

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-1667/2017. számú ügyben**

Ügyintéző: dr. Zséger Barbara

**Az eljárás megindulása**

A panaszos beadványa szerint a rendőrség indokolatlanul intézkedett vele szemben. A panasz alapján felmerült a személyes szabadsághoz, az emberi méltósághoz, a jogorvoslathoz való jog és a jogbiztonság követelménye sérelmének gyanúja. Erre figyelemmel – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 20. § (1) bekezdése alapján – vizsgálatot folytattam, amelynek során tájékoztatást kértem a Dabasi 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)

*A személyes szabadsághoz és biztonsághoz való jog:* „Mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz. Senkit nem lehet szabadságától másként, mint törvényben meghatározott okokból és törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani.” (Alaptörvény IV. cikk (1) és (2) bekezdés első mondat)

*Jogorvoslathoz való jog:* „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.” (Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés)

**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**

Panaszossal szemben 2016. augusztus 29-én a Dabasi Rendőrkapitányság rendőrei intézkedtek, mivel felmerült az ittas járművezetés gyanúja. A rendelkezésemre álló dokumentumok szerint a panaszos személygépkocsival indult egy vendéglátó egységtől tartózkodási helyére. A járőr felfigyelt rá és meg akarta állítani. A panaszos nagy sebességgel haladt, majd hirtelen jobbra húzódva a járdán megállt, kiszállt az autóból és elindult az épület felé. A járőr felszólította a panaszost, hogy álljon meg és okmányait ellenőrzés céljából adja át. Ennek a kérésnek a panaszos nem tudott eleget tenni, mert sem a személyazonosításra alkalmas igazolvány, sem a gépkocsi iratai nem voltak nála. Mivel a járőr úgy ítélte meg, hogy a panaszos alkoholt fogyasztott és az erre vonatkozó kérdésre ő is igennel felelt, alkoholszondát szeretett volna alkalmazni. A panaszos azonban a szondát nem fújta meg és ekkor már tagadta, hogy vezette volna az autót. A járőr közölte vele, hogy vér- és vizeletvétel céljából elő fogja állítani és meg fogja bilincselni. A panaszos ezt tudomásul vette, megbilincseltek és előállították a Dabasi Rendőrkapitányságra. Adatainak ellenőrzése után, 11.00 órakor átkísérték a rendelőintézetbe, ahol levették a vér- és vizeletmintákat. Itt ismét elismerte, hogy fogyasztott alkoholt.

A rendőri intézkedésről jelentés készült, a panaszost tájékoztatták a panaszhoz való jogáról, az előállításáról szóló igazolást is megkapta. Az igazolás szerint 09 óra 30 perctől 13 óra 10 percig állt személyi szabadságot korlátozó intézkedés hatálya alatt. A panaszos az intézkedés ellen panasszal élt. Nyilatkoztatták arról, hogy kér-e élelmet, orvosi ellátást, keletkezett-e sérülése, ezekre a kérdésekre nemleges választ adott.

A panaszossal szemben a következő, Rtv. szerinti intézkedéseket fogatosították: közlekedésrendészeti intézkedés (Rtv. 44. §), igazoltatás (Rtv. 29. §), személyi szabadságában korlátozott személy átvizsgálása (Rtv. 31. §), előállítás (Rtv. 33. § (2) a.), b) és c) pontok). Ezen túlmenően kényszerítő eszközt, bilincset is alkalmaztak (Rtv. 48. § a.) pont) vele szemben. A parancsnoki kivizsgálás szerint az intézkedések és a kényszerítő eszköz alkalmazása jogszerű és szakszerű volt, ez utóbbi megfelelt az arányosság követelményének is.

A panaszossal szemben ittas járművezetés elkövetése miatt indult büntetőeljárás, amelynek során a rendőrség szakértőt rendelt ki és a panaszost gyanúsítottként hallgatta ki. Az ügyet a rendőrség bíróság elé állítási javaslattal küldte meg a Dabasi Járási Ügyészségnek.

## **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 köztestület, 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: 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 vizsgálatot érintett Dabasi Rendőrkapitányság rendvédelmi szerv, így tevékenységének vizsgálatára rendelkezem hatáskörrel.

### **2. Az alapvető jogok és az ügy érdeme tekintetében**

Az alapvető jogok biztosára 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 (továbbiakban: Alaptörvény) 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”.

a) A panaszossal szemben a rendőrség közlekedésrendészeti intézkedés keretében ellenőrizte a közlekedési rendszabályok megtartását, a járműhasználat szabályszerűségét, az okmányokra vonatkozó előírások megtartását. A panaszost légzésminta, majd később – mivel alkoholfogyasztás miatt bűncselekmény elkövetésének gyanúja merült fel – az egészségügyi szolgálat igénybevételével vér-, vizeletminta adására kötelezte. Az Rtv. 13. § (1) bekezdése szerint a rendőrséget intézkedési kötelezettség terheli: „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”. A rendőrség ennek megfelelően járt el, amikor ittas járművezetés gyanúja miatt ellenőrizte a panaszost.

b) 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 rendelkezésemre bocsátott, intézkedésről készült rendőri jelentésből megállapítható, hogy a panaszost a közbiztonság védelme, illetve bűnüldözési célból igazoltatták. A szóban forgó rendőri intézkedésnek tehát *megvolt a jogalapja*.

c) Okmányok hiányában az igazoltás sikertelensége és az autóvezetés tényének tagadása után az intézkedő rendőrök közölték a panaszossal, hogy előállítják és megbilincselik. A rendőri jelentés tartalma szerint a panaszos az elmondottakat tudomásul vette. A rendőrség a panaszost megbilincselte, majd a szolgálati gépkocsiba ültette.

A rendőri jelentés szerint az előállításnak több oka is volt: magát hitelt érdemlően igazolni képtelen személy előállítása (Rtv. 33. § (2) bek. a.), bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható személy előállítása (Rtv. 33. § (2) bek. b.) és vérvétel, mintavétel elvégzése miatti előállítás (Rtv. 33. § (2) bek. c.). A vizsgált esetben valóban fennállt az előállítás mindhárom feltétele. A panaszos okmányok hiányában nem tudta magát igazolni, felmerült a bűncselekmény elkövetésének gyanúja (a későbbiekben ittas járművezetés miatt indult büntetőeljárás), és szükséges volt a mintavétel is, hiszen a panaszos megtagadta az alkoholszonda használatát és valószínűsíthető volt ittasága. Minderre tekintettel *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 2016. augusztus 29-én 09 óra 30 perctől 13 óra 10 percig tartott. Ez alatt az időtartam alatt megállapították a panaszos személyazonosságát és a rendelőintézetbe szállították, ahol megtörtént a mintavétel. Az előállítással kapcsolatban megállapítottam, hogy annak *tartama nem haladta meg a törvényes és szükséges időtartamot, e szempontból az arányosság követelménye nem sérült*.

d) A panaszost a rendőrség az előállítás során megbilincselte. A bilincset 15 perc elteltével, feltehetően a kapitányság épületébe érkezéskor távolították el. A kényszerítő eszköz alkalmazásával összefüggésben vizsgálandó, hogy fennálltak-e az alkalmazás *törvényi feltételei* és érvényesült-e az *arányosság*, illetve a *fokozatosság* követelménye.

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. 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 kényszerítő eszközök alkalmazása során pedig feltétlenül érvényesülnie kell a *fokozatosság elvének*.

A rendőri jelentés szerint a bilincselést megelőzően *nem alkalmazták enyhébb kényszerítő eszközt, testi kényszeret. A jelentés nem tartalmaz utalást sem arra, hogy a rendőrök a testi kényszer alkalmazását a helyszínen mérlegelték volna, és kizártnak 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 kényszerítő eszköz alkalmazása során a fokozatosság garanciális elemét figyelmen kívül hagyták.*

Az Rtv. 48. §-a szerint a rendőr bilincset alkalmazhat a személyi szabadságában korlátozni kívánt vagy korlátozott személy önkárosításának, támadásának, szökésének megakadályozására, és ellenszegülésének megtörésére. Az Rtv. tehát taxatív szabályozást tartalmaz, felsorolva azon feltételek körét, amelyek fennállása esetén szóba jöhet a kényszerítő eszközök közül a bilincs alkalmazása. A kényszerítő eszköz alkalmazásával kapcsolatban a jelentés egyértelműen az Rtv. 48. § c) pontját jelöli meg, tehát a bilincs alkalmazására a szökés megakadályozása érdekében került sor. Ezzel szemben a kényszerítő eszköz használatának okával kapcsolatban a rendőri jelentés csak annyit tartalmaz, hogy a rendőr felhívta a panaszos figyelmét, hogy vele szemben bilincset fog alkalmazni, amit tudomásul vett. A korábbi eseményekkel kapcsolatban tartalmaz a jelentés egy mondatot, amely szerint a panaszos, miután megállt a járművel, gyors léptekkel a kapu felé haladt. A panaszos intézkedés megkezdése utáni magatartásában azonban semmi nem utalt szökési szándékra.

„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 szökési szándékra. *Megállapítom, hogy a vizsgált esetben nem volt a bilincselésnek jogalapja.* Az Alkotmánybíróság több határozatában megfogalmazta, hogy *a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság.* A jogbiztonság „az állam [...] köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. 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 hat.]

*Szükségszerű tehát, hogy a kényszerítő eszközökkel történő korlátozásnak is törvényben foglalt garanciái legyenek, amelyeket az intézkedést alkalmazó rendvédelmi szervnek 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 sérült a panaszos emberi méltóságához, ezen belül a testi integritásához fűződő joga is.*

**e)** 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 szabadság korlátozása, előzetes figyelmeztetés, ön- vagy más személy megkárosításának megakadályozása. A vizsgált esetben mindhárom törvényi kritériumnak megfelelt az intézkedés, így – álláspontom szerint – arra *jogszerűen került sor*.

**f)** A rendőrség nyilatkozata szerint a panaszos a rendőri intézkedéssel szemben nem élt panasszal. Ezzel szemben a dokumentumok (az előállítás során az élelmezéssel, sérüléssel és tájékoztatással kapcsolatos nyilatkozat és az előállítás időtartamáról szóló igazolás) szerint az előállított élt panaszhoz való jogával. A *panaszos a nyilatkozatot azzal a tartalommal írta alá, hogy panasszal él, az igazoláson pedig ugyanezt a részt jelölte aláhúzással*. A panaszokat azonban a rendőrség nem vizsgálta ki.

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglaltak szerint: Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. A jogorvoslathoz való jog olyan, az Alaptörvény szövegéből egyértelműen levezethető alapjog, amelynek gyakorlása feltételhez kötött és ezek együttes fennállása esetén mindenkit megillet. „*A jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében, a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetőségé.*” [5/1992 (I.30.) AB határozat, 22/1995. (III.31.) AB határozat] A jogorvoslathoz való jog kiüresítését jelenti, ha az intézkedés alá vont megkapta a szükséges tájékoztatást arról, hogy panasszal élhet, ebben nem is akadályozták, azonban a panaszát a rendőrség nem vette figyelembe, azt nem bírálta el.

*Az intézkedés alá vont panaszának figyelmen kívül hagyásával a rendőrség megsértette a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét, a tisztességes eljárásból való jogot, és sérült a panaszos jogorvoslathoz való joga is.*

## **Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok jövőbeni megelőzése érdekében – az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján – *felkérem a Dabasi Rendőrkapitányság vezetőjét*, hogy

- a jelentés ismertetésével hívja fel az alárendeltségében működő érintett személyi állomány figyelmét a kényszerítő eszközök alkalmazásával kapcsolatos törvényi garanciák fontosságára, illetve azok maradéktalan betartására,
- gondoskodjon arról, hogy a jövőben minden rendőri intézkedés ellen benyújtott panasz kivizsgálása megtörténjen.

Budapest, 2017. május

Székely László sk.