



FÜGGETLEN RENDÉSZETI PANASZTESTÜLET
☒: 1055 Budapest, Széchenyi rakpart 19.
☎: 1/441-6501 ☎: 06-1/441-6502
✉: titkarsag@repate.hu
🌐: www.repate.hu

Ügyszám: FRP/293/2017/Pan.

A Független Rendészeti Panasztestület

122/2018. (V. 17.) számú

állásfoglalása

A Független Rendészeti Panasztestület (a továbbiakban: Testület) a panaszos¹ 2017. július 17-én személyesen előterjesztett **panaszát** a 2018. május 17-én – dr. Kozma Ákos elnökhelyettes és Fráterné dr. Ferenczy Nóra testületi tag távollétében – megtartott zárt ülésén hozott döntése alapján

á t t e s z i

az intézkedést foganatosító szerv – a [...] Rendőr-főkapitányság (a továbbiakban: Rendőr-főkapitányság) kerületi Rendőrkapitányság – vezetőjéhez.

A vizsgált ügyben alapjogot sértő intézkedésre nem került sor, illetve alapjogot sértő intézkedés nem állapítható meg.

A Testület állásfoglalása ellen jogorvoslatnak helye nincs.

Indokolás

A panaszos a vele szemben 2017. április 27-én történt rendőri intézkedés (rendezvény biztosítási kötelezettség elmulasztása, igazoltatás, panasztételi lehetőségekről való kioktatás elmaradása) miatt 2017. július 17-én személyesen panaszt terjesztett elő, amely panaszát 2017. augusztus 14-én elektronikus úton kiegészítette. A kiegészített beadványban a panaszos sérelmezte a demonstráció rendőri biztosításának hiányát.

I.

A panaszos beadványában jelezte, hogy a panasz határidőn túli benyújtásának oka az, hogy a vele szemben a helyszínen intézkedő rendőrök nem tájékoztatták panasztételi lehetőségeiről, így arról később szerzett tudomást.

¹ Az Rtv. 93/A. § (8) bekezdése értelmében a panaszos személyes adatait töröltük.

A panaszos előadta, hogy 2017. április 27-én csatlakozott *B.* spontán tüntetéséhez. A panasszal érintett demonstráció hozzávetőleg 12 órától 12 óra 10 percre tartott a V. téren. A demonstráció apropója egy korábban betiltott tüntetés volt, amellyel összefüggésben a helyszínen rendőrök voltak jelen, akiket *B.* a helyszínen tájékoztatott a demonstráció tényéről, és tervezett módjáról („közlekedés jelentős akadályozása nélkül”). A rendőrök az eseményt 12 óra 10 percre nézték, majd közbeléptek és közlekedési szabálysértésnek minősítették a történeteket.

A panaszos sérelmezte, hogy bár a rendőrség jelenléte arra utalt, hogy a rendőrök biztosítják a demonstráció helyszínét, valamint nem szólították föl előzetesen a demonstráció során tanúsított cselekménye abbahagyására, mégis szabálysértési bírsággal sújtották.

A panaszos kiegészítő beadványában előadta, hogy a helyszínen tizennégy egyenruhás és legalább két civil ruhás rendőr volt jelen, a demonstrációt videóra vették, a rendőrök munkáját négy „URH-s rendőrségi, valamint kamerás, valamiféle műveleti rendőrségi” jármű segítette. A körülmények alapján a panaszos úgy vélte, hogy a helyszínen jelenlévő rendőrök biztosítani fogják a demonstráció rendjét. Ezt azonban nem tették meg.

II.

A Testület a panasz kivizsgálása során, a tényállás pontosabb megismerése érdekében felvilágosítást kért a rendőrségtől a panaszolt intézkedésről, valamint megküldeni kérte az azzal kapcsolatos további rendőrségi dokumentumokat, és a konkrét kérdésekkel összefüggésben a rendőrség álláspontját.

1) A Rendészeti Szervek Biztosítási Osztály vezetőjének tájékoztató levele az alábbiakat tartalmazza:

B. 2017. április 27-ére demonstrációt jelentett be. A rendezvényt a rendőrség megtiltotta. A határozatot a Bíróság a 2017. április 25-én hozott végzésében hatályban tartotta.

A tiltott rendezvény helyszíneinek felügyeletét a Rendőr-főkapitányság és a Készenléti Rendőrség állománya közösen látta el.

A helyszínen 11 óra 15 perckor jelent meg *B.*, majd 12 óra 2 perctől 12 óra 8 perc között nyilvánított véleményét oly módon, hogy a gyalogátkelő-helyen többször átkelt. A panaszos ezt többször dokumentálta, ennek során pedig lelépett az úttestre, mozgása irányát többször megváltoztatta, a gyalogátkelő-helyen megállt.

A helyszínen a Rendőrkapitányság járőrei intézkedtek a panaszossal szemben a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM-BM együttes rendelet (a továbbiakban: KRESZ) 21. §-ának (6) bekezdésének megszegése miatt.

2) A tiltott rendezvény helyszíneinek rendőri felügyeletéről szóló Jelentés az Állásfoglalás II. rész 1) pontjában foglaltakhoz képest az alábbi többletinformációkat tartalmazza:

A panaszost az intézkedő rendőrök a KRESZ 21. §-ának (6) bekezdésébe ütköző és a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv.) 224. §-a szerint minősülő „Közúti közlekedési szabályok kisebb fokú megsértése” szabálysértés elkövetése miatt feljelentették.

3) A szabálysértési ügyben készült Feljelentés az Állásfoglalás II. rész 1) és 2) pontjában foglaltakhoz képest az alábbi többletinformációkat tartalmazza:

A helyszínen a demonstrálók egyike kapcsolatba lépett a biztosítás parancsnokával. Ezt követően, 12 óra 2 perckor a helyszínen lévő gyalogátkelő helynél megindul a demonstráció, amelynek keretében a demonstráló transzparencsokkal a kezében a zöld jelzések alatt áthalad az érintett gyalogátkelő helyen, annak közepénél megáll, majd a piros jelzésre lesétál az úttestről. E cselekményt a panaszos fotózta, amely során mozgását többször megváltoztatta, a gyalogátkelő helyen, illetve az előtt megállt.

A demonstráció 12 óra 9 perckor két darab jármű bekanyarodását nehezítette meg.

Az intézkedő rendőrök a panaszost igazoltatták, majd tájékoztatták arról, hogy szabálysértést követett el. A panaszos a szabálysértést nem ismerte el, így az intézkedő rendőrök tájékoztatták arról, hogy vele szemben szabálysértési feljelentést tesznek, amelynek tényét a panaszos tudomásul vette.

A panaszost az intézkedő rendőrök tájékoztatták a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) szerinti panasztételi lehetőségeiről, valamint az előterjesztésre nyitva álló határidőről.

4) A panaszossal szemben intézkedő rendőr főtörzsőrmesternek a Testület felkérése alapján készített Jelentése az Állásfoglalás II. rész 1)-3) pontjaiban foglaltakhoz képest az alábbi többletinformációkat tartalmazza:

A helyszínen a demonstráció kezdete előtt a rendezvény biztosításának parancsnoka az intézkedés alá vont személyek (köztük a panaszos) részére szóban, részletes tájékoztatást adott, amelynek keretében felhívta a megjelentek figyelmét a szükséges közlekedési és a demonstrációval kapcsolatos szabályok betartására. Ezt a parancsnok hosszan és részletesen tette meg.

Az intézkedés során a panaszos csendes, nyugodt magatartást tanúsított.

A panaszost az intézkedő rendőrök az Rtv. 29. §-a alapján igazoltatták, adatait a helyszínen rögzítették és ellenőrizték. Az intézkedés alapját a KRESZ 21. §-ának (6) bekezdésének megszegése jelentette.

5) A rendőrség által a Testület rendelkezésére bocsátott további dokumentumok (A gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvény megtiltásáról szóló Határozat, A Bíróság Végzése, A Rendőrkapitányság vezetőjének tájékoztató levele, a szabálysértési eljárás alá vont személy meghallgatásáról szóló Jegyzőkönyv, valamint a szabálysértési hatóság Határozata) az ügy szempontjából további releváns információt nem tartalmaznak, így azok ismertetésétől a Testület eltekint.

III.

1) Az eljárás megindítása tekintetében a Testület a panaszos a beadványát az Rtv. 93. §-ának (1) bekezdésének, valamint a Testület Eljárási Szabályzata (a továbbiakban: Eljárási Szabályzat) 9. §-ának (2) bekezdésének megfelelően, határidőben benyújtottnak tekinti.

A panaszos beadványában előadta, hogy őt a helyszínen nem tájékoztatták a panasztételi lehetőségeiről, arról csupán később a panasszal érintett szabálysértési eljáráshoz kapcsolódó meghallgatáson szerzett tudomást.

Az Rtv. 93. §-ának (1) bekezdése alapján a Testülethez a panaszt az intézkedéstől, ha pedig a panasz előterjesztője az őt ért jogsérelemről később szerzett tudomást, ettől az időponttól számított húsz napon belül lehet előterjeszteni.

Az Eljárási Szabályzat 9. §-ának (2) bekezdése szerint amennyiben a panaszos a határidőt hibáján kívül mulasztotta el, a mulasztás következménye (a panaszbeadvány elutasítása) igazolással orvosolható (igazolási kérelem). [...] Ha azonban a rendőri intézkedés csak később jutott a panaszosnak vagy képviselőjének tudomására, vagy az előterjesztés akadálya csak később szűnt meg, az igazolási kérelem határideje tudomásszerzéssel, illetőleg az akadály megszűnésével veszi kezdetét. A mulasztástól számított három hónap eltelte után igazolási kérelmet előterjeszteni nem lehet. [...] Amennyiben a Testület az igazolási kérelemnek helyt ad, a panaszos vagy képviselője által előterjesztett beadványt olyannak kell tekinteni, mintha azt az elmulasztott határidőn belül terjesztették volna elő.

Azokban az esetekben, amikor a panaszos elmondása alapján a mulasztás abból fakad, hogy a rendőrség az Rtv. 20. §-ának (2) bekezdésében foglalt kötelezettségét – miszerint V. és VI. fejezetben foglalt intézkedések, illetve kényszerítő eszközök alkalmazását követően a rendőr köteles az intézkedés alá vont személyt tájékoztatni az e törvény szerinti panasz lehetőségéről – nem vagy nem megfelelően teljesíti, a határidő-mulasztás igazolásaként a Testület az eljárás megindítása érdekében vélelmezi a szükséges kioktatás hiányát.

Az Eljárási Szabályzat 5. §-ának (2) alapján a Testületnek két fajta eljárása van: általános eljárás valamint panasz eljárás. Az Eljárási Szabályzat 6. §-ának (2) bekezdése alapján általános eljárásnak van helye az olyan beadványok kapcsán, amelyek nyilvánvalóan elkésztettek minősülnek, amelyek kivizsgálására és így panasz eljárás lefolytatására a Testület kétséget kizáróan nem rendelkezik hatáskörrel, amely nem az előterjesztésre jogosulttól származik (ide nem értve a képviselő által meghatalmazás mellőzésével benyújtott panaszbeadványt), továbbá amelyben a kifogásolt rendőri intézkedés kapcsán a Testület korábban már állásfoglalást, vagy amely intézkedés kapcsán rendőrségi panasz eljárásban már jogerős döntés született, amennyiben ezen tények a panaszbeadvány és a Testület nyilvántartása alapján kétséget kizáróan megállapíthatóak. Amennyiben a fent felsorolt okok nem állnak fenn, panasz eljárás indul. A Testület eljárásnak megindítása tehát kizárólag a panaszos beadványának a vizsgálata alapján indul.

A panaszos beadványa alapján a Testület vélelmezte, hogy panasztételi lehetőségeiről a rendőri intézkedést követően szerzett tudomást, ennek megfelelően – tekintettel arra, hogy a panaszolt rendőri intézkedés időpontjától számított három hónap még nem telt el – a Testület a panaszos igazolási kérelmét az eljárás megindítása érdekében elfogadta.

2) A Testület vizsgálta továbbá, hogy a panasz valamennyi részére rendelkezik-e hatáskörrel.

A Testület eljárását az Rtv. a IX. Fejezetében, Jogorvoslatok alcím alatt szabályozza. Az Rtv. 92. §-ának (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az, „akinek az e törvény IV., V. és VI. fejezetében meghatározott kötelezettség megsértése, a rendőri intézkedés, annak elmulasztása, a kényszerítő eszköz alkalmazása (e fejezet alkalmazásában a továbbiakban együtt: intézkedés) alapvető jogát sértette [...] kérheti, hogy panaszát az országos rendőrfőkapitány, valamint a főigazgatók a Testület által lefolytatott vizsgálatot követően bírálja el”.

A Testület hatáskörébe az Rtv. idézett rendelkezése alapján kizárólag azon rendőri intézkedések és mulasztások tartoznak, melyek az Rtv. IV., V. és VI. Fejezetének alkalmazásával összefüggésben merülnek fel. Ennek megfelelően a Testületnek

– a rendőri feladatok és utasítások teljesítésének kötelezettsége, azok megsértése vagy annak elmulasztása (pl. intézkedési kötelezettség, arányosság, azonosíthatóság, segítségnyújtási kötelezettség),

– a rendőri intézkedés vagy annak elmulasztása, illetőleg törvényessége (pl. igazoltatás, ruházat- csomag- jármű-átvizsgálás, elfogás, előállítás, idegenrendészeti intézkedés, intézkedés magánlakásban, közlekedésrendészeti intézkedés),

– a kényszerítő eszköz alkalmazása és törvényessége (pl. testi kényszer, bilincs, vegyi eszköz, sokkoló, rendőrbot, útzár, lőfegyverhasználat, csapaterő alkalmazása, tömegoszlatás), esetén van lehetősége eljárni és az adott intézkedést vagy cselekményt vizsgálni, abból a szempontból, hogy történt-e alapjogi sérelem.

A fenti hatásköri rendelkezések értelmében a Testület a jogszabályi felhatalmazás hiányában nem rendelkezik hatáskörrel, ezért nem jogosult szabálysértéseket kivizsgálni, a kiszabott szabálysértési- és közigazgatási bírságot csökkenteni, eltörölni.

Ugyanakkor az Rtv. 13. §-a, valamint rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet (a továbbiakban: Szolgálati Szabályzat) 9. §-a alapján a Testület a szabálysértés észlelése esetén keletkező intézkedési kötelezettség, valamint ennek alapján tett rendőri intézkedések módja tekintetében a fent rögzítettek szerint eljárhat.

A Testület a panaszost a fenti szabályokról levelében tájékoztatta.

IV.

A panaszos sérelmezte, hogy annak ellenére nem biztosította a rendőrség a panasszal érintett „spontán tüntetést”, hogy a helyszínen a demonstrálók jelezték a demonstráció tényét, továbbá azt, hogy vele szemben a helyszínen szabálysértési feljelentést tettek, az intézkedés során pedig nem tájékoztatták a panasztételi lehetőségeiről.

A Testület a panaszbeadvány és a rendőrségtől kapott felvilágosítás alapján – figyelemmel a panaszolt intézkedés idején hatályos Rtv. és a Szolgálati Szabályzat rendelkezéseire – megállapította, hogy a rendőri fellépés és intézkedés érintette a panaszosnak a Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) Szabadság és Felelősség fejezetének IV. cikkében foglalt személyi szabadsághoz, VI. cikkben foglalt személyes adatok védelméhez, valamint a XXIV. cikkében foglalt tisztességes eljáráshoz fűződő alapvető jogát az alábbiak szerint.

1) A Testület vizsgálta, hogy keletkezett-e a rendőrségnek intézkedési kötelezettsége a panasszal érintett demonstráció biztosítása tekintetében.

Az Alaptörvény Szabadság és Felelősség fejezet I. cikkének (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.

A rendőrség alapvető feladatait határozza meg az Rtv. 1. §-ának (2) bekezdésében rögzített taxáció, amely tételesen meghatározza a rendőrség által, a hatáskörében ellátandó feladatokat. Jelen panaszügy szempontjából kiemelést érdemel e taxáció 5. és 16. pontja, amelyek szerint rendőrség az Alaptörvényben, az e törvényben és törvény felhatalmazása alapján más

jogszabályban meghatározott [...] államigazgatási és rendészeti feladatkörében ellátja a közterület rendjének fenntartásával kapcsolatos rendészeti feladatokat, továbbá ellátja a részére törvényben vagy kormányrendeletben megállapított, valamint az Európai Unió kötelező jogi aktusából vagy nemzetközi szerződésből eredő egyéb feladatokat.

Az Rtv. 2. §-ának (1) bekezdés második mondata úgy rendelkezik, hogy a rendőrség tiszteletben tartja és védelmezi az emberi méltóságot, óvja az ember jogait.

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

A gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: Gytv.) 11. §-a alapján a rendezvény rendjének biztosításáról a szervező gondoskodik. A rendőrség és más arra illetékes szerv a rendezvény rendjének biztosításában a szervező kérésére közreműködik, a rendezvényt megzavaró személyek eltávolításáról intézkedik.

A bejelentett rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról a 15/1990. (V. 14.) BM rendelet tartalmaz részletszabályokat, ugyanakkor annak hatálya nem terjed ki az ún. spontán gyűlések rendjének biztosítására. Ugyanakkor a Szolgálati Szabályzat 24. §-ának (1) bekezdés a) pontja alapján az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv és a Terrorrelhárítási Központ a közbiztonság védelme érdekében, katasztrófa, tüzeset vagy baleset, valamint rendezvény helyszínén a feltétlenül szükséges mértékben és időtartamban elrendelheti egyes útvonalak, utcák, terek, városrészek közúti forgalmának teljes vagy részleges lezárását, a forgalom elterelését vagy korlátozását.

Ahhoz, hogy a rendőrség intézkedési kötelezettségét a panasszal érintett demonstráció tekintetében a Testület meg tudja ítélni, szükséges a gyülekezés fogalmának vizsgálata. Összességében elmondható, hogy az Alaptörvény, a vonatkozó nemzetközi dokumentumok (Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, Emberi Jogok Európai Egyezménye), a Gytv. és az ahhoz fűzött indoklás, és az Alkotmánybíróság gyakorlata figyelembevételével sem lehet minden bizonytalanságot kizáró módon meghatározni a gyülekezési jog fogalmát. Az Alaptörvény, valamint a vonatkozó nemzetközi dokumentumok eleve meg sem kísérlik meghatározni a gyülekezés fogalmának tartalmát, csupán deklarálják a békés gyülekezéshez való jogot.

A Gytv. 2. §-a alapján gyülekezésnek minősülnek a „békés összejövetelek, felvonulások és tüntetések (a továbbiakban együtt: rendezvények), amelyeken a résztvevők véleményüket szabadon kinyilváníthatják”, és ahol a „rendezvény résztvevői jogosultak a közösen kialakított álláspontjukat az érdekeltek tudomására hozni”. E törvényi rendelkezés nyelvtani értelmezése alapján elmondható, hogy gyülekezés, ha többen, előre meghatározott közös vélemény kifejezésének céljából egy adott időben és helyen egy rendezvény keretében ténylegesen megjelennek.

A gyülekezési joggal kapcsolatos szakirodalom alapján a gyülekezés fogalmának lényegi elemei, hogy többen, ideiglenes jelleggel, valamilyen meghatározott célból (jellemzően a kérdés megvitatása és a vélemény kifejezésre juttatása), nyitott rendezvényre jöjjenek össze [Hajas Barnabás: Kommentár a gyülekezési törvényhez, Wolters Kluwer, Budapest, 2018,].

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata tekintetében a gyülekezés fogalmával kapcsolatban az ún. spontán, valamint sürgős gyűlések fogalma emelhető ki. Amint azt 75/2008. (V. 29.) AB határozatában az Alkotmánybíróság kifejtette, a Gytv. „I. fejezetének rendelkezései [...] magukban foglalják a békés célú spontán, illetve gyors gyűlések szabadságát is”. Az Alkotmánybíróság megfogalmazása szerint „valóban spontán gyűlések nem előre eltervezett és megszervezett módon jönnek létre, hanem több személy egymástól többé-kevésbé független cselekvése eredményeként”. A „közéleti célú, békés megmozdulások [...] gyülekezési jog körébe tartoznak. Az együttes, nyilvános vélemény kifejezés joga mindenkit megillet, függetlenül a gyűlés szervezettségétől, illetve a gyűlésre okot adó közéleti esemény jellegétől és idejétől”. Az Alkotmánybíróság a hivatkozott határozatában úgy érvelt, hogy a „gyülekezési jognak ez a felfogása illeszkedik az alkotmányos demokráciákkal szemben támasztott elvárásokhoz. A Német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlata a spontán és a gyors gyülekezéseket (Eilversammlungen) alkotmányos védelemben részesíti. Ezért a bejelentési kötelezettséget tartalmazó szabályozás a spontán gyűlésekre nem alkalmazható (BVerfGE 69, 344.; BVerfGE 85, 69.). [...] Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet e tárgykörben kibocsátott dokumentuma a gyülekezési jog lényeges elemének minősíti a spontán, illetve az azonnali demonstrációk lehetőségét. (OSCE/ODIHR Guidelines for Drafting Laws Pertaining to the Freedom of Assembly, chapter 5.3. Warsaw, December 2004.) Az Emberi Jogok Európai Bírósága szerint önmagában a bejelentési kötelezettség nem korlátozza a gyülekezési jog lényegét (Rassemblement Jurassien Unité kontra Svájc, 8191/78. sz. 1979. október 10.), ugyanakkor a be nem jelentett, békés célú és lefolyású tüntetés azonnali rendőrségi feloszlata sérti az Egyezmény 11. cikkében biztosított gyülekezési szabadságot (Oya Ataman kontra Törökország, 74552/01. sz., 2006. december 5.)”.

Mind az Alaptörvény és a nemzetközi dokumentumok, mind a Gytv. hallgatnak arról a kérdéstről, hogy pontosan hány fő részvételétől beszélhetünk gyülekezésről. A normaszöveg nyelvtani értelmezése alapján pusztán annyi mondható el – ahogy arra fentebb utalt a Testület –, hogy a gyülekezés joga kizárólag kollektíven gyakorolható, azaz legalább két személy valódi részvétele mindenképpen szükséges a gyülekezéshez. Bragyova András alkotmánybíró a fent hivatkozott alkotmánybírói határozathoz fűzött különvéleményében ugyanakkor a gyűlés fogalmát úgy határozza meg, hogy az minimum 10 – 15 fő ember közös céllal való együttes jelenléte közterületen vagy nyilvános helyen. Kiemelendők továbbá az Rtv. csoportosulásra, valamint tömegre vonatkozó fogalom-meghatározásai: az Rtv. 97. §-ának (1) bekezdés d) és e) pontjai szerint a csoportosulás 3-10 főből álló, egységes akarat elhatározással fellépő csoport, míg a tömeg 10 főt meghaladó csoportosulás.

A Testület megítélése szerint – figyelemmel a normaszöveg nyelvtani értelmezésére, az alkotmánybírói határozatok különvéleményeinek szerepére, az jogi analógia magyar jogrendszerben való alkalmazhatóságának korlátaira, valamint az alapvető jog értelmezésének elveire –, akár két fő együttes, ideiglenes jellegű, közös véleménynyilvánítási célú jelenléte gyülekezésnek tekinthető.

A vonatkozó törvényi rendelkezések alapján a magyar államot a gyülekezési jog tekintetében intézményvédelmi kötelezettség terheli. Ennek keretében nem pusztán az érintett alapvető jog gyakorlásának megakadályozásától szükséges az államnak főszabály szerint tartózkodnia, hanem biztosítania is kell az alapvető jog gyakorlásának feltételeit. A panasszal érintett esetben ez annyit jelent, hogy amennyiben a gyülekezés igényli (akár a szervezők kérése, akár a gyülekezés körülményei indokolják), az állam köteles az illetékes rendőrkapitányság útján segítő közreműködést nyújtani.

A rendőrség rendezvénybiztosítási kötelezettsége tekintetében azonban szükséges a demonstráció körülményeinek értékelése. A panasszal érintett esetben a demonstráció oka a határozattal megtiltott rendezvény volt, amelyet a Bíróság a 2017. április 25-én hozott végzésében hatályban tartott. A Testület rendelkezésére álló dokumentumokból kiderül, hogy a demonstráció alapvetően egy ember figyelemfelkeltő tevékenységén alapult, amelyet a panaszos részvételével támogatott és egyébként dokumentált. E demonstráció helyszínén a megtiltott rendezvény helyszínének felügyelete céljából jelen voltak a Rendőr-főkapitányság és a Készenléti Rendőrség rendőrei, akikkel a demonstráció résztvevői közölték a tervezett véleménynyilvánításuk módját. A helyszínen azonban a rendezvény biztosítását külön nem kérték. A Testület rendelkezésére álló információk alapján a demonstráció résztvevői nem kívánták és nem is korlátozták a F. tér és a V. körút forgalmát.

A Testület megítélése szerint a fentiek alapján abban az esetben sem keletkezett a panasszal érintett helyzetben rendezvény biztosításának kötelezettsége, amennyiben gyülekezésnek minősíthető a demonstráció résztvevőinek véleménynyilvánítási akciója, ugyanis – a Testület rendelkezésére álló információk alapján – nem merült fel olyan körülmény, amely igényelte volna a demonstráció résztvevőinek gyülekezéshez való jogának külön biztosítását.

A Testület megítélése szerint – a fentiek alapján – nem keletkezett a rendőrségnek rendezvény biztosítására vonatkozó kötelezettsége, ennek megfelelően a rendezvény rendőri biztosításának elmaradása nem akadályozta a panaszos gyülekezéshez való jogának érvényesülését.

2) A Testület vizsgálta a szabálysértés észleléséhez kapcsolódó rendőri intézkedéseket.

A panaszos beadványában sérelmezte, hogy őt az intézkedő rendőrök szabálysértési bírsággal sújtották. Az állásfoglalás III. részének 2) pontja alapján a Testület hatásköre kizárólag a szabálysértés észleléséhez kapcsolódó intézkedési kötelezettség meglétének, a foganatosított igazoltatásnak, valamint a szabálysértés észleléséhez kötődő figyelmeztetési kötelezettség teljesítésének vizsgálatára terjed ki.

a) A Testület vizsgálta a rendőrség intézkedési kötelezettségét, és ennek körében az igazoltatás jogalapját:

Az Rtv. már hivatkozott 1. §-ának (2) bekezdés 2. és 4. pontja alapján meghatározott bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatkörében szabálysértési hatósági jogkört gyakorol, közreműködik a szabálysértések megelőzésében és felderítésében, valamint közlekedési hatósági és rendészeti feladatokat lát el.

Az Rtv. 13. §-ának (1) bekezdése rendelkezik a rendőr intézkedési kötelezettségéről. A hivatkozott jogszabályhely szerint a rendőr jogkörében eljárva köteles intézkedni vagy intézkedést kezdeményezni, ha a közbiztonságot, a közrendet vagy az államhatár rendjét sértő vagy veszélyeztető tény, körülményt vagy cselekményt észlel, illetve ilyet a tudomására hoznak. E kötelezettséggel szorosan összefüggésben az Rtv. 11. §-ának (1) bekezdése alapján a rendőr köteles a szolgálati beosztásában meghatározott feladatait a törvényes előírásoknak megfelelően teljesíteni, az előjárója utasításainak – az e törvényben foglalt figyelembevételével – engedelmeskedni, a közbiztonságot és a közrendet, ha kell, élete kockáztatásával is megvédeni.

A Rendőrkapitányság által a Testület rendelkezésére bocsájtott dokumentumok tanúsága szerint a demonstrálók az előzetes parancsnoki tájékoztatás és a szükséges közlekedési és

rendezvényvel kapcsolatos egyéb szabályok betartásának kötelezettségére vonatkozó figyelmeztetés ellenére nem használták a KRESZ szabályainak megfelelően az érintett gyalogátkelő helyet.

Az intézkedési kötelezettség alapjának megítéléséhez a Testület álláspontja szerint további jogszabályi rendelkezések hívhatóak fel.

A KRESZ 21. §-ának (6) bekezdése úgy szól, hogy a gyalogos az úttestre akkor léphet, ha meggyőződött annak veszélytelenségéről. Az úttestre váratlanul nem léphet, köteles az úttesten késedelem nélkül átmenni és tartózkodni minden olyan magatartástól, amely a járművek vezetőit megzavarhatja vagy megtévesztheti.

A Szabs. tv. 224. §-a szerint, aki a KRESZ-ben meghatározott közúti közlekedés szabályait megszegi, ha a 217-222. §-a szerinti szabálysértés (ittas vezetés, elsőbbség és előzés szabályainak megsértése, közúti közlekedés rendjének megzavarása, engedély nélküli vezetés, érvénytelen hatósági engedéllyel vagy jelzéssel való közlekedés, vasúti átjárón áthaladás szabályainak megsértése) nem valósul meg, a közúti közlekedési szabályok kisebb fokú megsértésével szabálysértést követ el.

A Testület a vonatkozó jogszabályhelyek ismertetését követően utal töretlen gyakorlatára, amely szerint valamely cselekmény tényállásszerűségét kizárólag a rendőri intézkedés jogalapja szempontjából vizsgálja. Az Rtv.-ben rögzített hatásköri szabályok szerint ugyanis a Testület nem veheti át a szabálysértési hatóság szerepét, azonban ha nem végezné el a rendőri intézkedés alapjául szolgáló cselekmény értékelését – akkor, amikor a rendőrség az intézkedés jogalapjaként szabálysértés észlelésére hivatkozik – az alapjog-korlátozás vizsgálata üresedne ki. A fentiek alapján a Testület azt vizsgálta, felmerülhetett-e bármely jogellenes cselekmény elkövetésének olyan fokú gyanúja, amely a rendőrség oldalán intézkedési kötelezettséget keletkeztethetett.

Erre a kérdésre Testület egyértelmű igennel felelt, hiszen a helyszínen az intézkedő rendőrök a helyszínen észlelték, hogy demonstrálók (köztük a panaszos) nem a hivatkozott KRESZ szabálynak megfelelően léptek az úttestre, ezzel pedig – a Testület rendelkezésére álló információk alapján – legalább két jármű közlekedését nehezítették meg.

E körben kiemelni szükséges, hogy a gyülekezési jog gyakorlása igényli, hogy bizonyos – tipikusan közrendvédelmi, közlekedés rendjére vonatkozó – magatartási szabályok kikényszerítésétől tekintsenek el a hatóságok, amelyek betartása általában véve kötelező. Ennek oka a békés gyülekezéshez való alapvető jog természete. A békés gyülekezéshez való jog – mint a véleménynyilvánításhoz való jog speciális formája – klasszikus politikai alapjog, amelynek biztosítása egy demokratikus jogállam elengedhetetlen feltétele, és mint ilyen szükséges, hogy az állam ennek gyakorlását ne lehetetlenítse el, vagy nehezítse meg szükségtelenül és aránytalanul közrendvédelmi, közbiztonsági, közlekedés rendjére vonatkozó szabályok kikényszerítésére hivatkozva. Az Emberi Jogok Európai Bírósága a Galstyan v. Armenia (Application no. 26986/03, 111-118.) ügyben kifejezetten kimondta, hogy sérti az Emberi Jogok Európai Egyezményének 11. cikkében rögzített békés gyülekezéshez való jogot, a pusztán részvételre alapozott közrendvédelmi, közlekedés rendjének védelmére hivatkozó szankcionálás, amennyiben egyéb jogellenes, erőszakos, vagy obszcén cselekmény nem történt.

A fentiek alapján a Testület mérlegelte a gyülekezés jellegét: a – Testület rendelkezésére álló információk szerint – alapvetően két demonstráló közös vélemény kifejezése abból állt, hogy

egy transzparenst mutattak föl a gyalogátkelő helyen állva. A Testület megítélése szerint a demonstrálók (köztük a panaszos) e fajta vélemény kifejezése nem igényelte a közlekedés rendjének csekély mértékű megzavarását sem, más szóval: a demonstrálók békés gyülekezéshez való jogának gyakorlásához nem volt szükség a forgalom korlátozására.

Az Rtv. 29. §-ának (1) bekezdés a) pontja szerint a rendőr a feladata ellátása során igazoltathatja azt, akinek a személyazonosságát a közrend, a közbiztonság védelme érdekében, bűnmegelőzési vagy bűnüldözési célból, a tartózkodása jogszerűségének megállapítása céljából, közlekedésrendészeti ellenőrzés során, továbbá az igazoltatott vagy más természetes, illetve jogi személy és egyéb szervezet jogainak védelme érdekében kell megállapítani.

A Testület megítélése szerint a panaszos magatartása alkalmas volt arra, hogy az intézkedő rendőrök lehetséges szabálysértésként értékeljék, ennek megfelelően pedig – az intézkedési kötelezettségnek eleget téve – intézkedjenek a panaszossal szemben. Ennek alapján az Rtv. 29. §-ának (1) bekezdés a) pontja szerinti igazoltatásnak helye volt. A Testület álláspontja szerint az igazoltatás nem sértette a panaszos tisztességes eljárásához, valamint személyes adatok védelméhez való jogát.

b) A szabálysértés észlelése kapcsán a Testület vizsgálta az intézkedő rendőrök figyelmeztetési kötelezettségét.

A panaszos beadványában sérelmezte, hogy a vele szemben intézkedő rendőrök nem szólították föl szabálysértésnek minősített cselekményének abbahagyására.

A Szolgálati Szabályzat 9. §-ának (1) és (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a rendőr szabálysértés észlelése esetén feljelentést tesz, vagy – jogszabály által meghatározott esetekben – helyszíni bírságot szab ki, vagy helyszíni bírság kiszabása helyett – ha a szabálysértési eljárásról szóló törvényben megállapított feltételek fennállnak – szóbeli figyelmeztetést alkalmaz, amelynek keretében a rendőr a szabálysértés elkövetését elismerő személyt felszólítja a tevékenysége abbahagyására.

A Szabs. tv. 20. §-a szerint figyelmeztetés alkalmazásának akkor van helye, ha a szabálysértés az elkövetés körülményeire tekintettel csekély súlyú és ettől az intézkedéstől kellő visszatartó hatás várható.

A Szabs. tv. 224. §-a a közúti közlekedési szabályok kisebb fokú megsértésére alkalmazandó tényállás, amely jellegéből adódóan azon magatartások szankcionálására hivatott amelyek nem sértik jelentősen a közúti közlekedés rendjét, ugyanakkor zavaróan hathat a közúti közlekedés résztvevőire. Ennek megfelelően olyan szabálysértési tényállásról van tehát szó, amely esetén általában véve alkalmazandó a figyelmeztetés, ugyanakkor a körülmények mérlegelése e magatartások tekintetében is kötelezettsége az intézkedő rendőrnek. A Testület rendelkezésére álló dokumentumok tanúsága szerint a megtiltott rendezvény felügyeletére kivezényelt rendőrök parancsnoka közvetlenül a szabálysértésnek minősített cselekmény tanúsítása előtt figyelmeztette a demonstrálók (köztük a panaszost is) a szükséges közlekedési és a demonstrációval kapcsolatos szabályok betartására.

A Testület megítélése szerint a parancsnoki figyelemfelhívás és a szabálysértésnek minősített cselekmény olyan közel esnek egymáshoz, amely alapján alappal feltételezhetők a panaszossal szemben intézkedő rendőrök, hogy ha az előzetes figyelemfelhívás sem tartotta vissza a demonstrálókat a közlekedés rendjének

szükségtelen zavarásától, akkor az a további figyelmeztetéstől sem várható el, ennek megfelelően pedig nem sérült a panaszos tisztességes eljáráshoz való joga.

3) A Testület vizsgálta az intézkedő rendőrök Rtv. 20. §-ának (2) bekezdése szerinti tájékoztatási kötelezettségének meglétét:

Az Rtv. 20. §-ának (2) bekezdésének második mondata alapján az V. és VI. fejezetben foglalt intézkedések, illetve kényszerítő eszközök alkalmazását követően a rendőr köteles az intézkedés alá vont személyt tájékoztatni az e törvény szerinti panasz lehetőségéről és előterjesztésére nyitva álló határidőről.

A Szolgálati Szabályzat 5. §-ának (6) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a rendőr az Rtv. V. Fejezetében foglalt intézkedését követően az Rtv. IX. Fejezetében meghatározott panasz lehetőségéről szóló tájékoztató keretében felhívja az intézkedés alá vont személy figyelmét a panasz előterjesztésének határidejére is.

A panasszal érintett rendőri intézkedéseket az Rtv. V. fejezete szabályozza, az Rtv. IX. fejezete pedig a rendőri intézkedésekkel és a kényszerítő eszközök alkalmazásával szembeni jogorvoslati lehetőségeket tartalmazza.

A panaszos beadványát arra hivatkozta nyújtotta be késedelmesen, hogy őt a helyszínen intézkedő rendőrök nem tájékoztatták a panasztételi lehetőségeiről, a panasz benyújtására vonatkozó határidőkről. A Rendőrkapitányság által a Testület rendelkezésére bocsájtott szabálysértési ügyben tett feljelentés ugyanakkor tartalmazza az Rtv. szerinti panasztételi lehetőségekről, illetve az előterjesztésre nyitva álló határidőkről szóló tájékoztatás megtételére való utalást.

A Testület álláspontja szerint az Alaptörvény XXVIII. cikkében deklarált tisztességes eljáráshoz való jog alapvető jogállami követelmény, amelynek megfelelően a jogok érvényesítése olyan eljárás keretében kell, hogy történjen, amely megfelelő biztosítékot jelent a törvényes és elfogulatlan állami döntésre. Természetes követelmény tehát a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülése egy demokratikus jogállam esetében, hiszen az egyes emberekkel szemben az állam természetétől fakadóan mindig erőfölényes pozícióban van. Ennek megfelelően szükséges, hogy az államhatalom nevében eljáró személyek minden esetben teljes körű tájékoztatást adjanak az eljárás alá vont személyeknek jogaik és kötelezettségeik tekintetében. **Fontos megjegyezni, hogy a panaszos a törvény által biztosított határidőn belül a Testülethez fordult, tehát panaszjoga korlátozás nélkül érvényesült, azonban a rendelkezésre álló bizonyítékok alapján nem megállapítható az, hogy az intézkedő rendőrök megfelelő módon tettek-e eleget a panasztételről való tájékoztatási kötelezettségüknek. Utóbbi miatt a panaszos tisztességes eljáráshoz fűződő jogának sérelme nem megállapítható.**

V.

A Testület az ügy gondos mérlegelése alapján arra a következtetésre jutott, hogy a konkrét ügyben nem sérült a panaszos gyülekezéshez való joga annak tekintetében, hogy a rendőrség nem biztosította a panasszal érintett rendezvényt, továbbá nem sérült a személyes adatok védelméhez, valamint tisztességes eljáráshoz való joga az intézkedési kötelezettség, az igazoltatás, továbbá a szabálysértési figyelmeztetés elmaradása vonatkozásában. A Testület rendelkezésére álló információk feloldhatatlan ellentmondása miatt nem állapítható meg a

panaszos tisztességes eljáráshoz való jogának sérelme a panasztételi lehetőségekről szóló rendőrségi tájékoztató tekintetében.

A fentiek alapján a Testület az Rtv. 93. § (2) bekezdése alapján a rendelkező részben foglaltak szerint döntött, és a panaszt átteszi az intézkedést fogyanatosító szerv vezetőjéhez.

Budapest, 2018. május 17.

Dr. Lukács Tamás
elnök

Dr. Wildner Domonkos
testületi tag

Dr. Cservák Csaba
előadó testületi tag

FÜGGETLEN RENDÉSZETI PANASZTESZÜLET