



FÜGGETLEN RENDÉSZETI PANASZTESTÜLET

Cím: 1358 Budapest, Széchenyi rakpart 19.

Telefon: 441-6501

Ügyszám: 216/2008/Pan.

A Független Rendészeti Panasztestület

173/2008. (XII. 17.) számú

állásfoglalása

A Független Rendészeti Panasztestület (a továbbiakban: Testület) panaszos¹ budapesti lakos 2008. szeptember 22-én 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 Testületnél.

I.

A panaszos előadta, hogy 2008. szeptember 17-én 16:00 órai kezdettel rendezvényen vett részt a Corvin közben. A panaszos sérelmezi, hogy a rendezvény helyszínét indokolatlan méretű rendőri erők vették körbe, akik testpáncélban, gránátvetőkkel

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

voltak felszerelve. Két rendőrségi gépkocsi külön értesítés nélkül videofelvételeket készített a jelenlévőkről.

A rendezvény a József körút érintésével a Kossuth térre vonult, ahol a rendezvény folytatódott. A panaszos sérelmezi, hogy több száz, állig felfegyverzett rendőr kísért a menetet, miközben a panaszost szabad mozgásában korlátozták, nem engedték ki a sorból, lökdösték.

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.

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. 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, a személyes adatok védelméhez fűződő jogát, továbbá személyi szabadságát.

2) A Testület elsőként azt vizsgálta, hogy a panaszos által sérelmezett mértékű rendőri biztosítást mi indokolta. Ezzel kapcsolatban a Testület felhívja a figyelmet arra, hogy gyülekezési jog szabad gyakorlásával összefüggésben az államot számos pozitív kötelezettség terheli:

Az Alkotmánybíróság az 55/2001. (XI. 29.) AB határozatában rámutatott, hogy: „az Alkotmánybíróságnak az álláspontja az, hogy a gyülekezéshez való alkotmányos alapjog érvényesülése nem csak az állam illetéktelen beavatkozásával, hanem mások, például az adott tüntetést ellenérzéssel szemlélők, ellentüntetők, és más rendzavarók ellenében is védelemre szorul. Más szóval az államot pozitív kötelezettségek is terhelik a gyülekezési jog érvényesülésének biztosítása érdekében. Ezt alátámasztják az Emberi Jogok Európai Bírósága által a gyülekezési joggal összefüggő ügyekben hozott döntései is. A *Plattform „Ärzte für das Leben” kontra Austria* ügyben a Bíróság ítélezési gyakorlatában arra az azóta is következetesen érvényesített megállapításra jutott, hogy a gyülekezéshez való jog magában foglalja azt a jogot is, hogy az állam biztosítsa: a jogszerűen tartott gyűlést vagy felvonulást mások ne zavarhassák meg (1988. június 21-i ítélet).” (ABH 2001, 453.)

Az Alkotmánybíróságnak azon álláspontja, hogy az államot pozitív kötelezettségek is terhelik az alapjogok biztosítását illetően, már ítélezési gyakorlatának korai szakaszában kialakult. A 64/1991. (XII. 17.) AB határozatában például az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az állam kötelessége az alapvető jogok tiszteletben tartásában „nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről” (ABH 1991, 302.). Ebből az is következik, hogy a hatóságnak szükség esetén akár erő alkalmazásával is biztosítania kell a jogszerűen tartott gyűlések lebonyolítását, illetőleg meg kell akadályoznia, hogy azt mások megzavarják. Ennek az állami kötelezettségnek ad törvényi kifejezést többek között a gyülekezési

jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: Gytv.) 11. § (2) bekezdése, illetőleg a Büntető törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 228/A. és 271/A. §-ai. De ezt fejezi ki a Gytv. 1. §-a is, amikor azt nyilvánítja ki, hogy az állam biztosítja a békés gyülekezés jogának zavartalan — más szavakkal kifejezve: mások által nem megzavarható — gyakorlását.

Ezen túlmenően a rendőrségnek a rendezvénnyel összefüggésben előzetesen bejelentett tények, továbbá egyéb körülmények értékelése is a feladata. A rendőrség ennek alapján határozza meg azt, hogy egy adott rendezvény biztosításába milyen létszámmal és módon von be rendőri erőket.

A rendőrség által előzetesen figyelembe vett szempontok, így a rendezvény résztvevőinek várható nagy száma; az egyes hírportálokön megjelentetett előzetes felhívások; a vonulás útvonala, mely a Budapestnek szinte a teljes belvárosát érintette; továbbá a Parlament őszi ülésszakának és működésének a biztonsága – a Testület megítélése szerint jórészt helytállóak voltak. A szervezők mintegy tízezer fő részvételét jelezték előre, e mellett pedig az egyes hírportálokön valóban közzétételre kerültek olyan felhívások, melyek alapján nem volt kizárható annak a lehetősége, hogy a rendezvényen rendbontásra, jogellenes cselekményekre is sor kerülhet. A rendőrség a biztosítás fokozatát és mértékét nyilvánvalóan ennek mérlegelésével határozta meg. Ez részben olyan rendőrszakmai feladat, melynek megítélésére és felülvizsgálatára a Testület jelen esetben alappal nem is vállalkozhat.

3) A Testület vizsgálta azt a sérelmezett tényt is, hogy a rendőrség „előzetes értesítés nélkül” gépkocsikról, térfigyelő kamerákkal videofelvételeket készített a jelenlévőkről.

Az Rtv. 42. §-ának (1) bekezdése szerint „a Rendőrség a rendőri intézkedéssel, illetve az ellátott szolgálati feladattal összefüggésben az intézkedéssel érintett személyről, a környezetéről, illetőleg a rendőri intézkedés szempontjából lényeges körülményről, tárgyról képfelvételt, hangfelvételt, kép- és hangfelvételt készíthet.”

Ugyanezen § (2) bekezdése szerint „a Rendőrség közterületen, ahol az közbiztonsági, bűnmegelőzési, illetve bűnüldözési célból igazolhatóan szükséges, bárki számára nyilvánvalóan észlelhető módon képfellevőt helyezhet el és felvételt készíthet.” A (3) bekezdés a (2) bekezdés szabályait úgy egészíti ki, hogy „a (2) bekezdés alapján elhelyezésre kerülő képfellevő szükségességéről, a képfellevővel megfigyelt közterület kijelöléséről a Rendőrség előterjesztésére az illetékes települési önkormányzat dönt. A képfellevő elhelyezési és üzemeltetési költségeinek biztosítására az önkormányzat és az illetékes rendőrkapitányság az e törvényben meghatározott keretek között megállapodást köthet. A Rendőrség a képfellevők elhelyezésére, a megfigyelt területre vonatkozó adatokat a központi szerv honlapján közzéteszi.” A (4) bekezdés pedig előírja, hogy „a képfellevő által megfigyelt területre belépő személyek tájékoztatását elősegítő módon figyelemfelhívó jelzést, ismertetést kell elhelyezni a képfellevők elhelyezéséről, az adatkezelés tényéről.”

A Testület álláspontja szerint az Rtv. 42. §-ának (1) bekezdése szerinti felvétel készítés és a (2)–(4) bekezdések szerinti képfelvevő elhelyezése között érdemi különbség van. Az Rtv. 42. §-ának – idézett – (1) bekezdése arra vonatkozik, hogy a rendőrség az ellátott szolgálati feladattal és a végrehajtott rendőri intézkedéssel összefüggésben (arról közvetlenül) kép- és hangfelvételt készíthet. Ez történt a panaszolt esetben is – a rendőrség a rendezvény biztosításával összefüggő szolgálati feladatokat és az eszközölt intézkedéseket rögzítette, dokumentálta.

A Testület szerint a 42. § (2)–(4) bekezdései azonban merőben más jellegű tevékenységet szabályoznak, nevezetesen azt, amikor közterületen vagy középületekben, illetőleg azok közelében a rendőrség képfelvevő készüléket helyez el. Ez alatt nyilvánvalóan az ún. telepített képfelvevő rendszereket kell érteni és ez következik a törvény szóhasználatából is (ki kell jelölni a képfelvevő által megfigyelt közterületet; a települési önkormányzat döntése szükséges az elhelyezéshez; az üzemeltetési költségek biztosítására a rendőrség és az önkormányzat megállapodást köt). Utóbbi esetben – tehát az ún. telepített képfelvevők (tipikusan ilyenek az ún. térfigyelő rendszerek) elhelyezésekor – valóban szükséges a megfelelő figyelemfelhívó jelzés és ismertetés elhelyezése. Az (1) bekezdés szerinti esetben – amiről a jelen panaszügyben is szó van – azonban nem.

Erre tekintettel a Testület úgy foglalt állást, hogy a panaszos személyes adatok védelméhez fűződő jogának korlátozása (azaz képmásának esetleges rögzítése), jogszerűen, az Rtv. vonatkozó rendelkezéseinek megfelelően történt.

4) A panaszos által előadottak szerint a Testület azt is vizsgálta, hogy a menet Corvin közből történt elindulása után hogyan kell értékelni a rendőrségnek azon magatartását, amikor a panaszost „nem engedték ki a sorból”, tehát nem engedték kilépni a menetből.

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 tömegosztatás 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 tömegosztatásra kerül sor, akkor is elsődlegesen – még a tömegosztatás 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 – jelen panaszüggyel összefüggő, több más benyújtott panaszügyben elismert – tényt, hogy 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.

A Testület álláspontja szerint a rendezvény elhagyását a panaszos 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