

Lassú víz kordont bont – egy próbaper tanulságai

Az előzmények¹

Gyurcsány Ferenc miniszterelnök „őszödi beszédének” nyilvánosságra kerülése után a politikus lemondását követelő tüntetők képviselője bejelentette a rendőrségnek, hogy 2006. szeptember 27-től 2006. október 25-éig tüntetést tart a Budapest V. kerületi Kossuth Lajos téren. A bejelentést a rendőrség tudomásul vette.

A 2006. október 23-ai nemzeti ünnep központi rendezvényeinek szervezéséért felelős Miniszterelnöki Hivatal (a továbbiakban: MeH) a 2006. október 20. és november 4. napja közötti időszakra a Kossuth teret (és azon belül a demonstráció helyszínét is) magába foglaló területfoglalási engedéllyel rendelkezett. Az ünnepi rendezvény meghívottai között számos – a vonatkozó jogszabályok értelmében – védettnek minősülő személy volt, ideértve a Magyar Köztársaság állami vezetőit, valamint más országok elnökeit és kormányfőit.

A MeH képviselője október folyamán tárgyalásokat kezdeményezett a Kossuth téri demonstrálók képviselőivel. A tárgyalások során megállapodás született arról, hogy az érintett területtel a tüntetők 2006. október 23-án hajnali 2.00 óráig szabadon rendelkezhetnek, majd – a védett személyek biztonsága érdekében – 2.00 órától a rendőrség biztonsági és tűzszerezési szempontból átvizsgálja a teret, valamint a környező területeket. Az átvizsgálás után a demonstrálók képviselői által megha-

DR. KÁDÁR ANDRÁS KRISTÓF – a Magyar Helsinki Bizottság társelnöke, a Független Rendészeti Panasztestület tagja.

¹ Az események leírásának alapja a Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.37.966/2009/23. számú felülvizsgálati ítélete, amelyet a bíróság a Kossuth téri kormányellenes tüntetés és az Alkotmány utcai spontán gyülekezés 2006. október 23-i feloszlásának jogszerűsége tárgyában hozott.

tározott és a rendőrség által megfelelő átvizsgálás után „visszaléptetett” személyek továbbra is a Kossuth téren maradhatnak.

2006. október 22. napjának éjjelén a rendezvény szervezője felhívta a tüntetőket, hogy az átvizsgálás idejére hagyják el a rendezvény helyszínét, ezt a tüntetők túlnyomó többsége megtette, azonban néhány fő nem engedelmeskedett a felhívásnak. A szervező ezért segítséget kért a rendőrségtől a felhívásnak nem engedelmeskedő tüntetők kiszorítására. Ennek megtörténtét követően Gergényi Péter, Budapest rendőrőrfőkapitánya, a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 46. §-ára hivatkozással meghozott személy- és létesítménybiztosítási intézkedéssel 2006. október 23. napjának 2 óra 35 percétől a szükséges ideig, de legkésőbb 2006. november 24. napjának 24 órájáig lezárta a Kossuth teret, ami a gyakorlatban azt jelentette, hogy a Parlamentet korábban is körbevevő kordont a rendőrség kitolta a 2-es villamos sínpályájáig. Ez értelemszerűen lehetetlenné tette a tüntetők visszatérését a Kossuth térre, és – a tér közlekedési adottságai miatt – azt is, hogy a Parlament előtti területre jelentősebb létszámú demonstrációt lehessen szervezni.

2006. november 22-én Gergényi Péter 2006. november 25-e 00.00 órától bizonytalan ideig („a biztonsági kockázat fennállásának időtartamáig”) meghosszabbította a személy- és létesítménybiztosítási intézkedést. Az intézkedés indokolása szerint erre „a 2006. október 23-ai ünnepi rendezvények idején kialakult, közbiztonságot súlyosan sértő cselekmények, illetve további rendbontások megelőzése” céljából, a védett személyek, valamint az Országház, mint kiemelten fontos létesítmény védelme érdekében volt szükség. Az indokolás néhány konkrétumot is tartalmazott az intézkedés megalapozottságának igazolására: a kormányellenes tüntetők „2006. november 05-én [...] bejelentették, hogy élőlánccal kívánják körbevenni a Parlament épületét annak érdekében, hogy az országgyűlési képviselők ne tudjanak az épületbe bejutni. A csoport által tervezett [...] rendezvény megtartását megtiltottam. A csoport az Aulich utcában minden nap 17.00 és 22.00 óra közötti időben demonstrál. A demonstráció helyszíne a Parlament épületéhez nagyon közel fekvő utca, amely körülmény az egyébként is meglévő – fentebb kifejtett okokon alapuló – biztonsági kockázatot fokozza.”

A panaszolt eseménysor

A Magyar Helsinki Bizottság álláspontja szerint a Kossuth tér 2006. október 23-ai lezárása nem volt indokolatlan. Figyelembe véve az '56-os forradalom 50. évfordulója alkalmából rendezett ünnepségekre hivatalos védett személyek nagy számát, a rendőrséghez – az alább részletezett panasz eljárás során becsatolt dokumentumok által is igazoltan – beérkezett fenyegetéseket és figyelmeztetéseket, valamint azt a

tényt, hogy a tüntetők egy csoportja nem volt hajlandó együttműködni a terület és az egyes demonstrálók tervezett átvizsgálása során, a személy- és létesítménybiztosítási intézkedés mellett felhozhatók voltak meggyőző érvek.

Ugyanez azonban 2006. november 22-én már nem tűnt ilyen egyértelműnek, 2007 januárjában pedig – számos, rendbontás nélkül lezajlott kormányellenes tüntetés után² – egészen biztosan nem volt igaz. Ezért döntöttünk úgy, hogy „próbaper” jelleggel rendőrségi panaszeljárást indítunk abban a reményben, hogy ha az eljárás során nyilvánvalóvá tudjuk tenni, nem szólnak meggyőző érvek a szélesebb területet érintő zárás fenntartása mellett, a rendőrség visszavonja a kordont az október 23-át megelőző vonalra.

Az Rtv.-ben ekkor még nem szerepelt a Független Rendészeti Panasztestület, és a személy- és létesítménybiztosítási intézkedés kötelező rendszeres felülvizsgálata sem.³ A panaszt így az intézkedést foganatosító rendőri szerv vezetőjéhez, tehát ahhoz a Gergényi Péterhez kellett benyújtani, aki a támadott intézkedést is aláírta.

A panaszeljárás megindítása előtt hosszas vita alakult ki arról, hogy szükséges-e megpróbálni áthaladni a kordonnal lezárt területen a panaszjog megnyílásához. Az Rtv. akkor hatályos 93. §-ának (1) bekezdése úgy rendelkezett, hogy „panasz előterjesztésére az jogosult, akivel szemben az intézkedést foganatosították”. Többen érveltünk amellet, hogy mivel a Kossuth tér lezárása olyan intézkedés, amely mindenkivel szemben tartózkodási kötelezettséget keletkeztet, mindenkítől elvonja a téren való áthaladás jogát (a személy- és létesítménybiztosítási intézkedést így voltaképpen mindenkivel szemben foganatosítja a rendőrség), ezért anélkül is tehetünk panaszt, hogy ténylegesen megkísérelnénk átmenni a téren. Végül győzött az óvatos előrelátás, és úgy döntöttünk, akkor lehetünk benne biztosak, hogy a rendőrség kénytelen lesz érdemi vitába bocsátkozni a területlezárás szükségességéről, ha nem adunk formai kibúvót, és megpróbálunk átjutni a kordonon, mielőtt panaszt nyújtunk be.

Ezért 2007. január 26-án 12 óra 50-kor kollégámmal, Tóth Balázssal megkíséreltünk átmenni a Kossuth tér elzárt részén. A 2-es villamos sín párja mentén felállított kordonhoz léptünk és a Rákóczi szoborhoz közel posztoló két rendőrrel közöltük, szeretnénk áthaladni a területen. Közölték, hogy erre nincs lehetőség, a Kossuth tér távolabbi végébe a kordon mentén haladva, vagy a Duna-part felől lehet eljutni. Ezt követően a terület lezárásának oka felől érdeklődtünk, mire az egyikük láthatóan ingerültté vált és felszólított minket, hogy menjünk tovább.

Miután a lezárás okáról többszöri kérésünk ellenére nem kaptunk felvilágosítást, tájékoztattuk a rendőröket, hogy a Magyar Helsinki Bizottság munkatársai vagyunk,

² 2007. január 27-én pl. Hiller István lakása közelében követelte 300 tüntető az oktatási és kulturális miniszter, valamint Gyurcsány Ferenc távozását (lásd: <http://index.hu/belfold/hill5341/>).

³ Mindkét intézményt a 2007. évi CLXXI. törvény iktatta be 2008. január 1-jei hatállyal.

és szeretnénk, ha megmondanák, miért nem haladhatunk át a tér lezárt részén. Ekkor azt a választ kaptuk, hogy a kérdéses részt műveleti területté nyilvánították, és ezért nem lehet oda belépni. A választ tudomásul vettük, és mivel a rendőrök egyenruhájukon sem névtáblát, sem azonosító számot nem viseltek, annak érdekében, hogy panaszunkat tényszerűen alátámaszthassuk, megkérdeztük a nevüket. Ők közölték velünk, hogy a nevüket nem mondják meg. Ekkor az azonosító számuk felől érdeklődtünk, ám a választ erre a kérdésre is megtagadták.

Amikor arra hivatkoztunk, hogy ezt az információt kötelesek lennének megadni, azt a választ kaptuk, hogy ez nincs így, mivel nem intézkedtek velünk szemben. Arra a felvetésre, hogy a belépésünk engedélyezésének megtagadása (azaz a belépés megakadályozása) intézkedésnek minősül, azt felelték, hogy csak az lenne intézkedés, ha elkérték volna a személyi igazolványunkat és velünk szemben valamilyen módon felléptek volna. Mivel esetünkben csak felvilágosítás adására és útbaigazításra került sor, ezért sem a nevüket, sem az azonosító számukat nem kötelesek közölni velünk. A további vitát értelmetlennek tartva, elhagytuk a helyszínt. A beszélgetésnek – hallótávolságon kívül – tanúja volt további két kollégám is.

Az első jogerős határozat

A 2006. január 29-én benyújtott panasz lényege a következő volt. Az Rtv. 46. §-a értelmében a rendőrség, illetve a rendőr a védett személy, valamint a védett középületek és az abban tartózkodók biztonsága érdekében – az ügynevezett személy- és létesítménybiztosítási intézkedés keretében – területet lezárhat, és megakadályozhatja, hogy oda bárki belépjen, vagy onnan távozzék, illetőleg az ott tartózkodókat távozásra kötelezheti.

Annak megítélésakor, hogy a személy- és létesítménybiztosítási intézkedés indokolt és ennél fogva jogszerű-e, azt kell vizsgálni, hogy *a védett személy vagy létesítmény biztonsága valóban megköveteli-e a terület lezárását és az oda való belépés megakadályozását, azaz állítható-e, hogy a terület lezárása és a belépés megakadályozása nélkül az adott személy és/vagy létesítmény biztonsága megfelelően nem szavatolható.*

A területlezárás 2006. november 22-én kelt meghosszabbításának vonatkozásában ez a feltétel meggyőződésem szerint nem állt fent. Amint azt fent jeleztem, a kifogásolt főkapitányi intézkedés az eredetileg egy hónapra elrendelt intézkedés meghosszabbításának okaként a 2006. október 23-ai eseményekre, a 2006 novemberének elején bejelentett évláncre, valamint az Aulich utcában minden nap megtartott demonstrációkra hivatkozott a másként ki nem küszöbölhető biztonsági kockázat alapjaként.

A 2007 januárját megelőző hetek tüntetései közül ugyanakkor egy sem torkollott erőszakos megmozdulásokba, ideértve a határozat által hivatkozott Aulich utcai tüntetéseket is, amelyek ráadásul a panaszolt események időpontjában már nem is folytak napi rendszerességgel. Az pedig éppen a kockázati helyzet fennállása ellen szólt, hogy a tervezett élőlánc megtiltását a szervezők tudomásul vették, nem tettek kísérletet az élőlánc jogellenes és erőszakos megvalósítására. A Budapest rendőrfőkapitánya által felhozott érvek tehát nem támasztották alá, hogy a Kossuth tér lezárt részének ismételt megnyitása veszélyeztetné a védeni kívánt személyek és létesítmények biztonságát, ezért az Rtv. 46. §-ának alkalmazása nem volt indokolt. A panasz kitért arra is, hogy különös jelentőséggel bír az intézkedés jogszerűségének kérdése, mivel a panasszal támadott intézkedés egyúttal a gyülekezés alkotmányos jogát is korlátozza, hiszen a Kossuth tér lezárt részére nem lehetett rendezvényeket bejelenteni, mivel a rendőri intézkedés eredményeként a terület megszűnt a gyülekezésszóló 1989. évi III. törvény (Gytv.) értelmében vett közterületnek lenni.⁴

Az áthaladást megtiltó rendőrökkel szemben eredetileg nem kívántunk panaszt tenni, hiszen panaszunk a cselekvésük hátterét adó főkapitányi intézkedésre irányult, amelyet ők a szolgálati viszonyt rendező jogszabályok értelmében kötelesek voltak betartatni. A panaszt végül egyrészt a velünk szemben használt meglehetősen udvariatlan hangnem miatt terjesztettük ki rájuk, másrészt azért, mert elvi szempontból fontosnak tartottuk annak az érvrendszernek a tesztelését, amellyel azonosítási kötelezettségük megtagadását indokolták.

Azt állították ugyanis, hogy azért nem adják meg nevüket és azonosítójukat, mert nem intézkedtek velünk szemben, csupán útbaigazítottak minket. Az Rtv. 46. §-a értelmében intézkedésnek minősül, ha a rendőrség vagy a rendőr egy területet lezár, illetve megakadályozza, hogy valamely lezárt területre valaki belépjen. Esetünkben pontosan ez történt. Az Rtv. nem írja elő, hogy a belépés megakadályozásának testi kényszerrel vagy más kényszerítő eszközzel kell történnie, ezért az a pusztán tény, hogy a téren szolgálatot teljesítő rendőrök velünk közölték, hogy nem léphetünk be az elkerített részre, a belépés megakadályozásának, azaz az Rtv. 46. §-ában kifejezetten megjelölt intézkedésnek minősült. Az, hogy az Rtv. 19. §-ának megfelelően a rendőri intézkedésnek magunkat alávetettük, és nem léptünk be a területre, nem jelenti azt, hogy nem történt velünk szemben intézkedés. Egy ezzel ellentétes értelmezés oda vezetne, hogy a személy- és létesítménybiztosítási intézkedés során a belépésben megakadályozott és az utasításnak engedelmeskedő, de azt egyébként jogszerűtlennek tartó személy meg lenne fosztva attól a lehetőségtől, hogy az intézkedés ellen panasszal éljen, és csak abban az esetben élhetne panaszjogával, ha

⁴ A Gytv. 15. § a) pontja értelmében közterület a mindenki számára korlátozás nélkül igénybevehető terület, út, utca, tér.

az intézkedésnek ellenállva „provokálja” ki legalább az igazoltatást. Azt, hogy a minket a belépésben konkrétan megakadályozó rendőrök velünk szemben az Rtv. szerinti intézkedést foganatosítottak, utóbb egyetlen eljáró rendőri szerv sem vitatta, így ez a kérdés a további eljárásokban már nem merült fel.

A panaszt Budapest rendőrfőkapitánya 2007. március 14-én kelt határozatával⁵ elutasította. A határozat indokolása hivatkozott rá, hogy 2006. október 23-án a Kossuth téri tüntetők nem vetették alá magukat a vizsgálatnak, és a tér kiürítése után a rendőri erők a téren életre és közbiztonságra veszélyes eszközöket találtak.

A határozat szerint ezt követően az ORFK Köztársasági Őrezred *folymatos* „értékelő-elemző-koordinációs” munkát végzett, melynek során megállapította, hogy a veszélyeztetettség szintje nem csökkent, valamint azt, hogy az aktuálpolitikai helyzet és a további bejelentett tüntetések alapján nem volt kizárható később sem jogellenes cselekmények bekövetkezése. A határozat kiemelte, hogy az Országház biztonságát, az országgyűlési képviselők és közjogi méltóságok munkáját a rendőrségnek kötelessége biztosítani, amihez elengedhetetlenül fontos volt hónapokon keresztül lezárni a Kossuth teret. A határozat jelezte azt is, hogy az érintett terület lezárását követően a tüntetők egy 6–15 fős csoportja többször is megpróbált oda visszatérni, és ott újabb demonstrációkat tartani, amit csak rendőri beavatkozással lehetett megakadályozni.

A határozat ellen benyújtott fellebbezés ismételten hangsúlyozta: a személy- és létesítménybiztosítási intézkedés jogszerűsége attól függ, hogy a céljának (a védett személyek és létesítmények biztonsága garantálásának) eléréséhez szükséges-e. Ha igen, akkor jogszerű, ha a biztonság más, kisebb jogkorlátozást megvalósító intézkedésekkel is elérhető, akkor pedig nem. Az intézkedés 2006. október 23-án szükséges, ezért jogszerű volt, azonban 2007. január 26-án már bizonyosan nem.

Ezen állítás érdemi cáfolata a panaszt elutasító határozatból hiányzott. A határozatban foglalt „koordinációs-értékelő-elemző” tevékenységre valamint az „aktuálpolitikai helyzetre” való, minden további konkrétumot nélkülöző, teljesen általános hivatkozás a jogbiztonság követelményének megfelelő, érdemi indokolásnak egyáltalán nem minősülhetett, ráadásul nem adott választ arra a kulcsfontosságú kérdésre, hogy miért ne lett volna elégséges az Országgyűlés védelmére a korábbi, szűkebb területre kiterjedő – tehát a mozgásszabadságot kisebb mértékben korlátozó – kordon.

Ha el is fogadtuk volna kellően megalapozottnak azt az állítást, hogy az érintett területen nem lehetett kizárni jogellenes cselekmények bekövetkezését, ahhoz, hogy ez megalapozza a teljes Kossuth tér lezárását, azt is igazolni kellett volna, hogy

⁵ 111–106–14/2007.RP.

olyan jellegű jogellenes cselekmények voltak várhatók, amelyeknek a képviselők és az Országház biztonságára gyakorolt sérelmes hatása éppen a kérdéses intézkedéssel érintett körülbelül plusz 50 méteres sávnak a lezárásával küszöbölhető ki, mivel a korábbi, szűkebb kordon e cselekmények ellen nem biztosított volna védelmet.

Éppen a panaszt elutasító határozat példái mutatták, hogy mindez nem volt valószínű. A 6–15 fős csoportok cselekményei minden bizonnyal a szűkebb kordon mellett is kezelhetőek lettek volna a rendőrség számára, hiszen maga a határozat sem mutat rá arra, hogy e csoportok megjelenése miként támasztotta alá a tágabb kordon szükségességét.

Jogi szempontból érdekes a panaszt elutasító határozat hivatkozása a Fővárosi Bíróság azon döntésére, amely a személy- és létesítménybiztosítási intézkedés meghosszabbításában is hivatkozott élőláncos tiltakozás rendőrségi megtiltásának jogszerűségét állapította meg. E döntésében a Fővárosi Bíróság kifejtette: a Gytv. „8. § (1) bekezdése⁶ nem kívánja meg a népképviselői szerv működésének tényleges megzavarását. A rendezvény megtartásának megtiltását az is megalapozza, ha a rendezvény a népképviselői szerv működését súlyosan veszélyezteti. [...] Az Országgyűlés működésének súlyos veszélyeztetését békés célú rendezvény is megvalósíthatja.” A határozat szerint ez az érvelés alátámasztotta a Kossuth tér nagyobb részét érintő lezárás fenntartását, hiszen azt jelezte, hogy a demonstrálók békétlenségének hiányában is fennállhat az országgyűlés működésének akadályozása, veszélyeztetése.

A fellebbezés azonban rámutatott: a határozat összemosta az Rtv. és a Gytv. rendelkezéseit, amikor a Fővárosi Bíróságnak az élőlánc ügyében hozott döntésére utalt. A bíróság kimondta, hogy az élőlánc megtartásának megtiltása jogszerű volt, mivel az Országgyűlés működésének súlyos veszélyeztetését békés célú rendezvény is megvalósíthatja. Ez az élőlánc esetében igaz lehet, hiszen egy ilyen megmozdulás lehetetlenné teszi, hogy a képviselők bejussanak az Országházba, így az Országgyűlés nem lesz működőképes.

Csakhogy a személy- és létesítménybiztosítási intézkedés célja az Rtv. 46. §-a értelmében nem az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítása, hanem a védett személyek (képviselek) és létesítmény (Országház) biztonságának garantálása. Márpedig az nem állítható, hogy egy békés célú rendezvény biztonsági kockázatot jelent. Elképzelhetőek olyan helyzetek (az élőlánc tipikusan ilyen), amelyek a fentiek szerint működési zavart okozhatnak ugyan, a biztonságot azonban nem veszélyez-

⁶ 8. § (1) Ha 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 48 órán belül a rendezvénynek a bejelentésben megjelölt helyszínen, vagy időben való megtartását megtilthatja.

tetik. A bírósági ítéletben foglalt elv tehát nem értelmezhető úgy, mint amely a személy- és létesítménybiztosítási intézkedés kiterjesztő alkalmazását lehetővé teszi olyan esetekre is, amelyek egyébként nem jelentenek biztonsági kockázatot.

A fellebbezés nyomán az országos rendőrfőkapitány 2007. április 6-án az elsőfokú határozatot megsemmisítette, és a Budapesti Rendőr-főkapitányságot új eljárásra utasította a velünk szemben közvetlenül eljáró rendőrök intézkedésének kivizsgálása kapcsán észlelt hiányosságok miatt.⁷

A megismételt eljárásban hozott, 2007. június 22-én kelt határozat⁸ a jelvéyszám hiánya és a rendőrök azonosítási kötelezettségének elmaradása tekintetében a panasznak helyt adott, a lényegi kérdést – a kiterjesztett kordon szükségességét és ennél fogva jogszerűségét – illetően azonban elutasította a panaszt.

A kordon szükségessége kapcsán a határozat megismételte a korábbi döntés indokait (ide értve a nem konkretizált értékelő-elemző-koordinációs tevékenység eredményét, valamint azt az okfejtést is, mely szerint békés rendezvény is veszélyeztetheti az országgyűlés működését). Új elem az érvelésben, hogy a határozat szerint „a veszélyeztetettség nem feltétlenül áll szoros összefüggésben az engedély nélküli demonstrációk nagyságával [...]. A Kossuth tér vonatkozásában a kockázatot nem elsősorban a demonstrációk nagysága, hanem azok folyamatos jellege, illetve a helyszín szimbolikus jellege növelte.”

A határozat ellen benyújtott fellebbezés ismételten jelezte: ahhoz, hogy a folyamatos, de – elismerten – kis méretű demonstrációk megalapozzák a teljes Kossuth tér lezárását, azt is igazolni kellett volna, hogy olyan jellegű jogellenes cselekmények voltak várhatók, illetve a bekövetkezett kisméretű jogellenes demonstrációk olyan biztonsági kockázatokat hordoztak, amelyeknek a képviselők és az Országház biztonságára gyakorolt sérelmes hatása csak a kordonnal elzárt terület megnövelésével volt kiküszöbölhető, mivel a korábbi szűkebb kordon e cselekmények ellen nem biztosított volna védelmet.

A határozat azonban egyetlen olyan mondatot tartalmazott, amely ezt az alapvető kérdést érintette: „A döntés kialakításában részt vevő rendőri vezetők [...] úgy ítélték meg, hogy az állomány létszámát és technikai felkészültségét is figyelembe véve, a rendőri feladatok biztonságos végrehajtása csupán az intézkedésben meghatározott terület teljes lezárásával oldható meg.” Nem válaszolta meg az érdemi kérdést: miért csak ilyen módon? Melyek lettek volna azok a feladatok, amelyek az állomány adott létszáma és felkészültsége mellett egy szűkebb kordon mellett ne lettek volna megoldhatók, így viszont igen? Hogyan függenek ezen feladatok össze a kockázat-értékelő tevékenység eredményével, azaz milyen lehetséges fejlemé-

⁷ 260–18/4/2007.RP.

⁸ 111–106–37/2007.RP.

nyeket láttak előre a rendőri vezetők, és ezekre miként jelent megoldást a kordon kiterjesztése? Milyen létszám és felkészültség mellett lett volna elegendő a korábbi kordon? Miért nem lehetett ezt a létszámot biztosítani?

Az ilyen és ehhez hasonló kérdésekre adandó válaszokkal azonban a határozat adós maradt, és nem ment tovább annak leszögezésénél, hogy a rendőri feladatok csak a tágabb kordon mellett voltak biztonságosan végrehajthatók, így érdemben újfent nem indokolta, hogy a védett személyek és létesítmények biztonsága miatt ne lett volna a régi, szűkebb kordon mellett garantálható.

A fellebbezés nyomán hozott, 2007. július 14-én kelt országos főkapitányi határozat⁹ e kérdésekkel egyáltalán nem foglalkozott, hanem teljesen új érv alapján hagyta helyben a panasz elutasítását: a „panaszos a BRFK vezetőjének formailag intézkedésnek nevezett, indoklással ellátott döntését, amely az V. kerület Kossuth tér lezárására irányul, közvetlenül nem támadhatja meg, tekintettel arra, hogy az egy, a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 3/1995. (III. 1.) BM rendelet 96. § (11) bekezdése szerinti utasítás, amely egy rendőrségi szolgálati feladat végrehajtására irányul, amelynek végrehajtása az arra utasított rendőrök kötelessége.” Az országos rendőrfőkapitány szerint tehát a 2006. november 22-én meghosszabbított személy- és létesítménybiztosítási intézkedés tartalmilag valójában nem intézkedés, hanem belső utasítás, így arra a panaszjog nem terjed ki. A vita ezzel eltávolodott az érdemi kérdéstől (szükséges és ezzel együtt jogszerű volt-e a kordon kiterjesztése), és eljárási síkra terelődött.

Az első bírósági felülvizsgálat

A rendőrségi panaszeljáráásban hozott határozat közigazgatási határozat, így bírósági felülvizsgálata kérhető a közigazgatási perekre irányadó általános szabályok szerint.

A perben a rendőrség álláspontját a Fővárosi Bíróság egy korábbi döntésére alapozta,¹⁰ amelyben a bíróság a következőket rögzítette: „A közigazgatási ügyekben eljáró bíróság hatáskörét a Pp. 324. §-a behatárolja. A rendőri utasítás nem vonható e jogszabályhely hatálya alá, az utasítás mindezért bíróság által sem felülvizsgálható. Ennek magyarázataként a bíróság rámutat arra, hogy bármilyen indíttatásból jár el a rendőr, intézkedése fogalmilag materiális cselekményben, reálaktusként, fizikai tevékenységben nyilvánul meg. Az ilyen jellemzőkkel bíró rendőri magatartás érintette élhet az Rtv. IX. fejezetében biztosított, panasznak nevezett jogorvoslattal, ezen panasz tárgyát azonban nem az utasítás képezi, amely alapján a rendőr ezt

⁹ 260–18/10/2007.RP.

¹⁰ 20.K.30.730/2007/4.

foganatosította, hanem maga a tett, az utasítás fizikai kifejeződése. [...] Budapest rendőrfőkapitánya biztonsági műveleti területet elrendelő utasításai, amelyek egy szolgálati feladat végrehajtására irányulnak, olyan jogviszonyt tartalmaznak, ami kizárólag az utasítást adó Budapest rendőrfőkapitánya és az utasított rendőr között – tehát a rendőrség szervezeti keretein belül – jön létre. Ezen jogviszony értékelése azonban alapvetően munkajogi vagy fegyelmi alapon lehetséges, [...] a rendőrségi törvény 92–93. §-ában szabályozott panaszügy keretén belül semmiképpen sem. A rendőri »belső« utasítás ugyanis önmagában panasz tárgyává nem tehető [...]. A panasz tárgya kizárólag az utasítás alapján megnyilvánuló intézkedés lehet. A kifejtettek szerint a felperes közvetlenül a Budapest rendőrfőkapitánya »biztonsági műveleti területet« elrendelő utasítását nem támadhatja.”

A keresetben, a különböző előkészítő iratokban és a tárgyaláson ezzel az okfejtéssel szemben a következő érveket hoztuk fel:

a) *Nyelvtani értelmezés:* Az Rtv. 2007 januárjában hatályos 92. § (1) bekezdése úgy rendelkezett, hogy „az V. és a VI. fejezetben felsorolt rendőri intézkedések, illetve a kényszerítő eszközök alkalmazása (e fejezet alkalmazásában a továbbiakban együtt: intézkedések) miatt [...] a 93. §-ban meghatározottak szerint jogorvoslatnak van helye”.

A személy- és létesítménybiztosítási intézkedést szabályozó 46. § az Rtv. V. fejezetében található. Ennek (1) bekezdés d) pontja szerint „a Rendőrség, illetve a rendőr a védett személy [...] biztonsága érdekében a 13. és a 30. §-ban meghatározottakon túlmenően [...] területet lezárhat, és megakadályozhatja, hogy oda bárki belépjen vagy onnan távozzék, illetőleg az ott tartózkodókat távozásra kötelezheti”.

Ebből a distinkcióból egyértelmű, hogy nem csak az számít intézkedésnek, ha egy konkrét rendőr egy adott terület lezárása mellett dönt, hanem az is, ha a „Rendőrség”, azaz a rendőri szerv vezetője rendeli el a zárlatot, függetlenül attól, hogy ezt a központilag elrendelt intézkedést az egyes rendőrök konkrét tevékenysége valósítja meg. Olyan különbséget ugyanis az Rtv. 46. §-a nem tesz, amelyből arra lehetne különböztetni, hogy míg az egyik intézkedésnek minősül, addig a másik nem: a „rendőr” és a „Rendőrség” a paragrafust alkotó mondat egymás mellé rendelt, azonos pozícióban álló alanyai, tehát a nyelvtani értelmezés alapján közöttük semmilyen különbség nem tehető az általuk alkalmazott intézkedés jellegét illetően.

Ugyanígy nem tesz különbséget a rendőr avagy a rendőrség (rendőri szerv hatáskörrel rendelkező vezetője) által elrendelt létesítménybiztosítási intézkedések között az Rtv. 92. §-a sem, amely általában kimondja, hogy az Rtv. V. fejezetében felsorolt rendőri intézkedések (tehát valamennyi itt felsorolt intézkedés) miatt jogorvoslatnak van helye, anélkül, hogy az Rtv. 46. §-ában foglalt, „rendőrség” által elrendelt zárlatot kiemelné a panaszjog köréből.

Maga a panaszolt főkapitányi intézkedés (majd annak meghosszabbítása is) hivatkozik saját jogalapjaként az Rtv. 46.§-ára, amikor kimondja: „A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. tv. (továbbiakban: Rtv.) 46. §-a alapján elrendelem, hogy 2006. október 23. nap 02.35 órától a szükséges ideig [...] biztonsági műveleti terület kerüljön kialakításra.” Tehát az elrendelő személy számára sem kétséges, hogy aktusának alapja az Rtv. 46. §-a, azaz az Rtv. – panasszal támadható intézkedéseket tartalmazó – V. fejezetének egyik eleme.

b) Logikai értelmezés: Ha a személy- és létesítménybiztosítási intézkedést utasításnak tekintjük, akkor az indokolatlanul elrendelt, ezért jogsértő létesítménybiztosítási intézkedés teljes mértékben támadhatatlanná válik. A rendőr ugyanis az Rtv. 12. §-a értelmében feladata teljesítése során köteles végrehajtani a szolgálati előljáró utasításait, csak akkor tagadhatja meg az utasítás végrehajtását, ha azzal bűncselekményt követne el.

Ha tehát valaki azoknak a rendőröknek a tényleges tevékenysége ellen él panasszal, akik őt a lezárt területen nem engedik át, a rendőri szerv a panaszt megalapozottan fogja elutasítani, hiszen a rendőrök az utasításnak engedelmességek, ami törvényben foglalt köteleességük, tehát eljárásuk jogszerű, így a panasz szükségszerűen alaptalan lesz.

Meg kell tehát engedni, hogy a panaszos az őt konkrétan elküldő rendőrök mögé „nyúljon” a panasszal, máskülönben az Rtv. 92. §-ában foglalt jogorvoslati jog a rendőrség által elrendelt személy- és létesítménybiztosítási intézkedéssel szemben kiüresedik.

c) Jogviszony keletkezése az intézkedés elrendelője és érintettjei között: Nem helytálló, hogy rendőrség által elrendelt zárlat csupán a rendőr és felettese között teremt jogviszonyt, hiszen ugyan nem egyedileg, de minden polgár címzettje lesz az intézkedésnek: senki sem léphet be a lezárt területre, az általános tiltás révén minden, a belépésből kizárt személlyel jogviszonyba kerül a zárást elrendelő rendőrség (rendőri szerv, illetve vezető).

Ezt támasztja alá az Rtv. 46. §-ának indokolása is, ahol a jogalkotó a következőt rögzíti: „Az érintett intézkedési jogosítványok a közforgalom, a közforgalmú intézmények működésének, illetőleg a *magánszemélyek jogainak korlátozását* eredményezik.” Tehát az indokolásból egyértelműen kiderül, hogy a magánszemélyek az intézkedés eredményeként jogviszonyba kerülnek az intézkedést alkalmazó rendőrrel vagy rendőri szervvel, hiszen nem képzelhető el jogkorlátozás anélkül, hogy valamiféle jogviszony (azaz a felek jogait és kötelezettségeit érintő, jogilag szabályozott viszony) létrejönne.

Mindezek alapján nyilvánvaló, hogy a személy- és létesítménybiztosítási intézkedés ellen panasszal élő személy nem valamiféle „belső” utasítással szemben ke-

res jogorvoslatot, hanem egy olyan intézkedéssel szemben, amely rá tartózkodási kötelezettséget ró. Ebből a szempontból nincs jelentősége, hogy egyedi rendőrök állnak a kordon mellett, akik egyébként is csupán ellenőrzik e kötelezettség megtartását (és nem keletkeztetik azt). Valójában tehát a sérelmezett főkapitányi intézkedés egyszerre kötelezettséget keletkeztető intézkedés az állampolgárokkal szemben és olyan utasítás a rendőrök vonatkozásában, amely az állampolgárokkal szemben megfogalmazott tilalom betartatására vonatkozik.

A részletesen kifejtett érvek ellenére a Fővárosi Bíróság ragaszkodott a korábbi ügyben elfoglalt álláspontjához, és 2008. május 20-án meghozott ítéletében¹¹ a keresetet elutasította. Az indokolás gyakorlatilag szó szerint megegyezett a rendőrség által is hivatkozott korábbi döntés vonatkozó részével. A bíróság a felperesi érveket érdemben nem vizsgálta és cáfolta, így arra sem adott magyarázatot, hogy miért nem tartja az Rtv. 92. §-át alkalmazhatónak az Rtv. 46. §-ára, amely pedig egyértelműen a törvény V. fejezetében helyezkedik el.

A bíróság csupán annyi érdemnek tekinthető kiegészítést tett a korábbi gondolatmenetéhez, hogy „a felperesi érvelés elfogadása [...] azt vetítené előre, hogy bármely rendőri »belső« utasítással szemben bárki jogorvoslattal élhetne. Egy ilyen jogértelmezés – azon túl, hogy nincsen jogszabályi alapja – a rendőrség működését olyan mértékben érintené, mely a rendőrségnek az Alkotmány 40/A. § (2) bekezdésében rögzített kötelezettségének a teljesítését gátolná.” Úgy tűnik tehát, hogy a bíróság érvelését elsődlegesen a rendőrség működőképességének fenntartása, mint általános jogpolitikai cél motiválta.

A döntéssel szemben 2008. augusztus 30-án felülvizsgálati kérelmet nyújtottunk be. A kérelem javarészt megismételte a korábban kifejtett érveket, továbbá reagált a Fővárosi Bíróság jogpolitikai jellegű aggályára. Jelezte, hogy nem helytálló az a kitétel, mely szerint a felperesi érvelés alapján bármely belső rendőri utasítással szemben bárki jogorvoslattal élhetne. Jogorvoslattal, ahogy azt az Rtv. 92. §-a is rögzíti, továbbra is csak az Rtv. V. fejezetében foglalt intézkedések és VI. fejezetében foglalt kényszerítő eszközök alkalmazásával kapcsolatban lehet élni. A felperesi érvelés elfogadása csupán annyit jelent, hogy azon, V. fejezetben foglalt intézkedések kapcsán, amelyeknek címzettje nem konkrét személy, valamennyi potenciális érintett élhet jogorvoslattal. Egy ezzel ellentétes interpretáció arra az egyáltalán nem kívánatos eredményre vezetne, hogy éppen a legnagyobb személyi kört érintő, tehát a legjelentősebb jogsérelem okozására képes rendőri intézkedésekkel szemben nem nyílna meg a panasztétel lehetősége.

¹¹ 20.K.33.886/2007/9.

A Legfelsőbb Bíróság 2009. szeptember 8-án hozott ítéletében¹² a kérelmet alaposnak találta, és a Fővárosi Bíróság valamint az országos rendőrfőkapitány döntését hatályon kívül helyezte. A Legfelsőbb Bíróság ugyanakkor nem osztotta azt az álláspontunkat, hogy mivel a területlezárás mindenkire tartózkodási kötelezettséget ró, ezért bárki panasszal élhet azzal kapcsolatban. A bíróság megközelítésében a konkrét egyedi rendőri intézkedéseken keresztül támadható a mögöttes általános személy- és létesítménybiztosítási intézkedés, tehát a budapesti rendőrfőkapitány utasításának megalapozottsága vizsgálható minden egyes olyan egyedi rendőri aktus kapcsán, amelynek eredményeként valaki kénytelen visszafordulni az általános intézkedéssel felállított kordontól, de „absztrakt normakontrollra” nincs lehetőség. A bíróság leszögezte:

„[N]em vitatható az, hogy a személy- és létesítménybiztosítási intézkedés olyan rendőri intézkedésnek minősül, amellyel szemben jogorvoslatnak van helye. Az Rtv. 46. §-ából egyértelműen kiderül, hogy a törvény nem tesz különbséget aközött, hogy az intézkedés a rendőr, vagy a rendőrség, avagy annak valamely vezetőjének döntésén, esetleg a rendőrség valamely »belső« normatív utasításán, szabályzatán alapul. [...] A közigazgatási ügyekben eljáró bíróság a közigazgatási határozatokat törvényességi szempontból vizsgálja felül, tehát kizárólag azt vizsgálja, hogy a határozat – tehát jelen esetben a panasz tárgyában született határozat – a jogszabályoknak [...] megfelele-e.

Ezért indifferens a bírósági felülvizsgálat során, hogy az intézkedés milyen »belső« jogviszonyok közvetítésével hatályosul, a rendőri szerv »belső« normatív aktusait a bíróságnak [...] a jogi értékeléskor figyelmen kívül kell hagynia, és kizárólag azt kell vizsgálnia, hogy az intézkedés a törvény szabályainak megfelele-e. Helyesen utalt arra a Fővárosi Bíróság, hogy a panasz tárgya az utasítás alapján megnyilvánuló intézkedés lehet. Jelen esetben a létesítménybiztosítási intézkedés eredménye az volt, hogy a felperes nem haladhatott át a lezárt területen, és ezáltal az intézkedést a felperessel szemben is fogatosította az eljáró rendőr, ekként közvetlen érintettként az Rtv. 93. § (1) bekezdése alapján jogosult volt panaszt előterjeszteni. [...]

Mindez nem jelenti azt, hogy a létesítménybiztosítási intézkedésekkel szemben bárki, aki potenciálisan érintett lehet, élhetne jogorvoslattal. Az ilyen típusú intézkedések esetén is [...] azok élhetnek jogorvoslattal, akiknek az intézkedés jogát vagy jogos érdekét érintette. [...] Ez lehet olyan személy, aki át kíván haladni az adott területen, [...] de lehet olyan személy is, aki gyülekezési jogát kívánja gyakorolni [...]. A jelen esetben nem volt vitás, hogy a felperes jogosult volt panaszt

¹² Kfv.III.37.525/2008/3.

tenni, hiszen a felperest az intézkedés mozgásában korlátozta, amikor az intézkedő rendőrök nem engedték át a felperest a Kossuth téren.”

A Legfelsőbb Bíróság ezen álláspontjával továbbra sem értek egyet. Amennyiben ugyanis valaki belép a kordonnal körülzárt területre (például egy olyan részen, ahol nem posztolnak rendőrök), akkor az intézkedéssel való szembeszegülés nyilvánvalóan megtörténik annak ellenére, hogy nincs olyan materiális rendőri cselekmény, fizikai megnyilvánulás, amelyet ez az értelmezés egyébként megkövetelne.

A Legfelsőbb Bíróság ítéletében azt is meghatározta, hogy a megismételt eljárás során az ügy érdemének eldöntésekor mire kell figyelemmel lenni. „A rendőri intézkedések is jogilag kötöttek, amennyiben meg kell felelniük az Rtv. 15. §-ában foglalt arányosság követelményének.¹³ Ebből következik, hogy a rendőrségi panaszeljárások során a vizsgálat tárgya elsősorban az lehet, hogy az adott intézkedés szükséges és arányos volt-e az elérni kívánt céllal, figyelemmel az Rtv. 15. §-ára. [...] Az alperesnek a felperes panaszának érdemi vizsgálata során elsősorban arra kell választ adnia, hogy az Rtv. 15. §-ában foglalt arányossági követelménynek megfelelt-e az elrendelt létesítménybiztosítási intézkedés, illetve annak meghosszabbítása.”

A második jogerős határozat

A Legfelsőbb Bíróság döntése nyomán az országos rendőrfőkapitány 2009. december 23-án újabb másodfokú határozatot hozott a Magyar Helsinki Bizottság panaszának tárgyában.¹⁴ A határozat egyáltalán nem reflektált érdemben a 2007. június 22-ei elsőfokú határozattal kapcsolatban megfogalmazott kifogásokra, kérdésekre. A döntés arra szorítkozott, hogy leszögezze: „Az elsőfokú hatóság a határozat indokolásában [...] részletesen kifejtette, hogy miért volt szükséges és indokolt a Kossuth tér művelési területté nyilvánítása és a rendőrségi intézkedés meghosszabbítása.” Ezen túlmenően megismételte a többször felbukkanó, de tényszerűen alá nem támasztott állítást: „A terület lezárását követően is folyamatosan végzett elemző-értékelő munka eredményeként az volt megállapítható, hogy az Országház és környékének veszélyeztetettségi szintje nem csökkent, nem volt kizárható a jogellenes cselekmények, események bekövetkezése, ezért a 2006. október 23-át követő

¹³ 15. § (1) A rendőri intézkedés nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával.

(2) Több lehetséges és alkalmas rendőri intézkedés, illetőleg kényszerítő eszköz közül azt kell választani, amely az eredményesség biztosítása mellett az intézkedéssel érintette a legkisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással jár.

¹⁴ 260–18/18/2007–09.RP.

időszakban is szükséges volt az intézkedés fenntartása.” Az intézkedés „megfelelt az Rtv. 15. §-ában foglalt arányosság követelményének, tekintettel arra, hogy a bevezetett intézkedés az állampolgárok – így a panaszos – mozgásszabadságát jogszerűen és csak a szükséges mértékben korlátozta. Valamennyi, a Kossuth tér körül található épület szabadon megközelíthető volt, a közösségi közlekedés zavartalanul működött. Az Országház biztonságának és az ott dolgozó közjogi méltóságoknak és országgyűlési képviselők munkájának biztosítása érdekében elrendelt intézkedés az állampolgárok – köztük a panaszos – számára sem okozott olyan hátrányt, mely nem állt arányban az intézkedéssel elérni kívánt törvényes céllal.”

A határozattal szemben a Fővárosi Bírósághoz benyújtott kereset megismételte a korábbi érveket: a személy- és létesítménybiztosítási intézkedés jogszerűsége attól függ, hogy a céljának (a védett személyek és létesítmények biztonsága garantálásának) eléréséhez szükséges-e, illetve a legitim céllal arányos korlátozást jelent-e. Ha igen, akkor az intézkedés jogszerű, ha a biztonság más, kisebb jogkorlátozást megvalósító intézkedésekkel is elérhető, akkor nem. A panaszt elbíráló határozatnak is ezt a kérdést kellett volna vizsgálnia ahhoz, hogy eldönthesse, alapos-e a panasz. Ha a felhozható indokok megalapozzák az intézkedés szükségességét, akkor a panasz nem alapos, ha viszont ezen indokok nem elégségesek, mert a biztonság garantálásához nem elengedhetetlen a terület lezárása, akkor a panasznak helyt kell adni. Az elsőfokú határozat azonban nem tartalmazott olyan érdemi indokokat, amelyek alátámasztották, hogy a tágabb kordon feltétlenül szükséges volt az Országház és a védett személyek biztonságának garantálására.

Ezt a hiányosságot a másodfokú határozat sem pótolta – az elsőfokú döntéshez hasonlóan utalt az elemző-értékelő munka eredményére, de erről az állítólagosan elvégzett munkáról továbbra sem tartalmazott semmiféle konkrét adatot: nem derült ki, hogy minek az értékelése-elemzése és milyen módon vezetett arra a következtetésre, hogy a szűkebb kordon elégtelen a megfelelő védelem biztosítására.

A kereset felvetette: ennek alapvetően két oka lehet. Egyrészt az, hogy az elvégzett elemző-értékelő munka valójában nem tárt fel olyan konkrét fenyegetést, amely a kordon által védett terület megnövelését szükségessé tette, a legitim cél elérésére elegendő lett volna a szűkebb kordon is. Ebben az esetben a támadott határozat tartalmilag jogsértő, mivel elutasít egy, az Rtv. 15. §-ban foglalt arányosság követelménynek megsértését megalapozottan kifogásoló panaszt, így az arányosság követelményének sérelmét nem orvosolja.

Másrészt, amennyiben ténylegesen folyt „elemző-értékelő munka”, és ennek valóban volt olyan eredménye, amelynek alapján indokolt lehetett a nagyobb területre vonatkozó létesítménybiztosítási intézkedés 2006. november 22-e utáni fenntartása, úgy a másodfokú hatóság döntése annyiban jogsértő, hogy nem orvosolta az első-

fokú hatóság súlyos eljárási jogsértését: a tényállás tisztázásának elmulasztását. Az ügy eldöntése szempontjából ugyanis kulcsfontosságú, hogy konkrétan miben állt a rendőrség által többször említett elemző-értékelő munka, milyen adatokból és milyen konkrét veszélyek fennállására következtek az ezt végző rendőrök, és milyen alapon javasolták az intézkedés novemberi fenntartását. Ebben a körben mind okirati bizonyítás (az elemző-értékelő munka során keletkezett dokumentumok, elemzések, jelentések beszerzése), mind tanúbizonyítás (az elemző-értékelő munkában részt vevő rendőrök tanúkénti meghallgatása) lehetséges lett volna. Ennek elmulasztása a hatóság tényállás tisztázási kötelezettségének megsértését jelenti.

Érdemi ellenkérelmében az országos rendőrfőkapitány nem hozott új érveket a személy- és létesítménybiztosítási intézkedés indokoltságának alátámasztására. Részletesen ismertette az intézkedés jogszabályi alapját (amelynek meglétét sohasem vittuk) és megismételte az első és másodfokú határozatban egyaránt szerepelő utalást a folyamatosan végzett – de az ellenkérelemben sem részletezett – értékelő-elemző munka eredményére, amely a főkapitány megítélése szerint igazolta az intézkedés szükségességét (minthogy a veszélyeztetettség szintjének fennmaradását jelezte).

Új elemként jelentkezett a rendőrségi érvelésben az az állítás, hogy mivel itt „rendőrszakmai” kérdésekről van szó, valójában panaszosként nem vagyunk abban a helyzetben, hogy a rendőrség tevékenységének indokoltságát érdemben vitassuk. Már a 2009. decemberi határozatban is megjelent egy mondat erejéig, hogy „a kordonok felállítási helyének és módjának meghatározása rendőrszakmai feladat”, részletesen azonban csak az ellenkérelemben fejtette ki ezt az érvét az alperes: „Álláspontunk szerint a felperes olyan szakmai kérdéseket feszeget egy kordon felállításával, annak a védett intézménytől való elhelyezésével kapcsolatban, amelyek eldöntését a jogszabály a rendőrség hatáskörébe és nem az egyes állampolgárok szubjektív megítélésére bízta. Különös tekintettel arra, hogy a biztonsági zónák kialakítása terén szakértelemmel kizárólag az elrendelő hatóság bír.”

Az eljárás során felhívtuk rá a figyelmet, hogy továbbra sem ad a rendőrség érdemi választ arra a kérdésre, hogy milyen típusú veszély fennállása eredményezte azt a helyzetet, hogy a szűkebb kordon nem jelent elégséges védelmet a kiemelt létesítményeknek és személyeknek, így az intézkedés arányossága nem nyert bizonyítást. Jeleztük: különösen visszas, hogy azoknak a kérdéseknek a megválaszolását, amelyek segítségével az arányosság kérdése megnyugtatóan rendezhető lenne, a rendőrség azzal hárítja el, hogy azok olyan szakmai kérdések, amelyekre nézve kizárólag a rendőrség bír szakértelemmel. Ennek az érvnek az elfogadása kiüresítené mind a panaszjogot, mind a bírósági felülvizsgálatot, hiszen azt jelentené, hogy az érintett állampolgárok a panaszjárásban nem tehetik vita tárgyává az arányosság kérdését (amely szükségszerűvé teszi annak elemzését, hogy több lehetséges rendőri intéz-

kedés közül melyik éri el a kívánatos célt a legkisebb korlátozással). Ha pedig végigvisszük az okfejtést, az oda vezet, hogy – megfelelő rendészeti szakértelem híján – akár a bíróság sem alakíthat ki álláspontot az arányossággal kapcsolatban, ami az arányosság követelményének érvényesíthetlenségéhez vezetne.

A 2010. szeptember 2-án tartott tárgyaláson, azaz több mint három és fél évvel a panaszolt eseményt követően jutottunk el oda, hogy a rendőrséget a bíróság végül felhívta: igazolja, hogy valóban fennálltak olyan kockázatok, amelyek a széles körű területlezárás 2006. novemberi fenntartását szükségessé tették. A bíróság ugyanis a tárgyalás végén kötelezte az alperest, hogy csatolja be a folyamatosan hivatkozott elemző-értékelő tevékenység eredményét tartalmazó dokumentumokat. A rendőrség képviselője erre ígéretet is tett, azonban a 2010. november 11-ei tárgyalás előtt három nappal benyújtott két irat a rendőrség állításainak alátámasztására nem volt alkalmas. Az egyik az ORFK Köztársasági Őrezred Megelőző Védelmi Osztályának veszélyeztetettségi értékelése volt, amelyet az 1956-os Szabadságharc és Forradalom 50. évfordulóján rendezett ünnepségsorozatra készített el a 2006. október 22. és 2006. november 4. közötti időszak vonatkozásában. A másik irat a Különleges Szolgálatok Parancsnoksága Tűzszerészeti Szolgálatának jelentése volt azokról a közbiztonságra veszélyes tárgyokról, amelyeket a rendőrség 2006. október 23-án hajnalban foglalt le.

Minthogy egyik dokumentum sem vonatkozott a személy- és létesítménybiztosítási intézkedés meghosszabbításának időszakára, a bíróság megállapította: a rendőrség csupán „minden konkrétumot nélkülöző” „általános indokokra” hivatkozott intézkedése alátámasztására, és a közel négy éve folyó eljárásban nem tudta igazolni, hogy a kiterjesztett kordon fenntartása megfelelt az arányosság követelményének, azaz fennálltak olyan biztonsági kockázatok, amelyeket a korábbi, kisebb területre kiterjedő kordonnal nem lehetett volna kezelni.

A Fővárosi Bíróság ezért – az elsőfokú döntésre is kiterjedően – hatályon kívül helyezte az országos főkapitány határozatát, és új eljárásra kötelezte a rendőrséget. A bíróság felhívta az alperest, hogy az új eljárásban az ítéletben kifejtettekre tekintettel „adjon helyt a felperes panaszának”.

Következtetések

Pedagógiai és kriminológiai közhely, hogy a jogsértést belátható időn belül kell követnie a szankciónak ahhoz, hogy az hatékony legyen. A Kossuth téri kordonnal kapcsolatos panasz eljárás immár négy éve húzódik, de még mindig nem zárult le. Az ítélet írásbeli közlését követően újraindul az elsőfokú panasz eljárás, és bár a

közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 111. § (3) bekezdése szerint a hatóságot a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság határozatának rendelkező része és indokolása köti, a megismételt eljárás és a határozathozatal során annak megfelelően köteles eljárni, erre vonatkozó szankció híján nincsen garancia rá, hogy a rendőrség a Fővárosi Bíróság döntésének maradéktalanul megfelelő határozatot fog hozni, és nem lesz szükség további jogorvoslatokra.

A kialakult helyzetért részben az a szabályozás a felelős, amely nem biztosít reformatórius jogkört a közigazgatási perben eljáró bíróságoknak a rendőrségi panaszügyekben hozott határozatok vonatkozásában. Arra a közigazgatási perben eljáró bíróságok nyilván nem alkalmasak, hogy a mulasztó, jogsértő rendőrökkel szemben szankciókat is alkalmazzanak. (Erre egyébként a jelenlegi szabályok szerint folyó panaszeljárásokban sincs lehetőség; amennyiben a rendőr eljárásának jogszerűtlensége megállapítást nyer, úgy meg kell indítani a fegyelmi eljárást vagy a büntetőeljárást, hogy valamiféle jogkövetkezmény alkalmazható legyen.) Egy általunk megfelelőnek tartott rendszerben ehhez hasonlóan a bíróságok is csupán a panasz megalapozottságának megállapítására kapnának jogot, azzal, hogy a bíróságnak a panasz megalapozottságát megállapító rendelkezése az intézkedést foganatosító rendőri szerv vezetőjének oldalán keletkeztetne kötelezettséget a szükséges intézkedések (figyelmeztetés, fegyelmi eljárás stb.) megtételére.

A másik fontos probléma a bírósági eljárások lassúsága. A 2007 nyarán benyújtott első kereset nyomán a Fővárosi Bíróság csak 2008 májusában hozott döntést, a 2008 augusztusában beadott felülvizsgálati kérelemről a Legfelsőbb Bíróság több mint egy évvel később, 2009 szeptemberében határozott, és a második bírósági eljárás is háromnegyed évig tartott. A jogorvoslati eljárások ilyen mértékű elhúzódása azzal a veszéllyel jár, hogy az érintett polgárok nem élnek ezekkel a lehetőségekkel (ami egy fontos kontroll-mechanizmus kiüresedéséhez, a rendőrség részéről pedig egy fontos visszajelzési forma elvesztéséhez vezet), vagy olyan módokon keresnek orvoslátot sérelmükre, amely maga sem felel meg a jogi normáknak. Mindkét lehetőség veszélyezteti a jogállamiságot.

A mérleg pozitív oldalát néhány fontos elvi, dogmatikai kérdés tisztázása jelenti. Az eljárás során nyilvánvalóvá vált, hogy a személy- és létesítménybiztosítási intézkedést a gyakorlatban foganatosító rendőröket terheli az azonosítási kötelezettség; az ilyen intézkedés panasszal megtámadható; és a rendőrség nem hivatkozhat alappal közelebről meg nem határozott rendőrszakmai ismeretekre annak érdekében, hogy elvitassa az intézkedés alá vont személyek jogát az intézkedés arányosságának megkérdőjelezésére.