



FÜGGETLEN RENDÉSZETI PANASZTESTÜLET

Cím: 1358 Budapest, Széchenyi rakpart 19.

Telefon: 441-6501

Ügyszám: 235/2008/Pan.

A Független Rendészeti Panasztestület

170/2008. (XII. 17.) számú

állásfoglalása

A Független Rendészeti Panasztestület (a továbbiakban: Testület) panaszos¹ soproni lakos 2008. október 2-án előterjesztett **panaszát** a 2008. december 17-én – Dr. Kaltenbach Jenő elnök, testületi tag távollétében – megtartott zárt ülése alapján

á t t e s z i

az intézkedést foganatosító szerv, a Budapesti Rendőr-főkapitányság (a továbbiakban: BRFK) vezetőjéhez.

A Testület megállapítása szerint a vizsgált ügyben alapjogot csekély mértékben sértő intézkedésre került sor, ezért a Testület a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 93. §-ának (2) bekezdése szerint a panasz áttételéről döntött.

A Testület állásfoglalása ellen jogorvoslatnak helye nincs.

Indokolás

A panaszos a 2008. szeptember 17-én, Budapesten lezajlott rendezvény (Rendszerváltó Fórum vonulások demonstrációja) rendőri biztosításával kapcsolatban terjesztett elő panaszt a BRFK Jogi, Koordinációs és Panaszügyi Osztályának Panaszügyi Csoportjánál, melyben kérte, hogy ügyét a Testület vizsgálja ki.

I.

A panaszos a jegyzőkönyvbe mondott panaszában előadta, hogy 2008. szeptember 17-én részt vett a Rendszerváltó Fórum vonulások demonstrációján, mely a Corvin közből

¹ Az Rtv. 93/A. § (8) bekezdése értelmében a panaszos személyi adatait töröltük.

indult és a Bajcsy Zsilinszky út, Alkotmány utca érintésével végállomása a Kossuth téren volt.

A panaszos állítása szerint 17:00 óra körüli időben, a Corvin közből a Kossuth térre vonulás közben a mellette gyalogosan haladó rendőrrel közölte, hogy a rendőrök által lezárt vonalon kívülrre szeretne kerülni. A rendőr erre azt a választ adta a panaszosnak, hogy nem lehet, mire a panaszos ismételten kérte, hogy engedjék ki, amit a szolgálatot teljesítő rendőr ismételten megtagadott arra hivatkozással, hogy ez a rendezők kérése.

A panaszos sérelmezi, hogy a rendőr, ezzel a magatartásával a szabad mozgásában akadályozta. A panaszos szerette volna leírni a rendőr azonosító jelét, körbement körülött, de a sisakszámon kívül más jelzést nem látott. Eközben egy másik rendőr a hátizsákjánál fogva visszarántotta, hogy a villamos neho gy elüsse. A panaszos elmondja, hogy ezt nem figyelmességnek vette, mivel látta a villamost, de az legalább 80-100 cm távolságban volt tőle. A panaszos ezt egyfajta piszkálódásnak tekintette.

A rendezvény főszervezőjétől is tájékoztatást kért ezzel kapcsolatban, aki elmondta, hogy a rendőrség felé nem volt olyan kérésük, hogy a tömeget szorosan fogják közre.

II.

A panasz kivizsgálása során a Testület felvilágosítást kért a BRFK-tól arról, hogy a fenti időpontban volt-e érvényben fokozott közbiztonsági ellenőrzés elrendelése, vagy olyan parancsnoki utasítás, amely alapján az említett helyszínen szolgálatot teljesítő rendőrök intézkedhettek. Egyúttal kérte, hogy a rendezvény biztosításával kapcsolatos információkat is bocsássák a Testület rendelkezésére.

A BRFK Hivatala a Testület kérésére megküldte a Budapesti Rendőrfőkapitány fokozott ellenőrzést elrendelő egyedi utasítását, továbbá a rendezvény bejelentésével összefüggő előzetesen készült iratokat, valamint a panaszossal folytatott telefonbeszélgetések leiratát.

1) A rendőrség megküldte a Testület részére a 2008. szeptember 17. napjától 2008. szeptember 21. napjáig tartandó rendezvények biztosításával kapcsolatos rendőri feladatok végrehajtására vonatkozó, a Budapesti Rendőrfőkapitány által kiadott egyedi utasítást. Eszerint 2008. szeptember 17-én 0:00 órától 2008. szeptember 21-én 24:00 óráig került sor fokozott ellenőrzés elrendelésére Budapest területén.

Ennek során a központi biztosításba beosztott rendőri állomány figyelemmel kísérte a rendezvényre érkezőket, meg kellett akadályoznia az esetleges jogsértések kialakulását; ezért szűrőpróbaszerű igazoltatásokat, ruházat és csomag átvizsgálásokat hajthatott végre. A fokozott ellenőrzés elrendelésének indoka az említett napra bejelentett rendezvények biztonságos előkészítése, lebonyolítása, utóbiztosítása, valamint a gyülekezési joggal élők biztonságának garantálása volt. Az egyedi utasítás indokolása hivatkozott az Rtv. 30. § (3) bekezdésére, valamint a Rendőrség Szolgálati

Szabályzatáról szóló 62/2007. (XII. 23.) IRM rendelet (a továbbiakban: Szolgálati Szabályzat) 73. § (6) bekezdésére, és a 103. § (11) bekezdésére.

2) A rendőrség megküldte a rendezvény biztosításával összefüggő előzetes egyeztetések iratanyagát. Ebből megállapítható, hogy a rendőrség előzetesen (2008. június 6-án) személyesen egyeztetett a rendezvény szervezőjével. A vonulós rendezvényt 2008. szeptember 17-én 16:30 perc és 22:30 perc közötti időben a Corvin köz – József körút – Blaha Lujza tér – Rákóczi út – Astoria – Károly körút – Bajcsy-Zsilinszky út – Alkotmány utca – Kossuth tér útvonalra jelentették be. Bejelentették továbbá, hogy a menet végén, a Kossuth téren rendezvényt tartanak. A rendezvényre kb. 10 ezer főt vártak, a rendezők 60 fő rendező biztosítását jelentették be. Közölték, hogy a menet közben sehol sem állnak meg, kizárólag szórólaposztást végeznek. A bejelentők rögzítették azt is, hogy a menet a Corvin közből indul, de a Kossuth térre is várnak érdeklődőket, akik nem akarnak a vonuláson részt venni. A rendezvényhez a Pannon Nemzeti Gárda, a Magyar Nemzeti Bizottság 2006 és a Nemzeti Érzelmű Motorosok jelezték csatlakozásukat.

3) A rendezvény előkészítésével összefüggésben – a panaszban foglaltak parancsnoki kivizsgálása alapján – készült rendőrségi tájékoztató, kitér a szervezővel történt előzetes egyeztetés tényére, lényegében megismétli az előzetes egyeztetés fontosabb körülményeit. Kitér arra, hogy a kordonozás módozatai a főszervezővel előzetesen egyeztetésre kerültek. A tájékoztató külön kiemeli, hogy a rendőri erők létszámának meghatározása során figyelembe vették: a rendezvény résztvevőinek várható nagy számát; a vonulás útvonalát; az egyes hírportálokon megjelentetett előzetes felhívásokat; a motorosok csatlakozását a demonstrációhoz; továbbá a Parlament őszi ülészakájának és működésének a biztonságát, illetve az aktuális belpolitikai helyzetet.

III.

1) Az Rtv. 15. §-ának (1) bekezdése kiemeli, hogy a rendőri intézkedés nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával (arányosság követelménye). Ugyanakkor az Rtv. 17. §-ának (1) bekezdése kimondja, hogy a Rendőrség a feladatának ellátása során a testi épséghez, a személyes szabadsághoz, a magánlakás, a magántitok és a levéltitok sérthetetlenségéhez, a személyes adatokhoz, valamint a tulajdonhoz fűződő jogokat a törvényben foglaltak szerint korlátozhatja.

2) A Testület a rendőrség eljárására vonatkozó jogszabályi háttérrel összefüggésben utal arra, hogy az Rtv. 30. §-a alapján a Rendőrség a bűncselekmény elkövetőjének elfogása és előállítása érdekében, vagy a közbiztonságot veszélyeztető cselekmény vagy esemény megelőzése, megakadályozása érdekében nyilvános helyen vagy a közterület kijelölt részén az oda belépőket vagy az ott tartózkodókat igazoltathatja. Ezen cél elérése érdekében épületet, építményt, helyszínt, csomagot és járművet átvizsgálhat. A Rendőrség a rendezvény, az esemény, továbbá a közlekedés biztonságát, a közterület rendjét veszélyeztető jogellenes cselekmény megelőzése, megakadályozása érdekében meghatározott a területre belépők és az ott tartózkodók

ruházatát és járművét átvizsgálhatja, illetőleg az üzemeltető által előírt feltételek megtartását ellenőrizheti, a közbiztonságra veszélyt jelentő anyagokat, eszközöket lefoglalhatja, illetőleg azoknak a rendezvény, esemény helyszínére való bevitelét megtilthatja.

A Szolgálati Szabályzat az Rtv. rendelkezéseit úgy pontosítja, hogy 27. §-ának (2) bekezdése szerint „rendezvények biztosítása során, illetve védett létesítmények és épületek környezetében a területet ideiglenesen le lehet zárni.” Ugyanezen jogszabályhely (3)–(4) bekezdései értelmében „a rendőr megakadályozza a lezárt területre illetéktelenek belépését, az illetéktelenül ott-tartózkodókat távozásra szólítja fel. A terület lezárásával összefüggő intézkedések betartása kikényszeríthető.”

A Szolgálati Szabályzat 39. §-ának (1) bekezdése értelmében „a fokozott ellenőrzés összehangolt és koncentrált rendőri szolgálati tevékenység, amelynek során a rendőrhatalóság illetékességi területét vagy annak egy részét lezárják, és az ott-tartózkodókat igazoltatják.”

3) A panaszolt esetben sor került előzetesen a fokozott ellenőrzés elrendelésére – ennek megfelelően a Testület álláspontja szerint a rendőrség kellő jogalap birtokában látta el a rendezvény biztosításával összefüggő feladatát. Ennek során – jelen panasz összefüggésében – a végrehajtott terület-lezárásokat és rendezvénybiztosítási intézkedéseket, illetve azok arányosságát kellett értékelni.

Ezzel összefüggésben a Testület úgy foglalt állást, hogy az alkalmazott intézkedés arányossága megkérdőjelezhető.

IV.

1) A konkrét panasz kapcsán – a Testület álláspontja szerint – a kifogásolt rendőri intézkedések érintették a panaszos gyülekezési jogát, továbbá személyi szabadságát.

2) A panaszos által előadottak szerint a Testület azt vizsgálta, hogy a menet Corvin közből történt elindulása után hogyan kell értékelni a rendőrségnek azon magatartását, amikor a mentből eltávozni szándékozó panaszos ez irányú kérését megtagadták.

A Testület mindenek előtt utal az alábbiakra: A gyülekezési jog szabad gyakorlását az Alkotmánybíróság a következőképp értelmezte az 55/2001. (XI. 29.) AB határozatában: „A szabad jelző használata olyan következtetésre, mely szerint a gyülekezéshez való jog korlátozhatatlan volna, nem ad alapot. Az Alkotmány rendelkezéséhez fűzött indokolásban, mely szerint a szabad gyülekezés joga alapján mindenkinek joga van felvonulás, rendezvény, tüntetés stb. szervezésére és megtartására, amelyen véleményüknek az egybegyűltek közösen is hangot adhatnak. Az erőszakos cselekmények általános tilalmára tekintettel e megmozdulások törvényességének egyik alapvető feltétele az, hogy a gyülekezés békés legyen, a szabad jelző nem többre, mint arra utal, hogy a demokratikus Magyarország Alkotmánya az emberi és állampolgári jogok részének tekinti mindenkinek a jogát

ahhoz, hogy szabadon vegyen részt gyűléseken, felvonulásokon, tüntetéseken.” (ABH 2001, 449.)

A Testület álláspontja szerint a gyülekezési jog – fentiek szerinti – szabad gyakorlása mindenképpen magában foglalja nemcsak a szabad részvételt, de a gyülekezés vagy a rendezvény helyszínének a szabad elhagyását is. A Testület véleménye szerint az nem kizárt, hogy a rendezvényen való részvétel, olyan módon legyen korlátozva, hogy a rendőrség a rendezvényre való bejutást, az ahhoz való csatlakozást biztonsági okokból csak bizonyos pontokon teszi lehetővé (mint ahogy ez általában gyakorlat is), az azonban aggályos, ha a rendezvényen résztvevők azt – legalább meghatározott pontokon – bármikor nem hagyhatják el. A rendőrségnek ez a fajta biztosítási intézkedése nem vezethet oda, hogy a rendezvény résztvevője, ha a gyülekezési jogát már nem kívánja gyakorolni (például akár a saját egyéni döntése, halaszthatatlan dolga, akár a rendezvényen elhangzó kijelentések, azok hangvétele okán, vagy amiatt, hogy a rendezvény céljával és a megjelenített üzenetekkel nem kíván azonosulni), akkor is akarata ellenére a rendezvény kényszerű résztvevőjévé váljon. Ez mind az egyén önrendelkezési jogát, személyi szabadságát és közvetett módon gyülekezési jogát is sérti, hiszen egy olyan rendezvényen kell részt vennie, amelyen a továbbiakban már nincs szándéka tartózkodni.

A rendőrség azirányú kötelezettségét, hogy a rendezvény helyszínének az elhagyását mindenkor biztosítani kell, az az Rtv. szerinti szabály is aláhúzza, mely az 59. § (3) bekezdésében a tömegoszlatás kapcsán kimondja, hogy „tilos a tömeget korlátozni a helyszínről történő eltávozásban”. Mindez azt jelenti, hogy abban az esetben is, ha a rendezvény elveszíti a békés jellegét és tömegoszlatásra kerül sor, akkor is elsődlegesen – még a tömegoszlatás megkezdése előtt – lehetővé kell tenni, hogy mindazok, akik a jogellenességgel nem kívánnak azonosulni, a helyszínt szabadon elhagyhassák. Ebből egyúttal az is következik, hogy a rendezvény békés jellege és jogkövető lefolytatása esetén a helyszín elhagyása senkitől sem tagadható meg.

A Testület annak mérlegelésekor, hogy egy adott rendőri intézkedés jelentős mértékben sért-e alapjogot, nem csak azt vizsgálja, hogy az érintett alapjog adott módon való csorbítása általában milyen mértékűnek minősül, hanem az adott ügy egyedi körülményeire is figyelemmel van.

A panaszból nem derült ki egyértelműen, hogy a panaszos véglegesen kívánta-e elhagyni a rendezvény helyszínét, vagy csak időlegesen; illetve szándéka esetlegesen arra irányult, hogy a menetet tovább kísérje a rendőrkordonon kívülről.

Jelen esetben azonban nem lehetett figyelmen kívül hagyni azt a – panaszos által egy ezzel párhuzamosan benyújtott panaszügyben általa elismert – tényt, hogy szándéka nem a rendezvény végleges elhagyására irányult (tehát nem arról volt szó, hogy a gyülekezési jogát a továbbiakban nem kívánta gyakorolni, ám arra rákényszerült), hanem arra, hogy „tesztelje” a szolgálatot teljesítő rendőröket és a rendezvényt csak időlegesen kívánta elhagyni.

A panaszos az általa előterjesztett másik ügyben ugyanezen rendezvény, ugyanezen szakaszával kapcsolatban előadta, hogy „a rendezvényen résztvevők közül többen sérelmezték, hogy a menetet ideiglenesen elhagyni nem lehetett, pedig többen mosdóba, illetve vásárolni szerettek volna menni, de ezt a rendőrök általában megakadályozták.” Ezt követően a panaszos is több alkalommal – ahogy elmondja – „tesztelte” a rendőrök hozzáállását, akik korlátozták a lezárt terület elhagyásában.

A Testület álláspontja szerint ugyanakkor a rendezvény elhagyását a számára biztosítani kellett volna és visszatérését pedig azokon a pontokon lehetővé tenni, ahol a biztonságos beléptetés egyébként biztosított és megoldható volt. Erre tekintettel a Testület ebben a vonatkozásban megállapította a panaszos személyes szabadságának és gyülekezési jogának csekély mértékű sérelmét.

V.

A fentiekre figyelemmel a Testület a rendelkező részben foglaltak szerint határozott, és az Rtv. 93. § (2) bekezdése alapján az előterjesztett panasznak az intézkedést foganatosító szerv, a Budapesti Rendőr-főkapitányság vezetőjéhez való áttételéről döntött.

Egyúttal a Testület felhívja a figyelmet a gyülekezési joggal összefüggő jogszabályi háttér felülvizsgálatának szükségességére – különös tekintettel az ún. vonulások rendezvények problémájára, mely a Testület gyakorlatában számos hasonló, a gyülekezési jog gyakorlásával összefüggő panaszt eredményezett. A Testület álláspontja szerint hiányossága a hatályos szabályozásnak, hogy a vonulások rendezvényekkel összefüggésben a hatályos törvény nem ad semmiféle támpontot a jogalkalmazó számára és lényegében azonos módon kezeli az egy helyszínen sorra kerülő rendezvényekkel, holott az ilyen rendezvények lebonyolítása és biztosítása számos vonatkozásban teljesen eltérő.

Budapest, 2008. december 17.

Dr. Juhász Imre sk.
elnökhelyettes, testületi tag

Fráterné dr. Ferenczy Nóra sk.
testületi tag

Dr. Féja András sk.
előadó testületi tag

Dr. Kádár András Kristóf sk.
testületi tag