



FÜGGETLEN RENDÉSZETI PANASZTESTÜLET

✉: 1358 Budapest, Széchenyi rakpart 19.

☎: 441-6501

Ügyszám: 44/2008/Pan.

A Független Rendészeti Panasztestület

42/2008. (VII. 16.) számú

állásfoglalása

A Független Rendészeti Panasztestület (a továbbiakban: Testület) a budapesti lakos **Panaszos**¹ 2008. április 21-én előterjesztett **panasza alapján** a 2008. július 16-án megtartott zárt ülésén – dr. Juhász Imre és dr. Kádár András Kristóf testületi tagok távollétében – **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

A panaszos 2008. április 17-ei keltezéssel 2008. április 21. napján terjesztette elő panaszát a Budapesti VII. kerületi Rendőrkapitányságon jogtalan előállítás és az ellene jogszerű rendőri intézkedéssel szembeni engedetlenség elkövetése miatt indult szabálysértési eljárás tárgyában az e célra rendszeresített formanyomtatványon. A nyomtatvány azt is tartalmazta, hogy amennyiben a Rendőrkapitányság panaszának nem adna helyt, azt terjesszék fel az országos

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

rendőrkapitányhoz, akit arra kér, hogy az ügyet a Testület által lefolytatott vizsgálatot követően bírálja el. Panaszát a Testület 2008. május 16-én érkezett.

A sérelmezett rendőri intézkedésre 2008. április 11-én került sor, így a benyújtási határidőt az Rtv. 93.§-ának (1) bekezdése alapján – miszerint a Testülethez a panaszt az intézkedéstől, ha pedig a panasz előterjesztője az őt ért jogsérelemről később szerzett tudomást, ettől az időponttól számított nyolc napon belül lehet előterjeszteni – megtartottnak kellett tekinteni, és az ügyet érdemben vizsgálni kellett.

I.

A panaszos előadta panaszában, hogy 2008. április 11-én 20 óra 21 perctől 2008. április 12-én 3 óra 50 percig tartó előállításának törvényes indoka nem volt. A panaszos álláspontja szerint a terhére rótt szabálysértési cselekményt – az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Szabs. r.) 40/A.§-a szerinti jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenséget – nem követte el.

A tényállás megállapításához a Testület az Országos Rendőr-főkapitányság által rendelkezésre bocsátott, az ügygel kapcsolatban keletkezett iratok, videofelvételek és az intézkedő rendőrök jelentéseinek másolatait is áttanulmányozta. Azok alapján az alábbiakat lehetett megállapítani.

Az előállítás végrehajtásáról és a kényszerítő eszköz alkalmazásáról szóló rendőrségi jelentés szerint a panaszos be nem jelentett demonstráción vett részt Budapesten a Roosevelt téren, ahonnan az összegyűlt tömeggel együtt a Lánchídon keresztül a Clark Ádám térre vonult. A rendőrség háromszori felszólítása ellenére a tömeg nem oszlott fel, illetve a panaszos sem tett eleget a felszólításnak. Ezt követően a rendőrség a panaszost – sok más személlyel együtt – igazoltatta, majd a Szabs. r. 40/A. §-a szerinti jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség szabálysértésének („aki a rendvédelmi szerv hivatásos állományú tagja jogszerű intézkedésének nem engedelmeskedik, ...”) továbbfolytatása miatt előállította a Budapesti VII. kerületi Rendőrkapitányságra, amelyről videofelvétel is készült.

A rendőrségi jelentés szerint az Rtv. 48.§-ának c) pontja alapján – a szökés megakadályozása érdekében – a panaszossal szemben bilincs alkalmazására is sor került. Kezeinek előre bilincselése során a panaszosnak sérülése nem keletkezett. A parancsnoki vélemény szerint az igazoltatás, az előállítás és a bilincs alkalmazása jogszerű, illetve az utóbbi jogszerű és szakszerű volt, a rendőri intézkedések arányosak voltak. A rendőrségi jelentés szerint a panaszost

– az Rtv. 33.§-ának (4) bekezdése alapján – az intézkedés okáról tájékoztatták, az előállítás idejéről szóló igazolást részére kiadták. Ez utóbbi szerint a panaszos előállítása 2008. április 11-én 20 óra 21 perctől 2008. április 12-én 3 óra 50 percig tartott, azaz annak időtartama nem haladta meg a nyolc órát.

A jelentés szerint a panaszos ellen az általa elkövetett szabálysértés miatt feljelentést tettek.

Az előállításáról szóló igazoláson továbbá a panaszos panasszal élt amiatt, hogy SIM-kártyáját elveszítette az előállító helységben, nem adtak neki enni és nem volt elegendő levegő a cellában. A panaszos Testülethez intézett panaszában ezek a körülmények nem szerepeltek.

II.

Ahhoz, hogy a Testület a konkrét panaszban írt alapjogi sérelem kérdésében megnyugtatóan állást foglalhasson, szükséges volt a 2008. április 11-ei események időrendi sorrendben való áttekintése, és a tömegoszlattással kapcsolatos rendőrségi intézkedések jogszerűségének vizsgálata, azaz, hogy a tömegoszlattás feltételei fenn álltak-e, s annak szabályait betartva intézkedett-e a rendőrség.

A Testület az eseménysorozatot a panaszos panasza, a csatolt rendőrségi iratok, illetve az állampolgári jogok országgyűlési biztosának az OBH 2452/2008. sz. ügyben, 2008. május 19-én készült jelentése (a továbbiakban: ombudsmani jelentés), továbbá a 2008. április 11-ei eseményekkel kapcsolatosan 2008. április 14. és május 26. napján nyilvánosságra hozott közleménye, illetőleg a budapesti rendőrfőkapitány által 2008. május 6-án kelt, az állampolgári jogok országgyűlési biztosának a 2008. április 11-ei eseményekkel kapcsolatos megkeresésére adott válasza alapján állapította meg. Ezen felül a Testület felhívására az Országos Rendőr-főkapitányság a 2008. április 11-ei tömegoszlattás és előállítások tárgyában rendelkezésre álló, a panasz szempontjából releváns dokumentációt (a rendezvények bejelentésének másolatait, a bejelentőkkel folytatott egyeztetések jegyzőkönyveinek másolatát, a Clark Ádám téri eseményeket – a tömegoszlásra való felszólításait, a tömeg körbezárását, az egyes igazoltatásokat és előállításokat, a tér kiürítését – rögzítő rendőrségi felvételeket és jelentések másolatait) rendelkezésre bocsátotta.

III.

Magánszemélyek 2008. április 8., illetve 9. napján bejelentették a Budapesti rendőr-főkapitányság (a továbbiakban: BRFK) Központi Panaszirodáján, hogy 2008. április 11-én a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a

továbbiakban: Gytv.) hatálya alá tartozó rendezvényt kívánnak tartani a Budapest Jászai Mari térről a Hollán Ernő utcába vonulással, illetve a Hollán Ernő utcában. A bejelentések a Gytv. 6.§-ában foglalt három napos határidőn belül érkeztek be, ennek ellenére a rendőrség azokat tudomásul vette.

Ezt követően 2008. április 11-én a délutáni és az esti órákban motoros futár útján magánszemélyek a BRFK Központi Panaszirodáján a főváros több pontjára rendezvényt jelentettek be: 17 óra 5 perckor a Kossuth térre 18 órai kezdettel, 18 óra 25 perckor a Szabadság térre 19 órai kezdettel. Az ezt követően a Roosevelttérre 20 órára tervezett tüntetés bejelentése – a rendőrségi nyilatkozat szerint – csak 20 óra 10 perckor érkezett meg motoros futár útján. Egyúttal ekkor jelentették be a Clark Ádám térre és az Erzsébet hídra 21 órai kezdettel tartandó rendezvényeket is.

A BRFK a Kossuth térre, a Szabadság térre és a Roosevelttérre szervezett rendezvényeket azok megkezdéséig hivatalosan nem vette tudomásul, illetve a szervezőket sem a rendezvény megtiltásáról, sem pedig a bejelentések elkésztése miatti elutasításáról nem tájékoztatta, ugyanakkor biztosította a gyülekezések területét. A BRFK – derül ki az ombudsmani jelentésből – jóval a bejelentett rendezvények bejelentett időpontja után, 23 óra előtt néhány perccel értesítette a rendezvények bejelentéseinek elutasításáról az akkorra már előállításra került szervezőket.

Az Országgyűlési Biztos Hivatalának (a továbbiakban: OBH) munkatársai – akik a rendőrséggel folytatott előzetes egyeztetést követően részt vettek az említett rendezvényeken – a fentiek közül a Kossuth téren és a Roosevelttéren alkotmányos jogot érintő incidenst nem tapasztaltak; a Szabadság téren volt kisebb incidens: 18 óra 50 perc körüli időpontban a háromszáz fős tömeg néhány tagja – a téren álló szovjet emlékmű körüli kordonon átmászva – az emlékmű talapzatánál elhelyezett koszorúkat szétdobálta. Emiatt a rendőrök a kordon belső oldalán láncot alkottak, megakadályozva ezzel a további hasonló cselekményeket.

A tömeg ezt követően – a szervező vezetésével – a Roosevelttér felé indult el 19 óra 30 perckor, ahova 19 óra 45 perckor (rendőri jelentés szerint 19 óra 53 perc körüli időpontban) érkezett meg. Eddig az időpontig tömegosztatásra egyetlen helyszínen sem került sor. A biztosítás parancsnoka, a beosztotti állomány és a törzs közötti rádióforgalmazásról készült napló tanúsága szerint azonban 19 óra 55 perckor – a kezdőidőpont utáni bejelentés miatt be nem jelentettnek tekintendő – Roosevelttéri tüntetést fel kívánta osztatni, illetve kiadta az utasítást a Lánchíd lezárására és az osztatásra való felkészülésre. A tömegosztatásra ezen a helyen nem került sor, mert amikor a szervező a Lánchíd tervezett lezárásáról értesült, a tüntetést kézi hangosbeszélővel feloszlatta és tájékoztatta a tömeget,

hogy az általa bejelentett következő tüntetés 21 órától a Clark Ádám téren, egy más magánszemély által bejelentett tüntetés pedig az Erzsébet hídon lesz ugyanazon időpontban. Ezt követően a tömeg egy része elindult a Lánchíd járdáján a Clark Ádám térre, egy kisebb csoport pedig az Erzsébet híd felé. A Rendőrség a Lánchídon mindkét irányban leállította a gépjármű forgalmat, így sokan az úttesten haladva próbáltak a térre eljutni.

A rádióforgalmazási napló szerint a BRFK biztosítási parancsnoka 19 óra 59 perckor a következő utasítást adta: „Kezdjünk utánuk menni a Lánchídon, nincs bejelentett rendezvény”, míg megjegyzésként szerepel, hogy az egyik egység megelőzi a tömeget, és tömegosztatásra készül. A biztosítási parancsnok a közúti közlekedés rendjének akadályozására, illetve a demonstráció be nem jelentett jellegére hivatkozva 20 óra 6 perckor utasította a Készenléti Rendőrség műveletirányítóját, hogy a Lánchíd budai hídfőjénél összegyűlt tömeget oszlassa fel, és az osztatás irányának – az onnan több kilométerre kezdődő – Szentendrei utat határozta meg. A helyszínen lévő egység ekkor jelezte, hogy még a híd közepén jár, és csak akkor kezdi meg az osztatást, ha átért Budára.

Az osztatás menete – a BRFK 2008. április 17-én kiadott rendőri intézkedésekről szóló beszámolója szerint – a következő volt. A Készenléti Rendőrség először 20 óra 11 perckor – mindössze egy perccel azután, hogy a Clark Ádám téri gyülekezésről szóló bejelentés megérkezett a BRFK-ra – szólította fel a tömeget, hogy a Szentendrei út irányába hagyja el a teret. A második felszólítás 20 óra 13 perckor, a harmadik pedig 20 óra 14 perckor hangzott el.

Az OBH rendelkezésére bocsátott rendőrségi információk szerint az utolsó felszólítást követően 6 perc 42 másodperc állt a téren tartózkodók rendelkezésére a terület elhagyására. Ezt követően a rendőrség a teret kettős sorfállal körbezárta – lezárva ezzel az elvonulási útvonalként megjelölt Szentendrei út felé vezető Fő utcát is. Ezt követően megkezdték a jelenlevők igazoltatását, majd pedig számos esetben kényszerítő eszközök alkalmazására is sor került.

Az OBH munkatársai nem tapasztaltak semmiféle arra utaló körülményt, hogy a rendezvény a békés jellegét elveszítette volna: a tömegben tartózkodók a rendőrség felszólításáig abban a feltevésben voltak, hogy bejelentett rendezvényen fognak 21 órától részt venni. (Az ombudsmani jelentés szerint a helyszínre érkező rendőr-alezredes nem fogadta el a szervezőnek azt a közlését, miszerint 21 órától bejelentett tüntetésre kerül sor a Clark Ádám téren. Egy, az OBH munkatársai által megtekintett videofelvételen ugyanakkor látható, hogy a szervező, miután értesült arról, hogy a rendezvényt a rendőrség be nem jelentettnek tekinti, a jelenlevőket a helyszín elhagyására szólította fel és maga is elindult a Szentendrei út irányába vezető Fő utca felé). Ezzel szemben a BRFK rendészeti helyettesének tájékoztatása szerint a tömeg 20 óra 17 perckor

megrongálta az RB 73-48 forgalmi rendszámú rendőrárművet, ami azt „tükrözte, hogy a demonstrálók hangulata ellenséges volt”. Erről az incidensről az OBH munkatársai annak ellenére nem értesültek a helyszínen, hogy részletes tájékoztatást kértek a biztosítás helyszíni parancsnokától.

A Készenléti Rendőrség műveletirányítója utasítást adott a téren maradt tömeg körbezárására, amelyet 20 óra 22 percre végre is hajtottak, valamint – miután a Clark Ádám téren jelenlevő demonstrálók a rendőrségi felszólításnak az általuk elégségesnek ítélt időtartam biztosítása ellenére nem tettek eleget, passzív ellenállást tanúsítottak – a Szabs. r. 40/A.§-a szerinti jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség szabálysértésére és az Rtv. 33.§-ának (2) bekezdés f) pontja első fordulatára – „aki a szabálysértést az abbahagyásra irányuló felszólítás után is folytatja, ...” – hivatkozva a téren maradt személyek igazoltatására és az előállításuk foganatosítására.

A Clark Ádám térről, továbbá az időközben az Erzsébet hídon és a híd közelében feloszlott csoportosulásból összesen 59 fő – köztük az egyik szervező – előállítására került sor. A rendőrség az előállítások jogalapjaként jellemzően a rendzavarás, illetve a jogszerű rendőri intézkedéssel szembeni engedetlenség szabálysértésének elkövetését jelölte meg.

Az előállított személyeket elsőként a Budapest XIII. kerületi Rendőrkapitányságra (9 főt), azt követően pedig – az eljárás alá vont személyek nagy száma miatt – a VII. kerületi Rendőrkapitányságra (35 főt), illetve a X. kerületi Rendőrkapitányságra (15 főt) szállították; további egy személyt a Gyorskocsi utcai rendőrségi fogdán állították elő.

Az ombudsmani jelentés szerint az OBH munkatársai a megjelölt rendőrkapitányságokon megvizsgálták az előállítások körülményeit: beszéltek a kapitányságok ügyeletes tisztjeivel, meghallgatták az előállított személyek nagy részét; továbbá az OBH rendelkezésére bocsátották az előállításokkal kapcsolatos iratok másolatát.

A jelentés szerint a XIII. kerületi Rendőrkapitányság – az előállító helyiségek szűkös kapacitása miatt – alkalmatlannak bizonyult néhány főnél több előállított személy befogadására (több személyt is a folyosón helyeztek el), ennek ellenére jelentős számú előállítottat először ide szállítottak, és csak az OBH munkatársainak a helyszínre érkezésével egyidejűleg szállították tovább őket a VII. és X. kerületi Rendőrkapitányságra. Az ombudsman vizsgálata során nem állapította meg, hogy valójában mi volt annak oka, hogy elsődlegesen a XIII. kerületi Rendőrkapitányságra szállították az előállítottak nagy részét.

A jelentés szerint a XIII. és a VII. kerületi Rendőrkapitányságon az eljárás jogszerű volt, az előállítottak csak az előállítás okát illetően terjesztettek elő többek panaszt. Ezzel szemben a X. kerületi Rendőrkapitányságon az OBH munkatársai azt tapasztalták, hogy az előállító helyiségbe történő befogadás során az előállított személyeket nem tájékoztatták megfelelően a jogorvoslat lehetőségéről. Amíg a XIII. és a VII. kerületi Rendőrkapitányságon megfelelő írásbeli tájékoztatást kaptak arról, hogy az előállításukkal kapcsolatban miként élhetnek jogorvoslati jogukkal és milyen jogvédő szervezetekhez fordulhatnak panaszukkal, addig a X. kerületi Rendőrkapitányságon az előállított személyek – egybehangzó, egymástól független szóbeli beszámolójuk szerint – sem írásban sem szóban nem kaptak ilyen tartalmú tájékoztatást. Az ottani rendőrkapitányságon szolgálatot teljesítő ügyeletes tiszt az OBH munkatársainak azt a tájékoztatást adta, hogy az előállított személyek e jogaikról a zárkában elhelyezett tájékoztatókból értesülhettek. Ezzel szemben az OBH munkatársai a zárkákat végigjárva csupán egyetlen tájékoztatót találtak. A X. kerületi Rendőrkapitányságon a jogorvoslati és panasztételi lehetőségekkel kapcsolatos tájékoztatás hiányosságai mellett azt is tapasztalták, hogy a befogadás lassan haladt. 0 óra 30 perckor – mintegy 4 órával a személyes szabadságot korlátozó kényszerintézkedés foganatosítását követően – a rendőrkapitányság aulájában több olyan előállított személlyel találkoztak, akik befogadására és meghallgatása addig nem történt meg. Összegzőként az ombudsmani jelentés megállapította, hogy a BRFK nem volt felkészülve ennyi személy előállítására, elhelyezésére és meghallgatására.

IV.

A panaszban sérelmezett rendőri intézkedésekkel kapcsolatban a Testület megállapította, hogy azok érintették a panaszos békés gyülekezéshez való jogát, a személyes szabadsághoz fűződő jogát és az emberi méltósághoz való jogát. Egyúttal a Testület vizsgálat tárgyává tette, hogy a 2008. április 11-ei demonstráció-sorozat alkalmával érvényesült-e a jogállamiság és a jogbiztonság alkotmányos követelménye.

1. A békés gyülekezéshez való jog megsértése

A Hollán Ernő utcába, illetve az azt követő Kossuth térre, Szabadság térre, Roosevelt térre és Clark Ádám térre szervezett rendezvény egyaránt a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvénynek minősül. A Gytv. 6.§-a szerint a közterületen tartandó rendezvény szervezését az annak helye szerint illetékes rendőrkapitányságnak, Budapesten a Budapesti Rendőr-főkapitányságnak legalább három nappal a rendezvény megtartásának tervezett időpontját megelőzően be kell jelentenie a rendezvény szervezőjének. A Gytv. 8. §-ának (1) bekezdése ugyanakkor kimondja, hogy amennyiben 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 negyvennyolc órán belül a rendezvénynek a bejelentésben megjelölt helyszínen, vagy időben való megtartását megtilthatja.

A rendezvények közül a Hollán Ernő utcába szervezett tömegdemonstráció bejelentését, noha a Gytv. 6.§-ában foglalt három napos határidőn belül történt meg, a rendőrség tudomásul vette. A rendelkezésre álló adatok alapján ott nem történt olyan rendőri intézkedés, amely a gyülekezéshez való jog megsértését eredményezte volna.

A Kossuth térre, a Szabadság térre, a Roosevelttérre és a Clark Ádám térre szervezett rendezvényről szóló bejelentés szintén a három napos törvényi határidőn belül – csak néhány órával – érkezett be, ezért azokat a rendőrség hivatalosan nem vette tudomásul, ám a Hollán Ernő utcába, a Kossuth térre, a Szabadság térre és a Roosevelttérre szervezett tüntetéseket a rendőrség nem is oszlatta fel, hanem biztosította a gyülekezések területét.

Ezzel szemben a rendőrség a Clark Ádám téren – budapesti rendőrfőkapitánynak az ombudsmani megkeresésre adott válaszából kitűnően a rendezvény be nem jelentett jellegére és a közúti közlekedés rendjének akadályozására hivatkozással – tömegoszlatast hajtott végre. A rendelkezésre álló dokumentumok alapján továbbá az is megállapítható, hogy a rendőrség ezt megelőzően már a Roosevelttéri demonstrációt is fel kívánta oszlatni – mivel az arról szóló bejelentés a rendezvény kezdő időpontját követően érkezett a BRFK-ra – és arra csupán azért nem került sor, mert a tömeg a megérkezést követően szinte rögtön megindult a Clark Ádám tér, illetve az Erzsébet híd irányába.

A Clark Ádám téren a terület elhagyására vonatkozó első felszólítás (20 óra 11 perckor) csupán egy perccel azután hangzott el, hogy a szervező bejelentése megérkezett a BRFK-ra. Olyan rövid idő telt el tehát, hogy – tekintettel a biztosítási parancsnok által korábban kiadott utasításra – a Roosevelttéri és a Clark Ádám téri rendezvényeket nem lehet bejelentettnek tekinteni.

A Testület ugyanakkor nem osztja azt az – ombudsmani jelentésben is szereplő – álláspontot, miszerint a szervezők a fenti helyszínekre szervezett rendezvényeket nem felvonulásként szervezték, azaz, hogy a résztvevők az egyik helyszínről a másikra „magánemberként” (s nem demonstráció résztvevőjeként) jutottak el. A szervező a Roosevelttéri és a Clark Ádám téri rendezvényt azonos időpontban jelentette be – motoros futár útján. A Roosevelttéri rendezvény várható végét 20 óra 30 percben, míg a Clark Ádám téri kezdetét 21 órában jelölte meg. A tömeg nagyságát (kétszáz - háromszáz fő) tekintve nyilvánvaló, hogy időben nem lett

volna megvalósítható, hogy a tömeg a Roosevelttéren történő feloszlását követően a Clark Ádám téren újra összegyűljön: a résztvevőknek a két rendezvény között együtt maradva, tömeg-jellegét megtartva kellett volna haladnia. Ennek megfelelően a Clark Ádám térre bejelentett rendezvény egy vonulósos tüntetés egyik állomásának tekinthető, amely vonulósos tüntetést annak 20 órai kezdetét követően 10 perccel később jelentették be.

A Testület – az ombudsmani jelentéssel egyezően – megállapítja ugyanakkor azt is, hogy a rendőrségi gyakorlata arra nézve, hogy a határidőn belül bejelentett rendezvények közül melyeket vesz tudomásul és melyeket nem, egyáltalán nem kiszámítható. A rendőrség egyes esetekben eltekintett a három napos bejelentési határidőtől és vállalta a rendezvények biztosítását, míg más, hasonló módon bejelentett, szintén békés rendezvényeket megakadályozott. Az Alkotmány 62. §-ának (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság elismeri a békés gyülekezés jogát és biztosítja annak szabad gyakorlását. E jog gyakorlása pedig nem függhet a valamely hatóság – jelen esetben a rendőrség – diszkrecionális döntésétől. Ennek kiküszöbölésére szolgálnak a Gytv. 8. §-ának (1) bekezdésében, illetőleg a 14. §-ának (1) bekezdésében foglalt garanciális rendelkezések is, melyek felsorolják azon okokat, amikor a rendőrség a rendezvényt megtilthatja, illetve feloszlatja.

A békés célú gyülekezéshez való jog nem engedélyhez, csupán bejelentéshez kötött, így ezen alapjog biztosítása a rendőrség részéről értékelő mozzanatot – a Gytv.-ben szabályozott okok valamelyikének megállapítását kivéve – nem tartalmaz. A szervezőt terhelő bejelentési kötelezettség ugyanakkor elsődlegesen a gyülekezők biztonságát szolgálja.

Az események időpontjait összehasonlítva megállapítható, hogy a rendezvény szervezői a bejelentési kötelezettségüknek nem tettek eleget: a rendezvény tervezett időpontját közvetlenül megelőző, motoros futár útján megtett bejelentés nem felel meg a gyülekezésről szóló törvényben írtaknak.

A 2008. április 11-ei rendezvények időpontjában a Gytv. 14.§-ának (1) bekezdése előírta, hogy amennyiben a bejelentéshez kötött rendezvényt bejelentés nélkül tartják meg, a rendőrség a rendezvényt feloszlatja. A törvényi szóhasználat arra utal, hogy a rendőrség nem mérlegelhetette azt, hogy a rendezvényt annak be nem jelentett jellege miatt feloszlatja-e vagy sem: az kötelező előírásként szerepelt. A Gytv. szerint tehát önmagában a tömegoszlatás ténye jogsértés megállapítását nem alapozza meg.

A Testület ugyanakkor foglalkozott a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény és az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) és az ahhoz

tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv gyülekezési jogra vonatkozó rendelkezése összeegyeztethetősége kérdésével is. Az Egyezmény – amit az 1993. évi XXXI. törvény hirdetett ki Magyarországon – 11. Cikkének 1. pontja deklarálja a gyülekezéshez való jogot („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.”). Az Egyezmény egyes rendelkezéseit az Emberi Jogok Európai Bíróságának eseti döntései töltik meg tartalommal, és bár az Egyezmény 46. Cikkének 1. pontja alapján a tagállamok csak az olyan ügyekben tekintik magukra kötelezőnek a Strasbourg Bíróság ítéleteit, amelyekben félként szerepelnek, egyértelmű, hogy amennyiben a Strasbourg Bíróság esetjoga szerint az idézett 11. Cikk alapján a gyülekezési jog aránytalan és ezért az Egyezménybe ütköző korlátozásának minősül egy, a bejelentési határidőn túl speciális körülmények által indokoltan megszervezett tüntetés, abban az esetben értelemszerűen a tagállami hatóságoknak a kérdéses rendelkezést ezzel a tartalommal kell figyelembe venniük.

Ennek következtében a 2008. április 11-ei események időpontjában két egymásnak ellentmondó, de egyaránt törvényi szintű jogszabály volt hatályban: a Gytv. 14. §-ának az Alkotmánybíróság 78/2008. (V.29.) számú határozatával azóta megsemmisített része és az Egyezmény – Emberjogi Bíróság döntéseinek fényében értelmezendő – 11. Cikke. Ez utóbbival kapcsolatban kiemelendő, hogy az nem bármilyen bejelentés nélküli vagy nem időben bejelentett tüntetésre vonatkozik, hanem csupán azokra az esetekre, amikor valamilyen esemény azonnali választ indokol, mivel a határidő betartása értelmetlenné vagy jelentősen kisebb hatásúvá tenné a tüntetést.

Az említett két törvényhely összeütközése folytán a rendőrség abban a helyzetben volt, hogy akár felosztatja a tüntetést, akár nem, létezett olyan jogszabályi rendelkezés, ami intézkedésének jogszerűségét megalapozta; így a Clark Ádám téri tüntetés felosztatása önmagában nem tekinthető jogsértőnek.

A Testület hangsúlyozza azt, hogy a jogbiztonság érdekében a jogalkotó feladata a jogszabályok közötti ellentmondások feloldása; s a jogalkalmazó szervtől nem várható el, hogy a túl rövid határidővel bejelentett tüntetések esetén a jogszabályi ütközést feloldja – az alkotmányjogi teszt alkalmazásával. [Az ún. szükségességi - arányossági teszt szerint: az államnak meg kell jelölnie az alapjog korlátozásának legitim célját, az eszköznek a legitim cél eléréséhez alkalmasnak kell lennie, a korlátozásnak szükségesnek és egyben arányosnak kell lennie. – 30/1992. (V.25.) AB határozat]

A tömegoszlatással kapcsolatban a Testület ugyanakkor azt is megállapítja, hogy a rendőri intézkedések kiszámíthatatlansága miatt sérült a jogállamiság, és az

abból fakadó a jogbiztonság elve. A Clark Ádám térre tartó személyek többségének ugyanis nem volt arról tudomása, hogy oda megérkezve egy be nem jelentett tüntetésen fog részt venni. S mivel a rendőrség az azt megelőző, szabályosan szintén be nem jelentett rendezvények esetén sem avatkozott be a gyülekezési jog gyakorlásába, a résztvevők alappal feltételezték, hogy a Clark Ádám téren sem lesz olyan rendőri intézkedés, ami az alapjogukat korlátozná. Ezzel szemben a valóságban nem ez történt, hanem a tömeg feloszlátása.

A rendőrség azon gyakorlata, hogy a hasonló körülmények között zajló rendezvények esetében a tudomásul vétel és a helyszín biztosítása mellett dönt, avagy súlyosan jogkorlátozó intézkedéseket alkalmaz, nem egyértelmű és nem előrelátható. A rendőrség önkényes döntései nem feleltek meg a kiszámíthatóság követelményének, ezáltal sértették az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdésében foglalt jogállamiság kritériumából eredő jogbiztonság alkotmányos követelményét. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtsék ki tevékenységüket [56/1991. (XI. 8.) AB határozat]. A jogállamiság és jogbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák, amelyek alapvető jelentőségűek az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatósága szempontjából. Csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, és csak az eljárási normák betartásával működik alkotmányosan a jogszolgáltatás.

A rendőrség megtévesztő magatartását továbbá alátámasztja az a körülmény is, hogy – miután a tömeg megindult a Clark Ádám tér irányába a Lánchíd járdáján – a hídon mindkét irányban leállította a gépjárműforgalmat, amiből a tüntetők arra következtethettek, hogy az úttesten is szabad közlekedniük. Az OBH munkatársai is azt tapasztalták a helyszínen, hogy a tömeg kezdetben szabályosan, a Lánchíd járdáján indult el a tér felé, és a rendőrség később miattuk állította le a járműforgalmat.

Ezzel szemben a budapesti rendőrfőkapitány az ombudsman megkeresésére adott válaszában a Clark Ádám téri tömegoszlátást a rendezvény be nem jelentett jellege mellett azzal indokolta, hogy – míg a korábbi helyszíneken a résztvevők a be nem jelentett gyülekezésen túlmenően egyéb jogsértést nem valósítottak meg (békésen vonultak, nem sértették mások jogait, nem valósítottak meg bűncselekményt, illetve arra való felhívást) – a tömeg azáltal, hogy elindult a Lánchíd felé, akadályozta a közúti közlekedés rendjét, ami korábban nem történt meg.

A Gytv. 14.§-a (1) bekezdésének a 2008. április 11-én hatályban levő rendelkezése ugyanakkor nem tartalmazta a rendezvény feloszlításának okai között a közlekedés rendjének akadályozását; az a törvény 8. §-ának (1) bekezdésben szerepel megtiltási okként, de csak abban az esetben, ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható.

Így a közlekedés rendjének akadályozására való hivatkozás, mint feloszlítási ok a Testület számára nem vált elfogadhatóvá. A rendezvényt feloszlítani – megalapozottan – a bejelentés hiányára hivatkozással lehetett volna.

A Testület továbbá szükségesnek tartja megjegyezni azt is, hogy 2008. május 29. napján az Alkotmánybíróság a Gytv. 14. §-ának (1) bekezdésében foglalt „bejelentés nélkül, a 7. § a) és b) pontjában foglaltaktól eltérően vagy” szövegrészt alkotmányellenesnek minősítette, és a határozat meghozatalának napjával megsemmisítette [75/2008. (V. 29.) AB határozat 3. pont].

A Clark Ádám téri tömegoszlatás a módját tekintve sem felelt meg a jogszabályi előírásoknak. Az oszlatás előtt – az ombudsmani jelentés szerint – az első felszólítás a tér minden részéről nem volt jól érthető, továbbá a rendőrség a távozás útirányaként a Szentendrei utat jelölte meg, ami a rendezvény helyszínétől több kilométerre található, és mivel közvetlenül nem kapcsolódik a rendezvény helyszínéhez, a megfelelő helyismerettel nem rendelkezők számára nem jelentett értelmezhető iránymegjelölést. Továbbá a harmadik felszólítást (20 óra 14 perc) követően mindösszesen 6 perc 42 másodperc állt a jelenlevő – a biztosítási parancsnok jelentése szerint – kétszáz fős tömeg rendelkezésére, hogy távozzon, annak letelte után (20 óra 22 perckor) a rendőri erők a tömeget körbezárták.

A rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 14.) BM rendelet 15.§-a (3) bekezdése szerint a rendőrség a rendezvény feloszlításakor „jól hallható módon” köteles a résztvevőket figyelmeztetni, hogy amennyiben nem hagynak fel a törvénysértő magatartásukkal, illetőleg a helyszínről önként nem távoznak el, a rendőrség szétoszlatja a rendezvényt. Ugyanezen rendelkezés szerint a rendőrség azt is közli, hogy a rendezvény helyszínét a résztvevőknek milyen irányban kell elhagyniuk.

A BM rendelet 15. §-ának (4) és (5) bekezdései szerint pedig 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 feloszlítás 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 garanciális rendelkezést tartalmaz arra nézve, hogy a helyszínről való eltávozásra a szükséges időt biztosítani kell; az Rtv. 59.§-ának (3) bekezdése szerint pedig tilos a tömeget korlátozni a helyszínről való eltávozása során.

A megjelölt jogszabályi rendelkezések alapján, valamint arra figyelemmel, hogy a tömeg nem tanúsított tevőlegesen ellenállást, és megkezdte a helyszín elhagyását, érthetetlen és indokolatlan, az arányosság követelményével (Rtv. 15.§) ellentétesnek tekinthető, hogy a rendőrség – arra hivatkozva, hogy a demonstrálók a rendőri felszólításnak a szükséges idő biztosítása ellenére nem tettek eleget – teljesen körbezárta a gyülekezőket. Az adott körülmények között egyértelműen megállapítható, hogy nem állt a jelenlevők rendelkezésére elegendő idő a helyszín elhagyására.

Ezt alátámasztja alá egy, az ombudsmani jelentésben hivatkozott videofelvétel is. Ezzel szemben nem állt a Testület rendelkezésére olyan bizonyíték, ami azt igazolná, hogy a körülfért személyek a felhívással tudatosan szembeszegülve maradtak volna a Clark Ádám téren. (Az ombudsmani jelentés – a helyszíni tapasztalatok és a készült felvételek alapján – is azt tartalmazza, hogy a résztvevők a megfelelő irányt keresve igyekeztek elhagyni a helyszínt.)

A rendőri fellépések sorozatosan jogszabályba ütköző módja miatt a Testület megállapította, hogy jelentős mértékben sérült a panaszos békés gyülekezéshez való joga, illetve több tekintetben a jogbiztonság követelménye is.

A rendőrségnek az előzőekben írt alapvető jogokat szükségtelenül és aránytalanul korlátozó, megtevesztő magatartása megkérdőjelezi az összes, ezek alapján tett további intézkedés – jelen panasz miatt indult eljárásban az előállítás – jogszerűségét és indokoltságát is.

2. A személyes szabadsághoz való jog megsértése

A tömegoszlatás során a panaszost – több személlyel együtt – a rendőrség előállította a Budapest VII. kerületi Rendőrkapitányságra.

A rendőrség által rendelkezésre bocsátott összefoglaló jelentésből kiderül, hogy a 2008. április 11-ei tömeges előállítások jogalapja a legtöbb esetben jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség, egy-egy esetben pedig rendzavarás,

garázdaság, illetve közbiztonságra különösen veszélyes eszközzel kapcsolatos szabálysértés volt.

A panaszos esetében is a jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség szabálysértésének továbbfolytatása okán foganatósították az előállítást. Ezen felül előállítása során – több személyhez hasonlóan – bilincs alkalmazására is sor került.

A panaszos az előállítás indokát kifogásolta, álláspontja szerint a szabálysértést nem követte el. Az előállított személyek általában más, a Testület elé terjesztett panaszban is arra hivatkoztak, hogy a rendőri felszólításnak engedelmeskedtek és aktív ellenállást nem tanúsítottak. Az 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 Testület álláspontja szerint a fentebb részletezettek alapján kérdéses, hogy a szabálysértést az abbahagyásra irányuló felszólítás után is folytatták-e az előállítottak, hiszen a passzív magatartásuk abban merült ki, hogy nem tudták a rendezvény helyszínét elég gyorsan elhagyni. Amikor pedig már igazoltatásukra került sor, az intézkedő rendőröknek engedelmeskedtek, igazolták magukat, ellenállást nem tanúsítottak, nem keresték a konfliktust a rendőrséggel.

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 OBH munkatársai nem számoltak be atrocitásokról ebben az időszakban.

Ezekre tekintettel a rendőrségi álláspont szerint megvalósított szabálysértések szankcionálására a jelenlévők igazoltatása, illetve személyi adataik megállapítása után velük szemben a szükséges szabálysértési feljelentések megtétele a Testület rendelkezésére álló információk alapján megfelelő, és a cél elérésére alkalmas (elégséges) intézkedésnek mutatkozott volna. A rendelkezésére bocsátott, K: 30-1581/39/08. sz., a panaszos igazoltatását rögzítő videofelvétel tanúsága szerint a panaszos az intézkedő rendőrökkel együttműködött, ezért érthetetlen a Testület számára, hogy miért került sor bilincs alkalmazására.

A fentiek alapján tehát nem állapítható meg olyan körülmény, amely indokul szolgálhatott volna a gyülekezők ilyesfajta tömeges előállítására, illetőleg több esetben – így a panaszos esetén is – bilincs alkalmazására.

A 2008. április 11-ei események egészét tekintve a Testület megállapíthatónak látja, hogy a rendőrség eljárása sértette a rendőrségi törvényben megfogalmazott arányosság elvét. Eszerint 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 (Rtv. 15.§).

Ezen túlmenően a rendőrségi intézkedések nem feleltek meg a kényszerítő eszközök alkalmazása követelményeinek sem (Rtv. 16.§), mivel a rendőr kényszerítő eszközt a törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén és 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 nélkül is biztosítható.

A panaszossal szemben (több előállított személyhez hasonlóan) az előállítás több óra – az Rtv. 33.§ (3) bekezdésében foglalt maximális nyolc óraihoz közelítő – időtartama alatt a befogadó VII. kerületi Rendőrkapitányságon érdemi eljárási cselekményt nem fogantatosítottak. Az ombudsmani jelentés szerint a BRFK nem is volt felkészülve ilyen nagyszámú előállításra, ezért egyes előállítottakat hosszasan „utaztattak” egyik rendőrkapitányságról a másikra.

A rendőrség a panaszos előállításával, illetve az előállítás fentebb részletezett módon történő fogantatosításával tehát nem tett eleget az Rtv. 15. §-ában, illetve a 16. §-ának (1) bekezdésében foglalt arányosság követelményének.

A Testület egyúttal megállapítja, hogy a panasznak a szabálysértési eljárásra vonatkozó részében nincs hatásköre eljárni.

V.

A Testület megállapítja, hogy a rendőrség intézkedései sértették a panaszos békés gyülekezéshez való jogát, illetve megfelelő jogalap nélkül korlátozták a személyes szabadsághoz való jogát, megvalósítva ezzel az alapvető jog jelentős mértékű csorbítását.

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 16.

Dr. Kaltenbach Jenő s.k.
elnök

Fráterné dr. Ferenczy Nóra s.k.
előadó testületi tag

Dr. Féja András s.k.
testületi tag

Megjegyzés:

Az országos rendőrfőkapitány a 16864/5/2008. RP. sz. határozatával a Panaszos panaszát elutasította. A határozatot és annak indokolását lásd az ORFK honlapján: <http://www.police.hu> *(Feltöltés alatt!)*

(Szerk.)