

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-3604/2016. számú ügyben**

Ügyintéző: dr. Zséger Barbara

Az eljárás megindulása

A panaszos beadványa szerint a rendőrség indokolatlanul és aránytalan sérelmet okozva alkalmazott vele szemben bilincset.

A panasz alapján felmerült a jogbiztonság követelménye, valamint az emberi méltósághoz való jog sérelmének gyanúja. Erre figyelemmel – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján – vizsgálatot folytattam. Annak során tájékoztatást kértem az Ózdi Rendőrkapitányság vezetőjétől.

Érintett alapvető jogok

A jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)

Az emberi méltósághoz való jog: „*Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.*” (Alaptörvény II. cikk)

Az alkalmazott jogszabályok

A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.)

A rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet (a továbbiakban: Szolgálati Szabályzat)

A megállapított tényállás

2014. november 07-én az Ózdi Rendőrkapitányság Borsodnadasdi Rendőrőrsének rendőrei állampolgári bejelentés alapján megjelentek a panaszos lakásánál. A bejelentés szerint a panaszos a „nála lévő bottal üti-veri a kerítéseket és ordibál”. A rendőrök a helyszínen meghallgatták a bejelentőket, és mivel az elmondottak tartalma garázdaság elkövetésének megalapozott gyanújára utalt, megjelentek a panaszos lakásán. A panaszost a rendőrök tájékoztatták a bejelentésről és felszólították személyazonosságának igazolására, de ő többszöri felszólítás ellenére sem tett annak eleget, igazolványát nem adta át, személyes adatait nem közölte. Elmondta, hogy „idegesítik az utcában lévő kutyák, mert nem tud úgy sétálni, hogy azok ne ugassák meg, ezért a nála lévő sétabottal legyintett feléjük, de a kerítéseket nem verte”.

A sikertelen igazoltatás után a rendőrök közölték a panaszossal, hogy előállítják az Ózdi Rendőrkapitányságra és megbilincselték. A panaszos erősen ittas állapotban volt, fizikai ellenállást nem tanúsított. Az intézkedésről és a kényszerítő eszköz alkalmazásáról jelentés készült, amely szerint a rendőrség a támadás és a szökés megakadályozása érdekében használt bilincset, más kényszerítő eszközt azonban nem alkalmazott. A jelentés az esemény rövid leírásáról és a panaszos magatartásáról a következőket rögzíti: „felszólítottam a nála lévő sétabot letételére, valamint, hogy bűncselekmény gyanúja, valamint személyazonosságának pontos megállapítása végett Ózd RK-ra elő fogom állítani. Nevezett az általam elmondottakat megértette és tudomásul vette. A kezében lévő sétabotot maga elé a földre lehelyezte, majd felszólítottam, hogy lépjen hátra. Ezt követően nevezettet felszólítottam az együttműködő magatartásra, valamint közöltem, hogy vele szemben bilincset fogok alkalmazni. Ezt követően ..., mivel tudomásom szerint korábban erőszakos bűncselekményt követett el és magatartásából támadására is következtetni lehetett, támadásának és szökésének megakadályozása végett vele szemben bilincset alkalmaztam, majd rajta ruházat átvizsgálást hajtottam végre, melynek során nála támadásra alkalmas eszközt nem találtam.” A rendőrök a panaszost megbilincselték és az Ózdi Rendőrkapitányság előállító helyiségébe előállították.

A panaszossal szemben az Rtv. szerinti, következő intézkedéseket fogatosították: igazoltatás (Rtv. 29. §), személyi szabadságában korlátozott személy átvizsgálása (Rtv. 31. §), bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható személy előállítása (Rtv. 33. § (2) bek. b) pont). Ezen túlmenően került sor kényszerítő eszköz, nevezetesen bilincs alkalmazására (Rtv. 48. § b) és c) pontok). A parancsnoki kivizsgálás szerint az intézkedések és a kényszerítő eszköz alkalmazása jogszerű és szakszerű volt, és ez utóbbi megfelelt az arányosság követelményének is.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztisztviselő, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszasság), 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) bekezdés a) pontja értelmében a vizsgálatot érintett Ózdi Rendőrkapitányság rendvédelmi szerv, így tevékenységének vizsgálatára rendelkezem hatáskörrel.

2. Az alapvető jogok és az ügy érdeme tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta a biztosok következetesen, zsinórmértékként támaszkodnak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazzák az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Magyarország Alaptörvénye alapjogokkal kapcsolatos megfogalmazása nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alapjogi követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes lenne a korábbi Alkotmány szövegével. A normaszövegben előfordul részben eltérő fogalmazásmód, kiegészítés, kihagyás, de mindaddig, amíg az alkotmányértelmezési monopóliummal felruházott Alkotmánybíróság ellenkezően nem nyilatkozik – álláspontom szerint – *vélelmezendő, hogy az Alkotmány szövegéhez kapcsolódó korábbi alkotmánybírósági megállapításokra valamennyi alaptörvény-értelmezőnek, így az alapvető jogok biztosának is figyelemmel kell lennie.* Az ombudsmani gyakorlatban továbbra is hivatkozási pontot jelent tehát az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybírósági esetjog. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában mutatott rá arra, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

1.) A panaszos igazoltatására azt követően került sor, hogy állampolgári bejelentés alapján felmerült a garázdaság vétsége elkövetésének gyanúja. Az Rtv. 29. § (1) bek. a) pontja szerint 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.

Az igazoltatásra az Rtv. idézett rendelkezése értelmében tehát csak akkor kerülhet sor, ha az Rtv-ben megállapított valamely feltétel fennáll. A rendelkezésekre bocsátott, intézkedésről készült rendőri jelentések szerint a panaszost a bűncselekmény elkövetésének alapos gyanújára tekintettel, a közrend, a közbiztonság védelme érdekében, és bűnüldözési célból kívánták igazoltatni. A szóban forgó rendőri intézkedésnek tehát *megvolt a jogalapja*.

2.) Az igazoltatás megtagadása után az intézkedő rendőrök közölték a panaszossal, hogy előállítják és megbilincselik. A rendőri jelentés idézett szövege szerint a panaszost a rendőrök felszólították az együttműködő magatartásra, a sétabot letételére és közölték vele, hogy meg fogják bilincselni. A panaszos az elmondottakat tudomásul vette, a kezében lévő sétabotot a földre helyezte és hátra lépett. A rendőrség a panaszost megbilincselte. A kényszerítő eszköz alkalmazásával összefüggésben vizsgálandó, hogy fennálltak-e az alkalmazás *törvényi feltételei* és érvényesült-e az *arányosság*, illetve a *fokozatosság* követelménye. A bilincselés alkalmazásával kapcsolatban abból indultam ki, hogy a bilincselés lehetséges jogalapját az Rtv. taxatív módon szabályozza, felsorolva azon feltételeket, amelyek fennállása esetén szóba jöhet a kényszerítő eszközök közül a bilincs használata. Az alkalmazást megalapozó további körülményeket a Szolgálati Szabályzat tartalmazza. Az Rtv. 48. § a)-d) pontjai szerint a rendőr bilincset alkalmazhat a személyi szabadságában korlátozni kívánt vagy korlátozott személy önkárosításának, támadásának, szökésének megakadályozására, és ellenszegülésének megtörésére. A Szolgálati Szabályzat 41. §-a értelmében a bilincs alkalmazása különösen azzal szemben lehet indokolt,

- a) aki erőszakos, garázda magatartást tanúsít, és ennek abbahagyására testi kényszerrel nem készíthető,
- b) aki az intézkedő rendőrt, annak segítőjét, valamint az intézkedésben közreműködőt megtámadja,
- c) akinek az elfogására bűncselekmény elkövetésének megalapozott gyanúja miatt került sor, és szökése bilincs alkalmazása nélkül nem akadályozható meg,
- d) akinek a jogszerű intézkedéssel szembeni ellenszegülése testi kényszerrel nem törhető meg,
- e) aki önkárosító magatartást tanúsít vagy ilyen magatartás tanúsításával fenyeget,
- f) akinek fogvatartása során kísérését rendelték el, illetve – az őrzés idejére – akit az előállító egységen vagy a fogdán kívül őriznek, vagy
- g) akit egyedül intézkedő rendőr állít elő.

A rendőri jelentés egyértelműen az Rtv. 48. § b) és c) pontjait jelöli meg a kényszerítő eszköz alkalmazásának indokául, miszerint a bilincs alkalmazására a szökés és a támadás megakadályozása érdekében került sor. Ezzel szemben a panaszos magatartásáról a rendőri jelentés a következőket mondja: a panaszos az intézkedő rendőr által „elmondottakat megértette és tudomásul vette”, „a kezében lévő sétabotot maga elé a földre lehelyezte”, majd hátralépett. A panaszos intézkedéskori magatartása tehát nem utalt támadási, vagy szökési szándékra.

A jelentés – a panaszos aktuális magatartásán kívül – még egy körülménnyel támasztja alá a kényszerítő eszköz alkalmazásának indokoltságát, ez pedig a panaszos korábbi, 4 évvel azelőtti magatartása. A szerint a panaszos 2011. április 30-án, baltával a vele szemben intézkedő rendőrökre támadt, elkövetve a hivatalos személy elleni erőszak büntettét.

„A kényszerítő eszköz alkalmazására a hatóság részéről mérlegelési jogkörben jogszabályi felhatalmazás alapján került sor. A mérlegelési jogkör azonban soha nem jelent teljes döntési szabadságot: behatárolják nem csak a felhatalmazási (jogi) keretek, hanem azon belül szűkítik az adott eset körülményei is.” [BDT2011. 2508.] A kényszerítő eszköz alkalmazásáról szóló döntés meghozatalakor *az aktuális magatartást kell figyelembe venni, azt, hogy az intézkedéskor fennáll-e a támadás, szökés veszélye, illetve az ellenszegülés mértéke eléri-e azt a szintet, amely csak kényszerítő eszközzel törhető meg.* A rendőri jelentés tartalma alapján arra lehet következtetni, hogy a panaszos intézkedéskori magatartása nem utalt támadási, vagy szökési szándékra, a 4 évvel azelőtti magatartás pedig nem szolgálhatott alapjául a bilincselésnek. *Megállapítottam tehát, hogy a vizsgált esetben nem volt a bilincselésnek jogalapja.*

A bilincselés jogalapjának hiánya önmagában jogszerűtlenné teszi a kényszerintézkedést és megalapozza az alapjogi visszásságot. Arra tekintettel azonban, hogy a rendőrség kellő jogalaphoz gondolván a jelentésben foglaltakat, végrehajtotta a bilincselést, vizsgáltam az arányosság és a fokozatosság kérdését is.

Az Rtv. 15. §-a szerint a rendőri intézkedés nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával. 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 Rtv. 16. §-a szerint a rendőr kényszerítő eszközt ... az arányosság elvének figyelembe tartásával alkalmazhat úgy, hogy az nem okozhat aránytalan sérelmet az intézkedés alá vontnak. A Szolgálati Szabályzat 39. §-a alapján az Rtv. szerinti kényszerítő eszköz csak akkor alkalmazható, ha az intézkedés alá vont magatartása, ellenszegülésének mértéke annak Rtv. szerinti alkalmazását indokolja. A Szolgálati Szabályzat 39. § (2) bekezdése így definiálja az ellenszegülés fogalmát: az intézkedés alá vont személy magatartása szempontjából a rendőr az alábbiak szerint tesz különbséget:

- a) passzív ellenszegülést tanúsító személy, aki a rendőri intézkedés során a számára jogszerűen adott rendőri utasításokat nem hajtja végre, de tevőleges ellenszegülést nem mutat,
- b) aktív ellenszegülést tanúsító személy, aki nem veti magát alá a jogszerű rendőri intézkedésnek, magatartásával fizikai erő kifejtés útján is igyekszik azt megakadályozni,
- c) támadó magatartást tanúsító személy, aki az intézkedő rendőrre, valamint a támogatására vagy védelmére kelt személyre rátámad.

A panaszos intézkedéskor tanúsított magatartását vizsgálva megállapítható, hogy aktív ellenszegülésnek, vagy támadásnak nyoma sem volt, az igazoltatással kapcsolatban passzív ellenszegülést tanúsított (a személyazonosságának igazolását megtagadta), az ezt követő rendőri felszólításoknak azonban már eleget tett (a sétabotot a földre helyezte, hátra lépett). Álláspontom szerint *a panaszos ellenszegülése nem érte el azt a mértéket, amely a bilincs alkalmazását indokolta, ezért sériült az arányosság követelménye.*

A kényszerítő eszközök alkalmazása során a harmadik elv, amelynek feltétlenül érvényesülnie kell, a *fokozatosság elve*. A Szolgálati Szabályzat 39. §-a alapján a nagyobb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással járó kényszerítő eszköz akkor alkalmazható, ha a kisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással járó kényszerítő eszköz alkalmazása nem vezetett eredményre vagy sikere eleve kilátástalan. A Szolgálati Szabályzat 41. §-a szerint a bilincs alkalmazása különösen azzal szemben lehet indokolt, aki erőszakos, garázda magatartást tanúsít, és ennek abbahagyására testi kényszerrel nem készíthető, illetve akinek a jogszerű intézkedéssel szembeni ellenszegülése testi kényszerrel nem törhető meg. Mindezek a jogszabályhelyek egyértelműen arra utalnak, hogy a kényszerítő eszközök közül a testi kényszer enyhébb, mint a bilincs alkalmazása.

A rendőri jelentés és a kapitányság vezetőjének nyilatkozata szerint a bilincselést megelőzően *nem alkalmaztak enyhébb kényszerítő eszközt, testi kényszerrel.* A panaszos ittas állapotban volt, ami a kapitányság vezetője – szakmai tapasztalatok – szerint magatartását kiszámíthatatlanná tehetette, ezért a bilincselést megelőző testi kényszer alkalmazása indokolatlan lett volna. *A jelentés azonban nem tartalmaz utalást arra, hogy a rendőrök a testi kényszer alkalmazását a helyszínen mérlegelték volna, de kizárták ítélték meg annak sikerét.*

„Az az intézkedés a legalkalmasabb, legmegfelelőbb, legcélszerűbb, amely még szükséges és már elégséges az intézkedéssel elérni kívánt cél megvalósulásához. Nem megfelelő az intézkedés, ha szükséges ugyan, de még nem elégséges, és akkor sem, ha elégséges (alkalmas) ugyan, de (már) szükségtelen.” [BDT2011. 2508.] *Megállapítottam, hogy az eljáró rendőrök a bilincs, mint kényszerítő eszköz alkalmazása során a fokozatosság garanciális elemét figyelmen kívül hagyták.*

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”. [9/1992. (I. 30.) AB határozat]

Az Alkotmánybíróság álláspontja 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”. [56/1991. (XI. 8.) AB határozat]

„Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 54. § (1) bekezdésén alapuló általános személyiségi jog alkotóelemének tekinti a személyiség integritásához való jogot, amelynek része a testi integritáshoz való jog.” [39/2007. (VI. 20.) AB határozat] A kényszerítő eszközök alkalmazása szükségképpen érinti az emberi méltósághoz, s azon belül az önrendelkezéshez, a testi integritáshoz való jogot. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint „azokat az eseteket azonban, amikor a testi erő alkalmazása megengedett – a szükségesség és arányosság követelményének szem előtt tartásával – törvényben előre meg kell határozni, s alkalmazásukat *törvényi garanciákkal* kell körülvenni”. [144/2008. (XI. 26.) AB határozat] *Szükségsszerű tehát, hogy a kényszerítő eszközökkel történő korlátozásnak is törvényben foglalt garanciái legyenek, amelyeket az intézkedést alkalmazó rendvédelmi szervek tiszteletben kell tartania.* A bilincseléssel kapcsolatban garanciát jelent egyrészt az, hogy az Rtv. 48. §-a taxatív felsorolja azon eseteket, amelyeknek a megvalósulása esetén lehetőség van a bilincs használatára. Másrészt a rendőrség intézkedésekkel kapcsolatos eljárását átfogóan érintő garanciális elem az Rtv. 15. §-ában előírt arányosság és a Szolgálati Szabályzatban részletesen kifejtett fokozatosság követelménye. A rendőri intézkedések során általában követendő az az elv, hogy több lehetséges és alkalmas rendőri intézkedés közül azt kell választani, amely a legkisebb korlátozással jár.

A törvényi feltételek hiányában végzett bilincseléssel, továbbá a kényszerítő eszközök alkalmazása során tanúsítandó arányosság és fokozatosság követelményeinek figyelmen kívül hagyásával az eljáró rendőrök megsértették a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét és sériült a panaszos emberi méltósághoz, ezen belül a testi integritáshoz fűződő joga is.

3.) A bilincselést követően a személyi szabadságában korlátozott személyt átvizsgálták. Az Rtv. 31. §-a szerint, akivel szemben személyi szabadságot korlátozó intézkedést foganatosítanak, annak ruházatát a rendőr a támadásra vagy az önveszély okozására alkalmas tárgy elvétele végett, előzetes figyelmeztetés után átvizsgálhatja. Az átvizsgálásnak tehát három feltétele van: személyi szabadságot korlátozó intézkedés mellett, előzetes figyelmeztetés után alkalmazható, és a célja valamely ön- vagy más személy károsítására alkalmas tárgy megtalálása és elvétele lehet. A vizsgált esetben mindhárom törvényi kritériumnak megfelelt az intézkedés, így – álláspontom szerint – *arra jogszerűen került sor.*

4.) Végezetül a panaszost a rendőrség előállította. Az Rtv. 33. § (2) bek. b) pontja szerint a rendőr a hatóság vagy az illetékes szerv elé állíthatja azt, aki bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható. A vizsgált esetben fennállt a bűncselekmény elkövetésének gyanúja (a későbbiekben garázdaság vétsége miatt indult büntetőeljárás), vagyis *az előállításnak megvolt a kellő jogalapja.*

Az Rtv. 33. §-a szerint a rendőrség az előállítással a személyi szabadságot csak a szükséges ideig, de legfeljebb 8 órán át korlátozhatja. Ha az előállítás célja még nem valósult meg, indokolt esetben ezt az időtartamot a rendőri szerv vezetője egy alkalommal, 4 órával meghosszabbíthatja. A panaszos előállítása 2014. november 07-én 23 óra 50 perctől 2014. november 08-án 2 óra 20 percig tartott. Ez alatt az időtartam alatt a panaszost másik településen lévő rendőrkapitányságra szállították, személyazonosságát megállapították és a megkísérelték kihallgatását. Ez utóbbi végül a panaszos ittassága miatt nem vezetett eredményre. Az előállítással kapcsolatban megállapítottam, hogy annak *tartama nem haladta meg a törvényes és szükséges időtartamot, e szempontból az arányosság követelménye nem sériült.*

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság jövőbeni megelőzése érdekében – az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján – *felkérem az Ózdi Rendőrkapitányság vezetőjét*, hogy

- jelentésem ismertetésével hívja fel az alárendeltségében működő személyi állomány figyelmét arra, hogy a jövőben az arányosság követelményének, valamint a fokozatosság elvének érvényesítésével, alapjogsérelem okozása nélkül járjanak el a kényszerintézkedések – kiemelten a bilincs – alkalmazása során;
- rendelje el a kapcsolódó előírások visszatérő oktatását, illetve a kényszerítő eszközök alkalmazásával összefüggő törvényi követelmények érvényesülésének rendszeres parancsnoki ellenőrzését.

Budapest, 2016. május

Székely László sk.