



ORSZÁGOS RENDŐRFŐKAPITÁNY

1139 Budapest, Teve u. 4-6.
1903 Budapest, Pf.: 314/15.
Tel: (06-1) 443-5573 Fax: (06-1) 443-5733
IRM: 33-104, 33-140 IRM Fax: 33-133
E-mail: orfkvezeto@orfk.police.hu

Szám: 18048/2008. RP.

Tárgy: alapvető jogot sértő
rendőri intézkedés
elleni panasz elbírálása

H A T Á R O Z A T

A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. tv. (a továbbiakban: Rtv.) 92. § (1) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva, budapesti lakos által benyújtott panasz tárgyában folytatott eljárás során – figyelemmel az Rtv. 93/A. § (7) bekezdésére, továbbá a Független Rendészeti Panasztestület 47/2008. (VII. 16.) számú állásfoglalása megállapításaira – a panaszt a rendőri intézkedés jogszerűsége vonatkozásában

elutasítom,

az emberi méltósághoz való jog megsértése vonatkozásában pedig a panasznak

helyt adok.

A határozat ellen az Rtv. 93/A. § (9) bekezdése alapján – figyelemmel a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. tv. (a továbbiakban: Ket.) 109. § (2) bekezdésére – fellebbezésnek helye nincs, az ellen közvetlen bírósági felülvizsgálatnak van helye. A keresetlevelet jelen határozat közlésétől számított harminc napon belül, hatóságomon keresztül lehet benyújtani a Fővárosi Bírósághoz a Ket. 109. § (1) bekezdése, valamint a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 326. § (7) bekezdése alapján.

A határozatot kapják:

1. Panaszos
2. Független Rendészeti Panasztestület
3. Budapesti Rendőr-főkapitányság vezetője
4. BRFK VII. kerületi Rendőrkapitányság vezetője
5. BRFK VII. kerületi Rendőrkapitányság vezetője

INDOKOLÁS

A Panaszos 2008. április 11-én 20:45 óra körüli időpontban a Budapest V. Ferenciek terét közelítette meg két hölgy társával együtt a Duna utca felől. Beadványában ismerteti, hogy a tér üres volt és csendes, a normálistól eltérő eseményeket nem észleltek. A 7-es busszal kívántak tovább utazni az Astoria felé, ám a buszmegállóba menet Panaszost az időközben őket elérő kisebb rendőri egység magával sodorta és „ő a rendőrsorfallal másik oldalán rekedt”, ezek után a VII. kerületi Rendőrkapitányságra szállítva előállították. A Panaszos beadványában leírja, hogy két karját hátracsavarták, ám ekkor még nem bilincseltek meg, erre csak kis idővel később, a rabszállító autóban került sor. Kifogásolta, hogy az intézkedő rendőr az intézkedés célját nem közölte, egy társa pedig „alpári módon” beszélt vele. Leírta továbbá, hogy hozzátartozóját nem értesítették előállításáról, fülledt, meleg cellában tartották fogva, étkezési és ivóvíz-fogyasztási lehetőséget nem biztosítottak számára.

Az eseményről készült rendőri jelentés szerint az V. ker. Erzsébet híd pesti hídfőjénél gyülekezett 30-40 főnyi – be nem jelentett, jogellenes demonstrációt folytató tömeg – kizsorítására a Ferenciek tere irányába került sor. A Ferenciek terén a tömeg megállt, majd – az alacsony létszámra való tekintettel – szóban, kihangosítás nélkül ismételt felszólították őket a jogellenes magatartás befejezésére és a helyszín elhagyására a Váci utca irányába. A Panaszos ekkor még a tömegben tartózkodott, a felszólításnak nem tett eleget, magatartásával passzív ellenállást tanúsított. Ekkor intézkedés alá vonták és közölték vele, hogy e magatartása miatt előállítják a VII. kerületi Rendőrkapitányságra. A jelentés szerint testi kényszer alkalmazásával az előállító gépkocsihoz kísérték. Az ügyeletes mentőtiszt helyszíni vizsgálata szerint az előállított személy az intézkedés során a csuklóján hámsérülést szenvedett, melyeknek orvosi ellátása a VII. kerületi Rendőrkapitányságon megtörtént.

A BRFK IX. Kerületi Rendőrkapitányság illetékes parancsnoka a rendőri intézkedéseket jogszerűnek, szakszerűnek és arányosnak ítélte. A rendőri jelentés az előállítás alapjául az Rtv. 29. § (1) bekezdését (igazoltatás), valamint az Rtv. 33. § (2) bekezdés f) pontját (szabálysértést felszólítás ellenére folytató személy előállítása) jelölte meg az intézkedés jogalapjául.

A jelentés tanúsága szerint a rendőrök az intézkedés során testi kényszert alkalmaztak. Az ellenszegülés megtörése érdekében bilincs alkalmazására került sor (Rtv. 48. § d. pontja). A testi kényszer alkalmazása az Rtv. 33. § (2) bekezdés f) pontja („aki a szabálysértést az abbahagyásra irányuló felszólítás után is folytatja”) valamint a 47. § alapján történt. A Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 62/2007. (XII. 23.) IRM rendelet (a továbbiakban Szolgálati Szabályzat) 43. § (1) bekezdése alapján az előállítás végrehajtása *nem* mellőzhető abban az esetben, ha az intézkedés alá vont személlyel szemben kényszerítő eszköz alkalmazására került sor (jelen esetben ez megtörtént). Amennyiben a Panaszos a rendőri felszólításnak eleget tesz, úgy nem került volna sor a testi kényszer alkalmazására és előállításra sem.

Az eljárás során megállapítást nyert, hogy a Panaszos emberi méltósághoz való joga sérült a rendőri intézkedés során. Az intézkedés alá volt, majd később előállított személlyel szemben a bilincs alkalmazása az adott helyzetben nem volt indokolt.

Az intézkedő rendőrök szabálytalanul jártak el akkor, amikor nem tettek eleget az Rtv. 18. § (1) bekezdésében foglaltaknak (a fogvatartott hozzátartozójának vagy más, általa megjelölt személynek az értesítése). Szabálytalan és emberietlen volt az is, hogy a fogva tartás során a fogvatartó helyiség természetes szellőzését nem biztosították kielégítően,

valamint nem garantáltak a Panaszos számára étkezési és ivóvíz-fogyasztási lehetőséget sem. Az előállítás módját és időtartamát illetően azonban szükséges leszögezni azt, hogy a rendelkezésre álló információk és jelentések alapján nem állapítható meg az, hogy az előállítás minden, panaszolt körülménye emberi méltóságot sértő lett volna, különös tekintettel a rendelkezésre álló előállító helyiség objektív adottságaira.

Fentiek alapján a rendelkező részben foglaltak szerint határoztam.

A Független Rendészeti Panasztestület (továbbiakban: Panasztestület) a Panaszos által 2008. április 16-án előterjesztett panaszt megvizsgálta, és fent hivatkozott állásfoglalásában azt megalapozottnak találta. A Testület a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény XII. fejezetének 54. § (1) bekezdése szerinti emberi méltósághoz való jog, valamint az 55. § (1) bekezdés szerinti személyes szabadsághoz való jog súlyos sérelmét állapította meg.

A Panasztestület e megállapításaival részben az előzőekben kifejtett, részben pedig az alábbi – az állásfoglalás egyes konkrét megállapításaihoz fűzött – indokok alapján nem értek egyet.

1. *„A jelen panasz szempontjából jelentős rendezvényt annak főszervezője telefax útján jelentette be a BRFK-hoz 18 óra 33 perckor. Az Erzsébet híd közepére 19 és 22 óra közötti időtartamra szervezett tüntetés célja tiltakozás volt a kormány politikája és a BRFK gyülekezéssel kapcsolatos jogértelmezése ellen.”*

A 2008. április 11-re bejelentett, és a BRFK képviselőivel egyeztetett módon lezajlott és biztosított XIII. kerületi rendezvény után a főszervező a jelenlévő tömegnek kijelentette, hogy „aki úgy gondolja”, az egyik budapesti híd felé veheti az irányt, és tartson ott rendezvényt. Emellett „jogtechnikai kísérletbe” kezd, melynek során felhívja a figyelmet a rendezvények bejelentése kapcsán kialakult ellentmondásokra. Az ellenmondások lényege, hogy egy, a XIII. kerületben 2008. április 11-én lezajlott tüntetés bejelentése megkésett volt, azt azonban a BRFK tudomásul vette.

E „kísérlet” során a főszervező a következőket tette annak érdekében, hogy bebizonyítsa a jelenlévőknek a törvény és annak végrehajtásának anomáliáit. Motoros futár útján 4 alkalommal jelentett be demonstrációt a főváros területére:

- 17.05 órakor 18.00 órára a Budapest, V. ker. Kossuth térre;
- 18.25 órakor 19.00 órára a Budapest, V. ker. Szabadság térre;
- 20.10 órakor 20.00 órára a Budapest, V. ker. Roosevelttérre;
- 20.10 órakor 21.00 órára a Budapest, I. ker. Clark Ádám térre.

A fenti bejelentések átvételével egyidejűleg azok másodpéldányaira rájegyzéssel történt annak rögzítése, hogy a kérelem elkésett. A bejelentést a BRFK érdemi vizsgálat nélkül elutasította, és – helyesen – ugyanígy tett az Erzsébet hídra 18 óra 33-kor bejelentett rendezvényt kapcsolatosan is.

2. *„A különbség a rendezvények megítélése kapcsán abban mutatkozott, hogy míg a Kossuth téren és a Szabadság téren – az elutasító végzés ellenére – a rendőrség*

biztosította a rendezvény megtartását, addig az Erzsébet hídra (és a Clark Ádám térre) szervezett rendezvény esetében nem ez történt, hanem tömegoszlatásra került sor. (A Roosevelt téren oszlatásra pusztán azért nem került sor, mert a tömeg ott (...) nagyon rövid ideig tartózkodott.).”

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a határidőhöz kötött bejelentési kötelezettséget következetesen a gyülekezési jog alkotmányos korlátjának minősíti: „(...) A rendezvény bejelentésének elmulasztása megfosztja a hatóságot annak mérlegelésétől, hogy a tervezett rendezvény nem zavarja-e meg súlyosan a népképviselői szervek vagy a bíróságok működését, vagy pedig a közlekedés rendjét. Az pedig, ha a rendezvényt a bejelentésben foglaltaktól eltérő időben, helyen, útvonalon tarthatnák meg minden következmény nélkül, értelmetlenné tenné a bejelentési kötelezettség előírását, illetőleg lehetőséget teremtene a gyülekezési jog visszaélésszerű gyakorlására. (...)”.¹

A 2008. április 11-i események során a Budapesti Rendőr-főkapitányság – mivel arra az álláspontra jutott, hogy önmagában a bejelentés elkészítése nem lehet oka a rendezvény megtiltásának², ha a rendezvény időpontjáig hátralévő idő még elégséges a rendőrségi felkészüléshez – tudomásul vette a rendezvényt, annak biztosítása érdekében a szükséges intézkedéseket megtette. Az Erzsébet-hídon ez nem így történt: a rendezvény megtartásáról szóló bejelentés 18:33 órakor érkezett meg a BRFK-ra, a rendezvény pedig 19 órakor kezdődött volna.

Ennek ellenére 2008. április 11. előtt összesen 68 db, három napon belül bejelentett és tudomásul vett rendezvény került lebonyolításra. Ez a gyülekezési jog lehetőség szerinti legteljesebb gyakorlását segítette elő azzal, hogy még az elkésett beadványok esetében is arra irányult a rendőrség szándéka, hogy mindent megtegyenek a rendezvény zavartalan lebonyolításával kapcsolatban.

Ez a gyakorlat álláspontom szerint nem jár az Alkotmánybíróságnak a jogbiztonsággal és az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságával kapcsolatban megfogalmazott elvi téziseinek sérülésével sem³. Minden olyan esetben, amikor lehetőség nyílik az elkésett bejelentéseknél a megfelelő felkészülésre, a Budapesti Rendőr-főkapitányság teljesíti törvényben előírt kötelezettségeit.

3. „Az Erzsébet híd pesti hídfőjénél gyülekező, be nem jelentett demonstrációt folytató, kb. 30-40 fős csoportot a rendőrség a Ferenciek tere irányába kezdte kiszorítani. (...)”

¹ Lásd: ABH 2001, 465.

² Ezt a – nemzetközi bírósági és jogalkalmazói felfogást is tükröző – gyakorlatot az Alkotmánybíróság sem kifogásolta, sőt a 75/2008. (V.29.) AB határozat rendelkező részének 2. pontjában a következőket deklarálja: „(...) Önmagában a késedelmes bejelentésre hivatkozva nem tiltható meg azoknak a békés rendezvényeknek a megtartása, amelyek a gyülekezésre okot adó esemény miatt nem jelenthetők be három nappal a tervezett rendezvény időpontja előtt.”

³ Lásd például: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, V.3. pont: „A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam - s elsősorban a jogalkotó - köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények.”

A tömeg egy része a Duna utcán keresztül jutott át a Ferenciek terére, s ott jogellenes magatartásukat tovább folytatták. Előállításukra és a VII. kerületi kapitányságra történő szállításukra emiatt került sor. A Panaszos nem tisztázta azt, miként került két társával a Duna utcába, így alappal feltételezhető, hogy a be nem jelentett demonstráción vett részt, annak helyszínét pedig a rendőri felszólítás ellenére sem hagyta el.

Az Rtv. 59. § (1) bekezdése alapján, ha a jogellenesen összegyűlt, illetőleg jogellenes magatartást tanúsító tömeg a szétoszlásra irányuló rendőri felszólításnak nem tesz eleget, a Rendőrség kényszerosztatást hajthat végre. A Szolgálati Szabályzat 74. § (1) bekezdése szerint, ha a jogszabály a tömeg felosztatását a Rendőrség számára kötelezővé teszi (Gytv. 14. §), vagy a tömeg jogellenes magatartást tanúsít, a csapaterő kirendelésére jogosult rendőri vezető intézkedik a tömegosztatásról.

A Gytv. 14. §-a arról rendelkezik, hogy amennyiben a *gyülekezési jog gyakorlása mások jogait, vagy szabadságát sérti*, valamint bejelentéshez kötött rendezvényt tiltó határozat ellenére tartanak, a rendőrség a rendezvényt felosztatja.

4. „(...) a rendőrség abban a helyzetben volt, hogy akár felosztat egy békés tüntetést, akár nem, létezett olyan jogszabályi rendelkezés, ami intézkedésének jogszerűségét megalapozta.”

A Panasztestület állásfoglalása ehelyütt kifogásolja, hogy a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény és az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezményt kihirdető 1993. évi XXXI. törvény egymásnak ellentmondó rendelkezéseket tartalmaz. Az ellentmondást az Alkotmánybíróság 78/2008. (V. 29.) sz. határozatával később feloldotta, a gyülekezési törvény 14. §-a egy részének megsemmisítésével.

A Testület állásfoglalása szerint az Egyezmény egyes rendelkezéseit a Strasbourgi Bíróság esetjoga, egyes ítéletei töltik meg tartalommal. Dr. Juhász Imre testületi tag, különvéleményében idézi a Bíróság által a *Bukta és társai v. Magyarország* ügyben 2007. július 17-én hozott ítélet szövegét: „(...) egy politikai eseményre egy tüntetés formájában megnyilvánuló azonnali reakció igazolható lehet, az ebből következő békés összejövetelet kizárólag a szükséges előzetes értesítés hiánya miatt, a résztvevők bármilyen törvénysértő magatartásának hiányában felosztatni a békés gyülekezés szabadságának aránytalan korlátozásával ér fel.”

Ezzel kapcsolatban szükségesnek tartom leszögezni a következőket.

Az ítélet szerint a tüntetésnek *politikai eseményre adott válasznak* kell lennie. Véleményem szerint a kormány politikai irányvonala elleni általános tiltakozás, egyáltalán: az általános kormányzati tevékenység nem tekinthető „politikai eseménynek”; ugyanez a helyzet a „BRFK gyülekezéssel kapcsolatos jogértelmezésével”.

A Bírósági ítélet megköveteli továbbá, hogy a politikai eseményre adott reakció *azonnali* legyen. Az Erzsébet hídi eseményekkel kapcsolatban ilyen, politikai eseményre adott azonnali reakcióról nem beszélhetünk. Kiemelendő, hogy ezekben az esetekben is mérlegelhet a Rendőrség, mert az ítélet szövege szerint a politikai eseményre adott azonnali reakció igazolható *lehet*, tehát nem minden esetben automatikusan az. Dr. Juhász Imre elnökhelyettes

különvéleménnyel ellentétben tehát úgy látom, hogy a Bíróság ítéletének szövege alapján is van lehetősége a Rendőrségnek mérlegelni azt, hogy feloszlát-e egy rendezvényt, vagy sem, e nélkül ugyanis a közrend és közbiztonság fenntartásához kapcsolódó elsődleges közérdek is sérülne.

Az Erzsébet-híd pesti hídfőjénél történt tömegoszlátás idején a gyülekezési jogról szóló törvény 14. §-a még az eredeti szövegével volt hatályos, így irányadó a Rendőrség munkájára⁴. A Panasztestület helyesen állapítja meg állásfoglalásában azt, hogy a törvény eredeti szövege alapján a Rendőrségnek nem volt mérlegelési lehetősége: mivel be nem jelentett – pontosabban: elkésve bejelentett, ezért elutasított – rendezvényről volt szó, az egyetlen törvényes lehetősége a demonstráció feloszlátása volt. Egyebekben a Panasztestület állásfoglalása szerint is törvényes volt a tömegoszlátás.

5. *„A panaszos előállításának több órás – az Rtv. 33.§ (3) bekezdésében foglalt maximális nyolc óraihoz közelítő – időtartama indokolatlanul aránytalannak tekinthető.”*

A törvény azért biztosít ilyen esetben nyolc órai fogvatartási lehetőséget, hogy minden olyan körülmény azonnali tisztázására lehetőség nyíljon, amely a fogva tartással kapcsolatban felmerült. Erre, valamint arra figyelemmel, hogy a Panaszos még az előállítása során vallomást tehetett a szabálysértési ügyében (az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. [XII. 28.] Korm. rendelet 40/A. § - *jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség*), nem tartom megalapozottnak a Panasztestület azon véleményét, mellyel az előállítás időtartamát kifogásolja. Emellett 2008. április 11-én a fővárosban zajló demonstrációk miatt a legtöbb belvárosi Rendőrkapitányság munkája lassabbá, nehezkesebbé vált, a hirtelen, radikálisan megnövekedő munkamennyiség miatt a normálisnál több időt vett igénybe az előállítottakkal kapcsolatos eljárások lefolytatása.

A Panasztestület egyéb általános érvényű megállapításaival messzemenően egyetértek. A Rendőrség célja, hogy a jövőben az állampolgárok által benyújtott panaszok alapján kidolgozott testületi állásfoglalások figyelembevételével az intézkedések törvényessége, szakszerűsége, kulturáltsága folyamatosan javuljon.

⁴ *„Ha a gyülekezési jog gyakorlása a 2. § (3) bekezdésében foglaltakba ütközik, vagy a rendezvényen a résztvevők fegyveresen, illetőleg felfegyverkezve jelennek meg, továbbá ha bejelentéshez kötött rendezvényt bejelentés nélkül, a 7. § a) és b) pontjában foglaltaktól eltérően vagy tiltó határozat ellenére tartanak, a rendőrség a rendezvényt feloszlátja.”*

Határozatom az alábbi jogszabályokon alapul:

- a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény XII. fejezetének 54. § (1) bekezdése, valamint az 55. § (1) bekezdése;
- a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 18.§ (1) bekezdése, 29. § (1) bekezdése, a 33. § (2) bekezdés f) pontja és (3) bekezdése, 47. §, 48. § d. pontja, 59. § (1) bekezdése, a 92. § (1) bekezdése, a 93/A. § (7) és (9) bekezdése;
- a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény 14. §-a;
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 109. § (1)-(2) bekezdése;
- a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 326. § (7) bekezdése;
- a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 62/2007. (XII.23.) IRM rendelet 43. §, 74. § (1)-(5) bekezdései;
- az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet 40/A. §;
- az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezményt kihirdető 1993. évi XXXI. törvény.

Budapest, 2008. augusztus 08.

Dr. Bencze József r. altábornagy
sk.