



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-4352-29/2021. számú ügyben,
rendőrségi panasz eljárás tárgyában.
(előzmény ügy: RI-AJBH-183/2021.)

Érintett szervek:

- B. város Rendőr-főkapitányság * kerületi Rendőrkapitányság

2021.

Az eljárás megindítása

Panaszos¹ (a továbbiakban: panaszos) 2020. március 4-én panaszt terjesztett elő a vele szemben 2021. február 25-én fogatosított rendőri intézkedéssel szemben.

A panaszos beadványában sérelmezte az előállítás tényét, terjedelmét és annak dokumentációját, valamint a “fogdai körülményeket”.

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 érintett alapvető jogok

- Az emberi méltósághoz való jog [Alaptörvény II. cikk]
- A személyi szabadsághoz való alapvető jog [Alaptörvény IV. cikk]
- A tisztességes hatósági eljáráshoz, megfelelő ügyintézéshez való jog [Alaptörvény XXIV. cikk]

Az alkalmazott jogforrások

- Magyarország Alaptörvénye [a továbbiakban: Alaptörvény]
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény [a továbbiakban: Ajbt.]
- A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény [a továbbiakban: Szabs. tv.]
- A kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény [a továbbiakban: Kertv.]
- A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény [a továbbiakban: Rtv.]
- A veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI.10) Kormányrendelet [a továbbiakban: 484/2020. Kormányrendelet]
- A rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22) BM rendelet [a továbbiakban: Szolgálati Szabályzat]
- A rendőrségi fogdák rendjéről szóló 56/2014. (XII. 5.) BM rendelet [a továbbiakban: 56/2014. BM rendelet]
- A közösségi együttélés alapvető szabályairól, valamint ezek megszegésének jogkövetkezményeiről szóló B. város *. kerület * Önkormányzat Képviselő-testület 22/2013. (VII. 05.) önkormányzati rendelet [a továbbiakban: 22/2013. Önkormányzati rendelet]
- A B. város *. kerület * belterületén a kötelező maszkviseléssel érintett közterületek és nyilvános helyek kijelöléséről szükü B. város *. kerület * Önkormányzata Képviselő-testület 35/2020. (XI.11.) önkormányzati rendelet [a továbbiakban: 35/2020. Önkormányzati rendelet]

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

A tényállás megállapításai

1. A panaszbeadvány

A panaszos 2021. február 25-én 10 órakor a * *kerületi Ü. úton* alkoholt fogyasztott, amikor egy rendőrautó állt meg az úton, amelyből két rendőr kiszállt és a panaszoshoz ment. A rendőrök megkérdezték a panaszostól, hogy közterületen miért fogyaszt alkoholt, továbbá igazoltatták őt. Ezt követően a rendőrök figyelmeztették, hogy közterületen ne igyon alkoholt, továbbá felszólították, hogy viseljen maszkot.

Miután a rendőrök távoztak, a panaszos átkelt az úttesten és folytatta az alkoholfogyasztást. A panaszos állítása szerint úgy lépett le az úttestre, hogy a közlekedési lámpa még pirosat jelzett, ugyanis „derékfájása miatt nehezen jár, többször kelt már át azon az úttesten, így ismeri már azt”. Ezt követően a panaszos mellett megállt ugyanaz a rendőrautó és a rendőrök felszólították a panaszost, hogy szálljon be a gépjárműbe, ugyanis előállítják a B. város Rendőr-főkapitányság (a továbbiakban: RFK) * *kerületi Rendőrkapitányságra* (a továbbiakban: Rendőrkapitányság).

A panaszos sérelmezte, hogy a fogdában 4 órán keresztül fogvatartották, továbbá, hogy az előállításának időtartama nem szerepel a „kihallgatási jegyzőkönyvön”. Sérelmezte továbbá a „fogdai körülményeket”.

A panaszos megjegyezte, hogy mivel hajléktalan, így nem tudta máshol elfogyasztani az italát.

2. A rendőrség álláspontja

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

a) A Rendőrkapitányság vezetőjének tájékoztató levele az alábbiakat tartalmazza:

A Rendőrkapitányság járőrei 2021. február 25-én 10 óra 15 perctől intézkedés alá vonták a panaszost. Az intézkedés alapjául a Lőrinc Térfigyelő központ észlelése szolgált, miszerint a panaszos közterületen nem viselt maszkot és szeszes italt fogyasztott.

A panaszos az igazoltatását követően azt mondta az intézkedő rendőröknek, hogy nem fogyasztott alkoholt. A rendőrök tájékoztatták a panaszost, hogy feljelentéssel fognak élni a veszélyhelyzet idején a második ütemű védelmi intézkedések megszegése, valamint közterületen történő szeszes ital fogyasztás tilalmának megszegése miatt. A tájékoztatást a panaszos tudomásul vette.

Ezt követően a Lőrinc Térfigyelő központ ismételten tájékoztatta a rendőröket a fentiekben leírt szabálysértések továbbfolytatásáról. Tekintettel arra, hogy a panaszos a szabálysértéseket továbbfolytatta, az intézkedő rendőrök előállították őt a Rendőrkapitányságra.

A rendőri intézkedés célja és jogalapja a 484/2020. Kormányrendelet, valamint a Szabs. tv., amely jogszabályok előírják a kötelező maszkhasználatot, valamint a szeszes ital közterületen történő fogyasztásának tilalmát. Az intézkedés célja a konstatált szabálysértések továbbfolytatásának megakadályozása volt.

A panaszost előállították a Rendőrkapitányságra, azonban előállító helyiségben nem helyezték el, tekintettel arra, hogy az Igazgatásrendészeti Osztály szabálysértési ügyintézője az iratok kézhezvételét követően meghallgatta a panaszost. A meghallgatás kezdetéig a panaszos a Rendőrkapitányság épületének aulájában tartózkodott megfelelő őrzés mellett.

A rendőri intézkedés 2021. február 25-én 10 óra 15 perckor kezdődött és 14 óra 10 percig tartott. Ezalatt az idő alatt az igazoltatást, a helyszínen történő tényállás tisztázását, a második szabálysértéssel kapcsolatos történések megállapítását, a panaszos ruházatának átvizsgálását, előállítását, valamint a szabálysértési eljárásban történő meghallgatását, illetve a szabálysértési hatóság által hozott határozat kihirdetését hajtották végre az intézkedő rendőrök.

A panaszos részére az előállításról szóló igazolást átadták, amelyet a panaszos aláírt.

A szabálysértési hatóság a panaszos meghallgatása során a panaszos elé tárta a bizonyító erejű térfelügyelő kamera által rögzített felvételeket, amelyek hatására a panaszos elismerte a szabálysértéseket.

b) Az előállítás végrehajtásáról szóló jelentés a fentiekhez képest az alábbi többletinformációkat tartalmazza:

A panaszost 2021. február 25-én 10 órakor az Rtv. 29. §-a (1) bekezdésének a) pontja alapján az intézkedő rendőrök igazoltatták.

2021. február 25-én 10 óra 15 perckor ismét intézkedés alá vonták a panaszost és közölték a panaszossal, hogy az Rtv. 33. §-a (2) bekezdésének f) pontja alapján előállítják a Rendőrkapitányságra, mivel a szabálysértést a figyelmeztetés ellenére továbbfolytatta.

A panaszost 10 óra 25 perckor beszállították a Rendőrkapitányságra.

c) Az előállítás végrehajtásáról szóló parancsnoki kivizsgálás és vélemény szerint a panaszos előállítása jogszerű és szakszerű volt.

d) Az előállítás végrehajtásáról szóló igazolás alapján a panaszos 2021 február 25-én 10 óra 15 perctől 14 óra 10 percig állt személyi szabadságot korlátozó intézkedés alatt. Az igazolást a panaszos aláírta.

e) Az intézkedő rendőrök jelentései az alábbi többletinformációkat tartalmazzák:

A panaszossal szemben az előállítását követően azonnali szabálysértési eljárás lefolytatására került sor, * szabs. számon. Az eljárás keretein belül sor került a panaszos cselekményéről készült kamerafelvétel lefoglalására, mentésére, annak „visszanézésére”, továbbá a szabálysértési iratanyaghoz való csatolására.

A panaszos meghallgatása 13 óra 15 perckor kezdődött, a meghallgatási jegyzőkönyvet 13 óra 48 perckor zárták le. A meghallgatás után a szabálysértési hatóság nyomban határozatot hozott, amelynek kihirdetése, valamint a panaszos részére történő átadása a panaszos szabadon bocsátása előtt megtörtént.

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

A vizsgálat megállapításai

A panaszos beadványában sérelmezte az előállítás tényét, terjedelmét és annak dokumentációját, valamint a “fogdai körülményeket”.

1. A panaszos sérelmezte az előállítás tényét.

A Rendőrkapitányság vezetőjének tájékoztató levele szerint a rendőrök a panaszossal szemben foganatosított első intézkedés során tájékoztatták a panaszost, hogy feljelentéssel fognak élni a veszélyhelyzet idején a második ütemű védelmi intézkedések megszegése, valamint közterületen történő szeszes ital fogyasztás tilalmának megszegése miatt. Tekintettel arra, hogy a panaszos a szabálysértéseket továbbfolytatta, az intézkedő rendőrök előállították őt a Rendőrkapitányságra.

a) Az előállítás jogalapja tekintetében.

Az Rtv. 17. §-a (1) bekezdésének megfelelően a rendőrség a feladatának ellátása során a [...] a személyi szabadsághoz [...] jogokat a törvényben foglaltak szerint korlátozhatja.

Az Rtv. 33. §-a (2) bekezdésének f) pontja szerint a rendőr a hatóság vagy az illetékes szerv elé állíthatja azt, aki a szabálysértést az abbahagyásra irányuló felszólítás után is folytatja [...].

Mivel az előállítás az egyik legsúlyosabb jogkorlátozással járó intézkedés, amelyre az Rtv. lehetőséget biztosít az intézkedő rendőr számára, álláspontom szerint az ezen intézkedésekre irányadó rendelkezéseket – az Rtv. 2. §-ában foglalt, az emberi méltóság és általánosságban az emberi jogok védelmével kapcsolatos rendőrségi kötelezettség minél teljesebb érvényesülése érdekében – megszorítóan kell értelmezni, és különös gondossággal kell értékelni, hogy megvalósulnak-e azok a körülmények, amelyeket az Rtv. 33. §-a szerinti szabadságelvonás feltételeiként a törvény megfogalmaz.

A közterületen történő szeszes ital fogyasztás szabálysértésének vizsgálata érdekében a következő jogszabályhelyek ismertetését tartom szükségesnek:

A Szabs. tv. 200. §-a (1) bekezdés a) pontja szerint, aki a szeszes ital [...] közterületen történő fogyasztására vonatkozó – törvényben, kormányrendeletben vagy önkormányzati rendeletben meghatározott – tilalmat megszegi, szabálysértést követ el.

A 22/2013. Önkormányzati rendelet 1.§-ának megfelelően a rendelet szabályozza a B. város * kerület * Önkormányzata közigazgatási területén a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit.

A 22/2013. Önkormányzati rendelet 6/A. §-ának (1) bekezdése alapján, tilos a rendelet hatálya alá eső közterületeken szeszes ital fogyasztása. [E rendelet 4. §-ának (1) bekezdése alapján rendelet hatálya kiterjed az Önkormányzat közigazgatási területére, kivéve, ha jogszabály ettől eltérően rendelkezik.]

A Kertv. 2. §-ának 23a. pontja szerint szeszes itálnak minősül minden alkohol tartalmú ital, kivéve a gyógynövények gyógyászati jellegű szeszes kivonatát és az ezek felhasználásával készült terméket, továbbá az 1,2%-nál kevesebb alkoholtartalmú üdítőitalokat.

A kötelező maszkhasználat vizsgálata érdekében a következő jogszabályhelyek ismertetése indokolt:

A 484/2020. Kormányrendelet 1. §-a (1) bekezdésének b) pontja szerint [...] mindenki köteles a 10 000 főnél nagyobb lakónépességű település belterületén a települési önkormányzat által kijelölt közterületen, illetve nyilvános helyen, [...] maszkot olyan módon viselni, hogy az az orrot és a száját folyamatosan elfedje.

A 35/2020. Önkormányzati rendelet 1. §-a (1) bekezdésének megfelelően [...] B. város * kerület * belterületén valamennyi közterületen és nyilvános helyen a 484/2020. Kormányrendeletben meghatározott módon kötelező maszkot viselni.

A fenti jogszabályhelyek ismertetését követően fontos rögzíteni, hogy valamely cselekmény tényállásszerűségét kizárólag a rendőri intézkedés jogalapja szempontjából vizsgálom. Az Rtv.-ben rögzített hatásköri szabályok szerint ugyanis az alapvető jogok biztosa nem veheti át a nyomozó hatóság szerepét, azonban ha nem végezné el a rendőri intézkedés alapjául szolgáló cselekmény elsődleges értékelését, az alapjog-korlátozás vizsgálata üresedne ki.

A rendelkezésekre álló információk alapján a panaszos cselekménye megvalósíthatta a közterületen történő szeszes ital fogyasztás szabálysértési tényállását, valamint a kötelező maszkviselés szabályainak megszegését, amely cselekményeket az abbahagyására irányuló rendőri felszólítás után is folytatott, így a panaszos előállítására megfelelő joggal került sor.

b) Az arányosság (szükségesség) követelményére figyelemmel.

Az Rtv. 15. §-ának (1) és (2) bekezdésének megfelelően a rendőri intézkedés nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával, valamint 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.

Fontos rögzíteni tehát, hogy a Rtv. 33. §-ának (2) bekezdése szerinti előállítás alkalmazása tekintetében a rendőr szabad belátása alapján hozott döntése nem lehet önkényes, az mindig a helyszínen értékelhető tények mérlegelésén kell, hogy alapuljon. Az automatikusan alkalmazott előállítás abban az esetben is alapjogsértő, amikor egyébként a helyszínen értékelhető tények alapján lehetne igazolni az intézkedés alá vont személy előállításának szükségességét.

Vizsgáltam, hogy a rendelkezésekre bocsájtott dokumentumok tartalmából lehet-e következtetni arra, hogy az előállítás végrehajtása a helyszínen értékelhető tények mérlegelésén alapult-e. Ezen dokumentumok tanúsága alapján az előállítás célja a panaszos cselekményének megszakítása, valamint a szabálysértési eljárás gyors lefolytatása volt. **Álláspontom szerint mindez kellő indokot adott az intézkedő rendőrök számára a panaszos Rtv. 33. §-a (2) bekezdés f) pontja szerinti előállítására, így a panaszos személyi szabadságának korlátozása megfelelt az Rtv. 15. §-a szerinti arányosság követelményének.**

2. Vizsgáltam a panaszos előállításának időtartamát.

A panaszos sérelmezte, hogy a fogdán 4 órán keresztül fogvatartották.

A Rendőrkapitányság vezetőjének tájékoztató levele szerint a rendőri intézkedés 2021. február 25-én 10 óra 15 perctől 14 óra 10 percig tartott. Ezalatt az idő alatt az igazoltatást, a helyszínen történő tényállás tisztázását, a második szabálysértéssel kapcsolatos történések megállapítását, a panaszos ruházatának átvizsgálását, előállítását, valamint a szabálysértési eljárásban történő meghallgatását, illetve a szabálysértési hatóság által hozott határozat kihirdetését hajtották végre az intézkedő rendőrök.

E panaszem tekintetében is releváns az Rtv. 17. §-ának (1) bekezdése.

Az Rtv. 33. §-ának (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.

A Szolgálati Szabályzat 30. §-ának (3) és (4) bekezdése rendelkezik az előállítás időtartamáról. Az előállítás a fogvatartott személy szabadon bocsátásáig vagy őrizetbe vételéig, illetve előzetes letartóztatásáig, de legfeljebb az Rtv. 33. §-ának (3) bekezdésében meghatározott ideig tart.

Az Rtv. említett rendelkezése főszabályként a „szükséges” időt jelöli meg és csak végső korlátként határozza meg a 8 órás időtartamot, amit indokolt esetben, külön alaki feltételek mellett a további 4 órával hosszabbítani lehet. Felhívom a figyelmet az előállítás intézményének a személyi szabadságot súlyosan korlátozó jellegére, amelyre értelemszerűen vonatkozik az Rtv. 15. §-ának (1) bekezdésében meghatározott arányossági követelmény is (A rendőri intézkedés nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával). Mindezeknek megfelelően az előállításnak a 8, vagy a – szükség esetén rendőri szerv vezetőjének határozatával – 12 óra csupán objektív határa, amely határt semmilyen esetben nem léphet át az előállítás időtartama (még akkor sem, ha az esetleg az intézkedés célja szempontjából szükséges lenne), ugyanakkor az előállítás – szubjektív értelemben – kizárólag addig tarthat, ameddig az feltétlenül szükséges és arányban áll az intézkedés céljával.

A panaszos személyi szabadság korlátozásának időtartama 3 óra 55 perc volt. A rendelkezésre álló információk alapján a panaszossal szembeni intézkedéshez kapcsolódó eljárási és adminisztratív cselekmények indokoltak és szükségesek voltak. Mindezek alapján e sérelem vonatkozásában alapvető jogot érintő visszásság nem történt.

3. Vizsgáltam a rendőrség előállításához kapcsolódó dokumentációs kötelezettségét.

A panaszos sérelmezte, hogy az előállításának időtartama nem szerepel a „kihallgatási jegyzőkönyvön”.

Az előállítás végrehajtásáról szóló igazoláson szerepel, hogy a panaszos 2021 február 25-én 10 óra 15 perctől 14 óra 10 percig állt személyi szabadságot korlátozó intézkedés alatt.

Az Rtv. 33. §-ának (4) bekezdése szerint (4) az előállítót szóban vagy írásban az előállítás okáról tájékoztatni kell, és az előállítás időtartamáról részére igazolást kell kiállítani. Ezen túl a vonatkozó joganyag az előállítás időtartamára vonatkozó dokumentációs kötelezettséget nem ír elő a rendőrség számára.

A rendelkezésemre álló dokumentumok tanúsága szerint az előállítás végrehajtásáról szóló igazolást kiállították, azon megfelelő módon szerepel a panaszos előállításának időtartama (és ezen igazolást a panaszos alá is írta), így a panaszos alapvető jogát érintő visszásság e panaszem tekintetében nem történt.

4. A panaszos sérelmezte a „fogdai körülményeket”.

A panaszos nem fejtette ki, hogy mit ért „fogdai körülmények” alatt, így az értelmezhető általában a vonatkozó jogszabályi követelményeknek nem megfelelő, kényelmetlen, rendezetlen helyiségnek.

A Rendőrkapitányság vezetőjének tájékoztató levele szerint az előállítás során a panaszost előállító helyiségben nem helyezték el, tekintettel arra, hogy az Igazgatásrendészeti Osztály szabálysértési ügyintézője az iratok kézhezvételét követően meghallgatta a panaszost. A meghallgatás kezdetéig a panaszos a Rendőrkapitányság épületének aulájában tartózkodott megfelelő őrzés mellett.

Az Rtv. 18. §-a (2) bekezdésének megfelelően a rendőrség gondoskodik a fogvatartott elhelyezéséről, a fogvatartás miatt bekövetkező egészségkárosodás megelőzéséhez szükséges ellátásáról. [...]

Az 56/2014. BM rendelet 2. §-ának 1. pontja szerint a fogdán kívüli őrzés az a szolgálati tevékenység, amelynek során a fogvatartott biztonságos őrzéséről a fogdán kívül, meghatározott helyen gondoskodnak.

A rendelkezésemre álló információk alapján a panaszost előállító helyiségben, fogdában nem helyezték el, meghallgatásáig, 13 óra 15 percig a Rendőrkapitányság aulájában várakozott, meghallgatása után nem sokkal – a szabálysértési határozat meghozatalát követően – pedig szabadon bocsátották. E sérelemmel érintett mulasztás nem volt tehát beazonosítható, így e tekintetben érdemi vizsgálat lefolytatására nem volt lehetőség.

Budapest, 2021. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos