

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-5172/2016. számú ügyben**

Ügyintéző: dr. Zséger Barbara

Az eljárás megindulása

A panaszos beadványa szerint a rendőrség indokolatlanul és aránytalan sérelmet okozva alkalmazott vele szemben kényszerítő eszközt.

A panasz alapján felmerült a jogbiztonság követelménye, valamint az emberi méltósághoz és a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja. Erre figyelemmel – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 20. § (1) bekezdése alapján – vizsgálatot folytattam. Annak során tájékoztatást kértem a Monori Rendőrkapitányság vezetőjétől.

Érintett alapvető jogok

A jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)

Az emberi méltósághoz való jog: „*Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.*” (Alaptörvény II. cikk)

A tisztességes ügyintézéshez való jog: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.*” [Alaptörvény XXIV. Cikk (1) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.)

A rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet (a továbbiakban: Szolgálati Szabályzat)

A megállapított tényállás

A Pilisi Rendőrőrs rendőrei személyesen ismerik a panaszost, mert havi rendszerességgel megjelenik az őrsön, kéri megfigyelésének befejezését, majd meghallgatása után megnyugodva távozik. A panaszos 2014. június 4-én a Monori Rendőrkapitányság Pilisi Rendőrőrsének az ablakát kővel bedobta. Ezért az épületből kijövő rendőr őt igazoltatta, azonban okmányokkal nem rendelkezett. Panaszos tettét azzal magyarázta, hogy „végre lesz miért lecsuknia őt a rendőrségnek, vigyék börtönbe”. A rendőr álláspontja szerint a panaszos zavartan viselkedett, melyre tekintettel biztonsági intézkedést foganatosított vele szemben, bekísérte a rendőrőrs épületébe és értesítette kezelőorvosát. Az orvos megérkezéséig – 40 percen át – bilincset alkalmazott panaszossal szemben. Az orvos a vizsgálatot követően kérte a rendőröket, hogy hívjanak mentőt, mert a panaszost pszichiátriai osztályra kell szállítani.

Az intézkedést a rendőrőrs egy rendőre hajtotta végre, ugyan egy másik rendőr is jelen volt, azonban az intézkedésben közvetlenül nem vett részt.

Az intézkedésről készült jelentés szerint a panaszossal szemben a következő, Rtv. szerinti intézkedéseket foganatosították: igazoltatás (Rtv. 29. §), személyi szabadságában korlátozott személy átvizsgálása (Rtv. 31. §), biztonsági intézkedés az önmagát vagy más veszélyeztető állapotban lévő személy érdekében (Rtv. 37. § b/ pont). Ezen túlmenően kényszerítő eszköz, bilincs alkalmazására (Rtv. 48. § a.) pont) is sor került. A parancsnoki kivizsgálás szerint az intézkedések és a kényszerítő eszköz alkalmazása jogszerű és szakszerű volt, ez utóbbi megfelelt az arányosság követelményének is.

Az intézkedésről és a kényszerítő eszköz alkalmazásáról két jelentés készült, amelyek szerint a rendőrség az önkárosítás megakadályozása érdekében használt bilincset, más kényszerítő eszközt nem alkalmaztak.

A jelentések az esemény rövid leírásában és a panaszos magatartásával kapcsolatban a következőket tartalmazzák: a panaszos a rendőrség épületének egy ablakát kővel betörte, a panaszos a rendőrség által ismert pszichiátriai beteg, aki az esemény alkalmával is zavartan viselkedett, magában beszélt.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbtt. határozza meg. Az Ajbtt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzeti önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszasság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (5) bekezdése értelmében a vizsgálattal érintett Monori Rendőrkapitányság rendvédelmi szerv, így tevékenységének vizsgálatára rendelkezem hatáskörrel.

2. Az alapvető jogok és az ügy érdeme tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta a biztosok következetesen, zsinórmértékként támaszkodnak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazzák az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Magyarország Alaptörvénye (továbbiakban: Alaptörvény) alapjogokkal kapcsolatos megfogalmazása nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alapjogi követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes lenne a korábbi Alkotmány szövegével. A normaszövegben előfordul részben eltérő fogalmazásmód, kiegészítés, kihagyás, de mindaddig, amíg az alkotmányértelmezési monopóliummal felruházott Alkotmánybíróság ellenkezően nem nyilatkozik – álláspontom szerint – *vélemezendő, hogy az Alkotmány szövegéhez kapcsolódó korábbi alkotmánybírósági megállapításokra valamennyi alaptörvény-értelmezőnek, így az alapvető jogok biztosának is figyelemmel kell lennie.*

Az ombudsmani gyakorlatban továbbra is hivatkozási pontot jelent tehát az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybírósági esetjog. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában mutatott rá arra, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

a) A panaszos igazoltatására azt követően került sor, hogy a rendőrség épületének ablakát egy kővel bedobta. Az igazoltatást az épületből kiérkező rendőr végezte, aki korábbról ismerte a panaszost. Az Rtv. 29. § (1) bek. a) pontja szerint a rendőr a feladata ellátása során igazoltathatja azt, akinek a személyazonosságát a közrend, a közbiztonság védelme érdekében, bűnmegelőzési vagy bűnüldözési célból, a tartózkodása jogszerűségének megállapítása céljából, közlekedésrendészeti ellenőrzés során, továbbá az igazoltatott vagy más természetes, illetve jogi személy és egyéb szervezet jogainak védelme érdekében kell megállapítani.

Az igazoltatásra az Rtv. idézett rendelkezése értelmében tehát csak akkor kerülhet sor, ha az Rtv-ben megállapított valamely feltétel fennáll. A rendelkezésekre bocsátott, intézkedésről készült rendőri jelentések szerint a panaszost a közrend, a közbiztonság védelme, bűnmegelőzési, bűnüldözési célból igazoltatták. A szóban forgó rendőri intézkedésnek tehát *megvolt a jogalapja*.

b) Az igazoltatást követően az eljáró rendőr a panaszost bekísérte a rendőrőrs épületébe és az Rtv. 37. §-a alapján biztonsági intézkedést alkalmazott vele szemben. Az Rtv. 37. § b) pontja szerint a rendőr az önveszélyes állapot vagy a személyeket, illetőleg az anyagi javakat közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet megszüntetése, továbbá az államhatár védelme érdekében intézkedik az önmagát vagy mást veszélyeztető állapotban lévő személy orvosi vizsgálatára, és közreműködik az egészségügyi intézetbe történő szállításában. Ennek megfelelően az eljáró rendőr értesítette a panaszos orvosát, aki 40 perc elteltével megérkezett a rendőrségre és intézkedett a panaszos kórházba szállítása iránt.

Az eljáró rendőrnek intézkedése előtt kötelessége volt a szükséges *mérlegelés* lefolytatása, vagyis annak eldöntése, hogy a panaszos zavartsága elérte azt a szintet, hogy valóban önmagát veszélyeztető állapotba került, így *magatartása jogalapot* jelentett a biztonsági intézkedés alkalmazásához. A rendelkezésekre bocsátott dokumentumokból (két rendőri jelentés és a kikerkező orvos beutalója) a panaszos viselkedéséről az alábbiak állapíthatók meg: zavart volt, magában beszélt. Ezen túlmenően a panaszos viselkedését két további szempont szerint kellett értékelni: egyrészt a rendőrség által ismert, pszichés problémával küzdő személyről van szó, aki korábbi meghallgatásai után mindig megnyugodva távozott, másrészt a kikerkező orvos indokoltnak látta a panaszos kórházba szállítását. A vizsgálat során figyelembe vettem azt a körülményt is, hogy az eljáró rendőrnek a veszélyeztető magatartás kérdésében orvosi szakismeret nélkül kellett döntenie. *Az a körülmény, hogy a kikerkező orvos a panaszos kórházba szállítása mellett döntött, azt támasztja alá, hogy a rendőr biztonsági intézkedése kellő jogalappal bírt, a panaszos valóban veszélyeztető állapotban volt, így a rendőr intézkedése megfelelt a jogszabályi előírásoknak.*

c) A panaszost a rendőrség az intézkedéseket követően megbilincselte. A bilincset 40 perc elteltével, az orvos megérkezésekor távolították el. A kényszerítő eszköz alkalmazásával összefüggésben vizsgálandó, hogy fennálltak-e az alkalmazás *törvényi feltételei* és érvényesült-e az *arányosság*, illetve a *fokozatosság* követelménye.

Az Rtv. 48. §-a szerint a rendőr bilincset alkalmazhat a személyi szabadságában korlátozni kívánt vagy korlátozott személy önkárosításának, támadásának, szökésének megakadályozására, és ellenszegülésének megtörésére. Az Rtv. tehát taxatív szabályozást tartalmaz, felsorolva azon feltételek körét, amelyek fennállása esetén szóba jöhet a kényszerítő eszközök közül a bilincs alkalmazása. A kényszerítő eszköz alkalmazásával kapcsolatban a jelentés egyértelműen az Rtv. 48. § a) pontját jelöli meg, tehát a bilincs alkalmazására az önkárosítás megakadályozása érdekében került sor. Ebben az esetben a *bilincs alkalmazásának* – az általános garanciális követelményeken kívül – *két törvényi feltétele* van: az érintett önkárosító magatartásának közvetlen veszélye és az, hogy vele szemben személyi szabadságot korlátozó rendőri intézkedést alkalmazzanak.

A kikerkező orvos a panaszos kórházba szállítását javasolta, így elfogadható a biztonsági intézkedés jogalapjául a panaszos önmagát veszélyeztető állapota. Erre tekintettel megállapítható, hogy a bilincs alkalmazásának törvényi feltételei, vagyis az önkárosítás megakadályozása érdekében foganatosított személyi szabadságot korlátozó intézkedés indokoltsága fennállt.

Az Rtv. 15. §-a szerint a rendőri intézkedés nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával. Több lehetséges és alkalmas rendőri intézkedés, illetőleg kényszerítő eszköz közül azt kell választani, amely az eredményesség biztosítása mellett az intézkedés alá vont személyre a legkisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással jár. Az Rtv. 16. §-a szerint a rendőr kényszerítő eszközt ... az arányosság elvének figyelembe tartásával alkalmazhat úgy, hogy az nem okozhat aránytalan sérelmet az intézkedés alá vontnak.

A Szolgálati Szabályzat 39. §-ában foglalt rendelkezések azt is kimondják, hogy az Rtv. szerinti kényszerítő eszköz csak akkor alkalmazható, ha az intézkedés alá vont magatartása, ellenszegülésének mértéke annak Rtv. szerinti alkalmazását indokolja. A nagyobb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással járó kényszerítő eszköz akkor alkalmazható, ha a kisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással járó kényszerítő eszköz alkalmazása nem vezetett eredményre vagy sikere eleve kilátástalan, vagyis a fokozatosság elvének is érvényesülnie kell.

A kapitányság vezetőjének – megkeresésemre adott – nyilatkozata szerint a bilincselést megelőzően nem került sor enyhébb kényszerítő eszköz, vagyis testi kényszer alkalmazására. A jelentések nem tartalmazzak utalást arra vonatkozóan, hogy a rendőrség valamilyen oknál fogva ezt eleve kizártnak ítélte volna. A kényszerítő eszköz alkalmazásakor a panaszossal szemben egy rendőr járt el, a másik jelen lévő rendőr napi ügyfeldolgozást végzett. A rendőrőrs további két rendőre az intézkedésben nem vett részt.

„A kényszerítő eszköz alkalmazására a hatóság részéről mérlegelési jogkörben jogszabályi felhatalmazás alapján került sor. A mérlegelési jogkör azonban soha nem jelent teljes döntési szabadságot: behatárolják nem csak a felhatalmazási (jogi) keretek, hanem azon belül szűkítik az adott eset körülményei is. ... Az az intézkedés a legalkalmasabb, legmegfelelőbb, legcélszerűbb, amely még szükséges és már elégséges az intézkedéssel elérni kívánt cél megvalósulásához. Nem megfelelő az intézkedés, ha szükséges ugyan, de még nem elégséges, és akkor sem, ha elégséges (alkalmas) ugyan, de (már) szükségtelen.” [BDT2011. 2508.] Arra tekintettel, hogy a panaszos nő volt, az intézkedő, illetve a jelen lévő rendőrök pedig férfiak, akik létszámuknál fogva is erőfölényben voltak, továbbá, mert a panaszost átvizsgálták és nála támadásra vagy önkárosításra alkalmas eszközt nem találtak, *a bilincs alkalmazása aránytalannak mondható és nem felelt meg a fokozatosság elvének sem. Megállapítom, hogy az eljáró rendőr a bilincs, mint kényszerítő eszköz alkalmazása során az arányosság és a fokozatosság garanciális elemeit figyelmen kívül hagyta.*

Az Alkotmánybíróság több határozatában megfogalmazta, hogy *a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság „az állam [...] kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is”.* [9/1992. (I. 30.) AB határozat] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint 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 fejtik ki a tevékenységüket”. [56/1991. (XI. 8.) AB határozat]

„Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 54. § (1) bekezdésén alapuló általános személyiségi jog alkotóelemének tekinti a személyiség integritásához való jogot, amelynek része a testi integritáshoz való jog.” [39/2007. (VI. 20.) AB határozat] A kényszerítő eszközök alkalmazása szükségképpen érinti az emberi méltósághoz, s azon belül az önrendelkezéshez, a testi integritáshoz való jogát. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint „azokat az eseteket azonban, amikor a testi erő alkalmazása megengedett - a szükségesség és arányosság követelményének szem előtt tartásával - törvényben előre meg kell határozni, s alkalmazásukat *törvényi garanciákkal* kell körülvenni”. [144/2008. (XI. 26.) AB határozat] *Szükségszerű tehát, hogy a kényszerítő eszközökkel történő korlátozásnak is törvényben foglalt garanciái legyenek, amelyeket az intézkedést alkalmazó rendvédelmi szervnek tisztelben kell tartania. A bilincseléssel kapcsolatban garanciát jelent egyrészt az, hogy az Rtv. 48. §-a taxatív felsorolja azon esetek körét, amelyek megvalósulása kapcsán lehetőség van a bilincs használatára. Másrészt a rendőrség intézkedésekkel kapcsolatos eljárását átfogóan érintő garanciális elem az Rtv. 15. §-ában előírt arányosság követelménye, amely szerint a rendőri intézkedések kapcsán általában követendő az az elv, hogy több lehetséges és alkalmas rendőri intézkedés közül azt kell választani, amely a legkisebb korlátozással jár.*

A vizsgált esetben *az arányosság és a fokozatosság elveinek figyelmen kívül hagyásával az eljáró rendőr megsértette a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét és sértült a panaszos emberi méltósághoz, ezen belül a testi integritáshoz fűződő joga is.*

d) A vizsgálat során nem hagyhattam figyelmen kívül azt a körülményt, hogy a rendőri jelentésekben foglaltak, azok tartalma nem támasztják alá a panaszos veszélyességét és a biztonsági intézkedés, továbbá a kényszerítő eszköz szükségességét. A két rendőri jelentés szerint a panaszos zavart volt, magában beszélt, tettét beismerte és várta, hogy a rendőrség letartóztassa. *Az intézkedések során, illetve azt követően ellenállásról, bármilyen önkárosító, támadó, vagy veszélyeztető magatartásról a jelentések nem tesznek említést.* Mivel a panaszos zavartságának mértékét, ön- vagy közveszélyességét utólag, ombudsmani eszközökkel nem állt módomban tisztázni, az intézkedés jogalapját végső soron a szakértelemmel bíró orvos kórházi beutalása miatt nem vitathattam. Szükségesnek tartom azonban az alábbiakra felhívni a figyelmet:

Amennyiben a rendőrség úgy ítéli meg, hogy fennáll az önkárosítás veszélye és ennek megakadályozása érdekében biztonsági intézkedést, majd kényszerítő eszközt alkalmaz, az ezt *indokoló magatartás leírását a jelentéseknek egyértelműen tartalmazni kell.* A Szolgálati Szabályzat szerint, ha a kényszerítő eszköz alkalmazását személyi szabadságot korlátozó intézkedés követi, a kényszerítő eszközt alkalmazó rendőrnek a jelentést a személyi szabadságot korlátozó intézkedésről szóló írásos jelentésben kell megtennie. A kényszerítő eszköz alkalmazásáról készített jelentés tartalmazza a kényszerítő eszköz alkalmazásának indokát és az alkalmazást lehetővé tevő valamennyi jogszabályhelyre történő hivatkozást. A vizsgált ügyben a jelentések ugyan kitérnek az Rtv. 37. és 48. §-aira, mint megfelelő jogszabályhelyekre, azonban *a konkrét indokot, a panaszos önkárosító magatartásának kétséget kizáró leírását egyik jelentés sem tartalmazza.* A rendőri jelentés közokirat, amely igazolja az abban foglaltak megtörténtét, a kényszerítő eszköz alkalmazásának indokául szolgáló esemény, magatartás leírását. Utólagos vizsgálat során, legyen az ombudsmani vagy parancsnoki vizsgálat, a jelentésben foglaltakat bizonyítottak, valósnak kell tekinteni. *A vizsgált esetben a jelentések egyike sem tartalmaz a panaszos veszélyeztető, ellenszegülő, támadó magatartására vonatkozó állítást.*

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint *mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*

A személyi szabadságot korlátozó intézkedésről és a kényszerítő eszköz alkalmazásáról készült jelentés hiányossága a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggésben okozott visszásságot.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében – az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján – *felkérem a Monori Rendőrkapitányság vezetőjét,* hogy jelentésem ismertetésével hívja fel az alárendeltségében működő személyi állomány figyelmét a kényszerítő eszközök alkalmazásával kapcsolatos törvényi garanciák érvényesülésének jelentőségére, illetve azok maradéktalan betartására, illetve gondoskodjon a parancsnoki ellenőrzések rendszerességéről és megalapozottságáról.

Budapest, 2016. július

Székely László sk.