



FÜGGETLEN RENDÉSZETI PANASZTESTÜLET

✉: 1358 Budapest, Széchenyi rakpart 19.

☎: 441-6501

Ügyszám: 54/2008/Pan.

A Független Rendészeti Panasztestület

40/2008. (VII. 9.) számú

állásfoglalása

A Független Rendészeti Panasztestület (a továbbiakban: Testület) a Dunakeszi illetőségű **Panaszos¹** 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 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:

Panaszos 2008. április 17-én kelt, és a BRFK. I. kerületi Rendőrkapitányságán bilincselés és előállítás tárgyában előterjesztett panaszát a Testület 2008. május 16-án érkezett.

Megállapítható, hogy a Panaszos kérelmét az Rtv. 93. § /1/ bekezdésében foglalt határidőn belül nyújtotta be, ezért az érdemben vizsgálni kell.

I.

A panaszos 2008. április 11-én – tudomása szerint – szabályosan bejelentett tüntetéseken vett részt a Jászai Mari téren, ahol bemondták, hogy a következő helyszín a Kossuth tér, utána pedig a Szabadság tér lesz. Ez utóbbival kapcsolatban külön kiemelték, hogy bejelentett és a rendőrség által tudomásul vett demonstráció lesz. Ezt követően a Roosevelt térre vonultak, 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 elől lezárta. A Clark Ádám téren P. Tamás és a rendőrök vitatkoztak, majd kihangosítón bemondták, hogy a

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

részrtvevők a Szentendrei út irányában hagyják el a teret. A rendőrök azonban ezt megakadályozták, és a résztvevőket előállították.

A panaszos az előállítás ellen nem tiltakozott, ruházatát átvizsgálták, majd megbilincseltek és előállították a BRFK. VII. kerületi Rendőrkapitányságára „jogszerű rendőri intézkedéssel szembeni engedetlenség” szabálysértése miatt.

Az intézkedő rendőr jelentése szerint a panaszos előállítására azért került sor, mert be nem jelentett demonstráción vett részt, amivel megsértette a gyülekezésről szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: Gytv.) 14.§ (1) bekezdésében foglaltakat.

A jelentés szerint a tömeget a rendőrség kihangosítón keresztül többször felszólította a terület elhagyására, amelynek következtében többen távoztak is, a panaszos azonban társaival a helyszínen maradt, ezért az eljáró rendőr igazoltatta, tájékoztatta jogairól, majd előállította.

Panaszos a szabálysértés elkövetését nem ismerte el, vele szemben a BRFK. I. kerületi Rendőrkapitányság, mint szabálysértési hatóság 141-562/2008. szab. számon hozott határozatában 40.000.-Ft, azaz negyvenezer forint pénzbírságot szabott ki.

A panaszos álláspontja szerint az elhangzott felszólítás érthetetlen volt, ráadásul szinte rögtön lezárták az utat, így a tüntetőknek esélyük sem volt a távozásra. Azt is kiemeli, hogy a távozásra megjelölt irányt sokan nem is ismerték, ami növelte a demonstrálók tanácstalanságát. Mindezek alapján személyes szabadságának, illetve gyülekezési jogának megsértését panaszolja.

II.

A rendezvény, melyen a panaszos részt vett – 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 kellett bejelenteni. A bejelentési kötelezettség a rendezvény szervezőjét terheli. 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 2452/2008. számú jelentésével összhangban – megjegyzi, hogy a Rendőrség gyakorlata arra nézve, hogy a háromnapos határidőn belül bejelentett rendezvények közül melyeket vesz tudomásul és melyeket nem, egyáltalán 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 mindenkit megillető alapvető szabadságjog, melynek 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 feloszlatja. A gyülekezés ugyanis nem engedélyhez, csupán bejelentéshez kötött; ezért a békés

célú gyülekezéshez való jog biztosítása a Rendőrség részéről értékelő mozzanatot – a Gytv.-ben szabályozott okok valamelyikének megállapítását kivéve – nem tartalmazhat. A szervezőt terhelő bejelentési kötelezettség pedig első sorban a gyülekezők biztonságát szolgálja.

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 a rendelkezésre álló adatok alapján 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 oszlatási kötelezettsége állt fent („Ha [...] bejelentéshez kötött rendezvényt bejelentés nélkül [...] tartanak, a rendőrség a rendezvényt feloszlatja.”).

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).

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 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 alappal 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.

Megállapítást nyert, hogy a Készenléti Rendőrség műveletirányítója már 20.06 órakor utasítást kapott a BRFK biztosítási parancsnokától, hogy a tömeg ősztatását kezdje meg, mivel az a közúti közlekedés rendjét akadályozta, és jogellenesen gyűlt össze. A Gytv. 14. § (1) bekezdésének – akkor hatályos – szövege szerint: „Ha a gyülekezési jog gyakorlása a 2. § (3) bekezdésében foglaltakba ütközik, vagy a rendezvényen a résztvevők fegyveresen, illetőleg felfegyverkezve jelennek meg, továbbá ha bejelentéshez kötött rendezvényt bejelentés nélkül, a 7. § a) és b) pontjában foglaltaktól eltérően vagy tiltó határozat ellenére tartanak, a rendőrség a rendezvényt feloszlatja.” A közlekedés rendjére való utalást a Gytv. nem itt, hanem a 8. § (1) bekezdésben tartalmaz, megtiltási okként; de csak arra az esetre nézve, ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható. [A közlekedés rendjének aránytalan sérelme – az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény 147. § (1) bekezdés a) pontjának rendelkezése alapján – 2004. május 1-jétől megtiltási okként is megszűnt.] A tömeg a Lánchíd járdáján indult el, majd a Rendőrség állította le számukra a gépkocsiforgalmat is. Mindezek miatt a közlekedés rendjének akadályozására való hivatkozás, mint feloszlatási ok, nem megalapozott. A rendezvényt feloszlatni – megalapozottan – a bejelentés hiányára hivatkozással lehetett volna.

A Gytv.-ben foglalt feloszlatási ok tehát nem volt teljes bizonyossággal megállapítható, valamint arra utaló körülmény sem volt, hogy a rendezvény békés jellegét elveszítette volna. A Testület szükségesnek tartja megjegyezni továbbá azt is, hogy röviddel az események után a 75/2008. (V. 29.) AB határozat 3. pontja a Gytv. 14. § (1) bekezdésének „bejelentés nélkül, a 7. § a) és b) pontjában foglaltaktól eltérően vagy” szövegrészt alkotmányellenesnek minősítette, és megsemmisítette.

Több forrásból is megerősítést nyert, hogy a 20:11 perckor elhangzott első rendőrségi felszólítás – melyet percekben belül még kettő követett – a tér egyes részein nem volt érthető. Emiatt a felszólítások nem feleltek meg maradéktalanul a rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 14.) BM rendelet (a továbbiakban: BM rendelet) 15. § (3) bekezdésében foglaltaknak. Az Országgyűlési Biztos OBH 2452/2008. sz. jelentése megerősíti panaszos azon állítását, hogy a felszólítás először nehezen volt hallható. A biztos jelentése szerint „az első felszólítás a Clark Ádám tér azon részéről, ahol munkatársaim álltak, nem volt jól érthető.”

A BM rendelet e szakasza szerint a rendőrség azt is közli, hogy a rendezvény helyszínét milyen irányban hagyják el. A jelen esetben a Rendőrség a Szentendrei utat jelölte meg a távozás irányaként, amely a rendezvény helyszínétől több kilométerre található, és mivel közvetlenül nem kapcsolódik a rendezvény helyszínéhez, a tömeg megfelelő helyismerettel nem rendelkező tagjai számára nem jelentett valós iránymegjelölést. Ez pedig szintén megalapozza a BM rendelet 15. § (3) bekezdésének sérelmét.

A dr. Tóth Gábor által az Országgyűlési Biztos megkeresésére adott válasz szerint az első felszólítás 20.11.36 órától 20.12.58-ig, a második felszólítás 20.13.06 órától 20.14.32 óráig, a harmadik pedig 20.14.39 órától 20.15.58 óráig tartott. Ezt 6 perc 42 másodperccel követően, azaz 20 óra 22 perc 40 másodperckor a jelen lévő rendőri erők a tömeget körbezárták, így ezt követően a felszólításnak engedelmességni már nem volt mód. A zárás okaként a Főkapitány azt jelöli meg, hogy a téren jelen lévő demonstrálók „a rendőri felszólításnak a szükséges idő biztosítása ellenére nem tettek eleget, passzív ellenállást tanúsítottak, ezért az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet 40/A. §-ában foglalt jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség miatt a KR [Készenléti Rendőrség] műveletirányítója utasítást adott a helyszínen maradt személyek igazoltatására és az előállításuk foganatosítására. Ezzel egy időben a további jogsértő cselekmények megelőzése érdekében elrendelte a téren maradt tömeg körbezárását.”

A történetek dokumentációjából tehát kiderül, hogy 20:22 perckor 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. 2-300 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 felosztatás során, ha a tömeg magatartására figyelemmel erre lehetőség van, a rendőrség első intézkedésként igazoltatásokat foganatosít. 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 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 tevékeny 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, megtevesztő jellege megkérdőjelezi az összes, ezek alapján tett további intézkedés jogszerűségét és indokoltságát. A Testület mindezekkel összefüggésben megállapította, hogy a panaszos esetében sérült a szabad gyülekezéshez fűződő joga, illetve több ponton sérült a jogbiztonság alkotmányos követelménye.

Az április 11-ei előállítások jogalapja a legtöbb esetben jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség, egy-egy esetben pedig rendzavarás, garázdaság, illetve közbiztonságra különösen veszélyes eszközzel kapcsolatos szabálysértés volt. A Korm. rendelet 40/A. § (1) bekezdése szerint aki a rendvédelmi szerv hivatásos állományú tagja jogszerű intézkedésének nem engedelmeskedik, ötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható. Ezt a leggyakrabban, szinte automatikusan hivatkozott előállítási indokot a legtöbb előállított személy kifogásolta. Arra hivatkoztak, hogy a rendőri felszólításnak engedelmeskedtek, a Rendőrséggel szemben ellenállást nem tanúsítottak, ellenük a megindított szabálysértési eljárásnak legfeljebb az lehetett az alapja, hogy nem tudták a Rendőrség által nekik hagyott, rendkívül rövid idő alatt elég gyorsan elhagyni a gyülekezés helyszínét, mielőtt az teljesen körbezárásra került volna. 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 Testület álláspontja szerint 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.

Azt, hogy a tér lezárása után az igazoltatások és előállítások jelentősebb ellenszegülés nélkül zajlottak le, igazolja, hogy sem a rádióforgalmazási napló, sem az összefoglaló jelentés, sem egyéb rendőri jelentés, sem a rendelkezésre álló videofelvételek, sem pedig az Országgyűlési Biztos munkatársai nem számoltak be atrocitásokról ebben az időszakban. Erre való tekintettel a rendőrségi álláspont szerint megvalósított szabálysértések szankcionálására a jelenlévők igazoltatása, majd személyi adataik megállapítása után velük szemben a szükséges szabálysértési feljelentések megtétele a Testület rendelkezésére álló információk alapján megfelelő, és a cél elérésére alkalmas intézkedésnek mutatkozott volna.

A fentiek alapján 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. Az eseménysor egészét tekintve a Testület megállapíthatónak látja, hogy a Rendőrség eljárása sértette az Rtv. 15. §-át, amely szerint a rendőri intézkedés nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az

intézkedés törvényes céljával, továbbá 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.

Szintén sérült az Rtv. 16. §-a, amelynek értelmében a rendőr kényszerítő eszközt csak az arányosság elvének figyelembe tartásával alkalmazhat úgy, hogy az nem okozhat aránytalan sérelmet az intézkedés alá vontnak. Nincs helye a kényszerítő eszköz további alkalmazásának, ha az ellenszegülés megtört, és a rendőri intézkedés eredményessége e nélkül is biztosítható.

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

III.

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.
panasztestületi tag

Dr. Féja András s.k.
panasztestületi tag

Dr. Kádár András Kristóf s.k.
panasztestületi tag

Dr. Juhász Imre testületi tag, elnökhelyettes különvéleménye

**a Független Rendészeti Panasztestület
40/2008. (VII. 09.) 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 a Testület 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 elől lezárta. A Clark Ádám téren a szervező és a rendőrök vitakoztak, majd a rendőrségi kihangosítón bementék, hogy a résztvevők a Szentendrei út irányában hagyják el a teret. A rendőrök azonban ezt megakadályozták, és a résztvevőket előállították.

Panaszos az előállítás ellen a helyszínen nem tiltakozott, ruházatát átvizsgálták, majd megbilincseltek és előállították a BRFK. VII. kerületi Rendőrkapitányságára jogszerű rendőri intézkedéssel szembeni engedetlenség szabálysértése miatt. Panaszos a szabálysértés elkövetését nem ismerte el, vele szemben a BRFK. I. kerületi Rendőrkapitányság, mint szabálysértési hatóság 141-562/2008. szab. számon hozott határozatában 40.000.-Ft, azaz negyvenezer forint pénzbírságot szabott ki.

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:

1. 2008. április 11-én este 20 óra és 20 óra 20 perc között a Lánchídon a Clark Ádám téri demonstrációra igyekvők számára a Rendőrség magatartása megtévesztő volt, mert a korábbi demonstrációkkal kapcsolatban sem írásban, sem szóban nem emelt kifogást. E mellett miután a tömeg elindult a híd járdáján a Clark Ádám tér felé, a Rendőrség a hídon mindkét irányban leállította a gépkocsiforgalmat, amelyből a jelenlévők arra következtettek, hogy az útesten is szabad közlekedniük. Ezt követően a Rendőrség Pest felől Buda irányába el kezdte kiszorítani a tömeget a hídról, majd hangos bemondón – első alkalommal a híd közepén – felszólította a tömeget a helyszín Szentendrei út felé történő elhagyására.
2. A Rendőrség olyan – erőszakos cselekményeket meg nem valósító – tömeget kezdett el felosztatni, amely nem egy demonstráción vett részt, hanem arra igyekezett, és ezzel a békés gyülekezési joggal összefüggő visszásságot okozott.
3. A Rendőrség azzal, hogy az első felszólítást követően mintegy 10 perccel lezárta a Clark Ádám teret, nem biztosított megfelelő időt a helyszín békés elhagyására, ezzel a békés gyülekezéshez való jog sérelmét okozta.
4. A Rendőrség azzal, hogy a tömegoszlatás indokaként a bejelentés elkészítését jelölte jogalkalmazása következtetlenségeinek számát gyarapította, mivel korábban más esetekben – amikor a szervezők szintén a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvényben meghatározott 3 napos határidőt be nem tartva jelentették be rendezvényüket – a bejelentéseket a Rendőrség tudomásul vette.
5. A Rendőrség az előállításokat minden esetben azzal indokolta, hogy az előállított személyek a szabálysértést az abbahagyásra való felszólítás után is tovább folytatták. Semmilyen körülmény nem indokolta a téren maradók tömeges előállítását, figyelemmel a tömegoszlatással kapcsolatos rendőri intézkedések félreérthetőségére (elvonulás irányának meghatározása) és arra, hogy a tömeg magatartása mindvégig békés volt.
6. A résztvevők a tér elhagyására szóló felhívást követően hol gyorsabban, hol lassabban igyekeztek elhagyni a helyszínt, nem keveredtek a rendőrökkel konfliktusba. Akik pedig a téren rekedtek, azok semmilyen irányba nem tudták azt elhagyni, vagyis helyzetükből adódóan kénytelenek voltak folytatni az állítólagos szabálysértést.
7. A Rendőrség a személyes szabadsághoz való joggal összefüggő visszásságot okozott akkor, amikor csupán a nem kellően gyors elvonulás miatt, automatikusan – a szabálysértési feljelentéssel egyidejűleg – a felosztatott rendezvény területén tartózkodó személyeket előbb körbezárta, majd előállította.
8. Az Rtv. 15. §-a külön hangsúlyozza az arányosság követelményét a Rendőrség eljárása során. Panaszos nem állt ellen az intézkedő rendőröknek, mégis megbilincselve állították elő.

III.

III./1. A Rendőrség a Clark Ádám téri tömegoszlatással 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)

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 olyanak 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 (résztevők) 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.

Ezzel összefügg, de egyben túl is mutat, hogy a strasbourgi bíróság a Bukta és Társai v. Magyarország” ügyben is kifejtette: „A Bíróság úgy találja, hogy a kérelmezők békés gyülekezésének feloszlátását 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 összejövetelek 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 tömegoszlátás helyes jogszabályi alapjául.

III./2. A panaszossal szemben lefolytatott szabálysértési eljárás megítélése nem tartozik a Testület hatáskörébe, mindazonáltal a panaszossal szemben a vélelmezett szabálysértéssel összefüggésben alkalmazott kényszerintézkedés kapcsán hatásköre megállapítható. Az „Állásfoglalás” azonban 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 tömegoszlatást 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 sk.

kisebbségi véleménye miatt korábbi előadó testületi tag
elnökhelyettes

Megjegyzés:

Az országos rendőrfőkapitány a Panaszos panaszát elutasította. A határozatot és annak indokolását lásd az ORFK honlapján: <http://www.police.hu/> (Feltöltés alatt!)

(A Szerk.)