

Szegedi Tudományegyetem

Állam- és Jogtudományi Kar

Az etnikai profilalkotás emberi jogi összefüggései

Készítette:

Simon Emese Réka

Konzulensek:

Dr. Tóth Judit

egyetemi docens, tanszékvezető

Dr. Harangozó Attila

címzetes egyetemi docens, a Szegedi

Ítéltábla elnöke

Dr. Sulyok Márton

egyetemi tanársegéd

Szeged

2014

TARTALOMJEGYZÉK

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE	2
1. Bevezetés.....	3
2. Az etnikai profilalkotás fogalma	4
3. A faji megkülönböztetés nemzetközi szintű tilalma	7
3.1. ENSZ	7
3.2. EJEB	9
3.3. Európai Unió.....	13
4. Az etnikai profilalkotás nemzetközi viszonylatban.....	15
4.1. Profilalkotás „adatbányászat” útján.....	15
4.2. Az EU-MIDIS felmérés.....	17
4.3. Etnikai profilalkotás az USA-ban és Nagy-Britanniában.....	18
4.4. A terrorizmus elleni küzdelem	20
4.5. Az etnikai profilalkotás megelőzésének lehetőségei – London és Dublin	21
5. Bűnüldözési profilalkotás Magyarországon.....	24
5.1. A Magyar Helsinki Bizottság	24
5.2. A TÁRKI kutatása	26
5.3. Egyenlő Bánásmód Hatóság.....	28
6. Az etnikai adatok és a diszkrimináció tilalmának kapcsolata	35
6.1. Vizsgálati modell.....	36
6.2. Az Europol adatkezelése	37
6.3. A hatályos magyar adatvédelmi jogszabályok	38
7. Összegzés	41
MELLÉKLETEK	42
FELHASZNÁLT IRODALOM ÉS JOGESETEK	44

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

CERD	Committee on the Elimination of Racial Discrimination ¹
CPT	European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment ²
EBH	Egyenlő Bánásmód Hatóság
ECRI	European Commission against Racism and Intolerance ³
EJEB	Emberi Jogok Európai Bírósága
EJEE	Emberi Jogok Európai Egyezménye
ENSZ	Egyesült Nemzetek
EU	Európai Unió
EU-MIDIS	European Union minorities and discrimination survey ⁴
FRA	Európai Unió Alapjogi Ügynöksége
MHB	Magyar Helsinki Bizottság
MTA	Magyar Tudományos Akadémia
USA	Amerikai Egyesült Államok

¹ Faji Diszkrimináció Kiküszöbölésével foglalkozó Bizottság

² A Kínzás és Embertelen vagy Megalázó Bánásmód vagy Büntetés Megelőzését Szolgáló Európai Bizottság

³ Európai Rasszizmus és Intolerancia Elleni Bizottság

⁴ az Európai Unió felmérése a kisebbségekről és a hátrányos megkülönböztetésről

„Szabadnak lenni nem csupán azt jelenti, hogy levetjük rabláncainkat, hanem úgy élni, hogy az elősegítse és tiszteletben tartsa mások szabadságát is.”⁵

1. Bevezetés⁶

A modern, demokratikus társadalmak legalapvetőbb követelményeihez tartozik az alapjogok széles körű biztosítása, azok magas szintű jogszabályban történő lefektetése és érvényesülésük garanciáinak megteremtése. Az egyes államok alkotmányai mellett számos nemzetközi, illetve az Európai Unió keretein belül keletkezett dokumentumban fogalmazódik meg az egyenlő bánásmódra és a diszkrimináció tilalmára vonatkozó követelmény. Ezek közül talán legjelentősebb az 1950-ben elfogadott Emberi Jogok Európai Egyezménye,⁷ melynek 14. cikke kimondja:

„A jelen Egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.”

Dolgozatomban a diszkrimináció tilalmának kérdését leszűkítve az etnikai, illetve faji megkülönböztetés tilalmával és az ennek gyakorlati megvalósulása terén komoly problémát jelentő etnikai profilalkotással foglalkozom. Vizsgálatom során arra törekszem, hogy a nemzetközi kitekintés, illetve a magyar szabályozás elemzésének segítségével olyan javaslattal álljak elő, amely lehetőséget biztosíthat arra, hogy az egyenlő bánásmód követelménye ténylegesen megvalósuló gyakorlattá válhasson.

Véleményem szerint a hatályos magyar jogszabályok nem biztosítanak megfelelő védelmet az etnikai adatoknak, ami teret ad a diszkriminatív jellegű joggyakorlat kialakulásának, valamint az etnikai profilalkotás megjelenésének, így az adatvédelmi aspektus bemutatását is rendkívül fontosnak tartom.⁸

⁵ Nelson Mandela, 1999.

⁶ A kézirat lezárása: 2014. november 26.

⁷ Törvénybe iktatva: 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről

⁸ A kutatás az Európai Unió és Magyarország támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával a TÁMOP 4.2.4.A/2-11-1-2012-0001 azonosító számú „Nemzeti Kiválóság Program – Hazai hallgatói, illetve kutatói személyi támogatást biztosító rendszer kidolgozása és működtetése konvergencia program” című kiemelt projekt keretei között valósult meg.

2. Az etnikai profilalkotás fogalma

A profilalkotás önmagában a bűnüldözésben bevett és legitim eszköz a lehetséges elkövető személyiségképének megalkotására a rendelkezésre álló hiányos információk alapján az erőforrások koncentrált felhasználása érdekében, amely segítséget nyújthat abban, hogy a nyomozóhatóság hatékonyabban leszűkítse a potenciális bűnelkövetők körét.⁹

Mindez akkor jelent problémát, ha a bűnüldöző szervek etnikai-faji jellemzők alapján tesznek olyan megállapításokat, melyek következtében egy bűncselekmény vagy szabálysértés lehetséges elkövetőinek köre a társadalom meghatározott etnikai csoportjára korlátozódik, amely a megkülönböztetés tilalmának, illetve az egyenlő bánásmód követelményének súlyos sérelmét eredményezheti. Az etnikai profilalkotás az etnikai-faji hovatartozás ismervein alapuló kiválasztással jár, ami a gyakorlatban sokféleképpen megnyilvánulhat, például az intézkedő rendőrök külső jegyek alapján döntenek el, kit igazoltatnak, kit vesznek őrizetbe, vagy kivel szemben alkalmaznak egyéb intézkedést. A módszer összefüggést feltételez bizonyos külső tulajdonságok és bizonyos bűncselekmények elkövetése között, vagyis vélelmet állít fel azzal kapcsolatban, hogy meghatározott ismertetőjegyekkel rendelkező személyek nagyobb valószínűséggel követnek el bizonyos típusú cselekményeket. Mivel nincs általánosan elfogadott definíció, a rendelkezésre álló források alapján igyekszem elemezni azokat a szempontokat, amelyek a fogalmi elemek meghatározásában segíthetnek.

Az etnikai profilalkotás meghatározásánál fontos körülhatárolni, hogy mely tevékenység körében helytálló ezt a kifejezést használni. Ehhez az ECRI 11. sz. általános ajánlásához fűzött magyarázó memorandum „policing” definícióját tekintetem kiindulópontnak,¹⁰ mely szerint az minősül rendőri tevékenységnek, melynek során jogszabályi felhatalmazás alapján kényszer alkalmazható a törvények betartatásának és a közrend fenntartásának érdekében, amely magában foglalja a bűncselekmények megelőzését és felderítését, az ellenőrzést, megfigyelést és nyomozást is.

Az USA Igazságügyi Minisztériumának meghatározásában az etnikai profilalkotás alapvetően a faji vagy etnikai hovatartozás nem jogszerű figyelembevételét jelenti az igazoltatások, ruházat-átvizsgálások és egyéb rendészeti cselekmények során. Azon a téves feltételezésen

⁹ Tatár László: Profilalkotás a bűnüldözésben. In: Emlékkönyv Irk Albert egyetemi tanár születésének 120. évfordulójára. Szerk. Korinek László, Kóhalmi László, Herke Csongor. PTE ÁJK, Pécs, 2004, 177–181.

¹⁰ ECRI's General Policy Recommendation N° 11 on Combating Racism and Racial Discrimination in Policing, 22. pont, www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/gpr/en/recommendation_n11/e-RPG%2011%20-%20A4.pdf (2014. november 23.)

alapszik, hogy egy meghatározott etnikai csoport bármely tagja nagyobb valószínűséggel követ el jogellenes cselekményt, mint a társadalom nem ehhez a csoporthoz tartozó tagja.¹¹ A fogalom szükségszerű tartalmi eleme az általánosítás, melyet egyes esetekben a sztereotípiák intézményes alkalmazásaként írnak le. Ilyenkor az etnikai profilalkotást az etnikai jegyek figyelembevételével azonosítják azzal az esettel szemben, amikor „objektív információ” kapcsolja a cselekményt egy meghatározott etnikai csoporthoz.¹²

Sharon Davies szerint a sértő vagy jogszerűtlen originális gondolkodási minták hátrányosan érintik a célzott társadalmi csoportot, ha viszont az intézkedés alá vonandó személyek kiválasztása például a sértettől származó általánosításra alapítható, ez a hatás már nem érvényesül.¹³ Lényegében ez azt jelenti, hogy amennyiben vélelmezzük, hogy egy meghatározott etnikai jellemzők által körülhatárolható társadalmi csoport hajlamos lehet bizonyos bűncselekmények elkövetésére, azzal teret adunk a személyes előítéletek intézményes megnyilvánulásának a hatóságok részéről. Ez azonban nem terjed ki azokra az esetekre, amikor a sértett vallomására vagy más objektív tényekre alapítva kerül megállapításra a bűnelkövetési hajlam ezen csoport tagjai körében. Gyakorlatilag az egyéniesített és általános gyanúok között kell különbséget tenni annak megállapítására, hogy egy megkülönböztetőnek tűnő intézkedés valóban súlyosan jogsértő-e vagy csak etnikai elemet is tartalmazó egyszerű bűnügyi profilalkotással találkozunk.

A brit jog például *expressis verbis* előírja, hogy „az ésszerű gyanú mindig az eset összes körülményétől függ, és nem alapozható olyan általánosításokra vagy sztereotípiákra, amelyek szerint személyek valamely csoportja a többinél nagyobb valószínűséggel hozható összefüggésbe bűncselekményekkel”.¹⁴

2006. július 7-én kelt levelében az Európai Bizottság az etnikai profilalkotáshoz sorolta minden jogalkalmazó vagy más, releváns közhatalmat gyakorló szerv azon diszkriminatív gyakorlatát, amelynek során az egyénnel szemben faji, etnikai, vallási vagy nemzeti hovatartozás alapján lépnek fel, függetlenül attól, milyen magatartást tanúsítottak vagy illik-e rájuk valamely gyanúsított leírás.

¹¹ U.S. Department of Justice Civil Rights Division Guidance Regarding the Use of Race by Federal Law Enforcement Agencies, June 2003, 1.

¹² Bowling Ben – Phillips Coretta: Disproportionate and Discriminatory: Reviewing the Evidence on Police Stop and Search. In: The Modern Law Review, 70 (2007), 6. szám, 957.

¹³ Sharon L. Davies: Profiling Terror. Ohio State Journal of Criminal Law, 1, 2003.

¹⁴ Police and Criminal Evidence Act 1984, Code A 2.2.

Láthatjuk tehát, hogy az etnikai profilalkotás meghatározására számos próbálkozás történt, szűk és tágabb értelmű definíciók születtek. Véleményem szerint minél szűkebb a fogalmi meghatározás, annál pontosabban körülhatárolható az a tevékenység, amely az etnikai profilalkotás körében emberi jogokat sértőnek minősülhet, ugyanis az etnikai elemet is tartalmazó kombinált profil alapján történő intézkedés önmagában nem valósít meg jogsértést, sőt az esetek igen nagy részében igazoltan szolgálja a hatékony bűnüldözést.

3. A faji megkülönböztetés nemzetközi szintű tilalma

A faji megkülönböztetés tilalmának megfogalmazása és érvényesítése globális szintű jelentőséggel bír, hiszen a világtörténelem már számos rémes példát szolgáltatott arra, hogy ennek háttérbe szorítása milyen súlyos következményekkel járhat. Ennek megfelelően a bevezető részben már említett EJEE-n kívül számos más nemzetközi szintű dokumentum tartalmaz erre a kérdésre vonatkozó kitételeket.

A faji megkülönböztetés tilalmáról szóló dokumentumok közös jellemzője, hogy a más témában született egyezményekhez képest látványosan emocionálisabb hangvételű megfogalmazási módokkal találkozhatunk, melyek a különbözőség elfogadását, illetve a kulturális sokszínűséget hangsúlyozzák, és ezen keresztül nem csak racionális, hanem érzelmi szempontok kiemelésével is igyekeznek hatást gyakorolni a nemzetközi viszonyokra. Fontos szempont az egyenlő bánásmód faji aspektusú követelményének lefektetése, illetve a tilalom legitimációja.

Az alábbiakban szeretném bemutatni (a területi korlátokra való tekintettel) az általam legfontosabbnak tartott nemzetközi dokumentumokat, illetve az Európai Bíróság és a strasbourgi EJEB joggyakorlatának ehhez a témához kapcsolódó eseteit.

3.1. ENSZ

Az 1945-ben elfogadott ENSZ Alapokmány¹⁵ alapvető célkitűzései között szerepel a nemzetközi béke és biztonság fenntartása, melynek egyik eszközeként az 1. cikkben megfogalmazott módon a szervezet tagjai igyekeznek együttműködést létesíteni az emberi jogok és az alapvető szabadságok mindenki részére, fajra, nemre, nyelvre vagy vallásra való tekintet nélkül történő tiszteletben tartásának előmozdítása és támogatása érdekében.

Az ENSZ keretén belül 1948-ban született Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 7. cikke szintén általánosan fogalmazza meg a diszkrimináció tilalmát, amelyhez szintén minden tagállam köteles tartani magát:

„A törvény előtt mindenki egyenlő és minden megkülönböztetés nélkül joga van a törvény egyenlő védelméhez. Mindenkinek joga van egyenlő védelemhez a jelen Nyilatkozatot sértő minden

¹⁵ 1956. évi I. törvény az Egyesült Nemzetek Alapokmányának törvénybe iktatásáról

megkülönböztetéssel és minden ilyen megkülönböztetésre irányuló felbujtással szemben.”

Az alapvető általános kívánalmak megfogalmazásán kívül számos olyan specifikus dokumentum keletkezett az ENSZ égisze alatt, amelyek a rasszizmus és az etnikai jellegű megkülönböztetés ellen kívánják felvenni a harcot. Ide sorolhatók például a Genocídium Egyezmény¹⁶ (1948), az A/RES/18/1904 ENSZ deklaráció a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről,¹⁷ a Nemzetközi egyezmény a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről¹⁸ (ICERD, 1965), valamint az UNESCO 4 nyilatkozata a faji megkülönböztetésről és előítéletekről (1950, 1951, 1964, 1967).¹⁹

A fent említett egyezményekhez és állásfoglalásokhoz hasonló dokumentumok sokasága született az utóbbi fél évszázadban, ami szintén a kérdés rendkívüli fontosságát bizonyítja. Az ENSZ különleges figyelmet szentel a faji diszkrimináció előfordulásának visszaszorítására, melynek kapcsán szeretnék kiemelni egy olyan határozatot, amely keletkezése óta meghatározó jelentőségű.

Az ENSZ Közgyűlése 1966. október 26-án, 2142. számú határozatával jelölte ki március 21-ét a faji megkülönböztetés elleni küzdelem nemzetközi napjává, annak emlékére, hogy 1960-ban a dél-afrikai rendőrség Sharpeville-ben ezen a napon tüzet nyitott és megölt 69 embert az apartheid rezsim által hozott, a nem fehér lakosság mozgását korlátozó törvény elleni békés tüntetés során. A határozat egyúttal felszólította a nemzetközi közösséget, hogy növelje erőfeszítéseit a faji megkülönböztetés minden formájának megszüntetése érdekében. A rasszizmus elleni világnap célja a faji megkülönböztetés folyamatának leállítása, a különböző kultúrák jobb megismerésének és elfogadásának elősegítése, valamint megemlékezés azokról, akik a faji megkülönböztetés elleni harcért áldozták életüket. A rasszizmus és a rasszista diszkrimináció elleni küzdelem programjának keretében az ENSZ Közgyűlés 1979-ben 32/24. számú határozatával felszólította a tagállamokat, hogy március 21-ével kezdődően tartsák meg a fajüldözés és a faji megkülönböztetés ellen küzdő népekkel való szolidaritás hetét.

¹⁶ Ld. <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%2078/volume-78-I-1021-English.pdf> (2014. november 26.)

¹⁷ Ld. <http://www.un-documents.net/a18r1904.htm> (2014. november 26.)

¹⁸ Ld. http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=96900008.tVr (2014. november 26.)

¹⁹ Ld. <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001229/122962eo.pdf> (2014. november 26.)

2009-ben az ENSZ egyhangúlag Nelson Mandela Nemzetközi Nappá nyilvánította július 18-át egy olyan szimbolikus jelentőségű életmű tiszteletére, amely a mai napig például szolgálhat az emberi jogok védelméért folytatott nemzetközi szintű küzdelemben.

Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága is vezető szerepet játszik az emberi jogok nemzetközi szintén zajló védelmében. A Rosalind Williams Lecraft v. Spanyolország ügyben²⁰ például etnikai alapú jogellenes megkülönböztetés tényét állapította meg. A határozat különös jelentőséggel bír, hiszen a Bizottság volt az első olyan ENSZ-testület, amely elmarasztaló ítéletet hozott a faji és etnikai szempontok alapján végzett rendőri igazoltatásokkal kapcsolatban. Jelen ügyben a panaszost egy spanyolországi vasútállomás peronján tartóztatta fel egy rendőr, és iratai bemutatására kérte. A panaszos megkérdezte, miért egyedül őt igazoltatja a peronon, amire a válasz így hangzott: „*Azért, mert ön fekete.*” A Helsinkii Bizottság úgy ítélte meg, hogy bár a közbiztonság, a bűnmegelőzés és az illegális bevándorlás megelőzése érdekében történő igazoltatások általában jogszerűek, a személyi igazoltatások nem célozhatnak kizárólag bizonyos fizikai jellegzetességekkel vagy etnikai háttérrel rendelkező személyeket. Ez nem csupán sértené az érintettek emberi méltóságát, de egyben hozzájárulna az idegengyűlölő hozzáállás terjedéséhez a társadalom körében.

A fenti ügyben hozott határozat alapján megállapítható, hogy a faji-etnikai jellegzetességekre alapozott hatósági intézkedések sértik az emberi méltóság tiszteletben tartásához és az egyenlő bánásmódhoz való alapvető jogokat, így jogellenesnek minősülnek.

3.2. EJEB

Az EJEB joggyakorlatában számos olyan esettel találkozhatunk, melyekben faji indíttatású cselekmények, illetve diszkriminatív hatósági intézkedések fogantatása során került sor az EJEB valamely cikkének megsértésére. Mivel ezen ügyeknek csak az indíttatása azonos, a kimenetelük sokféle, így széles spektrumon mozog az Egyezmény érintett cikkeinek köre. Ezen esetek közül szeretnék kiemelni néhányat, melyek véleményem szerint a legjellemzőbb képet adják az EJEB gyakorlatának alakulásáról.

Az Egyezmény 2. cikkének (az élethez való jog) megsértésére került sor az *Angelova and Ilev v. Bulgaria*²¹ ügyben, amely nagy nemzetközi visszhangot váltott ki. Az alapügy arról szólt, hogy 7 bolgár fiatal bizonyított rasszista indíttatással olyan súlyosan bántalmazott egy roma

²⁰ Summary of the case of Rosalind Williams Lecraft v. Spain
http://www.humanrights.ch/upload/pdf/120530_OSJI_Williams-Lecraft.pdf (2014. november 26.)

²¹ Angelova and Ilev v. Bulgaria judgement of 26 July 2007, no. 55523/00

fiatalt, hogy a sértett röviddel kórházba szállítása után meghalt. Az elkövetők elismerték, hogy a sértett semmilyen okot nem adott a bántalmazásra, arra egyedül látható származása szolgált indokul. Habár, ahogy azt az EJEB ítéletében is megállapította, a bolgár büntetőjog is ismeri a szándékos emberölést, a rendőrség „cinikus huliganizmus minősített esete” körében kezdett nyomozásba, majd az elkövetők elleni vád az évek során többször megváltozott. Az 1996-ban történt esetet 9 évi nyomozás követte, melynek során az elkövetők egy részével szemben elévült a büntetőeljárás, a többivel szemben pedig még 2005-ben is csak a nyomozati szakban tartott az eljárás. A Bíróság kiemelte, hogy erre való tekintettel kevés esély mutatkozik arra, hogy az ügyben valaha is bárkit elmarasztaljanak. A bolgár kormány azzal védekezett, hogy a kérelem idő előtti, és nem történt meg a hazai jogorvoslati lehetőségek kimerítése. A Bíróság azonban kifejtette, hogy ilyen körülmények között a kérelmezőknek nem kellett megvárniuk az eljárás befejeződését, hiszen nyilvánvaló volt, hogy a hatóságok nem folytattak le semmiféle hatékony vizsgálatot a bűncselekmény felderítése érdekében. Az EJEB Bulgáriát mind a 2. cikk, mind pedig ezzel összefüggésben a diszkrimináció tilalmát kimondó 14. cikk tekintetében egyhangúlag elmarasztalta, valamint rámutatott arra, hogy adott esetben a nyomozás indokolatlan elhúzódása is alapul szolgálhat egy tagállam elmarasztalására.²²

Érdekesség, hogy ilyen esetek évtizedeken át (részben a problémás bizonyíthatóság miatt) nem kerültek a Bíróság elé, azonban az utóbbi időben Törökország, Bulgária és az Egyesült Királyság is szolgáltatott eseteket ebben a körben. Ezek közül még egyet szeretnék kiemelni, mégpedig a *Nachova and Others v. Bulgaria*²³ ügyet. A CPT, az ENSZ, valamint az Amnesty International sorozatos elmarasztaló jelentései hatására – amelyek a bulgáriai romákkal szembeni állami diszkriminációról szóltak – a Bíróság végül elszánta magát Bulgária elmarasztalására a sokadik halálos kimenetelű hatósági akciót követően. Ennek kapcsán azt is hangsúlyozta, hogy a bolgár hatóságok elismerték a jelentések hitelességét, és belátták, hogy lépéseket kell tenniük a rasszizmus visszaszorítása érdekében, mielőtt az még jobban elterjedt társadalmi jelenséggé válna.

Egy másik ügyben a 3. cikkel (kínzás tilalma) összefüggésben merült fel az etnikai alapú diszkrimináció megjelenése. A roma kisebbséghez tartozó kérelmezőt Zágórában skinhead

²² Grád András – Weller Mónika: A strasbourgi emberi jogi bíraskodás kézikönyve. Negyedik, bővített kiadás. HVG ORAC, Budapest, 2011, 108.

²³ *Nachova and others v. Bulgaria* judgement of 26 February 2004, nos. 43577/98 and 43579/98

támadás érte, amelynek során több bordája eltört.²⁴ A rendőrség azonban a 7,5 évig tartó nyomozás során szinte semmit sem tett az elkövetők kézre kerítésének érdekében, annak ellenére, hogy egy újságíró televíziós interjút készített a skinhead csoport egyik tagjával, aki kitért erre a támadásra is. Horvátország elmarasztalására más esetben is sor került a roma etnikumhoz tartozó sértett ügyében lefolytatott nem megfelelő eljárás miatt.²⁵

Az 5. cikk kapcsán feltétlenül szót kell ejtenem az *A. and Others v. the United Kingdom*²⁶ ügyről, melynek kiemelt jelentősége a terrorizmusveszéllyel való összefüggésében áll, amit a későbbiekben elemezni is fogok dolgozatomban. Az EJEE 5 cikk 1. bekezdése kimondja:

„Mindenkinek joga van a szabadságra és a személyi biztonságra. Szabadságától senkit sem lehet megfosztani, kivéve az alábbi esetekben és a törvényben meghatározott eljárás útján:

- a) törvényes őrizetben tartás az illetékes bíróság által történt elítélést követően;*
- b) olyan személy törvényes letartóztatása vagy őrizetbe vétele, aki nem tesz eleget a bíróság törvényes rendelkezésének, illetőleg a törvény által megállapított kötelezettség teljesítésének biztosítása céljából történő letartóztatás vagy őrizetbe vétel;*
- c) törvényes letartóztatás vagy őrizetbe vétel abból a célból, hogy e bűncselekmény elkövetése alapos gyanúja miatt az illetékes hatóság elé állítsák, vagy amikor ésszerű oknál fogva szükséges, hogy megakadályozzák bűncselekmény elkövetésében vagy annak elkövetése után a szökésben;*
- d) a kiskorú őrizetbe vétele törvényes rendelkezés alapján nevelési felügyelet céljából vagy törvényes őrizetben tartása az illetékes hatóság elé állítás céljából;*
- e) törvényes őrizetbe vétel fertőző betegségek terjedésének megakadályozása céljából, valamint elmebetegek, alkoholisták, kábítószer-élvezők vagy csavargók őrizetbe vétele;*
- f) törvényes letartóztatás vagy őrizetbe vétel az országba való jogtalan belépés megakadályozása céljából vagy olyan személy törvényes*

²⁴ Secic v. Croatia judgement of 31 May 2007, no. 40116/02

²⁵ Beganovic v. Croatia judgement of 25 June 2009, no. 46423/06

²⁶ A. and Others v. the United Kingdom (GC) judgement of 19 February 2009, no. 3455/05

letartóztatása vagy őrizetbe vétele, aki ellen intézkedés van folyamatban kiutasítása vagy kiadatása céljából.”

A 2001. szeptember 11-i New York-i terrortámadás után az Egyesült Királyságban olyan törvényt fogadtak el,²⁷ amely korlátozásokat tartalmazott ezen cikk vonatkozásában, valamint egyértelműen különbséget tett a brit és külföldi állampolgársággal rendelkező személyek között, amely alapul szolgált a Bíróság elmarasztaló ítéletéhez. A törvény értelmében a belügyminiszter vádemelés nélkül meghatározatlan idejű letartóztatást rendelhetett el, és ennek megfelelően sor is került kilenc „feltételezett nemzetközi terrorista” fogva tartására, akik nem ismerhették meg az ellenük szóló bizonyítékokat (ún. tipping-off gyakorlata).

Az Egyezmény 14. cikkét (megkülönböztetés tilalma), illetve a Tizenkettedik kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkét (a megkülönböztetés általános tilalma)²⁸ tartom még fontosnak megemlíteni, főként azért, mert a diszkriminációtítilalom körében fontos változások történtek a Tizenkettedik kiegészítő jegyzőkönyv elfogadásával. A 14. cikk szövegezéséből kitűnik, hogy alkalmazására csak egy alapul szolgáló másik egyezménybeli cikk megsértésével összefüggésben kerülhet sor, vagyis kizárt önmagában a 14. cikk megsértése anélkül, hogy az egy másik cikkel összefüggésben állna. A Tizenkettedik kiegészítő jegyzőkönyv azonban szélesebb körre terjeszti ki a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, hiszen itt már nem csak az Egyezményben biztosított jogokra vonatkozóan, hanem általános érvényűen teszi azt alkalmazandóvá. Ezen cikk alkalmazására tehát önállóan is sor kerülhet, ami sokkal szélesebb körű védelmet nyújt a diszkrimináció tilalmának érvényesítéséhez azáltal, hogy a belső jogi szabályokra is kiterjeszti hatályát.

Fontosnak tartom megjegyezni, hogy Magyarország a Tizenkettedik kiegészítő jegyzőkönyvet ugyan aláírta, de nem ratifikálta, ami azt jelenti, hogy a magyar belső jogi szabályokra vonatkozóan az EJEB nem állapíthat meg emberi jogi jogsérelmet egyes diszkriminatív tartalmú jogszabályok okán.

²⁷ Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001

²⁸ 1. A törvényben meghatározott jogok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez való tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.

2. Hatóság senki ellen nem alkalmazhat megkülönböztetést semmilyen, például az 1. bekezdésben említett alapon.

3.3. Európai Unió

Az Európai Unió Alapjogi Chartája²⁹ 21. cikkének (1) bekezdése is megfogalmazza a diszkriminációra vonatkozó általános tilalmat, amellyel az uniós polgárok számára erős alapjogi védelmet nyújt:

„Tilos minden megkülönböztetés, így különösen a nem, faj, szín, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai tulajdonság, nyelv, vallás vagy meggyőződés, politikai vagy más vélemény, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés, fogyatékoság, kor vagy szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetés.”

Az Európai Bizottság rendszeres ellenőrzések révén biztosítja, hogy az általa elfogadott jogalkotási javaslatok és jogi aktusok összhangban álljanak a Chartával. Mivel a Bizottság által kidolgozott módszertan csak a jogalkotási folyamat előkészítési szakaszára vonatkozik, javaslatait a Tanács vagy az Európai Parlament anélkül módosíthatja, hogy azok alapjogokra gyakorolt hatását és az e jogokkal való összeegyeztethetőségét módszeres vizsgálatnak vetné alá. A Bizottság tehát segítséget nyújt a többi intézménynek ahhoz, hogy a Chartát figyelembe véve meg tudják vizsgálni jogszabály-módosítási javaslataikat. Azokban az esetekben, ahol a módosítások nem garantálják megfelelőképpen az alapjogok tiszteletben tartását, a Bizottság jelzi egyet nem értését a szóban forgó védelmi normák csorbításával szemben, és lépéseket tehet: adott esetben ez jelentheti akár a javaslat visszavonását is. A tagállamok azonban kizárólag azokban az esetekben kötelesek betartani a Charta rendelkezéseit, amikor az EU jogát hajtják végre.

2000-ben megszületett a faji egyenlőségről szóló 2000/43/EK irányelv, amely fontos változásokat hozott a faji megkülönböztetés elleni európai küzdelemben. Az irányelv elfogadását megelőzően csak néhány tagállam rendelkezett megfelelő szabályozással ezen a téren, a többségnek jelentős jogszabály-módosításokat kellett végrehajtani annak érdekében, hogy az irányelvben foglaltaknak eleget tudjanak tenni. Az irányelv átültetési kötelezettsége folytán született Magyarországon a 2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról, mely rendelkezett az Egyenlő Bánásmód Hatóság felállításáról.³⁰ A faji megkülönböztetés nélküli egyenlő bánásmódról szóló irányelv

²⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:hu:PDF> (2014. november 26.)

³⁰ Az irányelv átültetése során számos uniós tagállamban hoztak létre esélyegyenlőségi szervezeteket.

tilalmazza a faji alapon történő hátrányos megkülönböztetés valamennyi formáját többek között olyan területeken, mint a foglalkoztatás, a munkakörülmények, a bérezés, az oktatás, a javakhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés vagy a társadalombiztosítás.

A Tanács 168/2007/EK rendelete (2007. február 15.) létrehozta az Európai Unió Alapjogi Ügynökségét (Fundamental Rights Agency), melynek célja, hogy a közösségi intézmények és az EU-tagállamok számára támogatást és szakértelmet nyújtson az alapvető jogokkal és érvényesülésükkel kapcsolatosan. Az ügynökség a Rasszizmus és Idegengyűlölet Európai Megfigyelőközpontjának (EUMC) megbízását váltotta fel. A FRA folyamatosan őrködik az alapjogok érvényre jutása felett, vizsgálatokat végez, jogi természetű tagállami elemzéseket készít.

A Tanács 2008/913/IB a rasszizmus és az idegengyűlölet egyes formái és megnyilvánulásai elleni, büntetőjogi eszközökkel történő küzdelemről szóló kerethatározata (2008. november 28.) a tagállamok büntető jogszabályainak közelítésére szolgál a rasszizmust és idegengyűlöletet érintő bűncselekmények tekintetében. A rasszista és idegengyűlölő magatartásnak minden tagállamban bűncselekménynek kell minősülnie, és hatékony, arányos, valamint visszatartó erejű büntetést kell kiszabni rá, amelynek maximális büntetési tétele egy évtől három évig terjedő szabadságvesztés. A rasszista és idegengyűlölő indíték súlyosbító körülménynek számít minden esetben, illetve az ilyen indítékot a bíróságok a büntetések kiszabásánál figyelembe kell, hogy vegyék.

A számos diszkriminációellenes uniós jogforrás, valamint az Unió rasszizmus elleni cselekvési terve is azt mutatja, hogy az EU is kiemelt fontosságú kérdésként kezeli a faji-etnikai megkülönböztetés elleni küzdelmet. Ennek gyakorlati megvalósulására – az etnikai profilalkotás szempontjából – a későbbiekben még ki fogok térni dolgozatomban.

4. Az etnikai profilalkotás nemzetközi viszonylatban

Az etnikai profilalkotás legjellemzőbben a büntetőeljárások (túlnyomóan nyomozati szakaszban), illetve a hatósági intézkedések során jelent komoly problémákat nem csak Magyarországon, hanem nemzetközi szinten is. Az alábbiakban a bűnüldözés területén megjelenő etnikai profilalkotás veszélyeire kívánom felhívni a figyelmet, hiszen a visszaélések megelőzése érdekében már a nyomozóhatóságok szintjén szükségesnek tartom olyan módszerek bevezetését és következetes alkalmazását, amelyek biztosítják a diszkrimináció tilalmának érvényre jutását.

4.1. Profilalkotás „adatbányászat” útján

A profilalkotás absztrakt értelemben információk azonosítását, következtetések levonását és ennek alapján meghozott intézkedéseket jelent.³¹ Az absztrakt profilalkotás három szakaszból áll, melyek közül az első a megfigyelés („data warehousing”). Ennek során anonim adatokat gyűjtenek, illetve az azonosítható személyre utaló adatokat anonimizálják. A második szakasz a szűkebb értelemben vett „adatbányászat” (data mining), melynek során statisztikai eszközökkel korrelációkat állítanak fel a változók között. Ennek két típusa van: deskriptív (a magyarázat a cél) és prediktív (az előrejelzés a cél). Az etnikai profilalkotás összefüggésében a megkülönböztetés arra utal, hogy a profilt már elkövetett bűncselekmények felderítése céljából alkalmazzák (deskriptív), vagy olyan cselekményekkel kapcsolatban, amelyeket még nem követtek el, vagy amelyekre még nem derült fény, vagyis amelyekkel kapcsolatban nem rendelkezünk konkrét információval (prediktív). Ez megmagyarázza azt is, hogy az etnikai profilalkotás miért általánosít, vagyis miért nincs a megalkotott profilban hagyományos gyanúok. A harmadik szakasz a konklúziók megállapítása (inference), melynek során új adatot hoznak létre egy konkrét személlyel kapcsolatban.

A profilalkotás szó eredetileg arra vonatkozott, hogy az arcot oldalról ábrázolták, majd később ezt váltotta fel az egyénre jellemző egyes karakterjegyek jelentéstartalma. A módszer veszélye épp abban rejlik, hogy a profil az egyén absztrakciója, vagyis egy konstruált kép alapján kerül sor az egyénnel kapcsolatos döntéshozatalra. Éppen ezért tartalmaz külön

³¹ Jean-Marc Dinant, Christophe Lazaro, Yves Pouillet, Nathalie Lefever, Antoinette Rouvroy: Application of Convention 108 to the profiling mechanism www.statewatch.org/news/2008/aug/coe-profiling-paper.pdf (2014. november 24.)

rendelkezést az EU adatvédelmi irányelvének tizenötödik cikke is³² az automatizált egyedi döntésekről.

Lee Bygrave, az Oslói Egyetem professzora szerint ehhez képest a profilalkotás két részből áll: a profil megrajzolásából és annak alkalmazásából.³³ A modern technológiának köszönhetően ez ma már sokkal kifinomultabb, így a módszer alkalmazható például az USA-ban létrehozott ATS (Automated Targeting System) rendszerében, melynek célja annak meghatározása, hogy egy személy mekkora valószínűséggel terrorista. Ezt az adatbázist múltbéli bűncselekmények elkövetőinek ismertetőjegyei alkotják, melyek között gyakran szerepel az elkövetők etnikai hovatartozása, nemzetisége, vallása. A folyamat lényege tehát: adatok halmazának elemzéséből, illetve az elemek közötti összefüggésekből új információt állítanak elő, amely azután a későbbi döntés alapját képezi. A módszer rendészeti alkalmazása erőteljesen vitatott, mert hatósági jogkör birtokában azt tipikusan a személyi szabadságot vagy egyéb alapjogot korlátozva alkalmazzák.

Ennek szemléltetésére egy konkrét esetet szeretnék bemutatni. A 2001. szeptember 11-i nevezetes merényleteket követően a német rendőrség számítógépes keresést végzett, melynek célja az úgynevezett „alvó terroristák” megtalálása volt. Ezek olyan személyek, akik jövőbeli merényletek elkövetésére való kiképzésben vettek részt, a merénylet időpontjáig azonban a tartózkodnak minden olyan tevékenységtől, amely gyanúra adhatna okot. E célból a hatóságok létrehoztak egy profilt, amelynek alapján a következő személyeket keresték: 18-40 év közötti férfi, aki jelenleg diák, vagy korábban az volt, és 26 megnevezett ország valamelyikében született vagy onnan érkező muzulmán.³⁴ A keresést 2001 és 2003 között végezték, és ez idő alatt közel 32000 olyan személyt választottak ki, aki valamennyi feltételnek megfelelt. A folyamat során 200-300 ezer ember személyes adatait tárolták az adatbázisban. A számítógépes profilkeresés nyomán ugyanakkor egyetlen személyt sem tartóztattak le. 2006-ban Németország Szövetségi Alkotmánybírósága úgy határozott, hogy a profilalapú keresés alkotmányellenes. Az ítélet szerint a keresés sérti a személyes adatok feletti önrendelkezés jogát [a Grundgesetz 2. cikkének (1) bekezdése], valamint a Grundgesetz 1. cikkének (1) bekezdését az emberi méltóság védelméről. Az ítélet szerint az adatbányászat elvben jogszerű eszköz lehet a nemzetbiztonság védelmére, az emberi jogokba való ilyen nagymértékű

³² 95/46/EK Irányelv

³³ Lee A. Bygrave: „Minding the machine”: Article 15 of the EC Data Protection Directive and Automated Profiling. Computer Law & Security Report, 17 (2001), 17–24.
www.austlii.edu.au/au/journals/PLPR/2000/40.html (2014. november 24.)

³⁴ Ez ugyan vallási alapú megkülönböztetés, mégis relevánsnak tartottam, hiszen ebben az esetben szoros összefüggés figyelhető meg a vallás és az etnikai csoporthoz tartozás között.

beavatkozás azonban csak azonnali és konkrét veszély esetén lenne indokolt. Habár az Alkotmánybíróság azt nem vizsgálta, hogy a profilalkotás gyakorlata önmagában sérti-e a megkülönböztetés tilalmát, a határozat kiválóan mutatja, hogy az adatbányászat összeütközésbe kerülhet a magánélet és az emberi jogok védelméről szóló szabályokkal.³⁵

4.2. Az EU-MIDIS felmérés

Az EU-MIDIS³⁶ (2010) rendőri igazoltatással kapcsolatos statisztikai eredményei 23500, valamely uniós tagállamban élő, etnikai kisebbséghez tartozó vagy bevándorló személyt tartalmazó minta alapján születtek. A felmérés alanyait megkérdezték a rendőri igazoltatással kapcsolatos tapasztalataikról, különös tekintettel arra, hogy megkülönböztető jellegűnek érezték-e a rendőrség igazoltatási gyakorlatát. Fontos azonban leszögezni, hogy a felmérés statisztikai eredményei nem értelmezhetők egyértelmű bizonyítékként arra vonatkozóan, hogy jellemző lenne a megkülönböztető jellegű rendőri profilalkotás.

Az 1. melléklet ábráján³⁷ jól látszik, hogy a többségi társadalommal összehasonlítva a rendőrség általában több kisebbségi származású személyt igazoltatott. Magyarország esetében az arány különösen szembetűnő, ami arra utal, hogy a rendőrség igazoltatási gyakorlatában sajnos gyakran az etnikai szempontok mérvadóak. Kirívó eredmények tapasztalhatók Spanyolországban is, ahol a többségi válaszadók 12%-át és az észak-afrikai válaszadók 42%-át igazoltatták az elmúlt 12 hónapban.

A 2. melléklet ábrája³⁸ arra vonatkozóan tesz megállapításokat, hogy az igazoltatások során az intézkedés alá vont személyekkel szemben milyen viselkedést tanúsított a rendőrség. A válaszokból egyértelműen kiderül, hogy a többségi társadalomhoz tartozó megkérdezettek általában úgy vélekedtek, hogy a rendőrség az igazoltatás során tiszteletteljesen bánt velük, ezzel szemben a kisebbségi válaszadók közül sokan jelezték, hogy a rendőrök tiszteletlenek voltak velük. Belgiumban például az észak-afrikai válaszadók 42%-a, a török válaszadók 55%-a és a többségi válaszadók 85%-a érezte úgy, hogy a rendőrség tisztelettel bánt velük a legutóbbi igazoltatás során, míg az észak-afrikai válaszadók 35%-a, a török válaszadók 20%-a és a többséghez tartozók 5%-a vélte úgy, hogy a rendőrség tiszteletlen volt. Kiemelném, hogy Bulgáriában az összes válaszadó több, mint háromnegyede (a roma válaszadók 76%-a, a török

³⁵ BVerfG, 1 BvR 518/02 vom 4.4.2006, Absatz-Nr. (1 - 184),

http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20060404_1bvr051802.html

³⁶Középpontban az adatok. Rendőri igazoltatások és kisebbségek, FRA

http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1132-EU-MIDIS-police_HU.pdf (2014. november 24.)

³⁷ Ld. 1. sz. melléklet

³⁸ Ld. 2. sz. melléklet

válaszadók 77%-a és a többségi válaszadók 81%-a) jelezte, hogy a rendőrség tiszteletteljesen bánt velük az igazoltatás során. Ez éles ellentétben áll más tagállamok (például Magyarország) roma válaszadóival.

Az EU-MIDIS felmérés eredményei önmagukban nem bizonyítják a megkülönböztető jellegű rendőrségi profilalkotást, hiszen tükrözhetnek olyan bűnelkövetési mintákat az egyes közösségekben, amelyek fokozottabb rendőri beavatkozásokat igényelnek. Azonban az igazoltatásokat követő letartóztatások aránya – amelyek azt mutatják, hogy a rendőrség bizonyítékot talált a jogsértésre – a többségi és a kisebbségi megkérdezettek esetében sem érte el a 10%-ot. A felmérés eredményei fokozott ellenőrzésre utalnak, amely értelmezhető a bűnmegelőzés részeként, ugyanakkor nem generálja a bűnözés hatékony visszaszorítását.

4.3. Etnikai profilalkotás az USA-ban és Nagy-Britanniában³⁹

Az Amerikai Egyesült Államokban végzett vizsgálatok alapján kitűnik, hogy a rendes igazoltatási gyakorlatban is megjelenik a feketékkel szembeni diszkrimináció. 1994 és 1999 között New Jersey államban például a rendőri intézkedés alá vontak 53%-a volt fekete, 24,1% latin, fehér pedig csak 21%.⁴⁰ Az állami legfőbb ügyészség által 2000-ben publikált tanulmány szerint az autópályákon igazoltatott és átvizsgált járművezetők 80%-a a fenti két etnikum valamelyikéhez tartozott. Ez azt jelenti, hogy a feketék kétszer olyan gyakran kaptak bírságot, mint a fehérek, azzal együtt, hogy a fekete háztartások 21%-ában nincsen személygépkocsi.⁴¹ A büntetőeljárások során is megfigyelhető a negatív megkülönböztetés a feketékkel szemben, hiszen a rablások és emberölések 40, illetve 50%-át fekete gyanúsítottakkal hozzák összefüggésbe.

Az etnikai alapú profilalkotás elvét az utóbbi évtizedekben számos vita övezte, mind alkotmányjogi, mind szociálpszichológiai érvek felvonultatása mellett. Az eszmecserék nagy része az USA-ban zajlott, ahol az ezredfordulóra kialakult egy általános szakmai és politikai konszenzus, amely megalapozatlannak és morálisan igazolhatatlannak tartotta az ilyen jellegű megkülönböztetésre épülő rendőri gyakorlatot, amely közúti igazoltatások esetében volt igazán szembetűnő. Egy 1999-es Gallup-felmérés szerint az amerikai lakosság 60%-a (amely

³⁹ M. Tóth Balázs – Pap András László: Etnikai profilalkotás a magyar rendőrség igazoltatási gyakorlatában. In: Lejtős pálya – Antidiszkrimináció és esélyegyenlőség (szerk. Majtényi Balázs), L'Harmattan, Budapest, 2009.

⁴⁰ Michael Buerger – Amy Farrell: The evidence of racial profiling: interpreting documented and unofficial sources. In Police Quarterly. Vol. 5. No 3, September, 2002, 290.

⁴¹ David A. Harris: The Stories, the Statistics, and the Law: Why „Driving While Black” Matters. In Minnesota Law Review. December 1999, 267.

jelentősen meghaladja a fekete lakosság számarányát a társadalomban) tisztában van az etnikai profilalkotás fogalmával, és széles körben elterjedtnek tartja azt.⁴²

Az etnikai profilalkotás alapján végzett rendőri eljárásokban a találati arány azonban nem igazolta ennek megalapozottságát. Habár az aránytalanul nagyobb számban igazoltatott kisebbség soraiból abszolút számokban mérve valóban sok jogsértőt kiszűrtek, az etnikai többséghez tartozó jogsértők felfedezésének esélye jelentősen lecsökkent. Ez a folyamat azonban nem vezet hatékony bűnmegelőzési, illetve nemzetbiztonsági stratégiák kialakulásához, hiszen aránytalanul nagy esélyt ad az etnikai többséghez tartozó bűnelkövetőknek arra, hogy büntetőjogi felelősségre vonás nélkül kövessék el a bűncselekményeket.

Ezen folyamatok kontrollálása érdekében 2005 januárjára az USA-ban négy államot kivéve mindenhol kialakították az etnikai hovatartozást tartalmazó adatgyűjtési gyakorlatot. A szövetségi szabályozás szintjén is történtek lépések, hiszen az elnök 2003. június 14-én kiadott egy rendőri intézkedésekről szóló iránymutatást, amely kiemeli, hogy csak és kizárólag konkrét gyanúsítottra vonatkozó, megbízható információn alapuló, helyben és időben körülhatárolt cselekmény és elkövetői leírás alapján vehető figyelembe az adott személyleírásban szereplő etnikai adat. Azonban a gyakorlat azt mutatja, hogy az iránymutatás alkalmazása nem maradéktalanul valósul meg, elsősorban a nemzetbiztonsági kérdéseket feszegető eljárások során.

Nagy-Britanniában a mérföldkövet egy dél-londoni fiatal fekete férfi, Stephen Lawrence meggyilkolása jelentette, melynek ügyében a vádlottak elítélésére nem került sor, amely általános közfelháborodást váltott ki a brit társadalomban. Az eset vizsgálatára létrehozott vizsgálóbizottság jelentése⁴³ megállapította, hogy a rendőrség szigorúan szemmel tartja a fekete lakosságot, azonban nem kapnak megfelelő védelmet, ha ők válnak bűncselekmény áldozatává. A jelentés számos javaslat mellett kiemelte, hogy megkérdőjelezhetetlenül jelen van a diszkriminatív attitűd a rendőrségi gyakorlatban. A javaslatok elsősorban nem az eljárási rend megváltoztatását, hanem a rendőri intézkedés szigorúbb ellenőrzését célozták.

⁴² David A. Harris: Using Race as a Factor in Assessing the Reasonableness of Fourth Amendment Activity: Description Yes, Prediction No. In Mississippi Law Journal Special Edition. 2003, 426.

⁴³ Macpherson-jelentés (Sir William Macpherson: Inquiry into the Matters Arising from the Death of Stephen Lawrence: Final Report. London, The Stationery Office. 45. 7.)

4.4. A terrorizmus elleni küzdelem

2001. szeptember 11. óta a világ országai a korábbinál sokkal nagyobb hangsúlyt fektetnek a terrorizmus elleni küzdelemre, ami azonban sok esetben párosul az etnikai alapú gyanúsított-kiválasztással, és ezzel az etnikai profilalkotás terén komoly problémákat vet fel.

Nyilvánvaló, hogy a terrorizmus ellen nemzetközi szintű fellépés szükséges, azonban nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy a küzdelem jogszerű és szükséges kell, hogy maradjon.⁴⁴ Ehhez szükség van a nemzetközi normákkal való összhangra, amelyek között (ahogy ez a fentiekből egyértelműen kitűnik) a diszkrimináció tilalma kiemelt szerepet foglal el, tehát a terrorizmus elleni harc nem szolgálhat az emberi jogok megsértésének ürügyéül.

Ez a kérdés emberi jogi dilemmákat vet fel, hiszen az emberi jogok figyelembe vételének követelménye akkor is él, ha olyan személyekről van szó, akik mások jogait súlyosan megsértik. A terrorizmus elleni intézkedések (pl. szigorított ellenőrzés a határokon, repülőtereken) potenciálisan az egész társadalom emberi jogait és szabadságjogait korlátozzák, azonban sok esetben az ellenőrzések az etnikai megkülönböztetés mintáját követik. Erre szolgál kitűnő példának Jean Charles de Menezes, egy brazil fiatalember esete, akit a 2005-ös londoni bombatámadások után a metróban lőttek le a rendőrök, mert kinézete és „gyanús” viselkedése miatt terroristának hitték.

2002-ben az Európai Unió terrorizmussal foglalkozó munkacsoportja (EU Working Party on Terrorism) megállapításokat fogalmazott meg a tagállamok számára a „terrorista profillal” kapcsolatban, amelyeket az Európai Unió Tanácsa felhasznált a terroristák profiljának megalkotásáról szóló, 2002. november 28-án megalkotott ajánlásában.⁴⁵ Az ajánlás szerint a profil *„olyan testi, fiziológiai vagy magatartási változók együttese, amelyek tipikusan a terrorista tevékenységgel összefüggésbe hozható személyekre jellemzők, és amelyeknek előrejelző funkciójuk van”*. Eszerint a profil alapján bizonyossággal előre lehet jelezni azt, hogy az említett jellemzőkkel leírható személy kapcsolatba hozható-e büntetőjogilag értékelt tényállással.⁴⁶

⁴⁴ Kardosné Kaponyi Erzsébet: A terrorizmus elleni küzdelem és az emberi jogok tiszteletben tartásának kettős követelménye, Acta Humana, 2006. 17. évf., 3-4.

⁴⁵ Council Recommendation of 28 November 2002 on the development of terrorist profiles: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/polju/en/EJN280.pdf (2014. november 23.)

⁴⁶ Ben Hayes: A Failure to regulate: Data protection and Ethnic Profiling in the Police Sector in Europe. Justice Initiatives, Open Society Justice Initiative, June 2005, 37.

4.5. Az etnikai profilalkotás megelőzésének lehetőségei – London és Dublin

A Londoni Városi Rendőrség eljárási szabványa bizonyos körülmények között (ilyen a terrorizmus elleni küzdelem is) a brit törvény lehetővé teszi a rendőrök számára, hogy megalapozott gyanú nélkül igazoltassák az embereket.

A londoni városi rendőrség (MPS) eljárási szabványai (SOP)⁴⁷ a következő útmutatást biztosítják a rendőrök részére az igazoltatandó személyek kiválasztásához:

„Az átvizsgált személyek profiljának tükröznie kell az adott terület lakosainak profilját. Valamennyi etnikai csoportból, az élet valamennyi területéről kerülnek ki terroristák. A terroristákat a tetteik, nem pedig etnikai, faji vagy vallási jellemzőik határozzák meg. A terroristák rendkívül változó háttérrel rendelkezhetnek, és megpróbálhatják megváltoztatni viselkedésüket, hogy leplezzék bűnelkövetési szándékukat és elvegyüljenek környezetükben. Az igazoltatási és átvizsgálási jogkörük alkalmazására vonatkozó döntéseiknél a rendőrök soha nem alkalmazhatnak a terroristákról kialakult sztereotip elképzeléseket; ha így tesznek, az a következőket eredményezheti: bizonyos közösségekre vagy csoportokra való összpontosítás, aránytalanság, megkülönböztetés, így a terroristák céljuk megvalósítása közben elkerülhetik a rendőrség figyelmét.”

Ugyan az ilyen és ehhez hasonló szabályok kialakítása önmagukban nem eredményezik a gyakorlati megvalósulást, mégis előremutatónak tartom az etnikai profilalkotás megelőzésére tett kísérletek szempontjából, amelyek mintául szolgálhatnak olyan kisebbségi problémákkal küzdő államok számára is, mint Magyarország.

Az ír és az észak-ír bűnüldöző hatóságok az EU Peace II programja keretében közösen kidolgozták a Diversity Works („A sokféleség működik”) nevű képzési programot, majd saját konkrét környezetüknek megfelelően alakították azt. A „Nemzeti Kiválóság Program – Hazai hallgatói, illetve kutatói személyi támogatást biztosító rendszer kidolgozása és működtetése konvergencia program” című kiemelt projekt keretei között lehetőségem nyílt helyszíni kutatást végezni ennek működéséről, melynek tapasztalatait az alábbiakban szeretném megosztani.

⁴⁷ Metropolitan Police Authority, Section 44 Terrorism Act 2000 standard Operating Procedures 2007, 16.

A dublini tanulmányút keretében közelebbről megismerkedhettem egy olyan rendszerrel, amelyben a diszkrimináció tilalma széles körűen érvényesül. A kutatást a Trinity College könyvtárában kezdtem, ahol nagy meglepetésemre rengeteg olyan forrással találkoztam, amelyek az etnikai profilalkotás témájával foglalkoznak. A könyvtárban ír diákokkal is beszélgettem arról, hogy az adatvédelem és az alapjogok védelme mennyire kap hangsúlyos szerepet a jogi oktatásban. Mint kiderült, az egyetemi oktatásban nem kap kiemelt szerepet ez a terület, azonban a gyakorlati életben észrevehetően odafigyelnek az alapjogok biztosítására (Irish Human Rights Commission).

Számomra a legnagyobb élményt a rendőrségen (An Garda Síochána) eltöltött nap jelentette, ahol általános bemutatót tartottak nekem a rendőrség, különös tekintettel a Racial, Intercultural and Diversity Office⁴⁸ működéséről. Abban a megtiszteltetésben volt részem, hogy a „Diversity Works” stratégia kidolgozója, Jonathan O’Mahony beszélt nekem a program megvalósításáról.

A képzés kidolgozása során párbeszédet folytattak a rendőrökkel, a kisebbségi közösségekkel és az érintett területek szakértőivel, kísérleti képzést végeztek, valamint összegyűjtötték a visszajelzéseket az oktatási anyagok és a módszerek módosítása céljából. A tanfolyam a következőket foglalja magában:

- annak megértése, hogy valamennyien képesek vagyunk másokat sztereotipizálni, kiközösíteni és marginalizálni;
- a sztereotípiák, előítéletek és feltételezések elemzése; annak tudatosítása a résztvevőkben, hogy hatalommal rendelkeznek, illetve hogy az előítéletek és e hatalom együtt hogyan vezethet megkülönböztetéshez;
- a sokféleség jobb megértése;
- a kisebbségi csoportok tagjait érő megkülönböztetés különböző típusainak tudatosítása;
- a különbözőségek felismerése, elismerése és tiszteletben tartása;
- interkulturális kommunikációs készségek;

⁴⁸ Faji, Interkulturális és Különbözőségi Iroda

- a kulturális és vallási gyakorlatok tiszteletben tartása a rendőri intézkedések során;
- valamint a sokféleség mint a helyes rendfenntartás egyik szakmai kérdése.

Mivel még viszonylag új a kezdeményezés, nem tudott látványos eredményekről beszámolni, de mindenképpen előremutatónak értékelte a stratégia alkalmazását. A rendőrségre való bekerülés feltételévé tették a képzésen való eredményes részvételt, melynek végén a jelöltek egy teszten kell bizonyítaniuk azt, hogy képesek lesznek a feladatukat előítéletektől mentesen ellátni. Ezen felül a tanfolyamot a rendőrség folyamatos szakmai továbbképzés keretében is nyújtja. A feladatok kiosztásánál is meghatározó szempont, hogy ezen a teszten milyen eredményt ért el az adott rendőr.

A stratégia kidolgozására Írországban azért volt szükség, mert az utóbbi évek jelentős bevándorlási hulláma miatt a társadalom korábban jellemző homogenitása megszűnt. A világ minden tájáról folyamatosan érkeznek bevándorlók az országba, amelynek hatására szükség volt a rendőrségi stratégián változtatni az interkulturális konfliktusok megelőzése érdekében. A magyar helyzetről részletesebben meséltem neki, és kiemeltem, hogy nálunk az alapvető probléma nem a külföldiekkel (sok esetben ők pozitív diszkriminációban is részesülnek), hanem a roma származásúakkal van, akik komoly előítéleteknek vannak kitéve a bűnüldözés során. Jonathan O'Mahony is kifejtette, hogy találkozott már magyar rendőrökkel, és meglepte, hogy milyen nyíltan működnek hazánkban az előítéletek. Véleménye szerint a magyarországi helyzet is orvosolható lenne egy hasonló nyomozóhatósági szintű szabályozás megalkotásával, amely segítséget nyújtana az előítéletekre alapozott rendőri fellépések megelőzésében.

5. Bűnüldözési profilalkotás Magyarországon

A profilalkotás használható a már elkövetett bűncselekmények kezelésére, illetve jövőbeli bűncselekmények elkövetésének megakadályozására. A profilalkotás önmagában nyilvánvalóan jogszerű eszköz a gyanúsított elkövetők letartóztatására, ha egy bűncselekmény már megtörtént (pl. fantomképek alkalmazása). Ha a konkrét gyanúsítottakra jellemző tulajdonságokat tartalmazó profilokat segédeszközként használják a gyanúsítottak elfogásához, azt általában a rendfenntartás „józan észén” alapuló megközelítéseként értékelik. Minél pontosabb vagy részletesebb egy profil, annál kevésbé valószínű, hogy jellemzően faji, etnikai vagy vallási alapú általánosításokat alkalmaz, illetve hogy hátrányosan megkülönböztető jellegű lesz.⁴⁹

A profilalkotás akkor okozhat gondot, ha nincs az egyes gyanúsítottak azonosítására használható konkrét információ, ezért a profilokat általános tulajdonságok, például faj, etnikai származás, nem pedig a viselkedés alapján hozzák létre. Ilyenkor a rendőri fellépésre vonatkozó döntést a személy faji, etnikai hovatartozása, és nem relevánsabb, a viselkedéssel kapcsolatos tényezők határozzák meg. A profilalkotás faji alapon megkülönböztető jellegű használata nemcsak jogellenes, hanem egyben a bűnüldözés szempontjából sem célravezető eszköz.

5.1. A Magyar Helsinki Bizottság

Az etnikai profilalkotás rendészeti tevékenységben betöltött szerepére Magyarországon a MHB 2000-ben indított, *„A törvény előtti egyenlőség alkotmányos elvének érvényesülése a magyar büntető igazságszolgáltatásban roma és nem-roma terheltek esetén”* című kutatása világított rá. A bírósági akták vizsgálata alapján végzett kutatás során azt próbálták megállapítani, hogy önmagában a cigánysághoz való tartozás milyen összefüggéseket mutat a büntetőeljárás megindulásával, majd az annak során tanúsított bánásmóddal és a kiszabott szankcióval. Az általános tapasztalat szerint a szabadságvesztés büntetést töltő személyek között a romák aránya lényegesen magasabb, mint a társadalomban egyébként.⁵⁰ A vizsgálat megállapította, hogy a romák kétszer nagyobb arányban kerültek a nyomozóhatóság látókörébe és váltak gyanúsítottá igazoltatás során, mint a nem-roma társaik.

⁴⁹ Towards More Effective Policing. Understanding and Preventing Discriminatory Ethnic Profiling: A Guide, Fundamental Rights Agency, Publications Office of the European Union, 2010

⁵⁰ Huszár László: Roma fogvatartottak a büntetés-végrehajtásban. In: Belügyi Szemle, 1999/7-8., 130-145.

Az „igazoltatás” alatt a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 29. §-ában meghatározott rendőri intézkedést értjük. A törvény meghatározza azt is, hogy milyen okból, illetve célból kerülhet sor igazoltatásra: a közrend, közbiztonság védelme, bűnmegelőzés vagy bűnüldözés, a tartózkodás jogszerűségének megállapítása, továbbá az igazoltatott vagy más természetes, illetve jogi személy és egyéb szervezet jogainak védelme.

A gyanú minimális szintjét a törvény nem határozza meg, egyszerű gyanú elegendő bármely rendőri intézkedés foganatosítására. Ez gyakorlatilag minden olyan információról való tudomásszerzést jelent, amely alapján a rendőrség ésszerűen feltételezheti, hogy a hatáskörébe eső intézkedés megtétele indokolt lehet.⁵¹

Az Rtv. kimondja továbbá az arányosság követelményét, mely szerint a rendőri intézkedés nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával. Tekintettel arra, hogy az igazoltatás az egyik legkisebb hátrányt okozó intézkedés, ezen szabály nem zárja ki egyetlen esetben sem az igazoltatás alkalmazásának indokoltságát.

A MHB megalakulása óta komoly figyelmet fordít az etnikai profilalkotás kiküszöbölésére irányuló tevékenységre. Ennek kapcsán szeretnék kiemelni egy friss ügyet, amely 2014. augusztus 29-én került nyilvánosságra, és azt mutatja, hogy a hatóságok részéről a mai napig heves ellenállás figyelhető meg ebben a témában, ami jelentősen megnehezíti az eredményes jogérvényesítést.⁵²

Papp Károly országos rendőrfőkapitány megválasztotta⁵³ az a levelet, amelyben hat civil szervezet civil-rendőr munkacsoport létrehozására tett javaslatot⁵⁴ a rendőrség bírságolási gyakorlatának fejlesztése, valamint az egyenlő bánásmód tiszteletben tartása érdekében. Az együttműködést kezdeményező szervezeteknél rendszeresen jelennek meg panaszok romák részéről a rendőrök aránytalan és túlzó bírságolási gyakorlatára vonatkozóan. A civilekhez eljutó panaszok szerint sok településen a rendőrség kifejezetten „utazik” a romákra, és rendszeresen olyan apró, jellemzően közlekedési szabálysértésekért büntetik őket, amelyekért a nem roma lakosokat nem szokták, pedig körükben is előfordulnak a szabálytalanságok.

⁵¹ M. Tóth Balázs: Az etnikai profilalkotás a bűnüldözésben, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Doktori Iskola, 2011, 137.

⁵² Abszurd bírságok romák ellen: ragaszkodunk a vizsgálathoz <http://helsinki.hu/abszurd-birsagok-romak-ellen-ragaszkodunk-a-vizgalathoz> (2014. november 26.)

⁵³ <http://police.hu/sites/default/files/document.pdf> (2014. november 26.)

⁵⁴ <http://tasz.hu/files/tasz/imce/orfkszabsertmunkacsop0715.pdf> (2014. november 26.)

A rendőrfőkapitány szerint az etnikai profilalkotás nincs jelen a bírságolási gyakorlatban, ezért nem hajlandó együttműködni a civilekkel a munkacsoport felállításában. A civil szervezetek újabb levelükben pontról pontra reagáltak⁵⁵ a bírságolás során megvalósuló diszkriminációt tagadó érvekre.

Papp Károly országos rendőrfőkapitány szerint számos szabálysértési bírság kiszabásánál a rendőrnek nincs mérlegelési lehetősége, mert törvényben meghatározott mértékű bírságot kell kiszabni, azonban a jogvédők által feltárt esetek többségében a jogszabály nem ír elő kötelező mértékű bírságot.

A főkapitány szerint az 5 ezer és 50 ezer forint között kiszabható bírságok esetén az országos átlag 10770 forint. A civil szervezetek szerint a feltárt esetek arról tanúskodnak, hogy az ország legszegényebb vidékein rendszeresen büntetnek 50 ezer forintos bírsággal kisebb súlyú közlekedési szabálysértésekért, vagyis a rendőrök másképpen járnak el, ha a szabálysértő roma. A rendőrség vezetője azt is állította, hogy nem érkeznek panaszok az etnikai profilalkotás gyakorlatáról, ehhez képest a Független Rendészeti Panasztestület⁵⁶ már több ilyen ügyet tárgyalt.

A fentiekre hivatkozva a civilek továbbra is arra kéri az országos rendőrfőkapitányt, hogy ne zárkózzon el a munkacsoport felállításától, amely előrelépést jelenthetne a probléma gyökereinél történő kezelésére és jövőbeli megelőzésére.

5.2. A TÁRKI kutatása

A TÁRKI 2005-ben végzett empirikus kutatást, melynek során kvantitatív (reprezentatív lakossági kérdőíves kutatás) és kvalitatív (fókuszcsoporthozos beszélgetések, valamint rendőri és lakossági interjúk) kutatási módszerekkel vizsgálták a magyar rendőrség igazoltatási gyakorlatát. Az összesen hat alkalommal, 7-8 fős etnikailag homogén roma és nem roma igazoltatott személyekkel folytatott fókuszcsoporthozos beszélgetés keretében a kisebbség és a többség tapasztalatira voltak kíváncsiak a kutatók. Emellett összesen 80 rendőr- és 20 lakossági interjút készítettek Budapesten, Miskolcon és Pécsen. A megkérdezettek nemzeti vagy etnikai hovatartozásra irányuló kérdésre adott válaszai alapján hét roma, valamint egy német és egy román kisebbségi volt közöttük.

⁵⁵ http://helsinki.hu/wp-content/uploads/birsagolas_munkacsop_orfk_140828_format.pdf (2014. november 26.)

⁵⁶ A magyar, de az európai jogtörténetben is egyedülálló és példaértékű volt az a döntés, amikor 2008-ban az Országgyűlés úgy döntött, hogy létrehozza a Független Rendészeti Panasztestületet annak érdekében, hogy civil kontrollt gyakoroljon a rendészeti tevékenység felett.

A lakossági interjúkban kifejtett álláspontok tekintetében domináns az a vélemény, mely szerint az igazoltatás túlnyomóan véletlenszerű, önkényes kiválasztási elvek alapján történik. A válaszadók egy része kimondottan etnikai motivációt vélt felfedezni az igazoltatási kiválasztások mögött. A döntő többség szerint a kiválasztás oka valamilyen, a rendőrség által feltételezett összefüggés a potenciális kriminalitás és megállítás alapjául szolgáló tulajdonság között (ami lehet a roma származás, de etnikailag irreleváns körülmény is). A rendőrök érvelésük szerint azért állítanak meg több romát, mert szerintük a romák nagyobb valószínűséggel követnek el szabálysértést, bűncselekményt.

Valószínűsíthető tehát, hogy a többség szerint egyértelműen diszkriminatívnak tartott utcai igazoltatási gyakorlat a romák nagyobb bűnelkövetési hajlandóságának feltételezésén alapul. Saját bevallása szerint az igazoltatandó személy kiválasztásánál a legtöbb megkérdezett rendőr három szempontot vesz figyelembe: követett-e el szabálysértést az illető; gyanús viselkedett-e; hasonlít-e körözött személyhez. Egyesek a gyanús viselkedést meglehetősen szubjektíven állapítják meg: *„Ránézésre feltételezhető róla, hogy bűncselekményt követett el.”* Az etnikai hovatartozás és a potenciális kriminalitás összefüggésére épített sztereotípiák alapján gyanúsnak látott romák gyakori igazoltatása azonban a lakosság körében növeli a szubjektív biztonságérzetet. Fontos megjegyezni azonban, hogy a társadalmi előítéletek alkalmazása a hatóság részéről nem megengedhető, hiszen a diszkriminatív indíttatású intézkedések jogellenesnek minősülnek.

A kutatás eredményei alapján megállapítható, hogy Magyarországon a romákat hátrányos megkülönböztetés éri a rendőri, elsősorban a gyalogos (az etnikai hovatartozás könnyebben megállapítható a külső jegyek alapján) igazoltatások során. A válaszokból kiderült, hogy az etnikai alapú intézményes diszkrimináció Magyarországon is létező jelenség, amely súlyos problémát jelent.

Habár a lakosság többsége tisztában van az igazoltatási gyakorlat önkényességével, az etnikai alapú kiválasztás gyakorlatában jelentős társadalmi támogatottságot jelent az, hogy szívesen látják, sőt tovább szigorítanak a „gyanús” személyek, csoportok (köztük a romák) fokozott ellenőrzését. Ez önmagában nem jelentene gondot, azonban ennek nem erős faji-etnikai indíttatáson kellene alapulni, hanem olyan körülményeken, amelyek szabálysértés vagy bűncselekmény elkövetését ettől független tények alapján teszik valószínűsíthetővé.

5.3. Egyenlő Bánásmód Hatóság

A közelmúlt számos stratégiai pere közül szeretném kiemelni az EBH által egy jegyző kezdeményezése alapján hivatalból indított, az MHB mint közérdekű igényérvényesítő részvételével a Nógrád Megyei Rendőr-főkapitányság ellen lefolytatott eljárást⁵⁷, amely a rimóci roma lakossággal szemben alkalmazott aránytalan rendőrségi intézkedési gyakorlat miatt folyt le 2012-ben.⁵⁸

A kezdeményezés az etnikai profilalkotás rendőrségi gyakorlatát egy kvázi bírói hatóság elé vitte, és ezzel kísérletet tett arra, hogy egy emberi jogi civil szervezet segítségével az antidiszkriminációs törvény⁵⁹ fogalmainak dinamikus értelmezésére kerülhessen sor, és ezáltal a jogalkalmazó újabb és újabb tényállásokra terjessze ki a törvény alkalmazását. Korábban már két hasonló ügy is eljutott a legfelsőbb bírósági fórumig.⁶⁰ Az EBH az edelényi polgármester, az MHB pedig a kiskunlacházi polgármester „cigányozó” kijelentéseit követően érvelt amellett, hogy az antidiszkriminációs törvény zaklatás tényállása alkalmazható a gyűlöletbeszédre, és ezzel a jogi fellépés olyan formái nyílhatnak meg, amelyekre a büntetőjogi és polgári jogi eljárások (az Alkotmánybíróság döntései értelmében)⁶¹ egyaránt alkalmatlannak bizonyultak.⁶²

A kisebbségeket érintő hátrányos megkülönböztetés lehet nyilvánvalóan törvényt sértő, szándékos magatartás következménye, de tendenciaként alkalmazott, látszólag jogszerű eljárások eredménye is. Utóbbi kategóriába tartozik az etnikai profilalkotás, azaz az etnikai hovatartozás és a kriminalitás feltételezett összefüggéseire épülő, az egyes etnikai csoportok fokozott ellenőrzését eredményező rendőrségi intézkedések, amelyek nem feltétlenül igényelnek egyéni rasszista szándékot, mégis feltűnő hátrányos megkülönböztetést eredményeznek.⁶³

Az MHB álláspontja szerint Rimócon a kerékpárok felszerelési hiányosságai miatt kiszabott helyszíni bírságok nyolc hónapra kiterjedő vizsgálata és a megbírságolt személyek

⁵⁷ EBH/865/2011.

⁵⁸ Ivány Borbála – Pap András László: Rendőri etnikai profilalkotás az Egyenlő Bánásmód Hatóság előtt. In: Fundamentum, 2012/3, 103-111.

⁵⁹ 2003. évi CXXV. évi törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról (Ebkty.)

⁶⁰ Akkor: Legfelsőbb Bíróság, ma: Kúria.

⁶¹ Lásd: 30/1992, 36/1994, 18/2004, 95/2008, és 96/2008 sz. AB határozatokat.

⁶² Lásd: Pap András László: A Legfelsőbb Bíróság ítélete az Egyenlő Bánásmód Hatóság határozatának hatályon kívül helyezéséről. Zaklatásnak minősülhet-e egy polgármester rasszista megnyilatkozása?, Jogesetek Magyarázata 3, 2012/1.

⁶³ Lásd: M. Tóth Balázs – Pap András László: A hatékonyság mítosza. Az etnikai profilalkotás alkotmányos és rendészeti kérdőjelei, Budapest, L'Harmattan, 2012.

feltételezett etnikai hovatartozásával történő összevetése alapján megállapítható, hogy a rendőrség közvetlen hátrányos megkülönböztetést alkalmazott a kerékpárral közlekedő helyi romákkal szemben.

Az eljárás⁶⁴ során alkalmazott stratégia szerint az MHB beadványának alapjául két adatelemzés szolgált: a rendőrség által az érintett időtartam alatt kiállított helyszínbírság-nyomtatványok elemzése, valamint a szécsényi kistérségben élő romák arányára vonatkozó konzekvenciák.

Az MHB az EBH adatigénylésének köszönhetően jutott hozzá a helyszínbírság-nyomtatványokhoz, amelyek tartalmazták az eljárás alá vont személyek adatait (nevét, anyja nevét és lakcímét). E személyes adatok ismerete tette lehetővé azt, hogy a roma származásra vonatkozó következtetést a közérdekű adatigénylő levonja. Az a körülmény, hogy csak egy kvázi peres eljárás keretében lehet ilyen jellegű, a roma származást valószínűsítő személyes adatokhoz hozzájutni, a jogérvényesítés eljárási akadályát is jelentheti, hiszen a nevek és lakcímek hiányában sokkal nehezebb az etnikai hovatartozást, és így az egyenlő bánásmód megsértését valószínűsíteni.

A vizsgált időszakban (2011. január 1-szeptember 5.) a helyszíni bírságokról és feljelentésekről készített statisztikai kimutatás szerint 182 kerékpárossal vagy gyalogossal szemben intézkedtek a szécsényi kistérség rendőrei. A 182 helyszínbírság-nyomtatvány tanúsága szerint 138-at a kerékpár felszerelési hiányosságai miatt szabtak ki, 19-et pedig ittás kerékpározás miatt. Az MHB ezen adatokat vetette össze a 2001-es népszámlálás szerinti, valamint az ELTE Társadalomtudományi Karának általános szociális munkás hallgatói által 2004–2005-ben felvett,⁶⁵ illetve az MTA Gyermekszegénység Elleni Programjának⁶⁶ a szécsényi kistérségben élő gyermekes családok reprezentatív mintáiból következtethető, a térségben a roma lakosság népességén belüli arányára vonatkozó adatokkal. Ezek az adatok alkalmasnak bizonyultak arra, hogy az MHB megállapításokat tegyen a rendőrségi eljárási gyakorlat etnikai dimenziójáról. Ennek során köztudomású tények, a korábbi rimóci jegyző nyilatkozata, valamint a szécsényi kistérségben az MTA Gyermekszegénység Elleni Programjában dolgozó, a roma közösséget jól ismerő helyi szakemberek által adott

⁶⁴ Az Egyenlő Bánásmód Hatóság EBH/865/2011. számú ügy alapjául szolgáló adatok http://helsinki.hu/wp-content/uploads/EBH_eljaras_adatok.pdf (2014. november 26.)

⁶⁵ Bass László: Egy év – szociális problémák változásai egy hátrányos helyzetű kistérségben www.esely.org/kiadvanyok/2006_4/BASS.pdf (2014. november 26.)

⁶⁶ www.gyerekesely.hu (2014. november 26.)

információk alapján határozták meg azokat a neveket és lakóhelyeket, amelyek jellemzően romák által viselt névnek, illetve romák által lakott utcáknak minősülnek. A vezetéknév és lakóhelyek „roma névként vagy címként” való azonosítása lényegében a diszkrimináció alapjául szolgáló helyszíni megfigyelést helyettesítette.

Az eljárások etnikai aránytalansága a kerékpár felszerelésének hiányosságai miatt kiszabott bírságok tekintetében egészen nyilvánvaló: 36 olyan eset volt, amelynek elkövetője rimóci lakos, ez az összes ilyen jellegű szabálysértés 26%-a volt. A 36 megbírságolt személy közül 35 fő feltételezhetően roma; 34 bírsággal sújtott személynek mind a vezetéknév, mind pedig a lakóhelye az illető roma mivoltára utal. Mindössze két olyan személy volt, akinek a neve nem szerepelt a tipikus „roma neveket” tartalmazó fenti felsorolásban, ám egyikük a romák által lakott utcák egyikében élt. A fentiekből következően tehát vélelmezhető, hogy a rendőrség a vizsgált időszakban majdnem kizárólag romákra szabott ki helyszíni bírságot a „kerékpár felszerelésének hiánya” szabálysértés címén, ami 97,2%-os arány jelent. Ez az arány jelentősen magasabb, mint a romák lakosságon belüli, legfeljebb 30% körüli aránya a településen. Ha a romák és nem romák nagyságrendileg ugyanolyan arányban, esetleg a lakossági arányoknak megfelelő számban közlekednek kerékpárral a települések között, akkor nyilvánvalóan kirívóan aránytalan a 97%-ban romákat sújtó szankcionálás. Ha a rendőrség olyan útszakaszt jelölt ki az ellenőrzések helyeként, amelyet jellemzően inkább romák használnak, akkor ezzel nyilvánvalóan hozzájárult a bírságolási gyakorlat etnikai aránytalanságához, azaz a helyszínikijelölés is egyenlő bánásmódot sértő gyakorlatot jelenthet.⁶⁷

Az MHB munkatársai áttekintették az ittas kerékpározás miatti helyszíni bírságok adatait is. Összesen 19 esetben bírságolt a rendőrség az adott időszakban ittas kerékpárvezetés miatt a Szécsényi kistérségben, amely személyek közül vélhetően egy sem volt roma származású. A rimóci romákat érintő 97%-os és 0%-os arányok közötti kirívó különbség az MHB véleménye szerint azzal magyarázható, hogy utóbbi esetben a szabálysértés látható: az ittas biciklista imbolyogva, bizonytalanul közlekedik, míg a felszerelés hiánya nem állapítható meg minden esetben első ránézésre. Az utóbbi miatt megbüntetett kerékpárosok kiválasztásának oka ezért

⁶⁷ Érdemes megemlíteni, hogy a felszerelés hiánya miatt megállapított bírságok összege meglehetősen következtetlenül alakul, egyes bírságok retorziós szándékra utalnak. A legmagasabb bírságösszeget, 20.000 forintot három alkalommal szabták ki: kétszer csengőhiány miatt, egy alkalommal pedig azért, mert az eljárás alá vont személy elengedett kormányal biciklizett. Mindhárom szankcionált személy valószínűsíthetően roma származású. Az a két személy, akiket a csengőhasználat miatt bírságoltak ilyen összegre, rimóci illetőségű és nincs adat arra, hogy a vizsgált időszakban a kérdéses bírságolást megelőzően szabtak-e ki velük szemben bírságot (azaz a maximális bírság kiszabásának oka nem lehetett a „visszaesés”).

az MHB érvelése szerint valószínűleg a kerékpáros megjelenése, amely magában foglalja a roma származásra utaló jellemzőket is.

A rimóci lakhellyel rendelkező kerékpárosok vonatkozásában tett, közvetlen megkülönböztetésre utaló következtetést megerősítik a kistérség többi településén alkalmazott, diszkriminatív rendőrségi gyakorlatra vonatkozó információk. Azon a három településen (Hollókő, Nógrádsípek, Szécsényfalu), ahol a népszámlálási és az ELTE adatai alapján a legalacsonyabb a romák aránya, egyetlen bírságot sem szabtak ki. Ezen információk is arra engednek következtetni, hogy a rendőrség az ellenőrzési tevékenységét kifejezetten a romák által sűrűn lakott településekre helyezte.

A tendenciózus rendőrségi eljárás valószínűsítése miatt a Magyar Helsinki Bizottság arra vonatkozóan is végzett vizsgálatokat, hogy nem csak romák járnak kerékpárral, hanem ez általános a vizsgált településeken (amit az ittas kerékpárosokkal szembeni intézkedésekre vonatkozó fenti adatok is bizonyítanak), továbbá hogy nem csak a roma lakosok kerékpárjai hiányosan felszereltek. 2011 májusában maga a rendőrség tájékoztatott arról, hogy a Nógrád megyében egy közbiztonsági program keretében átvizsgált 1132, általános iskolások által használt kerékpárból csak 703 kerékpár felelt meg a hatályos törvényben meghatározott műszaki feltételeknek.⁶⁸

Az MHB munkatársai emellett egy internetes hirdetési újságban is rákerestek a Nógrád megyében eladásra kínált használt kerékpárookra: a 16 kerékpárból csupán kettő olyan volt, amely valamennyi szükséges felszereléssel rendelkezett, ez 12,5%-os arányt jelent (annak ellenére, hogy az eladó vélhetően a lehető legjobb színben, állapotban, a legteljesebb felszereltségében kívánta bemutatni kerékpárját).

Az MHB egyik munkatársa a helyszínre utazott, és fényképeket készített az utcán leállított 22 kerékpárról, amelyek közül a látogatás időpontjában 18 hiányos felszereltségű volt, tehát a rendőrség a kerékpárokat használók 81%-át büntethetné szabálysértés elkövetése miatt. Ebből következően feltételezhető, hogy mivel (függetlenül a használók etnikai hovatartozásától) a kerékpárok igen nagy része nem megfelelően felszerelt, nagy valószínűséggel bármikor találhatnak a rendőrök olyan okot, amely miatt a megállított kerékpárost megbüntethetik. Ha tehát a helyszíni bírsággal szankcionált személyek között a lakosságszámhoz vetített

⁶⁸ http://www.police.hu/nograd/aktualis/ngr_20120216_04.html (2014. november 8.)

arányukhoz képest nagyobb a romák aránya, az azt jelenti, hogy a rendőrök elsődlegesen a romákat állítják meg és ellenőrzik, ami közvetlen hátrányos megkülönböztetésre mutat.

Érvelésében az MHB kifejti, hogy habár önmagában értelemszerűen nem jogszerűtlen, ha a kerékpárok kötelező tartozékaira vonatkozó szabályok megsértőit a rendőrség bírsággal sújtja, amennyiben az egyedi intézkedésekből összeálló szankcionálási gyakorlat ésszerűen alá nem támasztható etnikai aránytalanságot mutat, az a csoport egészének vonatkozásában nyilvánvaló jogszerűtlen hátrányt valósít meg. Ezen érvelésnek megfelelően a fentiek alapján megállapítható az egyenlő bánásmód követelményének közvetlen hátrányos megkülönböztetés formájában történő megsértése.

Mihály István Nógrád megyei rendőrfőkapitány 2012. március 19-én kelt észrevételében azt írta, hogy *„kénytelen elfogadni (...) azt, hogy bizonyos tények, körülmények, adatok egyfajta (...) csoportosítása közvetíthet olyan információt (a rendőrség számára), mely indokolttá teheti az EBH érdeklődéskörébe vágó jogalkalmazási gyakorlatokat érintő egyfajta orientatív információk áramoltatását”*. Mindazonáltal, a rendőrség támadta az MHB beadványában foglaltakat, az alapján, hogy *„egy személy roma nemzetiséghez való tartozását kizárólag az érintett személy nyilatkozata alapján lehet megítélni”*.

Ebben az eljárásban is felmerült tehát annak a nehézsége, hogy hogyan határozható meg, ki számít romának. Törvényszerű, hogy amennyiben diszkriminatív szándék vezérli az elkövetőket, részükről semmilyen definíciós probléma nem szokott felmerülni a sértett csoport, illetve a csoport tagjainak meghatározásakor. Az adatvédelmi szabályok sajátos értelmezésre lehetőséget adó hiányosságait a hatóságok pedig gyakran arra használják fel, hogy akadályozzák a jogvédelmet: úgy tesznek, mintha az elkövetett jogsértések színvakok lennének, holott az etnikai adatok figyelembe vétele éppen a sérelmet szenvedett közösség védelmét szolgálná. Az adatvédelmi problémával kapcsolatban az MBH rámutatott, hogy a jogsértés a rendőrök percepcióján alapuló megkülönböztető bánásmód alapján is megállapítható, és ezt (utalva pl. az EBH 461/2010 számú, iskolai szegregációval kapcsolatos ügyére⁶⁹ vagy a Debreceni Ítélőtábla ítéletére)⁷⁰ az EBH és a bíróságok gyakorlata is egyértelműen elfogadja. Kifejtette emellett, hogy amennyiben kizárólag az önbevalláson alapuló etnikai származást, illetve nemzetiséghez való tartozás lenne elismerhető a védett tulajdonság fennállására vonatkozó valószínűsítés alapjaként, akkor a nem egyedi panaszosok,

⁶⁹ <http://www.egyenlobanasmod.hu/jogesetek/hu/461-2010.pdf> (2014. november 26.)

⁷⁰ http://www.cfcf.hu/hajduhadhaz_hu.html (2014. november 26.)

a közérdekű igényérvényesítést kezdeményezők jogérvényesítési lehetősége kiüresedne, hiszen a jogsérelmet szenvedett személyektől csak rendkívüli nehézségek árán lehetne a védett tulajdonságra vonatkozó nyilatkozatot beszerezni. A rimóci ügyben a megbírságolt kerékpárosok nagy részét a környezetükben élők, így az eljáró rendőrök is romaként azonosították, tehát az egyenlő bánásmód megsértése abban az esetben is fennállhatna, ha adott esetben egyetlen bírsággal sújtott személy sem vallaná magát roma származásúnak.

Az ügy végül egyezséggel⁷¹ zárult. Az EBH által jóváhagyott egyezség szerint „*a lefolytatott bizonyítási eljárásban megállapítást nyert, hogy az önmagukban jogszerű és szakszerű egyedi rendőri intézkedések összeadódó hatása etnikai aránytalanságok előidézéséhez vezethetett, ami ugyanakkor az egyedi rendőri intézkedések vizsgálata alapján a főkapitányság részéről – a helyszíni bírsággal sújtott személyek nemzetiségi hovatartozására vonatkozó adatok kezeléséhez szükséges törvényi felhatalmazás, és így az erre vonatkozó adatok ismeretének hiányában – nem volt feltárható és ezáltal észlelhető. A fentiek jövőbeli elkerülése érdekében, azért, hogy a cigány nemzetiséghez tartozó személyek egyenlő bánásmódhoz való joga megfelelően érvényesüljön, a Nógrád Megyei Rendőr-főkapitányság a következő lépéseket teszi meg*”:

- a szécsényi kistérségben közterületi szolgálatot teljesítő állományból legalább 5 rendőrt, továbbá a főkapitányság teljes területéről további legalább 15 rendőrt delegál az EBH által tartott háromnapos antidiszkriminációs tréningre;
- a főkapitányság-vezető az egyezség tartalmát az intraneten keresztül megismerteti a Nógrád megyei rendőri vezetőkkel, továbbá az állomány számára is megismerhetővé teszi, és felhívja az állomány figyelmét az egyenlő bánásmód követelményének betartására, illetve az antidiszkriminációs törvény rendelkezéseinek megismerésére;
- a Nógrád Megyei Rendőr-főkapitányság két éven keresztül – külön felhívás nélkül – rendelkezésre bocsátja a szécsényi kistérség területén végrehajtott kerékpáros szabálysértések miatt kiszabott helyszíni bírságokról kiállított nyomtatványok másolatát, és rendelkezésre áll a nyomtatványok adatai alapján készített elemzés megtárgyalására, amelybe igény szerint az MHB bevonható;

⁷¹ http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Egyezseg_NMRFK_Helsinki.pdf (2014. november 26.)

- a megyei baleset-megelőzési bizottság vállalja, hogy a kerékpárokhoz az előírt és szükséges eszközöket (csengő, első és hátsó világítás, láthatósági mellény) biztosítja a nemzetiségi önkormányzat számára, valamint részt vesz a kerékpáros közlekedéssel kapcsolatos elméleti oktatásban.

Habár az egyezségben foglaltak önmagában nézve előremutatóak, fontos megjegyezni, hogy mindez Magyarország egy igen kis térségére vonatkozik, ami az ország sokkal nagyobb területén jellemző diszkriminatív rendőrségi gyakorlat szempontjából komoly területi kiszélesítést igényelne. A határozatban foglaltak iránymutatást adnak a jövőbeli problémák kiküszöbölésére, amely véleményem szerint lényeges lehet a diszkrimináció visszaszorításának elérése szempontjából.

6. Az etnikai adatok és a diszkrimináció tilalmának kapcsolata

A faji-etnikai jellemzőket tartalmazó szenzitív adatokkal való visszaélés egyik legveszélyesebb formája a profilalkotás céljából történő felhasználás. Ilyen esetekben nagy a veszélye annak, hogy az e csoportokba tartozó személyeket hátrányos megkülönböztetés éri. Ennek az az oka, hogy a profilalkotás olyan, az emberi viselkedésre vonatkozó feltételezéseken alapul, amelyeknek alapja egy bizonyos jól körülírható tulajdonság (pl. bőrszín).

Az esélyegyenlőségi irányelvek alkalmazásáról szóló beszámolójában⁷² az Európai Bizottság hangsúlyozta, hogy az egyenlő bánásmód hatékony érvényre juttatásához elengedhetetlen többek között a megbízható etnikai adatokat tartalmazó statisztikák összeállítása és használata. Az EU adatvédelmi irányelvvel⁷³ pedig nem ellentétes az olyan adatgyűjtés és – kezelés, amely az antidiszkriminációs joganyag alkalmazását szolgálja, akkor sem, ha szenzitív adatokat érint (8. cikk).

Az Európai Tanács a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló 2000/43/EK irányelvének preambuluma tartalmazza, hogy a statisztikai adatgyűjtés a közvetett megkülönböztetést bizonyító eszközként is felhasználható.

Az ECRI 2007 júniusában elfogadott, a rendőri eljárásokban megjelenő rasszizmus és faji diszkrimináció tárgyában kiadott 11. számú ajánlása⁷⁴ 4 területen javasol lépéseket az Európa Tanács tagállamainak a probléma kezelése érdekében. Az első fejezet a faji-etnikai alapú profilalkotással (racial profiling) foglalkozik, és megfogalmazza az eljárás során érvényesülő faji-etnikai alapú profilalkotás tilalmát, az esetlegesen diszkriminatív rendőri gyakorlat monitorozásának és vizsgálatának bevezetését, az igazoltatások esetében az objektív kritériumokon alapuló gyanúok előírását, valamint a fentiekre vonatkozó speciális képzések bevezetését. Hasonló intézkedéseket találunk a CERD 2005-ös ajánlásában⁷⁵ is. A diszkriminációmentes eljárás követelménye és az etnikai profilalkotás alkalmazásának tilalma megjelenik az ECRI – a terrorizmus elleni harc során is figyelembe veendő – rasszizmus-

⁷² COM (2006) du 30/10/2006

⁷³ Az Európai Parlament és a Tanács 95/46/EK irányelve (1995. október 24.)

⁷⁴ ECRI General Policy Recommendation no. 11. on combating racism and racial discrimination in policing, Strasbourg, 4 October, 2007

⁷⁵ CERD General recommendation XXXI on the prevention of racial discrimination in the administration and functioning of the criminal justice system, CERD, A/60/18 (2005)

ellenes előírásokról szóló 2004-ben megjelent ajánlásában is⁷⁶. Ennek kapcsán érdemes megemlíteni azt, hogy az Amerikai Ügyvédi Kamara küldöttgyűlése egyhangúlag szavazta meg azt, hogy vezessenek be faji adatrögzítési kötelezettséget a közlekedési eljárásokban.

6.1. Vizsgálati modell⁷⁷

A bizonyítás és a diszkrimináció koncepciója, valamint a vonatkozó EU-irányelv,⁷⁸ az Európai Bíróság és az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga alapján felvázolható egy olyan vizsgálati modell, amely a diszkrimináció panaszok felülvizsgálatára mind elméletben, mind pedig gyakorlatban működőképes.

Ehhez kapcsolódóan szeretnék néhány szót szólni a bizonyítási terhet érintő kérdésekről. Kétféle bizonyítási terhet különböztethetünk meg. Egyrészt beszélhetünk a jogi vagy objektív bizonyítási teherről, amelyet a „meggyőzés terheként” (burden of persuasion) is emlegetnek, másrészt a szubjektív bizonyítási teherről, vagyis az „előhozakodás terhéről” (burden of production).⁷⁹ Ez a különbségtétel azért jelentős, mert míg a szubjektív bizonyítási terhet az eljárás során mozog, az objektív bizonyítási terhet az egész eljárás során csak az egyik felet terhelheti. Az a fél viseli a meggyőzés kockázatát, akire az objektív bizonyítási terhet hárul. Amennyiben ez a fél nem tudja az állításait megfelelően és a jogalkalmazó szerv számára elfogadható módon alátámasztani, ő kerül ki az eljárásból vesztes félként.

A diszkriminációnak két alapvető esetét lehet megkülönböztetni: a közvetett és közvetlen diszkriminációt, melyen fogalmát a Faji irányelv 2. cikk (2) bekezdésének a) és b) pontjai határoznak meg: „közvetlen megkülönböztetés áll fenn, ha egy személlyel szemben faji vagy etnikai alapon kevésbé kedvezően járnak el, mint ahogyan egy másik személlyel szemben hasonló helyzetben eljárnak, eljárta vagy eljárának”, illetve „közvetett megkülönböztetés áll fenn, ha egy látszólag semleges rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat az egy faji vagy etnikai származású személyeket más személyekhez képest különösen hátrányosan érint, kivéve ha ez a rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat jogszerű céllal objektív módon igazolható, továbbá e cél megvalósításának eszközei megfelelőek és szükségesek”.

⁷⁶ ECRI General Policy Recommendation No. 8 on Combating Racism While Fighting Terrorism, ECRI (2004) 26

⁷⁷ Ambrus Mónika: Vizsgálati modell az egyenlő bánásmód megsértésével kapcsolatos ügyekben. In: Lejtős pálya – Antidiszkrimináció és esélyegyenlőség, L'Harmattan, Budapest, 2009.

⁷⁸ a Tanács 2000/43/EK irányelve a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód alkalmazásának elvéről, 2000. június 29. (Faji irányelv)

⁷⁹ Julianne Kokott: The Burden of Proof in Comparative and International Human Rights Law, Studies and Materials on the Settlement of International Disputes, V. 3 (Book 3), Springer, 1998, 9-10.

Egy diszkriminációs panasz vizsgálatakor tehát a következő elemeket lehet elkülöníteni:

- a kérelmezőt hátrány éri,
- oksági összefüggés van a hátrány és a védett tulajdonság, illetve a hátrány és a hivatkozott rendelkezés, gyakorlat vagy feltétel között,
- a kérelmezőt egy összehasonlítható helyzetben lévő másik személyhez képest éri hátrány.

A bizonyítási teherre vonatkozó általános szabály az, hogy aki állít valamit, annak kell azt bizonyítania.⁸⁰ A diszkriminációval összefüggő esetekre azonban létezik egy speciális szabály. A Danfoss-⁸¹ és az Enderby-esetekben⁸² az Európai Bíróság arra hivatkozva dolgozta ki ezt, hogy e szabály nélkül a kérelmező nem lenne képes bizonyítani állítását, és ezzel meg lenne fosztva a hatékony jogorvoslattól. A Bíróság a fent nevezett 2 esetben elfogadta, hogy amennyiben prima facie megállapítható (diszkrimináció vétele), hogy diszkrimináció történt, az eljárás alá vontnak kell bizonyítania, hogy az egyenlő bánásmód elve nem sérült. Azonban felmerül a kérdés, hogy ilyen esetben az objektív bizonyítás terhe melyik felet terheli.⁸³

A vizsgálati modell alapján felállítható egy olyan rendszer, amely biztosítja a diszkrimináció tilalmának teljes körű érvényesülését, ezzel megelőzve azt, hogy az etnikai adatok tárolása és kezelése visszaélésekre adhasson lehetőséget, ami szintén előremutató példa lehet a nemzeti joggyakorlat számára is.

6.2. Az Europol adatkezelése

Az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol) az Európai Unió azon törekvését igyekszik megvalósítani, hogy a határokon átnyúló bűnözéssel szemben minél eredményesebben léphessen fel. Ez azonban szükségszerűen együtt jár a személyes adatok védelméhez való jog korlátozásával.⁸⁴ Az Europol azonban igyekszik olyan adatkezelő rendszert működtetni, amely a biztonság garantálásával minimalizálja az emberi jogok sérelmének lehetőségét.

⁸⁰ „Ei incumbit probatio quid dicit, non qui negat.”

⁸¹ C-109/88, Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund i Danmark v. Dansk Arbejdsgiverforening (acting for Danfoss), 1989. október 17.

⁸² C-127/92, Dr. Pamela Mary Enderby v. Frenchay Health Authority and Secretary of State for Health, 1993. okt. 27.

⁸³ Jarrett Haskovec: A Beast of a Burden? The New EU Burden-of-Proof Arrangement in Cases

⁸⁴ Holé Katalin: Europol és jogállam. Biztonságunk ára, Magyar Közlöny Kiadó, Budapest, 2008, 85-87.

Ennek hatalmas jelentősége van, hiszen az Europol nemcsak adatkezelési feladatokat lát el, hanem az államok és szervezetek közötti adattovábbítás fontos közvetítője is egyben.⁸⁵

Az Europol-határozat⁸⁶ számos adatvédelmi rendelkezést tartalmaz, azonban ezek közül dolgozatomban csak a témám szempontjából releváns 12. cikkel foglalkozom. Az Europol Információs Rendszerben tárolt adatokat kizárólag az Europol feladatainak teljesítése céljából megengedett feldolgozni, vagyis szigorúan érvényesül a célhoz kötöttség elve. Azon adatok kezelése jelent nagyobb kihívást, amelyeket olyan „tényszerű jelek vagy megalapozott indokok” alapján kezelnek, amelyek az Europol hatáskörébe tartozó bűncselekmények feltételezhető elkövetőire vonatkoznak. A határozat meghatározza a tárolható adatok körét, melyek között érdekes megfogalmazással találkozhatunk: „... g) szükség esetén más, a személyazonosítást valószínűleg elősegítő ismertetőjel, ideértve bármely különleges, objektív és nem változó testi ismertetőjelet is, mint például a daktiloszkópiai adatokat és a (DNS nem kódoló szakaszai alapján létrehozott) DNS-profilokat.”

Ez a kategória ugyan elég tág, és a felsorolás nem tekinthető taxatívnak, mégis megállapítható, hogy főszabály szerint nem terjed ki a faji hovatartozásra vonatkozó adatokra. Az adatkezelés magasan képzett szakemberek, illetve fejlett számítástechnikai rendszerek segítségével történik, az Europol-határozat pedig az adatok kiadásának, továbbításának és megszerzésének minden aspektusát leszabályozza, amelyre az adatok hatalmas mennyisége és nemzetközi jelentősége miatt is égető szükség van.

Ugyan az állami szintű szabályozástól nem várható el, hogy ilyen részletes rendelkezésekkel biztosítsák az adatok védelmét, mégis úgy gondolom, hogy az átláthatóság nemcsak unió, hanem tagállami szinten is fontos, így szükséges a megfelelő adatvédelmi jogszabályi háló kialakítása.

6.3. A hatályos magyar adatvédelmi jogszabályok

Az információszabadság, azaz a közérdekű adatok megismeréséhez való jog nem korlátozhatatlan, és megfelelő indokoltság esetén (az állam biztonsága, az emberi jogok védelme) a demokratikus jogállamokban ennek biztosítására anyagi és eljárásjogi szabályozást állítanak fel, amelyek garanciát jelentenek az alapjogok védelmére.

⁸⁵ Maria O’Neil: The Issue of Data Protection and Data Security in the (Pre-Lisbon) EU third Pillar. In: Journal of Contemporary European Research, Vol. 6, No. 2, 220.

⁸⁶ Az Europol létrehozásáról szóló 2009/371/IB határozat

Az etnikai adatok a különleges védelmet igénylő különleges adatok körébe tartoznak, amelyek az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) értelmében a faji eredetre, a nemzetiséghez tartozásra, a politikai véleményre vagy pártállásra, a vallásos vagy más világnézeti meggyőződésre, az érdek-képviselési szervezeti tagságra, a szexuális életre vonatkozó személyes adat, illetve az egészségi állapotra, a kóros szenvedélyre vonatkozó személyes adat, valamint a bűnügyi személyes adat kategóriáit foglalják magunkban. Szenzitív jellegüknél fogva az ilyen adatok kezelésére speciális szabályozás vonatkozik, melyre vonatkozó rendelkezéseket szintén az Infotv.-ben találhatunk.

Az adatvédelemre vonatkozó hazai szabályozásban a legnagyobb gondot az okozza, hogy parallel jogszabályok tartalmazzák a különböző rendelkezéseket, és nincs egy olyan átfogó, átlátható törvény, amely egységesítené és egyértelművé tenné az alkalmazandó előírásokat. Magyarország Alaptörvénye olyan általános elveket rögzít, melyek az alapjogok érvényesülése szempontjából adnak útmutatást az alacsonyabb szintű jogszabályok rendelkezéseinek, mint például a VII. cikk (2) bekezdése:

„Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.”

A bíróságok adatkezelésére vonatkozó szabályokat, illetve a bíróságok és a sajtó kapcsolatának szabályozását a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.), illetve a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.) tartalmazza. A bírósági adatkezelés a szenzitív adatok szempontjából főleg azon adatokat érinti, melyek az eljárások során keletkezett dokumentumokban (periratok, jegyzőkönyvek) lelhetők fel.

Az adatvédelemre és az adatkezelésre vonatkozó részletszabályokat az Előszóban említett Infotv. tartalmazza. A diszkrimináció tilalmával összefüggésben ezen kívül fontos megemlíteni az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvényt is, amely a faji-etnikai alapú megkülönböztetésre vonatkozó rendelkezésekkel járul hozzá az etnikai adatok védelmének érvényesüléséhez.

Az adatvédelem strukturális egységét biztosító törvény hiánya mellett az is problémát jelent, hogy számos olyan kérdés nincs szabályozva, amely esszenciális lenne az adatvédelem egészséges működéséhez. Például egyetlen jogszabály sem tartalmaz konkrét előírást arra vonatkozóan, hogy a bírósági adatok védelemben részesülnek. Az adat fogalmára sincs

törvényi definíció, amely lehetőséget ad az önkényes értelmezésre, sok esetben ezzel megsértve az adatok védelméhez fűződő érdekeket. Adatnak minősülhet minden olyan fizikai valóság, mely emberi tevékenység révén mesterségesen rögzíthető, illetve információk olyan halmaza, amely alkalmas létező vagy valaha létezett konkrét tény rekonstruálására.⁸⁷ Normatív szabályozás hiányában az esetleges visszaélések körében nem lehetséges a felelősség megállapítása, így ezek visszaszorítása komoly akadályokba ütközik.

A bírósági titkos adatok publikálására vonatkozóan sem állapítanak meg konkrét szabályokat a különböző szintű jogszabályok, ami megnöveli az adat kezelőjének fegyelmi felelősségét, és akár a személyes adattal visszaélés büncselekményi tényállását is megvalósíthatja. A személyes adatokkal kapcsolatos jogsértések a kártérítési igények megnövekedett számához vezethetnek. Ez szintén megelőzhető lenne a joghézagok módszeres kitöltésével, és egy egységes, átlátható adatvédelmi törvény elfogadásával, amely mindenre kiterjedő szabályozással fedi le ezt a jogterületet, ezáltal biztosítva jogszerű működését.

⁸⁷ Harangozó Attila 2013. október 24-én, a „European Conference on Courts and Communication” konferencián elhangzott előadása alapján

7. Összegzés

Dolgozatomban arra törekedtem, hogy elemezzen a diszkrimináció tilalmának, ezen belül is a faji és etnikai alapú megkülönböztetés tilalmának megsértéséből származó etnikai profilalkotás jogi háttérét és gyakorlati megjelenési formáit, valamint megoldási lehetőségeket vázoltam fel az alapjogok tiszteletben tartását biztosító jogi garanciarendszer kialakítására. Ezen felül az etnikai adatkezelés fontosságára is igyekeztem felhívni a figyelmet, hiszen a problémák kezelésére az adatvédelmi szabályok megfelelő alkalmazásában is jelentős előrelépési lehetőséget látok.

Összességében elmondható, hogy a hatályos magyar szabályozás, valamint a rendőrségi gyakorlat legfőbb hiányosságai véleményem szerint az alábbiak szerint lennének orvosolhatók:

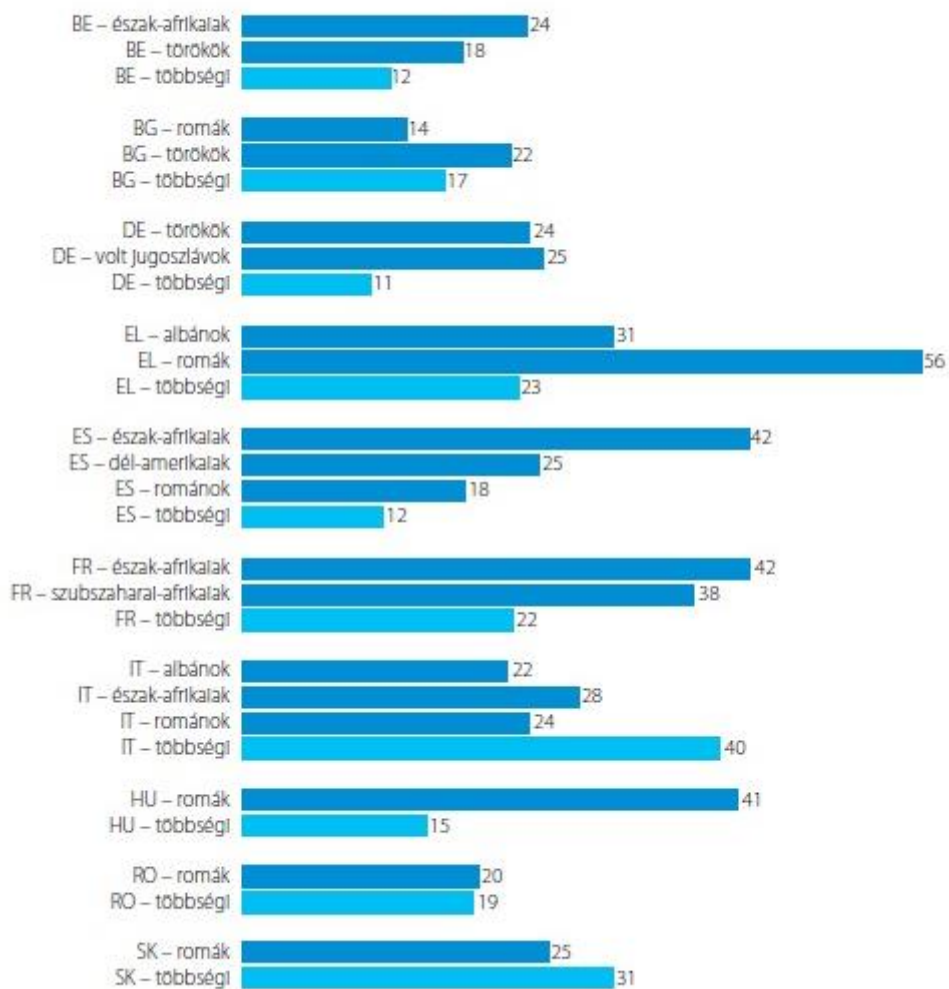
- szükséges egy olyan átfogó, átlátható és az adatvédelem minden aspektusát lefedő jogszabály (lehetőség szerint törvényi szinten), amely tartalmazza az általános és részletszabályokat az adatok kezelésére és tárolására vonatkozóan, elősegítve az adatokkal való visszaélés lehetőségének visszaszorítását;
- a 2013-ban, az Európai Unió által elfogadott PSI irányelv magyar jogba történő megfelelő átültetéséhez pótolni kellene a szükséges jogszabályokat (miniszeri rendeletek);
- tisztázásra szorul a gyakorolható jogok és azon kötelezettségek köre, melyek az adatok kezelésével megbízott szervet vagy személyt terhelik;
- a bíróságok és a média kapcsolatának szabályozása sem elhanyagolható a hatékony adatvédelmi gyakorlat kialakítása ügyében, valamint
- olyan módszerek átültetése (pl. „Diversity Works”), melyek már nyomozóhatósági szinten korlátozzák az etnikai profilalkotás jellemzővé válását, ezzel biztosítva a diszkrimináció tilalmának, illetve az egyenlő bánásmód elvének érvényesülését.

Látható tehát, hogy a magyar rendszer ugyan rendelkezik hiányosságokkal, de ezeket a hézagokat tudatos jogalkotói tevékenység és a hatóságok által mutatott jogszerű eljárásra való törekvés mellett kitölthetőnek tartom.

MELLÉKLETEK

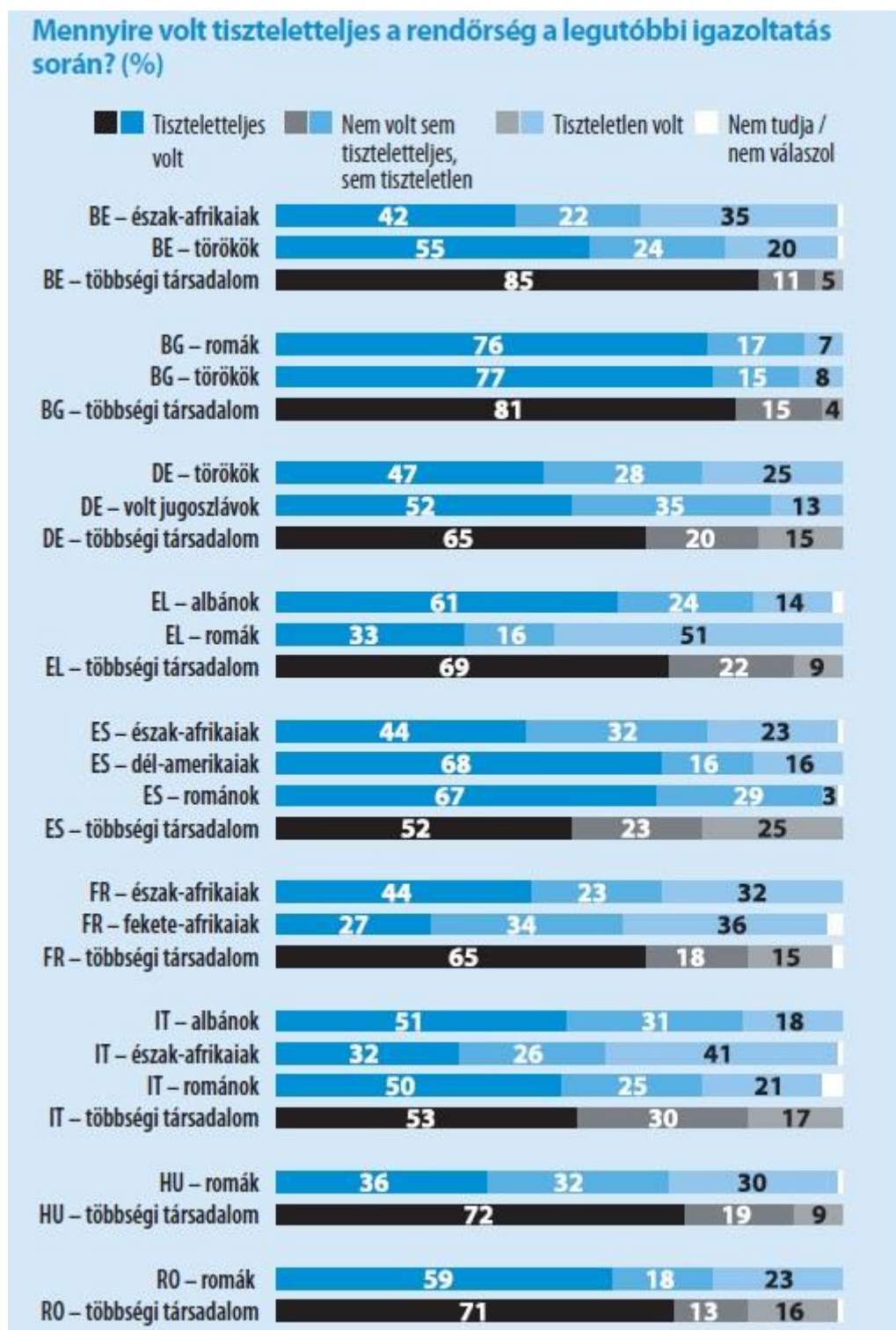
1. sz. melléklet

Az elmúlt 12 hónapban igazoltatta a rendőrség (% az összes válaszadó viszonylatában)



EU-MIDIS, F3-es számú kérdés

2. sz. melléklet



FELHASZNÁLT IRODALOM ÉS JOGESETEK

- A. and Others v. the United Kingdom (GC) judgement of 19 February 2009, no. 3455/05
- Ambrus Mónika: Vizsgálati modell az egyenlő bánásmód megsértésével kapcsolatos ügyekben. In: Lejtős pálya – Antidiszkrimináció és esélyegyenlőség, L'Harmattan, Budapest, 2009.
- Angelova and Ilev v. Bulgaria judgement of 26 July 2007, no. 55523/00
- Bass László: Egy év – szociális problémák változásai egy hátrányos helyzetű kistérségben www.esely.org/kiadvanyok/2006_4/BASS.pdf
- Begonovic v. Croatia judgement of 25 June 2009, no. 46423/06
- Bowling, Ben – Phillips, Coretta: Disproportionate and Discriminatory: Reviewing the Evidence on Police Stop and Search. In: The Modern Law Review, 70 (2007), 6. szám
- Buerger, Michael – Farrell, Amy: The evidence of racial profiling: interpreting documented and unofficial sources. In Police Quarterly. Vol. 5. No 3, September, 2002
- BVerfG, 1 BvR 518/02 vom 4.4.2006, Absatz-Nr. (1 - 184), http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20060404_1bvr051802.html
- Bygrave, Lee A.: „Minding the machine”: Article 15 of the EC Data Protection Directive and Automated Profiling. Computer Law & Security Report, 17 (2001), 17–24. www.austlii.edu.au/au/journals/PLPR/2000/40.html
- C-109/88, Handels- og Kontorfunktionaerernes Forbund i Danmark v. Dansk Arbejdsgiverforening (acting for Danfoss), 1989. október 17.
- C-127/92, Dr. Pamela Mary Enderby v. Frenchay Health Authority and Secretary of State for Health, 1993. okt. 27.
- CERD General recommendation XXXI on the prevention of racial discrimination in the administration and functioning of the criminal justice system, CERD, A/60/18 (2005)
- Davies, Sharon L.: Profiling Terror. Ohio State Journal of Criminal Law, 1, 2003.
- Dinant, Jean-Marc - Lazaro, Christophe - Pouillet, Yves - Lefever, Nathalie – Rouvroy, Antoine: Application of Convention 108 to the profiling mechanism, www.statewatch.org/news/2008/aug/coe-profiling-paper.pdf

- ECRI General Policy Recommendation no. 11. on combating racism and racial discrimination in policing, Strasbourg, 4 October, 2007
- ECRI General Policy Recommendation No. 8 on Combating Racism While Fighting Terrorism, ECRI (2004) 26
- ECRI's General Policy Recommendation N° 11 on Combating Racism and Racial Discrimination in Policing, 22. pont,
www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/gpr/en/recommendation_n11/e-RPG%2011%20-%20A4.pdf (2014. november 23.)
- Grád András – Weller Mónika: A strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve. Negyedik, bővített kiadás. HVG ORAC, Budapest, 2011.
- Harris, David A.: The Stories, the Statistics, and the Law: Why „Driving While Black” Matters. In Minnesota Law Review. December 1999
- Harris, David A.: Using Race as a Factor in Assessing the Reasonableness of Fourth Amendment Activity: Description Yes, Prediction No. In Mississippi Law Journal Special Edition, 2003
- Haskovec, Jarrett: A Beast of a Burden? The New EU Burden-of-Proof Arrangement in Cases
- Hayes, Ben: A Failure to regulate: Data protection and Ethnic Profiling in the Police Sector in Europe. Justice Initiatives, Open Society Justice Initiative, June 2005, 37.
- Holé Katalin: Europol és jogállam. Biztonságunk ára, Magyar Közlöny Kiadó, Budapest, 2008.
- Huszár László: Roma fogvatartottak a büntetés-végrehajtásban. In: Belügyi Szemle, 1999/7-8., 130-145.
- Ivány Borbála – Pap András László: Rendőri etnikai profilalkotás az Egyenlő Bánásmód Hatóság előtt. In: Fundamentum, 2012/3, 103-111.
- Kardosné Kaponyi Erzsébet: A terrorizmus elleni küzdelem és az emberi jogok tiszteletben tartásának kettős követelménye, Acta Humana, 2006. 17. évf., 3-4.
- Kokott, Julianne: The Burden of Proof in Comparative and International Human Rights Law, Studies and Materials on the Settlement of International Disputes, V. 3 (Book 3), Springer, 1998.
- Középpontban az adatok. Rendőri igazoltatások és kisebbségek, FRA
http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1132-EU-MIDIS-police_HU.pdf
(2014. november 24.)

- M. Tóth Balázs – Pap András László: Etnikai profilalkotás a magyar rendőrség igazoltatási gyakorlatában. In: Lejtős pálya – Antidiszkrimináció és esélyegyenlőség (szerk. Majtényi Balázs), L'Harmattan, Budapest, 2009.
- M. Tóth Balázs: Az etnikai profilalkotás a bűnüldözésben, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Doktori Iskola, 2011, 137.
- Macpherson-jelentés (Sir William Macpherson: Inquiry into the Matters Arising from the Death of Stephen Lawrence: Final Report. London, The Stationery Office. 45. 7.)
- Nachova and others v. Bulgaria judgement of 26 February 2004, nos. 43577/98 and 43579/98
- O'Neil, Maria: The Issue of Data Protection and Data Security in the (Pre-Lisbon) EU third Pillar. In: Journal of Contemporary European Research, Vol. 6, No. 2.
- Secic v. Croatia judgement of 31 May 2007, no. 40116/02
- Tatár László: Profilalkotás a bűnüldözésben. In: Emlékkönyv Irk Albert egyetemi tanár születésének 120. évfordulójára. Szerk. Korinek László, Kôhalmi László, Herke Csongor. PTE ÁJK, Pécs, 2004.
- Towards More Effective Policing. Understanding and Preventing Discriminatory Ethnic Profiling: A Guide, Fundamental Rights Agency, Publications Office of the European Union, 2010
- U.S. Department of Justice Civil Rights Division Guidance Regarding the Use of Race by Federal Law Enforcement Agencies, June 2003