

Országos Rendőr-Főkapitányság

1903 Budapest, Pf. 314.

Papp Károly

r. altábornagy, rendőrségi főtanácsos
országos rendőrfőkapitány
részére

Tárgy: munkacsoport létrehozása a szabálysértési bírságolási gyakorlat fejlesztése érdekében

Tisztelt Rendőrfőkapitány úr!

A rendőrség szabálysértési bírságolási gyakorlatának fejlesztése érdekében létrehozandó civil – rendőr munkacsoportról szóló javaslatunkra küldött 29000/29872-9/2014. ált. iktatószámú válaszában elutasítja a felvetésünket. A levélben kifejti azokat az okokat, amelyek alapján Ön szerint nincs szükség a rendőrség szabálysértési bírságolási gyakorlatának fejlesztésére, így a munkacsoport megalakítására. Az alábbiakban, a levelében vázolt megállapításokat pontról pontra észrevételezzük, illetve cáfoljuk.

1. Konkrét esetek

Ahogy korábbi levelünkben jeleztük, a jelen levelet jegyző szervezetekhez számos panasz érkezik roma származású állampolgárok részéről a rendőrök aránytalan és túlzó bírságolási gyakorlatával kapcsolatban. Két közelmúltbeli programban több száz esetet gyűjtöttünk össze, amelyek révén átfogó képet kaptunk a rendőrség szabálysértési bírságolási gyakorlatáról.

- A Roma Sajtóközpont (RSK) 2014-ben 50 településen 140 olyan esetet gyűjtött össze, ahol cigány embereket szabálysértés elkövetése miatt helyszíni bírsággal sújtottak. A megbírságoltak az esetek jelentős részében kis jelentőségű – egyes esetekben abszurd jellegű – szabálysértést követtek el, a helyszíni bírság mégis magas összegű volt (ld. a 2. pontot a fix mértékű bírságokra vonatkozó hivatkozás kapcsán). Az eseteleírások itt találhatóak: <http://romasajtokozpont.hu/terkep/>.
- Az Index és az RSK filmes riportot http://index.hu/video/2014/07/10/mezoszemerei_birsagolasok/ készített egy olyan esetről, amelynél a nem roma származású nőt ugyanazért a szabálysértésért „elengedték”, míg egy másik, láthatóan roma személyt megbírságoltak a rendőrök.
- A Magyar Helsinki Bizottság és a Nógrád Megyei Rendőr-főkapitányság között az Egyenlő Bánásmód Hatóság előtt zajló eljárásban a Helsinki Bizottság közel 150 szabálysértési esetet regisztrált http://helsinki.hu/wp-content/uploads/EBH_eljaras_adatok.pdf. Az eljárás fókuszába helyezett településen kis súlyú, a kerékpár felszerelésének hiányossága miatt kiszabott helyszíni bírságok 97%-a roma embert sújtott, miközben valószínűsíthetően származástól függetlenül közel azonos arányban követik el a vizsgált szabálysértést a helyiek. Az eljárás egyezséggel zárult, amelyben a rendőrség elismerte, hogy gyakorlata összességében az egyenlő bánásmód sérelméhez vezethetett.

Az emberi jogi szervezeteken túl nemzetközi szervezetek is rendszeresen foglalkoznak a rendőrségnek a roma állampolgárokhoz való viszonyával. A korábbi levelünkben hivatkozott szervezeteken – azaz az ENSZ Emberi Jogi Bizottságán és az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia Elleni Bizottságán (ECRI) túl – az *Amensty International*, a *Human Rights Watch*, az *Amerikai Külügyminisztérium*, a *Kínzást és az Embertelen vagy Megalázó Bánásmódot vagy Büntetést Megelőzni Hivatott Európai Bizottság (CPT)*, vagy éppen az *Európai Unió Alapjogi Ügynöksége* is rendszeresen jelzi éves vagy periodikus, tematikus jelentéseiben, hogy a rendőrség kifogásolható intézkedései leggyakrabban a romákat (és a külföldieket) érintik Magyarországon. A jelentések természetesen valamennyi esetben konkrét ügyeken alapulnak, ellenőrzöttek. Rendőrfőkapitány Úr kérése esetén természetesen örömmel listázzuk a leírásokat, a megjelölt időszakra visszamenően.

2. Kötelező bírságösszeg

Rendőrfőkapitány Úr tájékoztatott minket arról, hogy a vonatkozó jogszabályok egyes közlekedési szabálysértések esetén konkrét bírságösszeget határoznak meg. A hivatkozott jogszabályokat áttekintve azonban világossá válik, hogy a civil szervezetek által jelzett esetek majd' mindegyike kívül esik azokon a szabálysértéseken, amelyekre a jogszabályok kötelező mértékű bírságösszeget határoznak meg.

Ha megvizsgáljuk az előző pontban jelzett eseteket, akkor láthatjuk, hogy azok olyan szabálysértések, amelyeknél az eljáró rendőrnek mérlegelési lehetősége van az alkalmazott jogkövetkezmény tekintetében. Nem lenne köteles arra sem, hogy helyszíni bírságot szabjon ki, figyelmeztetést is alkalmazhatna. Ez különösen indokolt lenne a szabálysértés súlya és az „elkövető” szociális helyzete alapján.

A fentiek alapján tehát Főkapitány Úr csupán e körülményekre hivatkozással nem állíthatja, hogy az általunk jelzett esetekben „a bírságösszegek etnikai profilalkotástól befolyásolt megállapítása kizárt” lenne.

3. Átlagos bírságösszeg

Főkapitány Úr tájékoztatása szerint a mérlegelésre lehetőséget adó bírságösszegek átlaga elmarad a kiszabható bírság középértékétől. Ez a megállapítás annak fényében, hogy az 1. pontban jelzett eseteket a civil szervezetek vidéki, jellemzően kistelepüléseken, szegény emberek körében vették fel, még inkább elszomorító, hiszen azt jelzi, hogy nemcsak önmagában, szubjektíve szigorú a húsz- vagy ötvenezer forintos bírság, hanem az az országos átlagot is meghaladja. A tájékoztatás alapján tehát az a következtetés vonható le, hogy a vidéki, köztudomásúan szegényebb településeken a szociális körülményeket figyelembe nem véve gyakran objektíve is szigorúbban bírságnak az eljáró rendőrök, akkor is, ha kis súlyú szabálysértések elkövetőit vonják felelősségre.

4. Az ellenőrzési pontok kijelölése

Meglátásunk – és reményeink – szerint a rendőrség az ellenőrzési pontokat és járőrútvonalakat nem a civil szervezetek által összegyűjtött szabálysértések (pl. zsebkendő elejtése, biciklicsengő hiánya, ház előtti füves területen parkolás, elengedett kormányvaló kerékpározás, úttesten való átkelés, stb.) alapján jelöli ki, hanem egyéb, elsősorban bűnügyi – és nem a társadalomra veszélyt nem vagy igen csekély mértékben jelentő szabálysértési – adatok, statisztikák alapján. Ha azonban a bűnügyi adatok alapján jelölik ki az ellenőrzési területeket, akkor nem érthető, hogy miért a kisebb szabálysértések miatt (pl. a biciklit tolvaj nem jelzi a kanyarodás irányát, az utcán énekelve megy, stb.) büntetnek a

rendőrök, miért nem az ellenőrzési pont kijelölésének oka kapcsán intézkednek vagy tesznek megelőző intézkedéseket, hajtanak végre ellenőrzéseket. Természetesen tisztában vagyunk azzal, hogy a rendőrnek intézkedési kötelezettsége van, ha bűncselekményt vagy szabálysértést észlel, azonban a vizsgált esetek jelentős részében a rendőri jelenlét célja kifejezetten szabálysértési eljárások lefolytatása volt (tehát nem „belebotlottak” a szabálysértőbe).

Ugyanakkor természetesen legitim – de nem kizárólagos – magyarázat lehet az etnikai profilalkotás hiányára az, ha a rendőrség bemutatja, hogy az egyes ellenőrzési pontokat milyen bűnügyi mutatók alapján jelölte ki egy-egy településen. Ezzel szemben például a fent hivatkozott, az Egyenlő Bánásmód Hatóság előtt lezajlott „rimóci ügyben” a rendőrség nem mutatott rá arra, hogy miért a romák lakta telep bejáratánál, és a biciklivel nagyrészt cigány emberek által használt falu-város főútvonalon tartottak ellenőrzéseket, miért nem például a helyi kocsmá közelében.

5. Panaszok és beadványok

Tudjuk, hogy a rendőrség számára fontos visszajelzés mindaz az információ, amit a panaszok, beadványok, bejelentések tartalmaznak. A civil szervezetek ezért is biztatják az állampolgárokat arra, hogy éljenek (jogorvoslati) jogaikkal a testület irányában. Ezzel szemben sajnálattal érzékeljük, hogy levelünket Főkapitány Úr nem egy ilyen panasznak tekintette és arra nem építő kritikaként, konstruktívan és együttműködően reagált.

Ezzel együtt azzal is tisztában kell lennünk, hogy az állampolgári panaszok és beadványok elmaradása nem jelenti feltétlenül azt, hogy a rendszer jól működik. A visszajelzések hiánya jelezheti a jog- és érdekérvényesítő képesség alacsony szintjét, a megtorlástól való félelmet, a közömbösséget vagy lemondást, a panaszmechanizmusok elérhetetlenségét, bonyolultságát, az eredményességük valószínűtlenségét. Nyilván nem kell magyaráznunk azt sem, hogy a vidéki cigány lakosság a fenti jellemzők tekintetében az átlagnál is hátrányosabb helyzetben van, így a visszajelzéseik hiányára, mint értékmérőre nem támaszkodhatunk. Természetesen ezt nem állíthatnánk, ha a rendőrség például rendszeres támogató kapcsolatot keresne velük, bizalmi légkört teremtene, annak érdekében hogy a rendőrség által védett, oltalmazott állampolgárok a megfelelő keretek között tehessék meg javaslataikat, adhassanak visszajelzést.

A Független Rendészeti Panasztestület gyakorlatában (a legfrissebb eseteket az FRPT egyelőre nem hozta nyilvánosságra) több olyan ügy van, amelyekben a panaszos azt (is) kifogásolta, hogy az intézkedő rendőr nem tartotta tiszteletben az egyenlő bánásmód követelményét, kijelentései sértették az emberi méltóságot (pl. 107/2011. (IV. 13.) állásfoglalás: a panaszossal éreztették a rendőrök, hogy a bőrszínével van gond [pl.: azt mondták, <<nem tudtok beilleszkedni a társadalomba>>]; 151/2012. (IV. 25.) állásfoglalás: „bírságot kapott, szerinte az intézkedés kiváltó indoka hogy <<barnább a bőre>>, illetve a vezetékneve alapján is a származására utaló következtetést vontak le a rendőrök”; 278/2009. (IX. 16.) állásfoglalás: „az érintett szerint azért kezdeményeztek intézkedést, mert két barátja <<barna bőrű>>”; 308/2012. (IX. 13.) állásfoglalás: a panaszosok utaltak rá, hogy a bilincselés nem történt volna meg, ha nem romák; 351/2013. (XI. 26.) állásfoglalás: a panaszos szerint társaságukat még az intézkedés helyszínén a származásuk miatt sértegették, többek között olyan megjegyzésekkel, hogy <<dolgozni kéne, nem bűnözni>>”. Tehát levonhatjuk azt a következtetést, hogy egyes panaszokban megjelenik az etnikai alapú rendőri diszkrimináció.

6. Az etnikai profilalkotás jelensége

Az etnikai profilalkotást az egyes rendőri intézkedéseket külön-külön vizsgálva nem lehet megállapítani, ehhez legalább két – de leginkább a hatósági gyakorlatot tükröző számos – összehasonlítható eset szükséges. Ezért az etnikai profilalkotásra vonatkozó panaszt az egyes állampolgár saját ügyében soha nem tud sikeresen érvényesíteni, amint azt éppen az FRPT-hez előterjesztett panaszok is igazolják. Az eljáró rendőrök beismerésének – nyilván nem meglepő – hiányában a testület a legtöbb ügyben nem tudta megállapítani a részrehajlásmentes intézkedés követelményének sérelmét, mivel nem volt olyan kontrollcsoport, vagy -személy, amelyhez, illetve akihez a panaszt hasonlítani tudta volna, ez azonban önmagában nem cáfolja az etnikai profilalkotás létét.

A hátrányos megkülönböztetés tehát csak a gyakorlatot vizsgálva érhető tetten. Az etnikai profilalkotásra vonatkozó következtetést csak akkor vonhatunk le, ha azt tapasztaljuk, hogy a romáknak tulajdonított külső jegyekkel rendelkező állampolgárokkal szemben intézkednek a rendőrök (pl. igazoltatnak – ezért releváns itt is a többször hivatkozott ún. STEPSS kutatás), jogkövetkezményeket alkalmaznak, míg az összehasonlítható helyzetben lévő, romának nem látszó állampolgárokkal szemben „elnezőek”. Így például az RSK által bemutatott mezőszemerei esetben a megbüntetett roma személy kizárólag saját ügyét ismerve nem tehetne az egyenlő bánásmód sérelme miatt megalapozott panaszt, hiszen valóban elkövette a szabálysértést, a rendőrök vele szemben – az ügyet magában nézve – jogszerűen és szakszerűen intézkedtek. Ám a megbírságolt személy – az egyenlő bánásmóddhoz való – alapjoga sérült azáltal, hogy ugyanazt a szabálysértést elkövető láthatóan nem roma személlyel szemben a rendőrök nem intézkedtek, azaz kedvezőbben jártak el. (Megjegyezzük, hogy mivel ebben az esetben – meglehetősen ritka módon – videófelvétel bizonyítja a roma és nem roma személlyel szembeni eltérő rendőri bánásmódot, függetlenül a munkacsoport felállítására vonatkozó javaslatunk további sorsától, elvárhatónak tartjuk, hogy ezt az ügyet a rendőrség saját hatáskörben kivizsgálja.)

A megbírságolt roma származású személy hátrányos megkülönböztetésre vonatkozó panasa tehát csak akkor lehet eredményes, ha valószínűsíteni tudja, hogy vele szemben, roma származása miatt hátrányosabban jártak el a rendőrök, mint egy más nemzetiséghez tartozóval szemben. Erre – mindannyian tudjuk – egyedül kevés reális esélye van. Ha azonban „panasszal” az állampolgárok helyett civil emberi jogi szervezetek élnek, akkor azt a rendőri vezetők egyes esetekben – mint ez a mostani – visszautasítják (szemben például a Nógrád Megyei Rendőrfőkapitánnyal, aki kötelezettségeket vállalt az egyenlő bánásmód megerősítése érdekében).

Tisztelt Rendőrfőkapitány úr!

Az etnikai profilalkotás a világ összes rendőrségének gyakorlatában jelen van, és feltehetően a jövőben is jelen lesz. Ez nyilvánvalóan aggályos. Aggasztó inkább azonban az, ha a rendőri vezetés az etnikai profilalkotást tagadja, nem tekinti olyan problémának, amellyel szemben a lehető legszélesebb eszköztárral (pl. helyzetfelmérés, adatgyűjtésen alapuló független, külső elemzés, civil-rendőr fórumok, szigorú szankciók a diszkriminatív bánásmódot alkalmazó rendőrökkel szemben, érzékenyítő képzések biztosítása, az etnikai kisebbségek kiemelt védelme a hátrányos megkülönböztetéssel és gyűlöletcselekményekkel szemben, a rendőri vezetés határozott kiállása a diszkriminációval szemben, folyamatos ellenőrzés, stb.) fel kell lépni. Az eszközök megválasztásában, kialakításában ajánlottunk együttműködést Önöknek.

Amennyiben Ön – ahogy levele bevezetőjében jelzi – valóban kiemelt figyelmet fordít a rendőrök munkájának törvényességére, különös tekintettel a hátrányos megkülönböztetés

tilalmának tiszteletben tartására, akkor álláspontunk szerint nincs oka elzárkózni a munkacsoport létrehozásától. A közös munka elősegíthetné azt is, hogy a civil szervezeteken keresztül az állampolgári bizalom – különös tekintettel a cigány magyarokra – erősödjék a rendőrségben.

Kérjük, hogy ismételten fontolja meg a munkacsoport létrehozását.

Várjuk szíves válaszát.

Budapest, 2014. augusztus 28.

Tisztelettel:



dr. Majtényi László
Eötvös Károly Intézet

dr. Kádár András
Magyar Helsinki Bizottság

dr. Muhi Erika
Nemzeti és Etnikai
Kisebbségi Jogvédő Iroda



Suri Szilvia
Roma Sajtóközpont

Setét Jenő
Ide tartozunk!
Roma Közösségi Hálózat

dr. Szabó Máté Dániel
Társaság a
Szabadságjogokért

a kiadmány hiteléül:
Suri Szilvia sk.