



FÜGGETLEN RENDÉSZETI PANASZTESTÜLET
☒: 1358 Budapest, Széchenyi rakpart 19.
☎: 441-6501

Ügyszám: 902/2009/Pan.

A Független Rendészeti Panasztestület

21/2010. (I. 13.) számú

állásfoglalása

A Független Rendészeti Panasztestület (a továbbiakban: Testület) budapesti lakos panaszos¹ 2009. október 27-én előterjesztett **panaszát** a 2010 január 13-án – Fráterné dr. Ferenczy Nóra testületi tag távollétében – megtartott zárt ülésén hozott döntése alapján

á t t e s z i

az intézkedést foganatosító szerv – a Budapesti Rendőr-főkapitányság – vezetőjéhez.

A vizsgált ügyben alapjogot csekély mértékben sértő intézkedésre került sor, illetve alapjogot sértő intézkedés nem állapítható meg.

A Testület állásfoglalása ellen jogorvoslatnak helye nincs.

Indokolás

I.

A panaszos 2009. október 23-án keltezett és október 27-én a Testülethez eljuttatott formanyomtatványon panaszt jelentett be a vele szemben 2009. október 23-án intézkedő rendőrök ellen. Előadta, hogy hajléktalanként több éve a Budapest, V. kerületi Kossuth Lajos téren az Földművelési és Vidékfejlesztési Minisztérium épületének árkádjai alatt lakik. A jelzett napon rendőrök igazoltatták. Személyi igazolványa elveszett, pótlása folyamatban van. Nála volt az anyakönyvi kivonata és érvényes hajléktalan igazolványa. Iratait átadta, adatait a rendőrrel kérésére közölte. Igazoltatás közben videofelvételeket készítettek róla. Ez után az V. kerületi rendőrkapitányságra előállították. Ott, a rendőröktől kapott igazolás szerint 7 óra 15 perctől 10 óra 45 percig tartózkodott. Az eljárást alkotmányos, emberi jogai súlyos

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

megsértésének tartja, kérte panaszának kivizsgálását, a rendőrségi videofelvétel „lefoglalását”.

II.

Az Országos Rendőr-főkapitányság Ellenőrzési Szolgálatára az intézkedéssel kapcsolatos, következő iratokat küldte meg a testületnek.

1) A Budapesti Rendőr-főkapitányság (a továbbiakban: BRFK) Hivatalának tájékoztatóját arról, hogy a BRFK Értékelő Osztály értesítése szerint a panaszossal fogatosított konkrét intézkedésről videó-felvétellel nem rendelkezik. Az intézkedésről RK-lap sem készült, mert a panaszost előállították, így az RK-lap kitöltése nem volt indokolt. A panaszossal szemben sem szabálysértési, sem büntetőeljárás nem indult.

2) Budapest Rendőr-főkapitányának 2009. október 19-én kelt egyedi utasítását, amelyben a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 30. §-ának (1) bekezdése, valamint (3) bekezdése alapján – Budapest teljes területére 2009. október 22-én 00 órától, 2009. október 23-én 24 óráig tartó fokozott ellenőrzést rendelt el. A hivatkozott jogszabályhelyek, továbbá a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 62/2007. (XII. 23.) IRM rendelet (a továbbiakban: Szolgálati Szabályzat) 73. §-ának (6) bekezdése és 103. §-ának (11) bekezdése alapján a fokozott ellenőrzést a következők szerint határozta meg. A feladat végrehajtásába beosztott rendőri állomány figyelemmel kíséri a rendezvényekre érkezőket, valamint a helyszíneken tartózkodókat, megakadályozza az esetleges jogsértések kialakulását, ennek keretében szűrőpróbaszerű igazoltatásokat, ruházat- csomag, és járműátvizsgálást hajt végre. A központi biztosításba beosztott egyenruhás rendőri állomány az Rtv. 13. §-a alapján, illetőleg kérésre közreműködik az esetlegesen megbomlott rend helyreállításában. Jogsértés esetében végrehajtja a szükséges intézkedést. A utasítás indokolása szerint, a főváros területére a fenti időszakra több demonstráció megtartását jelentették be, mely rendezvényeken várhatóan nagyobb számú résztvevő jelenik meg.

Az a tény, hogy a nemzeti ünnepeinkhez kapcsolódó események, rendezvények, a magyar történelem, illetőleg a történelmi tudat ápolása szempontjából kiemelkedő társadalmi jelentőséggel bírnak, indokoltá teszi, hogy ezeknek az eseményeknek az évfordulói nyugodt körülmények között, zavartalanul, a résztvevők biztonságának garantálása mellett kerüljenek megrendezésre. A nemzeti ünnep és az egyéb demonstratív tömegrendezvények biztonságos lebonyolítása érdekében indokolt az érintett helyszíneken a személy és gépjárműforgalom fokozott ellenőrzése. Az utasítás indokolása a továbbiakban a fokozott ellenőrzés alapjául szolgáló jogszabályhelyek szövegét idézi.

3) Az intézkedő rendőröknek az előállítás végrehajtásáról szóló jelentését, amely a következőket tartalmazza.

A jelzett napon fokozott ellenőrzés keretében rendezvény-biztosítási feladatokat láttak el, a Budapest, V. kerület Kossuth téri metró-kijáratnál. A járőr parancsnoka 7 óra 25 perckor rádión kapott utasításra igazolásra szólította fel a panaszost. Előtte köszönt, közölte nevét, rendfokozatát, beosztási helyét, jelvéyszámát, a tervezett rendőri intézkedést, amelyben az igazoltatást és a ruházat- és csomagátvizsgálást jelölte meg. A panaszos ezeket tudomásul vette, majd közölte, hogy nincs nála személyi igazolvány. A helyzetről jelentést tett az ügyeletnek, ahonnan azt az utasítást kapta, hogy a panaszost személyazonosságának megállapítása végett állítsa elő a BRFK V. kerületi Rendőrkapitányságára. A panaszossal közölte, hogy mivel semmilyen hatóság által kiállított fényképes okirattal nem tudja magát hitelt érdemlően igazolni, ezért előállítja a megjelölt rendőrkapitányságra. A panaszos ezt tudomásul vette. Ruházatának átvizsgálása során közbiztonságra különösen veszélyes eszköz nem került elő. Ezt követően más rendőrök segítségével sérülés- és panaszmentesen előállította őt, majd az ügyeletes tisztnek átadta, aki később az előállító helyiségben elhelyezte. Ugyancsak később – az előállítások sorrendjét követve – az ügyeletes segítségével a panaszos személyazonosságát minden kétséget kizáróan megállapította, majd a KIR és SIS rendszerekben ellenőrizte, azokban nem szerepelt. Az intézkedés végén az ügyeletes tiszt igazolás ellenében útjára bocsátotta a panaszost. A rendőr közölte vele, hogy az Rtv. 93. §-ának (1) bekezdése alapján a rendőri intézkedéssel szemben panasszal élhet a Független Rendészeti Panasztestületnél. Ezt a panaszos tudomásul vette, de közölte, hogy nem kíván élni törvény által biztosított jogával.

A rendőr a jelentésben a következő jogszabályhelyekre és az azokban írt intézkedésekre hivatkozott: Rtv. 29. § (1) bekezdés, igazoltatás; Rtv. 30. §. (3) bekezdés, közbiztonságra veszélyt jelentő anyagok bevitelének megakadályozása, Rtv. 33. §. (2) bekezdés a) pont, magát hitelt érdemlően igazolni képtelen személy előállítása.

A jelentés tartalmazza még, hogy az intézkedés során kényszerítő eszközt a rendőr nem alkalmazott, az előállítás okáról a panaszos tájékoztatót, az előállítás időtartamáról pedig igazolást kapott.

4) A parancsnoki vélemény és kivizsgálás az intézkedést jogszerűnek és szakszerűnek minősítette, s az arányosság követelményeit vizsgálva megállapította, hogy annak megfelelt.

5) Az iratok között található a panaszosnak a nyilvántartóból lekért személyazonosító igazolvány fényképes törzslapja, a személyi nyilvántartásban való keresésről készült dokumentum, a körözési információs rendszerben történt ellenőrzést igazoló lap, a panaszos letéti tárgyairól szóló jegyzőkönyv másolata, nyilatkozata az előállító helyiségben való elhelyezésekor a szóbeli tájékoztatás megtörténtéről és megértéséről, hozzátartozó, egyéb személy értesítéséről, az élelmiszer és az írásos tájékoztató átvételéről, igazolás az előállítás helyéről és időtartamáról, valamint a panaszos nyilatkozata arról, hogy az intézkedés során sérülése nem keletkezett és hogy panasza nincs. Az igazolás egy példányát (amelyen a panasztételi lehetőségről való tájékoztatás és több jogvédő szervezet neve és címe olvasható) a panaszos átvette.

III.

A kifogásolt intézkedés és személyi szabadság korlátozások érintették a panaszos tisztességes eljáráshoz, személyes adatok védelméhez, továbbá személyi szabadságához fűződő alapvető jogát.

A Testület a rendelkezésére álló iratokból a következőket állapította meg. 2009. október 23-án 07 óra 25 perckor a rendőrök a panaszost az V. kerület Kossuth téren igazoltatták, majd előállították. A panaszos szerint igazoltatás közben videófelvételeket készítettek róla. A rendőri intézkedést alkotmányos, emberi jogai súlyos megsértésének tartja. Kérte panaszának kivizsgálását és a videofelvételek lefoglalását.

1) A Testület megállapítása szerint a kifogásolt intézkedések az aznapra elrendelt fokozott ellenőrzés időbeli és területi hatálya alatt történtek.

Budapest rendőrfőkapitánya 01000/36775/2009. ált. számú egyedi utasításában az Rtv. 30. §-ának (1), valamint (3) bekezdése alapján Budapest teljes területére fokozott ellenőrzést rendelt el 2009. október 22-én 0 órától 2009. október 23-én 24 óráig.

Az Rtv. 30. § (1) bekezdése értelmében „a rendőrség [...] a közbiztonságot veszélyeztető cselekmény vagy esemény megelőzése, megakadályozása érdekében a rendőri szerv vezetője által meghatározott nyilvános helyen vagy a közterület kijelölt részén az oda belépőket vagy az ott tartózkodókat igazoltathatja”.

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

A jogszabályi háttér – ahogyan arra a Testület korábbi állásfoglalásaiban is utalt – meglehetősen tág teret biztosít a fokozott ellenőrzések alkalmával fogantatható rendőri intézkedéseknek, ezen belül is elsősorban az igazoltatásnak. Ennek keretében az állomány tagjainak nem kell olyan mértékig mérlegelniük az igazoltatás konkrét okainak meglétét, mint egy olyan igazoltatás során, amelyet saját kezdeményezésre, az Rtv. 29. §-a alapján fogantatosítanak, mert a fokozott ellenőrzés egyfajta „mögöttes felhatalmazást” jelent.

Ez a felhatalmazás ugyanakkor nem korlátlan. Vizsgálható egyfelől az, hogy a fokozott ellenőrzés elrendelése indokolt volt-e, másfelől az is, hogy a fokozott ellenőrzés keretében fogantatosított igazoltatás nem volt-e egyértelműen indokolatlan a fokozott ellenőrzés céljainak fényében.

A Testület megjegyzi, hogy fokozott ellenőrzésnek a főváros teljes területére történő elrendelése jelen esetben indokolt és arányos volt arra való figyelemmel, hogy az október 23-i ünnepségek Budapest számos területét érintették, így nem lett volna

megoldható a fokozott ellenőrzés ól behatárolható helyekre történő elrendelése, figyelemmel a rendezvényre érkezők, illetve az onnan távozők biztonságának garantálására is.

Azonban a fokozott ellenőrzés elrendelése adott esetben a jogszabályi felhatalmazáson túli felhatalmazást konstituálhat, ezért a Testület a jövőre nézve is fenntartja a jogot arra, hogy a fokozott ellenőrzés elrendelésének indokoltságát és megalapozottságát az Rtv. 15. §-ában foglalt arányosság követelményének szempontjából, konkrét egyedi ügyekben vizsgálat tárgyává tegye.

Az egyedi utasítás szerint a fokozott ellenőrzés kifejezett célja volt az, hogy az október 23-án tartott rendezvények rendjét biztosítsa, így a Testület a fokozott ellenőrzést, mint a további intézkedések jogalapját jogszerűnek tekintette.

2) A fokozott ellenőrzés, mint jogszerű jogalapon alapuló intézkedések indokoltságát viszont esetről esetre, egyedileg kell elbírálni.

A Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 62/2007. (XII. 23.) IRM rendelet (a továbbiakban: Szolgálati Szabályzat) 39. § (1) bekezdése meghatározza a fokozott ellenőrzés fogalmát: összehangolt és koncentrált rendőri szolgálati tevékenység, amelynek során a rendőrhatóság illetékességi területét vagy annak egy részét lezárják, és az ott-tartózkodókat igazoltatják.

Az Rtv. 30. § (1) és (2) bekezdése szerint a rendőrség a bűncselekmény elkövetőjének elfogása és előállítására, vagy a közbiztonságot veszélyeztető cselekmény vagy esemény megelőzése, megakadályozása érdekében a rendőri szerv vezetője által meghatározott nyilvános helyen vagy a közterület kijelölt részén az oda belépőket vagy az ott tartózkodókat igazoltathatja. A rendőrség ezen célok elérése érdekében továbbá épületet, építményt, helyszínt, csomagot és járművet átvizsgálhat.

A Testület megállapítása szerint a fenti jogszabályi rendelkezések meglehetősen tág teret biztosítanak a fokozott ellenőrzések alkalmával foganatosítható rendőri intézkedéseknek, ezen belül is elsősorban az igazoltatásnak. Ennek keretében a rendőri állomány tagjainak nem kell olyan mértékig mérlegelniük az igazoltatás konkrét okainak meglétét, mint egy olyan igazoltatás során, amelyet saját kezdeményezésre, az Rtv. 29. §-a alapján foganatosítanak, mert a fokozott ellenőrzés egyfajta mögöttes „felhatalmazás” jelent. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a fokozott ellenőrzés elrendelésével teljes mértékben megkerülhető az igazoltatás célhoz kötöttségének és megalapozottságának követelménye. Vizsgálandó egyrészt, hogy a fokozott ellenőrzés elrendelése indokolt volt-e, másrészt pedig az, hogy a fokozott ellenőrzés keretében foganatosított konkrét igazoltatás nem volt-e indokolatlan a fokozott ellenőrzés céljainak fényében.

A fokozott ellenőrzés elrendelésének feltételei a Testület szerint a panaszban írt helyszínen, a Kossuth téren – az ünnepi megemlékezések miatt – fennálltak. A rendőrség azon eljárását, hogy a rendezvényekhez közeli időpontban és helyszíneken igazoltatásokat végez, a Testület álláspontja szerint indokolják az elmúlt időszak

tapasztalatai és az, hogy a különböző rendezvényekhez kapcsolódó jogellenes cselekmények résztvevőinek utólagos azonosítása jelentős nehézségekbe ütközik, márpedig a közrend és közbiztonság fenntartásának szempontjából nagyon fontos, hogy az ilyen magatartásokat hamar és következetesen kövesse felelősségre vonás.

A panaszos igazoltatásának indokoltsága kapcsán a Testület figyelembe vette, hogy minden állampolgárnak, így a panaszosnak is lehetősége volt arra, hogy az állami ünnepnap eseményeiről, a fokozott ellenőrzés elrendeléséről és annak lehetséges következményeiről előzetesen tájékozódjon, így tisztában kellett lennie azzal, hogy amennyiben a rendezvény helyszínének közelében tartózkodik, az igazoltatására sor kerülhet. A Testület álláspontja szerint tehát a panaszos igazoltatására megfelelő jogalappal került sor, így e tekintetben nem sérültek a jogai.

3) Az Rtv. 33. § (2) bekezdés a) pontja szerint a rendőr a hatóság vagy az illetékes szerv elé állíthatja azt, aki a rendőr felszólítására nem tudja magát hitelt érdemlően igazolni, vagy az igazolást megtagadja.

Figyelemmel egyrészt arra, hogy a panaszos egy állami rendezvény helyszínénél szolgáló téren, védett létesítmény, jelesül az Országház közelében tartózkodott, másrészt pedig arra, hogy a Kossuth téren védett személyek, vagyis a magas közjogi méltóságok jelenlétére lehetett számítani a nap folyamán, a Testület álláspontja szerint indokolt volt a panaszos előállítás.

4) Az Rtv. 33. § (3) bekezdése szerint a rendőrség „az előállítással a személyi szabadságot csak a szükséges ideig, de legfeljebb 8 órán át korlátozhatja”. Ha az előállítás célja még nem valósult meg, indokolt esetben ezt az időtartamot a rendőri szerv vezetője egy alkalommal 4 órával meghosszabbíthatja. Az előállítás időtartamát a rendőri intézkedés kezdetétől kell számítani.

Az előállítás 7 óra 15 perctől 10 óra 45 percig, vagyis 3 és fél órán keresztül tartott. Az időtartam számítása az igazoltatással kezdődött és a rendőrség épületébe történő elbocsátással fejeződött be. Ez idő alatt a panaszost a rendőrségre be kellett szállítani, letétbe veendő tárgyait megvizsgálni, majd azokról jegyzőkönyvet készíteni, intézkedésre az ügyeletes tisztnak átadni, az előállító helyiségben elhelyezni. További időt igénylő feladat volt a panaszos személyazonosságát minden kétséget kizáróan megállapítani a lakcímnnyilvántartóban és lehívni onnan adatlapját. Ellenőrizni kellett személyét a hazai és a nemzetközi körözési rendszerekben, majd további adminisztrációs munkát igényelt a panaszos jogairól szóló nyilatkozatok kitöltése és ismertetése, az igazolásról szóló nyomtatvány kitöltése, átadása és utoljára letéti tárgyainak ismételt kezelése és visszaadása.

A felsorolt tevékenységek között létezik olyan, amit csak személyesen az ügyeletes tiszt végezhet, s a fokozott ellenőrzés bevezetése miatt megnövekedett előállított létszám esetenként rövidebb-hosszabb ideig tartó várakozást is okozott.

Azonban a Testület álláspontja szerint mindezeket figyelembe véve sem volt indokolt a panaszos három és fél órán keresztül való fogva tartása. Az arányosságot ugyanis az intézkedés – itt: az előállítás – céljához viszonyítva kell vizsgálni. Az Rtv. 33. § (3) bekezdése szerint kifejezetten rögzíti, hogy a személyi szabadság csak a szükséges ideig korlátozható.

A panaszolt esetben az Rtv. 33. § (2) bekezdésének a) pontja szerinti előállítási ok határozza meg az előállítás célját. A Testület álláspontja szerint – melyet számos korábbi ügy is alátámaszt – a személyazonosság megállapítása nem vesz igénybe több időt, mint fél–egy óra, hiszen egységesített elektronikus lekérdezésről van szó, amelyen keresztül rövid úton beszerezhetőek a személyi azonosító adatok. Ezt erősíti az is, hogy a lekérdezés – az egységesített schengeni, illetve a körözési rendszerből – az „utcai” igazoltatások során, rádióon keresztül szintén megtörténik, és néhány percnél jellemzően ez sem vesz igénybe több időt. A három és fél óra a személyazonosítás célját figyelembe véve, speciális indok hiányában, akkor is aránytalanul hosszú időtartam, ha az előállításhoz kapcsolódó tájékoztatási és adminisztrációs kötelezettségeket is tekintetbe vesszük.

A Testület e kérdés tisztázása érdekében megkereséssel fordult a rendőrséghez, ahonnan azonban választ nem kapott, a rendőrség nem indokolta meg az előállítás időtartamának hosszát.

Bár elképzelhető olyan egyedi körülmény, amely az előállítás tényleges hosszát az adott esetben indokolta, erre utaló adat nem állt a Testület rendelkezésére. Ennek hiányában pedig a 3 és fél órás időtartam, figyelemmel az előállítás céljára, aránytalanul minősül, tehát az intézkedéssel a rendőrség aránytalanul hosszú ideig korlátozta a panaszos személyi szabadságát, és ezzel csekély fokú alapjogsérelmet okozott.

5) A rendőrségnél nem található adat arról, hogy a panaszosról igazoltatás közben videofelvételt készítettek volna. A panaszos állítása és a rendőri átirat tartalma közötti ellentmondás feloldása nem lehetséges.

IV.

A Testület értékelve a fentieket megállapította, hogy csekély fokban sérült a panaszos személyi szabadsághoz való joga azáltal, hogy a panaszost aránytalanul hosszú ideig tartották fogva, ezért a Rtv. 93. § (2) bekezdése szerint a panasz áttételéről döntött.

Budapest, 2010. január 13.

Dr. Kaltenbach Jenő sk.

elnök,
előadó testületi tag

Dr. Juhász Imre sk.

elnökhelyettes,
testületi tag

Dr. Féja András sk.

testületi tag

Dr. Kádár András Kristóf sk.

testületi tag

Független Rendészeti Panasztestület