



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK HIVATALA
RENDESZETI IGAZGATÓSÁG
AZ ENSZ ÁLTAL AKKREDITÁLT NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNY

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az RI-AJBH-47/2020. számú ügyben,
rendőrségi panasz eljárás tárgyában.

Érintett szervek:

- *B. város Rendőr-főkapitányság T. K.*

2020. december

Az eljárás megindítása

*Panaszos*¹ (továbbiakban: panaszos) 2019. november 9-én panaszt terjesztett elő a vele szemben 2019. november 7-én foganatosított rendőri intézkedéssel szemben.

A panaszos beadványában sérelmezte, hogy a rendőrség személyvédelmi intézkedései aránytalanul korlátozó jellegűek voltak, illetve, hogy a rendőrség nem nyújtott részletes előzetes tájékoztatást a korlátozásokról.

Tekintettel arra, hogy a beadványban megfogalmazott sérelmek felvetik a panaszos alapvető jogainak sérelmét, továbbá figyelemmel a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 92.§-ának (1) bekezdésében, valamint az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 18. §-ának (1) bekezdése f) pontja és 39/F. §-ában foglalt hatásköri szabályokra, vizsgálatot indítottam.

Az Országgyűlés a *Kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény, valamint egyes törvényeknek a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvénnyel kapcsolatos módosításáról szóló 2019. évi CIX. törvénnyel az alapvető jogok biztosának hatáskörébe utalta a rendészeti panaszok kivizsgálásának lehetőségét. Ennek megfelelően immár e kifejezetten hatósági eljáráshoz kapcsolódó, azt kiegészítő ombudsmani típusú vizsgálat is az alapvető jogok biztosának feladata.*

A panaszos beadványában kérte az intézkedéseket elrendelő személy alkalmasságának felülbíráását, illetve szankcionálását, azonban e panaszelemek vizsgálata nem tárgya az Rtv. 92. §-a szerinti rendőrségi panasz eljárásnak.

Az érintett alapvető jogok

- A személyi szabadsághoz való alapvető jog [Alaptörvény IV. cikk]
- A tisztességes eljáráshoz, megfelelő ügyintézéshez való jog [Alaptörvény XXIV. cikk]

Az alkalmazott jogforrások

- Magyarország Alaptörvénye [a továbbiakban: Alaptörvény]
- A nemzetközileg védett személyek, köztük a diplomáciai képviselők ellen elkövetett bűncselekmények megelőzéséről és büntetéséről szóló, New Yorkban, az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXVIII. ülészakán, az 1973. évi december hó 14. napján elfogadott egyezmény kihirdetéséről szóló 1977. évi 22. törvényerejű rendeletben
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény [a továbbiakban: Ajbt.]
- 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]
- 1988. évi I. törvény a közúti közlekedésről [a továbbiakban: Kkt.]
- A védett személyek és kijelölt létesítmények védelméről szóló 160/1996. (XI. 5.) Kormányrendelet

¹ Az Ajbt 39/L§ (1) bekezdése értelmében a panaszos személyes adatait töröltük.

- A Magyar Köztársaság Rendőrségének Csapatszolgálati Szabályzatáról szóló 11/1998. (IV. 23) ORFK utasítás [a továbbiakban: 11/1998. ORFK utasítás]
- Magyarország érdekei szempontjából különösen fontos személyek védelmének, a kijelölt létesítmények őrzésének rendőrségi feladatairól szóló 19/2013. (V.17.) ORFK utasítás [a továbbiakban: 19/2013. ORFK utasítás]

A tényállás megállapításai

1. A panaszbeadvány

A panaszos beadványában kifejtette, hogy megítélése szerint 2019. november 7-én külföldi delegáció mozgására hivatkozva a BRFK személyvédelmi intézkedései aránytalanul korlátozó jellegűek voltak, hiszen a tömegközlekedést teljesen megbénították. Egész nap nem járt a 16-os busz, hosszú szakaszon nem járt a 105-ös busz, a 4-6 villamos, a fonódó villamosok és a földalatti. Délután az M3 metró sem járt, illetve az M2 metró nem állt meg a Deák téren.

A panaszos szerint a lezárásokat elrendelő parancsnok tévesen ítélte meg a lezárások következményeit, az állítólagos biztonsági érdekek mellett teljesen figyelmen kívül hagyta a lezárások területén élő személyek érdekeit, nem tudott reagálni a kialakult helyzetre.

A panaszos véleménye szerint a delegáció vonulása miatt létrehozott többszörös útzár aránytalan és szakszerűtlen volt, elfogadhatatlan mértékben és részletes előzetes tájékoztatás nélkül korlátozta a „személyi szabadságát”, ugyanis órákba telt, mire hosszú gyaloglás után talált egy nyitva lévő metrómegállót és a három éves gyermekével haza tudott jutni.

2. A rendőrség álláspontja

A panasz kivizsgálása során, a tényállás pontosabb megismerése érdekében felvilágosítást kértem a B. Rendőr-főkapitányságtól (továbbiakban: BRFK) a panaszolt intézkedésről, valamint kértem, hogy küldjék meg az azzal kapcsolatos további rendőrségi dokumentumokat, és a konkrét kérdésekkel összefüggésben a rendőrség álláspontját.

1) A BRFK R. Sz. B. Osztály vezetőjének tájékoztató levele az alábbiakat tartalmazza:

A panaszossal szemben 2019. november 7-én, B. városban rendőri intézkedésre nem került sor.

A T. K. elnökének 2019. november 7-i hivatalos magyarországi látogatásával kapcsolatban a BRFK előre meg nem hirdetett módon semmilyen forgalomkorlátozást nem vezetett be.

A védett személyek és kijelölt létesítmények védelméről szóló 160/1996. (XI. 5.) Korm. Rendeletben, illetve a nemzetközileg védett személyek, köztük a diplomáciai képviselők ellen elkövetett bűncselekmények megelőzéséről és büntetéséről szóló, New Yorkban, az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXVIII. ülészakán, az 1973. évi december hó 14. napján elfogadott egyezmény kihirdetéséről szóló 1977. évi 22. törvényerejű rendeletben foglalt kötelezettségek maradéktalan teljesítése érdekében a Terrorelhárítási Központ (a továbbiakban: TEK) vezetője a delegáció programhelyszínei tekintetében Személyvédelmi és Létesítménybiztosítási Intézkedéseket rendelt el, melyeket a <http://tek.gov.hu> oldalon közzétettek.

A B. V. területére vonatkozóan * ált. számú Személyvédelmi és Létesítménybiztosítási Intézkedés – 2019. november 7-én 6 órától a szükséges ideig, legkésőbb 2019. november 7-én 20 óráig – az alábbi területre terjedt ki:

A H. J. út és a K. lépcső találkozásától a K. lépcső és a H. L. lépcső találkozásáig a K. lépcső, a K. lépcső és a H. L. lépcső találkozásának meghosszabbított vonala a B. S.ig, a B. S. nyomvonala a V., a V. és a V. vonala által bezárt területre, valamint a Színház utca és a Sz. Gy. utca teljes szakaszára, a Sz. Gy. térre, a D. térre, a H. J. útra a D. tértől a buszparkolóiig, a P. útra a D. tértől a buszparkolóiig, a T. Á. sétánytól a V. vonalában a S. Gy. utcáig a gyalogos útra terjedt ki.

A V. B. területére vonatkozóan a * ált. számú Személyvédelmi és Létesítménybiztosítási Intézkedés – 2019. november 7-én 12 órától a szükséges ideig, de legkésőbb 2019. november 7-én 20 óráig – az alábbi területre terjedt ki:

A V. B. és a F. B. rakpart közötti területre, a S. O. Múzeum, K. és L. és a D. utca közötti területre, a F. utcát és A. utcát összekötő járda vonalára, a V. B., S. O. Múzeum, K. és L. és a V. közötti füves területre terjed ki.

G. B. T. területére vonatkozóan, a * ált. számú Személyvédelmi és Létesítménybiztosítási Intézkedés – 2019. november 7-én 14 órától a szükséges ideig, de legkésőbb 2019. november 7-én 22 óráig – az alábbi területre terjedt ki:

A M. utcától a F. L. útig a T. utca, a T. utcától a V. utcáig a G. B. utca, a G. B. utcától a B. utcáig a V. utca, a V. utcától a B. utcáig a B. utca, a B. utcától az O. utcáig a B. utca, a B. utcától a R. F. utcáig az O. utca, az O. utcától a M. körútig a R. F. utca, a B. J. utcától a T. utcáig a M. körút által határolt területre terjedt ki.

A T. Nagykövetségre vonatkozóan a * ált. számú Személyvédelmi és Létesítménybiztosítási Intézkedés – 2019. november 7-én 6 órától a szükséges ideig, de legkésőbb 2019. november 7-én 22 óráig – az alábbi területre terjedt ki:

A D. Gy. út és a D. utca kereszteződésétől a R. utca és a D. utca kereszteződéséig a D. utcára, a D. utca és a R. utca kereszteződésétől az A. út és a R. utca kereszteződéséig a R. utcára, az A. út és a R. utca kereszteződésétől 25 méteres szakaszon a L. utca irányába a R. utcára, az A. út és a R. utca kereszteződésétől 25 méteres szakaszon a M. M. utca irányába az A. útra, a R. utca és az A. út kereszteződésétől a D. Gy. út és az A. út kereszteződéséig az A. útra terjedt ki.

A delegációk mozgatása, a gyűlések biztosítása, valamint a labdarúgó mérkőzések rendőri biztosításával kapcsolatban több korlátozó intézkedés került meghozatalra és végrehajtásra.

A rendőri biztosítás az Rtv., a védett személyek és kijelölt létesítmények védelméről szóló 160/1996. Kormányrendelet alapján, a Szolgálati Szabályzat alapján, a 11/1998. ORFK utasítás szerint, valamint a 19/2013. ORFK utasítás figyelembe vételével hajtották végre.

A BRFK közlekedésrendészeti intézkedései érintették a * számú főutat, az * autóutat, a B. város autópálya kivezető, bevezető szakaszát, a B. város * kerületeit.

A rendőrség hivatalos honlapján elérhetőek a bevezetésre kerülő forgalomkorlátozások tekintetében, a BRFK által adott tájékoztatások.

Az osztályvezető álláspontja szerint a védett delegáció haladási útvonala, illetve annak rendőri lezárására – hely- és időadatok feltüntetésével – nem tekinthető nyilvános, bárki számára megismerhető adatnak.

Az említett rendeletekben foglalt kötelezettségek maradéktalan teljesítése érdekében sem a Személyvédelmi és Létesítménybiztosítási Intézkedéssel érintett terület, sem a védett személyt szállító delegáció útvonala tekintetében a rendőrség számára az említett jogszabályok nem adnak mérlegelési lehetőséget.

2) A BRFK K. Főosztály közlekedésrendészeti intézkedései szerint:

Az Rtv. 44. § és a Kkt. 14. § alapján ideiglenes forgalomkorlátozást rendeltek el.

A delegáció rendőri biztosításának zavartalan lebonyolítása csak az ideiglenes forgalomkorlátozás betartása mellett biztosítható.

3) A TEK vezetőjének Személyvédelmi és Létesítménybiztosítási intézkedései szerint:

Az Rtv. 46. § (1) és (4) bekezdése alapján 2019. november 7-én 6 órától a szükséges ideig, de legkésőbb 2019. november 7-én 20 óráig B. város *. kerület kijelölt részére személyvédelmi és létesítménybiztosítási intézkedést rendelt el.

A fenti időszakban az intézkedéssel érintett területen a T. K. elnöke tartózkodott.

A fent hivatkozott rendeletekben foglalt kötelezettségek teljesítése kizárólag az intézkedéssel érintett területre belépők fokozott ellenőrzésével, a belépés és a benntartózkodás korlátozásával volt biztosítható. Ennek érdekében a rendőrség a szükséges mértékig és időtartamig az érintett útvonalat, közterületet a forgalom elől elzárhatta, a forgalmat korlátozhatta.

Figyelemmel arra, hogy a védett személyek biztonságának, szabad mozgásának, közlekedésének biztosítása a rendőrség kiemelt feladata, az intézkedés meghozatala indokolt volt.

4) A rendőrség hivatalos honlapja alapján:

2019. november 5-én 9 órakor a következő cikk jelent meg a honlapon: a T. K. elnökének látogatása miatt 2019. november 5-e és november 7-e között megváltozik a forgalmi rend B. város több kerületében. A cikkben részletes tájékoztatást adtak arról, hogy mely területeken tilos megállni, illetve, hogy mely területek lesznek szakaszosan és időszakosan lezárva. E területeket részletesen felsorolták, továbbá térképen jelölve ábrázolták.

2019. november 6-án 16 óra 59 perckor megjelent egy cikk, miszerint delegáció miatt ideiglenes forgalomkorlátozás lesz 2019. november 7-én B. város * és *. kerületében.

A BRFK értesítette a járművezetőket és üzemeltetőket, hogy forgalmirend-változás lép életbe a főváros területén.

5) A Rendőrkapitányság által megküldött egyéb dokumentumok a panaszügy elbírálása szempontjából további releváns információt nem tartalmaznak, így azok ismertetésétől eltekintek.

A vizsgálat megállapításai

Az ügy érdemében

A panaszos beadványában sérelmezte, hogy a rendőrség személyvédelmi intézkedései aránytalanul korlátozó jellegűek voltak, illetve, hogy a rendőrség nem nyújtott részletes előzetes tájékoztatást a korlátozásokról.

1. A panaszos sérelmezte, hogy a rendőrség személyvédelmi intézkedései aránytalanul korlátozó jellegűek voltak.

A panaszos véleménye szerint a delegáció vonulása miatt létrehozott többszörös útzár aránytalan és szakszerűtlen, elfogadhatatlan mértékben korlátozó jellegű volt, ugyanis órákba telt, mire hosszú gyaloglás után talált egy nyitva lévő metrómegállót és a három éves gyermekével haza tudott jutni.

A BRFK Rendészeti Szervek Biztosítási Osztály vezetőjének tájékoztató levele szerint az említett rendeletekben foglalt kötelezettségek maradéktalan teljesítése érdekében sem a Személyvédelmi és Létesítménybiztosítási Intézkedéssel érintett terület, sem a védett személyt szállító delegáció útvonala tekintetében a rendőrség számára az említett jogszabályok nem adnak mérlegelési lehetőséget.

A TEK vezetőjének álláspontja szerint a fent hivatkozott rendeletekben foglalt kötelezettségek teljesítése kizárólag az intézkedéssel érintett területre belépők fokozott ellenőrzésével, a belépés és a benntartózkodás korlátozásával biztosítható. Ennek érdekében a rendőrség a szükséges mértékig és időtartamig az érintett útvonalat, közterületet a forgalom elől elzárhatja, a forgalmat korlátozhatja.

Figyelemmel arra, hogy a védett személyek biztonságának, szabad mozgásának, közlekedésének biztosítása a rendőrség kiemelt feladata, az intézkedés meghozatala indokolt volt.

Az Rtv. 15. §-ának (1) bekezdése szerint a rendőri intézkedés nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával.

Az Rtv. 44. §-ának (1) bekezdése szerint a rendőr az e törvényben és a külön jogszabályban meghatározott közlekedésrendészeti feladatának ellátása során a közúti forgalmat irányíthatja, korlátozhatja, illetve szüneteltetheti.

A Kkt. 14. §-ának (1) bekezdése alapján a közút lezárására vagy forgalmának korlátozására (elterelésére) a rendőrség a rá vonatkozó jogszabályok által meghatározott esetekben jogosult.

Az Rtv. 46. §-ának (1) bekezdése szerint a rendőrség, valamint a rendőr a védett személy biztonsága érdekében a 13. és a 30. §-ban meghatározottakon túlmenően

- a) útvonalat, közterületet a forgalom elől elzárhat, a forgalmat korlátozhatja,
- b) nyilvános és közforgalmú intézmények működését korlátozhatja,
- c) magánlakásba - külön írásos utasítás birtokában - ellenőrzés, a helyszín megfigyelése és biztosítása céljából beléphet, és ott tartózkodhat,
- d) területet lezárhat, és megakadályozhatja, hogy oda bárki belépjen vagy onnan távozzék, illetőleg az ott tartózkodókat távozásra kötelezheti.

Ugyanezen § (2) bekezdése alapján a védett személyeket - a nemzetközi jogi kötelezettségek és a viszonyossági gyakorlat figyelembevételével - a Kormány rendeletben jelöli ki. E § (6) bekezdés szerint pedig ideiglenes védelemben részesíthető az a személy, akit közéleti tevékenysége miatt személye vagy közvetlen környezete ellen irányuló erőszakos bűncselekménnyel fenyegettek meg, illetve egyéb alapos okból védelme szükséges.

A védett személyek és kijelölt létesítmények védelméről szóló 160/1996. (XI. 5.) Kormányrendelet 1. §-ának (1) bekezdése szerint a TEK megszervezi és végrehajtja az Rtv. 46. §-ának (6) bekezdése szerint elrendelt, ideiglenes védelemben részesített személy védelmét.

A hivatkozott kormányrendelet 8. § (1) bekezdése alapján pedig a nemzetközileg védett személyek, köztük a diplomáciai képviselők ellen elkövetett bűncselekmények megelőzéséről és megbüntetéséről szóló nemzetközi egyezményben foglaltak figyelembevételével, a nemzetközi gyakorlat, valamint a viszonyosság elvei szerint kell előkészíteni és végrehajtani.

A Magyar Köztársaság Rendőrségének Csapatszolgálati Szabályzatáról szóló 11/1998. ORFK utasítás 238. pontja szerint a biztosítás előkészítése során gondoskodni kell a szükséges forgalomszervezési intézkedések megtételéről.

Magyarország érdekei szempontjából különösen fontos személyek védelmének, a kijelölt létesítmények őrzésének rendőrségi feladatairól szóló 19/2013. (V. 17.) ORFK utasítás 3. pontja szerint a Készenléti Rendőrség a személybiztosítás körében gondoskodik a védett személy közvetlen fizikai védelméről, életének, testi épségének, méltóságának megóvásáról, a 7. pont szerint pedig a Készenléti Rendőrség a helyszínbiztosítás körében feltérképezi a védett személyek programhelyeit, előkészíti a biztosítást, ellátja a védett személy közvetlen környezetében a helyszín biztosítását, valamint biztosítja a védett személy ideiglenes helyen való tartózkodását.

A nemzetközileg védett személyek, köztük a diplomáciai képviselők ellen elkövetett bűncselekmények megelőzéséről és büntetéséről szóló, New Yorkban, az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXVIII. ülészakán, az 1973. évi december hó 14. napján elfogadott egyezmény kihirdetéséről szóló 1977. évi 22. törvényerejű rendelet 1. Cikk 1. pontja szerint „nemzetközileg védett személy” az államfő, ideértve a vonatkozó állam alkotmánya szerint az államfői feladatokat ellátó testület bármelyik tagját, a kormányfőt, vagy a külügyminiszter, amikor bármelyikük külföldi államban tartózkodik.

A hivatkozott egyezmény 4. Cikke szerint az Egyezményben részes államok együttműködnek a 2. Cikkben felsorolt bűncselekmények megelőzésében, különösen azáltal, hogy

a) minden gyakorlati intézkedést megtesznek, hogy megelőzzék a területükön az olyan előkészületeket, amelyek az ilyen bűncselekményeknek a területükön vagy azon kívül való elkövetésére irányulnak;

b) kölcsönösen tájékoztatják egymást és együttműködnek annak érdekében, hogy összhangba hozzák az ilyen bűncselekmények elkövetésének megelőzésére alkalmas adminisztratív és más intézkedéseiket.

A fentieknek megfelelően egy olyan „nemzetközileg védett személy” diplomáciai látogatása, mint a Török Köztársaság államfője, rendkívül szigorú személyvédelmi és létesítménybiztosítási intézkedések megtételét igényli. E feladatok végrehajtása során a hatályos hazai és nemzetközi jogi normáknak megfelelően járt el a rendőrség. Megítélésem szerint a panaszolt korlátozások a diplomáciai látogatás biztosítása érdekében szükségesek voltak, nem okoztak olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem állt

volna arányban az intézkedés törvényes céljával, így e korlátozások alapvető jogot érintő visszásságot nem eredményeztek.

2. A panaszos sérelmezte, hogy a személyvédelmi és létesítménybiztosítási intézkedések részletes előzetes tájékoztatás nélkül korlátozták a személyi szabadságát.

A Szolgálati Szabályzat 14. § (5) bekezdése szerint a terület lezárását végrehajtó rendőri szerv szükség esetén tájékoztatja az érintett terület lakosságát a terület lezárásáról.

A rendőrség hivatalos honlapján rendszeresen közzéteszi az aktuális forgalmirend-változásokat, így tájékoztatva a lakosságot az esetleges forgalomkorlátozásokról.

(<http://www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/utinfo/forgalmirend-valtozasok>)

A rendőrség hivatalos honlapján 2019. november 5-én 9 órakor a következő cikket tették közzé: a Török Köztársaság elnökének látogatása miatt 2019. november 5-e és november 7-e között megváltozik a forgalmi rend B. város több kerületében. A cikkben részletes tájékoztatást adtak arról, hogy mely területeken tilos megállni, illetve, hogy mely területek lesznek szakaszosan és időszakosan lezárva. E területeket részletesen felsorolták, továbbá térképen jelölve ábrázolták. (forrás: *)

A személyvédelmi és létesítménybiztosítási intézkedésekkel kapcsolatban a rendőrség tájékoztatót tett közzé 2019. november 5-én 15 óra 31 perckor, mely szintén részletesen tartalmazta, hogy mely területeken tilos megállni, illetve mely területek lesznek lezárva 2019. november 6-án 8 órától 2019. november 7-én 24 óráig. (forrás: <http://www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/utinfo/forgalmirend-valtozasok/forgalomkorlatozas-budapest-tobb-keruleteben-120>)

A rendőrség további tájékoztatást adott az intézkedésekkel kapcsolatban a hivatalos internetes honlapján 2019. november 6-án 5 óra 58 perckor, 11 óra 14 perckor, 15 óra 28 perckor és 16 óra 59 perckor, illetve 2019. november 7-én 6 órakor, melyek részletes ismertetésétől eltekintek.

Emellett a legtöbb internetes hírportálon 2019. november 5-én híradás jelent meg a keddtől várható lezárásokról, a police.hu-ra mutató linkkel; például *stb.

Sőt a legtöbb híroldal november 7-én valamilyen formában megismételte a felhívást.

Jelen ügyben az internetes honlapon való közzétételt megfelelő tájékoztatásnak tekintem. A delegáció miatti forgalomkorlátozásról 2019. november 5-én, 6-án és 7-én hirdetményeket tett közzé a rendőrség internetes honlapján, melyben részletesen tájékoztatta a lakosságot, hogy hol tilos megállni, illetve, hogy mely útvonalak lesznek lezárva.

Álláspontom szerint e hirdetmények közzétételével megfelelően tájékoztatta a rendőrség a személyvédelmi és létesítménybiztosítási intézkedésekről a lakosságot, így nem történt alapvető jogot érintő visszásságot eredményező mulasztás.

Budapest, 2020. ...