

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-3770/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Varga Éva Csilla

**Az eljárás megindulása**

A panaszost 2012. október 18-án előállították a BRFK XVII. kerületi Rendőrkapitányságra, majd a Gyorskocsi utcai központi fogdába szállították. Ott október 19-én 12.00 óráig tartották fogva. A fogdán penészes, vizes, bogarakkal teli helyiségben kellett töltenie az éjszakát. A fogda őrei minősíthetetlen hangnemben beszéltek vele, bármilyen kérdése volt, kiabáltak. Miután a másik előállított személyt elszállították, a fogdaőr arra utasította a panaszost, hogy takarítsa ki a zárkát. Ezt ő sérelmezte, mert a szemetet nem ő hagyta ott. A fogva tartása során sem enni, sem inni nem kapott. A fogdán vele történtek miatt hosszú ideig pszichiátriai kezelésre szorult.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének, az élethez és emberi méltósághoz, az egészséghez, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja, ezért – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 20. § (1) bekezdése alapján – vizsgálatot folytattam. Annak során tájékoztatást kértem Budapest rendőrfőkapitányától.

**Az érintett alapvető jogok**

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- Az élethez és az emberi méltósághoz való jog: *„Az emberi méltósághoz való jog sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”* [Alaptörvény II. cikk]
- A tisztességes eljáráshoz való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”* [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]
- A testi és lelki egészséghez való jog: *„Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.”* [Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdések]

**Az alkalmazott jogszabályok**

2011. évi CXI. törvény, az alapvető jogok biztosáról (Ajbt.)

30/2011. (IX. 22.) BM rendelet, a rendőrség szolgálati szabályzatáról

19/1995. (XII. 13.) BM rendelet, a rendőrségi fogdák rendjéről

19/1996. (VIII. 23.) ORFK utasítás, a Rendőrség Fogdaszolgálati Szabályzata kiadásáról (Fogdaszolgálati Szabályzat)

11/2013. (II. 04.) BRFK Intézkedés, a BRFK Központi Fogda működési rendjéről

**A megkeresett szerv válasza**

A) BRFK XVII. kerületi Rendőrkapitányság

A panaszossal szemben a személyes szabadságot korlátozó intézkedésre – a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 33. § (1) bekezdés b) pontja szerinti elfogására – 2012. október 18-án, 22 óra 45 perckor került sor, mivel a Budapesti IV. és XV. kerületi Bíróság magánokirat-hamisítás bűncselekmény elkövetése miatt ellene elfogatóparancsot bocsátott ki. A BRFK XVII. kerületi Rendőrkapitányság vezetőjének határozata alapján a panaszost őrizetbe vették.

A BRFK XVII. kerületi Rendőrkapitányságról 2012. október 19-én 00 óra 25 perckor átkísérték a panaszost a BRFK Gyorskocsi utcai Központi Fogdába (továbbiakban: Központi

Fogda). Mivel a BRFK XVII. kerületi Rendőrkapitányságon a panaszos tartózkodási ideje nem érte el az 5 óra időtartamot, részére ott étkezést nem biztosítottak.

#### *B) BRFK Központi Fogda*

A BRFK Központi Fogda előállító helyiségének tisztaságát naponta ellenőrzik. Hétköznapokon takarító személyzet gondoskodik tisztaságáról. A kapitányság épületében patkányok, bogarak nincsenek.

A panaszost – a befogadását megelőző orvosi vizsgálat, illetve befogadási eljárást (ruházatátvizsgálás, letételezés, tájékoztatások) követően – 2012. október 19-én, hajnali 01 óra 55 perckor helyezték el a Központi Fogda 303. számú zárkájában, egy másik fogvatartottal. A panaszos az elhelyezési körülményekkel kapcsolatban sem a befogadásakor, sem távozásakor panaszt nem jelzett.

A fogdaszint folyosóján, zárkán kívül, rendszeresített ivókút van. A fogdaőr – a fogvatartott jelzésére – a fogvatartottat a zárkából kiengedi, hogy az ivókútból vizet vételezzon, illetve a befogadásakor kapott pohár használatával abból igyon. Ebben a kb. 0.5 literes pohárban a fogvatartott a vizet magával viheti a zárkába is. A fogdai nyilvántartás szerint a panaszost a fogdáról 2012. október 19-én 11 óra 15 perckor szállították el.

A Központi Fogdába történt befogadásakor – az akkor már őrizetben levő – panaszos nem jelezte a befogadást végző rendőröknek, hogy étkezni szeretne. A fogdaügyeleten megfelelő mennyiségű konzerv áll rendelkezésre, arra az esetre, ha a fogvatartottat késői órában fogadják be. A panaszos a fogdai napirend szerinti 08.00 órától 08.30 óráig tartó reggeli időpontjában még a fogdán volt, így reggeli étkezésben részesült.

A BRFK Központi Fogda működési rendjéről szóló BRFK intézkedés alkalmazására azonban – amely szerint a fogvatartott írásban nyilatkozhatott volna az étkezés napirend előtti igénybe vételéről – nem került sor.

A rendőrségi fogdák rendjéről szóló 19/1995. (XII. 13.) BM rendelet 2. § (5) bekezdés a) és b) pontja szerint a fogvatartott köteles a fogda rendjét megtartani, a kapott utasításokat teljesíteni, a fogda helyiségeinek tisztán tartásában és a fogvatartottak ellátásában díjazás nélkül közreműködni.

A Rendőrség Fogdaszolgálati Szabályzata kiadásáról szóló 19/1996. (VIII. 23.) ORFK utasítás 50. pontja úgy rendelkezik, hogy a zárkák napi takarítását – a fogdaőrök felügyelete mellett – a zárkában elhelyezett végzik. Az 51. pont szerint a zárkában a hulladéktároló edényeket naponta kell üríteni, és el kell távolítani a kiürült flakonokat, palackokat, elhasznált csomagolóanyagokat. E kötelezettségekről a panaszost befogadásakor szóban tájékoztatták, illetve a tájékoztatást írásos formában is átvette, melyet aláírásával is igazolt.

A hulladéktároló edényeket utasítás alapján – a fogvatartottak által jelzett igényeken túl – a takarodó végrehajtása előtt, 21 óra 50 perckor ürítik. Napközben a zárkából utolsóként távozó fogvatartott kötelessége az ürítés, mely azt jelenti, hogy a zárkában lévő hulladéktároló edényből a benne elhelyezett szemeteszáskot a szeméttel együtt a fogda folyosóján lévő, a zárkától kb. 10 méteres távolságban lévő szemeteskukába kell kivinnie.

A Központi Fogdában ismert az ágyi poloska előfordulásának veszélye, ezért heti rendszerességgel végeznek rovarirtást. Amennyiben a fogvatartottól ágyi poloska megjelenéséről jelzés, panasz érkezik, késedelem nélkül intézkednek a fogvatartott másik zárkában történő elhelyezése és a fertőzött zárka tisztítása érdekében.

A Központi Fogda őrszemélyzetének panaszossal szemben tanúsított magatartásáról a BRFK vezetője érdemi tájékoztatást nem adott.

### **A vizsgálat megállapításai**

#### *1. A hatásköröm tekintetében*

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés f) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint rendvédelmi szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (5) bekezdése értelmében a vizsgálattal érintett Budapesti Rendőrkapitányság rendvédelmi szerv, így tevékenységének vizsgálatára rendelkezem hatáskörrel.

## 2. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Magyarország Alaptörvénye (továbbiakban: Alaptörvény) B) cikkének (1) bekezdése szerint *Magyarország független demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság több határozatában megfogalmazta, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam [...] kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények.<sup>1</sup> Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket.<sup>2</sup> Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. *„A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.”* [Lásd: 6/1998. (III.11.) AB határozat, 14/2004. (V.7.) AB határozat]

Az Alkotmánybíróság leszögezte azt is, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog, mert már maga is mérlegelés eredménye.<sup>3</sup>

Álláspontom szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

A közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhető.* [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 84-85.; 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 372, 376-377.; 5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75, 88-89.; 422/B/1999. AB határozat, ABH 2004, 1316, 1320, 1322.] Már több ombudsmani jelentés hangsúlyozta, hogy különösen nagy súlya van ennek a tételnek akkor, amikor az adott eljárás eleve alapjog-korlátozásra, *szankció kiszabására vagy jogkorlátozó intézkedés meghozatalára irányul.*

<sup>1</sup> 9/1992. (I. 30.) AB határozat

<sup>2</sup> 56/1991. (XI.8.) AB határozat

<sup>3</sup> 14/2004. (V. 7.) AB határozat

A jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog – a közhatalmi tevékenység korlátaiként – önálló alkotmányjogi normaként érvényesülnek: gátját képezik a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, a kiszámíthatatlanság okozta jogséremlmek bekövetkezésének.

Az Alaptörvény II. cikke alapján *az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz*. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírói gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő.

Az Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdése alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, ennek az alapjognak az érvényesülését pedig Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.

Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a *legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog* tartalmát (Alkotmány 70/D. §), és mindezek az értelmezések álláspontom szerint – függetlenül attól, hogy „legmagasabb szintű” jelző az Alaptörvényben már nem kapott helyet – továbbra is hivatkozhatóak maradnak. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a (legmagasabb szintű) testi és lelki egészséghez való jogként meghatározott alkotmányi követelmény az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, életviteléhez. Az alkotmánybírói gyakorlat utal arra is, hogy az államnak e jog megvalósulása érdekében meghatározott, az egészségügyi intézmények és orvosi ellátás megszervezésére irányuló kötelezettsége annyit feltétlenül jelent, hogy az állam köteles megteremteni egy olyan intézményrendszer működésének a garanciáit, amely mindenki számára biztosítja az egészségügyi szolgáltatások igénybevételének lehetőségét, azaz azt, hogy a szolgáltató intézmények hiánya miatt senki ne maradjon ellátatlanul. Az állam szabadsága nem terjed odáig, hogy anélkül üresítse ki az egyik legfontosabb garanciális intézmény tartalmát, hogy helyette nem építi ki az alapvető jog megvalósulásának azonos súlyú biztosítékait. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor utalt arra is, hogy az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás körében elvontan, általános ismérvekkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet. Ilyennek volna minősíthető például, ha az ország egyes területein az egészségügyi intézményrendszer és az orvosi ellátás teljesen hiányozna. Az Alkotmánybíróság olvasatában az ilyen szélső eseteken túl azonban az állami kötelezettségnek nincs alkotmányos mércéje. Az egészséghez való jog tehát önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen. Az az Alkotmányba foglalt állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.

Álláspontom szerint a jogalkalmazási gyakorlatra fókuszáló ombudsmani jogvédelemnek az egészséghez való jog biztosításával összefüggő állami kötelezettségekkel kapcsolatban lehetősége van akár az Alkotmánybíróság által követettől eltérő, további alapjogi követelmények megfogalmazására és kibontására. Önmagában ugyanis az a tény, hogy az Alkotmánybíróság, annak alacsonyabb mércéje miatt valamely jogszabályi rendelkezést, jogi-szervezeti megoldást az egészséghez való jog érvényesülése szempontjából – a fenti gyakorlat alapján – nem minősít alkotmányellenesnek, még egyáltalán nem zárja ki

azt a lehetőséget, hogy e norma gyakorlati alkalmazásával, hatásával és következményeivel kapcsolatban az egészséghez való joggal, vagy ennek alanyi jellegű részjogosítványával, az egészségügyi ellátáshoz való jogosultsággal összefüggő visszásság megállapítására kerüljön sor. Az ombudsmani jogvédelem eltérő, magasabb mércéjében két végpont határozható meg. Értelemszerűen nem állapítható meg az egészséghez való joggal összefüggő visszásság pusztán egy intézmény megszüntetése, átalakítása, összevonása, feladatátadása miatt, egy ilyen szemlélet parttalanná és esetlegessé tenné az alapvető jogok biztosa által biztosított jogvédelmet.

### *3. A vizsgálat érdeme tekintetében*

#### *A fogvatartott élelmezése, ivóvíz biztosítása*

A rendőrség szolgálati szabályzatáról kiadott 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet 31. § (11) bekezdése alapján a személyi szabadság korlátozásának első 5 óráját követően az intézkedést foganatosító rendőri szerv gondoskodik a fogvatartott személy élelemmel történő ellátásáról.

A panaszos őrizetét részben a BRFK XVII. kerületi Rendőrkapitányságán, részben a Központi Fogdán foganatosították. Az elfogás és az őrizetbe vétel időpontja: 2012. október 18-a, 22 óra 45 perc volt. A fogdáról október 19-én, 11 óra 15 perckor szállították el. Az intézkedés időtartama az 5 órát jóval meghaladta. A panaszos állítása szerint egyáltalán nem kapott az intézkedés időtartama alatt élelmet. A rendőrfőkapitány e kérdésben úgy nyilatkozott, hogy miután a panaszos a napirend szerinti reggeli idején (08.00 óra és 08.30 óra között) a fogdán volt, mindenképpen kapott élelmet.

A fogva tartás időtartama azonban már a napirend szerinti reggeli étkezés időpontjáig meghaladta az 5 órát, tehát a panaszosnak már azt megelőzően ételt kellett volna kapnia. Ennek lehetőségéről a panaszost nem tájékoztatták, illetve ennek lemondásáról írásban nem nyilatkoztatták.

*Mindezekre figyelemmel megállapítom, hogy a Központi Fogdában foganatosított fogva tartásért felelős budapesti rendőrfőkapitány azzal, hogy a panaszos számára nem biztosította a napirend szerinti reggeli időpontjáig az élelem igénylésének lehetőségét, sérült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, a panaszos élethez és emberi méltóságához, valamint tisztességes eljáráshoz való joga.*

Az ivóvíz biztosítása tekintetében a panaszos állítására, valamint a rendőrfőkapitány tájékoztatására hagyatkozhattam. A rendőrfőkapitány rámutatott arra, hogy a fogda folyosóján ivókút van rendszeresítve, ahonnan a fogvatartott vizet vételezhet a befogadáskor kapott pohárral. A panaszos a fogda elhagyásakor panasszal nem élt az ivóvíz hiánya miatt. Utólag ombudsmani eszközökkel nem volt lehetőségem vizsgálni, hogy a vízvételzés lehetőségét biztosították-e számára. *Mivel a panaszos állítását alátámasztó adat, információ, dokumentum nem állt rendelkezésemre, e tekintetben alapvető joggal összefüggő visszásságot (egészséghez való jogának sérelmét) nem állapíthattam meg.*

#### *A fogda takarítása, a rovarirtás, az őrszemélyzet viselkedése*

A rendőrségi fogdák rendjéről szóló BM rendelet értelmében a fogda helyiségeinek tisztán tartásában a fogvatartottak kötelesek közreműködni. E rendelettel összhangban a Fogdaszolgálati Szabályzat előírja, hogy a zárkák napi takarítását a zárkában elhelyezettek végzik. A zárkákban a hulladék tároló edényeket naponta kell üríteni.

E rendelkezésekkel nem ellentétes a Központi Fogda azon gyakorlata, amely szerint a zárkából utolsóként távozó fogvatartottnak kell a szemeteszsákot a fogda folyosóján lévő szemeteskukába helyezni. *A fogvatartott zárka tisztántartásába való bevonása nem idéz elő alapvető joggal összefüggő sérelmet.*

A Központi Fogdában heti rendszerességgel végzik az ágyi poloskák irtását, ennek ellenére előfordul megjelenése. Ezért amennyiben a fogvatartott ilyet jelez, a zárka tisztítása iránt azonnal intézkednek. Figyelemmel arra, hogy a panaszos az elhelyezési körülményeivel kapcsolatban panasszal nem élt fogva tartása időtartama alatt, azonnali intézkedésre nem kerülhetett sor.

*A poloskák zárkában való jelenlétét, csakúgy, mint az őrszemélyzet panaszossal szemben tanúsított magatartását ombudsmani eszközökkel utólag nem volt lehetőségem kétséget kizáróan tisztázni, ezért ezekkel összefüggésben sem állapítottam meg alapvető jogot érintő visszásságot.*

A fogvatartott élelmezése tárgyában jelentésemben feltárt mulasztások ellenére, különös figyelemmel arra, hogy a budapesti rendőrfőkapitány – már a megkeresésem alapján – az irányítása alá tartozó valamennyi szervezeti egység vezetőjének felhívta a figyelmét a BRFK Központi Fogda működési rendjéről szóló 11/2013. (II. 04.) BRFK Intézkedés maradéktalan alkalmazásának garanciális jelentőségére, és intézkedett a hasonló hiányosságok előfordulásának a jövőbeni megelőzésére, külön intézkedést nem kezdeményezek.

Budapest, 2013. november

Székely László sk.