



FÜGGETLEN RENDÉSZETI PANASZTESTÜLET

☒: 1358 Budapest, Széchenyi rkp. 19.

☎: 441-6501

Ügyszám: 29/2008/Pan.

A Független Rendészeti Panasztestület

35/2008 (VII. 9.) számú

állásfoglalása

A Független Rendészeti Panasztestület (a továbbiakban: Testület) a budapesti lakos **Panaszos**¹ 2008. április 17-én előterjesztett, **panaszára indult eljárásban – dr. Juhász Imre testületi tag, elnökhelyettes különvéleményével –** a 2008. július 9-én megtartott zárt ülése alapján született állásfoglalását

m e g k ü l d i a z O r s z á g o s R e n d ő r f ő k a p i t á n y n a k

A Testület megállapítása szerint a vizsgált ügyben **alapjogot súlyosan sértő intézkedésre került sor**, ezért a Testület a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 93/A. §-ának (6) bekezdése szerint, állásfoglalását megküldi az Országos Rendőrfőkapitánynak.

A Testület állásfoglalása ellen jogorvoslatnak helye nincs.

Indokolás:

I.

A panaszos 2008. április 17-én kelt beadványa 2008. április 23-án érkezett a Testülethez, ezért azt az Rtv. 92.§ (1) és 93.§ (1) szerint érdemben vizsgálta.

Panaszos beadványában előadta, hogy a 2008. április 11-én a Clark Ádám téren tartott demonstráción vett részt, amikor a rendőrség a téren tartózkodó személyeket a terület elhagyására szólította fel. A rendőri felszólításnak nem tudtak eleget tenni, mivel a felszólításban megjelölt út előtt már rendőri egységek sorakoztak fel, lehetetlenné téve a tér elhagyását. Panaszost több társával igazoltatták és kezeit gyorskötözővel rögzítve előállították a VII. kerületi kapitányságra, ahonnan másnap 04 órakor bocsátották el.

Panaszos állítása szerint alapjogait jogtalanul korlátozták a vele szemben intézkedő rendőrök, mivel ő a rendőri felszólításnak engedelmeskedve el kívánta hagynia területet és együttműködött az intézkedő rendőrökkel.

¹ A Panaszos személyes adatait az Rtv. 93/A. § (8) bekezdése alapján töröltük.

II.

P. Tamás 2008. április 11-én motoros futár útján több alkalommal (17óra, 18 óra, 18.25, 19 óra, 20.10, 21 óra) jelentett be demonstrációt a főváros területére a BRFK Központi panaszirodáján. A rendőrség a Közigazgatási hatósági eljárásokról szóló 2004. évi CXL törvény 30.§. d) pontja és az 1989. évi III. törvény (továbbiakban: Gytv.) 6. § alapján érdemi vizsgálat nélkül elutasította azokat, az elutasítás tényét a bejelentések másodpéldányaira is feljegyezte

A Clark Ádám téri oszlatás előzményeivel kapcsolatban világossá vált, hogy P. Tamás és az őt követők április 11-én 19.30-órákor indultak a Roosevelttér felé, ahol a közrendvédelmi parancsnok utasította a helyszínt biztosító rendőri erőket, hogy mivel a rendezvény nem bejelentett, igazoltassák az ott tartózkodókat.

Ezt követően, 19.57 órákor a rendezvényen résztvevők egy csoportja a 21 órára a Clark Ádám térre tervezett – de hivatalosan még be nem jelentett – demonstrációra indult, a Lánchídon keresztül.

A rendőrség megítélése szerint ezzel a közúti közlekedés rendjét akadályozták azon túl, hogy jogellenesen gyűltek össze. Ezért a BRFK biztosítási parancsnoka 20.06 órákor a KR műveletirányítóját utasította, hogy a Szentendrei út felé kezdje meg a Lánchíd budai hídfőjénél jogellenesen összegyűlt tömeg oszlatását.

Eközben érkezett meg (20.10 órákor) a Clark téri gyülekezés bejelentése a BRKF-ra, tehát a résztvevők már azt megelőzően a helyszínen voltak, hogy a tervezett rendezvény megkezdődött volna.

A KR műveletirányítója 20.11 órákor a rendezvény jogellenes jellegét is közölve felszólította a tömeget, hogy a Szentendrei út irányába hagyja el a teret. A rendőri felszólítást – amely azonban a tér egyes részein nem volt érthető – 20.13 órákor második, majd 20.14 órákor harmadik felszólítás követte. A rendelkezésünkre álló rendőrségi információk szerint az utolsó felszólítás elhangzását követően 6 perc 42 másodperc állt a téren tartózkodó személyek rendelkezésére a terület elhagyására. A BRFK rendészeti helyettesének tájékoztatása szerint az addig békés magatartást tanúsító tömeg 20.17 órákor követel megdobálta és megrongálta a RB 73-48 frsz. rendőrajárművet.

A téren tartózkodók a rendőrök által elégségesnek ítélt időn belül nem távoztak a területről, azaz a rendőri felszólításnak nem tettek eleget, magatartásukat az intézkedő rendőrség passzív ellenállásként értékelte ezért az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Kormányrendelet 40/A §-a szerinti „intézkedéssel szembeni engedetlenség” miatt és a KR műveletirányítója utasítást adott a helyszínen maradt mintegy 100 személy igazoltatására és előállítására.

Ezzel egy időben elrendelte – a további jogsértő cselekmények megelőzésére hivatkozva – a téren maradt tömeg körbezárását, amelynek végrehajtására 2008. április 11-én 20.22 órákor került sor. Ezzel a tömeg számára távozási útvonalként kijelölt Szentendrei út megközelítése is lehetetlenné vált a távozni akarók számára.

A rendezvényről 59 főt állítottak elő, eredetileg a XIII. kerületi Rendőrkapitányságot jelölték ki az esetlegesen előállítandók befogadását végző kapitányságként, ám a tárgyi és személyi feltételek nem voltak elégségesek a nagy létszámú előállított befogadására, ezért azokat a

személyeket, akiket itt nem tudtak elhelyezni, a VII. kerületi Rendőrkapitányságra, majd amikor itt is megteltek az előállító helyiségek, a X. kerületi Rendőrkapitányságra szállították.

III.

A demonstráció – a Gytv. 2–3. §-ait egymásra tekintettel értelmezve – a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvénynek minősíthető. Mivel azt közterületen kívánták megtartani, a Gytv. 6. §-a alapján a helye szerint illetékes rendőrkapitányságnak, Budapesten a Budapesti Rendőr-főkapitányságnak legalább három nappal a rendezvény megtartásának tervezett időpontját megelőzően kell bejelenteni. A bejelentési kötelezettség a rendezvény szervezőjét terheli. Amint az a fentiekből kiderül, a rendezvény szervezői ezen kötelezettségüket nem teljesítették szabályszerűen, hiszen a rendezvény tervezett időpontját követően, motoros futár útján megtett bejelentés nem felel meg a Gytv. 6. §-ában leírtaknak.

A Gytv. 8. § (1) bekezdése szerint: Ha a bejelentéshez kötött rendezvény megtartása a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, vagy ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható, a rendőrség a bejelentésnek a hatósághoz való beérkezésétől számított 48 órán belül a rendezvénynek a bejelentésben megjelölt helyszínen, vagy időben való megtartását megtilthatja.

A Testület – az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentésével összhangban – megjegyzi, hogy a Rendőrség gyakorlata e tekintetben nem kiszámítható. A Rendőrség ugyanis több esetben eltekintett a Gytv. 6. §-a által megkívánt objektív bejelentési határidőtől, és vállalta a nem szabályszerűen bejelentett, békés rendezvények biztosítását; míg más, hasonló módon bejelentett, szintén békés rendezvényeket megakadályozott. Márpedig a békés célú gyülekezéshez való jog gyakorolhatóságát nem lehet a Rendőrség diszkrecionális döntésétől függővé tenni. Ennek kiküszöbölésére szolgálnak a Gytv. 8. § (1) bekezdésében, valamint 14. § (1) bekezdésében foglalt garanciális rendelkezések is, melyek taxatív módon meghatározzák azokat az eseteket, amikor a Rendőrség a rendezvényt megtilthatja, illetve köteles felosztatni. A szervezőt terhelő bejelentési kötelezettség pedig első sorban a gyülekezők biztonságát szolgálja.

Amint az a fentiekből kiderül, a rendezvény szervezői ezen kötelezettségüket nem teljesítették szabályszerűen, hiszen a rendezvény tervezett időpontját közvetlenül megelőző, motoros futár útján megtett bejelentés nem felel meg a Gytv. 6. §-ában leírtaknak. A Testület tehát egyértelműen megállapította, hogy a Clark Ádám téren készülődő rendezvény be nem jelentettnek minősül, így a Gytv.-nek az események időpontjában hatályos 14. §-a szerint a rendőrségnek osztatási kötelezettsége állt fent („Ha [...] bejelentéshez kötött rendezvényt bejelentés nélkül [...] tartanak, a rendőrség a rendezvényt felosztatja.”).

A Testület a kérdéssel kapcsolatos bizonytalanságok miatt ezen a ponton szükségesnek látja tisztázni a Gytv. és az Emberi Jogok Európai Egyezményének egymáshoz fűződő viszonyát, és az ebből folyó következményeket.

Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezményt, és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyvet a magyar jogba az 1993. évi XXXI. törvény inkorporálta. Ez azt jelenti, hogy az egyezmény 11. cikke („mindenkinek joga van a békés célú gyülekezés szabadságához és a másokkal való egyesülés szabadságához, beleértve érdekei védelmében a szakszervezetek alapítását és az azokhoz való

csatlakozásnak a jogát”) a Gytv.-vel azonos jogforrási szinten, törvényi rendelkezésként jelenik meg a magyar jogrendszerben. Az Egyezmény cikkeit az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga tölti meg tartalommal, és bár az Egyezmény szövege szerint (46. cikk) a tagállamok csak az olyan ügyekben tekintik magukra kötelezőnek a Bíróság ítéleteit, amelyekben félként szerepelnek, egyértelmű, hogy amennyiben a Bíróság esetjoga szerint a gyülekezés szabadságát kimondó cikk alapján a gyülekezési jog aránytalan és ezért az Egyezménybe ütköző korlátozásának minősül egy, a bejelentési határidőn túl speciális körülmények által indokoltan megszervezett tüntetés, úgy értelemszerűen a tagállami hatóságoknak a kérdéses cikket ezzel a tartalommal kell figyelembe venniük.

Ennek következtében a panaszolt események idején két egymásnak ellentmondó, de ugyanolyan – törvényi – szintű norma volt hatályban: a Gytv. 14. §-ának az Alkotmánybíróság által azóta megsemmisített része és az Emberi Jogok Európai Egyezményének az 1993. évi XXXI. törvénnyel inkorporált és a Bíróság döntéseinek fényében értelmezendő 11. cikke, amellyel kapcsolatban hangsúlyozni kell, hogy nem bármilyen bejelentés nélküli vagy nem időben bejelentett tüntetésre vonatkozik, hanem csak azon esetekre, amikor valamilyen esemény azonnali választ indokol, mivel a határidő betartása értelmetlenné vagy jelentősen kisebb hatásúvá tenné a tüntetést. Arról sem szabad elfeledkezni, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága a Bukta és társai ügyében hozott, 25691/04. számú ítéletében leszögezte, hogy egy tüntetés önmagában a bejelentésének elmaradására hivatkozva nem osztható fel jogszerűen, ha spontán tüntetésnek minősül, azaz egy politikai eseményre reflektálva, azonnali és indokolt „válaszként” jön létre, továbbá az azon résztvevők sem tanúsítanak törvénybe ütköző vagy erőszakos magatartást. Tovább árnyalja a helyzetet a demonstrációt szervező P. Tamás állítása, aki szerint azzal, hogy a tüntetés látszólag spontán jellege ellenére ő megkísérelte eljuttatni a szabályos bejelentéseket a rendőrséghez, az ő jogkövető magatartását is jelezte, egyben azt is kifejezte, hogy a rendezvényt nem spontán tüntetésként kívánta megtartani. (Egyes vélemények szerint a strasbourgi esetjogból ugyanakkor az a következtetés is levonható, hogy a Gytv.-nek az események bekövetkeztekor hatályos 14.§ (1). bekezdésének előírása, amely szerint a „bejelentés nélkül, a 7.§ a) és b) pontjában foglaltaktól eltérően” tartott vagy tartani kívánt tüntetés feloszlatható, nem szolgálhatott a tömegoszlatás helyes jogszabályi alapjául.).

A normakollízió eredményeként tehát a rendőrség abban a helyzetben volt, hogy akár feloszlatja a tüntetést, akár nem, van olyan jogszabályi rendelkezés, amelyre cselekvésének alapjául hivatkozni tud. Ezért az a döntés, hogy a szóban forgó tüntetést feloszlatják, önmagában nem tekinthető jogsértőnek. A Testület hangsúlyozni kívánja, hogy elsődlegesen jogalkotói feladat az ilyen ellentmondások feloldása, és nem reális ilyen rövid határidővel bejelentett tüntetések esetén a rendőrségtől elvárni, hogy az alkotmányjogi tesztet alkalmazva a normakollíziót feloldja.

A Testület a kérdéssel kapcsolatos bizonytalanságok miatt ezen a ponton szükségesnek látja tisztázni a a Gytv. és az Emberi Jogok Európai Egyezményének egymáshoz fűződő viszonyát, és az ebből folyó következményeket.

Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezményt, és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyvet a magyar jogba az 1993. évi XXXI. törvény inkorporálta. Ez azt jelenti, hogy az egyezmény 11. cikke („mindenkinek joga van a békés célú gyülekezés szabadságához és a másokkal való egyesülés

szabadságához, beleértve érdekei védelmében a szakszervezetek alapítását és az azokhoz való csatlakozásnak a jogát”) a Gytv.-vel azonos jogforrási szinten, törvényi rendelkezésként jelenik meg a magyar jogrendszerben. Az Egyezmény cikkeit az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga tölti meg tartalommal, és bár az Egyezmény szövege szerint (46. cikk) a tagállamok csak az olyan ügyekben tekintik magukra kötelezőnek a Bíróság ítéleteit, amelyekben félként szerepelnek, egyértelmű, hogy amennyiben a Bíróság esetjoga szerint a gyülekezés szabadságát kimondó cikk alapján a gyülekezési jog aránytalan és ezért az Egyezménybe ütköző korlátozásának minősül egy, a bejelentési határidőn túl speciális körülmények által indokoltan megszervezett tüntetés, úgy értelemszerűen a tagállami hatóságoknak a kérdéses cikket ezzel a tartalommal kell figyelembe venniük.

Ennek következtében a panaszolt események idején két egymásnak ellentmondó, de ugyanolyan – törvényi – szintű norma volt hatályban: a Gytv. 14. §-ának az Alkotmánybíróság által azóta megsemmisített része és az Emberi Jogok Európai Egyezményének az 1993. évi XXXI. törvénnyel inkorporált és a Bíróság döntéseinek fényében értelmezendő 11. cikke – amellyel kapcsolatban hangsúlyozni kell, hogy nem bármilyen bejelentés nélküli vagy nem időben bejelentett tüntetésre vonatkozik, hanem csak azon esetekre, amikor valamilyen esemény azonnali választ indokol, mivel a határidő betartása értelmetlenné vagy jelentősen kisebb hatásúvá tenné a tüntetést. Ugyanakkor a Testület meg kívánja jegyezni, hogy álláspontja szerint a Clark Ádám téri események nem minősülnek spontán tüntetésnek, mivel nem azonnali reakcióként szerveződtek valamely jelentős eseményre.

Arról sem szabad elfeledkezni, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága a Bukta és társai ügyében hozott, 25691/04. számú ítéletében leszögezte, hogy egy tüntetés önmagában a bejelentésének elmaradására hivatkozva nem osztható fel jogszerűen, ha spontán tüntetésnek minősül, azaz egy politikai eseményre reflektálva, azonnali és indokolt „válaszként” jön létre, továbbá az azon résztvevők sem tanúsítanak törvénybe ütköző vagy erőszakos magatartást. Tovább árnyalja a helyzetet a demonstrációt szervező P. Tamás állítása, aki szerint azzal, hogy a tüntetés látszólag spontán jellege ellenére ő megkísérelte eljuttatni a szabályos bejelentéseket a rendőrséghez, az ő jogkövető magatartását is jelezte, egyben azt is kifejezte, hogy a rendezvényt nem spontán tüntetesként kívánta megtartani. (Egyes vélemények szerint a strasbourgi esetjogból ugyanakkor az a következtetés is levonható, hogy a Gytv.-nek az események bekövetkeztékor hatályos 14.§ (1) bekezdésének előírása, amely szerint a „bejelentés nélkül, a 7.§ a) és b) pontjában foglaltaktól eltérően” tartott vagy tartani kívánt tüntetés feloszlatható, nem szolgálhatott a tömegoszlatás helyes jogszabályi alapjául.).

A normakollízió eredményeként tehát a rendőrség abban a helyzetben volt, hogy akár feloszlattja a tüntetést, akár nem, van olyan jogszabályi rendelkezés, amelyre cselekvésének alapjául hivatkozni tud. Ezért az a döntés, hogy a szóban forgó tüntetést feloszlatták, önmagában nem tekinthető jogsértőnek. A Testület hangsúlyozni kívánja, hogy elsődlegesen jogalkotói feladat az ilyen ellentmondások feloldása, és nem reális ilyen rövid határidővel bejelentett tüntetések esetén a rendőrségtől elvárni, hogy az alkotmányjogi tesztet alkalmazva a normakollíziót feloldja.

A Testület felhívja a figyelmet arra is, hogy a Clark Ádám térre tartó személyek túlnyomó többségének nem volt arról tudomása, hogy oda megérkezve egy szabályosan be nem jelentett rendezvényen fog majd részt venni. Tekintettel arra, hogy a Rendőrség az ezt megelőző,

szabályosan szintén be nem jelentett rendezvények esetén sem avatkozott be a gyülekezési jog gyakorlásába, ettől a jelen ügyben sem kellett feltétlenül tartaniuk a gyülekezőknek. A Rendőrség ilyen kiszámíthatatlan gyakorlata; hasonló körülmények között a tudomásul vétel és biztosítás, valamint a súlyosan jogkorlátozó intézkedések közötti ilyen önkényes választás súlyosan sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság kritériumából eredő jogbiztonság alkotmányos követelményét. A Rendőrség ilyen megtévesztő magatartását a konkrét ügyben külön alátámasztja, hogy a Lánchíd járdáján a Clark Ádám térre induló tömeg számára a hídon mindkét irányban leállította a gépkocsiforgalmat, melyből a tüntetők levonhatták azt a következtetést, hogy a gyülekezés tervezett helyére – az úttesten is – szabad közlekedniük.

A Gytv.-ben foglalt feloszlatai okok közül tehát egyik sem volt teljes bizonyossággal megállapítható, valamint arra utaló körülmény sem volt, hogy a rendezvény békés jellegét elveszítette volna.

A történetek dokumentációjából kiderül, hogy 20.22 órakor a Rendőrség teljesen körbezárta a rendezvény színhelyét. Ezzel a távozási lehetőségként addig szabadon álló Fő u. is lezárásra került, majd megkezdődött a téren maradtak igazoltatása és előállítása. Az időpontok összehasonlításából jól érzékelhető, hogy az utolsó felszólítás, és a helyszín teljes körbezárása között rendkívül kevés idő – mindössze néhány perc – telt el. Ennyi idő, tekintettel az első felszólítás rosszul érthetőségére és a megtévesztően megjelölt távozási irányra is, objektíve nem volt elegendő arra, hogy a becslések szerint is kb. 100 fős, mozgásban lévő, békésen gyülekező, aktív ellenállást nem tanúsító tömeg el tudja hagyni a helyszínt. A BM rendelet 15. § (4)–(5) bekezdései alapján a tömeg oszlatására – a rendőri kényszerítő eszközök alkalmazására – akkor kerülhet sor, ha a felszólítás és a további két alkalommal megismételt figyelmeztetés ellenére a tömeg nem oszlik szét. A feloszlatai során, ha a tömeg magatartására figyelemmel erre lehetőség van, a rendőrség első intézkedésként igazoltatásokat foganasít. A tömegoszlatás tényleges megkezdésére akkor kerülhet sor, ha a tömeg a felszólítások, illetve az igazoltatások ellenére nem oszlik szét. A Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 62/2007. (XII. 23.) IRM rendelet (a továbbiakban: IRM rendelet) 74. § (4) bekezdése szerint pedig a helyszínről való eltávozásra szükséges időt biztosítani kell. E jogszabályi rendelkezések alapján, valamint arra figyelemmel, hogy a tömeg nem mutatott tényleges fizikai ellenállásra utaló jeleket, és megkezdte a helyszín elhagyását, különösen is érthetetlen és indokolatlan, az arányosság követelményével ellentétes a Rendőrség azon magatartása, amellyel arra hivatkozva, hogy a demonstrálók a rendőri felszólításnak a szükséges idő biztosítása ellenére nem tettek eleget, teljesen körbezárták a gyülekezőket. Az adott körülményekhez mérten egyértelműen megállapítható, hogy nem állt a gyülekezők rendelkezésére elegendő idő a helyszín elhagyására, és semmi nem indokolja azt, hogy miért volt szükség ilyen rövid idő alatt az egyetlen szabadon hagyott távozási útvonal lezárására is. Ez a rendőri intézkedés sértette a személyek békés gyülekezéshez való alapvető jogát, és emiatt az Rtv. 2. § (1) bekezdésébe is ütközik.

A rendőri fellépések ilyen, sorozatosan jogszabályba ütköző, alapvető jogokat szükségtelenül és aránytalanul korlátozó, gyakran szándékosan megtévesztő jellege megkérdőjelezi az összes, ezek alapján tett további intézkedés jogszerűségét és indokoltságát.

A Rendőrség azon magatartása pedig, amellyel a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény 76. § (1) bekezdése, illetve az Rtv. 33. § (2) bekezdés f) pontja alapján a

rendezvényről előállította az igazoltatott személyeket, nem veszi figyelembe a személyes szabadsághoz fűződő alapvető jogukat [Alkotmány 55. § (1) bekezdés]. A fent írtak alapján ugyanis kérdéses, hogy a szabálysértést az abbahagyásra irányuló felszólítás után is folytatták-e az előállítottak, hiszen e – passzív – magatartásuk mindössze abban merült ki, hogy nem tudták a rendezvény helyszínéről elég gyorsan eltávozni. Amikor pedig már igazoltatásukra került sor, az intézkedő rendőröknek engedelmeskedtek, igazolták magukat, ellenállást nem tanúsítottak, nem keresték a konfliktust a Rendőrséggel. Az igazoltatások és a szabálysértési feljelentések mellett ezért nem állapítható meg olyan körülmény, amely indokul szolgálhatott volna a gyülekezők ilyesfajta tömeges előállítására, ráadásul több esetben velük szemben bilincs, illetve ún. műanyag gyorskötöző alkalmazására került sor. Ezt a megállapítást több előállított esetben az is erősíti, hogy az előállítás több órás időtartama alatt velük szemben a befogadó rendőrkapitányságokon érdemi eljárási cselekményt nem fogatosítottak. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése szerint a BRFK nem is volt felkészülve ilyen nagyszámú előállításra, ezért egyes előállítottakat hosszasan „utaztattak” egyik rendőrkapitányságról a másikra, illetve a X. kerületi Rendőrkapitányságon az előállítottak nem kaptak megfelelő tájékoztatást sem jogorvoslati lehetőségeikről.

IV.

Ezekkel az előállításokkal, illetve az előállítások ilyen módon történő fogatosításával a Rendőrség nem tett eleget az Rtv. 15. § és 16. § (1) bekezdésében foglalt arányosság követelményének, illetve megsértette az érintett személyeknek a tisztességes eljáráshoz és jogorvoslatához fűződő alapvető jogát, valamint – az előállításokkal és a kényszerítő eszközök alkalmazásával – indokolatlanul korlátozta a személyes szabadsághoz fűződő alapvető jogukat.

Erre való tekintettel a Testület megállapítja, hogy a panaszos személyes szabadsághoz való jogát a rendőrség az előállítás és a bilincselés során megfelelő jogalap nélkül korlátozta, megvalósítva ezzel az alapvető jog jelentős mértékű csorbítását. A jogsértést súlyosbítja, hogy arra egy másik alapvető jog, a gyülekezési jog gyakorlásával kapcsolatban került sor.

A Testület arra a következtetésre jutott, hogy a jogsérelem mértéke – a tárgybeli esetben, annak összes körülménye alapján, különös tekintettel a jogbiztonság alkotmányos követelményének sérelmére is – eléri azt a szintet, amely a Testület súlyos alapjogsérelmet megállapító állásfoglalását megalapozza.

A Testület a rendelkező részben foglaltak szerint, az Rtv. 93/A.§-ának (6) bekezdése alapján az állásfoglalást megküldi az Országos Rendőrfőkapitánynak.

Budapest, 2008. július 9.

Dr. Kaltenbach Jenő s.k.
elnök, előadó testületi tag

Fráterné dr. Ferenczy Nóra s.k.
testületi tag

Dr. Féja András s.k.
testületi tag

Dr. Kádár András Kristóf s.k.
testületi tag

Dr. Juhász Imre testületi tag, elnökhelyettes különvéleménye

a Független Rendészeti Panasztestület
35/2008. (VII. 9.) számú
állásfoglalásához

Egyetértek a Testület azon megállapításával, hogy a vizsgált ügyben **alapjogot súlyosan sértő intézkedésre került sor**, ezért a Testület akként döntött, hogy a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 93/A. §-ának /6/ - bekezdése szerint állásfoglalását megküldi az Országos Rendőrfőkapitánynak.

A Testület hivatkozott „Állásfoglalásában” rögzített alapjogsértéseken túlmenően azonban - a gyülekezési jogot illetően - további alapjogsérelmet látok megvalósulni. Tekintettel arra, hogy ennek következtében érdemi kérdésben tért el álláspontom a Testület többi tagjának többségi véleményétől, kisebbségi álláspontomat különvéleményben kell megfogalmaznom - az alábbiak szerint:

I.

Panaszos 2008. április 11-én ismeretei szerint szabályosan bejelentett tüntetéseken vett részt, először a Jászai Mari téren, majd a Kossuth téren. Ezt követően a Roosevelttérre vonult a békés csoport, ahol bejelentették, hogy a következő demonstráció helyszíne a Clark Ádám tér lesz. A hídon átvonuló emberek azt látták, hogy a rendőrség a hidat a gépjármű forgalom előtt lezárta. A Clark Ádám téren a szervező és a rendőrök vitakoztak, majd a rendőrségi kihangosítón bementek, hogy a résztvevők a Szentendrei út irányában hagyják el a teret. A rendőrök azonban ezt megakadályozták, és a résztvevőket előállították.

II.

Álláspontom szerint a következtetések levonása előtt tanulmányozni kellett a Panaszos kérelmét, a Rendőrség által készített iratokat, az ügyben a budapesti Rendőrfőkapitány által az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosának megküldött tájékoztatóját, valamint az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosának Jelentését, az Emberi Jogok Európai Egyezményét, a luxemburgi Európai Bíróság és a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága esetjogát – különös tekintettel a „Bukta és Társai v. Magyarország” (25691/04) sz. ügyben hozott ítéletére, továbbá a hatályos jogszabályokat, illetve az Alkotmánybíróság 561/B/2002 AB. sz.határozatát.

Mindezek figyelembe vételével Panaszos ügyében az alábbiak állapítottam meg:

A Rendőrség a Clark Ádám téri tömegoszlatással és a tömegoszlatás során és azt követően alkalmazott kényszerintézkedésekkel megsértette Panaszos alapvető alkotmányos jogait, így:

1. Szabad véleménynyilvánításhoz való jogát.
(Alkotmány 61. §. /1/ bekezdés)
2. A békés gyülekezéshez való jogát
(Alkotmány 62. § /1/ bekezdés)
3. A személyes szabadsághoz való jogát.
(Alkotmány 55. § /1/ bekezdés)
4. Gyülekezés és egyesülés szabadságát.
(1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok védelméről szóló, Rómában 1950. november 04-én kelt Egyezmény (Emberi Jogok Európai Egyezménye) és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről, 11. cikk)

III.

A konkrét alapjogsérelmek megjelölése mellett, általános élel is le kell rögzíteni, hogy a gyülekezési jog rendkívül összetett alapjog, amely a szorosabb értelemben vett köztéri gyülekezés (azonos céllal, meghatározott helyszínen való csoportos tartózkodás) mellett magába foglalja azt is, hogy a rendvédelmi szerveknek biztosítaniuk kell e jogok gyakorlását és azt, hogy a résztvevők szabadon megközelítsék, illetve elhagyják a „gyülekezés” területét, a rendezvény helyszínét.

A strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága (továbbiakban: strasbourgi bíróság) előtt az Emberi Jogok Európai Egyezménye (továbbiakban: Egyezmény) 11. cikkében foglaltak megsértésére hivatkozással indult jogtörténeti és jogelméleti jelentőségű ügyben a bíróság 2007. július 17-én hozta meg jogerős ítéletét („Bukta és Társai v. Magyarország”, 25691/04.). Megjegyezzük, hogy a strasbourgi bíróság ítéletei az Európa Tanács és (a maastrichti szerződés hatályba lépése óta az Európai Unió) tagállamainak – így 1993. július 07, illetve 2004. május 1.-je óta Magyarországnak is(!) - jogalkotására és jogalkalmazására kötelezőek. Tehát nem a klasszikus – és a testület „Állásfoglalásában” kihangsúlyozott – normakollízió esete áll fenn. A maastrichti uniós szerződés alapján a tagállamok, illetve az Európai Unió kötelezettsége, hogy az alapvető jogokat az Egyezmény és a tagállamok közös alkotmányos tradíciója alapján biztosítsa. Ez összhangban van az Európai Bíróság korábbi gyakorlatával, amely az ún. második Nold-esetben (4/73 Nold v. Bizottság 1974 ECR 491. o.) akként rendelkezett, hogy a tagállamok alkotmányos tradíciói mellett az általuk kötött emberi jogi egyezményeket is olyannak tekinti, amelyet a közösségi jognak követnie kell. Tehát az Egyezmény és az általa kiépített emberi jogvédelmi rendszer napjainkra, feltétlen érvényesülést követelő normarendszert jelent. Ezt a jogalkalmazónak – ez esetben a Rendőrségnek – kötelessége figyelembe vennie tevékenysége során. Ez különleges dimenziót kap akkor, ha az uniós jog (részét képező Egyezmény) szemben áll a nemzeti szabályozással. Tárgyi esetben az Egyezmény és strasbourgi bíróság gyülekezési joggal kapcsolatos gyakorlata már ismert volt a Rendőrség előtt, tehát semmi akadálya nem lett volna az Egyezménynek megfelelő jogkövető magatartásnak és a kötelező tömegosztatásra vonatkozó törvényhely figyelmen kívül hagyásának.

A strasbourgi bíróság korábban megállapította, hogy „a nyilvános összejövetelek előzetes felhatalmazási procedúrájának történő alávetése normál körülmények között nem csorbítja a jog lényegét” (lásd *Rassemblement Jurassien Unité v. Svájc*, 8191/78. sz., 1979. október 10-i Bizottsági döntés, Döntések és Jelentések 17., 119. old.).

A „Bukta és Társai v. Magyarország” ügyben strasbourgi bíróság helyt adva a „felperesi” jogi érvelésnek, azonban kimondta, hogy „a Bíróság nézete szerint különleges körülmények között, amikor egy politikai eseményre egy tüntetés formájában megnyilvánuló azonnali reakció igazolható lehet, az ebből következő békés összejövetelt kizárólag a szükséges előzetes értesítés hiánya miatt, a résztvevők bármilyen törvénysértő magatartásának hiányában felosztatni a békés gyülekezés szabadságának aránytalan korlátozásával ér fel.” A különleges körülmények körét a strasbourgi bíróság azonban nem taxatív módon határozta meg, hanem nyitva hagyta annak megítélését mi számíthat adott helyzetben „különleges körülménynek”.

A tárgyi ügyben – nagyrészt a Rendőrség ellentmondó joggyakorlatából fakadóan – nem állt megfelelő és elegendő előzetes információ a nyilvánosság (résztvevők) rendelkezésére a tervezett tüntetés bejelentésének részleteiről, így ezen különleges körülmény és az a tény, hogy a gyülekezés mindvégig megtartotta békés jellegét, az adminisztratív előírások ellenőrzésének megkövetelése esetén a békés gyülekezéshez való jog kiüresedését jelentette volna a panaszos részére. A tárgyi ügyben ugyanis – lényegében azonos résztvevőkkel –, a Clark Ádám teret megelőzően már két helyszínen, hasonló körülmények között nem volt akadálya a gyülekezési jog gyakorlásának. Mindez azt támasztja alá, hogy ilyen körülmények között nem várható el a résztvevőktől, hogy a tömegben további információhoz jussanak a bejelentés hatósági megítélését illetően.

A strasbourgi bíróság a Bukta és Társai v. Magyarország” ügyben is kifejtette: „A Bíróság úgy találja, hogy a kérelmezők békés gyülekezésének felosztatását nem lehet egy demokratikus társadalomban a kívánt célok elérése érdekében szükségesnek tekinteni.” Fontos, hogy korábban egy Törökország elleni – szintén strasbourgi – ügyben (melyre kifejezetten visszahivatkozik a Bukta-ügyben hozott ítélet) azt állapította meg a strasbourgi bíróság, hogy „ha az Egyezmény 11. Cikkelyében garantált gyülekezési szabadságot nem kívánjuk megfosztani minden tartalmától, fontos, hogy, ahol a tüntetők nem kezdenek erőszakos cselekedetekbe, ott a közhatalom bizonyos fokú toleranciát tanúsítson a békés összejövetel iránt” (Oya Ataman v. Törökország, 74552/01. sz. 2006. december 5., 41-42. §.).

A fentiekből következően önmagában a bejelentés szabályszerűtlensége a tárgyi események bekövetkeztekor hatályos 1989. évi III. tv. (továbbiakban: Gytv) – azóta az Alkotmánybíróság által megsemmisített 14.§ (1) bek-ének – azon szövegrésze, hogy a „bejelentés nélkül, a 7. § a) és b) pontjában foglaltaktól eltérően vagy” nem szolgálhatott a tömegosztatás helyes jogszabályi alapjául.

Az „Állásfoglalás” nem minden kérdésre tért ki, amelyeket fontosnak tartok hangsúlyozni: A panaszos személyi szabadsága, mint alkotmányos alapjog (Alkotmány 55. § /1/ bekezdés) indokolatlan sérelmén és korlátozásán túlmenően komoly alkotmányossági aggályokat vet fel az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet módosításáról szóló 32/2007. (III. 6.) kormányrendelet 3. §-ának azon rendelkezése, amely „Jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség” címszóval a következő szabálysértési tényállást iktatta be az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendeletbe, annak 40/A. §-aként, 2007, március 11-i hatállyal:

„40/A. § (1) Aki a rendvédelmi szerv hivatásos állományú tagja jogszerű intézkedésének nem engedelmeskedik, ötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt az eljárás a rendőrség hatáskörébe tartozik.”

Az Alkotmány 8. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége.

Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint a Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.

Az Alkotmány 7. §-a értelmében a Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját.

Mint azt a fentiekben már kifejtettük az Alkotmány 62.§ (1) bek.-e és a magyar jogrendszer részét képező Egyezmény 11. Cikke alapján mindenkinek joga van a békés célú gyülekezés szabadságához, és ezt csak törvény által lehet korlátozni. Amikor a Rendőrség a békés célú és mindvégig békés gyülekezés jogát tiszteletbe nem tartva tömegosztatást végez és közben a terület elhagyására szólítja fel az embereket (nem mellékesen a távozásra nem ad elegendő lehetőséget), egy kormányrendelet nem szolgálhat jogszerű alapként - a vélelmezett ellenszegülőkkel szembeni - kényszerintézkedések fogantatásához (a személyes szabadság megsértéséhez), illetve a gyülekezési jog korlátozásához.

A hatályos jog és az Alkotmány ezen ütközését feloldó jogalkotói és/vagy alkotmánybírói döntésig a jogalkalmazó Rendőrség felelőssége fokozottan érvényesül a tekintetben, hogy az Alkotmány hivatkozott rendelkezéseinek figyelembevételével járjon el jogalkalmazói tevékenysége során.

Budapest, 2008. július 9.

Dr. Juhász Imre s.k.

*testületi tag
elnökhelyettes*

Megjegyzés:

Az országos rendőrfőkapitány a panaszt elutasította. A határozatot, illetve annak indokolását lásd az ORFK – feltöltés alatt álló – honlapján. (<http://www.police.hu/>)

(A Szerk.)

Független Rendészeti Panasztestület