

FÜGGETLEN RENDÉSZETI PANASZTESTÜLET

A FÜGGETLEN RENDÉSZETI PANASZTESTÜLET

BESZÁMOLÓJA

A 2008–2010. ÉVI TAPASZTALATAIRÓL

2011

Tartalom

I. A Testület működésével kapcsolatos általános kérdések	3
1. A civil kontroll nemzetközi jogi és szervezeti alapjai	3
2. Néhány európai ország példája és a magyar szabályozás összefüggései	4
3. A Testület eljárásával összefüggő általános problémák	6
4. Jogvédő és jogalkalmazó szervekkel történő kapcsolat	10
a) Jogértelmezési problémák megoldása	10
b) Nemzetközi szakmai konferencia	10
c) Civil kerekasztal-beszélgetés a gyülekezési jogról	10
d) Találkozó a Legfőbb Ügyész helyettesével	10
e) Az Európa Tanács Kínzás és embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megelőzésére létrehozott bizottsága (CPT) jelentése	11
f) A szerbiai helyettes ombudsman és delegációja látogatást tett a Független Rendészeti Panasztestületnél	11
g) Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége igazgatójának a Testületnél történt látogatásáról	12
h) A Testület elnöke 2010. november 15-én látogatást tett dr. Pintér Sándor belügyminiszternél	12
i) A Testület „Rendészet és emberi jogok” címmel szakmai folyóiratot bocsátott útjára	12
j) Az emberi és polgári jogok a magyar EU-elnökség előtt	13
k) A Testület és a Rendőrség kapcsolata	13
II. A Testület által eddig vizsgált ügyek tanulságai	14
1. Az Rtv.-ben foglalt általános elvek és szabályok alkalmazása	14
a) A rendőrség feladata	14
b) A rendőri feladatok ellátásának és az utasítás teljesítésének kötelezettsége	17
c) Az intézkedési kötelezettség	18
d) Az arányosság követelménye	23
e) A kényszerítő eszközök alkalmazásának követelményei	27
f) Az intézkedések és a kényszerítő eszközök alkalmazásának közös elvei és szabályai	28
g) A rendőrség segítségnyújtási kötelezettsége	35
2. Az egyes rendőri intézkedésekkel kapcsolatos ügyek	36
a) Igazoltatás és adatok rögzítése az igazoltatás során	36
b) Fokozott ellenőrzés, ruházat, csomag és jármű átvizsgálása	41
c) Kérdés, felvilágosítás-kérés, feltartóztatás	43
d) Elfogás	44
e) Előállítás okai és körülményei	45
f) Elővezetés	49
g) Biztonsági intézkedés	50
h) Intézkedés magánlakásban és közterületnek nem minősülő egyéb helyen	51
i) Képfelvétel, hangfelvétel, kép- és hangfelvétel készítése	52
j) A helyszín biztosítása	53
k) Közlekedésrendészeti intézkedés	54
l) Személy- és létesítménybiztosítási intézkedés	56
3. Kényszerítő eszközök használata	57
a) Testi kényszer	57
b) Bilincshasználat	59

c) Vegyi eszköz, elektromos sokkoló eszköz, rendőrbot, kardlap, illetőleg más eszköz alkalmazása	61
d) Útzár, megállásra kényszerítés	63
e) Lőfegyverhasználat	63
f) A csapaterő alkalmazása, tömegosztatás	64
III. Jogalkotási és hatáskörbővítési javaslatok	67
1. Hivatalból történő eljárás	67
2. Felvilágosítás-kérés – meghallgatás – bizonyítási eszközök köre	68
3. A Testület vizsgálati körének tisztázása	69
4. Feljelentési kötelezettség	70
5. „Igazolási kérelem”	70
6. Visszacsatolás, a Testület beavatkozási minőségének megteremtése és eljárási pozíciójának újrágondolása	70
7. Jogalkotási javaslattételi jog biztosítása a Testület számára	72
8. Nemzeti Adó- és Vámhivatal	72
9. A Testület hatáskörének kiterjesztése a fogvatartási kérdésekre	73
10. A panasz benyújtására nyitva álló határidő meghosszabbítása 30 napra	73
11. A Testület feljogosítása büntetőeljárás iratok megismerésére	73
12. Az ügyintézési határidő számítása	73
13. Az alapjogi sérelmek és az egyéb rendőrségi jogsértések közötti különbség panaszjogi kezelésének megszüntetése	74
14. A panasz eljárás során a rendőrség tudomására jutott adatok felhasználása	74
15. Az előállítottak helyzete	75
16. A kép- és hangfelvételek megőrzése	76
17. Tájékoztatás kérése	77
18. Bilincshasználat	78
19. Az igazoltatottak személyes adatainak kezelése	79
20. A gyülekezési jog gyakorlása	80
21. A fokozott ellenőrzés térbeli és időbeli határaitól való jogszabályi rendelkezés hiánya	80
22. A rendőrök azonosíthatósága demonstrációk során	81
23. A jegyzőkönyvezési kötelezettség bevezetése	81
24. A rendőri felvilágosítás-kérés korlátainak tisztázása	81
25. A bíróságok reformatórius jogkörének biztosítása panaszügyekben	81
26. Szolgálatba helyezkedés a rendőrt ért sérelem kapcsán és kizárás a rendőrségi intézkedések során	82
IV. Statisztikai melléklet	83

A Független Rendészeti Panasztestület Beszámolója a 2008–2010. évi tapasztalatairól

A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 6/A. §-a (1) bekezdésének b) pontja értelmében a Független Rendészeti Panasztestület (a továbbiakban: Testület) működésének és eljárásainak tapasztalatairól háromévente beszámol az Országgyűlésnek. A Testület e kötelezettségének első alkalommal jelen Beszámoló előterjesztésével tesz eleget.

I. A Testület működésével kapcsolatos általános kérdések

A Testület tagjainak megválasztására 2008. február 25-én került sor. Megválasztásukat követően a tagok haladéktalanul megkezdték az alakuló ülés és az Ügyrend előkészítését. Az alakuló ülésre március 5-én került sor, ahol a Testület tagjai egyhangú szavazással a Testület mandátumának időtartamára elnököt, helyettesítésére elnökhelyettest választottak.

A Testület tagjai:

DR. JUHÁSZ IMRE, 2008. február 25-től 2010. július 23-ig a Testület elnökhelyettese, 2010. július 23-tól a Testület elnöke

DR. KOZMA ÁKOS, 2010. július 23-tól a Testület elnökhelyettese

FRÁTERNÉ DR. FERENCZY NÓRA 2008. február 25-től

DR. FÉJA ANDRÁS 2008. február 25-től

DR. KÁDÁR ANDRÁS KRISTÓF 2008. február 25-től

A testületnek tagja volt DR. KALTENBACH JENŐ 2008. február 25-től 2010. június 30-ig, aki ugyanezen idő alatt a Testület elnöki tisztét is betöltötte.

A Testület Ügyrendjét egyhangú szavazással 2008. március 7-én fogadta el.

A Testület működését a kezdeti időszakban nagymértékben nehezítette a szükséges tárgyi és személyi feltételek meglétének teljes hiánya. A titkárságvezető és a munkatársak alkalmazására hamarosan sor került ugyan, de az elhelyezés problémája véglegesen csak 2009. február végén rendeződött.

Már az Ügyrend előkészítése során világossá vált, hogy a Testülettel kapcsolatos hatályos szabályozás számos anomáliát tartalmaz, amelyek nehezítik az eredményes munkát. Ezek részben magával a szabályozási koncepcióval, részben a szabályozás alább ismertetett részleteivel függenek össze. Mielőtt azonban ezekre rátérnénk, célszerűnek látszik legalább vázlatosan utalni a magyar intézménnyel kapcsolatos európai jogi és a külföldi társintézmények szerepét érintő jogi helyzetre.

1. A civil kontroll nemzetközi jogi és szervezeti alapjai

A rendőrség jogi szabályozása, illetve a rendőri intézkedések jogszerűségének ellenőrzése nem szokásos témája a nemzetközi jognak, ennek ellenére az utóbbi időben ez a téma a nemzetközi – különösen az európai – szervezetek figyelmének homlokterébe került. Ennek köszönhetően az utóbbi évtizedben több

ilyen tárgyú, az úgynevezett *soft-law* fogalmi körébe tartozó, különböző ajánlásokat tartalmazó dokumentum látott napvilágot.¹

Így az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia Elleni Bizottsága 11. sz. általános ajánlásának 10. pontja kifejezetten szól a rendőrség civil kontrolljáról.

Jelentős az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) gyakorlata, különösen az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJE) 2. (az élethez való jog) és 3. (a kínzás, illetve az embertelen, vagy megalázó bánásmód tilalma) cikkéhez kapcsolódóan.

Az Európa Tanács Emberi Jogi Biztosa által, a rendőrségi panaszeljárásról 2008 májusában szervezett konferencia záródokumentuma² szerint, a rendőrség független kontrollmechanizmusa öt elv alapján működhet:

a) Függetlenség

Az ellenőrzésre felhatalmazott szerv rendelkezzen hatásköri önállósággal, utasítás és befolyás mentességgel, szervezeti és személyzeti függetlenséggel, valamint pénzügyi önállósággal.

b) Megfelelőség

Az ellenőrző szervnek álljanak rendelkezésére mindazok a hatáskörök és eszközök, amelyek alkalmasak a tényállás felderítéséhez.

c) Azonnaliság

A panaszolt intézkedéseket közvetlenül követő vizsgálat hatékonysága a legeredményesebb.

d) Panaszosi részvétel

Biztosítani kell, hogy a panaszos figyelemmel kísérhesse az eljárást annak érdekében, hogy megértse a történéseket és meggyőződhessen érdekei érvényesíthetőségéről.

e) Nyilvánosság

Biztosítani kell a panaszosnak és a közvetlenül érdekeltnek a vizsgálatokkal összefüggésben keletkezett dokumentumok hozzáférhetőségét.

2. Néhány európai ország példája és a magyar szabályozás összefüggései

A rendőrség független civil kontrollja a legtöbb európai országban egyelőre hiányzik, illetve annak megoldása a „hagyományos” utat követi, azaz vagy az ügyészség, vagy egy a rendőrséghez, vagy a belügyi, igazságügyi adminisztrációhoz tartozó szerv által történik. Ez utóbbi esetben nem a rendőrség civil kontrolljáról általában, hanem a rendőrséget (is) érintő másik jelenség, a rendőrségi korrupció eleni tevékenységről van szó.

Az „ősforrás”, illetve az intézmény „őshazája” az Egyesült Királyság, pontosabban Anglia és Wales. A brit intézményrendszer azért is említendő, mert azon kívül, hogy mintául szolgált, egyben kialakulásának története a magyar Testület szempontjából is tanulságosnak tűnik.

A rendőrség független ellenőrzésének gondolata már 1929-ben felmerült Angliában, ekkor azonban még csak az ügyészség ez irányú kapacitásának a kiterjesztéséről volt szó. A vita új lendületet vett az ötvenes években, néhány nagy nyilvánosságot kapott eset után. Végül az 1976-ban elfogadott rendőrségi törvény (Police Act) hozta létre az első Rendőrségi Panasztestületet (Police Complaint Board). Ennek a hatásköre azonban csak arra terjedt ki, hogy a rendőrség által kivizsgált panaszokról hozott

¹ Council of Europe (2001); European Code of Police Ethics Recommendation 10 of the Committee of Ministers. Council of Europe Committee for the Prevention of Torture or Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (2006); The CPT Standards: Substantive sections of the CPT's General Reports Chapter IX Combating Impunity. Council of Europe's Joint Informal Working Group on Police and Human Rights (2000); Policing in a Democratic Society. European Commission Against Racism and Intolerance (ECRI) (2007); General Policy Recommendation no. 11: On Combating Racism and Racial Discrimination in Policing.

² Draft Opinion of the Council of Europe Commissioner for Human Rights concerning independent and effective determinations of complaints against the police (Kézirat)

döntést megvizsgálja, és egyet nem értése esetén fegyelmi eljárást kezdeményezzen. Viszonylag hamar kiderült, hogy ez messze nem elégíti ki a közvélemény elvárásait, vagyis a rendőrségi panaszeljárást továbbra is nagyfokú bizalmatlanság vette körül.³ A magyar előtörténet szempontjából sem érdektelen, hogy az újabb lökést az 1981-es brixtoni zavargások, illetve annak rendőrségi kezelése adta. 1984-ben a Panasztestületet Rendőrségi Panaszügyi Hatósággá (Police Complaint Authority) szervezték át. A rendszer továbbra is megmaradt hibáira több tragikus eset, illetve az azt követő vizsgálat világított rá. A kiküldött reformbizottság javaslatai végül a 2002-es Rendőrségi Reformtörvény (Police Reform Act) elfogadását eredményezték, amely létrehozta a jelenleg is működő angol Független Rendőrségi Panasz Bizottságot (Independent Police Complaint Commission, IPCC)⁴.

Az IPCC a komolyabb eseteket maga vizsgálja ki, a többi esetben pedig a rendőrségi eljárás felett felügyeletet gyakorol. Ezen kívül feladatai közé tartozik a rendőrségi panaszok kivizsgálása iránti közbizalom helyreállítása és fenntartása érdekében teendő különböző oktatási, kommunikációs, kutatási stb. feladatok végzése, illetve koordinálása. Rendszeresen végez(tet) kérdőíves vizsgálatokat a szélesebb közvélemény, illetve a panaszosok elégedettségének mérése érdekében.⁵

Észak-Írországból 2000-ben speciális Rendőrségi Ombudsman intézményt hoztak létre, amelynek a rendőrség elleni panaszok kivizsgálása tartozik a kizárólagos hatáskörébe. (Az északír általános ombudsman hatásköre ezekre az ügyekre nem terjed ki.) Ezen kívül a rendészeti kutatások szervezése, oktatás, rendészeti politikák kidolgozása és ilyen ajánlások megfogalmazása is a feladatát képezi. Az ombudsman tevékenységét 128 fős személyzet segíti. Az ír modellhez erősen hasonló a 2007-ben létrehozott Skót Rendőrségi Biztos (Police Complaints Commissioner for Scotland) intézménye.⁶

Írországból 2005-óta működik a Garda Síochána Ombudsman Commission, amelynek tagjait az ír parlament választja, és három főből áll. A tagok maguk közül választanak elnököt. A bizottsághoz bárki fordulhat, aki rendőri intézkedés érintette vagy tanúja volt. Az egyes panaszok kivizsgálásán túl a rendőrség iránti közbizalom elősegítése is a bizottság feladatai közé tartozik.

Ez idő szerint a brit szigeteken kívül független, csak a törvényhozónak alárendelt civil ellenőrző szerv csak Belgiumban létezik. A belga Comité Permanent de Contrôle des Services de Police 1991-ben jött létre, és kizárólag a Belga Parlamentnek tartozik felelősséggel. Feladata a rendőrség elleni panaszok kivizsgálása, illetve ajánlások megfogalmazása strukturális problémák megoldására. Jelenleg 99 fős személyzettel működik.

A magyar szabályozás, a mintául szolgáló angoltól eltérően,⁷ a büntetőjogi felelősségre vonás megállapításában nem biztosít szerepet a Testületnek, a rendőri bűncselekmények kivizsgálását az ügyészség, illetve az ügyészségi nyomozóhivatal végzi (ugyanakkor a Testületnek arra van hatásköre, hogy a büntetőjogi felelősséget is felvető rendőri jogsértéseket alapjogi szempontból vizsgálja).

Az Rtv. 92. § (1) bekezdése szerint: „Akinek az e törvény IV. V. és VI. Fejezetében meghatározott kötelezettség megsértése, a rendőri intézkedés, annak elmulasztása, a kényszerítő eszköz alkalmazása (e fejezet alkalmazásában a továbbiakban együtt: intézkedés) alapvető jogát sértette – választása szerint – panasszal fordulhat az intézkedést foganatosító rendőri szervhez, vagy kérheti, hogy panaszát az országos rendőrfőkapitány, valamint a főigazgatók a Testület által lefolytatott vizsgálatot követően bírálja el.”

³ Egy 1991-ben végzett vizsgálat szerint a megkérdezettek 90%-a gondolta úgy, hogy a rendőrség elleni panaszokat független intézmény vizsgálja ki. A panaszosok szintén 90%-a volt elégedetlen azzal, ahogy a rendőrség a panaszát kezelte. A panaszosok 70%-a mondta, hogy a rendőrségről alkotott véleménye romlott a panasz vizsgálata miatt. James Harrison–Mary Cunneen: *An Independent Police Complaint Commission*. Liberty, London 2000. 3. o.

⁴ Az IPCC 2004. április 1-jén kezdte meg munkáját. Az IPCC Csúcsszerve a Bizottság, amely Elnökből, két Alelnökből és a Biztosok 12 tagú testületéből áll. Az Elnököt a Királynő, az Alelnököket és a Biztosokat a belügyminiszter (Home Secretary) nevezi ki öt évre. Munkájukat közel négyszáz fős apparátus segíti, amelyből 120 nyomozó (vizsgáló), akik a négy régió között oszlanak meg. Central, Wales-South-West, North, London-SE. Az Alelnökök és a Biztosok szintén egyes régiókhoz tartoznak. Central: négy, Wales-South-West: kettő, North: három, London-SE: öt Biztos.

⁵ Az IPCC létrehozását megelőző a 2002. évi szabályozást meghatározó vitákról lásd: James Harrison–Mary Cunneen: i. m. Az IPCC honlapja: ipcc.gov.uk

⁶ Forrás: EPAC Contact Catalogue 2008. Federal Ministry of Interior, Vienna 2008.

⁷ Az IPCC éppen ellenkezőleg a súlyos esetekre koncentrál, míg a kisebb jelentőségű ügyeket átengedi a rendőrségnek, és azt csak felülyeli.

Az Rtv. IV. Fejezete nem egyes intézkedésekre vonatkozó szabályokról szól, hanem a rendőri magatartásra, illetve az V. és VI. Fejezetben felsorolt intézkedésekre vonatkozó általános elveket, értékeket sorolja fel.⁸ Ezek az elvek (intézkedési kötelezettség, arányosság, kényszerítő eszközök alkalmazásának követelményei, az intézkedések és a kényszerítő eszközök alkalmazásának közös elvei és szabályai) a Testület számára azokat a zsinórmértékeket fogalmazzák meg, amelyek az egyes intézkedések jogszerűségének megítéléséhez szükségesek.

Az V. Fejezetben felsorolt intézkedések a következők: igazoltatás, a fokozott ellenőrzés, ruházat, csomag és jármű átvizsgálása, a felvilágosítás-kérés, az elfogás és előállítás, az elővezetés, az idegenrendészeti intézkedés, a határforgalom ellenőrzése, a biztonsági intézkedés, a közbiztonsági őrizet, intézkedés magánlakásban és közterületnek nem minősülő egyéb helyen, a műszeres ellenőrzés, a képfelvétel, hangfelvétel készítése, a helyszín biztosítása, a közlekedésrendészeti intézkedés, a személy és létesítménybiztosítás és a személyi védelemmel, illetve Védelmi Programmal kapcsolatos intézkedés.⁹

A kényszerintézkedéseket az Rtv. VI. Fejezete sorolja fel, illetve definiálja a következők szerint: testi kényszer, bilincs, vegyi eszköz, elektromos sokkoló eszköz, rendőrbot, kardlap, illetőleg más eszköz alkalmazása, szolgálati kutya alkalmazása, útzár, megállásra kényszerítés, lőfegyverhasználat, lőfegyverhasználat tömegben lévő személlyel szemben, csapaterő alkalmazása, tömegoszlatás.¹⁰

A gyakorlatban időnként problémát okoz az a tény, hogy ugyan a Testület hatásköre nem terjed ki sem a büntető, sem a szabálysértési ügyekre, de azok jellemzően rendőri intézkedéseket involválnak. Ha ezek az eljárás kezdetén, az említett két eljárás valamelyikének tényleges megindítása előtt történnek, akkor egyszerűbb a helyzet, de olykor időbeli átfedésről is szó van, és ez megnehezíti az elhatárolást.

Egy másik probléma – bár ez inkább már eljárási kérdés –, hogy a rendőrségi intézkedés az alapjogsértésen kívül a bűncselekmény gyanúját is felveti, így párhuzamosan indulhat a Testület vizsgálata és büntetőeljárás. A törvény még a Testület és az ügyészség közti információáramlás kérdését sem rendezi, ami adott esetben komoly gondot okozhat. Arról nem is beszélve, hogy a két párhuzamosan futó eljárás különböző végeredményre vezethet, és ez szintén nem használ a jogbiztonságnak. Elvileg persze elképzelhető – és a Testület eddig erre az álláspontra helyezkedett – az alapjogsértés megállapíthatósága a büntetőeljárás eredménytelensége esetén is, hiszen a büntetőeljárás egy konkrét személy büntetőjogi felelősségét vizsgálja, míg a Testület a panaszos alapjogsérelmének megállapíthatóságát, de a viszony rendezésének igénye precízebb szabályokkal indokoltnak mondható.

3. A Testület eljárásával összefüggő általános problémák

A Testület eljárása több komoly dogmatikai problémát vet fel. Tulajdonképpen egyszerre fordulnak elő és keverednek benne az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.) és a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) eljárási intézményei.

a) Ez mindjárt az eljárás megindításánál megmutatkozik. Az Obtv. – az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvényhez (a továbbiakban: Abtv.) hasonlóan – nem ismeri az ügyfél fogalmát, ami az eljárás „utólagos”, illetve *actio popularis* jellegéből fakad, valamint abból is, hogy az ombudsmani eljárás hivatalból is megindítható. A Ket. ezzel szemben az ügyféli minőséget érintettséghez köti.

Az Rtv. azon személyek számára biztosít lehetőséget a Testületnél panasz előterjesztésre, akiknek a rendőri intézkedés alapvető jogát sértette. Az Rtv. tehát nem szűkíti a panaszosi kört azokra, akikkel szemben a rendőri intézkedés lezajlik, hanem az alapjogi sérelem „gyanúját” követeli meg a panaszos minőség megállapításához. A Testület gyakorlata szerint ahhoz, hogy valamely jogellenes cselekményt

⁸ Kivételt az Rtv. 24–26. §-ában felsorolt „intézkedés-jellegű” rendőri aktusok (pl. segítségnyújtás, felvilágosítás adása, eszközök igénybevétele) jelentenek.

⁹ Rtv. 29–46/A. §

¹⁰ Rtv. 47–60. § Itt jegyzendő meg, hogy az Rtv.-ben nem szabályozott részletkérdésekre vonatkozó szabályokat a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 62/2007. (XII. 23.) IRM rendelet tartalmazza.

bejelentő és ennek nyomán a rendőrség intézkedését vagy intézkedése elmulasztását sérelmező személy alapjogának érintettsége olyan fokban legyen megállapítható, amely a Testülethez fordulását megfelelően megalapozza, az szükséges, hogy a kérdéses jogsértés a panaszost személyében valamilyen módon érintse még akkor is, ha annak nem a közvetlen elszenvedője.

A lehetséges panaszosok meghatározásával összefüggő és szintén említést érdemlő probléma a Testület hivatalbóli eljárási jogosultságának a hiánya. Nem egy esetben előfordul ugyanis, hogy a Testület egy, a hatáskörébe tartozó esetről értesül (akár a médián keresztül), jogszabályi felhatalmazás hiányában azonban nem jogosult hivatalból eljárni, sőt arra sincsen módja, hogy az érintett személyt megkeresse és tájékoztassa a Testülethez fordulás lehetőségéről (amely eljárási mód több aggályt is felvethetne). Ugyanakkor nem elképzelhetetlen, hogy az érintett (esetleg alapjogában sértett) személy a Testülethez fordulás, vagy – még távolabb menve – magával a panasztétel lehetőségével sincsen tisztában a megfelelő tájékoztatás elmaradása okán. Indokolt ezért, hogy a Testület – az országgyűlési biztosra vonatkozó szabály Rtv.-be történő bevonásával, vagy csak arra való utalással – hivatalból történő eljárásának lehetővé tétele mihamarabb megvalósuljon.

Hasonló tartalmú ajánlást fogalmazott meg az Európa Tanács Jelentése a magyar kormány számára a kínzás és embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megelőzésére létrehozott európai bizottság (CPT) magyarországi látogatásáról (2009. március 24-étől április 2-áig) a Testület hatáskörének bővítése kapcsán. Abban ugyanis a „*CPT felkéri a magyar hatóságokat arra, hogy terjesszék ki a Független Rendészeti Panasztestület jogosítványait arra, hogy hivatalból kezdeményezhessen vizsgálatokat az esetleges bántalmazási ügyekben*”.

b) Megítélésünk szerint a Ket. egyes szabályainak *mutatis mutandis* átvétele számos problémát megoldana. Ezzel a Testület akkor szembesült, amikor – kihasználva a meglehetősen szűkszavú törvényi szabályozás adta felhatalmazást – Ügyrendjében megpróbálkozott eljárása részletes rendezésével. Hogy csak egy példát említsünk, az Rtv. nem ismeri a felfüggesztés intézményét. Ez a törvényi határidőhöz nem kötött eljárásokban (Obtv., Abtv.) nem jelent problémát, de a Testület eljárására 90 nap áll rendelkezésre. A megfelelő jogintézmény hiányában a Testületnek tehát semmilyen lehetősége sincs arra, hogy egy másik szerv eljárásának várható idejét figyelembe véve bevárja az esetleges előkérdést jelentő döntés meghozatalát.

c) Egy másik, nem túl ügyfélbarát megoldása az Rtv.-nek, hogy a panasz benyújtására mindössze nyolcnapos jogvesztő határidőt ad, ami ráadásul nincs szinkronban a „rendes” rendőrségi panasz eljárás 30 napos panaszbeadási határidejével. Aligha lehet kétséges, hogy itt az ügyféli jogok indokolatlan, aránytalan szűkítéséről van szó, amely csak nyomós okkal lenne elfogadható.

A probléma feltárásához hozzátartozik, hogy a Testület több esetben tapasztalja: a panaszos azért késlekedik beadványa előterjesztésével, mert az intézkedő rendőrök elmulasztják az Rtv. 20. §-ának (2) bekezdésében foglalt tájékoztatási kötelezettségük teljesítése során, hogy említést tegyenek a Testülethez fordulás lehetőségéről. Az ügyek vizsgálata során nyilvánvalóvá vált, hogy nem egyedi mulasztásról van szó, hanem esetenként az érintett szervek vezetőinek is az az álláspontja, hogy a panaszjogról való kioktatásnak nem kell kiterjednie a Testület eljárására.

A jelenlegi gyakorlat szerint, amennyiben azt tapasztalja a Testület, hogy a panaszost a rendőrség nem tájékoztatta megfelelően az Rtv. 92. §-ában biztosított jogorvoslati jogra vonatkozó választási lehetőségről, és a panaszos a késelem kapcsán a rendőri mulasztásra kifejezetten hivatkozik, a panasz eljárást lefolytatja akkor is, ha a panasz előterjesztésére az arra biztosított nyolcnapos határidőn túl került sor. Tehát a Testület „panaszosbarát”, befogadja az ilyen jellegű panaszokat, és analógiával élve a Ket. igazolási kérelemre vonatkozó szabályokat alkalmazza. Felmerül azonban a kérdés, hogy meddig fogadhatja be a Testület – a fentiekre hivatkozással – az elkésett beadványokat. Az igazolási kérelem jogintézményét ezért a Testület eljárására vonatkozó szabályok között kellene rögzíteni, az arra vonatkozó optimális, szubjektív és objektív határidő meghatározásával. Megjegyzendő, hogy az igazolási kérelem formai és tartalmi követelményeiről több fordulóban egyeztetett a Testület az ORFK képviselőivel és ennek során megállapodás született e körben.

d) A Testület az országgyűlési biztosokhoz hasonlóan évente köteles tevékenységéről tájékoztatni az Országgyűlés rendészeti, valamint emberi jogi ügyekben feladatkörrel rendelkező bizottságait (amelyek egyébként a testületi tagokat is jelölik), háromévente pedig az Országgyűlést. Ennek nyilvánvalóan lehet olyan hatása, amely a Testület pozícióját erősíti, állásfoglalásainak nagyobb nyomatékot ad, ugyanakkor az állásfoglalások hatásfokának növeléséhez a Testület vizsgálati jogosítványainak erősítése is szükséges lenne. Megoldás lehetne például, ha – az angol IPCC-hez hasonlóan – a Testület sem a rendőrség által produkált dokumentumokból dolgozna, hanem nyomozati jogosítványok birtokában maga vizsgálná ki legalább a nagyobb jelentőségű ügyeket.

e) Ez utóbbi már átvezet a Testületre vonatkozó eljárásjogi rend másik „rokonához” az Obtv. eljárási, illetve vizsgálati szabályaihoz. A jogalkotó számára az lett volna a legegyszerűbb megoldás, ha a Testület vizsgálati jogosítványai esetében egyszerűen utalt volna az Obtv. megfelelő rendelkezéseire. Ehelyett egy foghíjas vizsgálati intézményrendszer áll a Testület rendelkezésére. Az Rtv. 93/A. § (1) bekezdése mindössze annyit mond, hogy: „A Testület a vizsgálat során a Rendőrségtől felvilágosítást kérhet.” Ez is egy olyan szabályozási disszonancia, amely mögött nem áll kellő súlyú releváns ok.

Mivel ugyanis az Rtv. a felvilágosítás kérés kapcsán további részletszabályokat nem tartalmaz, ezért nincs kellőképpen tisztázva, hogy a Testület valójában mire is jogosult vizsgálat során (rendőrök nyilatkoztatása, meghallgatása stb.). Az Obtv. 18. §-ának (3) és (4) bekezdése alapján az országgyűlési biztos jogosult arra, hogy a vizsgált ügy intézőjét vagy az eljárást folytató szerv bármely munkatársát meghallgassa, továbbá az érintett szerv vezetőjét vagy felügyeleti szervének vezetőjét, valamint az annak lefolytatására a jogszabály által egyébként feljogosított szerv vezetőjét vizsgálat lefolytatására kérje fel. Az országgyűlési biztos az általa vizsgált ügyben bármely szervtől – ideértve az Obtv. szerint hatóságnak nem minősülő szerveket is – vagy annak munkatársától írásbeli magyarázatot, nyilatkozatot, felvilágosítást vagy véleményt kérhet, ezeket a jogosítványokat az Rtv. kifejezetten nem adja meg a Testületnek.

Egyik legfontosabb probléma a Testület vizsgálatában alkalmazható eszközök kapcsán a meghallgathatóság és nyilatkoztatás kérdése, amellyel kapcsolatban az ORFK azt az álláspontot alakította ki, hogy a panasszal érintett rendőrök maguk dönthetik el, nyilatkoznak-e a Testület által feltett kérdésekre. Ez a helyzet sok esetben feszültséget eredményez az eljáráson belül, a Testület gyakorlata ugyanis az, hogy a rendőrség által nem, vagy elégtelenül cáfolt panaszosi elmondásra alapozza állásfoglalását, azonban ezt követően – akár az ORFK-ra küldi az ügyet a Testület, akár átteszi az intézkedést foganatosító szervhez – a rendőrség által lefolytatott közigazgatási eljárásban megnyílik a bizonyítás teljes eszköztára (pl. az érintett rendőrök tanúkénti kihallgatása), így a rendőrség adott esetben sokkal több információ alapján hoz döntést, mint ami a Testület rendelkezésére állt.

A fentiekben vázolt okokból egyértelmű, hogy szükséges tehát az állampolgári jogok országgyűlési biztosa jelenlegi és jövőbeli jogosítványainak beépítése a törvénybe (Rtv.). Fontos lenne a bizonyítási eszközök Obtv. alapján való bővítése is.

f) A Testület álláspontja szerint elengedhetetlen továbbá, hogy a jogalkotó tisztázza, milyen eljárásjogi korlátai lehetnek a Testület vizsgálatának az Rtv. IV. Fejezetében szabályozott általános elvek vonatkozásában.

A Testületnek az Rtv. 92. § (1) bekezdés alapján lehetősége van arra, hogy az Rtv. IV. Fejezetében, a rendőrség működésének általános elveit és szabályait rögzítő rendelkezések kapcsán vizsgálódása körébe vonjon minden olyan rendőri tevékenységet, amelyet az V. és a VI. Fejezetek ugyan nem nevesítenek, de amelynek vonatkozásában a IV. Fejezetben foglalt követelményeknek érvényesülniük kell.

Erre az Rtv. IV. Fejezetében szereplő 11. § (1) bekezdése nyújt lehetőséget, amely szerint a rendőr köteles a szolgálati beosztásában meghatározott feladatait a törvényes előírásoknak megfelelően teljesíteni. A 11. § (1) bekezdése tehát olyan általános jellegű rendőri kötelezettséget rögzít, amelynek megsértése esetén helye van a Testület eljárásának akkor is, ha a jogsértés nem az Rtv. V. és VI. Fejezetében foglalt rendelkezések alkalmazásával függ össze, hanem más – az adott szolgálati feladat ellátására vonatkozó – jogi norma érvényesülésével. Az Rtv. 11. §-án keresztül a szigorú nyelvtani értelmezés szerint vizsgálhatóvá válik tehát a rendőrség részéről eljáró személyek olyan tevékenysége is, amely az Rtv.-től

eltérő egyéb jogszabályok, például a büntetőeljárás vagy a szabálysértési törvény által rendezett eljárási szabályok alapján zajlik.

A Testület gyakorlata szerint azonban hatáskörének ilyen értelmezése korlátokkal érvényes: a Testület olyan esetekben él az ilyen jellegű vizsgálat lehetőségével, amikor a panaszolt rendőri intézkedéssel vagy mulasztással szemben speciális jogorvoslatot az egyéb jogszabályok nem biztosítanak. Ez a vélelmezhető jogalkotói szándékot respektáló értelmezés azonban adott esetekben meglehetősen abszurd eredményekre vezethet: így például az előállított személyt ért sérelmek vizsgálhatók a Testület által, attól a ponttól kezdve azonban, hogy ugyanez a személy bűnügyi őrizetbe kerül (amelynek időtartamába egyébként az előállítás is beletartozik), a hasonló jellegű sérelmeket a Testület már nem vizsgálhatja, mivel azokat az esetleges panaszos egy büntetőeljárás keretei között szenvedni el.

A Testület úgy véli, hogy ennek a kérdésnek a rendezése jogalkotást és a Testület hatáskörébe vonható jogsértések körének a jelenleginél átgondoltabb és tisztább meghatározását teszi szükségessé.

g) Végül nincs az Rtv.-ben megnyugtatóan rendezve, hogy amennyiben a Testület megállapítja a súlyos alapjogsértést, és az országos rendőrfőkapitány azt elfogadva határoz, annak mi a következménye az adott jogsértést megvalósító rendőrre vagy rendőrökre nézve. Ha a rendőri szabályszegés büntetőeljáráshoz vezet, teljesen világos, hogy a bíróság értékeli a rendőr magatartását, és megállapítja a törvény szerinti szankciót. Ha azonban a súlyos alapjogsértés nem valósít meg bűncselekményt, a jogkövetkezmény kérdése teljesen rendezetlen. Szóba jöhet persze a fegyelmi felelősség érvényesítése, de a fegyelmi eljárás megindítása, illetve a szankció megállapítása annak a parancsnoknak a (majdnem) szabad mérlegelésén múlik, aki esetleg valamilyen módon maga is részese volt az eseményeknek. De ha az ügynek ez az oldala megnyugtatóan rendeződik is, még mindig nyitva marad az ügyféli elégtétel kérdése. Pedig éppen ez az az elem, amely a civil kontroll létjogosultságát adja, tudniillik a rendőrség tisztességes, pártatlan reputációjának megteremtése és fenntartása. Természetesen, ha a panaszost kár érte, az bírósági úton érvényesíthető, de ennek buktatói, nehézségei ismertek, hozzáteve, hogy a végül így megkapott elégtétel nem igazán használ a rendőrség jó hírének. Ez sem oldja meg azon panaszosok problémáit – és ők vannak többségben –, akiknek az alapjogaik csekély mértékben sérültek. Sok esetben egy parancsnoki levél, amely a hibát elismeri, és a panaszost megköveti, elegendő lenne.

Megfontolandó a fentiek kapcsán a Testület perképeségének biztosítása – legalábbis célzottan és korlátozottan – a közigazgatási határozat felülvizsgálata [a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) XX. Fejezete] iránti perben, ahol a felperes a panaszos, az alperes az ORFK. Így – a bírósági tájékoztatási kötelezettség révén – biztosítható, hogy a peranyagból első kézből értesüljön a Testület, illetve korábban megfogalmazott álláspontját is képviselje, és a panaszos mellett beavatkozhatna a perbe. Szemben az általános beavatkozási szabályokkal, a jogalkotó *ipso iure* biztosítaná a beavatkozás lehetőségét (ilyen beavatkozási joga van pl. az anyának a gyermeke származásával és az apasággal összefüggő perekben). Ez esetben nem kell a jogi érdeket valószínűsíteni.

Elképzelhető egy olyan másik megoldás is, amelyben a Testület a másodfok szerepét töltené be a panaszügyekben. A Ket. jelenlegi rendszerében [105. § (2) bekezdés], ha a másodfokú döntés meghozatalához nincs elég adat vagy a tényállás további tisztázása szükséges, a fellebbezés elbírálására jogosult szerv a döntés megsemmisítése mellett az ügyben első fokon eljáró hatóságot új eljárásra utasíthatja, vagy a kiegészítő bizonyítási eljárás lefolytatását maga végzi el. Ez a konstrukció a Testület vonatkozásában is megfelelőnek mutatkozik annyiban, hogy a bizonyítás lefolytatását szűk körben tenné szükségessé (tehát nem kellene a testületnél dolgozók létszámát jelentősen bővíteni), ugyanakkor az első fokon eljáró rendőri szerv bizonyítási eljárásának elégtelensége esetén lehetővé tenné a Testület számára a bizonyításra vonatkozó megfelelő instrukciók melletti hatályon kívül helyezést (akár többször is), biztosítva, hogy egy független szerv valóban hatékony ellenőrzést gyakoroljon a rendőrségi vizsgálat felett. Egy ilyen változtatás esetén azonban világossá kellene tenni, hogy a Testület eljárására a Ket. szabályait kell alkalmazni (ami számos eljárási bizonytalanságot megoldana), ugyanakkor szükségessé tenné az elsőfokú eljárás bizonyos módosítását is. Ebben a rendszerben a Testület határozatot hozna, amelynek bírósági felülvizsgálata biztosítaná, hogy a panaszosok továbbra is élhessenek a számukra jelenleg rendelkezésre álló jogorvoslati fórumhoz fordulás jogával.

4. Jogvédő és jogalkalmazó szervekkel történő kapcsolat

a) Jogértelmezési problémák megoldása

A Testület törekszik arra, hogy a többi jogalkalmazó szervezettel – elsősorban a rendőrséggel – olyan kapcsolatot alakítson ki, illetve ápoljon, amely lehetővé teszi a felmerülő jogalkalmazási-jogértelmezési problémák megoldását. Itt szükséges megemlíteni, hogy a fentiek okán 2009 februárjában informális megbeszélésre került sor a Rendőrségi Igazgatási Központban az Országos Rendőr-főkapitányság (a továbbiakban: ORFK), a Testület, a Fővárosi Bíróság, a Legfőbb Ügyészség és az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium (a továbbiakban: IRM) képviselőinek részvételével. Ugyancsak fontos állomásnak tekinthető a 2011 márciusában a testületi tagok és munkatársak számára szervezett egész napos szakmai bemutató, amelyre a Készenléti Rendőrség budapesti bázisán került sor.

b) Nemzetközi szakmai konferencia

Eredményesen fejeződött be 2009. szeptember 24-én a Parlament épületében az a kétnapos nemzetközi szakmai konferencia, amelyet „Független rendészeti panaszmechanizmusok – hazai és nemzetközi tapasztalatok” címmel a Testület és a Magyar Helsinki Bizottság közös rendezvényként tartott meg.

A szakmai fórum első napján részt vett és a rendőrségi panaszjárásokról előadást tartott az Egyesült Királyság komoly hagyományokkal rendelkező Független Rendőrségi Panaszbizottságának (a továbbiakban: IPCC) nemzetközi fejlesztésért és kapcsolatokért felelős főmegbízottja, Nicholas Long, és a belga Állandó Rendészeti Ellenőrző Bizottság tagja, Walter Peeters.

Mellettük négy olyan közép- és kelet-európai ország – Bulgária, Csehország, Lengyelország és Románia – képviselője is megosztotta a hallgatósággal a hazájában működő rendőrségi panaszmechanizmusok működési tapasztalatait, ahol jelenleg még csak fontolgatják a rendészet civil kontrolljának bevezetését.

A második napon a Testület addigi működési tapasztalatait tekintették át a konferencia résztvevői.

A szakmai vita végére széles körű egyetértés alakult ki a részt vevő szakemberek és politikusok között arról, hogy a Testület működésére és hatáskörére vonatkozó jelenlegi szabályozás számos elmentmondással terhelt. Ezek feloldására, valamint a törvényhozó eredeti szándékának való hatékonyabb megfelelés érdekében a konferencián konkrét javaslatokat fogalmaztak meg a résztvevők a jövőbeni szabályozásra vonatkozóan.

c) Civil kerekasztal-beszélgetés a gyülekezési jogról

A gyülekezési jog gyakorlása keretében megtartott közterületi rendezvényekkel összefüggő kérdésekről szóló, több részből álló civil kerekasztal beszélgetés-sorozat megrendezésére került sor 2009. októbertől kezdődően az Országos Rendőr-főkapitányság szervezésében. A beszélgetéseken az ORFK és a Budapesti Rendőr-főkapitányság (a továbbiakban: BRFK) képviselői mellett részt vettek az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, a Magyar Helsinki Bizottság, a Társaság a Szabadságjogokért, a Nemzeti Jogvédő Szolgálat és természetesen a Független Rendészeti Panasztestület tagjai és munkatársai.

d) Találkozó a Legfőbb Ügyész helyettesével

A Testület által folytatott eljárás más, például büntető- vagy szabálysértési eljárásokhoz fűződő viszonyának rendezetlensége, az ebből fakadó jogbizonytalanság több módon gördít akadályokat a Testület hatékony fellépésének útjába. A Testület küldöttsége annak érdekében, hogy a problémák felszámolásá-

val – legalább részben – megpróbálkozzanak, egyeztető megbeszélés keretében találkozott dr. Belovics Ervinnel, a Legfőbb Ügyész helyettesével.

A Testület előtt folyó eljárásokban gyakran előfordul ugyanis, hogy a rendőrségi intézkedés az alapjogsértésen kívül bűncselekmény gyanúját is felveti, így a Testület vizsgálatával párhuzamosan büntetőeljárás indul. Ilyen esetekben az okoz vitathatatlanul komoly nehézséget, hogy a Testület hivatalos úton nem fér hozzá a büntetőeljárás irataihoz, mivel a Büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) nem nevesíti az iratok megismerésére jogosultak között. Miután tehát az ügyvel kapcsolatos iratok az eljárást folytató hatóság birtokába kerülnek, a Testület csupán reménykedhet abban, hogy azok közül marad néhány, amely a rendőrségnél továbbra is rendelkezésre áll, így beszerezhető.

Az irányadó törvényi rendelkezések a Testület és az ügyészség közti információáramlás kérdését nem rendezik, ami ezekben az esetekben komoly gondot okozhat, és a Testületet döntésre kényszeríti: felfüggeszti-e eljárását a bírósági döntés meghozataláig, vagy azt a rendelkezésre álló – esetleg hiányos – bizonyítékok alapján lefolytatja. Ezen túlmenően a két párhuzamosan futó eljárás különböző végeredményre is vezethet – a Testületnek a történetekre vonatkozó értékelése akár el is térhet az eljáró hatóságokétól –, ami aggályos a jogbiztonság szempontjából. Elvileg persze elképzelhető – és a Testület eddig erre az álláspontra jutott – az alapjogsértés megállapíthatósága olyan esetekben is, amikor a büntetőeljárás során nyomozás megszüntetésére vagy a bírósági szakban felmentésre került sor, hiszen a büntetőeljárás egy konkrét személy büntetőjogi felelősségét vizsgálja, míg a Testület a panaszos alapjogsérelmének megállapíthatóságát. A két eljárás viszonyának precízebb szabályokkal történő rendezésére vonatkozó igény ugyanakkor indokoltnak mondható.

Az sem megnyugtató helyzet, hogy a Testület eljárása során megismerhetővé válhatnak vagy nyilvánosságra kerülhetnek (pl. az állásfoglalások indokolásában) olyan információk, így különösen rendőri jelentések, vallomások, feljegyzések, melyek addig a büntetőeljárás részét képezték, és az eljárás résztvevői számára (például a Be. szerinti iratismertetés előtt) még nem megismerhetők.

A helyzet rendezése érdekében tartott egyeztetés során a Legfőbb Ügyész helyettese és a Testület tagjai célkitűzésként fogalmazták meg a két szerv közötti kölcsönös segítségnyújtást. Ennek keretében az Ügyészség ígéretet tett arra, hogy a Testület előtt folyamatban lévő eljárásokkal kapcsolatos ügyekben felmerülő kérdésekben összefoglaló jelleggel nyújt tájékoztatást, és a büntetőeljárás törvény rendelkezéseit tiszteletben tartva bocsátja a Testület rendelkezésére a panaszeljárások lefolytatásához szükséges információkat. Az azóta eltelt néhány hónap tapasztalatai azt mutatják, hogy az Ügyészség szervei és a Testület közötti kommunikáció és információáramlás terén máris jelentős javulás következett be.

e) Az Európa Tanács Kínzás és embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megelőzésére létrehozott bizottsága (CPT) jelentése

2010. június 8-án közzétette a 2009. március–áprilisi, negyedik magyarországi helyszíni látogatásáról készített jelentését, amely hivatkozik a Testületre.

A CPT – ahogy jelentésében fogalmaz – már korábban is hangsúlyozta, hogy a rendőri bántalmazás megelőzésének egyik leghatékonyabb módja a panaszok és az ilyen bánásmódra utaló más információk gondos kivizsgálása, és szükség esetén megfelelő szankciók kiszabása.

Miután a Testületnek nincs joga hivatalból vizsgálatokat kezdeményezni, a CPT felkérte a magyar hatóságokat arra, hogy terjesszék ki a Testület jogosítványait, hogy hivatalból kezdeményezhessen vizsgálatokat az esetleges bántalmazási ügyekben.

f) A szerbiai helyettes ombudsman és delegációja látogatást tett a Független Rendészeti Panasztestületnél

2010. május 25-én fogadta a szerb ombudsman kisebbségi és emberi jogok védelméért felelős helyettesét és hat fős delegációját a Testület. A két szerv tevékenységének kölcsönös bemutatásán túl a látogatás

keretében a vendégek elsősorban a Testületnél előterjesztett és a kisebbségek helyzetét érintő panaszbeadványok számáról és azok kapcsán lefolytatott eljárások kimeneteléről kértek tájékoztatást.

*g) Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége igazgatójának
a Testületnél történt látogatásáról*

Munkamegbeszélésen fogadta dr. Juhász Imre, a Testület elnöke a Magyarországra látogató Morten Kjaerumot, az Európai Unió Alapjogi Ügynökség (FRA) igazgatóját 2010. november 11-én. A Testület hivatalában folytatott egyeztető tárgyaláson a felek megállapodtak a jövőbeni együttműködésben és a szakmai tapasztalatcserében.

Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége igazgatója elmondta, hogy az FRA korábban nem rendelkezett felhatalmazással a rendészeti ügyek kérdéskörében, de ez a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése óta megváltozott. Morten Kjaerum megjegyezte, hogy számára nagyon fontos a Testület eddigi működésének és tapasztalatainak megismerése, mert példaként szolgálhat más európai ország számára is, ahol még nem működik a magyarhoz hasonló testület, amely alapjogi szempontból ellenőrzi a rendőrséget.

*h) A Testület elnöke 2010. november 15-én látogatást tett
dr. Pintér Sándor belügyminiszternél*

Dr. Juhász Imre elnök, harmadmagával részt vett 2010. november 15-én dr. Pintér Sándor belügyminiszter, dr. Kontrát Károly parlamenti államtitkár és dr. Hatala József r. altábornagy, országos rendőrfőkapitány részvételével megtartott munkamegbeszélésen a Belügyminisztériumban. A megbeszélésen a Testület elnöke tájékoztatta a belügyminisztert és munkatársait a Testület eddig végzett tevékenységéről, a továbbiakban tervezett feladatairól és célkitűzéseiről. A felek tárgyaltak az emberi jogok védelme érdekében folytatott közös munkavégzés lehetőségéről, az együttműködés megvalósítható formáiról.

*i) A Testület „Rendészet és emberi jogok” címmel
szakmai folyóiratot bocsátott útjára*

A Testület „Rendészet és emberi jogok” címmel 2010 áprilisában folyóiratot jelentetett meg. A folyóirat célja, hogy segítse a rendészet és az emberi jogok területén tevékenykedők szakmai munkáját, lehetőséget adjon a szakterületekkel kapcsolatos írások, tanulmányok, összehasonlító elemzések, jogértelmezési kérdések publikálására, fontos és érdekes témák felvetésére. Az elismert szakemberek, egyetemi oktatók publikációi mellett, adott témában pályakezdő tehetségek írásainak közzétételére is lehetőséget ad a szerkesztőbizottság.

A folyóirat teljes egészében a tudomány szolgálatába kíván állni, azzal a nem titkolt céllal, hogy műhelye legyen az emberi jogok és a rendészeti tevékenység érzékeny és konfliktusokkal teli kapcsolatrendszerének feltárásának és e kapcsolatrendszer minél zökkenő mentesebb fejlesztésének. Az elmúlt évtized, de különösen 2006 nyarát követő időszak soha nem látott problémákat vetett fel a rendőrség és a jogkereső közönség viszonyrendszerében. Természetesen keresni kívánja a folyóirat a válaszokat e problémarendszert alapvetően jellemző emberi jogi krízishelyzet kialakulásának okaira. A gyülekezési joggal összefüggő jogvédelem mellett, a tipikusan egyedi esetekben előforduló, más jellegű emberi jogokat érintő rendőri fellépésekkel összefüggésben is kutatásokat kíván generálni, támogatni. A tudomány eszközeivel kívánja elősegíteni az Európában még mindig ritkának számító rendészeti tevékenységre vonatkozó intézményesített civil kontroll rendszerének továbbfejlesztését. A folyóirat a szerkesztőbizottság szándéka szerint lehetőséget ad a Testület gyakorlatának megismerésére is, jogesetek feldolgozása útján.

j) Az emberi és polgári jogok a magyar EU-elnökség előtt

A Testület, a Polgári Magyarországért Alapítvány (PMA) és a Hanns Seidel Alapítvány *Az emberi és polgári jogok a magyar EU-elnökség előtt* címmel konferenciát tartott 2010. december 10-én az emberi jogok világnapja alkalmából Budapesten, a Károlyi-palota dísztermében. A rendezvény meghívott előadóinak felszólalásait kerekasztal-beszélgetés követte.

A konferencián részt vett és felszólalt: dr. Paczolay Péter, az Alkotmánybíróság elnöke, dr. Juhász Imre, a Testület elnöke, dr. Gulyás Gergely, az Országgyűlés alkotmány-előkészítő eseti bizottságának alelnöke, dr. Dénes Balázs, a Társaság a Szabadságjogokért elnöke, dr. Kádár András Kristóf, a Magyar Helsinki Bizottság társelnöke, dr. Cservák Csaba, a Köztársasági Elnöki Hivatal alkotmányügyi hivatalvezetője, valamint dr. Schiffer András, a Lehet Más a Politika frakcióvezetője.

k) A Testület és a rendőrség kapcsolata

A Testület megalakulását követően felvette a kapcsolatot az országos rendőrfőkapitánnyal és az ORFK Központi Panasziroda vezetőjével, valamint az ORFK Ellenőrzési Szolgálat vezetőjével, aki a Panasziroda szolgálati elöljárója.

Több alkalommal közös szakmai megbeszélésekre került sor. A Testület tagjai 2009-ben felkeresték valamennyi megyei rendőrfőkapitányt, akik lehetőséget biztosítottak az alárendeltségükbe tartozó személyi állománnyal történő találkozásra, ahol a Testület tagjai tájékoztatták őket a Testület tevékenységéről, valamint a felmerülő kérdésekre válaszoltak.

Az ORFK Ellenőrzési Szolgálat vezetőjének javaslatára egyablakos ügymenetet alakítottunk ki, melynek az volt a célja, hogy valamennyi, a Testülettől a rendőri szerveknek megküldött megkeresést, illetve az azokra adott válaszokat az ORFK a rendszerén vezethesse át.

A megbeszéléseken felmerült egyik legfontosabb problémakör az intézkedést foganatosító rendőrök testületi meghallgatásának kérdése volt, amelyről az ORFK Ellenőrzési Szolgálat vezetője eleinte me-reven elzárkózott.

A témával összefüggésben szükséges megemlíteni a Testület és a rendőrség között folyt levelezés részleteit. Az ORFK Ellenőrzési Szolgálatának (egykori) vezetője 2009 májusában levélben fordult valamennyi megyei rendőrfőkapitányhoz, a Készenléti Rendőrség parancsnokához, a Repülőtéri Rendőri Igazgatóság igazgatójához, a Nemzeti Nyomozó Iroda igazgatójához és a Köztársasági Őrezred parancsnokához, amelyben a Testülettel való együttműködés során követendő eljárásra és szempontokra hívta fel az érintettek figyelmét.

A levél megfogalmazása szerint különleges eljárási kérdésként vetődik fel a megpanaszolt rendőri intézkedésben érintett rendőr meghallgatása. Az ORFK álláspontja szerint ez a cselekmény egyértelműen eljárásjogi kategória. Tekintettel arra, hogy a Testület vizsgálatát nem a Ket. alapján folytatja, „nincsenek meg azok az eljárásjogi garanciák, melyek szükségesek ahhoz, hogy valakit bármilyen minőségben, bármilyen kérdés vonatkozásában nyilatkoztatni lehessen”. Ezek alapján az ORFK következtetése szerint a rendőrök nyilatkozattétele a Testület megkeresése esetében önkéntes: „a rendőr nem köteles nyilatkozatot tenni, azt megtagadhatja”.

A Testület válaszelevelében kifejezésre juttatta egyetértését az ORFK azon megállapításával kapcsolatosan, hogy a rendőrök meghallgatása kifejezetten eljárásjogi kérdés, amelyhez garanciális szabályoknak kell kapcsolódniuk. A Testület ugyanakkor kifejtette: nem látja akadályát annak, hogy a hatályos eljárásjogi normák garanciális rendelkezéseit ezekre az esetekre alkalmazza olyan módon, hogy ezen rendelkezéseket úgyrendjében is rögzíti.

Az ORFK Ellenőrzési Szolgálatának vezetője későbbiekben arról tájékoztatta a Testületet, hogy a rendőrök meghallgatását a rendőrség továbbra is kifejezetten eljárásjogi kategóriának tekinti, és ezen a véleményén a Testület ügyrendi szabályozása következtében sem fog változtatni.¹¹

Az országos rendőr-főkapitányi poszton 2010 nyarán bekövetkezett változás az ORFK Ellenőrzési Szolgálat vezetője tekintetében is változást hozott. Érezhetően javultak a Testület és a rendőri felsővezetés kapcsolatai. Az Országos Rendőrfőkapitány több esetben meghívta a Testület elnökét rendőrségi rendezvényekre (pl. tisztavatás, „rendőrnapi”) és támogatta az ORFK Központi Panasziroda, valamint a Testület különböző együttműködési formáit.

A 2011-ben újrakezdtetett „országjárás” során dr. Juhász Imre, a Testület elnöke minden megyei rendőri vezetőt felkeres elsősorban azzal a céllal, hogy állománygyűlések keretében megossza velük a Testület működésének hároméves tapasztalatait. Az eddigi látogatások azt mutatják, hogy nem egységes a Testület fogadtatása, elfogadottsága, illetve megítélése az egyes megyei rendőrkapitányságokon, és az alárendelt szerveiknél.

A Testület több alkalommal is akként foglalt állást a rendőri felsővezetőkkel való találkozásokon, hogy a Testület és a rendőrség célja egy és ugyanaz: elérni, hogy a rendőri intézkedések jogszerűek, szakszerűek, arányosak legyenek és az állampolgároknak ne okozzanak jogszerűtlenül alkotmányos alapjogi sérelmet.

II. A Testület által eddig vizsgált ügyek tanulságai

1. Az Rtv.-ben foglalt általános elvek és szabályok alkalmazása

a) A rendőrség feladata

Az Rtv. 2. § (1) bekezdése szerint „a rendőrség védelmet nyújt az életet, a testi épséget, a vagyonbiztonságot közvetlenül fenyegető vagy sértő cselekménnyel szemben, felvilágosítást és segítséget ad a rászorulóknak. A rendőrség tiszteletben tartja és védelmezi az emberi méltóságot, óvja az ember jogait.”

A Testület a legtöbbször a rendőri intézkedések hangnemének vizsgálatánál hívta segítségül az Rtv. fenti rendelkezését, az intézkedő rendőrök stílusa, fellépési módja, és az általuk használt hangnem megítélése tekintetében azonban gyakran nehéz helyzetben van a Testület. Mind a három év során, sok esetben fordult elő az, hogy a Testület megnyugtatóan állást foglalni nem tudott a kérdés tisztázásakor, ezeket a körülményeket ugyanis az ügyek többségében – így pl. a 60/2009. (III. 11.) sz., a 464/2010. (XI. 10.) sz., illetve az 526/2010. (XII. 15.) sz. állásfoglalásokkal kivizsgált panaszügyekben – nehéz rekonstruálni, még felvilágosítás-kéréssel is. A kifogásolt intézkedéseknél jellemzően csak az intézkedő rendőr és az intézkedés alá vont panaszos van jelen, akiknek az elmondásai többnyire teljesen ellentétben állnak egymással, egyéb, az ellentmondás feloldását lehetővé tévő bizonyítási eszköz pedig ritkán áll a Testület rendelkezésére, de ha pl. szerepel is az ügyben az intézkedést figyelemmel követő tanú, általában ők sem szívesen nyilatkoznak ebben a kérdésben.

Erre jó példa a 39/2009. (III. 4.) sz. állásfoglalás, ahol a panaszos – többek között – azt sérelmezte, hogy feltehetően roma származása miatt minősíthetetlen hangnemben beszéltek vele a rendőrök az igazoltatása során, azt követően pedig vele és lányával szintén elfogadhatatlan módon viselkedtek a rendőrkapitányság épületében. Az egymásnak ellentmondó bizonyítékok miatt a Testület ebben a tekintetben nem tudott alapjogsérelmet megállapítani, csak az igazoltatás jogszerűtlenségét mondta ki. Ugyanakkor az ügyszöveghez fűzött különvélemény szerint az eset összes körülményének mérlegelésével az

¹¹ Ezen az sem változtat érdemben, hogy a Testület és az országos, valamint a megyei rendőrfőkapitányok között időközben létrejött egy informális konszenzus, amely szerint a rendőri vezetők nem látják akadályát az intézkedő rendőr Testület általi meghallgatásának.

igazoltatás során alkalmazott hangnem tekintetében is meg lehetett volna állapítani az alapjogsérelmet, mivel életszerűtlen az a rendőri verzió, amely szerint az intézkedés során egyedül lévő panaszos emelkedett és provokatív hangnemben beszélt a rendőrökkel, amikor viszont – a panasz intézése során – a neki a panasztételben segítséget nyújtó lánya a rendőrségen konfliktusba keveredett két intézkedő rendőrrel, akkor – a rendőri jelentések szerint is – visszahúzódva állt és nem szólt semmit a lánya védelmében.

Kivételekre minden évben volt példa, ami egyrészt annak köszönhető, hogy rendelkezésre áll a sérelmezett intézkedésről olyan felvétel, amely igazolja a panaszos vagy a rendőrség állítását, másrészt az is előfordult, hogy a Testület a panaszos előadásának életszerűségére alapozva állapít meg alapjogsérelmet. Több esetben [pl. 64/2008. (VIII. 18.) sz. és a 65/2008. (VIII. 18.) sz. állásfoglalások] az emberi méltósághoz való alapvető jog súlyos sérelmét lehetett megállapítani amiatt, mert az intézkedő rendőrök – hangfelvétellel is dokumentáltak – súlyosan bántó, rendőrhöz méltatlan, jó ízlést sértő hangnemben szóltak a panaszosokhoz. A Testület ezeknél az eseteknél kifejtette, hogy még ha a panaszos provokatívan lép is fel a rendőrrel szemben, a rendőrtől szilárdabb erkölcsi tartás, fokozott türelmesség és tolerancia várható el, mert őt az Rtv. kiemelkedő közjogi jogosítványokkal ruházza fel, amelyek miatt ugyanakkor szigorúbb követelmények is támaszthatók vele szemben. A fent említett két ügyben a Testület állásfoglalásával az országos rendőrfőkapitány is egyetértett, a panaszoknak helyt adott. Ugyanakkor azon panaszos előadását, aki egy politikai párt lakossági fórumán vett részt és azt sérelmezte, hogy a rendőrök a rendezvény résztvevőivel és a szervezőkkel durva hangnemben beszéltek, a Testület a videofelvételek megtekintése után nem tartotta megalapozottnak [424/2009. (XII. 2.) sz. állásfoglalás].

A Testület a 138/2009. (V. 13.) sz. állásfoglalásban felvétel híján, az életszerűség mellett arra alapozta döntését – annak ellenére, hogy a rendőrség cáfolta a panaszos állítását –, hogy nem volt indoka megkérdőjelezni a panaszos előadását. Az állásfoglalás alapjául szolgáló panaszbeadványban a panaszos előadta, hogy vele és barátjával szemben az intézkedő rendőrök sértő, lealacsonyító kifejezéseket használtak, a rendőrök azonban jelentésükben tagadták mindezek megtörténtét. A Testület elfogadta a panaszos és társa egymást erősítő, részletekben is megegyező állításait arra való hivatkozással, hogy a leírt eseménysor életszerű, illetve mert a panaszos és társa olyan adatokat is közölt, amit éppen a rendőrségi dokumentáció erősített meg, így a Testületnek nem volt oka a panaszos állításainak megkérdőjelezésére. A Testület által megállapított súlyos alapjogsérellemmel ellentétben az országos rendőrfőkapitány a panaszt határozatával elutasította.

Fontos említést tenni arról is, hogy a Testület töretlen gyakorlata szerint, amennyiben a rendőrség nem nyilatkozik egyes kérdések vonatkozásában, és nem cáfolja a panaszos által előadottakat, úgy a döntését a Testület a panaszosi állításra alapozza. A 39/2010. (VI. 30.) sz. állásfoglalással érintett ügyben a panaszos – többek között – azt sérelmezte, hogy az előállítás ideje alatt a rendőrkapitányság garázsába levitték, ahol meztelenre kellett vetkőznie és hideg vízzel, slaggal locsolták a rendőrök, azt követően pedig a sajátjai helyett idegen ruhákat adtak neki, hogy azokat vegye fel. A panaszost elfogó és őt bekísérő rendőrök egyike mobiltelefonjával felvételt készített róla és megfenyegette: ha legközelebb azon a helyen találkozik vele, akkor még jobban meg fogják verni; szabadon bocsátásakor pedig a kapuszolgálatot teljesítő rendőr is megfenyegette azzal, hogy „vissza fogják zárni”. A Testület a rendelkezésére álló bizonyítékok, és a helyszín megtekintése alapján a panaszos megalázó mosdatásra vonatkozó részét igaznak fogadta el, és megállapította a panaszos emberi méltósághoz való jogának sérelmét, továbbá azt, hogy a panaszolt rendőri magatartás az embertelen, megalázó bánásmód tilalmába ütközött. A panasz azon részeit illetően, hogy a panaszossal hogyan beszéltek a rendőrök, és mivel fenyegették meg, a Testület – mivel az érintett rendőrök felhívás ellenére nem nyilatkoztak – döntését a panaszosi állításra alapozta és a jogsérelmet ennek tekintetében is megállapította. Állásfoglalásában a Testület felhívta a figyelmet arra – amint azt a három év során több más ügy alkalmával is megtette, így pl. a 40/2009. (III. 4.) sz. állásfoglalásban – hogy az Rtv. 2. §-ának (1) bekezdése szerinti előírás alapján az intézkedő rendőrökkel – mint a közhatalmi funkciót ellátó szerv tagjaival – szemben minden esetben elvárható az udvarias és kulturált fellépés. A jogszabályhely olyan kötelezettséget ró a rendőrségre, miszerint az intézkedő rendőröknek tartózkodniuk kell minden olyan magatartástól és cselekménytől, amely az Rtv. 15. §-ának összevetésében is – az intézkedéssel szükségesen vagy elkerülhetetlenül együtt járó

jogkorlátozás mértékén túli jogsérelmet okoz az intézkedés alá vont állampolgárok alapvető jogaiban, így különösen emberi méltóságukban (pl. udvariatlan, megalázó hangnem, durva bánásmód).

A Testület megítélése szerint bizonyos feltételek fennállásakor akár az Rtv.-ben kifejezetten megjelölt intézkedés hiányában is okozhat alapjogsérelmet a rendőr által az érintett magánszeméllyel szemben alkalmazott hangnem, hiszen ilyenkor a rendőr nem magánszemélyként lép fel, az adott szituációban nem két egyenlő fél kerül kapcsolatba; ez a reláció – külön Rtv.-beli nevesítés nélkül is – tartalmaz közhatalmi elemet. Ezen álláspontjának a Testület első alkalommal 58/2008. (VIII. 4.) sz. állásfoglalásában adott hangot, és a panaszosok gyülekezési jogának csekély fokú sérelmét állapította meg abban az esetben, amikor a rendőr egy politikai célú rendezvényt követően egy politikai szimbólumként használt zászló lobogtatásának az abbahagyását kérte a panaszosoktól. A Testület a panaszt annak ellenére kivizsgálta, hogy kifejezetten nevesített rendőri intézkedésre nem került sor, és ezen eljárását a panaszosok és az intézkedő rendőr közötti viszony közhatalmi elemet tartalmazó jellegével indokolta. Fontos tehát nyomatékosan kiemelni azt, hogy a rendőrnek Rtv. szerinti rendőri intézkedés hiányában is tiszteletben kell tartania az emberi méltóságot olyan élethelyzetekben, amikor nem magánszemélyként kerül kapcsolatba az állampolgárral, hanem szolgálati beosztása során.

A vizsgált törvényhely a 118/2008. (X. 21.) és a 127/2008. (X. 29.) sz. állásfoglalásokban is különös jelentőséget kapott. E szakasz alapján megállapította a Testület az emberi méltósághoz való jog súlyos sérelmét amiatt, hogy egy egyébként szakmai és taktikai hibáktól is terhelt akció során a rendőrök több ártatlan személyt térdelő helyzetbe kényszerítettek, miközben félelemkeltő módon, tűzkész állapotban lévő fegyverekkel folyamatosan rájuk céloztak, még akkor is, amikor már kiderült, hogy nem ők az akció során keresett veszélyes bűnelkövetők. Az országos rendőrfőkapitány ebben az esetben – a Testület álláspontját elfogadva – a panaszoknak helyt adott.

Szintén az Rtv. 2. § (1) bekezdésére figyelemmel hozta meg döntését a Testület a 429-430-431/2010. (X. 6.) sz. állásfoglalásokban, amelyek alapjául szolgáló tényállás szerint egy közterületi rendezvény alkalmával a panaszosokkal szemben kábítószerrel visszaélés gyanúja miatt rendőri intézkedéseket fogantatosítottak. A Testület a panaszügyek vizsgálata során megállapította, hogy a panaszosok igazoltatására, átvizsgálására és előállítására jogszerűen került sor. Ezzel szemben azért, hogy a panaszosokat, az előállításukat megelőzően, egy mezőn, éjjeli órákban és mások jelenlétében, a rendőrségi gépkocsik között kötelezték vizeletminta adására, amely intézkedésre egyébként jogszabály nem ad felhatalmazást, a rendőrség súlyosan sértette emberi méltósághoz való jogukat, így a rendőri intézkedés a megalázó bánásmód tilalmába ütközött.

Többször vonta vizsgálatai körébe az Rtv. 2. §-át a Testület a panaszosok fogva tartásának körülményeit értékelve. Így például az emberi méltóság megsértését állapította meg a Testület azokban az ügyekben is, amelyekben a 2008. április 11-ei tüntetések alkalmával előállított panaszosok fogva tartása során az elhelyezés módja volt megalázó. A fogva tartás helyén nem volt megfelelő szellőzés és tisztálkodási, vízvételi lehetőség, továbbá nem adtak enni a panaszosoknak. A 479/2010. (XI. 17.) sz. állásfoglalásban a fogva tartott panaszos élelemmel való ellátásának elmaradása miatt állapított meg alapjogsértést a Testület. Utalt arra, hogy az ORFK Közbiztonsági Főigazgatója által a kérdés rendezésére kiadott 26-326/3/2006. ált. sz. körlevél – amely csak az öt órát meghaladó előállítás esetére írja elő az élelem biztosítását – nem jogszabály, hanem annál alacsonyabb rendű norma, s mint ilyen, nem állhat ellentétben a magasabb szintű rendelkezésekkel, így az Rtv. 2. §-ának előírásaival sem. A két norma úgy értelmezhető egymással összhangban, ha az ötórás fogva tartásra vonatkozó rendelkezés a főszabály, amelytől az Rtv. rendelkezései alapján a fogvatartottra kedvező kivételként el lehet térni. Amennyiben tehát a fogvatartott vélhetően megalapozottan jelzi, hogy éhes, akkor a rendőrségnek az Rtv. 2. § (1) bekezdése és 16. § (4) bekezdése alapján – miszerint a rendőr nem alkalmazhat kínzást, kényszervallatást, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódot – kötelessége, hogy a fogvatartott számára étkezést biztosítson még akkor is, ha az előállítás kezdetétől fogva kevesebb, mint öt óra telt el. A Testület ezért a konkrét ügyben a panaszos azon sérelme alapján, hogy ételt és italt annak ellenére nem kapott, hogy jelezte, 7 órája nem evett és nem ivott semmit, annak ellenére megállapította az emberi méltósághoz való alapjog megsértését, hogy a fogva tartás időtartama az öt órát nem haladta meg.

Az Rtv. 2. § (1) bekezdésének első fordulatát a felvilágosítás-adási kötelezettséggel [vö. Rtv. 24. § (1) bekezdés] összefüggésben vonta vizsgálati körébe a Testület a 139/2008. (XI. 26.) sz. állásfoglalásában, de nem állapított meg a panaszos oldalán alapjogsérelmet, mivel a panaszos nem kapott ugyan felvilágosítást és segítséget a rendőrségtől, de ennek oka az volt, hogy ő visszaélésszerűen szeretne volna a jogait gyakorolni. (Egy szabálysértési határozat ellen kívánt személyesen kifogást benyújtani a rendőrkapitányságon félfogadási időn kívül, mikor azt félfogadási időben, vagy egyébként postai úton is megtehetné volna.)

Egy, a 2009. július 4-ei demonstrációkkal kapcsolatos ügycsoportban az Rtv. 2. §-ban foglalt előírások érvényesülését szintén a felvilágosítás-adási kötelezettséggel kapcsolatosan értékelte a Testület [349/2009. (X. 28.) sz.–358/2009. (X. 28.) sz. állásfoglalások]. Több azonos tartalmú panaszbeadvány érkezett a Testülethez, amely a rendőrség honlapján 2009. július 3-án megjelent BRFK közlemény azon részét kifogásolta, miszerint akik másnap „demonstrációt akarnak tartani a Szabadság téren, a rendőrség, élve a jogszabályok adta lehetőségekkel, a leghatározottabban fog fellépni velük szemben”. Az ügy érdekessége az volt, hogy az illetékes önkormányzat egy civil szervezetnek díjmentes tulajdonosi hozzájárulást adott azonos időpontra ugyanezen terület használatára, ezért az nem minősült a Gytv. 15. §-ának a) pontja szerinti közterületnek, vagyis egy esetleg oda tervezett rendezvényt a rendőrséghez nem kellett bejelenteni, éppen ezért azt a rendőrség hatáskör hiányában nem is tilthatta meg, nem fenyegethette a feloszlásával úgy, mintha már előre a feloszlás jogalapjának birtokában lenne. Az erről szóló általános tájékoztatás félrevezető és visszatartó hatása miatt sértette az érintettek tisztességes eljáráshoz való alapvető jogát.

A Testület ezen állásfoglalásaiban fontos megállapításokat tett a gyülekezési szabadság korlátaival és a rendőrség gyülekezési szabadsággal összefüggő hatásköreivel kapcsolatban; felhívta a jogalkotót arra, hogy az ún. „versengő gyülekezések” (ugyanazon helyszínre, ugyanazon időpontra bejelentett, de egymással összeférhetetlen vagy ellentétes célú rendezvények megtarthatósága) és a különböző jogszabályi háttér alapján tartandó gyülekezések témakörét (a Gytv. és a közterület-használati engedély alapján tartandó összejövetelek ütközését) törvényi szinten, a jogbiztonságnak és az alapvető jogok tiszteletben tartásának megfelelő módon, alkotmányosan szabályozza.

b) A rendőri feladatok ellátásának és az utasítás teljesítésének kötelezettsége

Az Rtv. 11. §-ának (1) bekezdésében foglalt általános követelményt – miszerint a rendőr köteles a szolgálati beosztásában meghatározott feladatait a törvényes előírásoknak megfelelően teljesíteni – több esetben hívta segítségül a Testület annak megítélésére, hogy az adott ügyben van-e hatásköre eljárni. A 11. § (1) bekezdése ugyanis olyan általános jellegű rendőri kötelezettséget rögzít, amelynek megsértése esetén helye van a Testület eljárásának akkor is, ha a jogsértés nem az Rtv. V. és VI. Fejezetében foglalt rendelkezések alkalmazásával függ össze. Az Rtv. 11. §-án keresztül vizsgálhatóvá válik tehát a rendőrség részéről eljáró személyek olyan tevékenysége is, amely az Rtv.-től eltérő egyéb jogszabályok által rendezett eljárási szabályok alapján zajlik.

A Testület hatáskörének ilyen értelmezése azonban nem biztosít korlátlan lehetőséget a beavatkozásra, mert erre a felhatalmazásra a Testület csupán olyan esetekben támaszkodik, amikor a panaszolt rendőri intézkedéssel vagy mulasztással szemben speciális jogorvoslatot az egyéb jogszabályok nem biztosítanak. (Ilyen esetekben ugyanis az eredetileg panaszolni kívánt jogsértéseken túl testületi hatáskör hiányában a jogorvoslathoz és a panaszhoz való alapjog sérelme valósulna meg azzal, hogy ezen alapjogok gyakorlása az adott esetben kizárt lenne. Másrésztől, ha egyéb speciális jogorvoslat rendelkezésre áll, a testületi hatáskör indokolatlan párhuzamosságot teremtene.)

Ezen kiterjesztő értelmezésre alapítva fejtette ki álláspontját a Testület a 416/2009. (XII. 2.) sz. állásfoglalásban. A Testület megállapította, hogy nincs a büntető eljárásjogon belüli következménye annak, ha a hatóság az általa foganatosítani kívánt tanúkihallgatást a kitézött időpontban egyáltalán nem, vagy csak késedelmesen tartja meg, ezért a Testület érdemben vizsgálhatja az Rtv. 11. §-a alapján a panaszos

azon sérelmét, amely abból fakad, hogy bár ő az idézésre szabályszerűen megjelent, meghallgatása nem kezdődött el a tervezett időpontban. A 60/2009. (III. 11.) sz. állásfoglalásban ugyanakkor a Testület megállapította, hogy a közúti közlekedési szabályainak megszegése esetén a rendőrség által alkalmazható helyszíni bírság kiszabására (illetve a kiszabott összeg meghatározására) az Rtv.-hez képest speciális eljárási rend vonatkozik, speciális eljárási szabályokkal. Ezért a bírság kiszabása nem minősül olyan intézkedésnek, amely az Rtv. 92. §-a alapján a 11. §-on keresztül a Testület által vizsgálható lenne, azaz ebben a kérdésben a Testületnek nincs hatásköre állást foglalni.

A 2010-es évben, a 469/2010. (XII. 1.) sz. állásfoglalásban ugyanezen jogszabályhely alapul vételevel, hatásköre hiányának megállapításával adott választ a panasz egy részére a Testület. A panaszos mások mellett azt sérelmezte, hogy rendőrök szokatlanul lassú sebességgel – a megengedett 50 km/óra helyett mindössze kb. 30 km/órával – haladtak gépkocsijukkal, majd amikor már a panaszos mögé értek, egy gyalogátkelőnél csak vészfékezéssel tudtak mögötte megállni, mivel a követési távolságot nem tartották be az előírásoknak megfelelően. A panaszos kifejezésre juttatta azon véleményét, miszerint ez a magatartás ellentétes a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM-BM együttes rendelet (a továbbiakban: KRESZ) 26. § (5) bekezdésében foglaltakkal. A Testület a 11. § (1) bekezdését alapul véve, és figyelemmel a KRESZ 26. § (5) bekezdésének – „nem szabad a járművel indokolatlanul olyan lassan haladni, hogy az a forgalmat akadályozza” – és a 27. § (1) bekezdésének – „járművel másik járművet csak olyan távolságban szabad követni, amely elegendő ahhoz, hogy az elől haladó jármű mögött – ennek hirtelen fékezése esetében is – meg lehessen állni” – előírásaira, a következőket rögzítette.

A rendőrség állományába tartozó személyektől különösen elvárható, hogy feladatuk ellátása során az irányadó jogszabályi rendelkezésekre, köztük a KRESZ előírásaira figyelemmel legyenek. Annak megítélése ugyanakkor, hogy a rendőrök feladataik teljesítése során megszegték-e a hivatkozott közlekedési előírásokat, az arra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szabálysértési hatóság feladata. Felhívta ezért a Testület a panaszos figyelmét, hogy amennyiben a fenti sérelmek kivizsgálását szükségesnek tartja, a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv.) 82. §-a értelmében tegyen szabálysértési feljelentést az eljárás lefolytatására hatáskörrel és illetékességgel rendelkező rendőrkapitányságon.

c) Az intézkedési kötelezettség

Az Rtv. 13. § (1) bekezdése alapján a „rendőr jogkörében eljárva köteles intézkedni vagy intézkedést kezdeményezni, ha a közbiztonságot, a közrendet vagy az államhatár rendjét sértő vagy veszélyeztető tény, körülményt vagy cselekményt észlel, illetve ilyet a tudomására hoznak. Ez a kötelezettség a rendőrt halaszthatatlan esetben szolgálaton kívül is terheli, feltéve, hogy az intézkedés szükségességének időpontjában intézkedésre alkalmas állapotban van.” Ugyanezen törvényhely (2) és (3) bekezdése a következőket mondja ki: „(2) A rendőr köteles a törvény rendelkezésének megfelelően, részrehajlás nélkül intézkedni. (3) Ha a rendőrt az intézkedés megtételében tárgy akadályozza, azt eltávolíthatja, vagy az akadályt más módon elháríthatja, az ezzel okozott kárért a rendőrségnek az intézkedés alapjául szolgáló cselekményben vétlen károsultat kártalanítania kell.” Mint látható az Rtv. 13. §-a az intézkedési kötelezettséget és az intézkedéssel szemben támasztott általános követelményeket tartalmazza. Ezen szabályok értékelését több kontextusban is elvégezte a Testület.

A 13. §-ban foglalt rendelkezések kapcsán 28/2008. (VII. 9.) sz. állásfoglalásában kifejtette a Testület, hogy az intézkedési kötelezettség teljesítését a jogbiztonság elvének és azzal összefüggésben a személyek tisztességes eljáráshoz fűződő jogának összefüggésében kell vizsgálni. Az Alkotmánybíróság 9/1992. (I. 30.) AB határozatában [ABH 1992, 65–66.] rögzíti, hogy az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdése által lefektetett jogállamiság elvének nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság érvényesülése nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az 56/1991. (XI. 8.) AB határozat szerint: „A jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti

keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket.” [ABH 1991, 456.]

Ilyen tekintetben a jogbiztonság alkotmányos követelménye szoros kapcsolatot mutat a tisztességes eljáráshoz fűződő alapjoggal, amelyben egyértelműen benne foglaltatik, hogy az állampolgárok jogainak és érdekeinek védelmében az erre jogosult és kötelezett szervek a jogszabályokban lefektetett előírásoknak megfelelően lépjenek fel.

A jogszabályban rögzített intézkedési kötelezettség fentiek értelmében a jogbiztonság követelményéből és az ahhoz erős szálakkal kötődő tisztességes eljáráshoz fűződő jogból fakadóan megkívánja, hogy a jogszabályok előírásainak betartását az erre kijelölt hatóságok figyelemmel kísérjék, kontrollálják, továbbá a jogsértő cselekményeket megfelelően szankcionálják. Így ha egy állampolgár a jogszabályok megsértését észleli, ezen alapvető jogára tekintettel is lehetősége kell, hogy legyen arra, hogy a helyzet orvoslása, a sérelem kiküszöbölése céljából a megfelelő hatóságokhoz forduljon, és a szükséges intézkedések megtételében bízson.

Az Rtv. 13. §-ának (1) bekezdése, valamint a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 62/2007. (XII. 23.) IRM rendelet (a továbbiakban: Szolgálati Szabályzat) 3. § (1) bekezdésének értelmezéseként a Testület a 393/2009. (XI. 18.) sz. állásfoglalásában kimondta, hogy az intézkedési kötelezettség fennálltához nem szükséges egy konkrét bűncselekmény vagy szabálysértés teljes egészében történő megvalósulása, elég, ha a rendőr ennek gyanújára megalapozottan utaló körülményt észlel (és ez az adott intézkedéssel megvalósuló jogkorlátozással arányban áll). Hasonló következtetésre jutott a Testület a 469/2010. (XII. 1.) sz. állásfoglalásában is, amelyben az Rtv. hivatkozott előírása kapcsán utalt a Szolgálati Szabályzat 3. § (1) bekezdésére, miszerint: „bűncselekmény vagy szabálysértés észlelése, valamint a közbiztonságot, a közrendet, az államhatár rendjét, a polgárok személyét vagy javait sértő vagy fenyegető veszélyhelyzet esetén, illetőleg ha ilyet hoznak tudomására, a rendőrt intézkedési kötelezettség terheli”. A konkrét ügyben leszögezte továbbá: annak megítélése, hogy a panaszos valóban alkalmazott-e a KRESZ rendelkezéseibe ütköző módon hangjelzést, az illetékes szabálysértési hatóság feladata. A körülmények ismeretében ugyanakkor a Testület úgy ítélte meg, hogy a rendőrök részéről nem volt nyilvánvalóan megalapozatlan az a feltételezés, hogy a hátulról hallható hangjelzést a panaszos adta le, ezért az adott helyzetben fennállt a szabálysértés elkövetésének olyan fokú gyanúja, amely a rendőri intézkedés alapjául szolgálhatott. A Testület azonban – összhangban töretlen gyakorlatával – itt is hangsúlyozta, hogy a szabálysértési tényállásszerűséget eljárásában kizárólag a rendőri intézkedés jogszerűsége szempontjából vizsgálja. A Testület ugyanis nem veheti át a szabálysértési hatóság szerepét, azonban ha nem végezné el a rendőri intézkedés alapjául szolgáló cselekmény bizonyos fokú értékelését (tehát annak vizsgálatát, hogy felmerülhetett-e szabálysértés vagy bűncselekmény minimális fokú gyanúja egy adott helyzetben), az alapjog-sérelem vizsgálata üresedne ki.

Az intézkedési kötelezettség teljesülésének kérdése állt az 528/2010. (XII. 15.) sz. állásfoglalással lezárt panaszügy középpontjában is. Itt a panaszos amiatt tett panaszt, mert hiába jelentette be több alkalommal is telefonon a rendőrségnek, hogy abban a házban, ahol lakik, feltételezhetően éppen egy betörés-sorozat zajlik, aminek ő a szemtanúja, semmilyen érdemi intézkedés nem történt. A Testületnek megküldött rendőrségi iratokból kiderült, hogy a panaszos bejelentéseit fogadták is, ám a BRFK Központi Ügyeleti Főosztályáról az információkat hiányosan továbbították, így bár irányítottak rendőröket a helyszínre, ők a panaszossal – részben az információk hiánya, részben saját mulasztásuk miatt – nem tudták felvenni a kapcsolatot, így a feltételezett elkövetők (akik a panaszos szeme láttára nyitogattak be a lépcsőházban a lakások ajtajain, és akikről személyleírást is tudott adni), zavartalanul távozhattak. A történetekkel kapcsolatban a Testület kimondta, hogy egyrészt a hívásokat fogadó rendőrnek kötelezettsége lett volna megfelelően továbbítani az érdemi intézkedésekhez szükséges, rendelkezésére álló információkat, másrészt, ha ez elmaradt, a helyszínre irányított rendőrök kötelezettsége lett volna alaposabban tájékozódni (rendelkezésükre állt a panaszos neve és telefonszáma a kapcsolatfelvételhez), hogy a folyamatban lévő jogsértő cselekményt megakadályozhassák. Mivel azonban ezek nem történtek meg, és végül a feltételezett elkövetők – bár éppen akkor a helyszínen voltak a rendőrök – zavartalanul távoztak.

hattak, a Testület megállapította a panaszos személyi biztonságához és magánlakás sérthetetlenségéhez való alapvető jogának sérelmét.

A Testület megállapítása értelmében nem teljesítették az intézkedési kötelezettségüket a 498/2010. (XII. 1.) sz. állásfoglalás alapjául szolgáló eseményekben érintett rendőrök sem. A konkrét esetben a panaszos telefonon arról tett bejelentést, hogy közlekedési baleset részesévé vált, amellyel összefüggésben rendőri segítségre tart igényt. Ez az esemény nyilvánvalóan olyannak tekinthető, amely az Rtv. és a Szolgálati Szabályzat rendelkezéseire figyelemmel rendőri beavatkozást tesz szükségessé – hiszen a közlekedés körében, valamelyik gépjárművezető által elkövetett szabálysértés gyanúját veti fel. Ez a cselekmény a rendőrség tudomásszerzése esetén – így a panaszos bejelentése nyomán – intézkedési kötelezettséget keletkeztet. Ugyancsak intézkedési kötelezettséget eredményezett, hogy a panaszos jelezte: a baleset helyszínén elhangzott fenyegetések miatt veszélyeztetve érzi a testi épségét.

A Testület fontosnak tartotta leszögezni: az intézkedési kötelezettségre vonatkozó fenti rendelkezések nem csak bekövetkezett eseményekkel kapcsolatban állapítják meg e kötelezettség fennállását, hanem veszélyeztető helyzetekre is. Az Rtv. 13. §-ának (1) bekezdése előírja az intézkedést arra az esetre, ha a közrendet veszélyeztető tény, körülményt hoznak a rendőr tudomására, a Szolgálati Szabályzat 3. §-a pedig intézkedési kötelezettséget keletkeztető helyzetként jelöli meg a közrendet, illetve a polgárok személyét fenyegető veszélyhelyzetről való tudomásszerzést is. A közlekedési balesetek, illetve az azokat követő viták köztudomásúlag feszült szituációk, amelyek nem egy alkalommal vezetnek erőszakos cselekményekhez az érintettek részéről. A panaszos azon bejelentése tehát, hogy történt egy közlekedési baleset, amellyel összefüggésben az ellenérdekű felek részéről fenyegetve érzi a testi épségét, olyan közlésnek minősül, amely kellően konkrét, és a közrend, illetve a személyi biztonság veszélyeztetettségét egy objektív külső szemlélő számára is kellő mértékben igazolja ahhoz, hogy a rendőrség – sürgős – intézkedési kötelezettsége beálljon (amellett, hogy azt egyébként a baleset is megalapozta). Megállapítható tehát, hogy a kérdéses ügyben a rendőrség törvény szerinti intézkedési kötelezettsége fennállt. Mindkét fél – így a panaszos és a rendőrök – előadása alátámasztja ugyanakkor, hogy ezen kötelezettséget a rendőrség nem teljesítette. Mivel az ismertetett adatok alapján aggálytalanul megállapítható volt, hogy a panaszos bejelentése nyomán a rendőrséget intézkedési kötelezettség terhelte, aminek teljesítésére nem került sor, a Testület – elutasítva a rendőrség nagyfokú leterheltségre való hivatkozását – megállapította, hogy a tapasztalt mulasztás következtében megvalósult a panaszos tisztességes eljáráshoz fűződő jogának megsértése.

Nem egy esetben fordult elő, hogy a Testületnek azt kellett értékelni, hogy az Rtv. 13. § (1) bekezdés második mondata („Ez a kötelezettség a rendőrt halaszthatatlan esetben szolgálaton kívül is terheli, feltéve, hogy az intézkedés szükségességének időpontjában intézkedésre alkalmas állapotban van.”) alapján a szolgálaton kívüli rendőr megalapozottan döntött-e az intézkedés foganatosítása mellett, illetve, hogy az adott esetben fennállt-e a jogszabály alapján intézkedési kötelezettsége. A 32/2009. (II. 25.) sz. állásfoglalás alapjául szolgáló ügyben a panaszos azt sérelmezte, hogy szabálysértés elkövetése miatt vele szemben két, akkor éppen jegyellenőri munkát ellátó, tehát szolgálatban nem lévő rendőr foganatosított intézkedést, akik egy civil autóból szálltak ki. A panasz kivizsgálása keretében a Testületnek értelmeznie kellett a szolgálaton kívül intézkedő rendőrök eljárására vonatkozó szabályokat.

A Testület a rendelkezésére bocsátott iratok alapján megállapította, hogy a foganatosított intézkedés alapjául az érintett rendőrök azon észlelése szolgált, amely szerint a panaszos előbb hangjelzés indokolatlan használatával, majd a forgalom akadályozásával szabálysértéseket követett el. A Testület meglátása szerint kétségtelen, hogy a hivatkozott szabálysértési alakzatok szankcionálása rendőri feladat, amely természetesen rendőri intézkedést von maga után, ez a tény azonban önmagában nem alapozza meg a szolgálaton kívüli rendőrök fellépését. Ahhoz ugyanis, hogy a szolgálaton kívüli rendőr szolgálatba helyezhesse magát, és intézkedést foganatosítson, két feltétel teljesülésére van szükség. Az egyik, hogy a rendőr az intézkedés szükségességének időpontjában intézkedésre alkalmas állapotban legyen, ami jelen esetben teljesült. A másik feltétel szerint ilyen jellegű beavatkozásra csak halaszthatatlan esetben kerülhet sor. A rendőri fellépés jogszerűségének vizsgálata körében a Testületnek tehát abban kellett állást foglalnia, hogy a rendőri fellépés halaszthatatlan jellegét alátámasztották-e a panaszolt események. A

Testület a rendelkezésére álló információkat mérlegelve úgy foglalt állást, hogy a panaszolt események során nem állt fenn a rendőri beavatkozás olyan halaszthatatlan igénye, amelyet az Rtv. a szolgálaton kívüli rendőr eljárásának jogszerűségéhez megkövetel. A Testület úgy ítélte meg tehát – noha nem kétséges, hogy a panaszos megsértette a közúti közlekedés szabályait –, hogy nem álltak fent azok az igen szigorú jogszabályi feltételek, amelyek megléte esetén egy rendőr szolgálatba helyezheti magát, ezért megállapíthatónak látta a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogának sérelmét.

A 383/2010. (VIII. 4.) sz. állásfoglalás alapjául szolgáló ügyben a közlekedési baleset részesévé vált panaszosokkal szemben az a rendőr kezdeményezett intézkedést, aki a balesetnek szintén résztvevője volt. A Testület a történéseket két lépésben vizsgálta: elsőként abból a szempontból, hogy fennálltak-e a rendőr oldalán a szolgálatba helyezkedés speciális feltételei, másodsorban pedig abból, hogy a rendőr személyes érintettsége akadálya volt-e a szolgálatba helyezkedésnek.

Figyelembe véve, hogy az egyik jármű vezetője és utasa az ütközést nem érzékelte, és fennállt annak a veszélye, hogy a baleset helyszínéről az egyik érintett jármű elhajt, ami a későbbiekben a bizonyítást mind a szabálysértési eljárás (a vezető kiléte), mind a kár érvényesítése (a sérülések rögzítése, szakértői értékelése stb.) vonatkozásában jelentősen veszélyeztethette volna, a Testület arra az álláspontra helyezkedett, hogy az önkéntes szolgálatba lépés feltételei fennálltak. Annak eldöntése maradt tehát csak hátra, hogy egy rendőr saját – adott esetben jogszerű – magánérdekeinek érvényesítése céljából felhasználhatta-e a rendőri minőségét és az ebből adódó többletjogosítványait.

A Testület válasza erre a kérdésre nemleges volt. Ellenkező esetben egy, a rendőrség állományába tartozó személy mindenki máséhoz képest jelentős előnyökhöz jutna hétköznapi, a rendőri hivatás teljesítéséhez semmilyen módon nem kapcsolódó esetekben. Jelen esetre vetítve ez azt jelentette, hogy míg egy átlagos járművezető nem „kényszerítheti” megállásra a vele koccanó, majd elhajtó járművet, addig – amennyiben a tárgyalt esetben bekövetkező szolgálatba helyezkedést jogszerűnek ítéljük – egy hivatásos állományú, de szolgálatban egyébként nem lévő rendőr számára ez a lehetőség fennáll, pusztán rendőri mivoltánál fogva. Hasonló esetben egy olyan személynek, aki nem rendőr, nem állna rendelkezésére az a lehetőség, hogy a szolgálati igazolvány felmutatása mellett a rendőri minőséget további kényszerítőelemként használja a megállításra felhívás során. Ekkor a balesetben érintett fél lehetősége az, hogy a forgalmi rendszám rögzítése mellett feljelentést tesz, és a rendőrség keresi meg a másik érintett felet, majd lehetőségeihez mérten lefolytatja az eljárást. Ez a lehetőség kétségkívül a balesetben érintett rendőrnek is rendelkezésére állt volna. Amennyiben a rendőrök esetében jogszerűnek fogadjuk el, hogy ilyen esetekben szolgálatba helyezték magukat, és intézkedéseket foganatosítsanak a velük – privát, nem pedig közhatalmi jogviszonyban – szembe kerülő személy terhére, úgy olyan különbséget tennénk, amelynek legitim indoka nincsen, ezért a Testület arra az álláspontra helyezkedett, hogy a panasz tárgyává tett esethez hasonló helyzetekben a rendőr nem helyezheti magát szolgálatba saját magánérdekének érvényesítése érdekében még akkor sem, ha egyébként jogos érdekről van szó. (Elképzelhető olyan helyzetek – például a rendőr életét, testi épségét fenyegető veszély –, amelyekben a szolgálatba helyezkedés elfogadható lehet, jelen ügy azonban nem tartozott ezek közé.)

Ezzel szemben a 75/2009. (IV. 8.) sz. állásfoglalásban a Testület indokoltan látta, hogy a szolgálaton kívüli rendőr szolgálatba helyezte magát, és intézkedést kezdeményezett akkor, amikor egy olyan körözött személyt ismert fel az utcán, aki korábban már kivonta magát az általa foganatosított, az adott személy azonosítására és előállítására irányuló intézkedés alól. Egy olyan személy elfogásának igénye, aki korábban a rendőr ilyen irányú próbálkozását megghiúsította, a Testület álláspontja szerint kimeríti az Rtv.-ben foglalt „halaszthatatlan eset” fogalmát. Erre tekintettel jogszerűnek minősítette az eljáró főtörzsőrmester azon magatartását, hogy a panaszolt intézkedés foganatosítása érdekében szolgálatba helyezte magát.

A 287/2009. (IX. 30.) sz. állásfoglalásában a Testületnek azt kellett vizsgálnia, hogy a helyszíni bírsággal kapcsolatban érvényesült-e az Rtv. 13. §-ának (2) bekezdésében foglalt azon általános elvi jelentőségű szabály, miszerint a „rendőr köteles a törvény rendelkezésének megfelelően, részrehajlás nélkül intézkedni”. (Itt az állásfoglalás levezette azt is, hogy a helyszíni bírság kiszabása miatt tekinthető intézkedésnek és ezáltal – az intézkedési kötelezettség vizsgálata körében – a Testület hatásköré-

be tartozó rendőri magatartásnak.) A Testület hangsúlyozta, hogy hatásköre nem terjed ki közvetlenül a szabálysértési ügy mikénti elbírálásának, továbbá a bírság kiszabásának és mértékének vizsgálatára (annak sem összegét, sem ténybeli alapjait nem vizsgálhatja), csupán azt az általánosabb szempontot mérlegelheti, hogy a rendőri fellépés – amely a konkrét esetben a bírság kiszabásában öltött testet – az Rtv. általános rendelkezéseivel összefüggésben diszkriminatív vagy részrehajló volt-e.

A részrehajlásmentes intézkedés kötelezettsége magában foglalja azt is, hogy a rendőri fellépés az érintettel szemben nem lehet hátrányosabb (vagy előnyösebb) pusztán azért, mert személye a rendőr számára ellenszenves (vagy rokonszenves). Ezen kötelezettség sérelmét alapozza meg, ha az eljáró rendőr a bírságolás eszközét az eljárás alá vont személlyel szembeni ellenszenve kifejezésére használja. A bírságolás kapcsán a részrehajlás kérdése a konkrét esetben két szempontból merült fel. Egyrészt a panaszos azt kifogásolta, hogy a közelben lévő másik – hasonló magatartást tanúsító – csoportot a rendőrök nem bírságolták meg, csak őt és társait, másrészt az intézkedő rendőr a panaszossal szemben, két társához képest, kétszeres mértékű bírságot szabott ki. A Testület megállapítása szerint önmagában az a körülmény, hogy a nagyobb csoporttal szemben fellépő két rendőr, illetve a panaszossal és társaival szemben intézkedő rendőr másképp ítélte meg a helyzetet, illetve kollégáitól eltérően alkalmazta a rendelkezésére álló jogi eszközöket, nem alapozza meg a diszkriminatív eljárás megállapítását. A második kérdés kapcsán ugyanakkor a Testület a rendelkezésre álló iratok és az ügy összes körülménye alapján osztotta a panaszos azon meggyőződését, hogy az eljáró rendőr nem részrehajlásmentesen, hanem a panaszossal szembeni ellenszenve alapján határozta meg a bírságok összegét. Mivel tehát a bírság kiszabása mint az Rtv. 13. §-a szerinti intézkedés nem felelt meg a részrehajlásmentes intézkedés követelményének, a Testület megállapította a panaszos tisztességes eljáráshoz fűződő jogának sérelmét.

Az Rtv. 13. § (2) bekezdése szerinti, illetve az Rtv. 11. §-ának (1) bekezdésében foglalt (a rendőr köteles a szolgálati beosztásában meghatározott feladatait a törvényes előírásoknak megfelelően teljesíteni) kötelezettségek együttes érvényesülését a 105/2008. (X. 8.) sz. állásfoglalás keretében vonta a Testület vizsgálata körébe, és mindkét rendelkezés megsértését megállapította az alábbi tényállás tekintetében. A panaszost rendőrök keresték fel otthonában, és felszólították, hogy adja át a bíróság által a panaszos és volt felesége között lefolyt válóper során jóváhagyott egyezség értelmében a volt feleségét megillető bútorokat. Mivel a rendőrök a hatályos jogszabályok értelmében csak kifejezett végrehajtói felkérés alapján vehettek volna részt a volt feleség jogérvényesítésében, ráadásul a volt feleség jelenlegi élettársa szintén rendőr, aki az intézkedő rendőrökkel azonos kapitányságon szolgál, a Testület megállapította, hogy a rendőri intézkedés mind a törvényes, mind pedig a részrehajlás nélküli intézkedés követelményét megsértette, ami a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogának jelentős mértékű sérelmét eredményezte. A Testület állásfoglalását megküldte az országos rendőrfőkapitánynak, aki a Testület állásfoglalásával teljes mértékben egyetértve a panasznak utóbb helyt adott.

A 2010-es évben is számtalanszor vizsgálta a Testület a rendőri intézkedés részrehajlás-mentességét. A 2009. augusztus 22-én Szentendrén történt tömeges rendőri intézkedések során számos állampolgár kifogásolta azt, hogy nem minden jelenlévővel szemben tett a rendőrség szabálysértési feljelentést [pl.: 110/2010. (III. 17.) sz. állásfoglalás, 112/2010. (III. 17.) sz. állásfoglalás, 115/2010. (III. 17.) sz. állásfoglalás, 116/2010. (III. 17.) sz. állásfoglalás, 119/2010. (III. 17.) sz. állásfoglalás]. A Testület leszögezte ezen ügyekben, hogy a jogszerű rendőri fellépéshez szükséges, hogy a rendőrség jogellenes megkülönböztetés nélkül éljen a rendelkezésére álló jogszabályi felhatalmazásokkal. A Testület megjegyezte azt is, hogy a szabálysértési eljárás során vizsgálandó felelősséget, illetve a rendőri intézkedés jogszerűségét önmagában az nem érinti, hogy az érintett panaszossal – és több mint száz társával – szemben a rendőrség feljelentést tett, míg a jelenlévők közül többeket vagy nem is igazoltatott, vagy az igazoltatást nem követte szabálysértési feljelentés. A Testület megállapításában rögzítette, hogy a rendelkezésre álló adatok alapján nem tudott olyan védett tulajdonságot feltárni, amely a rendőrök részrehajló intézkedésének, önkényesen szelekciójának oka lehetett volna. A Testület hozzátette: az, hogy a százas nagyságrendben jelenlévők közül egyeseket többször igazoltattak, míg mások igazoltatása elmaradt, jelezhet ugyan szervezési problémát, de önmagában – más, közvetlen vagy közvetett diszkriminációra utaló körülmény fennállása nélkül – nem alapozta meg a részrehajlás megállapítását a panaszos vonatkozásában,

és a panaszos sem jelölte meg, hogy megítélése szerint milyen ok vagy tulajdonság alapján jártak el vele szemben hátrányosabban, mint más jelenlévőkkel szemben.

Az Rtv. 13. §-ának (3) bekezdése szerint, ha a rendőrt az intézkedés megtételében tárgy akadályozza, azt eltávolíthatja, vagy az akadályt más módon elháríthatja. Ez a rendelkezés a 377/2009. (XI. 11.) sz. állásfoglalás alapjául szolgáló események során eljáró rendőrök számára megteremtette annak jogalapját, hogy az intézkedés alá vont panaszostól elvegyék a zászlóját, amely az adott körülmények között arányos fellépésnek is minősült. A rendőrség azonban jogsértést követett el az ezt követő eljárásban. A zászló ugyanis „rendőrségi kezelésbe” került, ezért a tárgy elvételéről egyrészt igazolást kellett volna kiállítani, másrészt a megfelelő őrzést biztosítani kellett volna. Ezzel szemben a zászló elvételéről dokumentáció nem készült, és megállapítható, hogy a „rendőri kezelésbe” került zászló úgy került ki a panaszos – illetve utóbb a rendőrség – birtokából, hogy annak további sorsa nem volt nyomon követhető, a zászló visszaszolgáltatására nem volt mód. Mindezek alapján a Testület megállapította, hogy a rendőrségi fellépés folytán sérült a panaszos tulajdonhoz való joga.

d) Az arányosság követelménye

Az Rtv. 15. §-a a következő kötelezettséget állapítja meg: „(1) A rendőri intézkedés nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával. (2) Több lehetséges és alkalmas rendőri intézkedés, illetőleg kényszerítő eszköz közül azt kell választani, amely az eredményesség biztosítása mellett az intézkedéssel érintettre a legkisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással jár.” Az arányosság követelményének teljesülését általános jelleggel vizsgálta, majd minden panaszügy kapcsán – valamilyen összefüggésben – érintette a Testület.

Számos, az arányosság hiányát kifogásoló állásfoglalást hozott a Testület a 2008. április 11-ei, Clark Ádám téri demonstrációkkal összefüggésben [így pl.: a 30/2008. (VII. 9.) sz., a 32/2008. (VII. 9.) sz., a 33/2008. (VII. 9.) sz., a 34/2008. (VII. 9.) sz., a 42/2008. (VII. 16.) sz., a 43/2008. (VII. 16.) sz., illetve a 45/2008. (VII. 9.) sz. és a 47/2008 (VII. 16.) sz. állásfoglalások].

A Testület álláspontja szerint a tömegoszlatás során a rendőri felszólítások és a helyszín teljes körbezárasa között olyan kevés idő (mindössze néhány perc) telt el, amely nem volt elegendő arra, hogy a 200-300 fős, egyébként békésen viselkedő tömeg el tudja hagyni a helyszínt. A jogszabályi rendelkezések alapján, valamint arra figyelemmel, hogy a tömeg nem mutatott tevélegesen fizikai ellenállásra utaló jeleket, és megkezdte a helyszín elhagyását, a Testület az arányosság követelményével ellentétesnek minősítette a rendőrség azon eljárását, melynek során arra hivatkozva, hogy a demonstrálók a rendőri felszólításnak a szükséges idő biztosítása ellenére nem tettek eleget, a rendőri egységek teljesen körbezárták a gyülekezőket, és megkezdték az igazoltatáson túlmenően a jelenlévők előállítását is.

A tömeges előállításokkal és a bilincselésekkel kapcsolatban a Testület szükségesnek tartotta rögzíteni, hogy az április 11-ei előállítások jogalapja a legtöbb esetben jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség, egy-egy esetben pedig rendzavarás, garázdaság, illetve közbiztonságra különösen veszélyes eszközzel kapcsolatos szabálysértés volt. A Testület látókörébe került ügyekben előállított személyek – állításuk szerint –, amikor az igazoltatásukra került sor, az intézkedő rendőröknek engedelmeskedtek, igazolták magukat, ellenállást nem tanúsítottak, nem keresték a konfliktust a rendőrséggel. Ezt a panaszosokkal kapcsolatban a rendőrségi dokumentumok sem cáfolták.

A fentiek alapján a Testület véleménye szerint nem volt megállapítható olyan körülmény, amely indokul szolgálhatott volna a gyülekezők ilyesfajta tömeges előállítására, ráadásul több esetben velük szemben testi kényszer, bilincs, illetve ún. műanyag gyorskötöző alkalmazására. Figyelemmel arra, hogy a szabálysértési eljárások lefolytatására csupán igazoltatás foganatosítása által is lett volna lehetőség, a Testület megállapíthatónak látta, hogy a rendőrség eljárása sértette az Rtv. 15. §-át. A Testület gondolatmenetének lényege tehát az volt, hogy még amennyiben a rendőrök úgy is ítélték meg, hogy a jelenlévők szabálysértést követnek el, mivel a tömeg békés volt, a szabálysértési eljárások későbbi lefolytatásához és a tömeg feloszlatásához elegendő lett volna, ha a résztvevőket igazoltatják. Mivel ennél

lényegesen jelentősebb jogkorlátozást megvalósító eszközhöz folyamodott a rendőrség, az intézkedések sértették az arányosság követelményét.

Szintén sérült az Rtv. 16. §-a, amelynek értelmében a rendőr kényszerítő eszközt csak az arányosság elvének figyelembe tartásával alkalmazhat úgy, hogy az nem okozhat aránytalan sérelmet az intézkedés alá vontnak. Nincs helye a kényszerítő eszköz további alkalmazásának, ha az ellenszegülés megtört, és a rendőri intézkedés eredményessége enélkül is biztosítható.

Gyakran került előtérbe a Testület eljárásaiban az elrendelt fokozott ellenőrzések – idejükre és az érintett terület nagyságára nézve –, valamint az azok alapján fogantatosított intézkedések arányosságának vizsgálata. Így például a 155/2009. (VI. 3.) sz. állásfoglalásban egy, a március 15-ei eseményekhez kapcsolódó panaszbeadvány alapján a Testület – támaszkodva az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosának OBH 2624/2009. sz., 2009. április 30-án kelt jelentésében foglaltakra – elvi élel mondta ki, hogy a gyülekezési szabadság gyakorlásával összefüggésben a fokozott ellenőrzés térbeli és időbeli parttalansága (például Budapest egész területére, több napra való elrendelés), vagy ez alapján a közterületi rendezvények helyszínének olyan módon történő körbekordonozása, ami már az oda való bejutást indokolatlanul akadályozza és eltántorító hatású – komoly aggályokat vet fel. Más kérdés, hogy a konkrét panaszügyben, ahol a panaszos a rendezvény helyszínére történő beléptetéshez szükséges ruházatátvizsgálásnak nem vetette alá magát, ezen jogkorlátozó intézkedéseket jogszerűen és kellő indokkal alkalmazták.

Ezen túlmenően szinte az összes demonstrációval kapcsolatos ügycsoport kapcsán elrendelt fokozott ellenőrzéssel összefüggésben hozott állásfoglalásába utalt arra a Testület, hogy a jogszabályi háttér meglehetősen tág teret biztosít a fokozott ellenőrzések alkalmazásával fogantatosítható rendőri intézkedéseknek. Ennek keretében az állomány tagjainak nem kell olyan mértékig mérlegelniük az igazoltatás vagy a ruházatátvizsgálás konkrét okainak meglétét, mint egy „általános” rendőri intézkedés során, mert a fokozott ellenőrzés egyfajta „mögöttes felhatalmazást” jelent. Ez a felhatalmazás ugyanakkor nem korlátlan. Vizsgálható egyfelől az, hogy a fokozott ellenőrzés elrendelése indokolt volt-e, másfelől az is, hogy a fokozott ellenőrzés keretében fogantatosított konkrét intézkedés nem volt-e egyértelműen indokolatlan a fokozott ellenőrzés céljainak fényében.

Annak megítélése kapcsán, hogy a rendőrség a fokozott ellenőrzés elrendelésének lehetőségével az elmúlt három évben jellemzően indokoltan élt-e, a Testület jelentőséget tulajdonított a megtartott rendezvényekkel összefüggő tapasztalatoknak. A Testület több esetben jutott arra a következtetésre, hogy tekintettel a panasszal érintett rendezvények és az azokon résztvevők igen nagy számára, illetve a 2008–2009 folyamán lezajlott demonstrációk tapasztalataira, alappal lehetett számítani a demonstrációk helyszínén, illetve azok közelében rendbontók megjelenésére, a közrendet és köznyugalmat megzavaró eseményekre. Ezért a Testület megítélése szerint a rendezvények helyszínéhez közeli területekre nézve a rendőrség a legtöbb esetben indokoltan rendelt el fokozott ellenőrzést.

A Testület azonban több állásfoglalásában megjegyzi, hogy a fokozott ellenőrzésnek a szükségesnél nagyobb területre történő elrendelése olyan esetekben, amikor rendezvényt csak jól behatárolható területen tartják meg, indokolatlan és az arányosság követelményét nem veszi kellően figyelembe; még akkor sem, ha a rendezvényre érkezők, és az onnan távozók biztonságának garantálása a rendezvény konkrét helyszínénél nagyobb terület ellenőrzés alatt tartását teszi szükségessé.

A Testület több alkalommal is felhívta a fokozott ellenőrzést elrendelő rendőri vezetők figyelmét arra is, hogy a területi meghatározáson túlmenően kifejezett jelentőséget tulajdonít a fokozott elrendelés időtartamának meghatározására is. Indokolatlan és aránytalan az időtartam akkor is, ha egy sportrendezvény esetén 24, vagy 48 óra időtartamban a rendezvénynek helyt adó egész város területére rendelik el a fokozott ellenőrzést.

A Testület az arányossági követelmény érvényesülését a 2009. augusztus 22-én, Szentendrén tartott rendezvények kapcsán a rendőrségi helikopterek alkalmazásával összefüggésben is vizsgálatnak vetette alá. Az eset összes körülményének figyelembe vételével úgy ítélte meg, hogy a helikopter alkalmazása a meghatározott célhoz – nagy kiterjedésű, a megfigyelés elől elzárt területen tartott, nagyszámú jogsértő cselekmény gyanúját felvető rendezvény nyomán követése – mérten nem volt aránytalannak tekinthető,

különösen arra figyelemmel, hogy a résztvevők jelzéseinek hatására a helikoptert a rendőrség idővel távolabbra vonta. A fentiek miatt a Testület megállapította, hogy a helikopter bevetése nem sértette az arányosság követelményét, és nem okozott alapjogsérelmet a panaszosok oldalán.

A Testület természetesen rendezvényektől függetlenül is számtalan esetben vizsgálta az arányosság kérdéskörét, amire jó példaként szolgál az 54/2008. (VIII. 4.) sz. ügy, amelyben a panaszos azt állította, hogy miközben gépjárművel közúton közlekedett, egy másik civil gépjármű elé vágott, és annak civil ruhás sofőrje őt megállásra próbálta kényszeríteni, előbb csak kézjelekkel, majd az útról leszorítással, hirtelen fékezésekkel. Mikor a panaszost – aki trükkös lopástól tartott, és ezért nem állt meg – végül sikerült megállítani, a civil ruhás személy őt feltartóztatta, és vele szemben testi kényszert alkalmazott, mert a panaszos nem akarta igazolni magát. Ebben az állásfoglalásban jól érzékelhető volt az aránytalan eljárás, ugyanis a panaszos gépjárművel való üldözése, leszorítása, majd a vele szemben alkalmazott testi kényszer szükségtelenül és indokolatlanul veszélyeztette az ő testi épségét – nem is beszélve arról, hogy a panaszos számára az események végéig nem is derült ki, hogy vele szemben egy rendőr „intézkedik”.

Különös szerepet kapott az arányosság kérdése a 304/2009. (X. 14.) sz. állásfoglalás kialakítása során, amikor is ezen követelmény érvényesülését a Testület az Rtv. 26. §-ának (Segítség és eszközök igénybevétele a rendőrségi feladatok ellátásához) (1) bekezdésével összefüggésben vonta vizsgálatai körébe. Ez utóbbi jogszabályhely szerint a rendőrség „bűncselekmény elkövetésének megelőzése, megakadályozása, bűncselekmény felderítése, az elkövető elfogása, a közbiztonság védelme érdekében – ha a törvényben meghatározott kötelezettsége más módon nem teljesíthető, és törvény másként nem rendelkezik – kérheti és igénybe veheti a magánszemély, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet segítségét és a birtokában lévő eszközt”. A szabályozás értelmében a rendőr csak olyankor folyamodhat ehhez a lehetőséghez, ha törvényben meghatározott kötelezettsége (jelen esetben a cselekmény helyszínének változatlan formában való megőrzése) másként nem teljesíthető.

A konkrét ügyben a rendőrség által rendelkezésre bocsátott dokumentumokból nem tűnt ki olyan körülmény, amely igazolta volna, hogy a rendőrt elháríthatatlan körülmény kényszerítette a panaszos segítségének igénybevételére, azaz arra, hogy a járőr a panaszost megkérje: maradjon feltört gépjárművénél a helyszínelők kitéréséig. A beszerzett dokumentumokból az derült ki, hogy az érintett rendőrkapitányságnál bevett gyakorlat, hogy a nem kiemelt súlyú bűncselekmények helyszínén, ahol a tulajdonos vagy annak képviselője a helyszínen tartózkodik, a kivonuló járőr nem minden esetben biztosítja a helyszínt a bűnügyi technikus megérkezéséig, mivel így a járőr további helyszínekre is ki tud menni, ahol gyors reagálást igénylő rendőri intézkedéseket foganatosíthat. Ez a gyakorlat nem kifogásolható általános jelleggel, mivel egy olyan esetben, amikor például a tulajdonos egyébként is a feltört lakásban maradna, nyilván nem indokolt a limitált járőri kapacitást a lakás őrzésére használni (bár ilyenkor is felmerül annak veszélye, hogy a lakástulajdonos ilyen irányú „szakértelmének” hiánya miatt az ilyen módon foganatosított biztosítás nem terjed ki mindenre, és esetleg fontos bizonyítékok veszhetnek el).

Annyi azonban bizonyos, hogy az ezzel a lehetőséggel élő rendőrnek gondosan kell mérlegelnie valamennyi körülményt: a várakozás várható időtartamát, a helyszínt (egy lakás esetében nyilván kényelmesebb körülmények között várakozhat az igénybe vett magánszemély, mint egy gépkocsiban), de adott esetben még az évszakot is (téli viszonylag rövid várakozási tartam is sérelmes lehet). Ugyanis csak így lehet felmérni, hogy a segítség igénybe vétele megfelel-e az arányosság követelményének. A vonatkozó jogszabályi rendelkezésből kitűnik, hogy miközben a panaszosnak nem volt jogszerű lehetősége megtagadni a segítségnyújtást – vagyis a helyszín biztosítását –, a rendőrség részéről ezt az igénybevételt csak arányos mértékben lehetett volna alkalmazni még akkor is, ha fennállt volna az az Rtv. 26. §-a által megkövetelt és a rendőrség által a konkrét ügyben nem valószínűsített kényszerítő követelmény, miszerint a rendőr csak ilyen módon tudta teljesíteni törvényben előírt kötelezettségét. Az arányosság vizsgálatakor mérlegelni kellett, hogy az igénybevétel mértéke feltétlenül szükséges volt-e a törvényes cél elérése érdekében, és szükséges volt vizsgálni, hogy rendelkezésre állt-e más lehetőség, amely kisebb igénybevétel esetén a cél elérését megfelelően biztosíthatta volna. A rendelkezésre bocsátott iratok és adatok alapján a Testület aggálytalanul megállapíthatónak találta, hogy aránytalan volt a

panaszos közterületen, a gépkocsijában étlen-szomjan való várakoztatása több mint hét órán keresztül, és súlyosította az eset megítélését, hogy eközben a panaszos sem érdemi információt nem kapott a rendőrségtől a várakozás várható idejére vonatkozóan – amely alapján esetleg családi vagy baráti segítséget igénybe vehetett volna –, sem rendőri segítséget nem kapott, akár egy ismételt járőri megkeresés révén.

A Testület állásfoglalásával egyet értve az országos rendőrfőkapitány határozatában helyt adott a panaszosnak. Megállapította, hogy a hétórás helyszíni biztosítás „aránytalanul nagy terhet rótt a panaszosra, melynek teljesítése – a helyszín el nem hagyása, megóvása attól, hogy a tárgyakat elmozdítsák, a bűncselekmény helyszínét megváltoztassák – nem volt elvárható”. Hangot adott továbbá azon álláspontjának, miszerint „[a]z állampolgárok jogos igénye, hogy ésszerű időn belül a Rendőrség a törvényben előírt kötelezettségét teljesítse. A rendőrségen belül kialakított feladat- és hatáskör rendszer, továbbá esetleges szervezési hiányosságok hátrányos következményeit nem viselheti a Rendőrség intézkedését kérő állampolgár.”

A Testület a rendőrség sebességellenőrző tevékenysége kapcsán is értékelte az arányosság követelményét, és a 202/2009. (VII. 1.) sz. állásfoglalásban kimondta, hogy ebből a szempontból az lenne elfogadható, ha a sebességellenőrző szolgálati járművekkel a KRESZ rendelkezéseit betartva, biztonságosan, a közlekedést nem akadályozva, kellő távolságból észlelhető módon végeznének sebességmérést, és lehetőség szerint erről jelzőtáblával előre is tájékoztatást nyújtanának – ahogy ez egyébként a KRESZ 37. § (4) bekezdéséből, és a vonatkozó 28/1999. (V. 25.) ORFK intézkedés 13. pontjából is következne.

A 448/2010. (X. 13.) sz. állásfoglalásban a Testület az – egy 8 órát is meghaladó – előállítás időtartamát minősítette aránytalannak, erre ugyanis azért került sor, mert a panaszos mozgássérült igazolványt – a rendőrség szerint jogosulatlanul – használva állt meg a „Várakozni tilos!” tábla hatálya alatt, és miután ezt a rendőrök észlelték, előállították a rendőrkapitányságra, ahol azonban az ügyében fogantatott érdemi eljárási cselekmények, amelyek elvégzéséhez a panaszos jelenléte feltétlenül szükséges volt, csak minimális időtartamot vettek igénybe. Ezért, valamint a cselekmény súlyára is tekintettel a Testület az előállítás időtartamát aránytalannak értékelte, és kimondta a panaszos személyi szabadságának megsértését. Az országos rendőrfőkapitány a 29000-105/896-10/2010. RP. sz., 2010. december 7-én kelt határozatában a panaszt e tekintetben elutasította, mindössze az előállítás meghosszabbításának a panaszos irányába történő nem megfelelő dokumentálását kifogásolta.

Ugyanakkor a 457/2010. (XI. 10.) sz. állásfoglalásban a Testület nem pusztán az előállítás időtartamára, hanem – opcionális, a rendőr mérlegelésétől függő előállítási ok fennállta kapcsán – magára az előállításra vonatkozó döntésre mondta ki az aránytalanságot, vagyis azt, hogy az adott ügyben indokolatlannak tartotta, hogy a rendőrség nem mellőzte az előállítást. Az állásfoglalás alapját képező panaszügyben egy iskolából hazafelé tartó fiatal fiút a rendőrök, miközben a rendőrkapitányság közelében haladt el, előállították, arra való hivatkozással, hogy korábban minden bizonnyal ő karcolt meg egy, a rendőrkapitányság előtt parkoló – egyébként az egyik rendőr tulajdonában lévő – gépjárművet. Az előállítás időtartamának egy részén a fiú semmilyen hozzátartozója, illetve törvényes képviselője nem volt jelen, a rendőrök az előállítás alatt fényképeket is készítettek a fiú iskolatáskájában lévő tárgyakról, és próbálták őt meggyőzni, hogy ismerje el a terhére rótt cselekményt. A Testület ebben az esetben – az ügyészség által megküldött dokumentumokra is tekintettel – azt mondta ki, hogy a panaszost elegendő lett volna egy későbbi időpontra idézni a szülei értesítése mellett, mert nem merült fel semmilyen olyan körülmény, amely alapján ez bármilyen módon akadályozta volna az intézkedéssel elérni kívánt cél megvalósítását. Az ügyben egyébként a Testület a rendőri fellépés részrehajló voltát sem zárta ki, mondván: „előfordulhat, hogy a [rendőr] nem döntött volna a gyermek előállítása mellett, amennyiben a karcolás nem saját gépkocsiját érintette volna”. A panaszosnak az országos rendőrfőkapitány a 29000-105/780-13/2010. RP. sz., 2010. december 15-én kelt határozatában helyt adott.

e) A kényszerítő eszközök alkalmazásának követelményei

Az Rtv. 16. § (1) bekezdése a következőkről rendelkezik. „A rendőr kényszerítő eszközt csak a törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén, az arányosság elvének figyelembe tartásával alkalmazhat úgy, hogy az nem okozhat aránytalan sérelmet az intézkedés alá vontnak. Nincs helye a kényszerítő eszköz további alkalmazásának, ha az ellenszegülés megtört, és a rendőri intézkedés eredményessége e nélkül is biztosítható.”

A kényszerítő eszközök alkalmazására vonatkozó ezen speciális arányossági előírást alkalmazta a Testület a 100/2010. (III. 17.) sz. állásfoglalás egy részében. Az ügy alapja egy a 2009. július 4-ei, Budapest, V. kerület Erzsébet téri rendezvényen részt vevő személytől származó panasz volt, amelyben a panaszos – több más rendőri magatartás mellett – azt is kifogásolta, hogy az ott történt oszlatás, a résztvevők egyenkénti kiemelése során az egyik rendőr tonfával úgy ütött rá célzottan a csuklójára, hogy az el is tört. Ezt a panaszos a csatolva megküldött ambuláns kezelőlappal is igazolta. Ezzel kapcsolatban a Testület megállapította, hogy a rendőrbot alkalmazása önmagában sem felelt meg az adott szituációban a tömeggel szembeni csapaterős rendőri intézkedésre vonatkozó előírásoknak [Szolgálati Szabályzat 74. § (5) bekezdése], de ezen kívül az okozott sérülés alapján egyértelműen, további vizsgálat nélkül is megállapítható az Rtv. 16. § (1) bekezdésének a megsértése is, az aránytalan sérelemokozás miatt. A panasz alapján indult eljárást az országos rendőrfőkapitány a 105/695-9/2009. RP. sz., 2010. április 27-én kelt végzésével felfüggesztette, mert az ügy kapcsán a Budapesti Nyomozó Ügyészségen büntetőeljárás van folyamatban.

Hasonló ügy volt a 168/2010. (III. 31.) sz. állásfoglalás alapja is; itt az ugyanezen a rendezvényen részt vevő panaszost úgy emelték ki a rendőrök, hogy ambuláns kezelőlappal is igazolt módon nyílt fejsérülése keletkezett (ezt a rendőrségi iratok is tartalmazták). A Testület ezt is az aránytalan sérelemokozás esetének tekintette, és megállapította a panaszos emberi méltóságához és testi épségéhez való alapvető jogainak súlyos sérelmét. Az ügyben az országos rendőrfőkapitány először felfüggesztette az eljárást, majd a 29000-105/591-16/2009. RP. sz., 2010. július 6-án kelt határozatával a panaszt elutasította. A kérdéses rész kapcsán a határozat többek között azt tartalmazza, hogy az, hogy a panaszos a rendezvény helyszínén társaival együtt összekapaszkodott, és így ellenállt a rendőri intézkedésnek – a Testület álláspontjával ellentétesen –, „minden további nélkül aktív ellenállás volt. (...) a panaszos feje az ellenállása során sérült meg, nem pedig azért, mert vele szemben brutális módon intézkedtek. (...) Ezek alapján megállapítható, hogy a panaszos önhibájából maradt a tömegben és sérülése is emiatt keletkezett. (...) Aki a felszólítás ellenére a tömeget nem hagyja el, vállalnia kell a rendőri fellépés következményeit, esetlegesen ennek sérülést okozó voltával együtt, de hangsúlyozva azt, hogy jelen esetben nem ez történt.”

Az Rtv. 16. §-ának (4) bekezdése a kínzás, kényszervallatás, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód tilalmáról szól, az Alkotmány 54. §-át így a rendőri eljárásokra konkretizálja. Azokban a fent említett ügyekben, ahol a rendőrök az intézkedés során minősíthetetlen, személyeskedő, sértő hangnemet engedtek meg maguknak, ennek a súlyosságától függően a Testület gyakran a megalázó bánásmód tilalmának a megsértését is megállapította [pl. 64/2008. (VIII. 18.) sz. állásfoglalás]. Mivel ez a kérdéskör szoros összefüggésben van az emberi méltóságához való joggal, központi problémaként merült fel a megalázó bánásmód a már említett 118/2008. (X. 21.) sz. állásfoglalásban. A Testület az EJEB Musayeva v. Oroszország ügyében, 2008. július 3-án hozott ítéletével összhangban megalázó bánásmódnak minősítette a panaszosok térdelő helyzetbe kényszerítését, amely mellett súlyosító körülmény volt az, hogy ezt a rendőrök félelemkeltő fellépéssel, fegyverekkel a panaszosokra célozva kényszerítették ki. Ugyanezt állapította meg a Testület a 82/2008. (IX. 1.) sz. ügyben, amelyben az éhségstrájkot folytató panaszost durva, aránytalan kényszernek (a földön húzva végigvonszolták a folyosón orvosi vizsgálatra) vetették alá.

2009-ben a megalázó bánásmód kérdésköre legélesebben a 2009. március 15-ei rendőri intézkedésekkel kapcsolatos panaszbeadványok esetében került előtérbe. Többek között a 155/2009. (VI. 3.) sz., a 178/2009. (VI. 17.) sz. és a 190/2009. (VI. 24.) sz. állásfoglalásokban vizsgálnia kellett a Testület-

nek a BRFK Gyorskocsi utcai fogdájában alkalmazott általános gyakorlatot, mely szerint minden oda előállított személyt a további eljárási cselekmények és az előállító helyiségbe történő elhelyezés előtt meztelenre vetkőztettek, majd egy rendőr különböző pózokban hosszasan szemrevételezte egyes testrészeit. Nem sokkal a történetek után a BRFK belső vizsgálatot rendelt el az intézkedések miatt, melynek eredményeként a fogdaőrrel és a fogdaparancsnokkal szemben fegyelmi eljárás indult a „szigorúbb” befogadási szabályok „aránytalan és indokolatlan” alkalmazása miatt.

A Testület – a BRFK belső vizsgálatának homályos megállapításait konkretizálva – rámutatott, hogy ez az eljárás nem „aránytalan és indokolatlan”, hanem – jogalap híján – teljességgel jogtalan, az emberi méltóságot súlyosan sértő volt – és mint ilyen, az arányosság kérdése ezen esetekben fel sem merülhetett. A jogalap nélküli motozás súlyosan alapjogsértő, és nyilvánvalóan beleütközik a megalázó elbánás alkotmányos tilalmába. A panaszoknak az országos rendőrfőkapitány is helyt adott (12212/10/2009. RP. sz., 29000-105/316-5/2009. P. sz., 105/360-5/2009. RP. sz. határozatok), ám a jogalap nélküli motozást illetően mindössze szüksézávan visszautalt arra, hogy „a felelősségre vonás megtörtént”, illetve, hogy egy BRFK belső norma átdolgozásra vár a jövőbeli hasonló szituációk elkerülése érdekében.

A 264/2010. (V. 5.) sz. állásfoglalással vizsgált panaszügyben is értékelte a Testület az Rtv. ezen szakaszának érvényesülését. Ennek a döntésnek az alapját egy, a 2009. július 4-ei, Budapesten, az V. kerület Erzsébet téren tartott rendezvényen részt vevő személy panaszja képezte, akinek a rendőri intézkedés során eltörött a szegycsontja, a fülét is össze kellett varrni, és hipoxiás állapotban szállította a mentő a kórházba. Ezzel kapcsolatban a Testületnek rendelkezésére állt videofelvétel is, de azon csak a panaszos rendezvényről történt kiemelése volt látható, az ott alkalmazott testi kényszer pedig nem lépte túl az arányosnak tekinthető mértéket, éppen ezért ez nem igazolta, hogy miként törhetett el a panaszos szegycsontja, illetve miért lépett fel nála hipoxia. Mivel azonban rendőri eljárás alatt keletkezett sérülésekről volt szó, a Testület – korábbi, 81/2010. (III. 10.) sz. állásfoglalására is hivatkozva – az Emberi Jogok Európai Bírósága töretlen gyakorlatára tekintettel (ld. Selmouni v. Franciaország, Ribitsch v. Ausztria, Tomasi v. Franciaország ügyek) abból indult ki, hogy ilyenkor a bizonyítási kötelezettség megfordul, és a hatóságokra hárul annak kötelezettsége, hogy magyarázatot adjanak a sérülés okát illetően. Az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatában arra is van példa, hogy ilyen magyarázat híján még akkor is megállapítja a megalázó, embertelen bánásmód tilalmának megsértését, ha a kérelmező nem rögtön fordult orvoshoz (ld. Balogh v. Magyarország ügy). Ebben az ügyben ugyanakkor a panaszos sérülései minden bizonnyal kiemelése után, a rendőri felügyelet időszakában következtek be, és azokat kórházba szállítása után rögzítették is. Mivel pedig a rendőrség értékelhető magyarázatot a sérülések bekövetkezésének okára nem tudott adni, a Testület megállapította – a konkrét felelős egyéni felelősségének vizsgálata nélkül – a panaszos testi épséghez való jogának sérelmét, amely így a kegyetlen bánásmód tilalmának megsértését is megvalósította. A panaszügy alapján indult eljárást az országos rendőrfőkapitány felfüggesztette a tárgyában folyó büntetőeljárás jogerős lezárásáig.

f) Az intézkedések és a kényszerítő eszközök alkalmazásának közös elvei és szabályai

fa) Sérülés okozása

Az Rtv. 17. § (1) bekezdése értelmében „a rendőrség a feladatának ellátása során a testi épséghez, a személyes szabadsághoz, a magánlakás, a magántitok és a levéltitok sérthetlenségéhez, a személyes adatokhoz, valamint a tulajdonhoz fűződő jogokat a törvényben foglaltak szerint korlátozhatja”. A (2) bekezdés rögzíti továbbá, hogy „a rendőri intézkedés során a kényszerítő eszköz alkalmazása esetén lehetőleg kerülni kell a sérülés okozását, az emberi élet kioltását. Az intézkedés folytán megsérült személy részére – amint ez lehetséges – segítséget kell nyújtani, szükség esetén a rendőr gondoskodik arról, hogy a sérültet orvos elláthassa, kórházi elhelyezése esetén a hozzátartozó vagy más, a sérülttel kapcsolatban álló személy erről értesüljön.”

A fenti jogszabályhelyet alapul véve állapította meg a Testület a testi épséghez való jog sérelmét a 226/2009. (VIII. 5.) sz. állásfoglalásban, amikor a panaszossal szemben (egyébként is aránytalanul és szükségtelenül) alkalmazott testi kényszer és bilincselés során a rendőrök indokolatlanul durván intézkedtek, amelynek következtében a panaszos testén – lábán, mellkasán, kezén – sérüléseket szenvedett el.

Az Rtv. 17. §-ában foglalt követelmény érvényesülése kapcsán 224/2010. (IV. 21.) sz. állásfoglalásában a Testület pedig a következőket rögzítette. A rendelkezésre bocsátott adatok szerint a konkrét esetben, mivel a panaszos a könnygáz hatására rosszul lett, fennállt a rendőrök azon kötelezettsége, hogy a panaszos orvosi ellátásáról gondoskodjanak. Mivel a panaszos orvosi ellátására kiemelését követően sor került, ezen kötelezettségüknek a rendőrök feltételezhetően eleget is tettek. Látható volt ugyanakkor a videofelvételeken, hogy a panaszost egy időre hátrabilincselte kézzel, felügyelet nélkül hagyta a földön. A Testület ezért szükségesnek tartotta felhívni a figyelmet arra, hogy akikkel szemben rendőri intézkedés során könnygázt alkalmaznak, valamennyien potenciálisan orvosi ellátásra szorulnak, ezért nagy körültekintéssel kell eljárni azt követően velük szemben. Fokozottan érvényes ez azon személyek esetében, akiket a könnygáz bevetését követően közvetlenül megbilincselnek, így arra sincs módjuk, hogy arcukat a könnygáz utóhatásának enyhítése érdekében megmossák, vizet igyanak, és nincs, aki közvetlen, azonnali segítséget nyújtson nekik szükség esetén. Ez a rendőri magatartás összességében a testi épség és az emberi méltóság aránytalan korlátozásának minősülhet. Mivel a konkrét esetben nem merült fel olyan körülmény, amely a rendőri mulasztást kimentené, a Testület megállapította a panaszos testi épséghez és egészséghez való jogának megsértését.

Szintén ide kapcsolódott a panaszos azon állításának vizsgálata, hogy a rendőrök a mentősök kérése ellenére körülbelül öt percig nem voltak hajlandók eltávolítani a bilincset a panaszos ellátása során (véltetően részben a rendőrség vonakodása, részben eszközhiány miatt). Ezt alátámasztotta a panaszost ellátó személy és a HírTV riportérének elmondása is. A Testület megítélése szerint abból a rendelkezésből, amely szerint a rendőr gondoskodik arról, hogy a sérültet orvos elláthassa, az is következik, hogy a rendőrnek kötelezettsége áll fent azoknak a körülményeknek a megteremtésére, amelyek a zavartalan orvosi ellátáshoz szükségesek. Ez azt jelenti, hogy amennyiben az érintettet ellátó szakképzett személy a rendőrt a bilincs eltávolítására kéri, úgy – amennyiben nem merül fel olyan rendkívül nyomós körülmény, amely miatt erre nincs mód – a rendőr köteles a kérésnek eleget tenni. A felvételeken látható, hogy a panaszos rendkívül rossz állapotban volt ellátásakor, ezért nem állhatott fent sem szökésének, sem támadásának veszélye, így a Testület szerint nem állt fent olyan indok, amely a bilincs levételére vonatkozó kérés teljesítése ellen szólt volna. Ezért a Testület úgy ítélte meg, hogy a rendőrség ebben a vonatkozásban sem tett megfelelően eleget az Rtv. 17. §-ban foglalt kötelezettségének, így megállapította a testi épséghez és egészséghez való jog megsértését.

fb) Fogvatartottak jogai

Jó néhány panaszos beadványa kapcsán vizsgálta a Testület az Rtv. 18. §-ában foglalt rendelkezéseket, különösen pedig a szakasz (1) bekezdését, amely azon kötelezettséget írja elő, hogy a fogvatartott részére biztosítani kell azt a lehetőséget, hogy egy hozzátartozóját vagy más személyt értesítsen, feltéve, hogy ez nem veszélyezteti az intézkedés célját. Ezen követelmény alól a bekezdés második és harmadik mondata enged csupán kivételt, mely rendelkezések szerint, ha a fogvatartott nincs abban a helyzetben, hogy e jogával élhessen, az értesítési kötelezettség a rendőrséget terheli, illetve ha a fogvatartott fiatalok-rú vagy gondnokság alá helyezett, haladéktalanul értesíteni kell törvényes képviselőjét vagy gondnokát.

E rendelkezés érvényesülését elsőként tömegesen a Clark Ádám téri, 2008. április 11-ei tüntetések kapcsán, például a 43/2008. (VII. 16.) sz., a 46/2008. (VII. 16.) sz. és a 47/2008. (VII. 16.) sz. állásfoglalásokban vizsgálta a Testület, amikor a panaszosok azt sérelmezték, hogy a rendőrségi fogdába beléptetéskor megadták az értesíteni kívánt hozzátartozó adatait, ennek ellenére nem értesítették a megjelölt személyeket. A Testület nem tartotta megfelelő indoknak az értesítési kötelezettség elmaradását arra hivatkozással, hogy a kérdéses napon tömeges volt az előállítás.

A Testület már fennállásának első évében kifejtette többek között a 130/2008. (XI. 5.) sz. állásfoglalásban azon álláspontját, hogy az Rtv. rendelkezéséhez híven a hozzátartozó értesítését elsődlegesen a fogva tartott panaszosnak kell biztosítani, ezt azonban a rendőrök neki nem engedték, ezért csak titokban tudta tájékoztatni ismerősét a hollétéről. A Testület azt is kimondta, hogy a hozzátartozó kiértesítése magában foglalja annak a kötelezettségét is, hogy ha a hozzátartozó a rendőrkapitányságon személyesen jelenik meg, neki a fogvatartotttól kötelező megfelelő felvilágosítást adni; viszont a fogvatartottal való találkozást nem kötelező a rendőrségnek lehetővé tennie.

Ezen megállapítását a Testület számos esetben megismételte mind a 2009-es, mind pedig a 2010-es vizsgálatainak alkalmával. E kötelezettség teljesülése kapcsán a 2009. március 15-ei rendezvényeket követő, Gyorskocsi utcában foganatosított előállításokkal kapcsolatos belső rendőrségi vizsgálat eredményeként kiderült: az ottani rendőrségi objektumban helyi intézkedés nem szabályozza, hogy az előállítottak jogainak biztosítása kinek a feladata, és hogy a jogok biztosítását vagy annak akadályait milyen módon dokumentálják. A Gyorskocsi utcai fogdában – a rendőri tájékoztatás szerint – elsősorban őrizetbe vett és előzetes letartóztatásba helyezett személyeket tartanak fogva, és a kerületi rendőrkapitányságokkal ellentétben itt nincs ügyeletes tiszt, aki az előállított személyek jogainak biztosításáért felelős lenne, a fogdaőröknek sem joguk, sem kötelezettségük, sőt lehetőségük sem volt arra, hogy a fogvatartottak által kért értesítéseket teljesítsék. A Testület állásfoglalásában a fent ismertetett gyakorlatát hangsúlyozta, és megállapította, hogy a tárgyi esetekben a tisztességes eljáráshoz való alapvető jogot súlyosan sértő mulasztások történtek, amelyeknek nem adja elegendő magyarázatát az a szervezési hiányosság, hogy nem volt a BRFK Gyorskocsi utcai fogdában ügyeletes tiszt, hiszen minden, a fogva tartásban közreműködő rendőrrel szemben – nemcsak az ügyeletes tiszttel szemben – legminimálisabb elvárásként támasztható, hogy ismerjék az Rtv. vonatkozó szabályait, különösen az ilyen jellegű garanciális rendelkezéseket. Ezért minden rendőrnek, ügyeletes tiszt hiányában is, az Rtv. alapján kötelezettsége lett volna biztosítani az előállítottak számára hozzátartozójuk értesítésének lehetőségét. E tekintetben az alapjogsérelmet utóbb az országos rendőrfőkapitány határozatai is megállapították [lásd pl. a 248/2009. (IX. 9.) sz., 155/2009. (VI. 3.) sz., 178/2009. (VI. 17.) sz., 190/2009. (VI. 24.) sz. állásfoglalásokkal összefüggésben].

Mindezek ellenére 2010-ben is számtalanszor tapasztalta azt a Testület, hogy a rendőrség továbbra is jogszabályba ütköző gyakorlatot folytat. Megállapította ezért a Testület a fenti rendelkezés megsértését és ezzel összefüggésben a panaszos tisztességes eljáráshoz fűződő jogának sérelmét a 63/2010. (II. 24.) sz. állásfoglalásában is, ahol a panaszostól az előállítás során az elhelyezésekor elvették a mobiltelefonját, ezért nyilvánvalóan nem volt abban a helyzetben, hogy a fenti jogával élhessen, és bár kérte hozzátartozója értesítését, ennek a rendőrség nem tett eleget. A Testület az 50/2010 (II. 17.) sz. állásfoglalásában hasonló következtetésre jutott, mert fogva tartása időtartama alatt nem biztosították a panaszos számára a hozzátartozó kiértesítésének lehetőségét.

Az Rtv. 18. §-ának az értesítési kötelezettségen kívüli egyéb előírásait szintén vizsgálta a Testület. Az Rtv. 18. § (2) bekezdés értelmében a rendőrség gondoskodik a fogvatartott elhelyezéséről, a fogva tartás miatt bekövetkező egészségkárosodás megelőzéséhez szükséges ellátásáról. A sérült, beteg vagy más okból sürgős orvosi ellátásra szoruló fogvatartottat orvosi ellátásban kell részesíteni. A (3) bekezdés szerint a fogvatartott jogait csak annyiban lehet korlátozni, amennyiben az a szökés vagy elrejtőzés, a bizonyítási eszközök megváltoztatásának vagy megsemmisítésének megakadályozását, újabb bűncselekmény elkövetésének megelőzését, illetőleg az őrzés biztonságát, a fogda rendjének megtartását szolgálja.

Ugyancsak a 2009. március 15-én tartott rendezvények kapcsán merült fel az a probléma, hogy a személyi szabadságuktól megfosztott személyeket olyan intézkedésnek vetették alá, amelyről az Rtv. nem tesz említést, amely előállított személyek esetében nem alkalmazható. A panaszosok beadványaikban sérelmezték, hogy a fogda egyik helyiségében meztelenre vetkőztették őket, és a testüregre is kiterjedő átvizsgálást hajtottak végre. A rendőrség a foganatosított intézkedések médiavisszhangjára való tekintettel, az eseménysorral kapcsolatban belső vizsgálatot rendelt el. A vizsgálat megállapította, hogy a kérdéses napon eljáró fogdaőr – megfelelő eligazítás hiányában – az előállításra vonatkozó sza-

bályok helyett a szigorúbb, fogdai befogadásra vonatkozó előírásokat alkalmazta, amikor az előállított személyek levetett ruházatát, ezt követően pedig testfelületét is átvizsgálta. Ez az intézkedés a vizsgálat megállapítása szerint aránytalan és indokolatlan volt. Szintén megállapította a vizsgálat, hogy a BRFK Közbiztonsági Szervek Közrendvédelmi Főosztály Fogdaszolgálati Osztály vezetője mint a fogva tartásért felelős parancsnok helytelenül értelmezte a vonatkozó szabályokat, és nem gondoskodott arról, hogy a szabálysértés miatt előállított személyek elhelyezése a megfelelő szabályok szerint történjen, ne pedig a fogdába történő befogadás szigorúbb, általános szabályai alapján. A rendőrség közleménye szerint (http://www.police.hu/friss/BRF-20090318_90.html) a befogadás szakszerűségéért felelős osztályvezetővel, a befogadást végrehajtó fogdaőrrel és a szabálysértési eljárást lefolytató két előadóval szemben fegyelmi eljárás indult.

A jogszabályi helyzet áttekintése után a Testület – a rendőrség következtetéseivel nagyrészt egybehangzóan – az alábbiakat állapította meg. A korábbi Szolgálati Szabályzatban [a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 3/1995. (III. 1.) BM rendeletben] szerepelt egy rendelkezés („az előállított, elővezetett személy ellátására a fogvatartottakra vonatkozó szabályok megfelelően irányadók”), amely alkalmazhatóvá tette a hatályos Fogdaszabályzat szabályait az előállítottakra is. A hatályos Szolgálati Szabályzat elfogadásakor ez a rendelkezés kimaradt, így az előállítottak státuszát csupán egy „maroknyi” norma szabályozza, mivel a Fogdaszabályzat „fogvatartottakról” beszél, azok közé pedig az előállítottak a szabályzat értelmező rendelkezései alapján nem tartoznak [1. § (1) bekezdés: „E rendelet alkalmazásában fogvatartott a bűnügyi, a szabálysértési, a közbiztonsági őrizetes, az előzetesen letartóztatott, valamint az elítélt és a szabálysértési elzárást töltő, amennyiben számára a fogva tartás helyéül rendőrségi fogdát jelöltek ki”]. A Fogdaszabályzat 16. §-ának (1) bekezdése szerint befogadásakor a fogvatartott ruházatát át kell vizsgálni, szükség esetén motozásnak vethető alá. A motozás elvégzésével azonos nemű személyt kell megbízni. A motozás indokolt esetben kiterjedhet a testüregék orvos általi átvizsgálására is. A vizsgálatok során más fogvatartott, a motozásnál a fogvatartottal ellentétes nemű személy sem lehet jelen. Ez az a rendelkezés, amely alapján a panaszosokat a rendőrök levetkőztették és testüregüket átvizsgálták, azaz megmotozták. Bár a BRFK levele nem nevesíti a panaszos által elszenvedett intézkedést, a Testület értelmezésében nyilvánvalóan nem lehetett ruházatátvizsgálásnak tekinteni a meztelen test szemrevételezését, így a Testület attól függetlenül motozásnak tekintette az intézkedést, hogy a panaszosok testét az eljáró rendőrök nem érintették meg. A Fogdaszabályzat nem ismer a ruházatátvizsgálás és a motozás közötti átmenetet jelentő jogintézményt, és mivel a meztelen test szemrevételezéssel való ellenőrzése a ruházat átvizsgálásánál mindenféleképpen többet jelent, így csak motozásnak minősülhet.

A Testület a rendőrség megállapításait két szempontból egészítette ki, illetve korrigálta. A rendőrségi vizsgálat arra a következtetésre jutott, hogy a panaszos motozása „aránytalan és indokolatlan volt”, a Testület véleménye szerint azonban az arányosság és indokoltság kérdése csak akkor merülhet fel, ha az intézkedésnek van jogalapja. Jelen esetekben a panaszosokkal, mint előállított személyekkel szemben a Fogdaszabályzat nem volt alkalmazható, így motozásuknak a jogalapja sem volt meg, ezért az arányosság és indokoltság kérdése az ő esetükben fel sem merülhetett: a foganatosított intézkedés eleve jogszerűtlennek volt minősítendő, hiszen az arányosság kérdése akkor merülne fel, ha az előállított személyt is meg lehetne motozni.

A ténylegesen a Fogdaszabályzat hatálya alá eső fogvatartottakkal összefüggésben a Testület arra hívta fel a figyelmet, hogy a Fogdaszabályzat elsődlegesen ruházatátvizsgálást ír elő, és csak szükség esetén teszi lehetővé a motozást. A panaszosokkal kapcsolatban a rendelkezésre álló iratokban semmi nem mutatott arra, hogy szükséges lett volna őket megmotozni, így motozásuk még akkor sem felelt volna meg a szükségesség és arányosság követelményeinek, ha egyébként arra lett volna megfelelő jogalap. A motozás az emberi méltóságot súlyosan sértő, megalázónak tekinthető eljárás, amely csak abban az esetben lehet jogszerű alapjog-korlátozás, ha megfelelő jogalap birtokában és az arányosság követelményét szem előtt tartva foganatosítják. A vizsgált esetekben ezek a feltételek nem álltak fenn, ezért a Testület megállapította, hogy a jogalap nélkül végrehajtott motozás megalázó bánásmódnak minősült, amely súlyos mértékben sértette a panaszosok emberi méltóságához fűződő jogát.

Ezen ügyek értékelésénél tisztán láthatóvá vált a Testület számára az a súlyos és megoldásra szoruló probléma, hogy meglehetősen kevés és hiányos norma szabályozza az előállítottak jogait és kötelezettségeit, éppen azért, mert a Fogdaszabályzat rájuk nem vonatkozik. Miután az Alkotmánybíróság megsemmisítette a Fogdaszabályzatnak a motozásra vonatkozó szabályait, a jogalkotó az intézményt beemelte az Rtv.-be, ami módot adhatott volna a joghézag kiküszöbölésére, azonban ez nem történt meg. Az Rtv. 18. §-ának 2010. március 24-től kezdve hatályos (4) bekezdése szerint „a rendőrségi fogdába történő befogadásakor, amennyiben a rendelkezésre álló adatokra, illetve a befogadás körülményeire vagy a fogvatartott viselkedésére tekintettel alapos okkal feltételezhető, hogy a fogvatartott saját vagy más életének, testi épségének veszélyeztetésére alkalmas tárgyat tart magánál, az élet, testi épség védelme, továbbá a bűncselekmény megelőzése érdekében a fogvatartott testét, erre vonatkozó előzetes figyelmeztetést követően – a testüregekre is kiterjedően – át kell vizsgálni”. Mivel azonban a bekezdés „rendőrségi fogdáról” beszél, az előállítottak pedig nem fogdába, hanem – fő szabály szerint – előállító helyiségbe kerülnek, ezért rájuk a szabályozás továbbra sem vonatkozik, így motozásukra akkor sem kerülhet sor, ha az egyébként indokolt lenne.

A 340/2010. (VI. 16.) sz. állásfoglalásban a Testület a tárgyalta jogszabályhely (2) bekezdés második mondata alapján („a sérült, beteg vagy más okból sürgős orvosi ellátásra szoruló fogva tartottat orvosi ellátásban kell részesíteni”) vonta le konklúzióját. Az alapul fekvő panaszbeadvány szerint a 7 hónapos terhes panaszos előállítása során a rendőrkapitányság épületében két alkalommal is jelezte a terhességével kapcsolatos panaszait (feszülés, görcsölés). Ennek ellenére orvosi ellátást a panaszos nem kapott. A rendőrségi érvelés szerint az intézkedő rendőrök a panaszost nyilatkoztatták arról, hogy terhessége miatt – az előállítás foganatosítása során – veszélyeztetve lesz-e az állapota, illetve, hogy veszélyeztetett terhes-e, amire nemmel felelt. A rendőri jelentésekben és a panaszos által aláírt nyilatkozatban az szerepelt, hogy a panaszosnak az előállítás során sérülése nem keletkezett, folyamatos kezelést és orvosi felügyeletet igénylő betegsége nincs. A rendőrség ezen információk alapján úgy érvelt, hogy nem állt fenn további intézkedési kötelezettsége a panaszos vonatkozásában. A Testület ezzel szemben rámutatott arra, hogy a vonatkozó jogszabályi rendelkezések nem a fogvatartott kérésétől teszik függővé az orvosi ellátás kötelező voltát, hanem azt kell vizsgálni, hogy az érintett személy arra rászorul-e. Ezen érvelés alapján pedig úgy ítélte meg az adott ügyet, hogy a panaszos előrehaladott terhes állapotára figyelemmel, a fogva tartás okozta izgalom miatt kialakult állapot (görcsölés, has keményedése) miatt – és az előállítás jelentős tartama okán – mindenképpen szükségesnek mutatkozott volna az orvosi ellátás biztosítása. A Testület megállapítása szerint a rendőri mulasztással összefüggésben sérült a panaszos testi épséghez és egészséghez való joga.

fc) Azonosítási kötelezettség, az intézkedés tényének és céljának közlése, tájékoztatás a panaszjogról

Az Rtv. 20. §-ának (2) bekezdése szerint a „rendőr az intézkedés megkezdése előtt – ha az a rendőri intézkedés eredményességét veszélyezteti, az intézkedés befejezésekor – köteles nevét, azonosító számát, valamint az intézkedés tényét és célját szóban közölni. Az V. és VI. Fejezetben foglalt intézkedések, illetve kényszerítő eszközök alkalmazását követően a rendőr köteles az intézkedés alá vont személyt tájékoztatni az e törvény szerinti panasz lehetőségéről.” Az Rtv. 20. §-a tehát a rendőr szolgálati fellépésére és azonosíthatóságára vonatkozó szabályokat tartalmazza, amelyeket a Szolgálati Szabályzat 4. §-a egészít ki az „udvariassági” szabályok megállapításával. Az Rtv. 20. §-a taxatív leírja, hogy a rendőr milyen eszközökkel igazolhatja magát (egyenruhája és az azon elhelyezett azonosító jelvénye, vagy szolgálati igazolványa és azonosító jelvénye), továbbá szól az intézkedések kötelező elemeiről (így pl. a rendőr köteles a nevét, azonosító számát, az intézkedés tényét és célját közölni, szolgálati igazolványát vagy azonosító jelvényét felmutatni, panasz lehetőségéről tájékoztatást adni).

Mindhárom év viszonylatában rögzíthető, hogy a rendőri intézkedések ezen kötelező törvényi feltételeinek hiánya miatt nagy számban érkeztek panaszbeadványok a Testülethez. A rendőri intézkedés kötelező formai elemeit – mint látható – a jogalkotó minden részletre kiterjedően igyekezett szabályoz-

ni, egészen az alapvető udvariassági formák rögzítésétől az alkotmányossági követelmények előírásáig. Ennek oka minden bizonnyal az, hogy kevés olyan élethelyzet van, amikor ilyen erős hatalmi és érdekülönbség áll fenn a közvetlenül kapcsolatba kerülő ügyfél és hatóság között, miközben az eljárási cselekményeket (melyekhez a hatóság eszköztára meglehetősen széles) is minél szűkebb időkeretbe kell beszorítani.

A részletes jogszabályi előírások ellenére mégis rendkívül általánosnak mondható az a jelenség, hogy a rendőrök intézkedéskor nem közlik a nevüket, azonosító számukat, nem mutatják fel a jelvényüket és nem közlik – gyakran kérésre sem – az intézkedésük tényét, célját, jogalapját. Ezekkel a panaszokkal kapcsolatban a Testület legtöbbször nem tud érdemben állást foglalni, mivel a panaszosok tipikusan azt állítják, hogy az intézkedő rendőrök nem közölték a nevüket, azonosító számukat, az intézkedés tényét, célját, jogalapját, és nem adtak tájékoztatást a panaszjog gyakorlásának lehetőségeiről sem – a rendőrségi jelentésekben ugyanakkor ennek teljesen az ellenkezője olvasható, vagyis hogy a rendőr a szabályokat maradéktalanul betartva, köszönve, tisztelegve kezdte meg az intézkedést; más kívülálló harmadik személy pedig ritkán van jelen ilyen szituációkban. Erre pl. a 33/2009. (II. 25.) sz., a 116/2009. (IV. 29.), a 32/2010. (I. 27.) sz., a 46/2010. (II. 10.) sz., a 361/2010. (VII. 7.) sz. állásfoglalás.

Ezzel szemben a rendelkezésre álló információk alapján – különösen a Testület birtokában levő felvételekre tekintettel – megállapítható volt például a 443/2010. (X. 13.) sz. állásfoglalásban az Rtv. és a Szolgálati Szabályzat ezen előírásainak betartása az intézkedő rendőrök részéről. A panaszos egy rendezvényen kívánt részt venni, amikor Budapesten az 56-osok terén igazoltatni kezdték, átvizsgálták, a birtokában levő kést elvették tőle, majd előállították és nyolc óránál hosszabb ideig korlátozták személyi szabadságát. Az ügyben a rendőrség által a Testület részére megküldött videofelvételek tartalmaztak különösen fontos információkat. A felvételek tanúsága szerint ugyanis a helyszíni biztosítás parancsnoka a jogszabályi előírásoknak megfelelően közölt minden szükséges adatot az intézkedéssel összefüggésben. A Testület utalt arra is: a rendőrségi iratokból megállapíthatóvá vált az, hogy a vizsgált intézkedéssorozat az intézkedő rendőrök csapaterőben látták el. Mivel pedig az egyes rendőrök intézkedései nem voltak láthatóak és beazonosíthatóak minden esetben, ezért a Testület felhívta a figyelmet az Rtv. 24. §-ában rögzítettekre, valamint a korábbi állásfoglalásaiban kifejtettekre: csapaterőben történő szolgáltatás során az általános segítségnyújtási kötelezettség is a csapaterőt, illetve annak parancsnokát terheli; már csak azért is, mert a kötelékben összevont egyes utasításokat végrehajtó rendőröktől nem is feltétlenül várható el, hogy a hozzájuk forduló személyeknek minden szükséges információ birtokában teljes értékű felvilágosítást tudjanak adni, miközben az egyéb csapaterőben teljesítendő feladataikat is el kell látniuk. A csapaterő parancsnoka – illetve rendezvények esetében, a rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 14.) BM rendelet 9. és 12. §-ai alapján a rendbiztos(-ok) és a biztosítás parancsnoka – az a személy, aki a helyszínről, az éppen folyamatban lévő intézkedések indokairól és jogalapjáról, a kialakult helyzet értékeléséről stb. meglévő információk teljessége birtokában megfelelő felvilágosítást adhat, és az idézett jogszabályhely alapján ez az ő kötelezettsége is.

A Testület számos állásfoglalásában [lásd például: 248/2009. (IX. 9.) sz. állásfoglalás] kifejtette azt is, hogy az Rtv. 20. §-ában rögzített követelmények azért (is) bírnak különös jelentőséggel, mert csak abban az esetben gyakorolható érdemben a panasztételi jog, ha az intézkedéssel érintett személy az intézkedés okára, alapjára és az intézkedést foganatosító személy kilétére nézve birtokában van a valós és releváns információknak. Ezek hiányában ugyanis nincs vele tisztában, ki ellen kell benyújtani a panaszát, nem tudja megfelelően megítélni a vele szemben foganatosított intézkedés jogszerűségét, és nem tud adott esetben hatékonyan érvelni az intézkedés jogszerűsége ellen sem. A tájékoztatás elmaradása ezért a panaszolt esetekben a panaszosok tisztességes eljáráshoz való jogának sérelmét valósította meg. Ezeket a szabályokat, amelyek lehetővé teszik az intézkedő rendőr azonosítását, illetve a panaszjog gyakorlását, a Testület gyakorlatában garanciális jelentőségűnek tartja – elsősorban a közhatalom gyakorlásának megfelelő kontrolljára és az Alkotmány 64. §-ában biztosított panaszjogra tekintettel.

Ezen szakasz vizsgálatánál nem egyszer fordult elő olyan, hogy a Testület megállapította, hogy az eljáró rendőr azon közlése, amely szerint a nevüket már nem kötelesek közölni abban az esetben, ha

az intézkedés alá vont személy az azonosító számukat már ismeri, nem volt összhangban a jogszabályi előírásokkal. Nevük közlésének megtagadásával így megsértették az Rtv. 20. §-át, ami a panaszos tisztességes eljáráshoz fűződő jogának csekély fokú sérelmét valósította meg [18/2008. (VI. 11.) sz. állásfoglalás]. Ugyanakkor abban az ügyben, amelyben a panaszos többek között azt sérelmezte, hogy a rendőr kérése ellenére sem adta át az igazolványát, a Testület kimondta, hogy a rendőrök igazolványának átadására nem állt fenn törvényi kötelezettség, ugyanis a rendőrök egyenruhában voltak, melyen jól látható helyen el volt helyezve azonosító jelvényük, amelynek számát a panaszos egyébként le is jegyezte [337/2009. (X. 21.) sz. állásfoglalás].

A Testület a 20. § rendelkezéseivel összefüggésben mindhárom évben vizsgálta a rendőrök öltözékének, illetve azonosító számuk láthatóságának kérdését.

Így például a 2008. október 23-ai nemzeti ünnep alkalmából tartott, budapesti rendezvényen történt intézkedés miatt bejelentett panasz kivizsgálása során a Testület a 66/2009. (III. 18.) sz. állásfoglalásában – a kényszerítő eszközök indokolatlan alkalmazása miatti súlyos alapjogi sérelem megállapítása mellett – az azonosító számmal összefüggésben ismételten felhívta a figyelmet arra, hogy a jelenleg hatályos azonosításra vonatkozó jogszabályi előírás hiányos: a sisakszám mint azonosító egyedüli feltüntetését nem teszi lehetővé, mivel az az azonosító jelvény alkalmazását követeli meg minden esetben [Rtv. 20. § (1), (4) bekezdése]. A törvényi előírást pontosítja a „Tájékoztató az állampolgárok részére a rendőri igazoltatásról” című ORFK tájékoztató is oly módon, hogy az azonosító jelvény száma jól látható módon – pl. a bevetési sisakon is – elhelyezhető. A rendőrség eddigi gyakorlata szerint azonban a bevetési sisakokon szereplő ún. sisakszám nem azonos az azt viselő rendőr azonosító jelvény számával: az egy másfajta módszerrel, általában betűkből és számokból képzett azonosító jel.

A sisakszám képzési módszeréről, illetve arról, hogy a sisakszám is – csakúgy mint az azonosító jelvénytől – egy konkrétan beazonosítható rendőrhöz tartozik-e, nincs jogszabályi rendelkezés; erről a kérdéssel sem az ORFK tájékoztató, sem a Magyar Köztársaság Rendőrsége Öltözködési Szabályzatának kiadásáról szóló 12/2006. (IX. 27.) ORFK utasítás nem szól. Ám ha az azonosító jelvénytől hasonlóan egy konkrétan beazonosítható rendőrhöz tartozik is egy sisakszám, annak alkalmazása akkor sem feleltethető meg az Rtv. hivatkozott rendelkezéseinek és az ORFK tájékoztatónak, mivel mindkét jogi norma az azonosító jelvénytől – nem pedig más azonosító jelzés – jól látható feltüntetéséről rendelkezik. Az azonosító jelvénytől különböző sisakszám alkalmazásának nincsenek meg a megfelelő jogszabályi garanciái, amelyek alapján minden kétséget kizáróan pusztán a sisakszám alapján be lehetne azonosítani az azt viselő rendőr személyét. A Testület a kérdésben jogszabályalkotást szorgalmazott.

Rögzítendő ugyanakkor az is, hogy a Testület hároméves működése során azt tapasztalta, hogy csökkent az ilyen jellegű, a rendőrök egyedi beazonosíthatóságát kifogásoló panaszok száma.

Az Rtv. 20. §-ában foglalt törvényi rendelkezéseknek fontos eleme a rendőr azon kötelezettsége, hogy az intézkedés vagy kényszerítő eszköz-alkalmazás után tájékoztatást kell adnia a panaszjogról. Az 58/2009. (III. 11.) sz. állásfoglalásban éppen ez volt az egyik törvényi rendelkezés, amelyből a Testület levezette, hogy az írni-olvasni nem tudó személyeknek külön kifejezett törvényi rendelkezés hiányában is jogukban áll – akár felolvasás útján, dokumentálható módon – megismerni az őket érintő, vagy ügyükben keletkezett iratokat. Több ügyben, például a 103/2009. (IV. 22.) sz., a 170/2009. (VI. 10.) sz., illetve a 171/2009. (VI. 10.) sz. állásfoglalásban is felhívta a Testület arra a szintén általános gyakorlatra a figyelmet, hogy tévesen kezelik a rendőrkapitányságon a panaszokat bejelentésként. Gyakran nem teljesítik a rendőrök az Rtv. 20. §-ának (2) bekezdésében foglalt kötelezettségüket, és nem nyújtanak tájékoztatást az Rtv. szerinti panasz lehetőségéről. Ilyen esetben a Testület megállapítja a panaszjog – legalább csekély mértékű – sérelmét.

Nem egyszer volt példa arra is, hogy a rendőrség arra hivatkozással nem nyújtott felvilágosítást a panasztétel lehetőségéről, mert a panaszos az intézkedés alkalmával „nem tett arra utaló kijelentést, hogy panasszal kíván élni a rendőri fellépéssel szemben”. A Testület álláspontja szerint az ilyen gyakorlat elfogadhatatlan, ugyanis a rendőr – arra irányuló kérés hiányában is – köteles az intézkedés alá

vont személyt tájékoztatni a törvény szerinti panasz lehetőségéről [74/2010. (III. 3.) sz. állásfoglalás, 410/2010. (IX. 8.) sz. állásfoglalás].

Itt kell megjegyezni azt is, hogy a rendőrség a panaszjogról történő tájékoztatás megtörténte tekintetében több esetben arra is hivatkozik, hogy az előállítás időtartamáról szóló és a panaszos részére átadott igazoláson szerepel a Testület elérhetősége, amivel a rendőrség „letudja” a panaszjogról való tájékoztatás kötelezettségét. A Testület következetesen kimondja ilyen helyzetekben azt, hogy megfelelő kioktatás nélkül önmagában a Testület elérhetőségére utalás – egy sorban más jogvédő szervezetekkel – nem tekinthető a panaszhoz való jog lehetőségéről történő tájékoztatásnak.

g) A rendőrség segítségnyújtási kötelezettsége

Az Rtv. 24. §-ában foglalt rendőri segítségnyújtási és felvilágosítás-adási kötelezettség tartalmát fejtette ki a Testület a 60/2009. (III. 11.) sz. állásfoglalásban az alábbiak szerint. A helyszíni bírságolás részletes szabályairól szóló 10/2000. (II. 23.) BM rendelet (a továbbiakban: BM rendelet) értelmében „ha az elkövető a helyszíni bírságolás tényét nem veszi tudomásul vagy a helyszíni bírság összegét vitatja, a hatóság tagja a helyszíni bírságolást befejezi és közli az elkövetővel, hogy feljelentést tesz”. Ez a rendelkezés tehát arra nézve már nem tartalmaz kifejezett kötelezettséget, hogy az eljáró rendőr a feljelentés következményeiről is részletes tájékoztatást nyújtson, ez azonban következik az Rtv. 24. §-ából, amely szerint a rendőr köteles a feladatkörébe tartozó segítséget, illetőleg a hozzáfordulónak a tőle elvárható felvilágosítást megadni. A Testület álláspontja szerint ezen kötelezettségüket a rendőrök a panasz tárgyát képező ügyben megsértették. Minthogy a megfelelő tájékoztatás az állampolgári jogérvényesítés elengedhetetlen feltétele, a Testület ezt a mulasztást is a tisztességes eljáráshoz fűződő alapjog sérelmének tekintette.

Számos esetben olyan panaszbeadványok érintették az Rtv. 24. §-ában foglalt segítségnyújtási és felvilágosítás-adási kötelezettséget, amelyekben a panaszosok valamilyen épületbe vagy területre történő belépés kapcsán szerettek volna információt kapni az intézkedő rendőrtől a vonatkozó előírásokról. A Testület az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium V. kerület, Roosevelt téri épületébe [17/2008. (VI. 11.) sz. állásfoglalás], valamint az egyik budapesti kerületi rendőrkapitányság objektumába belépő [148/2008. (XII. 3.) sz. állásfoglalás], illetve az Országház előtt lezárt terület elhagyására felszólított panaszosok [18/2008. (VI. 11.) sz. állásfoglalás] vonatkozásában egyaránt megállapította a tájékoztatás elmaradása okán a tisztességes eljáráshoz való jog csekély fokú sérelmét.

A Testület azon panaszos sérelmeivel összefüggésben, aki a BRFK Panaszirodáján adott le iratokat, és akinek személyazonosságát ennek során ellenőrizték arra hivatkozva, hogy az régi, bevett gyakorlat, hangot adott a következő álláspontjának. Az Rtv. 24. §-ának (1) bekezdése értelmében a rendőr köteles a feladatkörébe tartozó segítséget, illetőleg a hozzáfordulónak a tőle elvárható felvilágosítást megadni. A rendőr felvilágosítás-adási kötelezettségének tartalma a törvény e szakaszához fűzött indokolás szerint pontosan nem határozható be, annak megtagadása azonban csak akkor megengedett, ha a kérés teljesítése jogszabályba ütközik, továbbá, ha az a szolgálat ellátását, illetőleg a rendőri intézkedés végrehajtását késlelteti, vagy más módon veszélyezteti. A konkrét esetben az a kijelentés, amely szerint a személyazonosság ellenőrzése régi gyakorlat a feljelentést tevők, illetve a panaszt benyújtók körében, nyilvánvalóan nem lehetett kielégítő válasz a panaszos azon kérdésére, amely éppen e gyakorlat jogszabályi alapját firtatja [141/2009. (V. 27.) sz. állásfoglalás].

Ebből a rendelkezésből indult ki a Testület a 379/2010. (VIII. 4.) sz. állásfoglalás alapjául szolgáló panaszügy vizsgálatakor is, melyben a panaszos tisztességes eljáráshoz való alapvető jogának súlyos sérelmét látta megállapíthatónak. A panasz alapjául szolgáló tényállás szerint a panaszos gépjárművével egy balesetből származó autóalkatrészre hajtott, amely kárt okozott az autójában, azonban az intézkedő rendőrök ezt nem jegyzőkönyvezték és nem adták ki a panaszos számára a kárrendezéshez szükséges igazolást. A Testület álláspontja szerint a rendőrség szakmai hibákat vétett és tévesen tájékoztatta a panaszost ügyének állásáról, illetve a kár megtérítésének módjáról, ami alapjogsérelmet eredményezett a

panaszos oldalán. A panaszost ugyanis egyrésztől tévesen tájékoztatták arról, hogy a káresemény azért következett be, mert a közútkezelő az utat nem tisztította le, másrésztől az illetékes rendőrkapitányság téves információt adott arról is, hogy a panaszos ügyét egy másik rendőrkapitányság közlekedésrendészeti főosztályára továbbította, annak ellenére, hogy valójában ez nem történt meg, és az ügy irattárba került. A Testület itt utalt arra, hogy az Rtv. 24. §-ának (1) bekezdése a segítségnyújtási kötelezettségen túlmenően a rendőrség felvilágosítás-adási kötelezettségét is előírja, amelybe beleértendő a pontos és szakszerű tájékoztatás kötelezettsége is.

2. Az egyes rendőri intézkedésekkel kapcsolatos ügyek

a) Igazoltatás és adatok rögzítése az igazoltatás során

A Testület hároméves fennállása óta szinte minden érdemi panaszügyben vizsgálta az igazoltatások jogszerűségét. Ennek oka nemcsak az, hogy a legtöbb panaszbeadvány igazoltatást (vagy azt is) kifogásolt, hanem az is, hogy ez az egyik leggyakrabban előforduló rendőri intézkedés, és általában más intézkedéseknek is az előfeltétele. Az igazoltatásról az Rtv. 29. §-a, valamint a Szolgálati Szabályzat 38. §-a rendelkezik, de fontos információkat közöl az ORFK által 2008-ban az állampolgárok részére kiadott – normatív kötőerővel nem rendelkező – tájékoztató is [vö. 84/2008. (IX. 10.) sz. állásfoglalás].

Az Rtv. 29. § taxatív módon, a következőképpen sorolja fel az igazoltatás okait: „A rendőr a feladata ellátása során igazoltathatja azt, akinek a személyazonosságát a közrend, a közbiztonság védelme érdekében, bűnmegelőzési vagy bűnüldözési célból, a tartózkodása jogszerűségének megállapítása céljából, közlekedésrendészeti ellenőrzés során, továbbá az igazoltatott vagy más természetes, illetve jogi személy és egyéb szervezet jogainak védelme érdekében kell megállapítani.” Ezek szerint a rendőr közrend, közbiztonság védelme érdekében, bűnmegelőzési vagy bűnüldözési célból, közlekedésrendészeti ellenőrzés során, az igazoltatott vagy más személy jogainak védelme érdekében igazoltathat, ehhez képest többször volt az tapasztalható, hogy a törvényben fel nem sorolt okot közölnek a rendőrök az érintettel az igazoltatás okaként.

A Testület már működése kezdetén, a 20/2008. (VI. 25.) sz. állásfoglalásában elvi élel mondta ki azt, hogy az igazoltatás mint minden rendőri intézkedés célhoz kötött, nem lehet önmagáért való, önkényes, megfélemlítő jellegű, mindig kell lennie valamilyen – Rtv.-ben foglalt – alapjának és céljának. Fontos megjegyezni itt azt is, hogy az intézkedés jogszerűségének megállapításához elengedhetetlen az, hogy az intézkedés tényleges okát, jogalapját és célját az eljáró rendőr közölje is az intézkedés alá vont személlyel. Generális probléma ugyanis az, hogy az intézkedő rendőrök – a kötelező előírás ellenére – nem tudják, vagy nem akarják megjelölni az igazoltatás Rtv. 29. §-ának (1) bekezdése szerinti, illetve az adatrögzítés Rtv. 29. §-ának (3) bekezdés szerinti konkrét célját, jogalapját, indokát. Az Rtv. 29. §-ának (1) bekezdésére való általános utalást, vagy „általános ellenőrzést” [38/2009. (II. 25.) sz. állásfoglalás] mint hivatkozást (más indokok megjelölése nélkül) a Testület nem tartja elfogadhatónak, már csak az intézkedés alá vont panaszjogának mint alkotmányos jogának érdemi gyakorolhatósága miatt sem, hiszen – ahogy az fentebb szerepelt – az intézkedés alá vont csak a vele szemben foganatosított intézkedések pontos céljának, indokának és jogalapjának ismeretében tud arról dönteni, hogy ezeket elfogadja vagy panasszal él az intézkedés ellen. Ezt mondta ki a Testület pl. a 176/2009. (VI. 17.) sz. állásfoglalásában.

A 284/2009. (IX. 30.) sz. állásfoglalásban a Testület egy olyan ügyet vizsgált, amelyben a panaszosok egy áruház parkolójánál a megállni tilos jelzésű tábla hatálya alá tartozó területen álló rendőrautót kezdtek el mobiltelefonnal fényképezni, majd az áruházból csomagokkal kikerkező rendőrökkel a helyzet miatt vitába, szóváltásba keveredtek (mert volt egy kiegészítő tábla a jelzőtábla alatt), aminek az lett a vége, hogy a panaszosokat igazoltatták, majd testi kényszer és bilincs alkalmazása mellett előállították. A Testület itt, korábbi gyakorlatára is hivatkozva kimondta, hogy a szolgálati jármű fényképezése önmagában nem igazoltatási ok, és nem jelent ilyen okot az sem, hogy a panaszosok a rendőrökkel vitába,

szóváltásba keveredtek – ez a rendőrök által is elismerten nem jelentett sem bűncselekményt, sem szabálysértést. Itt tehát nem állt fenn a közrend, közbiztonság védelmét vagy bűnmegelőzési, bűnüldözési célt szolgáló igazoltatási ok. A helyzetből világos volt az intézkedés-sorozat retorziós jellege is, ezért a Testület megállapította a panaszosok emberi méltóságához és tisztességes eljáráshoz való alapvető jogainak súlyos sérelmét. A panaszeljárást az országos rendőrfőkapitány először mindegyik panaszos esetében felfüggesztette arra való hivatkozással, hogy az egyik panaszos ellen párhuzamosan becsületsértés bűncselekmény elkövetésének megalapozott gyanúja miatt büntetőeljárás indult – az érintett rendőrök feljelentései alapján –, és ugyan ezt az eljárást hamarosan megszüntették bűncselekmény hiányában, a 105/337-30/2009. RP. és a 105/114-32/2009. RP. sz. határozataival a panaszokat (azét a panaszosét is, akivel szemben nem is indult büntetőeljárás) elutasította.

Hasonló „retorziós” jellegű igazoltatást tapasztalt a Testület a 453/2010. (XI. 10.) sz. állásfoglalás alapjául szolgáló ügyben is, amelyben a tisztességes eljáráshoz és a személyes adatok védelméhez való alapvető jogok súlyos sérelmét látta indokoltnak megállapítani, mivel úgy ítélte meg, hogy a panaszos igazoltatásának tényleges indoka az volt, hogy ő felvételt készített egy, a véleménye szerint szabálytalanul a járdán parkoló rendőrségi gépkocsiról. Az intézkedő rendőr válaszában úgy nyilatkozott, hogy éppen le szeretett volna hajtani a járdáról, amikor észlelte, hogy egy férfi gyanúsán, zavartan viselkedik a gépjármű közelében, vizsgálgatja és fényképezi azt, ezért úgy döntött, hogy igazoltatja őt, végül hivatkozott – utólagosan, a Testület kérdéseire elkészített jelentésében – az Rtv. 29. §-a (1) bekezdésének első négy fordulatára is. A Testület mindent egybe vetve úgy ítélte meg, hogy a jogszabályban felsorolt körülmények egyike sem forgott fenn az igazoltatás alkalmával, ezért a foganatosított intézkedés jogszerűtlen, ezáltal pedig alapjogot sértő volt. Utalás történt az állásfoglalásban azon, a Testület korábbi döntéseiben tett általános érvényű megállapításra, miszerint az igazoltatás, mint minden rendőri intézkedés, célhoz kötött, mindig kell lennie valamilyen törvényi jogalapjának és céljának. A rendőri intézkedés egyetlen esetben sem lehet önkényes, önmagáért való, illetve nem irányulhat arra, hogy az állampolgárokat, amennyiben valós vagy valósnak vélt rendőri jogsértést (visszaélést) tapasztalnak, annak dokumentálásától, bejelentésétől elriassza. Az állampolgárok által készített felvételek kapcsán pedig rámutatott arra – amint azt már több állásfoglalásában tette –, hogy összhangban az Alkotmánybíróság 54/2000. (XII. 18.) AB határozatával, fokozott közérdek fűződik az esetleges rendőri jogsértések dokumentálhatóságához. A Testület álláspontja ezzel kapcsolatosan pedig az, hogy a rendőri intézkedések dokumentálása önmagában semmilyen körülmények között sem törvényt sértő, azt a rendőr nem tilthatja meg, és a fényképezés vagy felvétel készítése további intézkedésre sem ad alapot. Amennyiben a rendőr úgy ítéli meg, hogy a fényképezés személyiségi jogát sérti, akkor (magánemberként) természetesen igénybe veheti a polgári jog által biztosított személyiségi jogvédelem eszközeit. A rendőri intézkedések dokumentálásához fűződő közérdek megelőzi azt a hivatkozási alapot, hogy a rendőröknek esetleg kényelmetlenséget okoz, vagy távoli, „adatgyűjtési célra” utaló magatartást feltételeznek a dokumentálás mögött.

A Testület a rendőrök fényképezésének problémakörét számtalan más ügyben is vizsgálta, így például: 20/2008. (VI. 25.) sz., 64/2008. (VIII. 18.) sz., 65/2008. (VIII. 18.) sz., 66/2008. (VIII. 18.) sz., 80/2008. (IX. 1.) sz., 312/2009. (X. 14.) sz., valamint a 166/2009. (VI. 10.) sz. állásfoglalás. Az eddigi tapasztalatok alapján kiemelendő a 66/2008. (VIII. 18.) sz. állásfoglalás; itt ugyanis a rendőr az őt néha kifejezetten provokáló módon fényképező panaszost mindössze felszólította ezen cselekedetének abbahagyására, illetve a fényképezés okáról érdeklődött, de a panaszossal szemben nem intézkedett, még akkor sem, amikor a panaszos erre próbálta őt kihívó megjegyzéseivel rászorítani. Ebben az esetben, mivel a rendőr megőrizte türelmét és önuralmát, nem is lehetett semmifajta alapjogsérelmet megállapítani a panaszos oldalán.

Érdekes módon több panaszbeadvány sérelmezte azt, hogy igazoltatás során a rendőrök nem kérték le az érintett adatait a Schengeni Információs Rendszerből. A kérdést vizsgálta a Testület pl. a 232/2009. (VIII. 5.) sz. állásfoglalásban, és kimondta, hogy bár a Szolgálati Szabályzat 38. §-ának (1) bekezdése ezzel kapcsolatban valóban egyértelmű kötelezettséget ró az igazoltató rendőrré, mégis az a tény, hogy

konkrét esetekben ez nem történt meg, legfeljebb szakszerűtlenné tette az intézkedést, de az érintett panaszos oldalán nem értelmezhető jogsérelemként vagy joghátrányként.

Különös kérdés kapcsán vizsgálta a Testület az igazoltatás jogszerűségét azon panasszal összefüggésben, amelyben a panaszos egy sebességellenőrzést végző rendőrségi gépjárműhöz lépett azért, hogy megtudakolja, milyen sebességgel közlekedett. A rendőri fellépés értékelése során a Testületnek figyelemmel kellett lennie arra a körülményre, hogy a panaszolt esetben nem arról volt szó, hogy a rendőr a panaszoshoz lépve közlekedésrendészeti ellenőrzést kezdeményezett, hanem a panaszos által feltett kérdésre reagálva, a válaszadást megelőzően tartotta szükségesnek a panaszos személyes adatainak közlését. Kétségtelen továbbá, hogy erre olyan időpontban került sor, amikor a rendőr egyébként közlekedésrendészeti ellenőrző tevékenységet hajtott végre, kérdéses volt azonban, hogy ez a konkrét esetben felhívhatóvá teszi-e az Rtv. 44. §-át. Az Országos Rendőr-főkapitányság által 2008-ban kiadott tájékoztató is kiemeli az igazoltatás célhoz kötöttségét. A tájékoztató alapelveként rögzíti továbbá, hogy az igazoltatás alapját és célját a rendőr az Rtv. 20. §-ának megfelelően köteles is közölni az intézkedés alá vont személlyel. A konkrét esetben a rendőr jelentése szerint a panaszos adataira annak megállapítása érdekében volt szükség, hogy jogosult-e a kért információkra. Arról azonban a rendőrségi iratok nem számolnak be, hogy az adatok birtokában akár a rendőr, akár az intézkedésnél jelen volt rendőrhallgató bármilyen ellenőrzést elvégzett volna a jogosultság megállapítása érdekében (például a megismert adatoknak a gépjármű forgalmi engedéllyel való összevetése alapján), sem arról, hogy az adatok birtokában végül hogyan jutottak arra a következtetésre, hogy a panaszos a kért információt megkaphatja. A panaszbeadvány és a rendőrségi iratok is csupán azt tartalmazzák, hogy a panaszos iratainak átadását követően adatait rögzítették, majd kérdésére a feleletet a rendőr megadta. A fentiek ismeretében a Testület úgy ítélte meg, hogy bár az eljáró rendőr jelentésében meghatározta fellépésének lehetséges célját, ténylegesen azonban nem e cél érdekében hajtotta végre az intézkedést, így nem volt olyan, az Rtv. 29. §-a alapján meghatározható egyedi ok, amely az igazoltatást megalapozta volna.

Annak megítélésakor, hogy az igazoltatás igazolására felhívható volt-e az Rtv. 44. §-ának általános felhatalmazása, szintén a célhoz kötöttség elvét kell figyelembe venni. A közlekedésrendészeti ellenőrzés intézményének elnevezéséből is nyilvánvaló, hogy az ilyen intézkedés keretében fogatosított rendőri aktusnak a közlekedésrendészeti intézkedés céljának eléréséhez szükségesnek kell lennie. A konkrét esetben az eljáró rendőrök tevékenységének az volt a célja, hogy a forgalomban részt vevő járművek vezetőinek magatartását, a sebességhatár betartását figyelemmel kíséresse, a panaszos igazoltatása kapcsán ez a cél bizonyosan nem érvényesült: az igazoltatás nem kapcsolódott közvetlen módon a közlekedés rendjének fenntartásához, hanem a panaszos által kért felvilágosítás megadásának feltételeként jelent meg. A Testület megítélése szerint azonban amennyiben azt egyéb körülmény – pl. további intézkedés, eljárás valószínűsége, vagy az illetéktelen személynek való adatszolgáltatás lehetőségének kizárása – nem indokolja, az Rtv. 24. §-a szerinti felvilágosítás megadása nem tehető függővé a felvilágosítást kérő személyazonosságának igazolásától. A fentiek alapján az igazoltatással elérni kívánt tényleges cél hiányában a Testület megállapította, hogy a panaszos igazoltatására szükségtelenül és indokolatlanul került sor, aminek eredményeként megvalósult a panaszos személyes adatok védelméhez fűződő jogának megsértése [489/2010. (XII. 1.) sz. állásfoglalás].

A Testülethez több panaszos fordult, mert az igazoltatás során a lakcímkártyáját is elkérték. [Pl.: 100/2009. (III. 17.), 112/2009. (III. 17.), 116/2009. (III. 17.), 166/2009. (VI. 10.), 212/2009. (VII. 8.) sz., 91/2010. (III. 7.), 204/2010. (IV. 14.) ügyek.]

Ezzel kapcsolatban a Testület újra és újra felhívta a figyelmet arra, hogy igazoltatáskor az intézkedés alá vontak lakcímadatának sem az elkérésére, sem a lakcímadatok rögzítésére nincsen jogalap.

A Testület a lakcímkártya elkérésével kapcsolatban kialakult szilárd álláspontja pedig a következő jogszabályi környezetben alapul. Az Rtv. 29. §-ának (2), (3), (8) bekezdésének, a Szolgálati Szabályzat 38. §-ának, és a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 5. §-ának (8) bekezdésének és 29. §-ának együttes olvasata alapján megállapítható, hogy az igazoltatott a személyazonosító adatait köteles megadni az igazoltatás alkalmával. Ezek az adatok: név, születési hely és idő, anyja születési családi és utóneve, amelyeket a sze-

mélyazonosító igazolvány vagy olyan hatósági igazolvány igazol, ami a felsorolt adatokat tartalmazza (személyi igazolvány, útlevél, kártyaformátumú vezetői engedély). Egyik törvény sem rendelkezik úgy, hogy a lakcím és a tartózkodási hely címe is személyazonosító adat lenne, továbbá azokat a megjelölt dokumentumok sem tartalmazzák. Az igazoltatott személy ugyanakkor kizárólag az előbb felsorolt okmányok egyikének bemutatására kötelezhető, más okmány bemutatására nem. (Más kérdés természetesen, hogy amennyiben az okmány valódisága kétséges, a rendőr ellenőrző kérdéseket tehet fel. Ilyenkor felszólítja az igazoltatott személyt adatainak bemondására, a bemondott adatokat az okmánnyal összehasonlítja.)

A személyazonosság megállapításához tehát nem létezik jogszabályi felhatalmazás a lakcímkártya elkérésére. Sőt: a lakcímkártya felmutatására az igazoltatott még az esetlegesen később lefolytatandó szabálysértési/büntetőeljárásra hivatkozással sem kötelezhető, ilyen esetben ugyanis – a Szolgálati Szabályzat vonatkozó rendelkezése alapján – az igazoltatás helyét, idejét és okát kell rögzíteni.

Speciális körülmények között vizsgálta a Testület az igazoltatáshoz részben kapcsolódva az intézkedés alá vont személy lakcímadatainak rögzítését a 355/2010. (VII. 7.) sz. állásfoglalásban. Ebben az ügyben ugyanis helyszíni bírságot szabott ki az intézkedő rendőr a panaszosra egy közlekedési szabálysértés miatt, amelyre pedig a rendőr számára a Szabs. tv., és a helyszíni bírságolás részletes szabályairól szóló 10/2000. (II. 23.) BM rendelet megfelelő felhatalmazást teremt. Ez az igazoltatás mellett már egy külön, a helyszíni bírság kiszabására irányuló eljárás, amelyre emiatt már nem az igazoltatásra és az annak során történő adatrögzítésre vonatkozó főszabályt kell alkalmazni, hanem az ezen jogszabályokban előírt szabályokat. A helyszíni bírság kiszabhatósága érdekében pedig a hivatkozott BM rendelet szükségessé teszi a megbírságolt lakcímadatainak elkérését és rögzítését is, mert az a kitöltendő nyomtatványhoz szükséges. Ilyen esetben tehát a lakcímadat igazolására történő felhívás, illetve ezen adat rögzítése jogszerűen történik, ez alapvető jogot nem sért.

Számos panaszostól érkezett jelzés arra vonatkozóan is, hogy a rendőrség az igazoltatáskor rögzítette a személyazonosító adatokat. Ez történt a 213/2009. (IV. 14.) sz. állásfoglalásban vizsgált esetben is. A tapasztalt gyakorlatra vonatkozóan a Testület álláspontját az alábbiak szerint fejtette ki.

A jogszabály 29. §-ának (3) bekezdése szerint az igazoltatás során az igazoltatott személyazonosító adatait, az igazolvány sorozatát és számát, valamint az igazoltatás helyét, idejét és okát csak akkor kell rögzíteni, ha további intézkedéshez, eljáráshoz szükséges, vagy egyéb körülmények ezt indokolják.

A konkrét esetben, mivel az adatrögzítést az eljáró rendőr az elektronikus adattárakból történő lekérdezések nyilvántartásával hozta összefüggésbe, a Testület tájékoztatást kért az ORFK-tól a lekérdezések és az adatrögzítések gyakorlatáról, amelynek alapján az alábbiakat állapította meg.

A Szolgálati Szabályzat minden igazoltatás esetén kötelezővé teszi az igazoltatott személy a bemutatott okmány adatait a Schengeni Információs Rendszerben (SIS) és a körözési információs rendszerben. ORFK utasítás írja elő, hogy ilyen alkalmakkor a lekérdezéseket megfelelően dokumentálni kell. Az intézkedő járőr az intézkedés alá vont személyes adatai ismeretében rádióon keresztül felveszi a kapcsolatot az illetékes kapitányság ügyeletével, ahol az ott szolgálatot teljesítő személy az ellenőrzésre váró adatokat egy formanyomtatványra feljegyzi. Ezt követi a tényleges ellenőrzés, amely a körözési nyilvántartást valamint a SIS adatait tartalmazó Körözési Információs Rendszer (KIR), és az egyéb nyilvántartási rendszereket (személyi adat- és lakcímnnyilvántartás, okmány-nyilvántartás, gépjármű nyilvántartás, előéletre vonatkozó nyilvántartás stb.) tartalmazó Siemens-rendszerbe való belépéssel történik.

A fenti rendszerek egyedi hozzáférési kódokkal használhatók. A rendszer azt rögzíti, hogy egy adott lekérdezést milyen kódszámmal végeztek el. Mivel az igazoltatással összefüggő lekérdezést az ügyeletes végzi, a rendszer az ő hozzáférést dokumentálja – tehát nem derül ki, hogy az érintettre vonatkozó adatlekérdezést a közterületen ténylegesen ki kezdeményezte. A fenti rendszerek ezen túlmenően a lekérdezés okát sem rögzítik. A vonatkozó ORFK utasítás abból a célból rendszeresíti az adattárakból történő lekérdezések nyilvántartását, hogy a lekérdezést kezdeményező személy kiléte és a lekérdezés oka visszakereshető legyen. Az ügyeletes ugyanis ezen a formanyomtatványon rögzíti a lekérdezés időpontját (perc pontossággal), az adatkérő rendőr nevét, az adatkérés célját és jogalapját, ezen belül az igazoltatott személy nevét és születési adatait, illetve adott esetben a rendszámot, a kért adat tartalmát

(személy, gépjármű, nyilvántartás stb.), az adatszolgáltató nevét, rendfokozatát és az intézkedés befejezésének módját. Az alkalmazott gyakorlat szerint a járőr szolgálata végeztével a kapitányságon megjelenik az ügyeletésnél, és az adatlekérdezések nyilvántartásában saját kézjeggyel ellenjegyzi a kérései alapján végzett ellenőrzéseket. A rendőrségi indoklás szerint az RK lapot azért kell minden esetben kitölteni, mert a nap végén az eljáró rendőr ennek alapján tudja az általa aznap foganatosított – adott esetben nagyszámú – igazoltatást visszaidézni, és az általa kezdeményezett adatlekéréseket felelősen ellenjegyezni. Ezen túlmenően az RK lap tartalmazza részletesen az igazoltatás és adatlekérés okát, illetve célját, mivel az magukban az elektronikus rendszerek nem rögzíthető.

Az Avtv. 12. §-ának (1) bekezdése szerint az érintett kérelmére az adatkezelő tájékoztatást ad az általa kezelt, illetőleg az általa megbízott feldolgozó által feldolgozott adatairól, az adatkezelés céljáról, jogalapjáról, időtartamáról, az adatfeldolgozó nevééről, címéről (székhelyéről) és az adatkezeléssel összefüggő tevékenységéről, továbbá arról, hogy kik és milyen célból kapják vagy kapták meg az adatokat. A rendőrség álláspontja szerint ez a jogszabályi kötelezettség teszi szükségessé, hogy a lekérdezések kapcsán a lekérdező személye és a lekérdezés célja visszakereshető legyen, amit – mivel maguk az egyébként nem is rendőrségi kezelésben lévő elektronikus rendszerek nem alkalmasak ezen információk rögzítésére és visszakeresésére – csak a papíralapú nyilvántartás rendszeresítésével tud a rendőrség teljesíteni. Az ORFK utasítás és az annak alapján rendszeresített nyilvántartás tehát egy törvényben megfogalmazott kötelezettség gyakorlati megvalósításának eszköze.

A Testület a rendőrség álláspontját az adatlekérések gyakorlatának megismerése után az alábbiak szerint értékelte. Az igazoltatottak adatainak kötelező ellenőrzését a Szolgálati Szabályzat írja elő. Ez a forrása annak a helyzetnek, hogy minden igazoltatás szükségszerűen – az érintett adatainak helyszíni ellenőrzésén túlmutató – adatkezeléssel is jár, és emiatt kell az elektronikus lekérdezéseket dokumentálni, ami viszont szükségessé teszi az RK lap kitöltését is, és olyan általános gyakorlathoz vezet, amely teljesen kiüresíti, feleslegessé teszi az Rtv. 29. §-ának (3) bekezdésében foglaltakat. A Testület álláspontja szerint annak érdekében, hogy az Rtv. 29. §-ának (3) bekezdésében foglalt rendelkezés ne üresedjen ki, hanem megfelelő tartalommal érvényesülhessen, a Szolgálati Szabályzat olyan módosítására van szükség, amely az igazoltatott személy további ellenőrzését csak indokolt esetben, és nem kötelező jelleggel, nem automatikusan írja elő. Indokoltnak látja továbbá a Testület megfontolni a rendőrség által használt – de más szerv kezelésében lévő – adatbázisok olyan átalakítását, amelynek eredményeként maga a rendszer rögzítené az adatot lekérdező személyre és a lekérdezés céljára vonatkozó információkat.

Ezáltal az adatlekérdezésre vonatkozó valamennyi körülmény visszakereshetővé válna magából az elektronikus rendszerből, szükségtelenné téve a többszörös adatrögzítést, és a külön rendszeresített, papíralapú rendőrségi nyilvántartást. Ezen túlmenően a Testület azt is megjegyzi, hogy bár az adattárakból való lekérdezések nyilvántartásának alkalmazását valóban indokolja az Avtv. 12. §-a, a jogbiztonság szempontjából megnyugtatóbb helyzet lenne, ha kifejezett törvényi rendelkezés szabályozná a rendőrség ilyen jellegű és célú adatkezelését. Az sem egyértelmű, hogy az adattárakból való lekérdezések nyilvántartásában szereplő valamennyi adatra valóban szükség van-e az Avtv. 12. §-ában foglaltak érvényesítéséhez, vagy kisebb adattartalom mellett is teljesíthetők lennének a jogszabályi kötelezettségek. E kérdés megítélése túlmutat a Testület hatáskörén, ezért e tárgyban a Testület egyeztetést kezdeményezett az adatvédelmi biztossal. A Testület megjegyezte továbbá, hogy a jogszabályi rendelkezésekben tapasztalt ellentmondásokkal, és az ennek nyomán kialakult gyakorlattal összefüggő aggályait jelezni fogja a rendészeti területért felelős miniszternek, mivel a személyes adatok megfelelő védelmének biztosítása állami feladat, és a jelenlegi helyzet – bár az a fentiek szerint nem elsősorban a rendőrségnek felróható – összhatását tekintve a szükségesnél nagyobb számú adatrögzítést eredményez, így sérti az állampolgárok személyes adatok védelméhez fűződő jogát.

A Testület lényeges garanciális elemnek minősítette azt is, hogy igazoltatás során az adatok rögzítése – a Szolgálati Szabályzat 38. § (2) bekezdése alapján – igazoltató lapra (RK lapra) történjék. A vonatkozó jogszabályok ugyanis csak ehhez a formához kötik azokat az adatkezelési garanciákat – így az Rtv. 29. § (7) bekezdésében foglalt 180 napos megsemmisítési határidőt is –, amelyek betartásával a személyes adatok kezelése nyomon követhető. Ha tehát a rendőr pl. egy füzetbe jegyzi fel a maga

számára az adatokat, akkor azok kikerülnek a törvényi kontroll alól, további sorsuk már jogszabály szerint nem ellenőrizhető – mégha egyébként jogszerűen kezelik is őket [vö. 126/2008. (X. 29.) sz. állásfoglalás]. Hasonló problémával találkozott a Testület a 489/2010. (XII. 1.) sz. állásfoglalásában, amelynek alapjául szolgáló tényállás szerint a panaszos igazoltatása során, iratainak átadását követően egy rendőrhallgató a panaszos adatait – a dokumentum tanúsága szerint nevét, születési helyét és idejét, anyja nevét és lakcímét – egy A/4-es méretű, sima fehér papírra jegyezte fel. Ezen ügyben a Testület a panaszos igazoltatását is jogszerűtlennek minősítette, ezért az annak keretében történt adatrögzítés a Testület álláspontja szerint szükségszerűen jogsértő módon zajlott, és megvalósította, illetőleg súlyosította a panaszos személyes adatok védelméhez fűződő jogának sérelmét. Mindemellett a Testület felhívta figyelmet – a fentiek szerint – az Rtv. 29. § (7) bekezdésének fontosságára.

b) Fokozott ellenőrzés, ruházat, csomag és jármű átvizsgálása

A fokozott ellenőrzés két szempontból kapott jelentőséget a Testület eddigi vizsgálataiban. Egyrészt – főleg különböző rendezvények, demonstrációk kapcsán – a fokozott ellenőrzést elfogadta a Testület mintegy mögöttes legitimációként, amely alapján úgy lehet végrehajtani nagyobb számban igazoltatásokat, csomag és jármű átvizsgálásokat, hogy nem kell az egyes intézkedések szükségességét és indokoltságát mérlegelni; továbbá fokozott ellenőrzés esetén a rendőrhatalóság illetékességi területe vagy annak egy része lezárható [Szolgálati Szabályzat 39. § (1) bekezdés, vö. 94/2008. (IX. 24.) sz. állásfoglalás]. Itt a mérlegelést a rendőri szerv vezetője végzi el, amikor az Rtv. 30. § (3) bekezdése alapján meghatározott területre a fokozott ellenőrzést rendel el. Innentől kezdve a rendőrök a fokozott ellenőrzés területén és idején a fokozott ellenőrzésre hivatkozva intézkedhetnek anélkül, hogy külön-külön kellene vizsgálniuk pl. az igazoltatás vagy a ruházat átvizsgálás elvégzéséhez szükséges törvényi feltételek meglétét. A Testület ilyen mögöttes legitimációként fogadta el a fokozott ellenőrzést számos állásfoglalásában [pl. a 21/2008. (VI. 25.) sz., az 53/2008. (VIII. 4.) sz., a 61/2008. (VIII. 18.) sz., a 125/2008. (X. 29.) sz., a 180/2009. (VI. 17.) sz., a 233/2009. (VIII. 5.) sz., a 99/2010. (III. 17.) sz., a 317/2010. (VI. 2.) sz. állásfoglalások]. Ilyenkor is ügyelnie kell azonban a fokozott ellenőrzés alapján intézkedéseket fogantató rendőrnek, hogy intézkedése jogalapjaként a fokozott ellenőrzést és annak lehetséges tartalmát jelölje meg, ne adjon téves tájékoztatást az intézkedés alá vontaknak, ezzel ugyanis sértheti a tisztességes eljáráshoz való alapvető jogukat és a panaszjogukat [vö. 65/2008. (VIII. 18.) sz. állásfoglalással]. Ugyanakkor a Testület többször – először az 5/2009. (I. 21.) sz. állásfoglalásában – konkrétan kimondta azt is: „fokozott ellenőrzésnek a főváros teljes területére történő elrendelése olyan esetekben, amikor rendezvény csak Budapestnek jól behatárolható területén kerül megtartásra, az arányosság követelményét nem veszi kellően figyelembe; még akkor sem, ha a rendezvényre érkezők, és az onnan távozóknak biztonságának garantálása a rendezvény konkrét területénél nagyobb terület ellenőrzés alatt tartását teszi szükségessé”. (Lásd még a jelen Beszámoló II. rész 1. pont d) alpontjában az arányosság követelményének vizsgálatánál)

A 199/2009. (VII. 1.) sz. és a 200/2009. (VII. 1.) sz. állásfoglalásokban – szintén 2009. március 15-éhez kapcsolódó panaszügyek – a Testület a panaszosok gyülekezési szabadsága érintettsége kapcsán vizsgálta a fokozott ellenőrzésre vonatkozó Rtv. 30. §-ának (3) bekezdését, és kimondta: ez alapján arra ugyan lehetősége van a rendőrségnek, hogy a bizonyos területre belépők vagy az ott tartózkodók ruházatát, járművét átvizsgálja, ez azonban nem teremt jogalapot a helyszínről kilépők feltartóztatására és kiléptetésük ruházat, illetve csomag átvizsgáláshoz kötésére. A Testület itt a 2008. évi gyakorlatára visszautalva rögzítette, hogy a gyülekezési jog szabad gyakorlása mindenképpen kiterjed nemcsak a rendezvényen való részvételre, hanem a rendezvény helyszínének szabad elhagyására is. A vizsgált ügyekben ezért megállapította a mozgásszabadság és a gyülekezési szabadság sérelmét. Az országos rendőrfőkapitány 105/403-4/2009. RP. sz. és 105/476-4/2009. P. sz. határozataival ugyanakkor a panaszokat e tekintetben elutasította, mondván, az utasítást kiadó vezetők és a helyszínen lévő végrehajtó

erők között ugyan nem volt kielégítő az információáramlás, az átvizsgálás a fokozott ellenőrzés alapján mégis jogszerű volt.

Az Rtv. 31. §-ának (1) bekezdése szerint, akivel szemben személyi szabadságot korlátozó intézkedést foganatosítanak, annak ruházatát a rendőr a támadásra vagy az önvészély okozására alkalmas tárgy elvétele végett, előzetes figyelmeztetés után átvizsgálhatja. Ezt a törvényhelyet a Testület a 394/2009. (XI. 18.) sz. állásfoglalásban az igazoltatáson túl azért is vizsgálta, mert a rendőrök az intézkedés során elvették a panaszostól az általa viselt ötágú vörös csillagot. A Testület arra a megállapításra jutott, hogy ez nem minősül támadásra vagy önvészély okozására alkalmas tárgynak, és elvétele nem minősül a Be. 177. §-a szerinti határozat nélkül foganatosított nyomozati cselekménynek sem, mert a lefoglalásról csak jóval később hoztak határozatot. Ezért a csillag elvétele a Testület szerint sértette a panaszos tulajdonhoz való alapvető jogát. A Testület szerint szükség lenne a rendőrök számára törvényi felhatalmazást adni tiltott, bűncselekményt vagy szabálysértést megvalósító tárgyak ideiglenes elvételére, jelenleg azonban ilyen jogszabályi rendelkezés nincs. Az országos rendőrfőkapitány a panaszt elutasította, azt azonban megfontolandónak tartotta, hogy hasonló esetekben a lefoglalásról szóló határozatokban időpontként az eredeti intézkedés és a tényleges elvétel ideje kerüljön feltüntetésre.

A 2009. augusztus 19-én Egerben történt rendőri intézkedés-sorozatot elbíráló állásfoglalásokban [419/2009. (XII. 2.) sz.–423/2009. (XII. 2.) sz. állásfoglalások] szintén vizsgálta a Testület az Rtv. 31. §-ának (1) bekezdése azon fordulatát, amely szerint a támadásra vagy az önvészély okozására alkalmas tárgyakat az intézkedés alá vonttól el lehet venni. Ezekben az esetekben az előállításra a rendőrkapitányságra beszállított panaszosoktól mobiltelefonjaikat vették el e törvényhelyre hivatkozva, mert az „alkalmas lehet támadás elkövetésére”. A Testület azonban ezzel a kiterjesztő értelmezéssel nem értett egyet – eszerint akár az előállítottak cipőjét is minden esetben el lehetne venni –, és megállapította a panaszosok tulajdonhoz való alapvető jogának sérelmét. Az országos rendőrfőkapitány azonban az erre irányuló panaszokat a 29000/105/1038/17/2009. RP. sz. határozatával – éppen abban a panaszügyben, ahol a panaszos értékesebb mobiltelefonja az elvétel közben el is törött – elutasította. Indokolása szerint: „Bár a mobiltelefon a Panasztestület véleménye szerint elméletileg nem alkalmasabb támadás elkövetésére egy cipőnél, de a gyakorlatban szolgálatot teljesítő rendőrök álláspontja szerint igen. Kézben tartva egyrészt fizikailag növelheti az ütés vagy dobás erejét, másrészt napjainkban a mobiltelefonhoz megtévesztően hasonló külsejű elektromos sokkolók[!] is az állampolgárok birtokába kerülhetnek.”

A 389/2010. (VIII. 4.) sz. és a 493/2010. (XII. 1.) sz. állásfoglalásokban súlyosan sértőnek minősítette a Testület az átvizsgálásokat. Ezek voltak azok az ügyek, amelyek panaszosa egy olyan szórakozóhely üzemeltetője volt, amelyre a rendőrség nagy erőkkel vonult ki ellenőrzést tartani, mivel ott a gyanú szerint több személy is különböző kábítószerekkel kapcsolatos bűncselekményeket követett el. Kábítószer-gyanús, illetve azok fogyasztásához használatos tárgyakat talált is a rendőrség a helyszínen. A rendőrök azonban a panaszost, és a szórakozóhelyen tartózkodó valamennyi személyt a mellékhelyiségben meztelenre vetkőztetve vizsgálták át. Márpedig ezt az Rtv. szerinti ruházatátvizsgálás szabályai nem teszik lehetővé, ahogy arra a Testület már korábban is, pl. a 155/2009. (VI. 3.) sz. állásfoglalásában felhívta a figyelmet. Ilyen jellegű átvizsgálásra csak a fogvatartottak indokolt esetben történő megmozgatásának szabályai adtak volna jogalapot (más, átmeneti lehetőség a két intézkedés között nincsen), de a konkrét ügyben nem erről volt szó, és a rendőrség sem erre hivatkozott intézkedése jogalapjaként. Korábban az országos rendőrfőkapitány már megállapította olyan panaszügyekben, ahol az átvizsgálás meztelenre vetkőztetéssel történt, hogy valóban nincs más átmeneti intézkedés a ruházatátvizsgálás és a motozás között, és a meztelen test szemrevételezéssel való ellenőrzése csak motozásnak minősülhet (ha az intézkedés alá vont testüregéit nem is vizsgálják át), hiszen a ruházatátvizsgálásnál mindenképpen többet jelent; ezért ha ilyen módon foganatosítják a ruházatátvizsgálást, az jogellenes, és súlyosan sérti az intézkedés alá vontak emberi méltóságához való alapvető jogát, valamint beleütközik a megalázó elbánás alkotmányos tilalmába is.

Ennek ellenére jelen ügyekben az országos rendőrfőkapitány a korábbi álláspont ellenkezőjét tette magáévá, és olyan határozatot hozott (29000-105/786-10/2010. RP. sz., kelt 2010. október 27-én), amely – a panasznak részben helyt adott, részben azt elutasította, részben az eljárást megszüntette, de

– e tekintetben elutasította a panaszt, arra hivatkozva, hogy „kétséget kizáróan megállapítható, hogy a panaszolt esetben nem motozásra került sor, hanem ruházatátvizsgálásra. A panaszos és a többi jelenlévő személy testének átkutatására nem került sor, a fenti esemény nem befogadás közben történt, így a rendőrségi fogdák rendjéről szóló 19/1995. (XII. 13.) sz. BM rendelet alkalmazásának sincs helye. Az intézkedés szeméremsértő sem lehetett, ugyanis (...) a különböző nemű vendégeket a ruházatátvizsgálás során elkülönítették egymástól, valamint átvizsgálásukat velük azonos nemű rendőrök végezték.” A Testület e tekintetben fenntartja az állásfoglalásában kialakított megállapításait.

c) Kérdés, felvilágosítás-kérés, feltartóztatás

Az Rtv. 32. §-a szerint a rendőr feladatának ellátása során bárkihez kérdést intézhet, felvilágosítást kérhet, ha alaposan feltehető, hogy a megkérdezett olyan közlést tehet, amely a rendőri feladatok teljesítéséhez szükséges. A felvilágosítás kérésének idejére a kérdezett személy feltartóztatható. A feltartóztatás fogalmát a Szolgálati Szabályzat 41. §-a definiálja.

Ezt a kérdéskört érintette a Testület a 61/2008. (VIII. 18.) sz. állásfoglalásban, amelynek tényállása szerint a panaszossal szemben egy demonstráción intézkedtek a rendőrök, amit a panaszos már az intézkedés közben is kifogásolt (de eleget tett az intézkedéseknek), és megjegyzéseket is tett a rendőrökre. Ekkor az egyik rendőr megragadta a már távozóban lévő panaszos karját, megfordította, és fenyegetően arra szólította fel őt, hogy ismétlje meg a korábban elmondottakat, amelyeket a rádió beszédváltó gombjának nyomva tartásával kívánt rögzíteni. A panaszos nem volt hajlandó megismételni az inkriminált mondatot. Ezt felismerve a rendőr a panaszost a helyszín elhagyására szólította fel, és tájékoztatta panasztételi lehetőségéről. A rendőr ezt a cselekményt feltartóztatásnak minősítette jelentésében, de a Testület vizsgálata során arra jutott, hogy a megragadás, megfogvatartás testi kényszernek minősíthető, és mint ilyen, jogalap nélkül történt, ezért sértette a panaszos emberi méltóságához való alapvető jogát és személyi szabadságát. A konkrét esetben sérült a panaszos tisztességes eljáráshoz való alapvető joga is, mivel a kényszerítő eszköz-alkalmazásról rendőri jelentés és parancsnoki kivizsgálás nem készült. Mindezen feltárt hiányosságok miatt ebben az ügyben az országos rendőrfőkapitány is helyt adott a panasznak, a Testület állásfoglalásával egybehangzóan.

A felvilágosítás-kérés került a vizsgálat középpontjába a 237/2009. (VIII. 5.) sz. állásfoglalásban is. Itt a panaszos azt sérelmezte, hogy a vele haragos viszonyban lévő felesége hívására megjelentek nála a rendőrök, és kiskorú gyermekét kérdezték ki azt tisztázandó, hogy történt-e valamilyen jogsértő cselekmény. Az Rtv. 32. §-ának második mondata úgy szól, hogy: „Akitől a rendőr felvilágosítást kér – ha jogszabály másként nem rendelkezik – az általa ismert tényekkel, adatokkal kapcsolatos válaszadást nem tagadhatja meg.” Itt a „ha jogszabály másként nem rendelkezik” közbevetés volt vitás, de az Rtv. vonatkozó Részletes Indokolása segítette eligazodni, mert aszerint pl. a Be. vonatkozó garanciális előírásai ezen esetekre, vagyis a felvilágosítás-kérésre is irányadóak. Ez alapján pedig akkor járt volna el jogszerűen a rendőr, ha a kiskorú kikérdezését mellözi, és az egyébként jelenlévő törvényes képviselője elmondásaira hagyatkozik, de legalább is annyit a gyermek tudomására hoz, hogy nem kell a hozzátartozójára terhelő nyilatkozatot tennie. Mivel ilyen nyilatkozatot végül a gyermek nem is tett, ezért a panaszos (a gyermek édesapja) tisztességes eljáráshoz való alapvető jogának csak csekély mértékű sérelmét állapította meg a Testület. Emellett ugyanakkor a Testület, hasonló helyzetek elkerülése érdekében, javaslatot tett a jogalkotónak, hogy az Rtv. ezen szakaszát pontosítsa, és a „ha jogszabály másként nem rendelkezik” közbevetést részletesen fejtsse ki, hogy az intézkedő rendőr számára is világos és egyértelmű legyen, kiktől lehet vagy nem lehet, és milyen tartalmú, mire vonatkozó felvilágosítást kérni, illetve pontosan milyen felsorolható esetekben van lehetőség a válaszadás megtagadására. A Testület javaslata ellenére a rendelkezést a jogalkotó nem pontosította.

Ezen javaslatát a Testület megismételte a 458/2009. (XII. 16.) sz. állásfoglalásában is. Ebben az állásfoglalásban egyébként a Testület, a törvényhelyet értelmezve, rámutatott arra is, hogy e rendelkezés célja az, hogy a rendőr a feladataival összefüggő információkat megismerhesse. Ebbe a körbe tartozhat

az is, amikor a rendőr – akár okmányok, igazolványok valódisága, akár bizonyos, az intézkedés alá vontnál lévő dolgok jogszerű eredete kapcsán – az intézkedés közben ellenőrző kérdéseket tesz fel az intézkedés alá vontnak. Ez nem jelent alapjogsérelmet.

A 363/2010. (VII. 7.) sz. állásfoglalásában nem önmagában, hanem az Rtv. 2. §-ában foglalt rendelkezéssel szoros összefüggésben vonta vizsgálatai körébe a Testület a jelen pontban vizsgált törvényi rendelkezés érvényesítését azon panaszos ügyében, aki azt sérelmezte, hogy az egyik intézkedő rendőr kérdéseket tett fel gyermekének körözés alatt álló édesapja hollétével kapcsolatban. A normaszöveg szerint, ha jogszabály másként nem rendelkezik, az, akitől a rendőr felvilágosítást kér, az általa ismert tényekkel, adatokkal kapcsolatos válaszadást nem tagadhatja meg. Bár a hivatkozott jogszabályhely nem tartalmaz speciális rendelkezést a gyermekekkel kapcsolatos eljárásról, a Testület szerint egyértelműen levezethető, hogy egy hatéves gyermeknek jogszerűen nem tehető fel olyan kérdés, amelynek megválaszolása a szülőjére nézve hátrányos következményekkel járhat. Az Rtv. 2 § (1) bekezdése kimondja, hogy a rendőrség tiszteletben tartja és védelmezi az emberi méltóságot, valamint óvja az ember jogait. A Testület a gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt, Magyarország vonatkozásában az 1991. évi LXIV. törvénnyel kihirdetett egyezmény 3. cikkére figyelemmel, és megvizsgálva a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény tanúvallomás tételére vonatkozó rendelkezéseit, arra a megállapításra jutott, hogy a panaszos kiskorú gyermekét az apja hollétéről kérdező rendőr eljárása az Rtv. 2. § (1) bekezdésébe ütközött, és sértette a panaszos gyermekének tisztességes eljáráshoz való jogát.

d) Elfogás

Az elfogásról és az elfogott személy hatóság elé állításáról mint rendőri intézkedésről, valamint ennek lehetséges indokairól és jogalapjáról az Rtv. 33. §-ának (1) bekezdése szól.

Ezt a témát vizsgálta a Testület a 130/2008. (XI. 5.) sz. állásfoglalásában, amelynek alapjául szolgáló panaszügyben a panaszost azért fogták el a rendőrök, mert a 2008. július 5-ei demonstráción több követ és tojást is dobott a rendőrök és a rendőrségi szolgálati járművek felé. Csomagjának átvizsgálása során elő is került a hátizsákjából 30 db tojás, illetve nagyobb mennyiségű aszfaltdarab, ezért elfogásának és az illetékes hatóság elé állításának jogalapja nem volt vitatható. A panaszos ellen hivatalos személy elleni erőszak alapos gyanúja miatt indult büntetőeljárás.

Nem találta jogszerűnek ugyanakkor a Testület a 190/2009. (VI. 24.) sz. állásfoglalásában annak a panaszosnak az elfogását, aki a 2009. március 15-ei események során az egyik rendezvény helyszínén sálat viselt. Az esetről készült videofelvételt megtekintve egyértelmű volt, hogy sem a váratlanul felállított rendőrsorfallal előtt többedmagával várakozó panaszos, sem a körülötte lévő személyek semmilyen agresszív jellegű magatartást nem tanúsítottak, csak néhány személy – nem a panaszos – adott hangot felháborodásának azzal kapcsolatban, hogy nem tud továbbhaladni, de tettelegesség sehol nem volt észrevehető, és több személy is viselt sálat. Ez a sálviselés a rendőrség álláspontja szerint megvalósította a Btk. 229. §-ának (1) bekezdésébe ütköző hivatalos személy elleni erőszak büntetvényének előkészületét, és így a panaszost, mint szándékos bűncselekmény elkövetésén tetten ért személyt fogták el és állították elő a BRFK Gyorskocsi utcai fogdájára több órás időtartamra, melynek során ő is átesett a már említett emberi méltóságot sértő, megalázó meztelenre vetkőztetésen és testrészei különböző pózokban történő nézegetésén.

A Testület a történekről készült dokumentumokat, videofelvételt, illetve az előkészületi magatartásokat elemezve határozottan rámutatott arra, hogy a konkrét esetben nem volt olyan mozzanat, amely a csoport békés jellegének elvesztésére utalhatott volna. A sálviselés pedig önmagában, ha ahhoz semmilyen más minősítő, erőszakos vagy agresszív jellegre utaló mozdulat, megnyilvánulás, körülmény nem kapcsolódik, nem alapozza meg az előállításához szükséges gyanút, ezért nem szolgáltatott ilyen súlyosan alapjog korlátozó intézkedések és kényszerítő eszköz-alkalmazások alapjául – pusztán azért, mert egyes emberek általánosságban arcukat eltakarva erőszakos cselekedeteket követhetnek el. A videofelvételből ráadásul az is tisztán kitűnt, hogy a panaszost előzetesen nem figyelmeztették arra, hogy sálviselése jogszerűtlen volna, a sál levételét – amellyel a panaszos intézkedés közben megpróbálkozott

– nem is tették lehetővé számára, hanem teljesen váratlanul és önkényesen (mert körülötte mások is viseltek sálát, akik ráadásul nemcsak egyhelyben álltak) léptek fel vele szemben. A Testület ezért megállapította a panaszos tisztességes eljáráshoz való alapvető jogának, valamint személyi szabadságának és gyülekezési szabadságának súlyos sérelmét. Az országos rendőrfőkapitány a már említett 105/360-5/2009. RP. sz. határozatával a panaszt elutasította, mert véleménye szerint „megalapozatlan az a felfogás, miszerint a sál viselése önmagában – agresszivitásra utaló kijelentés, mozdulat hiányában – nem vélelmezhető előkészületi magatartásnak, és így nem volna büntetendő cselekmény.” Ráadásul a panaszos, „amint észlelte, hogy a rendőrök a sorfal mögül előlépve felé indultak – tudva, hogy a sál arcon viselése a rendezvényen nem megengedett –, elfogása pillanatában azt arca elől levette”, ami szintén azt mutatja az országos rendőrfőkapitány szerint, hogy az elfogás teljességgel jogszerű és indokolt volt.

Szintén az elfogás kérdésköre került a középpontba a Testület 365/2010. (VIII. 4.) sz. állásfoglalásában. A hivatkozott ügy tényállása szerint a panaszost egy érdekvédelmi szövetség demonstrációjáról – melynek során festékszóróval figyelemhívásként egy feliratot festettek fel egy épület falára – állította elő a rendőrség. A rendőrség a panaszos előállítását jogalapjaként az 33. §-a (1) bekezdésének a) pontját jelölte meg. A Testület úgy ítélte meg, hogy a rendőrség a megfelelő jogalap birtokában döntött a panaszos előállításáról. Szükségesnek tartotta megjegyezni azt is, hogy állásfoglalása kialakításakor nem bocsátkozott a tettenérés fogalmának jogelméleti értelmezésébe, annak elméleti és gyakorlati értelmezésétől eltekintett. Dr. Kádár András Kristóf testületi tag az ügghöz részleges különvéleményt írt. Különvéleményében egyetértett a Testület azon megállapításával, hogy az előállítás időtartamának aránytalansága és jogszerűtlen meghosszabbítása következtében sérült a panaszos személyi szabadsághoz és tisztességes eljáráshoz való alapvető joga. Azonban úgy gondolta, hogy az előállításnak nem csak a tartama, hanem a jogalapja sem volt megfelelő, mivel a tettenérés az elkövetés és az elfogás között a történések folyamatosságát feltételezi, ami a kérdéses ügyben nem volt megállapítható, ezért nem értett egyet a Testület azon megállapításával, amely szerint „a rendőrség a megfelelő jogalap birtokában döntött a panaszos előállításáról”. Nem tartotta elfogadhatónak azt sem, hogy a Testület az „állásfoglalása kialakításakor nem bocsátkozott a tettenérés fogalmának jogelméleti értelmezésébe, annak elméleti és gyakorlati értelmezésétől eltekintett”, mivel úgy ítélte meg, hogy e fogalmi tisztázás nélkül a kérdéses panasz sem bírálható el megfelelően.

e) Előállítás okai és körülményei

Az előállítás lehetséges okait az Rtv. 33. § (2) bekezdése tartalmazza. Ezek tekintetében a Szolgálati Szabályzat 43–47. §-ai további részletszabályokat is meghatároznak. Az előállítással – az Rtv. 33. § (3) bekezdése szerint – a személyi szabadságot csak a szükséges ideig, de legfeljebb 8 órán át lehet korlátozni. Ha az előállítás célja ennyi idő alatt nem valósul meg, indokolt esetben ezt az időtartamot a rendőri szerv vezetője egy alkalommal, 4 órával meghosszabbíthatja. A Testület szinte minden ügyben – arra irányuló kérelem alapján – vizsgálta az előállítás okai mellett annak időtartamát, és egyéb körülményeit is.

A vizsgált ügyek közül először a Clark Ádám téri, 2008. április 11-ei tüntetésekkel kapcsolatos állásfoglalások – 30/2008. (VII. 9.) sz., 33/2008. (VII. 9.) sz., 42/2008. (VII. 16.) sz., 43/2008. (VII. 16.) sz., 45/2008. (VII. 16.) sz. és 47/2008. (VII. 16.) sz. állásfoglalások – foglalkoztak az előállítás kérdésével. Ezekben az ügyekben az előállítások indoka legtöbbször a jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség szabálysértésének az elkövetése volt, ami a konkrét esetben abban a passzív magatartásban merült ki, hogy a panaszosok a rendezvény helyszínének az elhagyására történő felszólítás után, de még a terület teljes rendőrségi körbezárása előtt nem tudtak elég gyorsan távozni a rendezvényről, a számukra hagyott meglehetősen rövid (néhány perces) időtartam alatt. Emiatt, illetve mivel a Testület az oszlatás során is több szabálytalanságot állapított meg, az előállítások ezekben az esetekben súlyosan sértették a panaszosok személyi szabadságát, tisztességes eljáráshoz való alapvető jogát, valamint – mivel a jogorvoslati lehetőségekről nem kaptak minden esetben megfelelő tájékoztatást – a résztvevők egy csoportjának a jogorvoslatihoz való joga is sérült. A Testület azt is megjegyezte, hogy ezen egyébként is

megkérdőjelezhető szabálysértések miatt nem volt indokolt a rendezvényen résztvevők tömeges megbilincselése és előállítás, ugyanis személyazonosító adataik megállapítása után velük szemben a szükséges szabálysértési feljelentések megtétele megfelelő, a cél elérésére alkalmas intézkedés lehetett volna. Emiatt az ilyen indokokból fogatosított előállítások megsértették az arányosság követelményét.

Ezekben az ügyekben az előállítás időtartama a 8 órát ugyan nem haladta meg, de nem is sokkal volt kevesebb. Az előállítások időtartama több esetben meghaladta a 6 órát, néhány panaszost pedig majd 8 órán keresztül tartottak fogva. Ezen időszak alatt a panaszosok elmondásai alapján velük szemben érdemi eljárási cselekményeket nem fogatosítottak, ez a tényező pedig ismételt felveti az arányosság követelményének a sérelmét. Ezekben az ügyekben az országos rendőrfőkapitány nem értett egyet a Testület állásfoglalásaival, és a panaszokat elutasította.¹²

Az előállítás jogszerű és arányos alkalmazására példaként szolgálhat viszont a 458/2009. (XII. 16.) sz. állásfoglalás. Ebben az ügyben a panaszosnál egy 12 cm pengehosszúságú törkést találtak a rendőrök, amely álláspontjuk szerint a közbiztonságra különösen veszélyes eszközökről szóló 175/2003. (X. 28.) Korm. rendelet mellékletében felsorolt, tilalmazott tárgynak minősülhetett. Ezért a panaszost az Rtv. 33. § (2) bekezdés f) pontjának utolsó fordulata alapján („akitől tárgyi bizonyítási eszközt kell megszerezni, vagy elkobzás alá eső dolgot kell visszatartani”) előállították az egyébként néhány percnyi távolságra lévő rendőrkapitányságra. A Testület abban nem foglalhat állást, hogy a panaszos valóban elkövetett-e szabálysértést azzal, hogy ilyen tárgyat tartott magánál, azt azonban meg lehetett állapítani, hogy az előállítás időtartama – amely még egy órát sem tett ki az intézkedések megkezdésétől számítva – csak a panaszos jegyzőkönyvi meghallgatásának idejére szorítkozott, utána öt szabadították. Ezért a Testület az előállítást kellő joggal bírónak és arányosnak minősítette, amely így alapjogsérelmet nem okozott.

A Testület szükségesnek tarja itt rögzíteni az előállítás jogszerűsége vizsgálatához a következőket. A Rtv. 33. § (1) bekezdésének a) pontja szerint: „A rendőr további intézkedés megtétele céljából elfogja és az illetékes hatóság elé állítja azt, akit szándékos bűncselekmény elkövetésén tetten értek”, a (2) bekezdés b) és f) pontja szerint pedig „A rendőr a hatóság vagy az illetékes szerv elé állíthatja azt, aki bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható; (...) aki a szabálysértést az abbahagyásra irányuló felszólítás után is folytatja, illetőleg akivel szemben az eljárás azonnal lefolytatható, továbbá akitől tárgyi bizonyítási eszközt kell megszerezni, vagy elkobzás alá eső dolgot kell visszatartani.” [A (2) bekezdés szerinti előállítási okok tehát opcionálisak: „elé állíthatja”; vagyis ezen esetekben az előállítás nem kötelező, ha a rendőr mégis a személyi szabadság elvonása mellett dönt, meg kell tudni indokolnia, hogy ezt miért tette.]

Az idézett törvényhelyek esetében az előállítás jogalapja bűncselekmény vagy szabálysértés, illetve ezek gyanúja vagy folytatása. Annak megállapítása, hogy bűncselekmény vagy szabálysértés valóban megvalósult-e, nem tartozik a Testület hatáskörébe, erről a szabálysértési hatóság, illetve a bíróság jogosult dönteni. Mégis, ezen esetekben a Testületnek vizsgálnia kell azt, hogy az előállítás jogszerűen, megfelelő joggal történt-e, okozott-e alapjogsérelmet, hiszen amennyiben a bűncselekmény vagy szabálysértés minimális gyanúja sem merül fel egy konkrét esetben, úgy az arra alapított előállítás sem lehet jogszerű. A kérdés nem kerülhető meg, ezért a Testület gyakorlatában következetesen igyekszik kettéválasztani a problémát: nem foglal állást abban, hogy megtörtént-e a szabálysértés vagy a bűncselekmény, viszont az intézkedés jogszerűségének megítéléséhez állást kell foglalnia arról, hogy az intézkedés fogatosításához minimálisan szükséges mértékű gyanú fennállt-e.

Fontos említést tenni arról, hogy a 2009-es évben az előállítással kapcsolatos legsúlyosabb visszasságokat a Testület a már többször is idézett, 2009. március 15-ei eseményekhez kapcsolódó panaszbeadványok alapján állapította meg [pl. a 155/2009. (VI. 3.) sz., a 177/2009. (VI. 17.) sz., a 190/2009. (VI. 24.) sz., a 273/2009. (IX. 16.), és a 275/2009. (IX. 16.) sz.–276/2009. (IX. 16.) sz. állásfoglalások].

Jogszerűtlennek minősítette a Testület annak a panaszosnak az előállítását, akit 2009. március 15-én a Kossuth téren tartott rendezvényen azért vontak intézkedés alá, mert a miniszterelnök távozását kö-

¹² Ezen ügyekben dr. Juhász Imre különvéleménnyel élt, mivel további alapjogsérelmet látott megállapíthatónak. Ld. bőv.: II. 3. Kényszerítő eszközök használata f) pont

vetelte. A Testület megállapította, hogy a panaszolt eseménysor állami rendezvényhez, a Magyar Köztársaság lobogójának ünnepélyes felvonásához és a Kossuth-emlékmű koszorúzásához kapcsolódott. Önmagában abból a tényből, hogy a közterületet az ünnepség szervezője, a Miniszterelnöki Hivatal nem Gytv. szerinti bejelentés, hanem közterület-foglalási engedély alapján használta, megállapítható volt, hogy a panaszolt eseménysor idején a Kossuth téren nem a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvény zajlott. Míg egy, a Gytv. szerint bejelentett rendezvény esetén nyilvánvaló, hogy az állami intézményvédelmi kötelezettség keretében a bejelentő által megjeleníteni kívánt véleménynek kell valamiféle elsőbbséget nyújtani, védelmet biztosítani, addig egy állami rendezvényhez ilyen módon kapcsolódó véleménynyilvánítások esetében se a kormánnyal egyetértő, se az azt bíráló nézeteknek nincs primátusa, az állami szervek mindkétféle vélemény kinyilvánítását kötelesek biztosítani.

A konkrét ügyre vetítve ez azt jelentette, hogy a panaszos nem zavarta jobban a véleménynyilvánításban a – kormánnyal szimpatizáló – körülötte állókat, mint azok őt, sőt kimondható volt, hogy míg a panaszos mindvégig megmaradt a verbalitás szintjén, addig a körülötte állók sokkal drasztikusabb módon avatkoztak az ő véleménynyilvánítási szabadságába. Mivel pedig a Kossuth téren nem volt a Gytv. szerinti rendezvény, az ellentétes vélemények között pedig nem volt olyan, amelynek a másikkal szemben bármilyen körülmény alapján többlet-védelmet élvezett volna, fogalmilag kizárt volt, hogy a panaszos elkövethette volna a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (a továbbiakban: Szabálysértési törvény) 152/A. §-ában meghatározott szabálysértést, az egyesülési, a gyülekezési szabadság, valamint a választási gyűlésen való részvétel jogának megsértését (amely szerint, aki más gyülekezési jogának gyakorlásában jogtalanul akadályoz, százezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható). Mivel pedig fogalmilag kizárt volt a kérdéses szabálysértés elkövetése, ezért nem lehetett jogszerű a panaszos előállítása sem a szabálysértés felszólítás ellenére való folytatására hivatkozva.

A 155/2009. (VI. 3.) sz. állásfoglalásban a Testület azt is vizsgálta, hogy a panaszos előállításának 8 órás időtartamát további 4 órával meghosszabbították [Rtv. 33. § (3) bekezdés]. Ezzel kapcsolatban a Testület több fontos megállapítást tett. Egyrészt felhívta a figyelmet arra, hogy az Rtv. 33. §-ának (3) bekezdése alapján eleve csak akkor lehet jogszerű és indokolt az előállítás időtartamának meghosszabbítása, ha az egyébként rendelkezésre álló 8 óra alatt az előállítás célja [amit egyébként közölni kell az előállítással – Rtv. 20. § (2) bekezdés] nem valósult meg, vagyis jellemzően további eljárási cselekményeket kell foganatosítani az ügyben, amelyekhez feltétlenül szükséges a panaszos jelenléte is. Kellő alapot jelent pl. az orvosi vizsgálat, meghallgatás, indokolt esetben a határozatok helybeni meghozatala, de nem indokolt a hosszabbítás, ha pl. csak kevéssel a 8 óra letelte előtt kezdenek el foglalkozni az előállított ügyével, és az ezért nem fér bele a 8 órába, vagy ha olyan eljárási cselekményeket „váratnak meg” vele, amelyekhez az ő jelenléte nem szükséges, vagy nem muszáj azokat azonnal megtenni, mert pl. későbbi idézéssel, vagy iratok kipostázásával később is elvégezhetők. Ez egyébként összhangban van az Rtv. 15. §-ának (1) bekezdésében foglalt arányosság általános követelményével, amely minden intézkedésre, így az előállításra is vonatkozik, és az Rtv. 18. § (3) bekezdésével is, amely a fogvatartottak jogait csak a feltétlenül szükséges mértékben engedi korlátozni.

Másrészt határozottan rögzítette a Testület, hogy „ahhoz, hogy az időtartam meghosszabbítása hatályosuljon is, azt – lehetőleg dokumentált módon – közölni kell az előállítással, mégpedig a 8 órás időtartam letelte előtt. Ha ugyanis ezt követően hozzák meg a határozatot, vagy azt időben meghozzák, csak éppen az érintettnek nem hozzák a tudomására, akkor a 8 órás törvényi határidő leteltétől egészen addig, amíg az előállított tudomást nem szerez előállítására idejének meghosszabbításáról, a fogvatartás jogtalannak minősül. Alapvető jogelvek szerint sem várható el ugyanis az előállított személytől, hogy egy olyan kötelező előírásnak (adott esetben a hosszabbításról szóló határozatnak) megfelelően viselkedjék, amelyet neki nem hoznak a tudomására. A 8 órán túli előállítás tehát fogalmilag csak akkor lehet jogszerű, ha a meghosszabbításról szóló határozatot még a 8 óra letelte előtt megismertették az előállítással.”

Az tehát mindenképpen jogszerűtlen, ha a 9–10 óra hosszúságú előállítás végén mutatják meg a rendőrök az intézkedés alá vont személynek azt az iratot – a többi dokumentummal és igazolással együtt –, amelyből kiderül, hogy időközben az ő előállítását meghosszabbították. Mivel alappal feltehető volt,

hogy a vizsgált ügyben is ez történt, a Testület megállapította a panaszos személyi szabadságának és tisztességes eljáráshoz való alapvető jogának súlyos sérelmét. A Testület megjegyzi azt is, hogy a tisztességes eljáráshoz való alapvető jog és a panaszjog megfelelő érvényesülése szempontjából azt tartaná a jogszabályok szerint legmegfelelőbb eljárásnak, ha nemcsak az előállítás végén az előállítottak átadandó igazoláson, hanem külön – amennyiben hosszabbítás történik – a hosszabbítást elrendelő határozaton is feltüntetné a rendőrség a Testülethez fordulás [valamint az Rtv. 92. §-ának (2) bekezdése szerinti panasz] lehetőségét. Ezzel az érintettek számára is jobban elkülönülne, és érthetőbbé válna, hogy előállításuk során személyi szabadságuknak egy többlet-korlátozását jelenti a hosszabbítás, és az előállítást meghosszabbító rendőri döntés, annak indokoltsága, valamint az emiatt még fogvatartásban eltöltött idő külön – az előállítás vizsgálható jogszerűségén és arányosságán kívül is – okozhat alapjogsérelmet; ahogy egyébként eddig a Testület megítélése szerint kivétel nélkül a legtöbb ügyben okozott is.

A fenti módon hívta fel a figyelmet az előállítás meghosszabbításával kapcsolatos elvárásokra a Testület a 349/2010. (VI. 30.) sz. állásfoglalásában, amelyben úgy ítélte meg, hogy a panaszosnak a HÉV megálló kerékpártárolójában tanúsított magatartása miatt, illetve korábbi bűncselekmény elkövetése során rögzített személyleírással való egyezősége, a nála talált szerszámok és a lopás elkövetésének beismerése miatt történt elfogása és előállítása jogszerű és indokolt volt. Ellenben az előállítás időtartama (közel 12 óra) aránytalanul hosszú volt, amely idő alatt a panaszos kérése ellenére élelmezést nem kapott, igazolást a részére nem állítottak ki és panaszjogáról nem tájékoztatták. A Testület megítélése szerint a panaszos előállításához, a rendőrkapitányságra történő befogadásához, a megfürdetéséhez, majd pedig a panaszos személyét érintő eljárási cselekmény lefolytatásához (gyanúsított kihallgatásához) előállításának már a 8 órás időtartama is szükségtelen volt. Az előállítás határidejének 4 órával történő meghosszabbítása pedig csak a rendőrök által utólag készített jelentésekből vált ismertté, mivel arról határozat nem készült, az elfogás végrehajtásáról készült jelentés első oldalára kézírással annyit rögzítettek, hogy „az előállítás időtartama + 4 órával meghosszabbítom” [sic]. A feljegyzés mellett sem dátum, sem aláírás nem szerepel.

A 2009. július 4-ei, Budapesten, az V. kerület Erzsébet téren tartott rendezvényel kapcsolatos nagy számú panaszügyben a Testület az előállítások időtartamával kapcsolatosan szinte minden esetben megállapította annak jogsértő voltát, hiszen az előállítások gyakran a 10 órát is meghaladták anélkül, hogy ez alatt az időtartam alatt bármilyen olyan érdemi eljárási cselekményt végzett volna a rendőrség (pl. a panaszosok meghallgatása szabálysértési ügyekkel kapcsolatban stb.), amelyhez a panaszosok jelenléte nélkülözhetetlen lett volna. Gyakran probléma volt az előállítások időtartamának meghosszabbítása is, illetve az, hogy ezt formálisan nem tette meg a rendőrség. Az előállítások időtartama miatt ezért több esetben is megállapította a Testület a személyi szabadság súlyos sérelmét. A 2009. július 4-ei rendezvények kapcsán kialakult testületi álláspontot nem osztotta dr. Juhász Imre és Fráterné dr. Ferenczy Nóra, akik azonban egyetértettek a Testület azon elvi jellegű megállapításával, amelyet az előállítás időtartamával összefüggésben tett.

Az országos rendőrfőkapitány azonban az ilyen előállítások időtartamát kifogásoló panaszokat elutasította, pl. a 105/671-8/2009. RP. sz., illetve a 105/678-8/2009. RP. sz., 2010. április 27-én kelt határozataiban kifejtett azon indoklás alapján, amely szerint: „A zsúfoltság miatti többletfeladatokat tekintetbe véve [...], alaptalan az előállítási időtartam sérelmezése. A bírói jogalkalmazási gyakorlat egyes ügyekben (Fővárosi Bíróság 2.K. 32.593/2007/8. sz. ügy) szintén arra az álláspontra helyezkedett, hogy ha az előállítás a rendőrség túlterheltsége miatt hosszabb ideig, de a törvényes időtartamot meg nem haladó ideig tart, az előállítás nem veszti el jogszerűségét. Ezt igazolja a törvényi szabályozás is, amely úgy rendelkezik, hogy az előállítás »a szükséges ideig...« tarthat. A szükséges idő ez esetben nyilvánvalóan az előállítás során elvégzendő feladatokhoz szükséges időt jelenti. Nem lehet a szükséges és elégséges időt meghatározni az elkövetett cselekmény tárgyi súlya alapján, mivel akár csekély tárgyi súlyú a cselekmény, akár nem, az azzal kapcsolatos feladatokat a rendőr köteles elvégezni, ehhez pedig alkalmanként objektív okokból (egy fogdába egyszerre több mint száz ember néhány órán belüli előállítása miatt) a normál munkamenethez képest jelentősen több időre is szükség lehet. Még akkor is, ha a panaszos meghallgatására nem került sor, hanem erre később tett intézkedést a hatóság.”

Az országos rendőrfőkapitány ezen levezetésével kapcsolatban ugyanakkor megjegyezhető, hogy egyrészt teljesen ellentmond saját korábbi álláspontjának, amelyben – szintén bírósági joggyakorlattal alátámasztható módon – leszögezte, hogy a hatóság belső munkaszervezési nehézségei, kapacitásának hiányosságai nem vezethetnek az intézkedés alá vont személyek hátrányosabb helyzetbe kerüléséhez, alapvető jogaik nagyobb mértékű korlátozásához. Másrészt pedig – amellet, hogy egyáltalán nem reagál az előállítás meghosszabbításának körülményeivel, jogszerűségével, módjával kapcsolatos aggályokra, amelyeket korábban szintén elfogadott – semmilyen magyarázatot nem ad arra, hogy ha érdemi eljárási cselekmény nem történt a panaszosok ügyében, akkor mi indokolta a gyakran 10 órát is meghaladó előállításokat, azon kívül, hogy ez alatt az időtartam alatt megkapták az előállított jogaikról szóló felvilágosítást és az előállítás időtartamáról szóló igazolást (értelmetlen az intézkedés alá vontat előállítani pusztán azért, hogy erről igazolást adjanak neki).

Az előállítások körülményei kapcsán nem egyszer válik szükségessé azon kérdés tisztázása, hogy az előállítás során az érintett személy élelmezése biztosított volt-e a rendőrkapitányság épületében. A fentebb már hivatkozott 155/2009. (VI. 3.) sz. állásfoglalásban – de több más, 2009. március 15-ei eseményekhez kapcsolódó állásfoglalásban is – vizsgált a Testület olyan panaszosi kifogásokat, amelyek szerint az előállítottak részére az élelmezés nem volt biztosítva. Az előállítottak élelmezésének jogszabályi hátterét vizsgálva a Testületnek meg kellett állapítania, hogy arra semmilyen jogszabályi előírás nem tartalmaz rendelkezést, mindössze egy 2006. május 26-án kelt, az országos rendőrfőkapitány helyettese által írt körlevél melléklete érinti a témát. Ez annyit mond ki, hogy az élelmezés szempontjából (is) az előállítás időtartamát a rendőri intézkedés kezdetétől kell számítani, az élelem biztosításáért felelős személyt minden helyi vezetőnek ki kell jelölnie, célszerű az étel átadását-átvételét írásban dokumentálni, az előállítottakat a részükre kiadandó tájékoztatóban az étkezési lehetőségről értesíteni kell, és ezt aláírásukkal is el kell láttatni, és „az előállított jogosult rá, hogy öt órát meghaladó fogvatartás esetén élelmet kérjen”.

A Testület amiatt, mert a témakörre csak az említett körlevél melléklete vonatkozik, jogszabályi előírások nem, megállapította, hogy nem egyeztethető össze a jogbiztonság alkotmányos követelményével ez az állapot, és jelezte a jogalkotónak, hogy haladéktalan rendezésre szorul az előállítottak helyzete ezen aspektusból is. Emellett követelményül szabta az étkeztetéssel kapcsolatban, hogy az előállítottakat ilyen igényeikről dokumentált módon kérdezzék meg. Tehát mind az élelmezési lehetőségről való tájékoztatás, mind az előállított étkezési szándékáról való nyilatkoztatás, mind pedig a neki konkrétan átadott vagy át nem adott étel, és az átadás időpontja is precíz dokumentációt igényel, hogy a későbbiekben – akár panasz-eljárás keretei között – ezek megtörténte kétséget kizáró módon megállapítható legyen. Mivel a vizsgált ügyben a panaszos előállításának ideje az öt órának közel a duplája volt, és ezalatt nagy bizonyossággal állítható, hogy meg sem kérdezték tőle, hogy igényt tart-e élelemre, ezért a Testület megállapította a panaszos emberi méltóságához és tisztességes eljáráshoz való alapvető jogai súlyos megsértését. Az országos rendőrfőkapitány határozatában (12212/10/2009. RP.) a Testület aggályait osztotta, de véleménye szerint rendelkezésre álló dokumentumok hiányában a tényállást nem lehetett tisztázni. (A Testület egyébként éppen ezért, vagyis már önmagában a dokumentáció teljes hiányaért és a visszakereshetőség ellehetetlenülése miatt állapította meg a tisztességes eljáráshoz való alapvető jog sérelmét.)

Számtalan esetben vizsgálta a Testület az előállítás során nyújtott megfelelő élelmezés teljesítését. Ezzel kapcsolatosan a jelen Beszámoló a II. rész 1) pont fb) alpontjában ismertette megállapításait.

f) Elővezetés

Az elővezetést az Rtv. 34. §-a szabályozza, melynek (1) bekezdése szerint a rendőr az elővezetést elrendelő határozatban vagy végzésben megjelölt személyt az abban megjelölt helyre kíséri vagy oda útba indítja.

A 301/2010. (V. 26.) sz., alapjogsérelem hiányában áttételről szóló állásfoglalás egy olyan panaszbeadvány tárgyában született, amelyben a panaszos a vele szemben folytatott büntetőeljárásban foganatosított rendőri intézkedéseket és mulasztásokat (szakértői vizsgálaton való megjelenéssel összefüggésben

az igazolási kérelem elbírálásának hiányát, az arról szóló idézések és értesítések mellőzését, a panaszos magánlakásból történt elővezetését) sérelmezte. A Testület a büntetőeljárási kérdésekkel (szakértő kirendelése, idézések és értesítések módja, idézéssel szembeni mulasztás következményei, igazolás) összefüggésben hatáskörének hiánya miatt nem folytatott érdemi eljárást. A panaszos elővezetését vizsgálva ugyanakkor megállapította, hogy arra jogszerűen és indokoltan került sor, annak hajnali időpontját – az eljárási cselekmény eredményes lefolytatása érdekében – nem találta aránytalannak. Az pedig, hogy a rendőrök – más mód nem lévén – erkélyen keresztül, az üveg betörésével jutottak be a lakásba, a Testület megítélése szerint jogszerűen korlátozta a panaszos tulajdonhoz való jogát.

g) Biztonsági intézkedés

A biztonsági intézkedésre vonatkozó szabályokat az Rtv. 37. §-a tartalmazza. Ez jogalapot teremt a rendőrnek arra, hogy ha önvészélyes állapotot, vagy személyeket, illetve anyagi javakat közvetlenül fenyegető veszélyhelyzetet kell megszüntetni, akkor megteheti az ennek érdekében haladéktalanul szükséges, feladatkörébe tartozó intézkedéseket. Ennek keretében felhatalmazása van arra, hogy gondoskodjon az önmagát vagy más veszélyeztető állapotban lévő személy orvosi vizsgálatra vagy egészségügyi intézménybe szállításáról; lehetőség szerint megakadályozza az öngyilkosságot; közterületen vagy más nyilvános helyen intézkedjen a magatehetetlen, önkívületben lévő, erősen ittas vagy bódult személy lakására vagy egészségügyi intézménybe kíséréséről; illetve lezárjon területet, vagy az oda történő belépést – illetve onnan való távozást – megakadályozza, vagy éppen távozásra kötelezzen.

Elsőként a 103/2008. (X. 8.) sz. állásfoglalás alapjaként benyújtott panaszbeadványban kérdőjelezte meg a panaszos a biztonsági intézkedés keretében fellépő rendőr magatartását. A Testület az események vonatkozásában megállapította, hogy az intézkedő rendőrnek lehetősége, sőt kötelessége volt megakadályozni a kerékpárral közlekedő panaszost abban, hogy a biztonsági intézkedéssel érintett lezárt területre – ahol a talajban második világháborús bombát találtak – belépjen, így az intézkedés (a biciklis testi kényszerrel való megállítása) a testi épséghez fűződő alapjog sérelmét nem, csupán jogszerű korlátozását valósította meg.

Szintén vizsgálta a Testület ezt az intézkedéstípust a 32/2010. (I. 27.) sz. állásfoglalásban. Ez volt az az ügy, amelyben a panaszost a rendőr előállította, mert a panaszos egy hajléktalan személy védelmére kelt, akivel szemben éppen a rendőr intézkedett. A panaszost később hivatalos személy elleni erőszak elkövetésével is meggyanúsították, a történetkor azonban az előállítás jogalapjaként a rendőrség a jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség szabálysértés elkövetését jelölte meg. Hogy mi volt az a jogszerű intézkedés, amelynek a panaszos ellenszegült, nem derült ki a Testület rendelkezésére álló dokumentumokból – ugyanis nem vele, hanem a hajléktalan személlyel szemben intézkedtek a rendőrök. Az intézkedést foganatosító rendőr itt hivatkozott a biztonsági intézkedésre, álláspontja szerint ő ezt foganatosította a hajléktalan személlyel szemben, akinek „önvészélyes állapota a személyeket, illetőleg anyagi javakat közvetlenül fenyegető veszélyhelyzetbe” sodorta, ezért az intézkedés közvetlen közelét a rendőr mintegy „lezárta”, és „nem engedte, hogy oda bárki belépjen, illetve az ott tartózkodókat távozásra kötelezte”. Véleménye szerint ebbe a „lezárt” körbe lépett be a panaszos, így ellenszegülve a biztonsági intézkedésnek. [A rendőr még a Szolgálati Szabályzat vonatkozó, pontosító rendelkezésére, a 24. § g) pontjára is hivatkozott.]

A Testület ezt a hivatkozást a rendőr részéről a biztonsági intézkedés teljes félreértésének minősítette, ugyanis nem állt fenn „közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet” (pl. baleset, bűncselekmény vagy veszélyes munkálatok helyszíne), ilyenre az intézkedő rendőr sem utalt jelentésében. A Testület véleménye szerint pedig egy hajléktalan személy igazoltatása nem fogadható el ilyen értelemben vett veszélyhelyzetnek, amely terület lezárását, vagy személyek elszállítását indokolná. „Formális értelemben terület lezárása nem is történt, hiszen ez a fogalom nem az intézkedést figyelemmel követő panaszos elküldését jelenti.” Emiatt a biztonsági intézkedés nem is lehetett az az intézkedés, amelynek a panaszos ellenszegült, és emiatt ez szabálysértésként az előállítás jogalapja lehetett volna. (Az ügy érdekessége

volt, hogy a Testület nem zárta ki, hogy más intézkedéssel szemben esetleg ellenszegülhetett a panaszos, ugyanis jogi szempontból úgy értékelte a helyzetet, hogy volt egy intézkedés – a hajléktalan személy igazoltatása –, amelyhez képest a panaszos kívülálló harmadik személy volt, ám annak ellenére, hogy az intézkedést nem vele szemben foganasították, ilyen kívülálló harmadik személyként is „ellenszegülhet” az intézkedésnek, ha pl. annak a felszólításnak nem tesz eleget, hogy hagyja el a helyszínt, mert a jelenléte akadályozza az intézkedést. Azt nem tudta a Testület megállapítani, hogy a hajléktalan személy igazoltatása jogszerű volt-e – ez kellett volna ugyanis ahhoz, hogy a „jogszerű” intézkedéssel szembeni engedetlenség szabálysértése fogalmilag megvalósulhasson –; de azt elvi élel leszögezte, hogy lehetséges olyan helyzet, amikor valaki nem a vele szemben, hanem mással szemben történő intézkedésnek szegül ellen.)

A 356/2010. (VII. 7.) sz. állásfoglalásban is felmerült a biztonsági intézkedés. Ennek az ügynek az alapját egy olyan panaszbeadvány adta, amelyben a panaszos a Budapesten, az V. kerület Szabadság téren álló – kordonokkal körbezárt és rendőrök által védett – szovjet hősi emlékmű, és az azon szemmel láthatóan közzétett sarló-kalapács jelkép miatt kért rendőri intézkedést az ott járőrszolgálatot teljesítő rendőröktől, mert véleménye szerint ez az állapot megvalósítja a Btk. 269/B. § (1) bekezdése szerinti bűncselekményt (önkénturalmi jelképek használata). A rendőrök azonban nem intézkedtek a jelkép eltávolításáról, letakarásáról, és amikor a panaszos azt mondta, hogy akkor ő maga fogja ezt megtenni, előállítását helyezték kilátásba. Itt azzal kapcsolatban állapított meg mulasztást a Testület, hogy – mivel a panaszos maga is fel kívánt lépni a jogsértő helyzet megszüntetése érdekében – a rendőrök a panaszos érdeklődése ellenére sem világosították fel őt arról, hogy az emlékmű biztonsági intézkedés keretében, az Rtv. 37. § e) pontja alapján van lezárva. Ezzel – mint minden más intézkedéssel – szemben a panaszos az Rtv. szabályai szerint panaszt tehet. A panaszjogról történő tájékoztatás-adás egyébként is az Rtv. 20. § (2) bekezdése alapján a rendőrnek törvényi kötelezettsége lett volna, ehelyett azonban csak annyit tudott a panaszossal közölni, hogy: „Ezzel kapcsolatban a BRFK sajtóhoz kérem forduljanak, erről nem tudok nyilatkozni.” A panaszról Budapest rendőrfőkapitánya hozott határozatot 01000-105-311/14/2010. P. számon, 2010. szeptember 28-án. Ebben a panaszjogról történő tájékoztatás elmaradását nem tartotta jogsértőnek, mert szerinte a panaszos már korábban tett fel írásban kérdéseket a BRFK-nak az emlékmű jogi helyzetével kapcsolatban, amelyre kapott is válaszokat, illetve közölte, hogy feljelentést fog tenni, ezért a panaszjogról történő tájékoztatás kötelezettségének elmulasztása – a BRFK véleménye szerint – nem volt jogsértő, így a panaszt Budapest főkapitánya rendőrfőkapitánya elutasította.

h) Intézkedés magánlakásban és közterületnek nem minősülő egyéb helyen

Az Rtv. 39-40. §-aira tekintettel több alkalommal vizsgálta és találta jogszerűnek a Testület a magánlakásban való intézkedést. A 31/2008. (VII. 9.) sz. állásfoglalásban leírt eset ezen intézkedés egyik mintapéldája: a rendőr a magánlakásba bebocsátás nélkül lépett be, bűncselekmény gyanúsítottjának elfogása céljából [Rtv. 39. § (1) bekezdés b) pont]. A körözött személyt sikerült is elfogni, alapjogsérelmet nem ez az intézkedés okozott – bár a ház tulajdonosa abban a téves feltevésben volt, hogy oda a rendőr csak az engedélyével léphet be –, hanem a rendőrök által alkalmazott hangnem.

A 214/2009. (VII. 8.) sz. állásfoglalással érintett ügyben az intézkedés magánlakáshoz tartozó bekerített helyen történt, ugyanakkor a panaszos és a rendőrök elmondása egybehangzott abban, hogy a panaszos ingatlanának udvarára a rendőröket a panaszos bocsátotta be, és az ott található gépkocsik ellenőrzését követően a rendőrök a helyszínről késedelem nélkül távoztak. Így egyértelmű, hogy a rendőrök belépése jogszerű volt.

Ezen intézkedés kérdésköre a 2010-es év döntéseinek viszonylatában a 2009. augusztus 22-ei szentendrei eseményekkel összefüggő panaszok kapcsán került előtérbe, amelyekben szinte kivétel nélkül minden panaszos sérelmezte azt, hogy a rendőrség egy magánterületnek minősülő részen foganasította az intézkedéseket. A Testület ezen sérelmekkel összefüggésben elsőként leszögezte, hogy a rendőri belépéssel szembeni védelem elvben megillette a panaszosokat is, akik a terület tulajdonosának engedélye

alapján használták a magánterületet. De az említett jogosítványt a rendőrség jogszerűen korlátozta, mégpedig azért, mert nem volt olyan felépítmény a telken, amely miatt a kérdéses terület magánlakásnak minősült volna. Ilyen hiányában pedig a telekre a „közterületnek nem minősülő egyéb helyre” vonatkozó szabályozást (Rtv. 40. §) kellett alkalmazni, azaz oda az általános szabályok szerint beléphetett a rendőrség, és ott intézkedhetett. Mivel pedig szabálysértés elkövetésének gyanúja merült fel az adott területen, a rendőrségnek kifejezett intézkedési kötelezettsége állt fenn és jogszerűen lépett be oda. A Testület azt is megállapította, hogy a fellépés során a rendőrség a szükségesség és arányosság követelményét betartva járt el, hiszen az adott körülmények között – figyelemmel arra is, hogy a területet járművekkel zárták el – a rendőri fellépés célját veszélyeztette volna a késedelem, illetve az, ha csak a magánterületen kívül intézkednek a rendőrök. A Testület az említett okok miatt a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét nem állapította meg.

i) Képfelvétel, hangfelvétel, kép- és hangfelvétel készítése

A felvét elkészítésre és annak garanciáira vonatkozó szabályokat az Rtv. 42. § és a 42/A. §-ai tartalmazzák. A Testület eddigi gyakorlata alapján egyértelműen megállapítható, hogy a panaszügyek kivizsgálásában minden esetben rendkívül nagy, gyakran ügydöntő segítséget jelentett az, ha a rendőri intézkedésről vagy kényszerítő eszköz-alkalmazásról rendelkezésre állt hang- vagy videofelvétel. Ez főleg a gyülekezési szabadsággal, rendezvények tartásával kapcsolatos, valamint a rendőri fellépés formai, garanciális szabályainak mellőzését kifogásoló panaszok vizsgálata során vált fontossá. Mindez ugyanakkor sajnos nem jelenti azt is, hogy teljesen aggálytalanul élt volna a rendőrség ezzel a – jellegéből adódóan elsősorban járulékos – intézkedési lehetőséggel.

Ezt az intézkedést a Testület sok esetben – talán az intézkedés jellegéből adódóan is – más intézkedéssel együtt, járulékosan vizsgálta. Erre például szolgálnak a Clark Ádám téri, 2008. április 11-ei tüntetéssel kapcsolatos állásfoglalások, valamint a 126/2008. (X. 29.) sz., a 132/2008. (XI. 5.) sz., a 151/2008. (XII. 10.) sz., a 152/2008. (XII. 10.) sz. és a 170/2008. (XII. 17.) sz. állásfoglalások. Ezen vizsgálatok során a Testület azt a gyakorlatot követte, hogy ha az alapintézkedés, amelyet a rendőrség felvételen rögzített, jogszerű volt, vagy volt a törvény által a felvét elkészítéshez megkövetelt egyéb „lényeges körülmény” [pl. 151/2008. (XII. 10.) sz. állásfoglalás], akkor általában a felvét elkészítés maga sem sértette a panaszosoknak a személyes adataik védelméhez való alapvető jogát – amennyiben a felvételek kezelésére vonatkozó garanciális rendelkezéseket a rendőrség betartotta.

Jogsértőnek találta ugyanakkor a Testület a panaszosról történt felvét elkészítést egy, a 2009. március 15-ei események kapcsán hozott állásfoglalásban [155/2009. (VI. 3.) sz.]. Az ügyben a Testület a rendőrségtől kérte a kérdéses videofelvétel megküldését; azt meg is kapta, és a megtekintés után arra jutott, hogy az érdemi intézkedés sajnos a felvételen műszaki hiba miatt nem szerepel, látható volt viszont egy olyan felvételrészlet, amin a már a BRFK Gyorskocsi utcai fogdájára előállított panaszos látható, akinek személyazonosító és lakcímadatait a rendőrök a kamerába mondják. Ez utóbbival kapcsolatban a Testület kimondta, hogy az Rtv. 42. §-ának (1) bekezdése alapján történő felvét elkészítés – mint minden rendőri intézkedés – szigorúan célhoz kötött. A célokat pedig az Rtv. 42. §-ának (6) bekezdése határozza meg, amely szerint a „készített felvétel, illetőleg az abban szereplő személyes adat csak a rögzítés helyszínén elkövetett bűncselekmény, szabálysértés vagy a közlekedés szabályainak megsértése miatt indult büntető-, szabálysértési vagy más hatósági eljárás során, körözött személy vagy tárgy azonosítása vagy a rendőri intézkedés jogszerűségének közigazgatási eljárásban történő vizsgálata céljából, illetve az érintett személy jogainak gyakorlása érdekében használható fel”. Erre való hivatkozással a Testület rámutatott, hogy amikor a panaszos már az előállítására kijelölt épületben tartózkodik, igazoltatása és ruházatának átvizsgálása már megtörtént, akkor már nincs olyan legitim cél, amely szükségessé tenné adatai rendőrségi videofelvételekre való bediktálását – különös tekintettel a lakcímadataira, amelyeket az Rtv. 29. §-ának (3) és (8) bekezdései értelmében igazoltatás során sem jogosult a rendőr elkérni. Ez az eljárás sértette a panaszos tisztességes eljáráshoz, valamint személyes adatok védelméhez való alapvető

jogait. Ekkor ugyanis a felvételnépszerűsítés – ellenben pl. az intézkedés helyszínén készíthető felvételekkel – már teljesen felesleges, egyik törvényben felsorolt célnak sem feleltethető meg.

A 33/2010. (I. 27.) sz. állásfoglalásában az érintett jogszabályhely (1) és (6) bekezdésekre hivatkozott a Testület álláspontja kialakításakor, valamint utalt arra is, hogy a felvételek készítése során egyértelműen ezen bekezdésekben rögzített célokra, továbbá az Avtv. 5. §-ában foglalt célhoz kötöttség – alkalmasság, feltétlen szükségesség, arányosság – elvére figyelemmel kell eljárni. A Testület megállapította egyrészt azt, hogy ez következik az Rtv. 11. § (1) bekezdéséből („a rendőr köteles a szolgálati beosztásában meghatározott feladatait a törvényes előírásoknak megfelelően teljesíteni”), valamint azt, hogy a felvételnépszerűsítés mint rendőri intézkedés kapcsán érvényesül az Rtv. 15. §-ában foglalt arányosság követelménye is („a rendőri intézkedés nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával”). Az adatvédelmi biztos az 502/P/2008. számú ügyben rögzítette megállapítását, miszerint a jogszerű rendőrségi kamerahasználat feltétele, hogy a törvényi felhatalmazás köre mellett a rendeltetészerű használatra is ügyeljének, hiszen csak így felel meg a felvételnépszerűsítés által megvalósított alapjog-korlátozás a célhoz kötöttség és arányosság elvének.

A konkrét ügyben, a panaszban és a rendőri iratokban ismertetett rendőrségi kamerahasználatról megállapítható volt, hogy annak célja nem pusztán a releváns körülmények rögzítése, az esetleges rendbontás, szabálysértés, bűncselekmény rekonstrukciójának lehetősége, illetve a rendőri fellépés jogszerűségének megítélése, hanem kifejezetten a résztvevőkre irányuló adatgyűjtés volt valamennyi résztvevő utólagos azonosíthatósága érdekében. Ez a cél pedig a Testület álláspontja szerint nem felel meg a célhoz kötöttség és arányosság elvének. A rendőrség a Testület rendelkezésére bocsátott iratokban nem jelölt meg egyetlen olyan többletkörülményt sem, amely a kérdéses rendezvény kapcsán kellő konkrétsággal alapot szolgáltatott volna a rendezvény valamennyi résztvevőjének készletező jellegű kamerázására. Valamennyi rendelkezésre álló irat éppen ennek ellenkezőjére mutat, vagyis arra, hogy a rendezvény során semmiféle rendbontás nem történt, ennek veszélyére utaló körülmény nem merült fel. Erre tekintettel a Testület úgy ítélte meg, hogy a panaszosról is készült felvételek készletező jelleggel történő rögzítése megalapozta a panaszos személyes adatok védelméhez fűződő joga és – tekintettel arra, hogy a felvétel készítésére egy egyébként szabályosan bejelentett és mindvégig békés demonstráció kapcsán került sor – gyülekezési joga sérelmének megállapítását.

j) A helyszín biztosítása

A Testület ezen intézkedéstípus kapcsán a 2009. év egyik legjelentősebb panaszügyét kívánja ismertetni. A 366/2009. (XI. 11.) sz. állásfoglalásában azt vizsgálta a Testület, hogy a rendőrség a helyszín biztosítása (Rtv. 43. §, Szolgálati Szabályzat 22. §) és a terület lezárása (Szolgálati Szabályzat 27. §) körébe tartozó feladatainak hogyan tett eleget a Tatárszentgyörgyön 2009 februárjában több emberen elkövetett emberölés helyszínén.

A Testület álláspontja szerint a rendőrség az intézkedési (Rtv. 13. §), illetve a veszélyhelyzet (tűzvétség) elhárításában való közreműködési kötelezettségének (Rtv. 2., 14. §) eleget tett, ugyanakkor a jelenlevő rendőrök a szakszerűtlen eljárásukkal megszegték a helyszín biztosítására és a terület lezárására vonatkozó jogszabályi előírásokat. A kezdetben baleset, később bűncselekmény helyszínévé kezelt területen a helyszín biztosítására vonatkozó kötelezettségüknek (helyszín körülhatárolása és eredeti állapotban megőrzése) nem a megfelelő gondossággal eljárva tettek eleget a rendőrök – közel 5 óra időtartamban; a terület lezárásáról pedig közel 3 órán keresztül nem gondoskodtak.

A helyszínelést végző rendőrök [a bűnügyi osztály vezetője és a készenléti szolgálat („forrónyomos csoport”)] eddigi szolgálatuk ellátása során nem találtak lőtt sérüléssel, így az ügyeletes orvos véleményére és a tűzvizsgáló által elmondottakra hagyatkoztak. A bűncselekmény gyanúját keltő nyom, illetve körülmény észlelése és jegyzőkönyvezése ellenére nem vonták kétségbe az ügyeletes orvosnak a halál okára vonatkozóan tett nyilatkozatait és nem kezdeményezték a Be. szerinti szemle megtartását; továbbá bizonyos kriminalisztikai (ballisztikai) ismeretek hiánya miatt a kérdéses területet nem bűncse-

lekmény helyszínékként kezelték és határolták körül (ezért is történhetett meg, hogy a lövésnyomokat és a lőszerhüvelyeket akkor nem fedezték fel).

A Testület a rendőrségi dokumentumok és a fegyelmi eljárást lezáró döntések egybevetésével megállapította, hogy volt egy olyan időintervallum, amikor egyáltalán nem gondoskodott a rendőrség a helyszín biztosításáról és a terület lezárásáról. A Testület meglátása szerint feltételezhető, hogy a folyamatos rendőri felügyelet hiánya a későbbi büntetőeljárás eredményességét hátráltatta.

A Testület – elfogadva a fegyelmi eljárást lezáró határozatokban foglaltakat – arra a megállapításra jutott, hogy voltak olyan rendőrök, akik nem megfelelő alaposággal, körültekintéssel, nem „a szakma szabályainak megfelelően” jártak el az ügyben a helyszín biztosítása és a terület lezárása során. A rendkívüli halál esetén követendő rendőri eljárás szabályzata kiadásáról szóló 1/2006. (I. 11.) ORFK utasítás egyes rendelkezéseit nem megfelelően teljesítették a rendőrök, így a szakszerűtlen eljárás miatt a Testület megállapította, hogy a rendőrök megszegték a helyszín biztosítására és a terület lezárására vonatkozó jogszabályi előírásokat és ezzel egyúttal az Rtv. 11. §-ának (1) bekezdésében foglalt kötelezettségüket is. A Testület megállapítása szerint pedig ez a rendőri mulasztás sértette a panaszos tisztességes eljárás-hoz való jogát.

A Testület egy korábbi állásfoglalására [182/2009. (VI. 17.) sz. állásfoglalás] támaszkodva megállapította, hogy minden olyan esetben, amikor a panaszos sérelmére bűncselekményt követnek el, és a rendőrség nem tesz meg minden tőle telhetőt a büntetőeljárás megindítása és eredményes lefolytatása érdekében, sérül a panaszos tisztességes eljárás-hoz való alapvető joga. Jelen panaszügyben a helyszín nem megfelelő biztosítása, illetve a bűncselekmény területének hosszabb időre történő le nem zárása a Testület szerint akadályát képezhette az eredményes nyomozásnak, ezáltal megvalósult az alapjog súlyos fokú sérelme. A Testület a jogsérelem súlyának megítélésakor figyelemmel volt arra, hogy kiemelt súlyú, élet elleni bűncselekmény történt, illetve, hogy a bűncselekmény felderítéséhez és az elkövetők mihamarabbi felelősségre vonásához komoly társadalmi érdek fűződik. És mert a döntés meghozatalát megelőző időszakban az ország egész területén elszaporodtak a hasonló elkövetési móddal megvalósult élet elleni bűncselekmények, egyrészt a már megvalósult deliktumok elkövetőinek felderítése, másrészt a jövőbeni esetleges támadásokra való gyors, szakszerű rendőrségi fellépés érdekében a Testület felhívta az állásfoglalásban a rendőrség figyelmét az alaposabb, mindenre kiterjedő helyszíni szemlék lefolytatásának szükségességére.

A Testület a fenti állásfoglalás meghozatalakor messzemenőkéig figyelemmel volt arra a körülményre, hogy a rendőrség részéről rendelkezésére bocsátott bizonyítékok nem teljes körűek. A Testület nem nyerhetett betekintést büntetőeljárás iratokba, nem kapta meg a rádióforgalmazás azon anyagát, amelyet a bűncselekmény gyanúja miatt elrendelt rendőrségi intézkedések (pl. újbóli helyszínbiztosítás és területlezárás) során rögzítettek. A felsorolt dokumentumok nélkülözhetetlenek lettek volna a panaszügy még alaposabb és szélesebb körű vizsgálatához. Ugyanakkor a hatásköri szabályok alapján a Testület a bűncselekmény elkövetése miatt indult büntetőeljárásban történt, illetve történő eljárási cselekmények érdemi vizsgálatába nem bocsátkozott – így azon sérelmesnek tartott rendőri intézkedés tekintetében, hogy a helyszínen talált, bűncselekményre utaló bizonyítékokról a rendőrök nem voltak hajlandók tudomást venni, és azokat számba venni, a Testület nem foglalt állást.

k) Közlekedésrendészeti intézkedés

Az Rtv. 44–45. §-ai rendelkeznek közlekedésrendészeti intézkedés szabályairól – így arról, hogy a rendőrök a közúti forgalmat irányíthatják, korlátozhatják, szüneteltethetik, a vonatkozó rendszabályok megtartása ellenőrzésének céljából a járműhasználat szabályosságát és a járművezető vezetési képességének azt befolyásoló szertől vagy alkoholtól való befolyásoltságát ellenőrizhetik, okmányokat elvehetnek, a szabálytalanul elhelyezett járművet elszállíthatják, vagy arra kerékbilincset tehetnek stb. A Testület ezzel kapcsolatos gyakorlatában kirajzolódik egy olyasfajta megközelítés, amely szerint a közlekedésrendészeti intézkedés foganatosításához nem szükségesek olyan taxatív felsorolt indokok, mint pl. az

Rtv. 29. §-ának (1) bekezdése szerinti igazoltatáshoz vagy az előállításához. Ez persze nem írja felül azt, hogy a közlekedésrendészeti intézkedés is – mint minden rendőri intézkedés – célhoz kötött, vonatkozik rá az arányosság követelménye, és természetesen nem lehet részrehajló, visszaélésszerű sem.

Az 57/2009. (III. 11.) sz. állásfoglalásban a Testület egy lovasfogatot ittasan hajtó személy panaszát vizsgálta meg, akit a rendőrök megállítottak, igazoltattak, a lovasfogat hajtásához szükséges okmányait ellenőrizni kívánták, majd szondát fújattak vele, ami kimutatta a panaszos alkoholtól befolyásolt állapotát. A rendőrök az ügyben szabálysértési feljelentést is tettek. A Testület itt, a körülményekre való tekintettel a közlekedésrendészeti intézkedést jogszerűnek találta, és megállapította, hogy az nem sértette a panaszos alapvető jogait. Szintén jogszerűnek találta a Testület a közlekedésrendészeti intézkedést a 103/2009. (IV. 22.) sz. állásfoglalással elbírált ügyben, amikor a rendőrök azért kezdeményeztek intézkedést a panaszossal szemben, mert taxi gépjárművének hátsó rendszámabláján a környezetvédelmi igazoló címke jól láthatóan hiányzott, valamint nem taxi üzemmódban behajtott egy tiltó tábla hatálya alá tartozó területre.

A 202/2009. (VII. 1.) sz. állásfoglalásban a Testület egy olyan panaszbeadványt vizsgált, amelyben a panaszos azt kifogásolta, hogy az M3-as autópályán a leálló sávban, menetiránnyal szemben állva mérték a rendőrök egy kanyar után az arra elhaladók sebességét. A panaszos a helyzetet értékelve azt is valószínűsítette, hogy az a szolgálati jármű ilyen helyzetbe csak a KRESZ vonatkozó előírásainak súlyos megsértésével tudott megállni. A vizsgálat során kiderült, hogy a szolgálati jármű nem pontosan a leállósávban, hanem egy ahhoz közeli magánúton állt, tehát ezzel nem feltétlenül sértette meg a KRESZ előírásait. A Testület azonban elfogadhatatlannak tartotta azt a több ügyben is rendőri hivatkozásként előkerülő érvelést, amely szerint egy 2004. január 22-én kelt belügyminisztériumi jogi állásfoglalás szerint a sebességellenőrzést végző jármű a közúti forgalomban már nem vesz részt, ezért rá a KRESZ rendelkezéseket nem tartalmaz, egyúttal a KRESZ szabályai az ilyen rendőrségi gépkocsira nézve nem alkalmazhatóak.

A Testület a KRESZ szabályainak alapos áttanulmányozása után határozottan kijelentette, hogy az ilyen járműre is, ha a Magyar Köztársaság területén lévő közúton vagy közforgalom elől el nem zárt magánúton közlekedik, vonatkoznak a KRESZ szabályai, így a megállásra és várakozásra vonatkozó rendelkezések is. A KRESZ 49. §-ának (2) bekezdése ugyanis csak a megkülönböztető fény- és hangjelzését együttesen használó gépjármű vezetőjét oldja fel e szabályok alól, valamint a 49. §-ának (4) bekezdése értelmében ilyen járműnek a megkülönböztető fényjelzését akkor is használnia kell, ha olyan helyen áll meg, ahol a megállás egyébként tilos. Ha tehát a szolgálati jármű ezen megkülönböztető jelzéseket nem használja, rá a KRESZ előírásai vonatkoznak, azokat be kell tartania. Éppen ezért az is megkövetelhető a rendőrségtől, hogy a KRESZ szabályainak megfelelő pozícióból folytasson sebességellenőrzést, ha ugyanis ezt a hatályos KRESZ szabályait megszegve kívánja tenni, használnia kell megkülönböztető jelzéseit. Ahhoz, hogy a szolgálati járművek megkülönböztető jelzéseik használata nélkül is figyelmen kívül hagyhassák a KRESZ előírásait, a jogszabály módosítására lenne szükség, ez pedig a jogalkotó hatáskörébe tartozó feladat. Amíg azonban ilyen jogalkotói döntés nem születik, a rendőröknek a fent írtak szerint kell eljárniuk. A Testület az ügyben az arányosság követelményével kapcsolatban is fontos megállapításokat tett a sebességellenőrzést végző járművek kellő távolságból észlelhetőségéről a jelen Beszámoló II. fejezet 1. rész d) pontjában.

A 198/2009. (VII. 1.) sz. állásfoglalás alapjául szolgáló tényállás szerint a panaszos és utasa éjjel személygépkocsival haladt Paksról Szeged irányába, megfelelő közvilágítással nem rendelkező és rossz minőségű úton, amikor két, megkülönböztető jelzés nélküli gépkocsi – egy Skoda és Volkswagen Transzporter – követte őket, és a Skodából többször rájuk villogtak. A panaszos először azt hitte, előzni akarnak, ezért lehúzódott. A Skoda előzött, majd a két gépkocsi közrefogta őket. A panaszos és utasa megijedt, hogy rablótámadás éri őket, ezért leolvasták a rendszámokat. Szeged első körforgalmánál a Skodából két fekete ruhás, sapkás férfi ugrott ki, ezért a panaszos menekülni kezdett. Az autós üldözés a belvárosig folytatódott, a panaszos és társa meg volt győződve arról, hogy életükre törnek, ezért menekülés közben hívták a 112-es számot, a rendőrkapitányság ügyelete pedig – több perc elteltével – a rendszámok alapján közölte, hogy álljanak meg, mert rendőrök követik őket. A panaszos megállt és

utasával együtt már feltartott kezekkel várták a rendőröket, akik kirángatták és földre teperték őket, de még ekkor sem közölték rendőri mivoltukat. A kommandósok elfogadhatatlan hangnemben beszéltek a panaszossal, szondát fújattak vele – negatív eredménnyel –, majd az ok közlése nélkül előállították a rendőrkapitányságra, ahol 7 órát töltött, mire kiderült, hogy nem őt keresték. Az üldözés során összetört a panaszos által vezetett gépkocsi is.

A rendőrök az Rtv. 44. §-ának (1) bekezdés b) pontjában írt feladatukat (közlekedési rendszabályok megtartásának ellenőrzése) indokoltan ugyan (mert azt feltételezték, hogy a panaszos ittas vagy bódult állapotban vezet), de a KRESZ és a „közúti járművek megállításának és követésének módszereiről és taktikáiról” szóló 7001/2006. ORFK Irányelv előírásainak mellőzésével jogszerűtlenül és szakszerűtlenül látták el. A rendőrségi gépkocsik megkülönböztető jelzése, a szolgálati gépkocsi rendőri jellege hiányzott; a megállításhoz csak jelzőtárcsát használtak, láthatósági mellényt, fényvisszaverő övet, sapkaszalagot nem viseltek, elemlámpát és hangszórót nem alkalmaztak, továbbá a körforgalomban történő megállítás indokolatlanul veszélyeztette és akadályozta más járművek forgalmát. A Testület megítélése szerint az intézkedéssel sérült a panaszos élethez és tisztességes eljáráshoz való joga. A Testület felhívta továbbá a rendőri állomány figyelmét arra, hogy a járművezetőkkel szemben foganatosított rendőri intézkedések során kiemelt figyelmet kell fordítani arra, hogy az intézkedés kezdetén a rendőri jelleg – a gépjárművek és a rendőrök személye tekintetében egyaránt – az intézkedés alá vont személyek és környezetük előtt is nyilvánvaló legyen.

Jogszerűnek ítélte viszont az 514/2010. (XII. 15.) sz. állásfoglalásában a Testület a panaszossal szembeni közlekedésrendészeti intézkedést. Az eset kapcsán az iratokból az is kiderült, hogy a panaszos által vezetett gépkocsira ablaksötétítő fóliát ragasztottak, ami miatt ellenőrzés alá vonta az eljáró rendőr a gépjárművet. A Testület utalt arra, hogy az Rtv. 44. §-a egyfajta általános felhatalmazást nyújt a rendőr számára ahhoz, hogy a közlekedési szabályok megtartását ellenőrizze, a Kkt. alapján pedig a rendőr jogosult és egyben köteles is arra, hogy a járművek összeépítésére és átalakítására vonatkozó előírások megtartását, valamint a külön jogszabályban meghatározott alkatrészek minősége tanúsításának meglétét ellenőrizze. A Testület – az 1/1975. (II. 5.) KPM-BM rendelet, 5/1990. (IV. 12.) KÖHÉM rendelet, 6/1990. (IV.12.) KÖHÉM rendelet és a megismert körülmények alapján – arra a megállapításra jutott – anélkül, hogy a szabálysértési ügyben állást foglalt volna –, hogy az intézkedő rendőr a jogszabályi előírásoknak megfelelően, a kellő jogalap birtokában járt el a panaszossal szemben.

l) Személy- és létesítménybiztosítási intézkedés

A 80/2008. (IX. 1.) sz. állásfoglalás részletesen vizsgálta ezt az intézkedéstípust, és a konkrét ügyben a következő megállapításokat tette: A panaszos az Amerikai Egyesült Államok Nagykövetségét és közvetlen környezetét fényképezte, majd vitába keveredett a biztonsági szolgálat egy emberével, aki rendőri intézkedést kért. A jogszabályi környezetet megvizsgálva a Testület mind a nemzetközi jogi (kihirdetett) jogforrások alapján, mind az Rtv. alapján – a diplomáciai kapcsolatokról szóló bécsi szerződést kihirdető 1965. évi 22. törvényerejű rendelet, az Rtv. 101. § (1) bekezdésének i) pontja alapján kiadott 24/1997. (III. 26.) BM rendelet, a 43/1997. (III. 12.) Korm. rendelet, az Rtv. 1. § (2) bekezdésének o) pontja alapján kiadott Objektum Örutasítás –, e jogszabályokat egymásra tekintettel értelmezve arra a megállapításra jutott, hogy a panaszossal szemben a rendőrök indokoltan és szabályszerűen intézkedtek, bár azt aggályosnak találta, hogy a rendőrök maguk sem voltak tisztában azzal, hogy intézkedésüknek mi az alapja. Ez a konkrét esetben mégsem okozott alapjogsérelmet a panaszosnak.

Ugyancsak nem állapított meg alapjogsérelmet a Testület a 206/2009. (VII. 8.) sz. ügyben, amelyben a panaszosok sérelmezték a Kossuth tér 2009. március 15-én történt körbekordonozását. A Testület úgy találta, hogy nem történt jogsértés, ugyanis az állami ünnepeken több védett személy, így a köztársasági elnök és más közjogi méltóságok is részt vettek, az ő védelmükre pedig az Rtv. 46. §-a lehetővé teszi a területlezárást, illetve a technikai ellenőrzést. Az ügy különlegessége, hogy a panaszosok hivatkoztak arra is, hogy a beléptető kapuk egészségkárosodást okozhatnak a szívritmus-szabályozóval

rendelkezők részére. A Testület ezzel kapcsolatban megállapította, hogy az elérhető információk alapján erre a kérdésre nem lehet egyértelmű választ adni, de a helyszínen lehetőség volt arra is, hogy kézi készülékkel ellenőrizték a belépni szándékozókát. A Testület az állásfoglalását megküldte az országos rendőrfőkapitánynak azzal, hogy vizsgálja meg, indokolt-e a beléptető kapuk alkalmazásának szabályozása. A 262/2009. (VIII. 5.) sz. állásfoglalásában a Testület ugyanerre az álláspontra helyezkedett, tekintettel a panasz, illetve a panaszosok személyi körének részleges egyezőségére.

3. Kényszerítő eszközök használata

A rendőr az Rtv.-ben felsorolt kényszerítő eszközöket akkor alkalmazhatja, ha jogszerű intézkedésének ellenszegülnek, és ha ez nem okoz aránytalan sérelmet az intézkedés alá vontnak, illetve a rendőri intézkedés e nélkül nem biztosítható [Rtv. 16. § (1) bekezdés, 19. § (2) bekezdés]. A kényszerítő eszköz-alkalmazásra is vonatkozik az arányosság követelménye, amely e körben a Szolgálati Szabályzat 58. § (1) bekezdése alapján kiegészül a fokozatosság követelményével: a kényszerítő eszközök csak egymást követően, az Rtv.-ben meghatározott sorrend szerint alkalmazhatók, súlyosabb kényszerítő eszközt akkor lehet alkalmazni, ha az enyhébb nem vezetett eredményre, vagy sikere eleve kizárt. [Vö. 84/2008. (IX. 10.) sz. állásfoglalás.]

A testi kényszer, a bilincs használata, a vegyi eszköz, valamint a csapaterő alkalmazása számos ügyben érdemi vizsgálat tárgyát képezte. Általánosságban elmondható a testi kényszer és a bilincs alkalmazása kapcsán, hogy a parancsnoki kivizsgálás és vélemény még mindig automatizmust mutat, a tényleges vizsgálat megtörténte nélkül minden intézkedést és kényszerítő eszközt jogszerűnek, illetve jogszerűnek és szakszerűnek találják. A Testület ezzel szemben több esetben arra az álláspontra helyezkedett, hogy a kényszerítő eszköz alkalmazása nem felelt meg az előírásoknak, amelynek következtében pedig megállapítást nyert a személyi szabadsághoz való jog, az emberi méltósághoz és a testi épséghez való jog sérelme.

a) Testi kényszer

A testi kényszer alkalmazását az Rtv. 47. §-a szabályozza, amely szerint a rendőr – intézkedése során – az ellenszegülés megtörésére testi erővel cselekvésre vagy cselekvés abbahagyására kényszerítést alkalmazhat. A Szolgálati Szabályzat 59. §-a külön is kiemeli, hogy a kényszerítő eszköz alkalmazásának feltételei (arányosság, fokozatosság, jogszerű intézkedésnek való ellenszegülés megtörése, a rendőri intézkedés enélkül nem biztosítható) a testi kényszer alkalmazásakor is fenn kell, hogy álljanak.

A Testületnek fennállása óta számtalan esetben kellett abban állást foglalnia, hogy mely fizikai jellegű rendőri ráhatások minősülnek testi kényszernek. A Testület elsők között például a 21/2008. (VI. 25.) sz. állásfoglalásában mondta ki azt, hogy a testi kényszer kategóriájába tartozik az is, ha annak a személynek, akinek a ruházatát át akarják vizsgálni, „szétrúgják” a lábait, mert nem áll terpeszben. Mivel ez is a testi kényszer definíciója alá vonható, ezért csak a törvényben meghatározott feltételekkel alkalmazható; egyértelműen jogszerűtlen pl. akkor, ha nem is szólítják fel előtte az intézkedés alá vont személyt, hogy álljon terpeszbe. Ez a magatartás az emberi méltósághoz való alapvető jog sérelmét vonhatja maga után.

A 118/2008. (X. 21.) sz. állásfoglalás vizsgálta a panaszos és családtagjai térdelésre kényszerítését. A rendőrök ezen cselekedetét az ORFK Ellenőrzési Szolgálat a testi kényszer kategóriájába tartozónak mondta, elismerve ugyanakkor, hogy ez jogszabályi szinten nem szabályozott eljárás. A Testület ennek kapcsán kimondta, hogy a térdelésre kényszerítés nehezen illeszthető be a kényszerítő eszközök Rtv.-ben szabályozott rendszerébe, ráadásul jogvédő szervezetek és az EJEB is kritikával illette ezt az eljárást, mert bizonyos körülmények között beleütközhet az embertelen és megalázó bánásmód tilalmá-

ba. A hivatkozott ügyben a Testület szerint ilyen minősítő körülmény volt az, hogy úgy kényszerítették térdelésre a panaszost és családtagjait, hogy közben fegyverrel rájuk céloztak.

A 2009. augusztus 19-én Egerben történt rendőri intézkedés-sorozattal kapcsolatos ügyekben [419/2009. (XII. 2.) sz.–423/2009. (XII. 2.) sz. állásfoglalások] a Testületnek szintén állást kellett foglalnia a testi kényszer kérdésében; ezekben az esetekben ugyanis, amikor a panaszosokat az előállító szolgálati járműhöz kellett kísérni, az erre „noszogató” rendőri magatartások teljes repertoárja megfigyelhető volt (volt, akit vinni kellett, volt, akit kísérni, más pedig ment magától stb.). A 419/2009. (XII. 2.) sz. állásfoglalásban a Testület egyértelműen testi kényszernek minősítette azt, hogy két rendőr a panaszost felkarjánál fogva a földről felhúzta, majd az előállító szolgálati járműhöz kísérte. Mivel az Rtv. 62. §-ának (1) bekezdése szerint kényszerítő eszköz alkalmazását jelenteni kell a szolgálati előjárónak, hogy ő vizsgálhassa annak szükségességét, jogszerűségét, arányosságát, és mivel ez a konkrét esetben elmaradt – a rendőrök az eljárást nem értékelték testi kényszerként –, ezért a panaszos tisztességes eljáráshoz való alapvető joga ebben az esetben sérült. 29000/105/1038/17/2009. RP. sz. határozatában az országos rendőrfőkapitány e dokumentálás elmaradása miatt szintén észlelt „szakmai hibát”, ám alapjogsérelmet ezzel összefüggésben nem állapított meg.

Nem minősítette ugyanakkor testi kényszernek a 420/2009. (XII. 2.) sz. állásfoglalásban a Testület azt, hogy a rendőr intett a panaszosnak, hogy álljon fel a földről, és menjen az előállító szolgálati járműhöz, ennek pedig a panaszos önként, rendőri erő kifejtés nélkül eleget tett. A 423/2009. (XII. 2.) sz. állásfoglalásban viszont testi kényszerként értékelte azt, hogy a panaszost a rendőr a karjánál fogva húzta fel a földről, és az előállító szolgálati járműhöz kísérve a karját továbbra is fogta. Mivel a fent említett dokumentálás ebben az esetben is elmaradt, a panaszos tisztességes eljáráshoz való alapvető jogának sérelmét meg lehetett állapítani; ezt ugyanakkor a Testület csak csekély mértékűnek értékelte, mert egyebekben a testi kényszer alkalmazására megfelelő jogalap birtokában került sor.

A testi kényszer egyik nem szokványos kategóriáját értékelte – többek között – a Testület a 226/2009. (VIII. 5.) sz. állásfoglalásában. A panaszbeadvány szerint a panaszossal szemben – a vele együtt sétáló barátnőjének gépkocsival történő elütése miatt – foganatosított rendőri intézkedés során, a panaszos gesztikulálását félreértve, fojtófogást alkalmaztak, majd lábát kirúgva, kezeit hátracsavarva megbilincseltek. A Testület – a rendőrségi álláspont elutasítása mellett – az ügyben arra az álláspontra jutott, hogy az intézkedő rendőr tévedett a panaszos magatartása tekintetében; a testi kényszer körében végrehajtott módszerek kapcsán a Testület vizsgálta az arányosság kérdését is, amellyel összefüggésben megállapította, hogy a karfeszítés [a rendőri intézkedések gyakorlati végrehajtásának alapvető taktikáiról szóló 18/2008. (OT 10.) ORFK Utasítás melléklete alapján] arányosnak tekinthető, a fojtófogás (elvezető fogás) alkalmazása ezzel szemben aggályos. A testi kényszer ezen módszere minden esetben rendkívüli körülményt igényel, és hatását tekintve bizonytalan, súlyos következményekkel járhat. A bilincs alkalmazását szükségtelennek és annak közel másfél órás időtartama miatt aránytalanak minősítette. A Testület a fojtófogás módszere, a bilincselés, valamint az intézkedés során a rendőrök által tanúsított megalázó bánásmód miatt megállapította az emberi méltósághoz való jog és az annak részét képező személyi integritáshoz való jog súlyos sérelmét, és azt, hogy a rendőri fellépés a kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmód tilalmába ütközött. Az országos rendőrfőkapitány 29000-12492/25/2009. sz. határozatában kifejtette, hogy a fojtófogást az intézkedő rendőr az arányosság követelményeinek figyelembe vételével, jogszerűen és szakszerűen alkalmazta, amely egyébként „mind a magyar, mind a külföldi rendőrségek gyakorlatában széles körben ismert és alkalmazott” módszer. Ezzel az állásponttal a Testület egyáltalán nem ért egyet.

A testi kényszer kapcsán a Testületnek abban a kérdésben szintén döntést kellett hoznia, hogy kimeríti-e a passzív ellenszegülés fogalmát a panaszosnak az a magatartása, hogy több mint két órával a rendőri felszólítások megkezdését követően sem hagyta el a 2009. július 4-ei rendezvény során a rendezvény helyszínét szolgáló teret, és ülve ott maradt. A Testület álláspontja szerint a konkrét helyzetben a passzív ellenszegülés fogalmát a panaszos magatartása kétséget kizáróan kimerítette, és ennek megfelelően a testi kényszer alkalmazása a Testület által egyébként jogszerűnek ítélt előállítás végrehajtása érdekében jogszerű és arányos intézkedésnek tekinthető [259/2010 (V. 5.) sz. állásfoglalás].

Ugyanakkor a panaszos testi épséghez és egészséghez való jogának sérelmét állapította meg a Testület a 386/2010. (VIII. 4.) sz. állásfoglalásával elbírált ügyben annak a panaszosnak a sérelmére, akinek az előállításánál – az eljáró rendőrök bántalmazása miatt – sérülései keletkeztek, és ezt orvosi látlelettel is igazolta. A Testület elfogadta ugyan azt a rendőri előadást, miszerint a panaszos ellenszegült az előállításnak, vagyis a rendőrök vele szemben megfelelő jogalap birtokában döntöttek a kényszerítő eszközök közül a fokozatosság elve szerinti legenyhébb eszköz, a testi kényszer alkalmazása mellett, további kérdés maradt azonban, hogy az arányosság, illetve a sérülésokozás lehetőségképpen elkerülésének követelményének a rendőrség mennyiben tett eleget. A Testület ezzel kapcsolatban figyelembe vette, hogy a közvetlenül a testi kényszer alkalmazását követően mentőt hívtak a panaszoshoz, mivel a panasz szerint az előállítás során bal karja úgy megdagadt, hogy alig tudta mozgatni, diagnosztizált rosszindulatú daganatának sebhelye felrepedt, jobb lába is megdagadt, fájlalta bal combját, valamint a nyaka is megsérült és bal karhajlatában enyhe bőrpír volt látható.

A Testület a rendőrségi eljárás során panaszolt bántalmazás kapcsán az Emberi Jogok Európai Bírósága ebben a kérdésben kidolgozott mércéjére támaszkodott (lásd például: Selmouni v. Franciaország, Ribitsch v. Ausztria és Tomasi v. Franciaország). Ennek megfelelően, ha egy személy a hatóságok őrizzetébe kerül, és rajta az ezen idő alatt sérülések keletkeznek, megfordul a bizonyítási teher, és a hatóságokra, illetve az érintett államra hárul, hogy elfogadható magyarázatot adjon a sérülés okát illetően. Ellenkező esetben a Bíróság megállapítja az Emberi Jogok Európai Egyezménye kínzást, megalázó vagy embertelen bánásmódot tilalmazó 3. cikkének sérelmét. Megállapítható volt, hogy a panaszos a sérelme orvoslása iránt haladéktalanul intézkedett, a délután bekövetkezett sérülések kapcsán, a feljelentés megtételét követően, még este orvoshoz fordult, aki részletesen rögzítette a sérüléseket. A rendőrségi iratok okszerű magyarázatát a felszíni nyomokon túli sérüléseknek nem adták, azonban a Testület megállapította, hogy azok a rendőri eljárás során, a szabadságkorlátozás időtartama alatt keletkeztek, ezért bizonyítottan találta a panaszos testi épséghez és emberi méltóságához való jogának sérelmét.

b) Bilincshasználat

A bilincs alkalmazhatóságának okait az Rtv. 48. §-ának a)–d) pontjai taxatív felsorolják, ezért más okból bilincs nem alkalmazható. A bilincselés részletszabályairól a Szolgálati Szabályzat 60. §-a szól. Általánosságban elmondható, hogy a Testület nem egyszer a bilincshasználat automatizmusát kifogásolta, mert például a bilincselés hivatkozott okára utaló körülményt sehol nem említett az intézkedő rendőr jelentése, feltehetően azért, mert ilyen körülmény nem is állt fenn. A Testület azokban az esetekben amikor ezt tapasztalta, megállapította a panaszos emberi méltóságának sérelmét.

A vizsgált ügyek közül bilincskalkuláció jogszerűségét és körülményeit elsőként a 32/2008. (VII. 9.) sz. és a 33/2008. (VII. 9.) sz. állásfoglalásokban, majd a már említett 42/2008. (VII. 16.) sz., 43/2008. (VII. 16.) sz., 45/2008. (VII. 16.) sz. állásfoglalásokban vizsgálta a Testület, a már ismertett, 2008. április 11-ei, Clark Ádám téri demonstrációval kapcsolatban. Itt a bilincselések oka többnyire a jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség szabálysértésének az elkövetése volt. Ez a Szolgálati Szabályzat 60. § (1) bekezdésének d) pontja alapján lehet legitim bilincselési ok, de csak akkor, ha – a fokozatosság követelménye miatt – az intézkedéssel szembeni ellenszegülés testi kényszerrel nem törhető meg. A vizsgált esetben pedig semmifajta ellenszegülésről nem volt szó, a szabálysértés a rendőrség véleménye szerint az volt, hogy miután a rendezvényt feloszlatták, egyes személyek nem hagyták el a helyszínt. Őket igazoltatták, majd megbilincseltek és előállították. A helyszínen készült videofelvételeken is látszik azonban, hogy a panaszosok az intézkedéseknek alávetették magukat, velük szemben testi kényszer szükségessége fel sem vetődött – ezért a bilincselés szükségessége sem vetődhetett volna fel (amit több esetben ún. műanyag gyorskötözővel fogatosítottak). Ez a rendőri eljárás súlyosan sértette a panaszosok személyi szabadsághoz és tisztességes eljáráshoz való alapvető jogait.

Nem látott a Testület legitim bilincselési okot a 155/2009. (VI. 3.) sz. állásfoglalással elbírált ügyben sem (amelyben 2009. március 15-én egy beléptetéshez kapcsolódó ruházat átvizsgálásnak nem vetette

alá magát a panaszos, ezért előállították), ugyanis maga az intézkedő rendőr írta le a panaszosról, hogy „minden utasításnak engedelmességet”, ehhez képest bilincselésének indoka – szintén a jelentés szerint – ellenszegülés megtörése volt [Rtv. 48. § d) pont]. Ez az ügy egyébként jól példázza azt is, hogy a Testület gyakorlatában főszabály szerint az, ha a kiinduló intézkedés – ebben az esetben a panaszos előállítása a ruházátvizsgálás megtagadása miatt, mikor annak következménye legfeljebb a helyszínre be nem engedés lehetett volna – jogszerűtlen, akkor az összes többi ahhoz kapcsolódó intézkedés és alkalmazott kényszerítő eszköz (ebben az esetben a bilincshasználat, előállítás időtartamának meghosszabbítása, megalázó, emberi méltóságot sértő motozás stb.) is jogszerűtlenné válik, oszta az intézkedés-sorozatot megindító intézkedés sorsát. A Testület ezen álláspontjával egyébként az országos rendőrfőkapitány is egyetértett 12212/10/2009. RP. sz. határozatában, amikor elismerte, hogy a panaszos magatartásának egyetlen következménye a beléptetés megtagadása lehetett volna, mivel azonban a rendőrök jogszerűtlenül előállítást kezdtek meg a panaszossal szemben, az intézkedések (így a bilincshasználat is) ettől a pillanattól kezdve jogsértővé váltak.

A 273/2009. (IX. 16.) sz. állásfoglalás, amely szintén egy 2009. március 15-ei eseményekhez kapcsolódó panaszbeadványt bírált el, a panaszos a Budapest, Szent István téren tartott közterületi rendezvényen és azt követően vele szemben fogatosított intézkedéseket sérelmezte, nevezetesen: igazoltatását, ruházátvizsgálását, előállítását és annak körülményeit, továbbá bilincselését. A panaszost nem a helyszínről történő előállítása során, hanem – feltehetően – a beszállítás során, az őt kísérő örök bilincseltek meg a kísért személy veszélyességére hivatkozással, amely ellentétben állt az előállítást fogatosító rendőr azon nyilatkozatával, mely szerint a panaszos mindvégig együttműködő volt az intézkedés során. A Testület álláspontja szerint a bilincset a rendőrség jogsértő módon – az alább említett Útmutató és Intézkedés előírása alapján, de az Rtv.-beli okok megléte nélkül – alkalmazta. Az állásfoglalásban a bilincseléssel kapcsolatban a Testület továbbá az alábbiakra hívta fel a figyelmet. A budapesti rendőrfőkapitány a BRFK által fogva tartottak kísérésének biztonságos végrehajtásáról szóló 32/1999. sz. Intézkedésének 6. pontja [„a fogdán kívüli kísérés esetén a fogvatartottat meg kell bilincselni”, fogva tartott az Intézkedés értelmében az előállított személy] és az ORFK által a tömegrendezvényeken elkövetett rendzavaró cselekmények és rendőri intézkedések dokumentálására kiadott Módszertani Útmutató bilincs-alkalmazásra vonatkozó rendelkezése [„minden előállított személy kerüljön bilincselésre (pl. az Rtv. 48. §-ának c) pontja alapján)"] ellentétes a hatályos jogszabályokkal (Rtv. 48. §, Szolgálati Szabályzat 60. §), amelyek csak az érintett személy magatartásának és az ügy egyedi körülményeinek függvényében engedik a bilincselést, nem pedig olyan általános jelleggel, ahogy azt az intézkedés és az útmutató előírja. A Testület emiatt a kollízió feloldását javasolta. A Testület felhívása azonban nem vezetett eredményre, a rendőrség az ellentét feloldását ugyanis nem orvosolta.

Ezen ügghöz bizonyos szempontból szorosan kapcsolódik a 451/2010. (XI. 10.) sz. állásfoglalás, amelynek tényállása szerint a panaszost 2010. július 4-én, Budapesten az 56-osok terén igazoltatták, átvizsgálták, majd – bilincs alkalmazásával – előállították a BRFK Gyorskocsi utcai objektumába. A Testület jogszerűtlennek tekintette egyebek mellett a panaszos megbilincselését is a BRFK Gyorskocsi utcai épületében, mivel a rendőrség a panaszos magatartása vonatkozásában a bilincshasználatot indokoltá tevő személyi körülményt nem jelölt meg, a panaszos veszélyességét nem támasztotta alá. A Szolgálati Szabályzat 60. §-ának (2) bekezdése szerint „az előjáró a fogva tartott személy bilincselését a kísérés és a fogdán kívüli őrzés idejére is elrendelheti, ha szökése bilincs alkalmazása nélkül nem akadályozható meg”. Tehát a kísérés és az őrzés során a bilincselés elsősorban a szökés megakadályozására szolgál, de arra is kizárólag abban az esetben, ha a szökés más módon nem akadályozható meg. A bilincselés szükségességéről az előjáró dönt, melynek során tekintettel kell lennie a fogva tartott személyi körülményeire, veszélyességére.

Az idézett rendelkezésekből az a következtetés vonható le, hogy a bilincselés ezekben az esetekben (őrzés, kísérés) egyáltalán nem szükségszerűség, de még kevésbé kötelező intézkedés az érintett személlyel szemben. A rendőrség a vizsgálat során a Testület kérdése ellenére a bilincselés alapjaként pusztán Budapest rendőrfőkapitányának a fogva tartottak kísérésének biztonságos végrehajtásáról szóló 37/2010. (VI. 17) BRFK Intézkedése 14. pontját („kísérési feladat végrehajtása során a fogva tartottat

minden esetben meg kell bilincselni. A fogva tartott várható magatartására tekintettel keze előre vagy hátra is bilincselhető, szükség esetén lábbilincs is alkalmazható.”), valamint a BRFK Központi Fogda működési rendjéről szóló 52/2009. (X. 09.) BRFK Intézkedése 6 pontja c) alpontját jelölte meg [„a belső kíséror – tekintettel az objektum sajátosságaira (több lehetséges szökési irány, a folyosók és az irodák nehezen áttekinthető elhelyezkedése stb.) – minden esetben köteles a kísérést rendőrbottal, spray-vel, bilinccsel és vezetősíjjal végrehajtani;”].

Az Rtv. és a Szolgálati Szabályzatban megjelölt indokok fennállásáról a rendőrségi iratok ugyanakkor nem szóltak, és a megismert körülmények sem utaltak a bilincshasználat indokoltságára. A Testület állásfoglalásában jelezte az ezzel kapcsolatos aggályait, és kifejezésre jutatta: elfogadhatatlan, hogy a kísérés és az őrizet során a bilincselés a rendőrség részéről egyfajta automatizmusként érvényesül, illetőleg a rendőrség által hivatkozott intézkedések és a hatályos jogi szabályozás között kollízió áll fent. Azzal ugyanis, hogy a rendőrség általánosságban alkalmaz bilincset a kísérés és az őrizet során, olyan személyek bilincselésére is sor kerül, akiknél a bilincselés mellett érdemi indok nem hozható fel, így annak jogalapja teljességgel hiányzik.

A budapesti rendőrfőkapitány ennek hatására 52/2010 (X. 21.) BRFK Intézkedésével módosította a BRFK Központi Fogda működési rendjéről szóló 52/2009. (X. 09.) BRFK Intézkedés érintett pontjait [6. pont c); 6. pont e); 6. pont g)]. Nem került sor ugyanakkor a fogvatartottak kísérésének biztonságos végrehajtásáról szóló 37/2010. (VI. 17.) BRFK Intézkedés módosítására, amely a bilincseléssel kapcsolatosan a fent leírtak szerint továbbra aggályos rendelkezéseket tartalmaz.

c) Vegyi eszköz, elektromos sokkoló eszköz, rendőrbot, kardlap, illetőleg más eszköz alkalmazása

Az Rtv. 49. §-ában szabályozott vegyi eszköz alkalmazásának jogszerűségét a Testület az alábbi – leginkább a rendezvényekhez kapcsolódó rendőri intézkedések miatti – panaszok vonatkozásában mérlegelte.

A 22/2008. (VI. 25.) sz. állásfoglalás arról a panaszbeadványról döntött, amelyben a panaszos sérelmezte, hogy 2008. március 15-én Budapesten, a VIII. kerület Üllői út és Mária utca környékén vele szemben könnygázgránátot alkalmaztak. A Testület szerint itt a kényszerítő eszköz alkalmazása jogszerű és indokolt volt, mivel olyan erőszakos cselekmények voltak folyamatban (a tömeg üvegeket, köveket és Molotov-koktélokot dobált a rendőrökre), amelyek ezt a rendőri fellépést szükségessé tették. Hogy a tömegoszlatás során alkalmazott kényszerítő eszközök arányosak voltak, azt az ombudsman jelentése is alátámasztotta.

Egy Szabadság téren tartott rendezvény kapcsán a panaszosok azt sérelmezték, hogy miután a résztvevők különféle tárgyakkal kezdték dobálni a rendőröket, a rendőrség előzetes felszólítás nélkül könnygáz gránátokat lőtt a tömegbe, a könnygáz az egész teret elborította, az ott tartózkodóknak menekülniük kellett. A Testület rendelkezésére bocsátott felvételen jól látható volt, hogy a demonstrálók a könnygáz bevetését megelőzően köveket és több Molotov-koktélt dobtak a kordonon belüli területre. A Testület ezért megállapította, hogy a vizsgált esetben a rendőrség a felfegyverkezett tömeg ellenszegülésének leküzdésére ingerlőgázt, tehát a Szolgálati Szabályzat 74. §-ában rögzített skálán a felfegyverkezett tömeggel szemben alkalmazhatónál eggyel alacsonyabb fokú eszközt alkalmazott. Az alkalmazott oszlatási eszközök megválasztásának mindenre kiterjedő értékelése a Testület kompetenciáját meghaladó rendőrszakmai kérdés, de a videofelvételek és az ombudsman munkatársainak jelentése alapján annyi aggálytalanul rögzíthető volt, hogy a rendőröket ért támadás jellegének és intenzitásának fényében nem tekinthető nyilvánvalóan aránytalanoknak a három könnygázgránát alkalmazása [16/2009. (I. 28.) sz. állásfoglalás].

Szintén a fent ismertetett 16/2009. (I. 28.) sz. állásfoglalásban a Testület a következőkre hívta fel a figyelmet azzal összefüggésben, hogy a könnygáz hatása annak ellenére érintette a panaszost, hogy maga nem vett részt az erőszakos cselekményekben. Az Rtv. 60. §-ának (2) bekezdése kimondja, hogy

a tömeg szétozlatására irányuló csapaterő alkalmazása során a rendőrség a helyszínen lévők egyéni felelősségét nem vizsgálja. Mivel az oszlatás a konkrét esetben jogszerű volt, az oszlatás során a könnygáz alkalmazása pedig a Testület megítélése szerint nem volt aránytalannak tekinthető, az általa a panaszosnak okozott kellemetlenség a tömegoszlatás természetéből fakadó, jogszerű jogkorlátozásnak volt tekinthető. [Lásd még: 15/2009. (I. 28.) sz. állásfoglalást].

Fontos megállapításokat tett a Testület ezen kényszerítőeszköz alkalmazásának vizsgálatával összefüggésben a 2009. március 15-ei eseményekhez kapcsolódó 199/2009. (VII. 1.) sz. állásfoglalásban. Az ügy alapját képező panaszbeadványban azt kifogásolták, hogy egy már befejeződött rendezvényről nem engedték eltávozni a résztvevőket, valamint közel egy órán keresztül a rendőrség lezárta a területet, majd szűrőpróbaszerű igazoltatások mellett lehetett onnan eltávozni. A távozó embereket azonban egy utcával odébb ismét megállították és bekerítették a rendőrök; itt dulakodás is kialakult, ami miatt a rendőrök vegyi eszközt alkalmaztak, olyan nagy mennyiségben, hogy az az ellentétes oldalon álló rendőrsorfallat is elérte. A Testület meg tudta állapítani a rendelkezésre álló dokumentumokból, hogy történhetett olyan jellegű támadás az egyik rendőr ellen (egy távozásban akadályozott demonstráló kétszer ráütött az egyik rendőr sisakjának plexijére, mire a rendőr ki akarta őt húzni a többiek közül, de véletlenül magára rántotta, a többi rendőr ezt látva kezdte el a könnygázt fújni), ami az Rtv. 49. § (1) bekezdése értelmében jogalapul szolgálhatott a vegyi eszköz alkalmazásához. A fellépés azonban semmiképp nem felelt meg a Szolgálati Szabályzat 58. § (1) bekezdésében írt fokozatosság követelményének. A rendelkezésre álló videofelvételekből a nyilvánvaló rendőri létszámbeli fölény és túlerő is megállapítható volt; ráadásul a könnygázt nem a veszélyt jelentő személlyel szemben (aki ekkor már a földön volt és a rendőrök lefogták), hanem a tömeggel szemben alkalmazták. A tömeg pedig nem lépett fel agresszívan – többen a kezüket is felemelték –, ezért indokolatlan volt őket nagy sugárban, célzás nélkül könnygázzal lefújni, ráadásul úgy, hogy a könnygáz a sajtó munkatársait és a szemközt álló rendőrsorfallat is elérte. A Testület ilyen körülmények között megállapította a panaszos emberi méltósághoz, személyi biztonsághoz való alapvető jogainak, valamint személyi szabadságának és gyülekezési szabadságának súlyos sérelmét. Az országos rendőrfőkapitány 105/403-4/2009. RP. sz. határozatával a használt könnygáz mennyisége és a szórás iránya tekintetében megállapította az aránytalanságot, ugyanakkor kimondta, hogy a könnygázt használó rendőr a megfelelő döntést hozta. Megemlítette ugyanakkor azt is, hogy a parancsnok egy kb. 100–120 fős tömeg mozgásáról tudott a helyszínen, ezért utasított körbezárásra – valójában különböző források szerint 30–40, maximum 50 fős lehetett a metróállomás felé tartók száma.

Jelentős következtetésekre jutott a Testület egy, a 2009. július 4-ei demonstráció kapcsán érkezett – a 259/2010. (V. 5.) sz. állásfoglalással elbírált – panasszal összefüggésben, amelyben a Testület a panaszos testi egészséghez való jogának sérelmét állapította meg. Az ügy mérlegelése során a Testületnek abban kellett állást foglalnia, hogy a panaszossal szembeni könnygázhasználat egyéni rendőri mérlegelésen alapuló, vagy csapaterő keretében fogantatosított kényszerítőeszköz volt-e. Erre azért volt szükség, mert – amint a Testület állásfoglalásában rávilágított – a Szolgálati Szabályzat vonatkozó rendelkezései szerint egy „megemelt arányossági mércét” kell alkalmazni a tömegoszlatás keretében használt könnygáz jogszerűségének megítélésénél, amit a tömegoszlatás kollektív jellege támaszt alá az alábbiak szerint.

Az Rtv. 49. § (1) bekezdése alapján a rendőr a szolgálatban rendszeresített, vegyi vagy elektromos sokkoló eszközt, illetőleg rendőrbotot alkalmazhat a mások vagy saját életét, testi épségét, illetőleg a vagyonszabadságot közvetlenül veszélyeztető támadás elhárítására, illetve a jogszerű rendőri intézkedéssel szembeni ellenszegülés megtörésére. A Szolgálati Szabályzat 58. § (2) bekezdése értelmében a kényszerítő eszközök alkalmazása során ellenszegülésnek kell tekinteni azt a célzatos, fizikai erőfelfejtéssel járó tevékenységet, amely a rendőrt jogszerű intézkedésének megkezdésében, folytatásában vagy befejezésében akadályozza. E két rendelkezés összeolvasásából az derül ki, hogy egyedi mérlegelés alapján a rendőr passzív ellenszegülés esetén is alkalmazhat rendőrbotot vagy könnygázt annak megtörésére. Ennél szigorúbb szabályozást tartalmaznak ugyanakkor a tömegoszlatásra vonatkozó rendelkezések. A Szolgálati Szabályzat 74. §-a a csapaterős tömegoszlatás keretében alkalmazott kényszerítő eszközök kapcsán – az arányosság követelményével összhangban – különbséget tesz a passzív ellenállás és az aktív ellenszegülés esetén alkalmazható kényszerítő eszközök között. E rendelkezés (5) bekezdése ér-

telmében tömeggel szemben a csapaterő a következő kényszerítő eszközöket alkalmazhatja: a) passzív ellenállás esetén testi kényszert, b) aktív ellenszegülés esetén rendőrbotot, vegyi eszközt, ingerlőgázt, elektromos sokkoló eszközt, bilincset, pórázon vezetett szolgálati kutyát szájkosárral vagy anélkül, valamint vízágyút.

Ebből tehát az következik, hogy ilyen keretek között csak az aktív ellenszegülés alapozza meg a könnygázhasználatot. A panaszos a könnygáz alkalmazásakor társaival együtt a földön ült és a teret a rendőrség többszöri felszólítására sem hagyta el. A Testület megítélése szerint a könnygáz használatára kollektív fellépés keretében került sor, mivel az intézkedéssorozat háttérében az Erzsébet tér kiürítésének célja állt, ezért a panaszossal szemben csak aktív ellenszegülés esetén lett volna jogalapja vegyi eszköz alkalmazásának. Tekintettel azonban arra, hogy sem a panaszbeadvány, sem pedig a rendőri jelentések nem tartalmaznak még utalást sem arra, hogy a panaszos, vagy a környezetében ülők aktív ellenszegülést tanúsítottak volna, a Testület álláspontja szerint a könnygáz alkalmazása jogszerűtlen volt. Az ezen állásfoglalásokhoz írt különvélemények értelmében azonban, mivel maga a tömegoszlatás sem volt jogszerű, ezáltal az azt követő vegyi eszköz alkalmazása eleve nem értékelhető akként.

d) Útzár, megállásra kényszerítés

Az 54/2008. (VIII. 4.) sz. állásfoglalásban vizsgálta a Testület a megállásra kényszerítés feltételeinek meglétét. Az Rtv. 51. § (3) bekezdése alapján erre akkor van módja a rendőrségnek, ha bűncselekmény elkövetésével megalapozottan gyanúsítható személy, vagy bűncselekmény elkövetője járművel menekül; és ekkor is csak úgy követheti és kényszerítheti megállásra őt a rendőrség, hogy az mások személyét és biztonságát ne veszélyeztesse. Hogy a rendőr ilyenkor pontosan hogyan állíthatja meg a járművet, arról a KRESZ 6. § (2) bekezdésének a) pontja rendelkezik. A vizsgált ügyben ezek a feltételek többszöriösen sem teljesültek: nem bűncselekményről, csak szabálysértésről volt szó; a rendőr civil gépjárművel, civil ruhában, szabálytalan eszközökkel próbálta megállásra kényszeríteni a panaszost; a megállásra kényszerítés módja pedig (hirtelen előzések, ráfékezések, keresztbe fordulás) igencsak veszélyes volt. A Testület szerint ez a manőver veszélyeztette a panaszos élethez való alapvető jogát, és súlyosan sértette a testi épséghez, valamint a tisztességes eljáráshoz való alapvető jogát. Az országos rendőrfőkapitány e tekintetben elfogadta a Testület érvelését, és a panasznak részben helyt adott.

e) Lőfegyverhasználat

A lőfegyverhasználat részletes szabályait az Rtv. 52–56. §-ai tartalmazzák. Az 53. § (1) bekezdése értelmében lőfegyverhasználatnak csak a szándékosan, személyre leadott lövés minősül. Az 54. § sorolja fel azokat az eseteket, amikor a rendőr lőfegyvert használhat, az 55. § azokat, amikor nincs helye lőfegyverhasználatnak, az 56. § pedig a lőfegyverhasználatot megelőző intézkedésekről, figyelmeztetésekről szól.

A 118/2008. (X. 21.) sz. állásfoglalásban a Testület azt a körülményt vizsgálta, hogy a panaszos lakóhelyén nagy számban megjelenő rendőrök fegyverüket tűzkész állapotban folyamatosan a panaszosra és családtagjaira irányították, valamint őket térdelő testhelyzetre kényszerítették. A Testület itt egyértelműen leszögezte, hogy ez nem minősül lőfegyverhasználatnak; tekintettel azonban e magatartás félelemkeltő és különösen veszélyes voltára, valamint arra, hogy ez már a lőfegyverhasználatot közvetlenül megelőző stádium, és egyetlen mozdulattal lőfegyverhasználatná alakulhat át, ezért ilyenkor sem mellőzhetők a jogszabályban meghatározott garanciális rendelkezések. Így pl. ekkor is érvényes az arányosság követelménye, szükséges, hogy fennálljanak a törvényben meghatározott feltételek, lehetőleg kerülni kell a sérülés okozását, a figyelmeztetéseknek el kell hangozniuk és csak az ellenszegülés megtöréséig lehet kényszerítő eszközt alkalmazni.

A szoros összefüggés miatt a Testület az Alkotmánybíróság lőfegyverhasználatot elemző 9/2004. (II. 30.) AB határozatában (ABH 2004, 179.) foglaltakat is irányadónak mondta ki erre az esetre, vagyis a

tűzkész állapotban lévő fegyverekkel a személyekre történő célzásra. Mivel a garanciális rendelkezések közül nem volt meg mindegyik a vizsgált esetben (arányosság követelménye, csak az ellenszegülés megtöréséig történő kényszerítő eszköz-alkalmazás), ezért a Testület megállapította a panaszos élethez való alapvető jogának veszélyeztetettségét, valamint a testi épséghez való alapvető jogának súlyos sérelmét. A panasznak az országos rendőrfőkapitány is helyt adott.

A lőfegyverhasználat jogszerűségének kérdése annak a panaszosnak az ügyében szintén felmerült [363/2010. (VII. 7.) sz. állásfoglalás], akinek a házában az eljáró rendőrök egy olyan személy elfogására tettek kísérletet, aki ellen elfogatóparancs volt érvényben. A ház átvizsgálása során az egyik intézkedő rendőr neszt hallott az egyik szobából, és a panaszos állítása szerint pisztolytartójához nyúlt, mivel a sötétben nem látta, hogy a panaszos gyermeke az, aki zajt csap. Az Rtv. 53. § szerint lőfegyverhasználatnak csak a szándékosan, személyre leadott lövés minősül, ezért az eljáró rendőr pisztolytartóhoz nyúlása – tekintve, hogy lövésre nem került sor – nem minősül lőfegyverhasználatnak. A Testület megjegyezte azonban, hogy a rendőr azon mozdulatát, amely legfeljebb egy jövőbeni esetleges lőfegyverhasználat előkészítésének tekinthető, a panaszos okkal érezte fenyegetőnek, különös tekintettel arra, hogy a rendőrökkel ellentétben a panaszos tudta, kiskorú gyermeke tartózkodik a szomszédos szobában. Figyelembe véve azonban az intézkedés célját, körülményeit, valamint azt, hogy a rendőr a lőfegyvert nem vette elő, nem helyezte tűzkész állapotba, és amint látta, hogy nem fenyegeti támadás, a kezét a pisztolytáskától is elvette, a Testület úgy ítélte meg, hogy a panaszos és gyermeke oldalán alapjogsérellem nem következett be.

f) A csapaterő alkalmazása, tömegoszlatás

Az Rtv. 58-60. §-ain alapuló rendőri intézkedések jogszerűségét a Testület az alábbi esetekben mérlegelte.

A 2008. április 11-ei, Clark Ádám téri demonstrációval kapcsolatos állásfoglalások [30/2008. (VII. 9.) sz., 32/2008. (VII. 9.) sz. és 33/2008. (VII. 9.) sz., 34/2008. (VII. 9.) sz., 42/2008. (VII. 16.) sz., 46/2008. (VII. 16.) sz. állásfoglalások] az ott történt tömegoszlatás jogalapját tekintve nem találták jogszerűtlennek, ugyanakkor a feloszlatás módja és az alkalmazott rendőri intézkedéseket, különösen azok aránytalansága és indokolatlan volta miatt alapjogsértőnek nyilvánították.

Az Rtv. 59. §-ában foglalt feltételeket vizsgálva a Testület számára nem volt egyértelmű, hogy a tömeg ne tett volna eleget a szétozásra irányuló rendőri felszólításnak (a felvételek alapján megállapítható volt, hogy a résztvevők megindultak a megjelölt távozási útvonal felé, csak a rendőrök túl hamar körbekerítették őket). Ugyanakkor megállapította, hogy a rendőri felszólítások nem mindenben feleltek meg a jogszabályoknak (egyres felszólítások a helyszín bizonyos részeiről érthetetlenek voltak, valamint félrevezető iránymegjelölést tartalmaztak); a tömeg egy részét pedig akadályozták a helyszínről történő eltávozásban azzal, hogy néhány perccel a felszólítások után már körbezárták a rendezvény helyszínét, és megkezdték az ottmaradtak tömeges előállítását [vö. Rtv. 59. § (3) bekezdés, Szolgálati Szabályzat 74. § (4) bekezdés]. Az Rtv. ezen rendelkezésére, továbbá a rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 14.) BM rendelet előírásaira – amely szerint a feloszlatás során, ha a tömeg magatartására figyelemmel erre lehetőség van, a rendőrség első intézkedésként igazoltatásokat foganatosít, és jelentősebb jogkorlátozással járó intézkedések megkezdésére akkor kerülhet csak sor, ha a tömeg a felszólítások, illetve az igazoltatások ellenére nem oszlik szét – továbbá arra figyelemmel, hogy a tömeg nem mutatott tevételes fizikai ellenállásra utaló jeleket, és megkezdte a helyszín elhagyását, a Testület az arányosság követelményével ellentétesnek minősítette a rendőrség azon eljárását, hogy a rendőri egységek teljesen körbezárták a gyülekezőket, és megkezdték az igazoltatáson túlmenően a jelenlévők előállítását.

Amint azt az előállítások kapcsán már említettük, a Testület megállapítása szerint egyértelműen nem állt a gyülekezők rendelkezésére elegendő idő a helyszín elhagyására, és semmi nem indokolta azt, hogy miért volt szükség ilyen rövid idő alatt az egyetlen szabadon hagyott távozási útvonal lezárására is, majd

az ott maradtak nagy részének előállítására. Ezért a Testület arra az álláspontra helyezkedett, hogy a rendőrök fellépése nem felelt meg a tömegosztatásra vonatkozó előírásoknak sem, és ezért, valamint aránytalansága folytán súlyosan sértette a panaszosok gyülekezési jogát és tisztességes eljáráshoz való alapvető jogát.

Fontos rögzíteni azt is, hogy dr. Juhász Imre ezen ügyekhez – egyetértve a súlyos alapjogsérelmet megállapító döntésekkel, de azokon túlmenően – indokoltan tartotta különvéleményét megfogalmazni, mivel úgy ítélte meg, hogy a Magyarországon törvényi szinten kihirdetett Emberi Jogok Európai Egyezményének a strasbourgi bíróság által kifejtett tartalmával akkor még ellentétes Gytv.-t a rendőrség nem alkalmazhatta volna, így az osztatás – különös tekintettel a mindvégig fennálló békés jellegre – maga is a gyülekezési jog további súlyos sérelmét jelentette. Ezt az álláspontot később – a panaszos által kezdeményezett perben – a bíróság is megerősítette.

Sérelmet okozott a Testület szerint a 2008. szeptember 17-ei vonulós rendezvény kapcsán az a fent már elemzett körülmény is, hogy a vonulás rendőri biztosítása során akadályozták a gyülekezés színhelyének szabad elhagyását (nem lehetett bármikor elhagyni a menetet). Ez alapjogi oldalról közelítve mindenképpen szükségtelen és aránytalan korlátozása a gyülekezési jognak, viszont az Rtv. felől nézve is aggályos, mert adott esetben beleütközhet az 59. § (3) bekezdésének a tilalmába, amely szerint tilos a tömeget korlátozni a helyszínről történő eltávozásban (ha tömegosztatásra kerülne a sor). Mivel azonban nem volt teljességgel lehetetlen a rendezvény helyszínének az elhagyása – csak ez aránytalanul nehéz volt –, ezért a Testület a panaszosok személyi szabadságának és gyülekezési joguknak a csekély fokú sérelmét állapította meg ezekben az ügyekben [170/2008. (XII. 17.) sz. és 173/2008. (XII. 17.) sz. állásfoglalások].

A korábban említett 199/2009. (VII. 1.) sz.–200/2009. (VII. 1.) sz. állásfoglalások (2009. március 15-ei események kapcsán hazafelé tartó személyek körbezárása és velük szemben könnygáz használata) esetén ismételten vizsgálta a Testület azt, hogy a csapaterőbe szervezett rendőrök az elvonulók útját lezárták, majd őket körbezárták. Ezt a Testület a panaszosok mozgásszabadsága és gyülekezési szabadsága súlyos megsértésének minősítette, mert – ahogyan azt a fokozott ellenőrzésnél említettük – a rendezvények helyszínéről kilépő személyek esetében a kiléptetés igazoltatáshoz és ruházátátvizsgáláshoz kötése már nem jogszerű a fokozott ellenőrzés alapján. Egyébként sem indokolt olyan esetben zárást alkalmazni, amikor nincsen a rendőrségnek közvetlen információja arra, hogy az elvonuló tömeg veszélyessé válhat – jelen esetben arról volt csak szó, hogy egy rendezvényen való részvételt befejezve megkezdtek a résztvevők a békés elvonulást. Ilyen esetben éppen a rendőrségi fellépés eredményeként válhat agresszívvá a tömeg, ha a rendőrség ésszerű indok nélkül körbezárja a résztvevőket és továbbközlekedésüket bizonyos intézkedésekhez köti. Az országos rendőrfőkapitány határozataiban (pl. 105/476-4/2009. P.) egyetértett a Testület álláspontjával a körbezárás jogszerűtlenségét illetően, bár azt azért megjegyezte, hogy a fokozott ellenőrzés egyébként az igazoltatásokra és a ruházátátvizsgálásokra megfelelő jogalapot teremtett.

A csapaterőre vonatkoztatva fontos megállapításokat tett a Testület a jelen Beszámoló II. fejezet 1. rész g) pontjában, a segítségnyújtási és felvilágosítás-adási kötelezettséggel kapcsolatban, a 233/2009. (VIII. 5.) sz. és a 235/2009. (VIII. 5.) sz. állásfoglalásokban. Itt ebből annyit fontos megismételni, hogy a vonatkozó jogszabályokat áttekintve a Testület – az érintettek tisztességes eljáráshoz való alapvető jogára is figyelemmel – azt állapította meg, hogy ilyen esetekben a csapaterőbe szervezett rendőrök nincsenek is olyan helyzetben, hogy a felvilágosítás-adási kötelezettségnek eleget tudjanak tenni – éppen ezért ilyenkor ez a kötelezettség a parancsnokot, illetve esetleg a rendbiztosokat terheli, hiszen ők rendelkeznek a szükséges információkkal. Emiatt az ő elérhetőségük megadását, vagy helyszínre hívásukat (ezzel az érintetteket elvágva az érdemi tájékoztatói lehetőségtől) nem lehetett volna megtagadni. Budapest rendőrfőkapitánya nevében rendészeti helyettese e panaszokat mégis elutasította (01000-105-272-14/2009. sz. és 01000-105-295/16/2009. P. sz. határozatok).

Végül szükséges ismertetni a Testület a 2009. július 4-ei demonstrációval kapcsolatos álláspontját, mely szerint jogszerű volt az Erzsébet téri rendezvény felosztatása, mivel az sértette mások jogait és szabadságát. A Testület megítélése szerint a rendezvény felosztatása nem minősült a Magyar Gárda Egye-

sület és mozgalom felosztatásáról szóló bírósági döntés polgári perrendtartási értelemben vett végrehajtásának, ezért nincs jelentősége annak, hogy a rendezvény felosztatásának időpontjában az egyébként jogerős ítéletet még nem írták le és kézbesítették az egyesület képviselőjének. A rendőrségnek ettől a körülménytől függetlenül kellett eldöntenie, hogy a gárdisták demonstrációját a gyülekezési törvényben szereplő valamelyik ok alapján fel kell-e osztatni. A rendőrség e döntése meghozatalában természetesen támaszkodhatott arra a széles körben sajtónyilvánosságot kapott információra, hogy a bíróság szerint a mások jogainak és szabadságának csorbítása olyan jellegadó jellemzője a Magyar Gárda Egyesület és ahhoz elválaszthatatlanul kapcsolódó mozgalom működésének, amely annak felosztatását tette szükségessé. A Testület többsége szerint a demonstráció fokozott fenyegetésként jelent meg az érintett kisebbségek és tagjaik szempontjából, mivel – rendőrségi intézkedés hiányában – azt közvetítette volna, hogy a jogállami intézményrendszer nem képes hatékony védelmet biztosítani számukra, és egy kirekesztő tevékenysége miatt egyébként felosztatott szervezet a bírói döntéstől függetlenül zavartalanul folytathatja tevékenységét. A rendőrség által a panasz eljárásban megjelölt egyéb oszlatási okokat (a rendezvényt tiltó határozat ellenére tartották, illetve békétlen volt) a Testület nem fogadta el.

A Testület megítélése szerint azonban jogszerűtlen volt, hogy a rendőrség a helyszínen nem adott megfelelő tájékoztatást a felosztatás jogalapjáról. Amikor a rendőrség felosztatja a rendezvényt, az ezzel kapcsolatos felhívásban pontosan közölnie kell az oszlatás okát. E nélkül ugyanis az érintettek nem tudják érdemben vitatni a rendőrségi intézkedés jogosságát, amikor pl. a gyülekezési törvény adta jogukkal élve bírósághoz fordulnak a rendezvény felosztatása jogellenességének megállapítása iránt.

Utalni kell ugyanakkor arra, hogy a 2009. július 4-ei tömegoszlatásos ügyekben született állásfoglalásokhoz kapcsolódóan dr. Juhász Imre és Fráterné dr. Ferenczy Nóra különvéleményben foglalták össze a többségi testületi döntéstől eltérő álláspontjukat. A két testületi tag egyetértett a többségi véleménnyel az állásfoglalások rendelkező részének azon elemeit illetően, ahol súlyos alapjogsérelem vagy alapjogsérelmek voltak megállapíthatóak, ugyanakkor elfogadhatatlan volt számukra az, hogy a Testület a rendőrség Erzsébet téri intézkedés-sorozatát nem értékelte alapjogsértőnek. Különvéleményeikben – a Testülettel egyetértésben – megfogalmazták, hogy a rendőrség által (utólag) felhívott két oszlatási ok – azaz a gyülekezés békétlenségére, illetve a rendezvény tiltó határozat ellenére történő megtartására való hivatkozás – nem helytálló. Ugyanakkor dr. Juhász Imre és Fráterné dr. Ferenczy Nóra szerint, szemben az állásfoglalások többségi megállapításával, a rendőrség a tömegoszlatás elrendelésekor semmit nem vizsgált autonóm módon – különösen nem a rendezvény mások jogainak és szabadságának sérelmével járó jellegét. A rendőrség ugyanis előre kilátásba helyezte fellépését, mégpedig egyetlen indok, az oszlatást kimondó bírósági ítélet alapján. A testületi állásponttal ellentétben a két testületi tag elítélte az országos rendőrfőkapitány 2009. július 3-án kelt és azt követően néhány nappal később visszavont körlevelét, amelyben jogszabályellenes megállapítások szerepeltek a Magyar Gárda Egyesületet felosztató ítélet vonatkozásában a várható rendőri fellépésről.

A két tag egyetértett az országgyűlési biztos ugyanazon rendezvény kapcsán tett megállapításaival, miszerint a mások jogainak és szabadságának sérelme a gyülekezési jog gyakorlásának szükségszerű velejárója; továbbá, hogy a békés demonstráció felosztatásával a rendőrség súlyos jogsértést követett el akkor, amikor a fűben ülő személyeket a helyszínről elhurcolta. Dr. Juhász Imre és Fráterné dr. Ferenczy Nóra megítélése szerint ugyanis a rendezvény békés, továbbá gyors/spontán volt, és – ellentétben a többségi véleménnyel – még a mások jogainak és szabadságának sérelmére hivatkozással sem volt a rendőri intézkedés (tömegoszlatás) jogszerű. Miután a jogsértő magatartást tanúsító személyek köre jól elhatárolható volt azoktól, akik a földön „üldögéltek”, indokolatlannak kell tekinteni a békés demonstrálókkal szemben foganatosított „tömegkezelést”.

A különvéleményekben kifejezésre került – figyelemmel a hatályos polgári perrendtartás szabályaira – azon szilárd perjogi álláspont, amely szerint a Bíróság 2009. július 2-án kelt ítélete nem volt végrehajtható állapotban 2009. július 4-én, miután annak írásba foglalása és kézbesítése még nem történt meg. Ily módon az ítéletre hivatkozva a rendőrség nem intézkedhetett volna és természetesen előre sem jelölhetett volna meg az ennek alapján várható szankciókat. Dr. Juhász Imre és Fráterné dr. Ferenczy Nóra számára teljességgel elfogadhatatlan volt azon testületi vélemény, amely sajtóhírekre, internetre –

amelyekből állítólag megismerhető volt az ítélet – degradálta az ítélet teljességének perjogi (jogállami) követelményét. Ez a jogalkalmazói hozzáállás a békésen demonstrálókat ért rendőrségi jogsértést még súlyosabban minősíti.

A különvéleményt jegyző testületi tagok megállapították tehát, hogy a jogszerűtlen tömegosztatás következtében súlyosan sérült a panaszosok békés gyülekezéshez való joga. Továbbá, mivel már maga a panaszosokkal szembeni alapintézkedés – azaz a tömegosztatás – sem volt jogszerű, minden egyes további rendőri fellépés, valamint azok végrehajtásához kényszerítő eszközök alkalmazása önmagában is sértette a panaszosok alkotmányos alapjogait.

III. Jogalkotási és hatáskörbővítési javaslatok

Először érdemes jelen ponton utalást tenni arra, hogy az Európa Tanács Jelentése a magyar kormány számára a kínzás és embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megelőzésére létrehozott európai bizottság (CPT) magyarországi látogatásáról (2009. március 24-étől április 2-áig) a Testület hatáskörének bővítése kapcsán az alábbiakat tartalmazza:

„20. A CPT a múltban már hangsúlyozta, hogy a rendőri bántalmazás megelőzésének egyik leghatékonyabb módja a panaszok és az ilyen bánásmódra utaló más információ gondos kivizsgálása, és, szükség esetén, megfelelő szankciók kiszabása. Az e területen bekövetkezett örvendetes fejlődést a Független Rendészeti Panasztestület létrehozása jelentette, 2008 januárjában. Ez az új testület, amely az Országgyűlés által megválasztott öt tagból áll, jogosult kivizsgálni a kifogásolható rendőri magatartások miatti panaszokat, és írásbeli ajánlásokat tenni az Országos Rendőr-főkapitányság vezetőjének. Ha a Testület ajánlásai nem kerülnek elfogadásra, az ügy végső döntéshozatal végett bíróság elé utalható. A küldöttséget azonban úgy tájékoztatták, hogy a Testületnek nincs joga hivatalból vizsgálatokat kezdeményezni. *A CPT felkéri a magyar hatóságokat arra, hogy terjesszék ki a Független Rendészeti Panasztestület jogosítványait arra, hogy hivatalból kezdeményezhessen vizsgálatokat az esetleges bántalmazási ügyekben.*

A Testület tagjai felhívták továbbá a küldöttség figyelmét arra, hogy rendkívül alacsony azoknak a testületi ajánlásoknak az aránya, amelyeket a rendőrség megszívlelt. *A Bizottság szeretné, ha megkapná a magyar hatóságok állásfoglalását ebben az ügyben.*

Ugyanakkor számos olyan terület, megoldatlan probléma van a Panasztestület működésében, amelynek megoldása jogosítványainak és hatáskörének bővítésével feloldható lenne.”

A Testület fennállására és működésére vonatkozó igény nem kérdéses. Azonban sajnálatos módon – mind a Testület hatásköre, mind pedig eljárása kapcsán – számos olyan hiányosság tapasztalható (a fent említett felvetésen túlmenően), amelyek megoldása egyre sürgetőbbé válik az alábbiak szerint.

1. Hivatalból történő eljárás

A jelenlegi szabályozás meglehetősen korlátozó meghatározást tartalmaz a panaszosi körre nézve, az Rtv. ugyanis úgy fogalmaz: „92. § (1) Akinek az e törvény IV., V. és VI. Fejezetében meghatározott kötelezettség megsértése, a rendőri intézkedés, annak elmulasztása, a kényszerítő eszköz alkalmazása (e fejezet alkalmazásában a továbbiakban együtt: intézkedés) alapvető jogát sértette...”. Tehát a Testülethez panasszal az fordulhat, akivel szemben rendőri intézkedés foganatosításra, vagy annak elmulasztására, továbbá kényszerítő eszköz alkalmazására került sor.

Ugyan az országgyűlési biztos eljárása sem ismeri a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól a 2004. évi CXL. törvényben (a továbbiakban: Ket.) meghatározott ügyféli minőséget (amely csak az ügyhöz való érintettséget követeli meg), azonban az országgyűlési biztos az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasság megszüntetése érdekében a törvényben foglalt feltételek

fennállása esetén hivatalból is eljárhat [az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 16. § (2)].

Nem egy esetben előfordul ugyanis, hogy a Testület egy, a hatáskörébe tartozó esetről értesül (akár a médián keresztül), jogszabályi felhatalmazás hiányában azonban nem jogosult hivatalból eljárni, sőt arra sincsen módja, hogy az érintett személyt megkeresse és tájékoztassa a Testülethez fordulás lehetőségéről (amely eljárási mód több aggályt is felvethetne). Ugyanakkor nem elképzelhetetlen, hogy az érintett (esetleg alapjogában sértett) személy a Testülethez fordulás, vagy – még távolabb menve – mággal a panasztétel lehetőségével sincsen tisztában a megfelelő tájékoztatás elmaradása okán. Indokolt ezért, hogy a Testület – az országgyűlési biztosra vonatkozó szabály Rtv.-be történő bevonásával, vagy csak arra való utalással – hivatalból történő eljárásának lehetővé tétele mihamarabb megvalósuljon.

A hivatalbóliség egy speciális esetét jelenthetnék a rendezvények, demonstrációk, mivel ezek esetében az azonnali véleményalkotás, az általános vizsgálat gyors lefolytatása meghatározó jelentőségű. Erre olyan megoldás képzelhető el, hogy a rendőrség folyamatos tájékoztatást nyújtana a Testület részére a bejelentett, engedélyezett, vagy akár a megtiltott rendezvényekről. Ezt követően a Testület maga döntené el, hogy részt kíván-e venni azokon. A Testület részvételét természetesen jeleznék a rendőrségnek, majd a rendezvény helyszínén is folyhatna a kommunikáció. Ezt követően a Testület a tapasztaltak alapján, még a beérkező panaszokat megelőzően, kialakíthatná általános véleményét. Ehhez az is kell, hogy a rendőrség egy gyorsított eljárásban a rendezvényt követően keletkezett iratanyagot (pl.: jelentéseket, felvételeket) megküldje a Testület részére.

Feltétlenül megfontolandó lenne a Testületi tagok mentelmi joga biztosításának kérdése. Az országgyűlési biztost az országgyűlési képviselővel azonos mentelmi jog illeti meg (Obtv. 11. §). Az azonnali véleményalkotás okán elengedhetetlen volna a testületi tagoknak a mentelmi jog biztosítása az országgyűlési biztoshoz hasonlóan, ezzel is garantálva azt a függetlenséget, mely adott esetben az azonnali véleményalkotás lehetőségét ilyen korlátoktól mentesen tenné lehetővé, illetve megakadályozná Testületi tagokkal szemben retorzióként történő eljárások megindítását.

2. Felvilágosítás-kérés – meghallgatás – bizonyítási eszközök köre

A Testület Rtv. felhatalmazása alapján vizsgálata során a rendőrségtől felvilágosítást kérhet. A Testület az összes olyan iratba betekinthez, illetve iratról másolatot kérhet, adatot, körülményt, tény, eljárást megismerhet, ami a vizsgált intézkedéssel összefügghet [Rtv. 93/A. § (1)]. Mivel az Rtv. a felvilágosítás-kérés kapcsán további részletszabályokat nem tartalmaz, ezért nincs kellőképpen tisztázva, hogy a testületet valójában mire is jogosult vizsgálata során (nyilatkoztatás, meghallgatás stb.). Nyilvánvaló, hogy felvilágosítás-kérés fenti szabályozásának forrása az Obtv. 18. §-ának (1) bekezdése, sőt az Rtv. kifejezetten utal is az Obtv.-re, amikor a minősített adatok Testület általi megismerését, illetve a hivatali helyiségbe való belépést szabályozza [Rtv. 93/A. § (3), (4)]. Elengedhetetlen volna ezért az Obtv. 18. §-ának (3) és (4) bekezdéseire való hivatkozás, vagy annak átvétele és az Rtv. fenti jogszabályhelyének további két bekezdéssel való kiegészítése, hiszen a hivatkozott bekezdések alapján az országgyűlési biztos jogosult arra, hogy a vizsgált ügy intézőjét vagy az eljárást folytató szerv bármely munkatársát meghallgassa, továbbá az érintett szerv vezetőjét vagy felügyeleti szervének vezetőjét, valamint az annak lefolytatására a jogszabály által egyébként feljogosított szerv vezetőjét vizsgálat lefolytatására kérje fel. Az országgyűlési biztos az általa vizsgált ügyben bármely szervtől – ideértve az az Obtv. szerint hatóságnak nem minősülő szerveket is – vagy annak munkatársától írásbeli magyarázatot, nyilatkozatot, felvilágosítást vagy véleményt kérhet. Megjegyezni kívánjuk, hogy jelenleg még megoldatlan az a probléma, hogy a fent hivatkozott Rtv.-beli utaló szabály az Obtv. várható hatályon kívül helyezésével (és új tv. alkotásával) kiüresedik, értelmét veszti. Kivéve azt az esetet, ha egyidejűleg az Rtv. is módosul.

Egyik legfontosabb probléma a meghallgathatóság és nyilatkoztatás kérdése. Amennyiben a rendőrök meghallgatásának lehetősége bekerülne a törvénybe, nyilvánvaló, hogy az azzal kapcsolatos eljárási garanciák meghatározása is szükségszerű. Mivel a Testület nem a Ket. szabályai szerint folytatja le

vizsgálatát, ezért már az ORFK-n keresztül, a megkeresés formájában történő nyilatkoztatás is felvet aggályokat. Az ORFK álláspontja szerint ugyanis a rendőrök nyilatkozattétele önkéntes, azaz a kérést meg is tagadhatják. Az Obtv. ugyanakkor részletesen tartalmazza a meghallgatás során a válaszadás, illetőleg a nyilatkozattétel megtagadásának eseteit [Obtv. 18. § (10)].

A jelenlegi állapot sok esetben oda vezet – mivel az állásfoglalás a panasz tartalma és a rendőrség által rendelkezésre bocsátott dokumentumok egybevetésén alapul –, hogy a Testület kénytelen az alapjog-sérelem meg nem állapíthatóságáról dönteni. Ha ugyanis a rendőrség nem szolgáltat információt, vagy a rendőrségi tájékoztatás nem elégséges, a Testület „nem tud mit vizsgálni”. Ilyen esetekben a Testület gyakorlata az, hogy a rendőrség által nem, vagy elégtelenül cáfolt panaszosi elmondásra alapozza állásfoglalását, ez azonban az eljáráson belül feszültséget keletkeztet, mivel ezt követően – akár az ORFK-ra küldi az ügyet a Testület, akár átteszi az intézkedést foganatosító szervhez – a rendőrség által lefolytatott közigazgatási eljárásban megnyílik a bizonyítás teljes eszköztára (pl. az érintett rendőrök tanúkénti kihallgatása), így a rendőrség adott esetben sokkal több információ alapján hoz döntést, mint ami a Testület rendelkezésére állt. Le kell szögezni, hogy a rendőri nyilatkozattétel, a személyes meghallgatás a rendőrség érdekeit is szolgáló eszköz. A Testület ugyanis tényállás alapos és hiánytalan tisztázására törekszik, azonban elegendő információ híján a rendelkezésre álló adatok alapján hozza meg döntését.

A fentiekben vázolt okokból egyértelmű, hogy szükséges tehát az állampolgári jogok országgyűlési biztosa jelenlegi és jövőbeli jogosítványainak beépítése a törvénybe (Rtv.). Fontos lenne a bizonyítási eszközök Obtv. alapján való bővítése is.

3. A Testület vizsgálati körének tisztázása

A Testület álláspontja szerint elengedhetetlen, hogy a jogalkotó tisztázza, milyen eljárásjogi korlátai lehetnek a Testület vizsgálatának az Rtv. IV. Fejezetében szabályozott általános elvek vonatkozásában.

A Testületnek az Rtv. 92. § (1) bekezdés alapján lehetősége van arra, hogy az Rtv. IV. Fejezetében, a rendőrség működésének általános elveit és szabályait rögzítő rendelkezések kapcsán vizsgálódása körébe vonjon minden olyan rendőri tevékenységet, amelyet az V. és a VI. Fejezetek ugyan nem nevesítenek, de amelynek vonatkozásában a IV. Fejezetben foglalt követelményeknek érvényesülniük kell.

Erre az Rtv. IV. Fejezetében szereplő 11. § (1) bekezdése nyújt lehetőséget, amely szerint a rendőr köteles a szolgálati beosztásában meghatározott feladatait a törvényes előírásoknak megfelelően teljesíteni. A 11. § (1) bekezdése tehát olyan általános jellegű rendőri kötelezettséget rögzít, amelynek megsértése esetén helye van a Testület eljárásának akkor is, ha a jogsértés nem az Rtv. V. és VI. Fejezetében foglalt rendelkezések alkalmazásával függ össze, hanem más – az adott szolgálati feladat ellátására vonatkozó – jogi norma érvényesülésével. Az Rtv. 11. §-án keresztül a szigorú nyelvtani értelmezés szerint vizsgálhatóvá válik tehát a rendőrség részéről eljáró személyek olyan tevékenysége is, amely az Rtv.-től eltérő egyéb jogszabályok, például a büntetőeljárás vagy a szabálysértési törvény által rendezett eljárási szabályok alapján zajlik.

A Testület gyakorlata szerint azonban hatáskörének ilyen értelmezése korlátokkal érvényes: a Testület olyan esetekben él az ilyen jellegű vizsgálat lehetőségével, amikor a panaszolt rendőri intézkedéssel vagy mulasztással szemben speciális jogorvoslatot az egyéb jogszabályok nem biztosítanak. Ez a vélelmezhető jogalkotói szándékot respektáló értelmezés azonban adott esetekben meglehetősen abszurd eredményekre vezethet: így például az előállított személyt ért sérelmek vizsgálhatók a Testület által, attól a ponttól kezdve azonban, hogy ugyanez a személy bünyügi őrizetbe kerül (amelynek időtartamába egyébként az előállítás is beletartozik), a hasonló jellegű sérelmeket a Testület már nem vizsgálhatja, mivel azokat az esetleges panaszos egy büntetőeljárás keretei között szenvedni el.

A Testület úgy véli, hogy ennek a kérdésnek a rendezése jogalkotást és a Testület hatáskörébe vonható jogsértések körének a jelenleginél átgondoltabb és tisztább meghatározását teszi szükségessé.

Itt szükséges annak jelzése, hogy eljárási cselekmények elvégzésére nem csak a Testület tagjait, hanem érdemi ügyintéző munkatársait is indokolt feljogosítani, a vizsgálatok jelentős részét ugyanis már jelenleg is ők folytatják.

4. Feljelentési kötelezettség

Kérdésként merülhet fel, hogy mit tehet a Testület abban az esetben, ha a panasz tárgyául szolgáló cselekmény vizsgálata során szabálysértés vagy bűncselekmény elkövetésének alapos gyanúját észleli. A testületi tagok nem hivatalos személyek, ezért feljelentési kötelezettségük nincsen. Jelenleg tehát a Testület annyit tehet, hogy a panaszost tájékoztathatja arról, hogy büntetőeljárást kezdeményezhet az ügyben, vagy amennyiben a panaszos úgy nyilatkozik, a Testület jelezheti az illetékes ügyészségnél a hivatali bűncselekmények elkövetésének gyanúját.

Megfontolandó lenne az Obtv. 24. §-a rendelkezéseinek átvétele. Ezen jogszabályhely ugyanis előírja, hogy ha az országgyűlési biztos eljárása során szabálysértés vagy fegyelmi vétség elkövetésének alapos gyanúját észleli, az illetékes szervnél felelősségre vonásra irányuló eljárást kezdeményezhet, bűncselekmény észlelése esetén pedig kezdeményez. A megkeresett szerv az eljárás megindításával kapcsolatos álláspontjáról – törvény eltérő rendelkezése hiányában – hatvan napon belül, az eljárás eredményéről pedig annak befejezését követően harminc napon belül tájékoztatja az országgyűlési biztost.

5. „Igazolási kérelem”

A Testülethez a panaszt az intézkedéstől, ha pedig a panasz előterjesztője az őt ért jogsérelemről később szerzett tudomást, ettől az időponttól számított nyolc napon belül lehet előterjeszteni [Rtv. 93. § (1)]. A problémát az okozza, hogy a Testület több esetben azt tapasztalja, hogy a panaszos azért késlekedik beadványa előterjesztésével, mert az intézkedő rendőrök elmulasztják az Rtv. 20. §-ának (2) bekezdésében foglalt tájékoztatási kötelezettségük teljesítése során azt, hogy említést tegyenek a Testülethez fordulás lehetőségéről. Az ügyek vizsgálata során nyilvánvalóvá vált, hogy nem egyedi mulasztásról van szó, hanem esetenként az érintett szervek vezetőinek is az az álláspontja, hogy a panaszjogról való kioktatásnak nem kell kiterjednie a Testület eljárására.

A jelenlegi gyakorlat szerint, amennyiben azt tapasztalja a Testület, hogy a panaszost a rendőrség nem tájékoztatta megfelelően az Rtv. 92. §-ában biztosított jogorvoslati jogra vonatkozó választási lehetőségről, a panaszeljárást lefolytatja akkor is, ha a panaszos a nyolc napos határidőn túl nyújtja be panaszát. Tehát a Testület „panaszosbarát”, befogadja az ilyen jellegű panaszokat, és analógiával élve a Ket. igazolási kérelemre vonatkozó szabályokat alkalmazza. Felmerül azonban a kérdés, hogy – amennyiben kell/lehet – meddig fogadhatja be a Testület – a fentiekre hivatkozással – az elkésett beadványokat. Az igazolási kérelem jogintézményét a Testület eljárására vonatkozó szabályok között kellene rögzíteni, az arra vonatkozó optimális, szubjektív és objektív határidő meghatározásával. Megjegyzendő, hogy az igazolási kérelem formai és tartalmi követelményeiről több fordulóban egyeztetett a Testület elnöke által vezetett delegáció az ORFK képviselőivel és ennek során megállapodás született e körben.

6. Visszacsatolás, a Testület beavatkozási minőségének megteremtése és eljárási pozíciójának újragondolása

Az Rtv. szerint a Testület az állásfoglalását megküldi az országos rendőrfőkapitány számára. Az országos rendőrfőkapitány a panaszról az állásfoglalás kézhezvételét követő harminc napon belül közigazgatási hatósági eljárásban dönt. Ha az országos rendőrfőkapitány határozatában eltér a Testület állásfoglalásától, ezt köteles megindokolni [Rtv. 93/A. § (6)-(7)]. A problémát az okozza, hogy az országos rendőrfőkapitány

Testület állásfoglalásával ellentétes tartalmú határozata esetén az Rtv. indokolási kötelezettséget ír ugyan elő, azonban annak pontos formájára és számonkérhetőségre semmiféle előírás nem vonatkozik, így féltő, hogy az országos rendőrfőkapitány „egyszerűen félreteszi” a Panasztestület állásfoglalását.

Egyik megoldási lehetőségként ismételten érdemes az Obtv. szabályaihoz visszanyúlni. Az Obtv. 20. §-ának (1) bekezdése szerint ha az országgyűlési biztos a lefolytatott vizsgálat alapján arra a megállapításra jut, hogy az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság fennáll, annak orvoslására – az érintett szerv egyidejű tájékoztatása mellett – ajánlást tehet a visszásságot előidéző szerv felügyeleti szervének. A felügyeleti szerv az ajánlás tekintetében kialakított érdemi állásfoglalásáról, illetve a megtett intézkedésről az ajánlás kézhezvételétől számított harminc napon belül értesíti az országgyűlési biztost. A törvényhely (2) bekezdése tartalmazza, hogy a felügyeleti szerv egyet nem értése esetén az országgyűlési biztos tájékoztatja a felügyeleti szervet az ajánlás fenntartásáról, módosításáról vagy visszavonásáról. Az Obtv. 21. §-ának (1)–(4) bekezdései többek között az alábbi előírásokat tartalmazzák: amennyiben a rendelkezésre álló adatok szerint az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásságot az előidéző szerv saját hatáskörben meg tudja szüntetni, az országgyűlési biztos kezdeményezheti az érintett szerv vezetőjénél a visszásság orvoslását. Az ilyen kezdeményezés rövid úton (távbeszélőn, szóban stb.) is történhet, ez esetben a kezdeményezés időpontját, módját és lényegét az ügyiraton kell rögzíteni. Az érintett szerv a kezdeményezés tekintetében kialakított érdemi állásfoglalásáról, illetve a megtett intézkedésről harminc napon belül tájékoztatja az országgyűlési biztost. Amennyiben a megkeresett szerv a kezdeményezéssel nem ért egyet, köteles azt véleményével ellátva felügyeleti szervéhez felterjeszteni. A felügyeleti szerv a felterjesztés kézhezvételétől számított harminc napon belül köteles állásfoglalásáról, illetőleg a megtett intézkedésről az országgyűlési biztost értesíteni.

A fentiekből egyértelműen megállapítható, hogy az országgyűlési biztos és az érintett szervek között gördülékenyebb kommunikáció folyik. Az ajánlások megítélésén túl az országgyűlési biztos arról is tájékoztatást kap, hogy milyen konkrét intézkedések kerültek elrendelésre egy adott ügy kapcsán. Ezzel szemben a Testület az országos rendőrfőkapitány – döntésén kívül – az azt követően megtett intézkedésről már nem értesül hivatalosan, legfeljebb a panaszos révén. Az is komoly gondot okoz, hogy akkor, amikor a Testület a panasz foganatosító szervezethez való áttételéről dönt (csekély fokú alapjogsérelem, alapjog-korlátozás jogszerűsége vagy annak jogszerűségének meg nem állapíthatósága okán), nemegyszer el sem jut a Testülethez a foganatosító szerv határozata (amely legtöbb esetben a panaszt elutasító döntést tartalmaz). Az Obtv. analógiájára elő lehetne írni, hogy az ügyet határozattal eldöntő rendőri szervek számára kötelező legyen a Testületnek az ügy további sorsáról való tájékoztatása.

Szintén megfontolandó a Testület perképességének biztosítása – legalábbis célzottan és korlátozottan – a közigazgatási határozat felülvizsgálata [a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) XX. Fejezete] iránti perben, ahol a felperes a panaszos, az alperes az ORFK. Így – a bírósági tájékoztatási kötelezettség révén – biztosítható, hogy a peranyagról első kézből értesüljön a Testület, illetve korábban megfogalmazott álláspontját is képviselje, és a panaszos mellett beavatkozhatna a perbe. Szemben az általános beavatkozási szabályokkal, a jogalkotó *ipso iure* biztosítaná a beavatkozás lehetőségét (ilyen beavatkozási joga van pl. az anyának a gyermeke származásával és az apasággal összefüggő perekben). Ez esetben nem kell a jogi érdeket valószínűsíteni.

A Pp. módosításával megoldható lenne mindez, amely valószínűleg egyszerűbb, mint az Rtv. módosítása.

Elképzelhető egy olyan másik megoldás is, amelyben a Testület a másodfok szerepét töltené be a panaszügyekben. A Ket. jelenlegi rendszerében [105. § (2) bekezdés], ha a másodfokú döntés meghozatalához nincs elég adat vagy a tényállás további tisztázása szükséges, a fellebbezés elbírálására jogosult szerv a döntés megsemmisítése mellett az ügyben első fokon eljáró hatóságot új eljárásra utasíthatja, vagy a kiegészítő bizonyítási eljárás lefolytatását maga végzi el. Ez a konstrukció a testület vonatkozásában is megfelelőnek mutatkozik annyiban, hogy bizonyítás lefolytatását szűk körben tenné szükségessé (tehát nem kellene a testületnél dolgozók létszámát jelentősen bővíteni), ugyanakkor az első fokon eljáró rendőri szerv bizonyítási eljárásának elégtelensége esetén lehetővé tenné a testület számára a bizonyításra vonatkozó megfelelő instrukciók melletti hatályon kívül helyezést (akár többször is), biz-

tosítva, hogy egy független szerv valóban hatékony ellenőrzést gyakoroljon a rendőrségi vizsgálat felett. Egy ilyen változtatás esetén azonban világossá kellene tenni, hogy a testület eljárására a Ket. szabályait kell alkalmazni (ami számos eljárási bizonytalanságot megoldana), ugyanakkor szükségessé tenné az elsőfokú eljárás bizonyos módosítását is. Ebben a rendszerben a testület határozatot hozna, amelynek bírósági felülvizsgálata biztosítaná, hogy a panaszosok továbbra is élhessenek a számukra jelenleg rendelkezésre álló jogorvoslati fórumhoz fordulás jogával.

7. Jogalkotási javaslattételi jog biztosítása a Testület számára

A Testület gyakorlatában több olyan eset fordult elő, amikor a rendőrség ugyan a jogszabályoknak megfelelően járt el, azonban – a jogszabály hiányosságából fakadóan – az eljárás mégis valamilyen alapjogsértést valósított meg. Ilyen esetekre indokolt kifejezetten biztosítani azt a lehetőséget a Testület számára, hogy jogalkotást kezdeményezzen. Annak érdekében, hogy ez a jogosítvány – és az a már létező felhatalmazás, hogy a Testület az országos főkapitánynál kezdeményezheti utasítás kiadását, módosítását – valóban hatékonyan érvényesülhessen, szükség van rá, hogy a címzett szervezetek jogszabályi kötelezettségük álljon fel legalább arra, hogy a Testületet tájékoztassák a kezdeményezéssel kapcsolatos álláspontjukról, esetleges intézkedéseikről.

8. Nemzeti Adó- és Vámhivatal

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos állományú tagjai meghatározott feltételek fennállása esetén, feladataik ellátása körében bizonyos intézkedéseket foganatosíthatnak (pl.: igazoltatás, előállítás). A pénzügyőr, törvényben meghatározott jogszerű intézkedése elleni tetteges ellenszegülés megtörésére, törvényben meghatározott intézkedést tehet, és kényszerítő eszközt (pl.: testi kényszer, szolgálati kutya alkalmazása, útzár telepítése, bilincs alkalmazása, löfegyverhasználat) alkalmazhat [a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Vtv.) 38. § (1)]. A törvény – az Rtv.-hez és a Szolgálati Szabályzathoz hasonlóan – előírást tartalmaz többek között a szolgálati fellépés módjára, a fokozatosság elvére, a kényszerítő eszköz alkalmazását megelőző felszólításra, segítségnyújtásra. A rendőri eljárás mintájára, kényszerítő eszköz alkalmazás esetén a pénzügyőrt is jelentéstételi kötelezettség terheli. A törvény 39. §-ának (4)–(6) bekezdései ugyan szólnak a jogorvoslat lehetőségéről, azonban figyelemmel a fent említett intézkedések, különösen a kényszerítő eszközök alapjog korlátozására alkalmas voltára, indokolt volna a törvény által szabályozott panasz eljárás felülvizsgálata. Maga a kommentár is tartalmazza, hogy a pénzügyőri intézkedés eredményessége nem függhet az érintett belátásától, ezért szükség esetén az kikényszeríthető, amely kikényszerítés többnyire a személyi szabadság átmeneti korlátozásával jár.

A jelenlegi szabályozás szerint – hasonlóan a rendőrségi panasz eljárás Testület létrehozását megelőző időszakához – a pénzügyőr intézkedése elleni panaszt az intézkedést foganatosító vámszervnél (kirendeltségnél), illetve nyomozó szervnél, az intézkedést követő nyolc napon belül lehet előterjeszteni. A foganatosító vámszerv (kirendeltség), illetve nyomozó szerv határozata ellen benyújtható fellebbezés, amelyet az arra jogosult felettes szerv bírál el. A felettes szerv határozata közigazgatási határozat, amelynek bírósági felülvizsgálatát – a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó szabályok szerint – az kérheti, akinek az intézkedés jogát vagy jogos érdekét sértette.

Érdemes megfontolni tehát egy független szervezet bevonását a fent ismertetett panasz eljárásba, mind az Rtv., mind pedig a Vtv. vonatkozó rendelkezéseinek módosításával. A Vtv. által szabályozott panasz eljárás módosításával, akár a testületre és az Rtv. vonatkozó rendelkezéseire való hivatkozással is átvehető volna a jelenlegi eljárásba egy független szerv általi ellenőrzési mechanizmus.

9. A Testület hatáskörének kiterjesztése a fogvatartási kérdésekre

Az Rtv. 2008. január 1-én hatályba lépett módosítása kiterjesztette a panaszjogot olyan rendőri magatartásokra is, amelyekkel kapcsolatban korábban nem állt rendelkezésre hatékony jogorvoslat, azonban továbbra is vannak a rendőrségnek olyan lényegi tevékenységei, amelyek nem integrálódnak az általános panaszjelzési rendszerbe. Ilyen a rendőrségi fogva tartás egyes formáinak (pl. őrizet) végrehajtása. A Fogdaszabályzat szerint a fogvatartott panasz előterjesztésére jogosult, ez a panasz azonban nem függ össze az Rtv.-ben szabályozott panaszjelzéssel.

A Fogdaszabályzat 4. §-a értelmében a fogvatartott a fogva tartással összefüggő ügyében hozott döntés (intézkedés, határozat), illetve annak elmulasztása miatt panasszal élhet a döntés közlésétől, illetve elmulasztásától számított 15 napon belül. Fő szabályként a fogda parancsnoka dönt a panaszról, az általa hozott döntés elleni, illetve a döntés elmulasztása miatti panaszt a fogva tartásért felelős bírálja el. Bár a Fogdaszabályzat szerint jogszabályban meghatározott esetekben a fogvatartott a döntés ellen keresettel fordulhat a bírósághoz, nincs olyan jogszabály, amely ezt a lehetőséget biztosítaná. Alaktalan, eljárásjogilag nem szabályozott, jogorvoslati garanciákkal körbe nem bástyázott lehetőségről van tehát szó, noha a fogva tartás végrehajtásának alapjogi vetületei nyilvánvalóak. Ráadásul egy előállítást követő őrizetbe vétel esetén a jelenlegi szabályozás ahhoz a sajátos helyzethez vezet, hogy míg a Testület az előállítás során okozott sérelmeket vizsgálhatja, kérdéses, hogy az őrizet elrendelése után – nem a büntetőeljárással, hanem pl. a fogva tartás körülményeivel kapcsolatban – felmerülő panaszokra kiterjed-e a hatásköre (noha az előállítás – az őrizet elrendelése esetén – az őrizet idejébe beleszámít, tehát annak részévé válik). Mindezt indokolt a Testület hatáskörének kiterjesztése a rendőrség által foganatosított fogva tartás során a fogva tartással – tehát nem a fogva tartás alapjául fekvő ügygel – összefüggő panaszok vizsgálatára.

10. A panasz benyújtására nyitva álló határidő meghosszabbítása 30 napra

Nincs elfogadható indoka annak a jelenleg fennálló különbségnek, hogy míg az intézkedést foganatosító szervhez az intézkedéstől (vagy tudomászerzéstől) számított 30 napon belül lehet panaszt benyújtani, addig a Testülethez fordulásra csak 8 napja van a panaszosnak. A Testület a gyakorlatában sok problémát okozó és a panaszosok számára rendkívül hátrányos különbség kiküszöbölését javasolja.

11. A Testület feljogosítása büntetőeljárás iratok megismerésére

Mivel a büntetőeljárás és a rendőrségi törvény több helyen átfedésben szabályoz egyes kérdéseket (pl. a Be. alapján elrendelt elővezetést az Rtv. szerint kell végrehajtani, de a Be. is tartalmaz rá nézve rendelkezéseket, a bűnügyi őrizetbe beleszámít az előállítás is, amelyet bűncselekmény gyanúja alapján is foganatosíthat a rendőr stb.), több ügyben előfordult, hogy büntetőeljárás iratokat kellett volna a Testületnek megismernie a tényállás megfelelő tisztázásához, erre azonban nem minden esetben biztosítottak lehetőséget az érintett hatóságok a Be. azon rendelkezéseire hivatkozva, amelyek szabályozzák, hogy ki ismerheti meg az eljárás iratait. Ez indokolja annak egyértelművé tételét, hogy a Testület irat-megismerési joga a büntetőeljárás iratokra is kiterjed.

12. Az ügyintézési határidő számítása

Mivel a Testület eddigi gyakorlata alapján világosan látszik, hogy a 90 napos eljárás határidő sok esetben – így például a rendőrség elhúzódó adatszolgáltatása, az idegen nyelvű panaszok lefordíttatása stb. miatt – nem tartható, indokolt hogy az ügyintézési határidőbe ne számítsanak be azok az időszakok, amikor a Testület hatáskörén kívül eső okból nincsen lehetőség a vizsgálat elvégzésére, folytatására.

13. Az alapjogi sérelmek és az egyéb rendőrségi jogsértések közötti különbség panaszjogi kezelésének megszüntetése

A Testület töretlen gyakorlata szerint az intézkedő rendőrök által elkövetett bármely jogsértés érinti az intézkedés alá vont személyek alapvető jogát ahhoz, hogy a törvények betartatásáért elsődlegesen felelős szerv eljárása megfeleljen a jogszabályoknak. Az egyén számára a közhatalommal való találkozásnak az egyik legtipikusabb és – a rendőrség speciális jogosítványaira, így a legitim erőszak alkalmazásának monopóliumára való tekintettel – a talán legnagyobb fokú kiszolgáltatottság lehetőségét magában rejtő formája a rendőri intézkedéssel való szembesülés, ezért a Testület gyakorlatában igen hamar felmerült az a kérdés, hogy elképzelhető-e olyan rendőri jogsértés, amely nem valósít meg alapjogsértést is egyben.

A Testület válasza tulajdonképpen nemleges, az alkalmazott érvelés rendkívül szűkre szabja azoknak a lehetséges eseteknek a körét, amikor a szabályszegés megállapítása nem vonja maga után az – adott esetben csekély fokú – alapjogsértés kimondását. A Testület a rendőri jogsértéseket a tisztességes eljáráshoz való – tágan értelmezett – jog megsértésének tekinti, így tulajdonképpen bármilyen rendőri szabályszegést alapjogsértéssé transzformál. Az ezt alátámasztó érvelés lényege a Testület 33/2009. (II. 25.) számú állásfoglalásban a következőképpen jelenik meg: „A jogbiztonság követelménye az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdésében foglalt jogállamiság kritériumából ered. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállamnak nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtsek ki tevékenységüket [56/1991. (XI. 8.) AB határozat]. Az, ami a közhatalmi szervek (köztük a rendőrség) oldalán kötelezettségként jelentkezik, a másik oldalról – a velük kapcsolatba kerülő állampolgárok oldalán – jogként jelenik meg. A jogállamiság követelményét és a jogbiztonság elvét a jogalanyok tekintetében a tisztességes eljáráshoz való jog testesíti meg. Abban az esetben, ha egy kiemelten fontos közhatalmi funkciót ellátó és a társadalmi együttélési normák betartatásáért elsődlegesen felelős szerv részéről fellépő személy eljárása nem felel meg a jogszabályoknak, sérül a tisztességes eljáráshoz való jog [...]”

Ezen gondolatmenet alapján a Testület a 93. § (2) bekezdésében szereplő „alapjogot nem sértő” intézkedés fogalmát kizárólag a jogszerű alapjog-korlátozást megvalósító intézkedésekre alkalmazza; „jogszerűtlen, de alapjogot nem sértő” intézkedés megállapítására eddig nem került sor. Emiatt felesleges a hatályos szabályozás azon különbségtétele, amely csak alapvető jog megsértése esetén teszi lehetővé a Testülethez fordulást. Ez a lehetőség a Testület által javasolt szabályozás alapján minden vélt rendőri jogsértés esetén megilletné az érintett személyeket, egységesítve az eljárást, egyszerűsítve mind a panaszosok jogérvényesítését, mind a Testület feladatát, amelynek ily módon csak azt kellene megállapítania, hogy a rendőri eljárás megfelelt-e a jogszabályoknak, vagy sem.

14. A panasz eljárás során a rendőrség tudomására jutott adatok felhasználása

A panaszhoz való joggal – mint az Alkotmány 64. §-ában biztosított alapjoggal – kapcsolatos visszaszámítást eredményez, hogy nincs rendezve, hogy milyen fokú bűnüldözési érdek igazolhatja azt, hogy a rendőrség a panasz eljárás során tudomására jutott adatokat más (szabálysértési, büntető-) eljárásban a panaszos felelősségre vonására használja fel. A panaszhoz való jog és a bűnüldözéshez fűződő érdek közötti dilemma az adott esetben úgy merül fel, hogy a panaszosnak számolnia kell-e azzal, hogy míg panasztétel hiányában elkerüli a felelősségre vonást, beadványa alapján rekonstruálható a jogellenes cselekménye, ezért felelősségre vonható.

A fennálló konfliktust törvényi szinten lenne indokolt rendezni, a kérdéses jogellenes cselekmény súlyára tekintettel (bizonyos bűncselekményi kör meghatározásával) vagy az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény 143. §-ában alkalmazott

„rosszhiszeműségi” mérce bevezetésével. A 143. § (2) bekezdése szerint „a panaszost, illetőleg a bejelentőt – a (4) bekezdésben foglaltak kivételével – nem érheti hátrány a panasz, illetőleg a közérdekű bejelentés megtétele miatt”. A (4) bekezdés úgy rendelkezik, hogy „ha nyilvánvalóvá vált, hogy a bejelentő rosszhiszeműen járt el, és ezzel bűncselekményt vagy szabálysértést követetett el; másnak kárt vagy egyéb jogsérelmet okozott, adatai az eljárás kezdeményezésére, illetőleg lefolytatására jogosult szerv vagy személy részére átadhatóak”.

15. Az előállítottak helyzete

A Testület az előállítottak státusának bizonytalansága, helyzetük hézagos szabályozása miatt felhívja a jogalkotó figyelmét a jogbiztonságnak megfelelő, alapjogokat tiszteletben tartó szabályok kialakításának szükségességére.

Az Rtv. 33. §-a alapján előállított személyek helyzetére – jogaira, kötelezettségeire – nem vonatkozik részletes szabályozás. Az Rtv. 97. §-a (1) bekezdésének h) pontja értelmében az előállított is fogvatartottnak minősül. A fogvatartott bizonyos alapvető jogait rögzíti az Rtv. A törvény 18. §-ának (1) bekezdése kimondja: a fogvatartott részére biztosítani kell azt a lehetőséget, hogy egy hozzátartozóját vagy más személyt értesítsen, feltéve, hogy ez nem veszélyezteti az intézkedés célját. Ha a fogvatartott nincs abban a helyzetben, hogy e jogával élhessen, az értesítési kötelezettség a rendőrséget terheli. Ha a fogvatartott fiatalok vagy gondnokság alá helyezett, haladéktalanul értesíteni kell törvényes képviselőjét vagy gondnokát. A (2) bekezdés értelmében a rendőrség gondoskodik a fogvatartott elhelyezéséről, a fogva tartás miatt bekövetkező egészségkárosodás megelőzéséhez szükséges ellátásáról. A sérült, beteg vagy más okból sürgős orvosi ellátásra szoruló fogvatartottat orvosi ellátásban kell részesíteni. A (3) bekezdés szerint a fogvatartott jogait csak annyiban lehet korlátozni, amennyiben az a szökés vagy elrejtőzés, a bizonyítási eszközök megváltoztatásának vagy megsemmisítésének megakadályozását, újabb bűncselekmény elkövetésének megelőzését, illetőleg az őrzés biztonságát, a fogda rendjének megtartását szolgálja. Az Rtv. az előállított vonatkozásában ezen túlmenően kimondja, hogy az előállítottat szóban vagy írásban az előállítás okáról tájékoztatni kell, és az előállítás időtartamáról részére igazolást kell kiállítani [33. § (4) bekezdés]. A Szolgálati Szabályzat 51. §-a ezeket a rendelkezéseket azzal egészíti ki, hogy az előállított személyt előállító vagy biztonságos őrzését szolgáló más helyiségben kell elhelyezni. Az azonos ügyben előállítottakat el kell különíteni. Ha az előállító helyiségben előállított személy van, gondoskodni kell az állandó őrzéséről. E szakasz (2) bekezdése szerint az előállító helyiségben történő elhelyezés, nyilvántartás és őrzés végrehajtásának feltételeit a rendőri szerv vezetője biztosítja. A (3) bekezdés kimondja: az előállító helyiségben történő elhelyezéskor, az előállított, elővezetett, visszatartott személyt fel kell világosítani az intézkedés várható időtartamáról. Ruházatát át kell vizsgálni, és tőle el kell venni azokat a tárgyakat, amelyeket fogva tartáskor sem tarthat magánál. Nyilatkoztatni kell sérüléséről, esetleges panaszáról, szükség esetén orvosi ellátásban kell részesíteni.

A korábbi Szolgálati Szabályzatban [a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 3/1995. (III. 1.) BM rendelet] szerepelt egy rendelkezés („az előállított, elővezetett személy ellátására a fogvatartottakra vonatkozó szabályok megfelelően irányadók”), amely alkalmazhatóvá tette a Fogdaszabályzat szabályait az előállítottakra is. A hatályos Szolgálati Szabályzat elfogadásakor ez a rendelkezés kimaradt, így az előállítottak státuszát csupán a fent idézett „maroknyi” norma szabályozza, mivel a Fogdaszabályzat „fogva tartottokról” beszél, azok közé pedig az előállítottak nem tartoznak [1. § (1) bekezdés: „E rendelet alkalmazásában fogvatartott a bűnügyi, a szabálysértési, a közbiztonsági őrzetes, az előzetesen letartóztatott, valamint az elítélt és a szabálysértési elzárást töltő, amennyiben számára a fogvatartás helyéül rendőrségi fogdát jelöltek ki”].

Ezen jogszabályi rendezetlenség következtében kerülhetett sor arra, hogy a Fogdaszabályzatnak a motozásra vonatkozó rendelkezését a 2009. március 15-én előállított személyek esetében az eljáró rendőrök alkalmazhatónak vélték. Amint azt a Testület a II. Fejezet 1. pont fb) pontja alatt jelezte, az Alkotmánybíróságnak a Fogdaszabályzatban szereplő, motozásra vonatkozó rendelkezést megsemmisítő

döntése után az a jogalkotó az Rtv. 18. §-ának 2010. március 24-től kezdve hatályos (4) bekezdésében, törvényi szinten rendezte a motozás kérdését, mivel azonban a bekezdés „rendőrségi fogdáról” beszél, az előállítottak pedig nem fogdába, hanem – fő szabály szerint – előállító helyiségbe kerülnek, ezért rájuk a szabályozás továbbra sem vonatkozik, így motozásukra akkor sem kerülhet sor, ha az egyébként indokolt lenne.

Jogszabályi rendelkezések hiányában továbbá csak a 26-326/3/2006. sz., az ORFK Közbiztonsági Főigazgatója által kiadott körlevélhez mellékelte tájékoztató tartalmaz iránymutatást az előállítottak ételmezését illetően. A Testület 152/2009. (VI. 3.) sz. állásfoglalásában rögzített véleménye szerint ez a helyzet nem egyeztethető össze a jogbiztonság követelményével, ezért jelezte a jogalkotónak, hogy haladéktalan rendezésre szorul az előállítottak helyzete ezen aspektusból is. Emellett követelményül szabta az étkeztetéssel kapcsolatban, hogy az előállítottakat ilyen igényeikről dokumentált módon kérdezzék meg – mivel ilyen kérdés hiányában nem tudnak élni azzal a jogukkal, hogy öt órát meghaladó fogva tartásuk esetén ételmezt „kérjenek”. Tehát mind az ételmezési lehetőségről való tájékoztatás, mind az előállított étkezési szándékáról való nyilatkoztatás, mind pedig a neki konkrétan átadott vagy át nem adott étel, és az átadás időpontja is precíz dokumentációt igényel, hogy a későbbiekben – akár panasz eljárás keretei között – ezek megtörténte kétséget kizáró módon megállapítható legyen.

Amint az Testület a 298/2010. (V. 26.) sz. állásfoglalásának alapjául szolgáló ügyben világossá vált, a körlevél melléklete azt sem írja elő, hogy a speciális étkezési igényeket milyen módon kell figyelembe venni. Arra vonatkozó előírás tehát, hogy az előállított számára kérése esetén vegetáriánus étrendhez igazodó ételmezt kell biztosítani a hatályos szabályozásban nem található, ami szintén aggályos.

A konkrét ügyben a panaszosnak nem volt módja aludni sem, ezzel kapcsolatban a Testület a következőket rögzítette. Hasonlóan az étkezés kérdéséhez, jogszabályi előírás nem vonatkozik arra, hogy – éjszakai előállítás esetén – a rendőrségnek biztosítani kell az alváshoz szükséges minimális feltételeket (pl. alkalmas fekhelyet). Köztudomású tény ugyanakkor, hogy az egész éjszakai nem alvás rendkívül megterhelő a szervezet számára. Az Rtv. már idézett 2. § (1) bekezdéséből következően (mely szerint a rendőrség tiszteletben tartja és védelmezi az emberi méltóságot, óvja az ember jogait) a rendőrségnek kötelessége, hogy a fogva tartás során kiküszöbölje mindazokat a körülményeket, amelyek az érintett helyzetét embertelenné, megalázóvá tehetik.

A fentiekkel összefüggésben a Testület újfent felhívja a figyelmet az előállítottak helyzetének szabályozatlanságára, amely helyzet nem egyeztethető össze a jogbiztonság követelményével.

16. A kép- és hangfelvételek megőrzése

A 33/2010. (I. 27.) sz. állásfoglalás alapjául szolgáló ügyben szerzett tapasztalatai alapján a Testület a rendőrségi felvételek megőrzésével kapcsolatban az alábbiakat tartotta szükségesnek leszögezni. A panasz eljárás megindulása miatt – „a rendőri intézkedés jogszerűségének közigazgatási eljárásban történő vizsgálata céljából, illetve az érintett személy jogainak gyakorlása érdekében” – a rendőrség által intézkedéssel összefüggésben készített felvételeket meg kellett volna őrizni. A megőrzés ilyen esetben a rendőrségnek nem pusztán lehetősége, hanem a 42. § fent hivatkozott (7) bekezdéséből és az Rtv.-nek a rendőrség általános jogvédelmi közettségét rögzítő 2. § (1) bekezdéséből következő törvényi kötelezettsége.

A Testületnek ebben az ügyben nem volt módja tisztázni azt, hogy a Testület megkeresése a felvétel felett rendelkező rendőri szervhez a felvétel törlésének időpontját megelőzően megérkezett-e, vagy azt csak azután kapták kézhez, hogy a felvételt megsemmisítették. Nyilvánvaló, hogy az előbbi esetben a mulasztás megítélése súlyosabb, ugyanakkor e kérdés tisztázása nélkül is megállapítható a panaszos panaszjogának sérelme, ugyanis a rendőrség, mint szervezet felelőssége e kérdésben egységesen vizsgálendő. Az ilyen helyzetekben az érintett személy nem minden esetben tudhatja, hogy a felvételt mely rendőri szerv állományába tartozó személy készíti, illetve hogy a rendőrség belső szervezetei struktúrájának függvényében melyik rendőri szerv fogja tárolni, kezelni az elkészült felvételeket.

Különösen így van ez a rendezvények esetében, amikor számos különböző rendőri szerv (kapitányságok, megyei főkapitányságok, vagy akár az Országos Rendőr-főkapitányság) állományába tartozó rendőrök vehetnek részt a biztosításban. A panaszos azon jogát, hogy a panasszal érintett rendőri intézkedésről készített rendőri felvétel rendelkezésre álljon, akkor is biztosítani kell, ha nem a felvételt felett rendelkező rendőri szervhez (vagy mint jelen esetben a Testülethez) nyújtja be panaszát. A rendőrség mint egységes szervezet felelőssége a felvételek kezelését, a panaszok regisztrálását olyan módon megszervezni, amely a lehető legnagyobb mértékben garantálja a panaszosok lehetőségét a rendőrségi felvételeknek a panaszeljárásokban való felhasználására. Ha a rendőrség mint szervezet mulasztása miatt ez nem történik meg, csökken a panaszos panaszjogának hatékonysága, s így csorbul a panaszjog, függetlenül attól, hogy a panasz és a felvételek kezelésében érintett egyes rendőri szervezetek felróható-e a felvételek felhasználásának ellehetetlenülése. Elvárható tehát, hogy a törlést végző személy a törlési határidő lejártát megelőzően ellenőrizze, hogy folyamatban lévő eljárás nem indokolja-e a felvételek megőrzését [és a kezelési határidő meghosszabbítását az Rtv. 42. § (8) bekezdése szerint]. A hatályos szabályozás alapján elképzelhetők olyan helyzetek, amikor ez nem lehetséges: ha például a rendőrséghez előterjesztendő panasz 30 napos határidejének utolsó napján valaki postán adja fel panaszát – ilyen esetben a panasz előterjesztése joghatályos, de a felvétel megőrzésére nyitva álló szintén 30 napos határidő lejártakor a rendőrség bizonyosan nem rendelkezhet információval a panasz benyújtásáról. Az ismertetett ügyben ugyanakkor nem ez történt: a Testület 11 nappal a 30 napos határidő lejárta előtt futárral küldte el megkeresését, ezért aggálytalanul megállapítható volt a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogának csorbulása.

A Testület a fentiek miatt indokoltan látná olyan eljárás kialakítását, amelyben az Rtv. 42. § (6)–(7) bekezdésekben foglalt maradéktalanul érvényesülnek, vagyis a felvételek törlését közvetlenül megelőzően az illetékesek meggyőződnek arról, hogy a (6) bekezdésben felsorolt célok valamelyike fennáll-e, így például hogy a felvételen szereplő eseménnyel, cselekménnyel összefüggésben panaszt terjesztettek-e elő. A Testület ezért javasolja olyan országos rendőrségi információs rendszer kialakítását, amely a felvételezés helyének és a készítés idejének rögzítésével ellenőrizhetővé teszi, hogy a törlés nem sérti-e a fentebb hivatkozott elveket, azaz a felvételen rögzített rendőri fellépéssel kapcsolatban az Rtv. 42. § (6) bekezdésében foglalt körben értékelhető eljárás indult-e. Egyúttal a jogalkotóhoz fordul, hogy a jelen panaszeljárásban észlelt eljárási anomália elkerülése érdekében a törlésre irányadó határidőt a panaszeljárás megindítására irányadó határidőhöz igazítsák. A fentiek szerint a panasz kivizsgálásához fűződő érdekekkel igazolható, hogy a rendőrségnek a jelenleg 30 naposnál hosszabb időtartamot kell biztosítani arra, hogy a felvételek törléséről az Rtv. 42. § (8) bekezdése szerint valós információk alapján dönthessen. A Testület a panaszeljárás szempontjából releváns felvétel megsemmisítése vonatkozásában a 60 napos határidőt tartaná indokoltnak.

17. Tájékoztatás kérése

Az alábbiak szerint rögzítette álláspontját a Testület annak a panaszosnak az ügyében, aki azért lépett a sebességellenőrzést végző szolgálati gépkocsizhoz, hogy a benne ülő rendőröktől felvilágosítást kérjen arról, hogy milyen sebességgel közlekedett, és bár azt megkapta ugyan, a rendőrök azonban válaszul igazoltatták, adatait pedig az előírásoknak nem megfelelő eljárással rögzítették [489/2010. (XII. 1.) sz. állásfoglalás]. A Testület a probléma általános jellegére való tekintettel hangsúlyozta: az Rtv. 24. §-a alapján konkrét jogszabályi kötelezettség és vonatkozó belső normák hiányában is megállapíthatónak tartja azt a rendőri kötelezettséget, hogy a panaszoséhoz hasonló felvilágosítás kérésre az eljáró rendőrök válaszoljanak. Ebben a vonatkozásban tehát a Testület követendőnek tartja az érintett rendőr azon eljárását, hogy a bizonytalan jogszabályi helyzet ellenére a kért információt megadta, és javasolja, hogy az illetékes rendőri szervek olyan tartalmú belső normát adjanak ki, amely egyértelművé teszi a rendőrök ilyen irányú kötelezettségét. (Azzal természetesen, hogy amennyiben a felvilágosítás megadása valamilyen alapos okból nem lehetséges vagy célszerű, attól – fő szabály szerint az ok megjelölése

mellett – el lehet tekinteni.) A Testület a konkrét esetben tehát a rendőri tájékoztatással összefüggő alapjogsértést nem állapított meg, fontosnak tartotta ugyanakkor megjegyezni, hogy megítélése szerint az igazoltatás és az adatrögzítés folytán megvalósult jogsértés bekövetkezésében nagy szerepet játszott az egyértelmű jogszabályok és megfelelő iránymutatást adó belső normák hiánya.

18. Bilincshasználat

A 488/2010. (XII. 1.) sz. állásfoglalásával elbírált ügyben azzal a problémával találkozott a Testület, hogy az eljáró rendőr az Rtv.-vel, a Szolgálati Szabályzattal, illetve az országos rendőrfőkapitány által kiadott utasítással ellentétes rendelkezésre hivatkozva bilincselte meg a panaszost. A panaszossal szemben két esetben is alkalmaztak bilincset az intézkedő rendőrök: először elfogását követően, a kapitányságra való beszállítás során, majd pedig akkor, amikor a fogdáról a gyanúsított kihallgatásra kísérték. A második bilincshasználat értékelésekor a Testület az Rtv. és a Szolgálati Szabályzat fent idézett rendelkezésein túl a következő előírásokat vette figyelembe. A Szolgálati Szabályzat 60. §-ának (2) bekezdése kifejezetten kitér a kísérés és a fogdán kívüli őrzés során foganatosított bilincselésre. Rögzíti, hogy az eljáró a fogva tartott személy bilincselését a kísérés és a fogdán kívüli őrzés idejére is elrendelheti, ha szökése bilincs alkalmazása nélkül nem akadályozható meg. A kísérés őri tevékenységét határozza meg a Szolgálati Szabályzat 90. §-a, amely (9) bekezdésében a következőket rögzíti: „ha a kísért személy veszélyessége ezt indokolja, a kísért személyt meg kell bilincselni”.

A Rendőrség Fogdaszolgálati Szabályzatának kiadásáról 19/1996. (VIII. 23.) ORFK Utasítás (a továbbiakban: ORFK Utasítás) a személyi szabadságukban korlátozott személyek kísérésével összefüggésben az alábbi rendelkezéseket tartalmazza. A 74. pont szerint „a kísérés őrzést végrehajtó rendőr szolgálatát a rendszeresített felszereléssel, bilincsről szerelt vezetősíjjal és bilincsrögzítő övvel teljesítse”. A 75. pont alapján a fogvatartott kísérésére vonatkozó utasítást a fogva tartás elrendelésére jogosult vezető adhat, aki az átkísérési utasításban határozza meg – egyebek mellett – a fogvatartott kísérésének módját, a kísérés őri létszámát, fegyverzetét, felszerelését, a kényszerítő eszköz alkalmazását vagy az alkalmazás lehetőségét. A 77. pont előírja továbbá, hogy az objektumon belül történő kísérés biztonságos végrehajtását a helyi sajátosságok figyelembevételével a rendőri szervek vezetői intézkedésben szabályozzák. A kísérés őriket a fogva tartott neméhez, testi alkatához, fizikumához és veszélyességi fokához igazodva kell kiválasztani, lőfegyverrel történő felszerelésük – biztonságos körülmények között – mellőzhető. A 79. pont a fentiekkel azzal egészíti ki, hogy a bűncselekmény elkövetésének alapos gyanúja miatt fogva tartott személy kísérését úgy kell megszervezni és végrehajtani, hogy az eljáráshoz, a bizonyításhoz fűződő érdekeket ne veszélyeztesse.

A Testület figyelemmel volt továbbá a fogvatartottak kísérésének biztonságos végrehajtásáról szóló 37/2010. (VI. 17) BRFK Intézkedés (a továbbiakban: BRFK Intézkedés) előírásaira. A 14. pont szerint a „kísérési feladat végrehajtása során a fogvatartottat minden esetben meg kell bilincselni. A fogvatartott várható magatartására tekintettel keze előre vagy hátra is bilincselhető, szükség esetén lábbilincs is alkalmazható.” A 18. pont értelmében „a kísérés végrehajtását megelőzően, illetve a végrehajtást követően az átkísérési utasításon – óra, perc feltüntetésével – rögzíteni kell az átvétel idejét. Ez alapján pontosan megállapítható a bilincs használatának kezdete és befejezésének időpontja.” A 20. pont lehetőséget biztosít továbbá arra, hogy „a rendőrségi épületen belüli egyes eljárási cselekmények foganatosítására [...] a fogvatartottat az ügy előadója a fogdából, előállító helyiségből kikérheti és szükség esetén kísérheti. Ebben az esetben számára jelen intézkedés előírásai kötelező érvényűek.”

A fentiek alapján megállapítható volt, hogy a kísérés végrehajtásával, illetve a kényszerítő eszköz kísérés során történő alkalmazásával összefüggő rendelkezések a Szolgálati Szabályzatban és az ORFK Utasításban egyaránt azt rögzítik, hogy a kísért személy bilincselése lehetőség, annak szükségességéről – indokoltsága esetén – a kísérést elrendelő személy jogosult dönteni. Ezzel szemben a BRFK Intézkedés a bilincselést mint kötelezően alkalmazandó eljárást említi, kizárva az egyedi mérlegelést a kényszerítő eszköz alkalmazásával összefüggésben.

Az irányadó rendelkezésekben mutatkozó ellenmondás feloldásában a Testület a Rendőrség Normaalkotási Szabályzatáról szóló 23/2006. (XII. 29.) ORFK Utasítás (a továbbiakban: Normaalkotási Szabályzat) előírásait vette alapul. A 7. pont szerint „a norma jogszabállyal vagy állami irányítás egyéb jogi eszközével ellentétes rendelkezést nem tartalmazhat”, továbbá „a szervezeti hierarchiában alacsonyabb szinten elhelyezkedő vezető által kiadott intézkedés nem határozhat meg a magasabb szinten lévő vezető által kiadott intézkedésben, illetve az országos rendőrfőkapitány által kiadott utasításban foglaltakkal ellentétes rendelkezést”. Ebből egyértelműen következik, hogy a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 1. §-ának (1) bekezdése szerint jogszabálynak minősülő Rtv.-vel és Szolgálati Szabályzattal, illetve az országos rendőrfőkapitány által kiadott utasítással ellentétes rendelkezést Budapest rendőrfőkapitányának intézkedése nem tartalmazhat. Kétségtelen azonban, hogy a BRFK Intézkedés azon előírása, amely a bilincs alkalmazását kísérés esetére mindig kötelezővé teszi, ellentétes mind az említett jogszabályok, mind pedig az ORFK Utasítás tartalmával, hiszen a bilincs alkalmazása kapcsán egyértelműen kizárja a mérlegelés lehetőségét, a kényszerítő eszköz-alkalmazás szükségességének és indokoltságának vizsgálatát, és ezáltal az arányosság követelményének érvényesülését.

Feltétlenül sürgetővé válik ezért a BRFK Intézkedés aggályos részeinek az Rtv. valamint a Szolgálati Szabályzat követelményeihez történő igazítása, úgy ahogy az az 52/2010 (X. 21.) BRFK Intézkedés hatályba lépésével a BRFK Központi Fogda működési rendjéről szóló 52/2009. (X. 09.) BRFK Intézkedés kapcsán meg is történt. Amíg ugyanis a BRFK Intézkedés módosítása nem történik meg, addig magasabb szintű jogszabályi normák előírásainak megkerülésével, mérlegelés nélkül sor kerülhet kísérés során történő bilincsalkalmazására.

19. Az igazoltatottak személyes adatainak kezelése

Az igazoltatottak adatainak kötelező ellenőrzését a Szolgálati Szabályzat írja elő. Ez a forrása annak a helyzetnek, hogy minden igazoltatás szükségszerűen – az érintett adatainak helyszíni ellenőrzésén túlmutató – adatkezeléssel is jár, és emiatt kell az elektronikus lekérdezéseket dokumentálni, ami viszont szükségessé teszi az igazoltató lap kitöltését is (annál fogva, hogy az igazoltató lapok alapján tudja a szolgálat után a közterületről visszatérő rendőr az aláírásával igazolni, hogy egy adott lekérdezést valóban ő kezdeményezett), és olyan általános gyakorlathoz vezet, amely teljesen kiüresíti az Rtv. 29. § (3) bekezdésében foglaltakat. A Testület – 213/2009. (VII. 8.) sz. állásfoglalásban kifejtett – álláspontja szerint annak érdekében, hogy az Rtv. 29. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezés ne üresedjen ki, hanem megfelelő tartalommal érvényesülhessen, a Szolgálati Szabályzat olyan módosítására van szükség, amely az igazoltatott személy további ellenőrzését csak indokolt esetben, és nem kötelező jelleggel, nem automatikusan írja elő.

Indokoltnak látja továbbá a Testület megfontolni a rendőrség által használt – de más szerv kezelésében lévő – adatbázisok olyan átalakítását, amelynek eredményeként maga a rendszer rögzítené az adatot lekérdező személyre és a lekérdezés céljára vonatkozó információkat. Ezáltal az adatlekérdezésre vonatkozó valamennyi körülmény visszakereshetővé válna magából az elektronikus rendszerből, szükségtelemné téve a többszörös adatrögzítést, és a külön rendszeresített, papíralapú rendőrségi nyilvántartást.

Ezen túlmenően a Testület azt is megjegyezte, hogy bár az adattárakból való lekérdezések nyilvántartásának alkalmazását valóban indokolja az Avtv. 12. §-a, a jogbiztonság szempontjából megnyugtatóbb helyzet lenne, ha kifejezett törvényi rendelkezés szabályozná a rendőrség ilyen jellegű és célú adatkezelését. Az sem egyértelmű, hogy az adattárakból való lekérdezések nyilvántartásában szereplő valamennyi adatra valóban szükség van-e az Avtv. 12. §-ában foglaltak érvényesítéséhez, vagy kisebb adattartalom mellett is teljesíthetők lennének a jogszabályi kötelezettségek. Az Avtv. 12. §-ában foglaltak ezen túlmenően teljesíthetők lennének úgy is, hogy a rendőr az igazoltatásról olyan igazolást adna ki, amely rögzíti az intézkedés helyét, idejét és valamely, a rendőr azonosítására alkalmas adatot (pl. az azonosító számát), mely esetben nem lenne szükség az igazoltatott jogaira hivatkozva az őrzés személyes adatait RK lapon rögzíteni.

A Testület jelzi, hogy a jelenlegi helyzet – bár az a fentiek szerint nem elsősorban a rendőrségnek felróható – összhatását tekintve a szükségesnél nagyobb számú adatrögzítést eredményez, így sérti az állampolgárok személyes adatok védelméhez való jogát.

20. A gyülekezési jog gyakorlása

A Testület már működése első évének tapasztalatai alapján is felhívta a figyelmet arra, hogy számos kérdésben pontosításra, átgondolásra szorulnak a gyülekezési jogot érintő egyes törvényi rendelkezések, a gyülekezési jog gyakorlásának jogszabályi keretei.

Az egyik legégetőbb kérdés, amelyre először a 2009. július 4-ei demonstrációk irányították a Testület figyelmét, hogy a közterület-foglalási engedély és a gyülekezési jog gyakorlásának konfliktusa nincs megnyugtatóan rendezve, adott esetben egy közterület-foglalási engedély birtokában bármikor felülírható a gyülekezési jog, amint erre sor is került a vonatkozó rendőrségi jogértelmezés folytán.

Szintén problémát jelent, hogy a rendőrség nehezen tudja biztosítani a vonulások rendezvényeket, a gyülekezési jogról szóló törvény ugyanis alapvetően nem a vonulások, hanem inkább az egy körülhatárolható területen összegyűlő és onnan el nem mozduló rendezvényeket tekinti szabályozási mintának. Éppen ezért mondta ki a Testület, hogy a gyülekezési szabadság magában foglalja nemcsak a rendezvényeken való szabad részvételt, de azok helyszínének szabad elhagyását is. A rendezvényekre való bejutáskor nem kizárt a beeresztési pontok felállítása és a személyek biztonsági szempontból történő átvizsgálása miatti alapjog korlátozás, ugyanez azonban kifelé, a rendezvény elhagyásakor már aggályos, és a gyülekezési szabadság indokolatlan és szükségtelen korlátozásának minősül. A konkrét eseteket vizsgálva nem tartható tehát a rendőrség azon gyakorlata, hogy egy vonulások rendezvény menetét mindkét oldalról szorosan körbefogva teljesen végigkíséri, és onnan senkit nem enged kilépni a végpont előtt, még akkor sem, ha ő már nem kíván a rendezvényen részt venni, gyülekezési jogát már nem kívánja gyakorolni. Ezt a problémakört – a spontán gyülekezésekkel együtt – a jogalkotó tudná megnyugtatóan rendezni.

21. A fokozott ellenőrzés térbeli és időbeli határaitól való jogszabályi rendelkezés hiánya

A fokozott ellenőrzés hatályos szabályozása szerint a fokozott ellenőrzés elrendelhető a rendőrhatalom teljes illetékességi területére, ugyanakkor a törvény nem ír elő szempontokat arra nézve, hogy minek alapján indokolt meghúzni a fokozott ellenőrzés területi határait. Különösen a főváros esetében találta a Testület aggályosnak, hogy térben egymáshoz meglehetősen közeli rendezvények kapcsán is előfordult az, hogy az egész fővárosra fokozott ellenőrzést rendelt el a főkapitány. Mivel a fokozott ellenőrzés az igazoltatásra és az ahhoz kapcsolódó, nagyobb fokú jogkorlátozást jelentő intézkedésekre (pl. ruházat és csomag átvizsgálása) egyfajta generális felhatalmazást jelent (tehát nem kell vizsgálni az egyes konkrét rendőri intézkedések – igazoltatások és átvizsgálások – jogalapjának meglétét), a Testület jogszabály módosítást tart szükségesnek annak érdekében, hogy ne lehessen időben és térben indokolatlanul tág módon meghatározni a fokozott ellenőrzés hatályát.

Itt említendő, hogy a Testület szükségesnek látja a fokozott ellenőrzés keretében intézkedő rendőrök közlései tekintetében egységes és a polgárok számára átlátható gyakorlat kialakítását (pl. az ilyen igazoltatásokkor a rendőrök utaljanak a fokozott ellenőrzés tényére, és annak alapját – ha az egyébként nem veszélyezteti az intézkedés célját – jelöljék meg). Szükséges továbbá az eligazításokon a rendőrök figyelmét a megfelelő tájékoztatás megadásának kötelezettségére felhívni.

22. A rendőrök azonosíthatósága demonstrációk során

Bár öröndetesen csökken az ezzel kapcsolatos panaszok száma, időnként még mindig felmerül az egyes intézkedő rendőrök beazonosíthatóságának kérdése. A sisakszámok alkalmazásának problémáival kapcsolatban jogalkotásra, de legalább az országos rendőrfőkapitány utasítására lenne szükség, ugyanis ha a rendőr öltözékén csak a sisakszám van feltüntetve, ez még nem elég az ő beazonosításához, sem az Rtv. 20. § (1) bekezdése alapján, sem pedig azért, mert az nem köthető ugyanúgy, jogszabály alapján egy konkrét rendőrhöz, mint az azonosító szám (ami a sisakszámtól eltérő). Nincs tehát jogszabályi szinten rendezve, hogy a sisakszámot hogyan képezik és mi alapján osztják ki a rendőröknek, nincs szabályozva, hogy éppen mikor melyik rendőr melyik sisakot kapja (esetleg cseréli), az a nevéhez köthető-e vagy sem – mindezek miatt tehát a sisakszám önmagában, az azonosító szám nélkül nem feltétlenül elegendő a rendőr beazonosításához. Ezt a kérdést azzal tudná elrendezni a jogalkotó, ha előírná, hogy a rendőrök sisakján mindig csak az ő egyéni azonosító számukat szabad feltüntetni, amely az ő azonosításukra alkalmas; ezen kívül más egyéb szám, vagy betű- és számkombináció nem alkalmazható.

23. A jegyzőkönyvezési kötelezettség bevezetése

A Testület 147/2008. (XII. 3.) sz. állásfoglalásában foglalt megítélése szerint a polgárok számára biztosítani kellene azt a jogot, hogy felkérhessék az eljáró rendőrt az általa észlelt tények jegyzőkönyvi rögzítésére olyan esetekben is, amikor az adott eljárásra nem vonatkozik olyan jogszabály, amely ezt előírja. A polgárok számára azt is garantálni kellene, hogy a jegyzőkönyvből kaphassanak egy eredeti példányt. A rendőrség által felvett jegyzőkönyv számos esetben megkönnyítené a polgároknak „jogaiknak és jogos érdekeiknek hatékony érvényesítését” [ld. 46/2003. (X. 16.) AB határozat, ABH 2003, 488.], hozzájárulva a jobbiztonság elvének maradéktalan megvalósulásához. A kérdés az Rtv. módosításával lenne megoldható, de az átmeneti időszak erre irányuló főkapitányi utasítással is áthidalható volna.

24. A rendőri felvilágosítás-kérés korlátainak tisztázása

Több, a jelen tájékoztatóban is jelzett ügyben merült fel a kérdés, hogy vonatkozik-e a felvilágosítási kötelezettség azokra az intézkedés alá vont személyekre, akik a felmerülő kérdésre a válaszadást egyes eljárási jogszabályok (pl. Be.) alapján megtagadhatnák (pl. gyermekkorú hozzátartozó), illetve feltehető-e a rendőr ilyen kérdéseket ezen személyeknek, és ha igen, milyen figyelmeztetést kell közölnie az érintettel. A Testület javaslatot tesz a jogalkotónak, hogy az Rtv. 32. §-át pontosítsa, és a „ha jogszabály másként nem rendelkezik” közbevetést részletesen fejtsse ki, hogy az intézkedő rendőr számára is világos és egyértelmű legyen, kiktől lehet vagy nem lehet, és milyen tartalmú, mire vonatkozó felvilágosítást kérni, illetve pontosan milyen felsorolható esetekben van lehetőség a válaszadás megtagadására.

25. A bíróságok reformatórius jogkörének biztosítása panaszügyekben

A rendőrségi panaszeljárások tapasztalatai alapján szükségesnek mutatkozik, hogy a jogalkotó a panaszügyekben döntő bíróságoknak ne csak kasszációs, hanem reformatórius jogkört is biztosítson, mivel gyakran előfordul, hogy a világos bírói iránymutatás ellenére is ugyanazt a döntést hozzák a rendőri szervek a megismételt eljárásban, így elvileg a végtelenített eljárások sem kizártak. Arra a közigazgatási perben eljáró bíróságok nyilván nem alkalmasak, hogy a mulasztó, jogsértő rendőrökkel szemben szankciókat is alkalmazzanak (erre egyébként a jelenlegi szabályok szerint folyó panaszeljárásokban sincs lehetőség, amennyiben a rendőr eljárásának jogszerűtlensége megállapítást nyer, úgy meg kell indítani a fegyelmi- vagy a büntetőeljárást, hogy valamiféle jogkövetkezmény alkalmazható legyen).

Ehhez hasonlóan a bíróságok is csupán a panasz megalapozottságának megállapítására kapnának jogot, azzal, hogy a bíróságnak a panasz megalapozottságát megállapító rendelkezése az intézkedést fogantató rendőri szerv vezetőjének oldalán kötelezettséget keletkeztetne a szükséges intézkedések (figyelmeztetés, fegyelmi eljárás stb.) megtételére.

26. Szolgálatba helyezkedés a rendőrt ért sérelem kapcsán és kizárás a rendőrségi intézkedések során

A Ket. 42. § (1) bekezdése szerint az ügy elintézésében nem vehet részt az a személy, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti. Noha a rendőrség rendészeti tevékenysége a közigazgatási eljárás egy speciális ágának tekinthető, az Rtv. nem tartalmazza a kizárás intézményét, nem mondja ki, hogy nem intézkedhet az a rendőr, aki az adott ügyben valamilyen módon érintve van. A rendőri tevékenység jellegénél fogva ez nem is lenne minden esetben indokolt (pl. egy tömegrendezvényt biztosító rendőr az őt megtámadó személlyel szemben nyilvánvalóan alkalmazhatja a rendelkezésére álló kényszerítő eszközöket), szükséges volna azonban annak átgondolása, hogy milyen módon szabályozható a kérdés, mivel nyilvánvalóan problematikus, ha a rendkívül jelentős közhatalmi jogosítványokkal (így pl. a legitim erőszak alkalmazásának jogával) felruházott rendőr az elkerülhetetlenül szükségesnél tovább vesz részt egy olyan intézkedésben, amely egy őt közvetlenül érintő ügygel függ össze. (A példánál maradva: az ártalmatlanná tett támadó előállítását és bekísérését nem célszerű a megtámadott rendőrről bízni.) A Testület olyan megoldást lát elfogadhatónak, amelynek értelmében az életet, testi épséget, vagyónbiztonságot fenyegető veszély elhárulását követően nem vehet részt az intézkedésben az a rendőr, akit az adott ügy közvetlenül érint.

Speciális esete az érintettség miatti kizárásnak, amikor a szolgálaton kívüli rendőr az őt ért sérelem kapcsán helyezi magát szolgálatba és él speciális jogosítványaival a másik féllel szemben. A 383/2010. (VIII. 4.) sz. állásfoglalás alapjául szolgáló – fent ismertetett – ügyben a közlekedési baleset részesévé vált panaszosokkal szemben az a rendőr kezdeményezett intézkedést, aki a balesetnek szintén résztvevője volt. A Testület arra a kérdésre, hogy egy rendőr saját – adott esetben jogszerű – magánérdekeinek érvényesítése céljából felhasználhatja-e rendőri minőségét és az ebből adódó többletjogosítványait, nemleges választ adott. Így ugyanis a rendőrség állományába tartozó személy mindenki máshoz képest jelentős előnyökhöz jutna hétköznapi, a rendőri hivatás teljesítéséhez semmilyen módon nem kapcsolódó esetekben, ráadásul – mivel a rendőr magánérdeke nehezen kapcsolható ki – a visszaélés lehetősége is rendkívüli módon megnő. A kizárásnak az Rtv.-ben való szabályozása során az ilyen eseteket is érdemes figyelembe venni.

Budapest, 2011. október 5.

Dr. Juhász Imre s. k.
elnök

Dr. Kozma Ákos s. k.
elnökhelyettes

Fráterné dr. Ferenczy Nóra s. k.
testületi tag

Dr. Féja András s. k.
testületi tag

Dr. Kádár András Kristóf s. k.
testületi tag

IV. Statisztikai melléklet

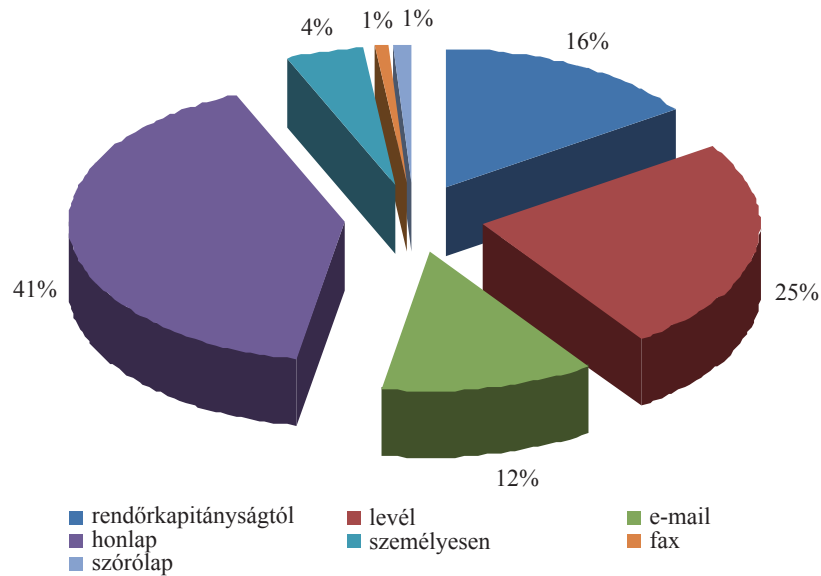
Összesített adatok, 2008–2010

A panasz érkezésének módja

1. táblázat *A panasz érkezésének módja, 2008–2010*

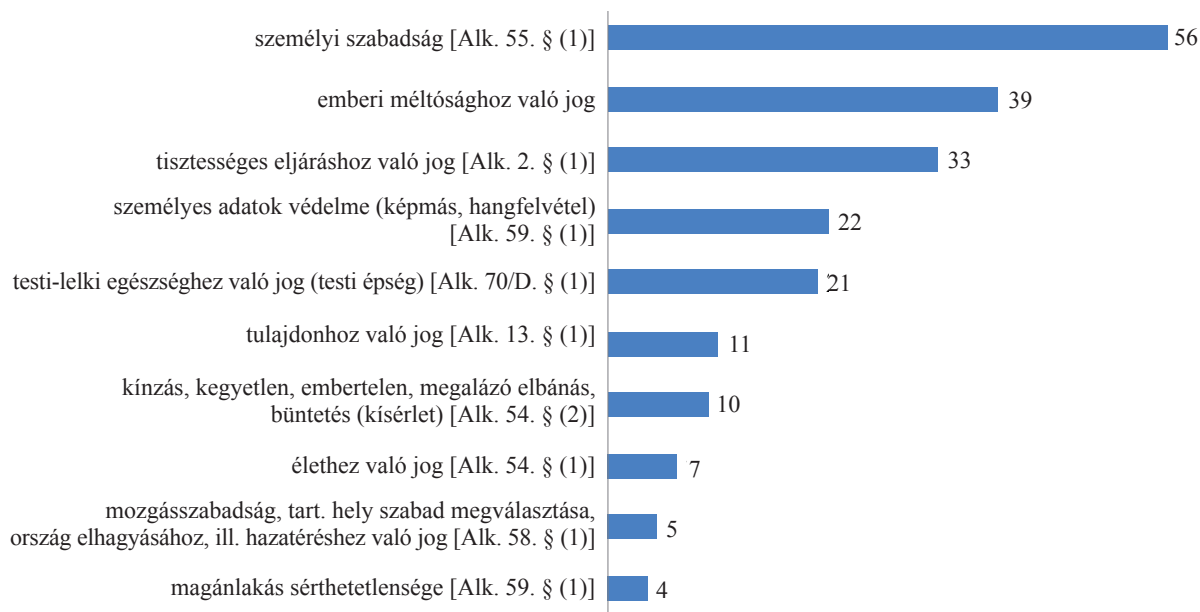
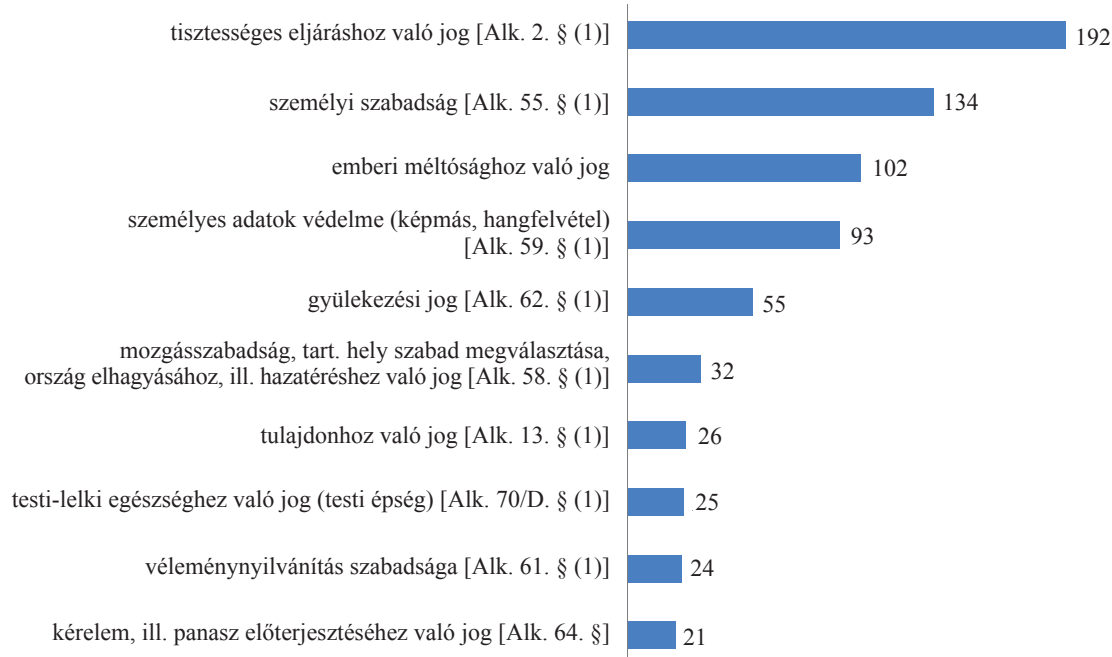
	N	%
rendőrkapitányságtól	180	16
levél	285	25
e-mail	143	12
honlap	470	41
személyesen	52	5
fax	9	1
szórólap	12	1
<i>Összesen</i>	<i>1152</i>	<i>100</i>

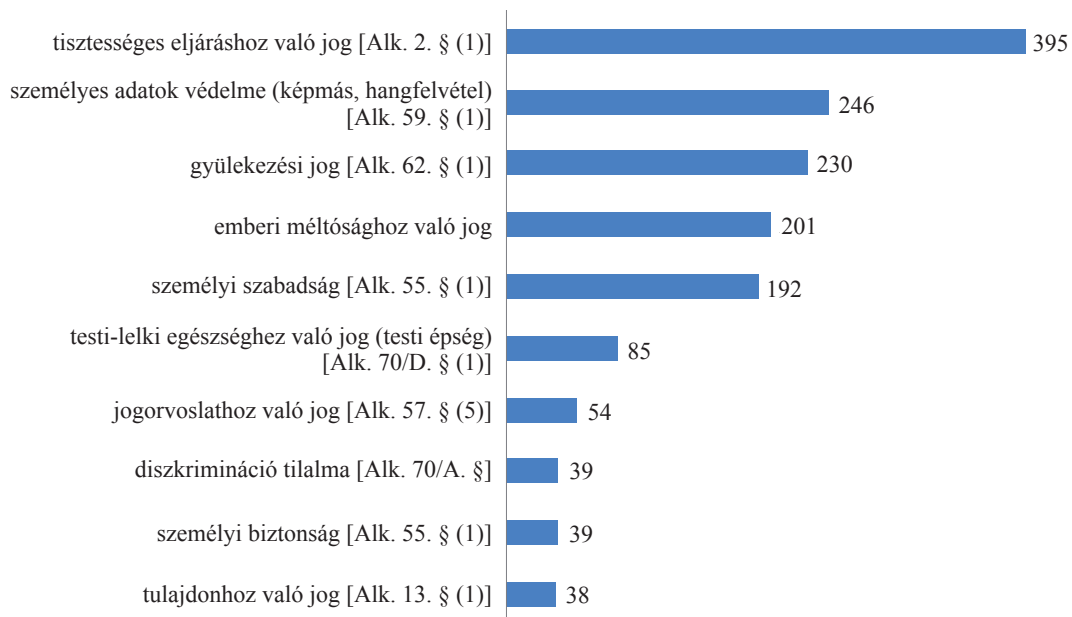
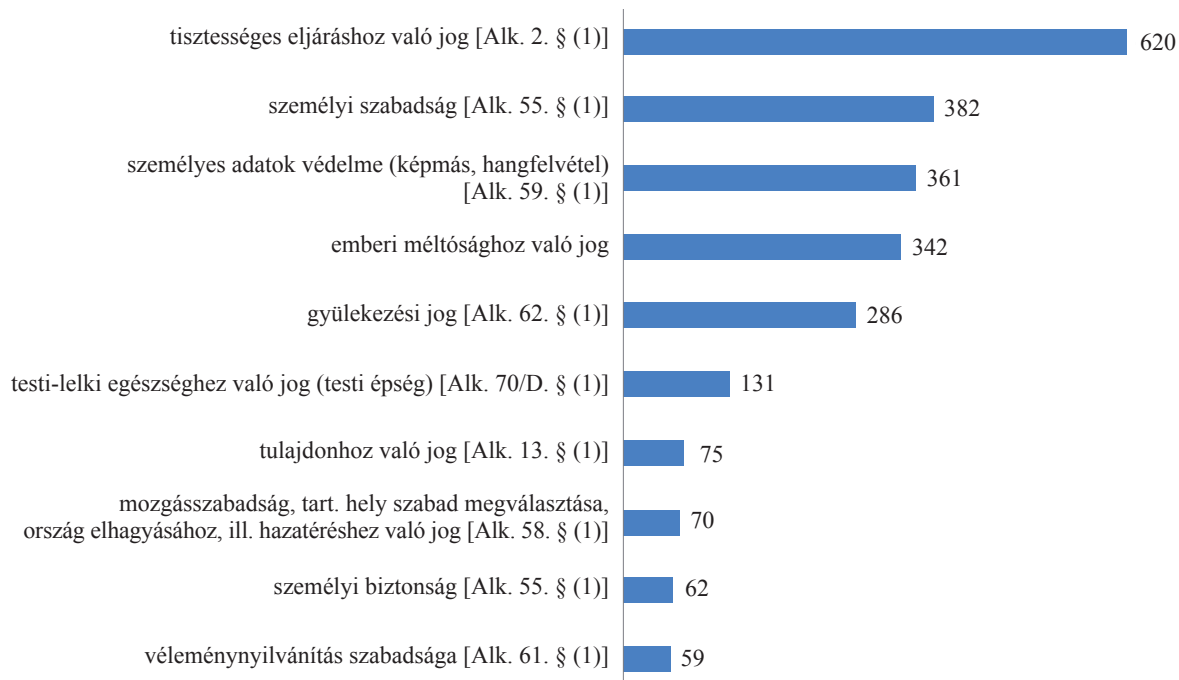
1. ábra *A panasz érkezésének módja, 2008–2010 (N = 1152)*



2. táblázat *Érintett alapjogok, 2008–2010*

		N	%
1	személyi szabadság [Alk. 55. § (1)]	620	14
2	emberi méltósághoz való jog	382	13
3	tisztességes eljáráshoz való jog [Alk. 2. § (1)]	361	23
4	személyes adatok védelme (képmás, hangfelvétel) [Alk. 59. § (1)]	342	14
5	testi-lelki egészséghez való jog (testi épség) [Alk. 70/D. § (1)]	286	5
6	tulajdonhoz való jog [Alk. 13. § (1)]	131	3
7	kínzás, kegyetlen, embertelen, megalázó elbánás, büntetés (kísérlet) [Alk. 54. § (2)]	75	1
8	élethez való jog [Alk. 54. § (1)]	70	0
9	mozgásszabadság, tart. hely szabad megválasztása, ország elhagyásához, ill. hazatéréshez való jog [Alk. 58. § (1)]	62	3
10	magánlakás sérthetlensége [Alk. 59. § (1)]	59	1
11	jogorvoslathoz való jog [Alk. 57. § (5)]	57	2
12	személyi biztonság [Alk. 55. § (1)]	47	2
13	kérelem, ill. panasz előterjesztéséhez való jog [Alk. 64. §]	35	1
14	magán- és családi élet tisztelben tartásához való jog (EJEE 8. cikk)	27	0
15	véleménynyilvánítás szabadsága [Alk. 61. § (1)]	24	2
16	közérdekű adatok megismeréséhez, terjesztéséhez való jog [Alk. 61. § (1)]	20	0
17	gyülekezési jog [Alk. 62. § (1)]	11	11
18	egyesülési jog [Alk. 63. § (1)]	8	0
19	diszkrimináció tilalma [Alk. 70/A. §]	5	2
20	tud. és művészi alkotás szabadsága, tanszabadság [Alk. 70/G. § (1)]	5	0
21	sajtószabadság [Alk. 61. § (2)]	4	0
22	vállalkozás szabadsága [Alk. 9. § (2)]	2	0
23	munkához való jog [Alk. 70/B. § (1)]	2	0
24	gondolat-, lelkiismereti és vallásszabadság [Alk. 60. § (1)]	2	0
25	sztrájkjog [Alk. 70/C. § (1)]	1	0
26	védelemhez való jog (büntetőeljárásban) [Alk. 57. § (3)]	1	1
27	menedékjog [Alk. 65. § (1)]	1	0
28	gyermekjogok [Alk. 67. § (1)]	1	0
29	magántitok védelme [Alk. 59. § (1)]	0	0
30	jó hírnévhez való jog [Alk. 59. § (1)]	0	0
31	egyéb	0	0
	<i>Összesen</i>	<i>2641</i>	<i>100</i>

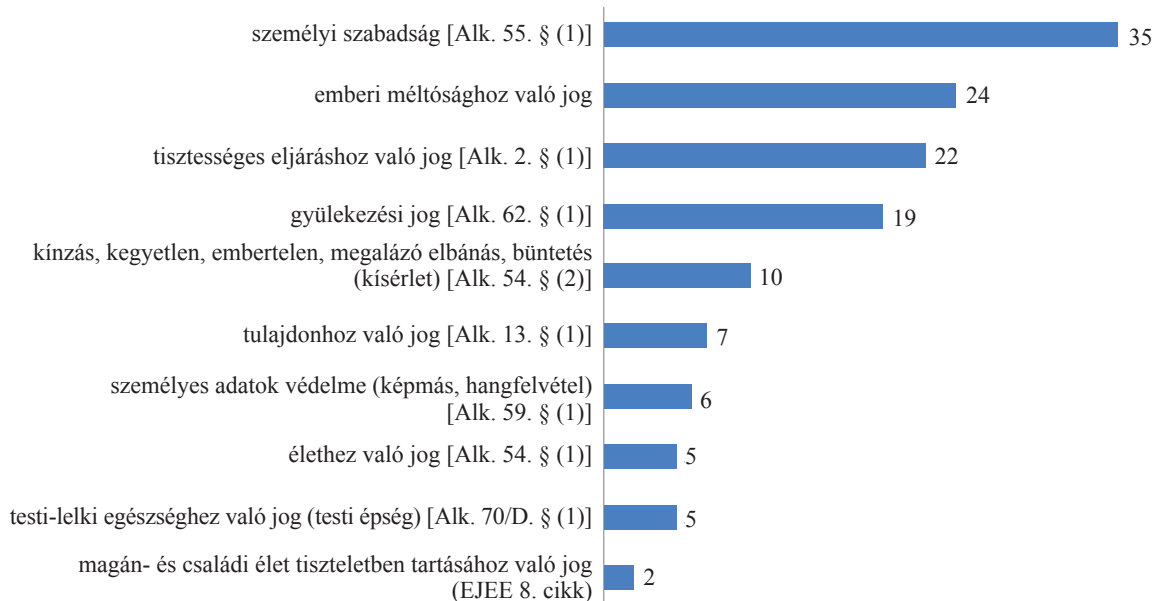
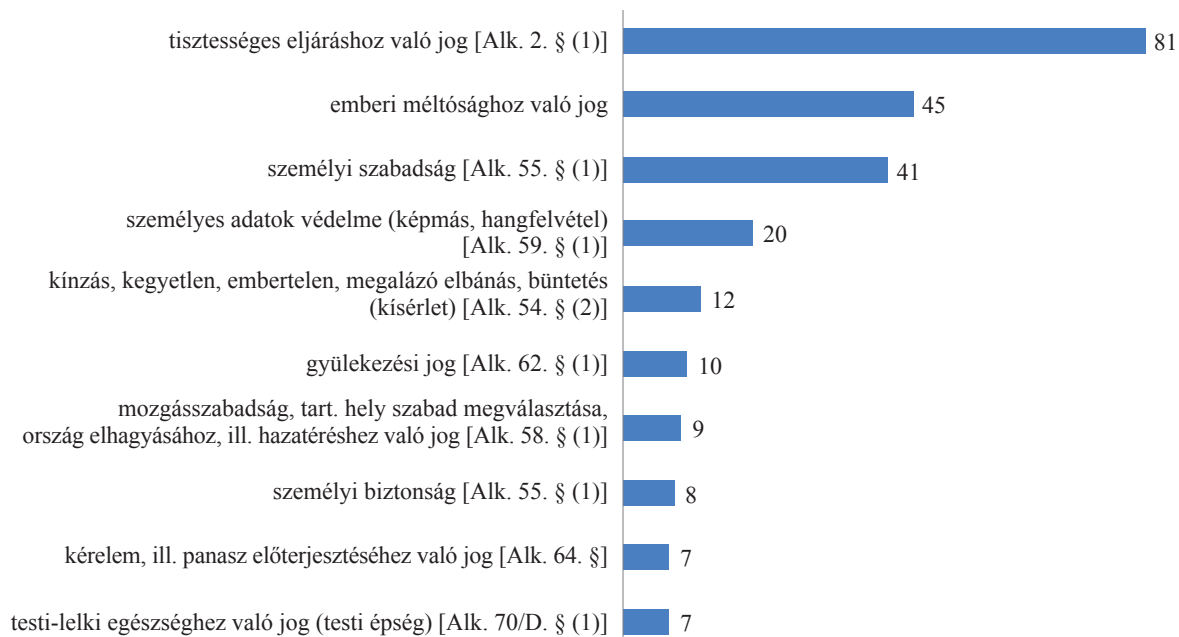
2. ábra A 10 leggyakrabban érintett alapjog 2008-ban (N = 223)**3. ábra** A 10 leggyakrabban érintett alapjog 2009-ben (N = 769)

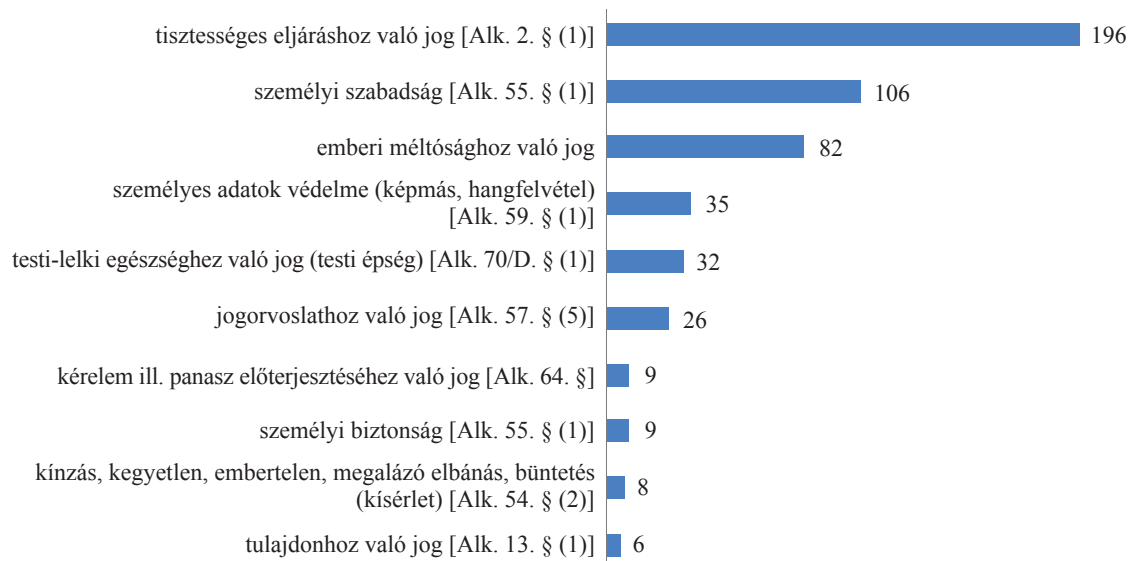
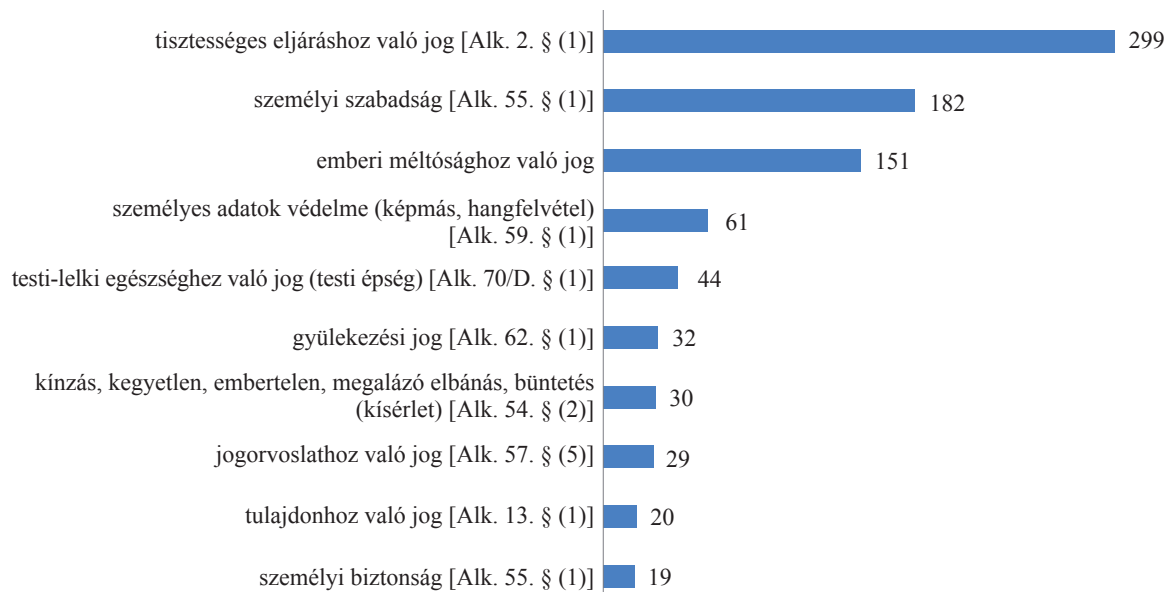
4. ábra A 10 leggyakrabban érintett alapjog 2010-ben (N = 1649)**5. ábra** A 10 leggyakrabban érintett alapjog 2008–2010 (N = 2641)

Sérült alapjogok

3. táblázat *Sérült alapjogok, 2008–2010 (N, %)*

		N	%
1	személyi szabadság [Alk. 55. § (1)]	182	20
2	emberi méltósághoz való jog	151	16
3	tisztességes eljáráshoz való jog [Alk. 2. § (1)]	299	32
4	gyülekezési jog [Alk. 62. § (1)]	32	3
5	kínzás, kegyetlen, embertelen, megalázó elbánás, büntetés (kísérlet) [Alk. 54. § (2)]	30	3
6	tulajdonhoz való jog [Alk. 13. § (1)]	20	2
7	személyes adatok védelme (képmás, hangfelvétel) [Alk. 59. § (1)]	61	7
8	testi-lelki egészséghez való jog (testi épség) [Alk. 70/D. § (1)]	44	5
9	élethez való jog [Alk. 54. § (1)]	5	1
10	magánlakás sérthetetlensége [Alk. 59. § (1)]	5	1
11	személyi biztonság [Alk. 55. § (1)]	19	2
12	magán- és családi élet tisztelőben tartásához való jog (EJEE 8. cikk)	4	0
13	mozgásszabadság, tart. hely szabad megválasztása, ország elhagyásához, ill. hazatéréshez való jog [Alk. 58. § (1)]	11	1
14	jogorvoslathoz való jog [Alk. 57. § (5)]	29	3
15	kérelem, ill. panasz előterjesztéséhez való jog [Alk. 64. §]	17	2
16	véleménynyilvánítás szabadsága [Alk. 61. § (1)]	8	1
17	közérdekű adatok megismeréséhez, terjesztéséhez való jog [Alk. 61. § (1)]	0	0
18	egyesülési jog [Alk. 63. § (1)]	0	0
19	diszkrimináció tilalma [Alk. 70/A. §]	3	0
20	tud. és művészi alkotás szabadsága, tanszabadság [Alk. 70/G. § (1)]	0	0
21	sajtószabadság [Alk. 61. § (2)]	0	0
22	vállalkozás szabadsága [Alk. 9. § (2)]	1	0
23	munkához való jog [Alk. 70/B. § (1)]	0	0
24	gondolat-, lelkiismereti és vallásszabadság [Alk. 60. § (1)]	0	0
25	sztrájkjog [Alk. 70/C. § (1)]	0	0
26	védelemhez való jog (büntetőeljárásban) [Alk. 57. § (3)]	0	0
27	menedékjog [Alk. 65. § (1)]	0	0
28	gyermekjogok [Alk. 67. § (1)]	0	0
29	magántitok védelme [Alk. 59. § (1)]	0	0
30	jó hírnévhez való jog [Alk. 59. § (1)]	2	0
31	egyéb (kiírni)	0	0
	<i>Összesen</i>	<i>923</i>	<i>100</i>

6. ábra A 10 leggyakoribb sérült alapjog 2008-ben (N = 143)**7. ábra** A 10 leggyakoribb sérült alapjog 2009-ben (N = 259)

8. ábra A 10 leggyakoribb sérült alapjog 2010-ben (N = 521)**9. ábra** A 10 leggyakoribb sérült alapjog 2008-2010 (N = 923)

4. táblázat Panaszolt intézkedések, gyakoriság szerinti csökkenő sorrendben (%) 2008–2010

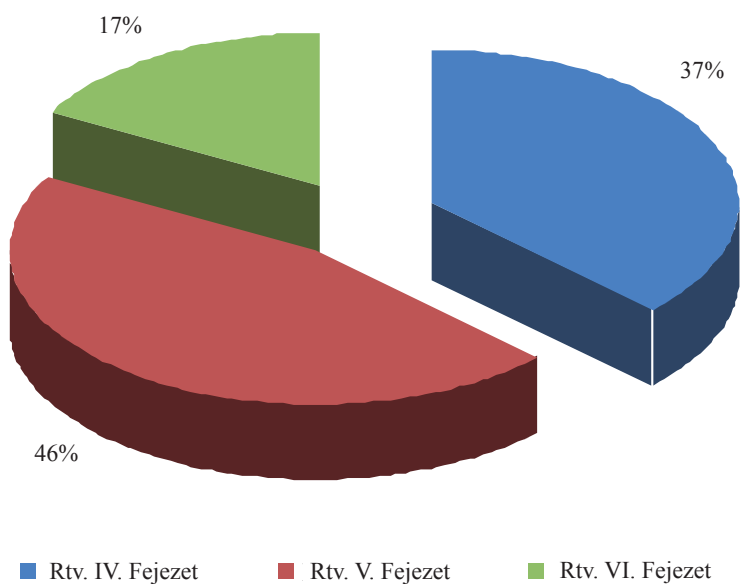
	N	%
1 igazoltatás [Rtv. 29. §]	374	9
2 fokozott ellenőrzés [Rtv. 30–31. §]	287	7
3 a rendőr közli az intézkedés tényét, célját [Rtv. 20. § (2)]	262	7
4 arányosság követelménye [Rtv. 15. §]	240	6
5 adatrögzítés az igazoltatás során [Rtv. 29. § (3)]	207	5
6 védelemnyújtás, felvilágosítás- és segítségadás, ember jogainak védelme; együttműködés; pártbefolyástól mentesség [Rtv. 2. §]	191	5
7 ruházat, csomag és jármű átvizsgálása [Rtv. 30–31. §]	187	5
8 egyéb	161	4
9 előállítás szabálysértés elkövetése miatt [Rtv. 33. § (2)]	146	4
10 testi kényszer [Rtv. 47. §]	144	4
11 rendőr szabályosan igazolja magát [Rtv. 20. § (1), (3)–(4)]	142	4
12 bilincs [Rtv. 48. §]	141	4
13 intézkedés magánlakásban és közterületnek nem minősülő egyéb helyen [Rtv. 39–40. §]	136	3
14 előállítás [Rtv. 33. § (2)–(5)]	132	3
15 tömegosztatás [Rtv. 59–60. §]	118	3
16 intézkedési kötelezettség a tv. rendelkezéseinek megfelelően [Rtv. 13. §]	107	3
17 segítségnyújtási kötelezettség [Rtv. 24. §]	83	2
18 a rendőr tájékoztatást nyújt a panasztétel lehetőségéről [Rtv. 20. § (2)]	80	2
19 intézkedési kötelezettség részrehajlás nélkül [Rtv. 13. §]	72	2
20 vegyi eszköz, elektromos sokkoló eszköz, rendőrbot, kardlap, ill. más eszköz alkalmazása [Rtv. 49. §]	70	2
21 közös szabályok (előzetes figyelmeztetés, terhes nővel és gyermekkorúval szembeni tilalmak, helyettesítő eszköz szabályai, előjárónak jelentéstételi kötelezettség [Rtv. 61–62. §]	66	2
22 előállítás bcs. gyanúja miatt [Rtv. 33. § (2)]	62	2
23 képfelvétel, hangfelvétel, kép- és hangfelvétel készítése, megsemmisítése [Rtv. 42–42/A. §]	58	1
24 tömegosztatás során felszólítás [Rtv. 59–60. §]	53	1
25 fogvatartott hozzátartozójának értesítése [Rtv. 18. §]	46	1
26 közlekedésrendészeti intézkedés keretében közúti ellenőrzés [Rtv. 44–45. §]	46	1
27 fogvatartott jogainak tiszteletben tartása [Rtv. 18. §]	42	1
28 szolg. feladatok tv.-es teljesítése, előjáró utasításainak engedelmeskedés, közbiztonság, közrend védelme (élete kockáztatásával is) [Rtv. 11. § (1)]	40	1
29 kényszerítő eszközök alkalmazásának követelménye (tv.-i feltételek, arányosság, ellenszegülés megtöréséig / intézkedés eredményességéig) [Rtv. 16. § (1)–(3)]	32	1
30 kizárólag a Szolgálati Szabályzatban foglalt rendelkezés	31	1
31 előállítás személyazonosság igazolásának elmaradása miatt [Rtv. 33. § (2)]	25	1
32 személy- és létesítménybiztosítási intézkedés [Rtv. 46. §]	24	1
33 elfogás tettenérés esetén [Rtv. 33. § (1)]	20	1
34 kínzás, kényszervallatás, kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmód tilalma [Rtv. 16. § (4)]	19	0
35 intézkedés elmulasztása (kiírni) [Rtv. 29.–46. §]	19	0
36 felvilágosítás-kérés [Rtv. 32. §]	17	0
37 orvosi ellátás [Rtv. 17. § (2)]	16	0
38 csapaterő [Rtv. 58. §]	16	0
39 intézkedés alapjául szolgáló cselekményben vétlen károsult kártalanítása [Rtv. 13. § (3)]	9	0

		N	%
40	elfogás egyéb esetben [Rtv. 33. § (1)]	7	0
41	sérülésokozás kerülése (hozzátartozó értesítése) [Rtv. 17. § (2)]	7	0
42	biztonsági intézkedés [Rtv. 37. §]	4	0
43	közlekedésrendészeti intézkedés keretében mintavétel [Rtv. 44–45. §]	4	0
44	elővezetés [Rtv. 34. §]	3	0
45	helyszín biztosítása [Rtv. 43. §]	3	0
46	közlekedésrendészeti intézkedés keretében egyéb intézkedés [Rtv. 44–45. §]	3	0
47	útzár, megállásra kényszerítés [Rtv. 51. §]	2	0
48	segítség és eszközök igénybevétele [Rtv. 26. §]	2	0
49	közlekedésrendészeti intézkedés keretében okmányok elvétele [Rtv. 44–45. §]	2	0
50	lőfegyverhasználat [Rtv. 52–56. §]	2	0
51	szolgálati kutya alkalmazása [Rtv. 50. §]	1	0
52	titoktartási kötelezettség [Rtv. 21. §]	1	0
53	belső szervezet és működés során egyéni felelősség mindenkor megállapítható legyen [Rtv. 11. § (2)]	1	0
54	fegyverviselési jog [Rtv. 22. §]	0	0
55	idegenrendészeti intézkedés [Rtv. 35. §]	0	0
56	határforgalom-ellenőrzés [Rtv. 35/A. §]	0	0
57	műszeres ellenőrzés [Rtv. 41. §]	0	0
58	személyi védelemmel, ill. Védelmi Programmal kapcs. intézkedés [Rtv. 46/A. §]	0	0
59	külföldi szerv határrendészeti feladatokat ellátó tagjára vonatkozó rendelkezések [Rtv. 62/A. §]	0	0
60	veszélyhelyzet elhárításában közreműködés [Rtv. 14. §]	0	0
61	lőfegyver használata tömegben lévő személlyel szemben [Rtv. 57. §]	0	0
	<i>Összesen</i>	<i>3963</i>	<i>100</i>

5. táblázat Az intézkedések megoszlása az Rtv. fejezetei szerint, 2008–2010

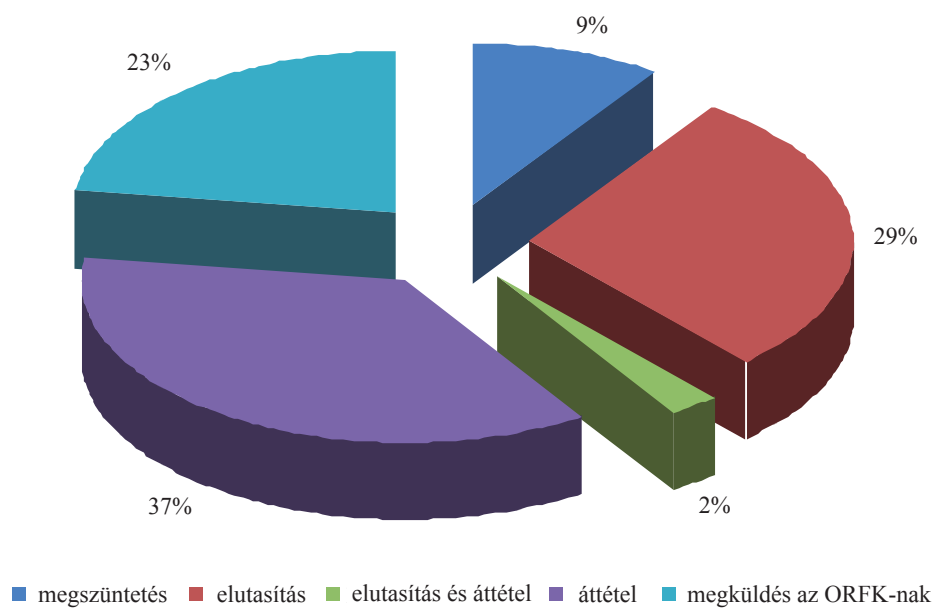
	N	%
Rtv. IV. Fejezet	1398	37
Rtv. V. Fejezet	1727	46
Rtv. VI. Fejezet	632	17
Összesen	3757	100

10. ábra Az intézkedések megoszlása az Rtv. fejezetei szerint, 2008–2010 (N = 3757)



6. táblázat Az ügy sorsának megoszlása, 2008–2010

	N	%
megszüntetés	110	9
elutasítás	335	29
elutasítás és áttétel	28	2
Áttétel	423	37
megküldés az ORFK-nak	263	23
<i>Összesen</i>	<i>1159</i>	<i>100</i>

11. ábra Az ügy sorsának megoszlása, 2008–2010 (N = 1159)

7. táblázat Panaszolt intézkedések súlyos jogsértés esetén, 2008–2010

		N	%
1	igazoltatás [Rtv. 29. §]	144	8
2	a rendőr közli az intézkedés tényét, célját [Rtv. 20. § (2)]	138	8
3	előállítás szabálysértés elkövetése miatt [Rtv. 33. § (2)]	119	6
4	előállítás [Rtv. 33. § (2)–(5)]	118	6
5	ruházat, csomag és jármű átvizsgálása [Rtv. 30–31. §]	117	6
6	arányosság követelménye [Rtv. 15. §]	115	6
7	testi kényszer [Rtv. 47. §]	108	6
8	bilincs [Rtv. 48. §]	106	6
9	tömegosztatás [Rtv. 59–60. §]	100	5
10	egyéb	64	3
11	védelemnyújtás, felvilágosítás- és segítségadás, ember jogainak védelme; együttműködés; pártbefolyástól mentesség [Rtv. 2. §]	56	3
12	fokozott ellenőrzés [Rtv. 30–31. §]	53	3
13	rendőr szabályosan igazolja magát [Rtv. 20. § (1), (3)–(4)]	51	3
14	vegyi eszköz, elektromos sokkoló eszköz, rendőrbot, kardlap, ill. más eszköz alkalmazása [Rtv. 49. §]	48	3
15	közös szabályok (előzetes figyelmeztetés, terhes nővel és gyermekkorúval szembeni tilalmak, helyettesítő eszköz szabályai, eljárónak jelentéstételi kötelezettség [Rtv. 61–62. §]	45	2
16	tömegosztatás során felszólítás [Rtv. 59–60. §]	41	2
17	fogvatartott hozzátartozójának értesítése [Rtv. 18. §]	37	2
18	előállítás bcs. gyanúja miatt [Rtv. 33. § (2)]	35	2
19	intézkedési kötelezettség a tv. rendelkezéseinek megfelelően [Rtv. 13. §]	34	2
20	a rendőr tájékoztatást nyújt a panasztétel lehetőségéről [Rtv. 20. § (2)]	30	2
21	kényszerítő eszközök alkalmazásának követelménye (tv.-i feltételek, arányosság, ellenszegülés megtöréséig / intézkedés eredményességéig) [Rtv. 16. § (1)–(3)]	29	2
22	adatrögzítés az igazoltatás során [Rtv. 29. § (3)]	29	2
23	fogvatartott jogainak tiszteletben tartása [Rtv. 18. §]	25	1
24	intézkedési kötelezettség részrehajlás nélkül [Rtv. 13. §]	20	1
25	segítségnyújtási kötelezettség [Rtv. 24. §]	16	1
26	kizárólag a Szolgálati Szabályzatban foglalt rendelkezés	14	1
27	szolg. feladatok tv.-es teljesítése, előljáró utasításainak engedelmeskedés, közbiztonság, közrend védelme (élete kockáztatásával is) [Rtv. 11. § (1)]	14	1
28	elfogás tettenérés esetén [Rtv. 33. § (1)]	14	1
29	közlekedérendészeti intézkedés keretében közúti ellenőrzés [Rtv. 44–45. §]	14	1
30	előállítás személyazonosság igazolásának elmaradása miatt [Rtv. 33. § (2)]	13	1
31	kínzás, kényszervallatás, kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmód tilalma [Rtv. 16. § (4)]	12	1
32	intézkedés magánlakásban és közterületnek nem minősülő egyéb helyen [Rtv. 39–40. §]	11	1
33	orvosi ellátás [Rtv. 17. § (2)]	10	1
34	közbiztonsági őrizet [Rtv. 38. §]	10	1
35	képfelvétel, hangfelvétel, kép- és hangfelvétel készítése, megsemmisítése [Rtv. 42–42/A. §]	9	0
36	sérülésokozás kerülése (hozzátartozó értesítése) [Rtv. 17. § (2)]	6	0
37	felvilágosítás-kérés [Rtv. 32. §]	6	0
38	elfogás egyéb esetben [Rtv. 33. § (1)]	4	0
39	intézkedés alapjául szolgáló cselekményben vétlen károsult kártalanítása [Rtv. 13. § (3)]	3	0

		N	%
40	csapaterő [Rtv. 58. §]	3	0
41	intézkedés elmulasztása [Rtv. 29–46. §]	3	0
42	segítség és eszközök igénybevétele [Rtv. 26. §]	2	0
43	biztonsági intézkedés [Rtv. 37. §]	2	0
44	közlekedésrendészeti intézkedés keretében mintavétel [Rtv. 44–45. §]	2	0
45	lőfegyverhasználat [Rtv. 52–56. §]	2	0
46	szolgálati kutya alkalmazása [Rtv. 50. §]	1	0
47	útzár, megállásra kényszerítés [Rtv. 51. §]	1	0
48	elővezetés [Rtv. 34. §]	1	0
49	helyszín biztosítása [Rtv. 43. §]	1	0
50	személy- és létesítménybiztosítási intézkedés [Rtv. 46. §]	1	0
51	belső szervezet és működés során egyéni felelősség mindenkor megállapítható legyen [Rtv. 11. § (2)]	0	0
52	veszélyhelyzet elhárításában közreműködés [Rtv. 14. §]	0	0
53	titoktartási kötelezettség [Rtv. 21. §]	0	0
54	fegyverviselési jog [Rtv. 22. §]	0	0
55	idegenrendészeti intézkedés [Rtv. 35. §]	0	0
56	határforgalom-ellenőrzés [Rtv. 35/A. §]	0	0
57	műszeres ellenőrzés [Rtv. 41. §]	0	0
58	közlekedésrendészeti intézkedés keretében okmányok elvétele [Rtv. 44–45. §]	0	0
59	közlekedésrendészeti intézkedés keretében egyéb intézkedés [Rtv. 44–45. §]	0	0
60	személyi védelemmel, ill. Védelmi Programmal kapcs. intézkedés [Rtv. 46/A. §]	0	0
61	lőfegyver használata tömegben lévő személlyel szemben [Rtv. 57. §]	0	0
62	külföldi szerv határrendészeti feladatokat ellátó tagjára vonatkozó rendelkezések [Rtv. 62/A. §]	0	0
	<i>Összesen</i>	<i>1835</i>	<i>100</i>