



MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

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

1242 Budapest, Pf 317.

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

helsinki@helsinki.hu

www.helsinki.hu

A MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG MEGJEGYZÉSEI A RENDŐRSÉGI TÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSÁNAK 2005. NOVEMBERI TERVEZETÉHEZ

2005. DECEMBER 20.

A Magyar Helsinki Bizottság (MHB) véleménye szerint a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) tervezett módosítása jó alkalmat nyújt arra, hogy a jogszabálynak a jogvédő szervezetek működése során tapasztalt hiányosságait is számba vegye, és kiküszöbölje a jogalkotó.

A tervezett módosítással nem érintett kérdések

A bűncselekmény gyanúja miatt előállított személy meghallgatása

Tekintettel arra, hogy ezt a kérdést a tervezett módosítások nem érintik, az általános megjegyzések között térünk ki a bűncselekmény gyanúja miatt előállított személyek problémájára, amelyet nem csak az MHB, hanem több rendőri szerv is észlelt már.

AZ Rtv. 33. § (2) bekezdésének értelmében a rendőr a közbiztonság érdekében a hatóság vagy az illetékes szerv elé állíthatja azt, aki bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható. Ugyanakkor a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.) 6. § (2) bekezdése szerint büntetőeljárás csak bűncselekmény gyanúja alapján, és csak az ellen indítható, akit bűncselekmény **megalapozott** gyanúja terhel. Ez azt jelenti, hogy amennyiben a rendőr bűncselekmény egyszerű (tehát a megalapozottnál gyengébb) gyanúja alapján előállít valakit, akkor (hacsak az előállítás során valamilyen a gyanút a megalapozottságig erősítő – pl. tárgyi – bizonyíték elő nem kerül) büntetőeljárás nem indítható ellene.

Ez egyúttal azt is jelenti, hogy nincs olyan eljárás, amelynek keretében az előállított személyt a bűncselekmény vonatkozásában meg lehetne hallgatni. Az az időnként követett gyakorlat, hogy az ilyen személyeket államigazgatási (közigazgatási) eljárásban hallgatják meg, nyilvánvalóan nem jogszerű, hiszen a bűncselekmény gyanúja miatt előállított személy és a rendőrség között közigazgatási jogviszony nem jön létre. Jogszerűtlen lenne az így foganatosított meghallgatás anyagát az esetleges későbbi büntetőeljárásban felhasználni azért is, mert egy államigazgatási eljárási szabályok alapján lefolytatott meghallgatásban nem érvényesülnek a büntetőeljárás garanciái, a meghallgatás jegyzőkönyve tehát nem vehető figyelembe bizonyítékként. Ugyancsak a garanciális szabályok megsértése miatt egyértelműen jogellenes az is, ha ismeretlen tettes ellen indít a rendőrség eljárást, és a bűncselekmény gyanúja miatt előállított személyt tanúként hallgatja meg mielőtt formálisan is meggyanúsítja az adott cselekménnyel. (Dr. Barta Erika, a Budapesti Rendőr-főkapitányság hivatalmazója egy az MHB ügyvédje által benyújtott rendőrségi panasz során elismerte: „az eljáró nyomozó hatóság a hasonló esetekben – megfelelő jogi szabályozás hiányában – nehéz helyzetben van a jogszerű és célszerű eljárási cselekmények megválasztásánál. A bűncselekmény gyanúja miatt előállított személy meghallgatására szükség van, ugyanakkor nincs és nem indítható olyan eljárás, amelynek keretében az megtehető lenne“.)

Mivel tehát nincs ilyen eljárás, valójában a hatályos szabályok értelmében a rendőrség az adott személy vonatkozásában nem tehet semmit, ami a feltételezett bűncselekmény feltárását szolgálná.



MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

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

1242 Budapest, Pf 317.

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

helsinki@helsinki.hu

www.helsinki.hu

Ezért abban az esetben, ha az előállítással párhuzamosan foganatosított egyéb cselekményektől (pl. tárgyi bizonyítékok felkutatása, sértett meghallgatása stb.) nem remélhető eredmény, akkor az előállított személyt rögtön el is kell engedni, hiszen az előállítással a személyes szabadság csak a szükséges ideig korlátozható.

Ennek az anomáliának az orvoslása elengedhetetlenül fontos a törvény módosítása során.

Tájékoztatás az előállítás okáról

Az Rtv. hatályos 33. § (4) bekezdése szerint az előállítottat szóban vagy írásban az előállítás okáról tájékoztatni kell, és az előállítás időtartamáról részére igazolást kell kiállítani. Megítélésünk szerint az előállítás kellően súlyos szabadságkorlátozás ahhoz, hogy az okaira vonatkozó tájékoztatás írásbeliségét minden esetben megkövetelje a jogalkotó. Az MHB gyakorlatában sokszor előfordul, hogy a hozzánk forduló panaszosok azt állítják: semmilyen tájékoztatást nem kaptak arról, hogy miért állítják elő őket. Az eljáró rendőrök ilyenkor minden esetben arra hivatkoznak, hogy szóban tájékoztatták az intézkedés alá vont személyeket, a panaszeljáráásban pedig rendszeresen azt a választ kapjuk a panaszt vizsgáló rendőri szervtől, hogy a kérdés eldöntésére kívülálló tanúk hiányában nincs mód. Ezért javasoljuk, hogy a 33. § (4) bekezdéséből a szóbeli tájékoztatás lehetőségét törölje a jogalkotó.

33. § (4) Az előállítottat az előállítás okáról **[szóban vagy]** írásban tájékoztatni kell, és az előállítás időtartamáról részére igazolást kell kiállítani.

Az igazoltatás adatvédelmi vonatkozásai

A Szolgálati Szabályzat [3/1995. (III. 1.) BM rendelet] 32. § (2) bekezdése a következőképpen szól: *Az igazoltatás során meg kell állapítani a személy azonosságát, és igazoltató lapon rögzíteni kell annak a személynek az adatait, akinél ez a további intézkedéshez, eljáráshoz szükséges, vagy egyéb körülmények ezt indokolják.* A rendelet ezen rendelkezése adatkezelési kötelezettséget ír elő a az igazoltatást végző rendőr számára, ami azonban aggályos annak fényében, hogy a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 3. § (1) bekezdése szerint személyes adat akkor kezelhető, ha az érintett ehhez hozzájárul, vagy azt törvény – vagy törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben – helyi önkormányzat rendelete elrendeli. Mint látható, adatkezelési kötelezettséget előírni, és ezzel adatkezelésre jogszerű lehetőséget teremteni miniszteri rendeletben nincs törvényes lehetőség, az Rtv. felhatalmazó rendelkezési között, a Szolgálati Szabályzattal kapcsolatosan adatkezelési vonatkozású felhatalmazás nincs is. (Az adatvédelmi törvény 2. § 9. pontja alapján az adatfelvétel, adatrögzítés adatkezelésnek minősül.)

Az nem vitás, hogy az Rtv. 84. § p) pontja tartalmazza azt a rendelkezést, hogy a rendőrség az Rtv.-ben meghatározott bűnüldözési feladatnak ellátása érdekében az igazoltatás és a körözési ellenőrzés során kezelheti bűncselekmény és szabálysértés megelőzése céljából rögzített adatokat az igazoltatás, ellenőrzés időpontjától számított 2 évig. Azonban az idézett szabályok összevetéséből két alapvető probléma is fakad.

Egyrészt különbség van az Rtv. és a rendelet között a tekintetben, hogy milyen széles körben teszik lehetővé az adatkezelést az igazoltatással kapcsolatban. Ugyanis a rendelet szerint bármilyen körülmény indokolhatja az adatkezelés szükségességét, míg a törvény csak a bűncselekmény vagy szabálysértés megelőzése céljával kapcsolatos adatkezelésről szól az idézett pontban. Másrészt a törvény *expressis verbis* nem is szól arról, hogy igazoltatás során adatot lehet rögzíteni, csak a már



MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

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

1242 Budapest, Pf 317.

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

helsinki@helsinki.hu

www.helsinki.hu

rögzített adatok 2 évig történő kezelésének lehetőségét teremti meg. Ezért nem mondható, hogy a rendelet csak a törvényi rendelkezést ismétli meg, avagy bontja ki, amely esetben nem lenne probléma az a rendeleti szintű szabályozás.

Másrészt a rendelet szövegezése nem tesz eleget annak az alkotmányos követelményt törvényi szinten rögzítő előírásnak sem, hogy személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet, s csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas. (Adatvédelmi törvény 5. §) Ugyanis ha bármilyen körülmény indokolhatja az adatkezelést, akkor nem szűkítjük le az adatkezelésre célját a rendőrség bűnüldözési feladatainak ellátásához szükséges mértékben. Azt a megszorítást, amit az Rtv. a célhoz kötöttség tekintetében megtesz, tartalmaznia kell a rendeletnek is ahhoz, hogy alkotmányos legyen. Természetesen utóbbi előfeltétele, hogy a rendelet nem terjeszkedik túl az Rtv. keretein. Minderre márt csak azért is szükség lenne, mert ismereteink szerint évente több mint egymillió RK-lap készül, ami bizonyosan nem felel meg az idézett alkotmányos követelményeknek.

3. § (igazoltatás)

Az MHB üdvözlöi a jogalkotó azon törekvését, hogy konkrét célhoz kösse az igazoltatás lehetőségét. A tényleges gyakorlatot ismerve azonban valószínűsíthető, hogy a javasolt módosítás sem biztosítja, hogy az eljáró rendőrök az egyedi esetekben az igazoltatás konkrét okát megjelöljék. Feltehető, hogy valamely konkrét igazoltatás okát firtató kérdésre és/vagy panaszra a 29. § új (1) bekezdésében található felsorolás valamelyik tétele lesz a válasz (tehát például az, hogy az intézkedés alá vont személy igazoltatására a közrend érdekében volt szükség), anélkül, hogy kiderülne, az adott esetben miért tette a közrend védelme szükségessé az eljárás alá vont személy személyazonosságának megállapítását.

Ezt a problémát úgy látjuk megoldhatónak, hogy az (1) bekezdés a javasolt szöveggel módosul (azzal a különbséggel, hogy a jogi személyiséggel nem rendelkező jogalanyok, például bizonyos gazdasági társasági formák érdekeinek védelme is megjelenik a lehetséges okok között), de a 29. § egyéb bekezdéseihez is hozzányúl a jogalkotó egyes garanciális szabályok beépítése érdekében.

Fontosnak tartjuk, hogy a jelenlegi szabályozással ellentétben az igazoltatásról ne csak kérelemre, hanem minden esetben kötelező legyen tájékoztatást nyújtani (a közbiztonság érdekeire alapozott kivétel megtartása mellett). Az igazoltatás okának közlésére vonatkozó bekezdésben lehet elhelyezni azt a szabályt, amely megkerülhetetlenné teszi, hogy az intézkedés konkrét okáról az eljáró rendőr megfelelő tájékoztatást adjon. Ki kell mondani, hogy az igazoltatás okának közlésekor a rendőrnek tájékoztatást kell adnia arról, hogy a konkrét egyedi esetben a 29. § (1) bekezdésében felsorolt igazoltatási okok közül melyik állt fent és miért.

Szükségesnek tartjuk továbbá, hogy az igazoltatott személy kérelmére az eljáró rendőr adjon az igazoltatás konkrét okát rögzítő igazolást az igazoltatott személynek, abban az esetben pedig, ha az igazoltatás okára vonatkozó kérdésre az intézkedő rendőr a közbiztonság érdekében hivatkozva nem ad választ, külön kérelem nélkül is legyen kötelező az igazolás kiadása.

Megítélésünk szerint a fenti garanciákkal biztosítható, hogy ne kerüljön sor önkényesen és szükségtelenül az intézmény alkalmazására.

Ennek megfelelően az Rtv. 29. §-a a következőképpen módosulna.



MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

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

1242 Budapest, Pf 317.

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

helsinki@helsinki.hu

www.helsinki.hu

29. (1) A rendőr a feladata ellátása során igazoltathatja azt, akinek a személyazonosságát a közrend, a közbiztonság védelme érdekében, bűnmegelőzési vagy bűnüldözési célból, továbbá az igazoltatott vagy más természetes, **[illetve]** jogi személy, valamint jogi személyiség nélküli jogalany jogainak védelme érdekében meg kell állapítania. Az igazoltatott köteles a személyazonosító adatait hitelt érdemlően igazolni. A személyazonosság igazolására elfogadható minden olyan hatósági igazolvány, amely tartalmazza az érintett nevét, születési helyét, születési idejét, állampolgárságát, arcképét, saját kezű aláírását, illetőleg a cselekvőképességet kizáró gondnokság alá helyezett személy törvényes képviselőjének aláírását, valamint a hatósági igazolvány okmányazonosítóját és érvényességi idejét. A rendőr az általa ismert vagy más jelen lévő ismert kiletű személy közlését is elfogadhatja igazolásként.

(2) Az igazoltatás megtagadása esetén az igazoltatott e célból feltartóztatható, az igazoltatás sikertelensége esetén előállítható, és a személyazonosság megállapítása céljából az igazoltatottól ujjnyomat vehető, fényképfelvétel készíthető, továbbá a külső testi jegyek észlelés és mérés alapján rögzíthetők.

(3) Az igazoltatás csak a személyazonosság megállapításához szükséges ideig tarthat. Az igazoltatottal az igazoltatást követően **[kérelmére]** közölni kell az igazoltatás okát, kivéve, ha az a közbiztonság érdekét veszélyezteti. Az igazoltatás okának közlésekor a rendőr tájékoztatja az igazoltatott személyt, hogy az igazoltatásra az (1) bekezdésben foglalt okok melyike alapján került sor, és hogy milyen konkrét körülmények alapján állapította meg ezen igazoltatási ok fennállását.

(4) A rendőr az igazoltatás tényéről és okáról az igazoltatottnak kérelmére igazolást ad. Amennyiben a rendőr az igazoltatás okának közlését a közbiztonság érdekében hivatkozva megtagadja, az igazoltatásról és a tájékoztatás megtagadásának tényéről erre irányuló kérelem nélkül köteles igazolást kiállítani az igazoltatott számára.

[(4)] (5) A rendőr az igazoltatott személy ruházatát, járművét átvizsgálhatja, ha azt a személyazonosság megállapítása, a valószínű veszély elhárítása, bűncselekmény vagy szabálysértés elkövetésének gyanúja szükségessé teszi.

23. § (panasz eljárás)

Üdvözlendőnek tartjuk, hogy a jogalkotó bővíteni kívánja a panaszjog körét, ám e vonatkozásban is fel kell hívni a figyelmet néhány problémára.

Az új szövegezés szerint az állampolgár a rendőr azon tevékenysége ellen élhet panasszal, amellyel szemben más jogszabály szerint nincs jogorvoslati lehetősége. Az indokolásból kitűnik, hogy a jogalkotói szándék a panaszolható rendőri aktusok körének bővítése volt ez a szövegezés azonban ellentétes eredményhez vezethet, hiszen amennyiben például egy előállított személy szerint az előállítása jogszerűtlen volt, feljelentést tehet jogellenes fogvatartás miatt, vagy személyiségi jogi pert indíthat személyi szabadságának korlátozására való hivatkozással. Mivel tehát más jogszabályok biztosítanak jogorvoslatot egy vitatott jogszerűségű előállítással szemben, az a következtetés is levonható, hogy ellene panasznak nincs helye.

Feltételezzük, hogy a jogalkotó az olyan specifikus jogorvoslati lehetőségekre gondolt, mint például a Be.-ben szabályozott panasz vagy ellenvetés. Ennek azonban egyértelműbb megfogalmazása szükséges ahhoz, hogy a panasz intézménye ne üresedjen ki. A megoldás az, ha a jogalkotó taxatív felsorolja azokat a jogszabályokat, amelyek ilyen specifikus, a panasz eljárást kizáró jogorvoslati lehetőséget tartalmaznak.



MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

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

1242 Budapest, Pf 317.

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

helsinki@helsinki.hu

www.helsinki.hu

További probléma, hogy a 92. §-ból a módosító javaslat szerinti szöveg megtartása esetén eltűnik az a most még megtalálható rendelkezés, hogy a fejezet vonatkozásában a továbbiakban mit kell intézkedésnek tekinteni, ezért a 93. § alkalmazása problémákat okozhat (hiszen az már végig intézkedésről és intézkedést foganatosító rendőri szervről beszél.). Fentiek alapján a következő javaslatot fogalmazzuk meg.

92. § (1) Az állampolgár a rendőr azon tevékenysége ellen, mellyel szemben a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. tv., ... [további, specifikus jogorvoslatot biztosító jogszabályok felsorolása] nem biztosít külön jogorvoslati lehetőséget (e fejezet alkalmazásában a továbbiakban együtt: intézkedések) miatt – a (2) bekezdésben tett kivétellel – panasszal élhet, amelyet közigazgatási hatóságai eljárásban kell kivizsgálni.

Az MHB tapasztalatai szerint a gyakorlatban súlyos gondot jelent, hogy a rendőrség nem tájékoztatja az intézkedés alá vont személyeket a panasz benyújtásának lehetőségéről még olyan esetekben sem, amikor nyilvánvaló, hogy az adott személy sérelmezi a vele szemben foganatosított intézkedést. A 8 napos határidő igen rövid, és általában eltelik, mire az ügyfelek – leggyakrabban az MHB-től, vagy más civilszervezettől – tudomást szereznek a panasz lehetőségéről. Az MHB gyakorlata azt is megmutatta, hogy a panaszt elbíráló rendőri szervek nem tekintik elfogadható igazolási oknak azt, ha a panaszosnak nem volt tudomása erről a speciális jogorvoslati lehetőségről, még akkor sem, ha nyilvánvaló, hogy a rendőrség nem adott időben kielégítő tájékoztatást.

Ezért szükségesnek látjuk annak rögzítését, hogy az Rtv. V. és VI. fejezetében foglalt intézkedések valamint kényszerítő eszközök alkalmazását követően az eljáró rendőr köteles az intézkedés alanyát tájékoztatni a panasz lehetőségéről, és a tájékoztatás tényét írásban dokumentálni. Mivel az igazoltatás nem olyan súlyú intézkedés, amely ezt szükségessé tenné, az igazoltatás kivételként kivonható ebből a körből. Ennek érdekében szükséges az Rtv. 93. § (1) bekezdésének kiegészítése az alábbiak szerint.

93. § (1) Panasz előterjesztésére az jogosult, akivel szemben az intézkedést foganatosították. Akivel szemben az V. és a VI. fejezetben felsorolt rendőri intézkedést foganatosítottak (kivéve a 29. § (1) bekezdés szerinti igazoltatást), azt a rendőrnek tájékoztatnia kell arról, hogy az intézkedéssel szemben jelen §-ban foglaltaknak megfelelően panasszal élhet. A tájékoztatás tényének megtörténtét a panaszra jogosult személynek aláírásával kell igazolnia.

A panaszjárással kapcsolatos utolsó probléma a panaszok általános hatékonyságát érinti. Az MHB tapasztalatai szerint a rendőrségi panaszoknak szinte soha nem adnak helyt, és azt még a legoptimistább rendőri vezetők sem gondolhatják, hogy ennek oka a rendőri eljárások teljes mértékű kifogástalansága. Az Egyesült Királyságban egy civilekből álló Panaszbizottság vizsgálja a rendőri intézkedésekkel szemben benyújtott kifogásokat. Ennek realitása Magyarországon nyilván csekély, az azonban bizonyossággal kimondható, nem jelent igazi kontrollt az eljáró rendőrök felett, hogy saját közvetlen feletteseik bírálják el a tevékenységükkel kapcsolatban megfogalmazott panaszokat.

Az MHB szerint a jogalkotó ezt a gondot úgy orvosolhatja, ha a felettes szerv határozatát elbíráló bíróságoknak nem csak kasszációs, hanem reformatórius jogkört is biztosít. Arra a bíróságok nyilván nem alkalmasak, hogy a mulasztó, jogsértő rendőrökkel szemben szankciókat is alkalmazzanak, ezért az általunk javasolt megoldás az, hogy a bíróságok csupán a panasz megalapozottságának megállapítására kapjanak jogot. A bíróságnak a panasz megalapozottságát megállapító rendelkezése az intézkedést foganatosító rendőri szerv vezetőjének oldalán kötelezettséget keletkeztetne a



MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

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

1242 Budapest, Pf 317.

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

helsinki@helsinki.hu

www.helsinki.hu

szükséges intézkedések (figyelmeztetés, fegyelmi eljárás, stb.) megtételére. Ezen intézkedésekről a rendőri szerv vezetője köteles lenne tájékoztatni a panaszost. Fentiek értelmében az Rtv. 93. § (9) bekezdése az alábbiak szerint módosul.

93. § (9) A felettes szerv határozata közigazgatási határozat, amelynek bírósági felülvizsgálatát - a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó szabályok szerint - kérheti az, aki az (1) bekezdés szerint panasz előterjesztésére jogosult. A bíróság a panaszt elutasító határozatot megváltoztathatja, és megállapíthatja, hogy a panasz alapos. Ebben az esetben az intézkedést foganatosító rendőri szerv vezetője köteles a szükséges intézkedéseket megtenni, és erről a panasz előterjesztőjét tájékoztatni.

Meggyőződésünk, hogy a fent körvonalazott módosítások a rendőrség demokratikus kontrolljának erősítésével hozzájárulnának a szervezet emberi jogi teljesítményének és társadalmi elismertségének javulásához. Kérjük ezért a jogalkotókat, hogy munkájuk során fontolják meg javaslatainkat.