendőrségi állományba alulreprezentált kisebbségi csoportokhoz tartozó személyeket; valamint teremtsék meg a rendőrség és a kisebbségi csoportok tagjai közötti párbeszéd és együttműködés kereteit.⁸⁰

Mindezekre tekintettel álláspontunk szerint az etnikai profilalkotás problémájával való foglalkozás Magyarország esetén sem kerülhető meg a vonatkozó adatok, illetve kutatások hiányára való hivatkozással, ugyanis a jelenség figyelmen kívül hagyása *az egyenlő bánásmód követelménye megsértésének közvetlen veszélyével járhat, és hátrányos megkülönböztetést eredményezhet a roma nemzetiségű személyek vonatkozásában*.

3.4. A panaszos személyazonosító adatainak az igazoltatása során történő rögzítésére vonatkozó megállapítások

A személyazonosító adatok igazoltatás során történő rögzítésére a következő jogszabályi rendelkezések vonatkoznak:

Rtv. 24. § (4) A rendőrt a jogainak érvényesítése végett bárki felkérheti más személy igazoltatására. Ha az igazoltatást kérő valószínűsíti, hogy az igazoltatáshoz jogos érdeke fűződik, és a személyazonosságát igazolja, a rendőr a kérést teljesíti. Az igazoltatott adatait – a 24/A. § (1) bekezdésében foglaltakat kivéve – a rendőrkapitányság adja ki az igazoltatást kérőnek, ha az adatokhoz fűződő jogosultságát hitelt érdemlően igazolja.⁸¹

⁷⁷ http://www.europatanacs.hu/pdf/ECRI_11.pdf (Az Ajánlás 2. pontjához fűzött magyarázó jegyzet 40. pontja)

⁷⁸ Az Ajánlás 1. pontja szerint az *etnikai alapú kiválasztás* „az olyan ismérvek, mint a faj, a bőrszín, a nyelv, a vallás, a nemzetiség vagy a nemzeti, etnikai származás objektíven és ésszerűen nem igazolható alkalmazása a rendőrök ellenőrző, megfigyelő vagy nyomozati tevékenysége során.” Ezen ismérvek alkalmazása akkor nem objektív és ésszerű, ha nem követ jogszzerű célt, vagy nincs ésszerű kapcsolat a használt eszközök és az elérni kívánt cél között.

⁷⁹ Ajánlás I. 2., 3. és 4. pontok

⁸⁰ Ajánlás IV. 16., 17. és 18. pontok. Az Ajánlás 16. és 18. pontjaiban foglaltak gyakorlati megvalósulását elősegítheti a 27/2011. (XII. 30.) ORFK utasítás a multikulturális környezetben végrehajtott rendőri intézkedésekről, illetve a 22/2011. (X. 21.) ORFK utasítás az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv és a roma kisebbségi önkormányzatok közötti együttműködésről, kapcsolattartásról.

⁸¹ 24. § (5) Ha az igazoltatást kérő az igazoltatást követő 8 napon belül az adatok kiadását nem kéri, vagy a jogosultságát nem igazolja, az igazoltatottak a (4) bekezdés alapján felvett adatait meg kell semmisíteni.

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

a) igazoltathatja azt, akinek a személyazonosságát a közrend, a közbiztonság védelme érdekében, bűnmegelőzési vagy bűnüldözési célból, a tartózkodása jogszerűségének megállapítása céljából, közlekedésrendészeti ellenőrzés során, továbbá az igazoltatott vagy más természetes, illetve jogi személy és egyéb szervezet jogainak védelme érdekében kell megállapítani,

b) az igazoltatott személyt lakcímének, tartózkodási helyének – az igazoltatott választása szerint – a lakcímet igazoló hatósági igazolvánnyal vagy más alkalmas dokumentummal történő igazolására, vagy a lakcímre, tartózkodási helyre vonatkozó nyilatkozattételre kérheti fel.

(3) Ha további intézkedéshez, eljáráshoz szükséges, vagy egyéb körülmények ezt indokolják, az igazoltatás során rögzíteni kell az igazoltatott személyazonosító adatait, az igazolvány sorozatát és számát, az igazoltatás helyét, idejét és okát, valamint – az (1) bekezdés b) pontjában meghatározott felkérés teljesítése esetén – az igazoltatott személy lakóhelyét, tartózkodási helyét.

(8) E § alkalmazásában személyazonosító adaton az érintett személy nevét, születési helyét, születési idejét és anyja születési családi és utónevét kell érteni.

Szolgálati Szabályzat 25. § (1) Az igazoltatás során a rendőr elkéri az igazoltatott személyazonosító igazolványát vagy egyéb, a személyazonosságot hitelt érdemlően igazoló okmányát. Ha az okmány valódisága vagy az igazoltatott személyazonossága kétséges, a rendőr ellenőrző kérdéseket tehet fel, felszólítja az igazoltatott személyt adatainak bemondására, a bemondott adatokat az okmánnyal összehasonlítja. Az intézkedés során minden esetben ellenőrizni kell az igazoltatott személy és a bemutatott okmány adatait a Schengeni Információs Rendszerben, a körözési nyilvántartási rendszerben, valamint – szükség szerint – a személyi adat- és lakcím-nyilvántartásban vagy az okmány-nyilvántartásban.

(2) Az igazoltatás során meg kell állapítani az igazoltatott személyazonosságát, és – akinél ez a további intézkedéshez, eljáráshoz szükséges, vagy egyéb körülmények ezt indokolják – az igazoltató lapon rögzíteni kell az igazoltatottnak az Rtv. 29. § (8) bekezdése szerinti személyazonosító adatait, az igazolványának sorozatát és számát, valamint az igazoltatás helyét, idejét és okát.⁸²

Az Rtv. 29. § (3) bekezdése szerint *csak akkor kell az igazoltatott személyazonosító adatait és egyéb adatokat is rögzíteni, ha az „további intézkedéshez, eljáráshoz szükséges, vagy egyéb körülmények ezt indokolják”*. A Szolgálati Szabályzat 25. § (2) bekezdése ezzel összhangban szintén azt írja elő, hogy *az igazoltató lapon* abban az esetben *kell rögzíteni* az igazoltatott személyazonosító adatait és további adatokat, akinél ez a további intézkedéshez, eljáráshoz szükséges, vagy egyéb körülmények ezt indokolják.

A Szolgálati Szabályzat 25. § (1) bekezdése ugyanakkor *minden igazoltatás esetén, kötelező jelleggel írja elő az igazoltatott személy és a bemutatott okmány adatainak ellenőrzését* a háttérnyilvántartásokban. Miután az adatbázis lekérdezéseket dokumentálni szükséges, *a jelenlegi gyakorlat szerint minden igazoltatásról ún. RK lapot töltenek ki, vagyis olyankor is sor kerül az adatok rögzítésére, amikor az további intézkedéshez, eljáráshoz nem szükséges*.

A panaszos ügyében megállapítható, hogy a Repülőtéri Rendőr Igazgatóság készített egy listát, mely az aznap igazoltatott személyek nevét, magyar állampolgárok esetén pedig az anyjuk nevét és a lakóhelyüket is tartalmazta, vagyis minden egyes igazoltatott személy adatait rögzítették. A panaszos esetén egyértelműen kijelenthető, hogy további intézkedést, eljárást nem indítottak vele szemben, továbbá a rendelkezésünkre álló információk szerint „egyéb körülmény” sem merült fel, amely az adatai rögzítését indokolta volna.

(6) Az adatok kiadásáról az igazoltatott személyt írásban értesíteni kell. Az értesítésben közölni kell az igazoltatást kérő igényének indokait. Ha az igazoltatott kéri, az igazoltatást kérő személyazonosító adatait vele közölni kell.

⁸² 25. § (3) Az Rtv. 24. § (4) bekezdésében meghatározott intézkedéskor a rendőr a szolgálat befejezését követően haladéktalanul írásos jelentést tesz, amely tartalmazza az igazoltatással érintett személynek az Rtv. 29. § (8) bekezdése szerinti személyazonosító adatait.

A *Független Rendészeti Panasztestület 2008-2010. évi beszámolója* szerint a Testület megállapította, hogy a Szolgálati Szabályzat kötelező adatellenőrzést előíró rendelkezéséből kifolyólag minden igazoltatás szükségszerűen – az érintett adatainak helyszíni ellenőrzésén túlmutató – adatkezeléssel is jár, emiatt kell az elektronikus lekérdezéseket dokumentálni, ami viszont szükségessé teszi az igazoltató (RK) lap kitöltését, és olyan általános gyakorlathoz vezet, ami teljesen kiüresíti az Rtv. 29. § (3) bekezdésében foglaltakat. A Testület álláspontja szerint ezért *a Szolgálati Szabályzat olyan módosítására lenne szükség, ami az igazoltatott személy további ellenőrzését csak indokolt esetben, nem pedig kötelező jelleggel írja elő.*

Indokoltnak tartotta a Testület megfontolni a rendőrség által használt – de más szerv kezelésében levő – adatbázisok olyan átalakítását, melynek eredményeként maga a rendszer rögzítené az adatot lekérdező személyre és a lekérdezés céljára vonatkozó információkat. Ezáltal az adatlekérdezéssel kapcsolatos minden körülmény visszakereshetővé válna magából az elektronikus rendszerből, szükségtelenné téve a többszörös adatrögzítést, és a külön rendszeresített, papíralapú rendőrségi nyilvántartást.

A Testület leszögezte, hogy *a jelenlegi helyzet összhatását tekintve a szükségesnél nagyobb számú adatrögzítést eredményez, így sérti az állampolgárok személyes adatok védelméhez fűződő jogát.*⁸³

A *Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnöke* rámutatott, hogy miután az RK lap csak korlátozottan alkalmas az igazoltatás során végzett adatkezelés adatvédelmi követelményeknek megfelelő dokumentálására, *indokolt lenne minél előbb kiváltani egy olyan, informatikai támogatással végzett dokumentálási módra, amely valamennyi, az igazoltatás és a lekérdezések dokumentálásához szükséges adatot rögzíti (de többet nem); a papír alapú dokumentálásnál kevésbé időigényes, ezért rövidebb ideig tarthatja fel az igazoltatott állampolgárokat; továbbá kevesebb adminisztratív terhet ró az intézkedő rendőrré.*

A fentiek megvalósítása esetén célszerű lenne kiegészíteni az igazoltatás részletszabályait azzal, hogy *a rendőr az igazoltatást követően állítson ki egy írásos igazolást az intézkedésről, az annak során végzett adatkezelésről és a jogorvoslati lehetőségekről, amit adjon át az érintettnek. Ez a javaslat a Független Rendészeti Panasztestület több éves beszámolójában is olvasható, és a NAIH elnöke is támogatja, ugyanis az intézkedés alá vont személy proaktív, írásbeli tájékoztatása segíti az érintett tájékozódási és hozzáférési jogának érvényesülését.*

Mindezekre tekintettel megállapítjuk, hogy a további intézkedéssel, eljárással nem érintett panaszos személyazonosító adatainak rögzítése folytán a rendőri szerv eljárása visszásságot okozott a panaszos személyes adatainak védelméhez fűződő jogaival összefüggésben.

IV. Összegzés

1. A fokozott ellenőrzések elrendelése, annak tér- és időbeli hatálya közvetlenül érintheti az adott területen, adott időben tartózkodó személyek alapvető jogait, hiszen bármikor – pusztán a fokozott ellenőrzés ténye alapján is – sor kerülhet az igazoltatásukra, vagy akár a ruházatuk (járművük) átvizsgálására, ezért kiemelten fontosnak tartjuk a garanciális törvényi feltételek betartását, valamint az érintettek megfelelő, előzetes tájékoztatását.

Fokozott ellenőrzés hiányában ugyanis az igazoltatott személy ruházatának, járművének átvizsgálására csak akkor kerülhet sor, ha azt a személyazonosság megállapítása, a közrendet, a közbiztonságot fenyegető veszély elhárítása, bűncselekmény vagy szabálysértés

⁸³ A Testület 2008-2010. évi beszámolója, 80-81. o. <https://www.parlament.hu/irom39/05033/05033.pdf>

elkövetésének gyanúja szükségessé teszi;⁸⁴ továbbá akkor, ha az érintettel szemben személyi szabadságot korlátozó intézkedést foganatosítanak.⁸⁵

A panaszos igazoltatásának és ruházata átvizsgálásának jogalapját képező, országos érvényű fokozott ellenőrzést elrendelő országos rendőr-főkapitányi határozatok álláspontunk szerint – mind formai, mind tartalmi szempontból – jogállami aggályokat vetnek fel, ezért a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével és a magánszféra tiszteletben tartásához való joggal összefüggő visszásságot állapítottunk meg.

2. A panaszos mobiltelefonjának ellenőrzése tekintetében megállapítottuk, hogy a telefon ellenőrzése nem indokolható az igazoltatott személyek és okmányok adatainak ellenőrzésével; arra a fokozott ellenőrzés sem adhatott jogalapot.

Megállapítottuk, hogy az intézkedést végrehajtó rendőri szerv eljárása visszásságot okozott a panaszos személyes adatok védelméhez fűződő jogával összefüggésben; a panaszt elbíráló másodfokú hatóság mulasztása pedig – azáltal, hogy a mobiltelefon ellenőrzésének jogszerűségére vonatkozó döntését nem alapozta meg, illetőleg indokolás nélkül figyelmen kívül hagyta a jogsértést alátámasztó érveket – a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

3. A fokozott ellenőrzés és az „etnikai profilalkotás” összefüggése kapcsán ismertettük az Emberi Jogok Európai Bíróságának vonatkozó döntését, az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének kutatásait, valamint a Rasszizmus és Intolerancia Elleni Európai Bizottság ajánlását, melyek alapján leszögeztük, hogy álláspontunk szerint az etnikai profilalkotás problémájával való foglalkozás Magyarország esetén sem kerülhető meg.

4. Végezetül – a Független Rendészeti Panasztestület korábbi megállapításaira és a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnökének álláspontjára figyelemmel – azt is megállapítottuk, hogy a további intézkedéssel, eljárással nem érintett panaszos személyazonosító adatainak rögzítése folytán a rendőri szerv eljárása visszásságot okozott a panaszos személyes adatainak védelméhez fűződő jogával összefüggésben.

Intézkedések

A jelentésünkben megállapított, alapvető jogokkal összefüggő visszásságok megszüntetése és jövőbeni megelőzése érdekében:

- 1. Tekintettel arra, hogy a feltárt visszásságok a jogi szabályozás hiányosságára is visszavezethetőek, az Ajbt. 37. §-a alapján megfontolásra javasoljuk a belügyminiszternek, hogy vizsgálja felül a fokozott ellenőrzés Rtv.-ben foglalt szabályait, és – az Emberi Jogok Európai Bíróságának a vizsgálat érdemi megállapításai 1.4. pontjában ismertetett döntésére is figyelemmel – kezdeményezze a szabályozás módosítását.**
- 2. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérjük az országos rendőrfőkapitányt, hogy – a vizsgálat érdemi megállapításai 1.5. pontjában kifejtett szempontokra figyelemmel, a vonatkozó jogszabályokat szem előtt tartva – vizsgálja felül a fokozott ellenőrzések**

⁸⁴ Rtv. 29. § (6) bekezdés

⁸⁵ Rtv. 31. § (1) bekezdés Ebben az esetben az érintett személy ruházatát a rendőr kizárólag a támadásra vagy az önvészély okozására alkalmas tárgy elvétele végett, előzetes figyelmeztetés után vizsgálhatja át.

elrendelésének gyakorlatát; továbbá fokozott ellenőrzések elrendelése esetén a jövőben fordítson kiemelt figyelmet az érintettek megfelelő – jogaikra és kötelességeikre is kiterjedő – tájékoztatására.

3. Az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján ajánlást teszünk az országos rendőrfőkapitánynak, intézkedjen, hogy az irányítása alá tartozó rendőri szervek a mobiltelefonok ellenőrzése során a jogszabályi előírásokat betartva járjanak el, a telefon átadására, bemutatására ne adjanak jogszerűtlen utasítást az intézkedés alá vont személyeknek.
4. Az egyenlő bánásmód követelményét érintő visszásság veszélyének jövőbeni elkerülése érdekében az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérjük az országos rendőrfőkapitányt, hogy ismertesse – a vizsgálat érdemi megállapításainak 3. pontjában hivatkozott – az *ECRI 11. sz. általános ajánlásában kifejezetten a rendőri szervek számára megfogalmazott javaslatok végrehajtása érdekében megtett, illetve tervezett intézkedéseit.*
5. Az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján ajánlást teszünk az országos rendőrfőkapitánynak, hogy dolgozzon ki konkrét javaslatokat, intézkedéseket a – vizsgálat érdemi megállapításainak 4. pontjában bemutatott – szükségesnél nagyobb számú adatrögzítést eredményező gyakorlat megszüntetésére, valamint az igazoltatások során történő adatkezelésnek az RK lap kiváltásával történő dokumentálására, továbbá az érintettek számára az igazoltatásról, az adatkezelésről és a jogorvoslatról szóló igazolás kiadására.

Jelentésünket az Ajbt. 36. §-a alapján megküldjük a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnökének, valamint – tájékoztatás és figyelemfelhívás céljából – az igazságügyi miniszternek is.

Budapest, 2021. elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos

Dr. Szalayné Dr. Sándor Erzsébet