



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE
NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-750/2018. számú ügyben

Előadó: dr. Láposy Attila
dr. Regényi Eszter

Érintett szerv: Budapesti Rendőr-főkapitányság

2018.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-750/2018. számú ügyben**

Az eljárás megindítása

Egy parlamenti képviselő a 2017. április 4-én a felsőoktatási törvény módosításának megszavazása miatt szervezett demonstráció rendőrségi biztosításával kapcsolatos aggályaival összefüggésben kérte az eljárást. A képviselői beadvány szerint a Kossuth téren zajló tüntetés során a Parlament előtt rendőrsorfallal sorakozott fel. A gyülekezési jogukat gyakorló tömegben, a rendőrsorfallal előtt olyan „erős testalkatú emberek” is megjelentek, akik több esetben erőszakosan léptek fel a tüntetőkkel szemben. Kérdésre sem mondták meg, hogy kik ők, mit csinálnak, azonosító jelvényt nem viseltek.

Figyelemmel arra, hogy a beadványban foglaltak alapján alapvető joggal összefüggő visszasság gyanúja merült fel, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. Eljárásom eredményes lefolytatása érdekében részletes tájékoztatást kértem az Országos Rendőr-főkapitányság (a továbbiakban: ORFK), és a Budapesti Rendőr-főkapitányság (a továbbiakban: BRFK) vezetőjétől.

Az érintett alapvető jogok és alkotmányos elvek

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés];
- a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.*” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés];
- a békés gyülekezéshez való jog: „*Mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez.*” [Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdés];

Az alkalmazott jogszabályok és közjogi szervezetszabályozó eszközök

- A gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: Gytv.) 2018. IX. 30-ig hatályos;
- A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.);
- A rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet (a továbbiakban: Szolgálati Szabályzat);
- A rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 14.) BM rendelet (a továbbiakban: a rendezvények rendjének biztosításáról szóló BM rendelet);
- A belügyminiszter irányítása alá tartozó szervek egyenruha-ellátásra jogosult személyi állományának ruházati és öltözködési szabályzatáról, valamint a különleges foglalkoztatási állomány ruházati, fegyverzeti, kényszerítőeszköz- és világítástechnikai felszereléséről szóló 14/2016. (V. 10.) BM rendelet (a továbbiakban: az öltözködési szabályzatról szóló BM rendelet);
- A Magyar Köztársaság Rendőrségének Csapatszolgálati Szabályzatáról szóló 11-1998. (IV.23.) ORFK utasítás (a továbbiakban: Csapatszolgálati Szabályzat).

A megállapított tényállás, a vizsgált szerv válasza

1. A panaszos a beadványához filmfelvételt¹ is mellékelte, valamint utalt arra, hogy az esettel kapcsolatban a BRFK közleményt adott ki, amely szerint: „a rendezvény biztosítási feladatait egyen- és polgári ruhás rendőri állomány hajtotta végre. Az Ön által bivatkozott felvételen az utóbbi állomány látható.”

Az eseményről készült filmfelvételek, valamint az ott álló tanúk beszámolója alapján a rendőrök civil ruhában voltak, azonosító nem látszott rajtuk, igazolványt nem mutattak fel és az intézkedésük okát sem közölték. Az eseményekről készült felvételeken látható, ahogy egy Európai Unió zászlót lengető személy a tömeggel együtt a Parlament felé halad. A Parlament előtt felsorakozott rendőrsorral megállította őt. A tömeg folyamatosan nyomta a zászlót tartó személyt, hogy a sorfalon keresztül tudjon menni, miközben a rendőrsorfallal ellentartott. A tömeg kérte a rendőröket, hogy engedjék át a zászlót tartó személyt, vagy ők tüzzék ki a zászlót az Országházra. A Balassi Bálint utca felől megérkezett a későbbiekben polgári ruhás rendőrként azonosított négy személy, beékelődtek a rendőrsorfallal és a tüntetők, a zászlót kitűzni szándékozók közé. A tömeg részéről felháborodott hangok hallatszottak: „kik vagytok?”, „hol az azonosítók?”, „ruszkiek hazá!” A tömeg hangulata ellenségessé vált. A civil ruhás rendőrök számára a rendőrsorfallal szembe fordított és a sorfallal szembe fordított mentek.

2. Az Országos Rendőr-főkapitányság tájékoztatása szerint a vizsgált demonstráció előzménye, hogy magánszemély 2017. április 4-én 17.00 órától 18.00 óráig tartó gyorsreagálású rendezvényt jelentett be a 1053 Budapest, Nádor utca 9. szám alatt található Central European University (CEU) épületéhez, amelynek során a résztvevők élőlánc kialakítását tervezték. A rendezvény befejezését követően, az ott összegyűlt tömeg egy része a Kossuth térre vonult és a Parlament IX. számú kapuja előtt kezdett – be nem jelentett rendezvény keretében – demonstrálni, amelynek során néhány személy európai uniós zászlót kívánt az Országház homlokzatára kitézni.

A rendezvény rendőri biztosítási feladatait egyenruhás és polgári ruhás rendőri állomány hajtotta végre. A rendezvény biztosítása során a szolgálati feladatokat ellátó polgári ruhás állomány feladata – a Csapatszolgálati Szabályzat 274. pontja értelmében² – a bűncselekmények, a szabálysértések megelőzése, a rendbontó személyek, csoportok kiszűrése, azok azonosítása, illetőleg a szabálysértést vagy bűncselekményt elkövető személyek azonosítása volt.

A meghatározott feladatok elvégzése érdekében az érintett polgári ruhás állomány a Parlament IX. kapuja előtt statikusan álló tömegben egy zászlót tartó személy és az őt körülvevő, ellenséges magatartást tanúsító állampolgárok, valamint az épületet védő egyenruhás állomány alkotta sorfallal között helyezkedett el. A polgári ruhás rendőröket „biztonsági öröknek, kidobóknak” kikiáltó személyek őket először verbálisan provokálni, szidalmazni kezdték, majd az egyiküket a felső ruházatának, karjának megragadásával a tömegbe akarták húzni, azonban ezt társa segítségével megakadályozták. Ezt követően – a személyi biztonság megóvása érdekében – megtörtént a polgári ruhás állomány érintett tagjainak a rendőrsorfallal szembe fordított történő kivonása.

Az Országház védelmét ellátó rendőrsorfallal szembe fordított demonstrálók és a rendőrsorfallal szembe fordított polgári ruhás rendőrök az őket érő, irányukba megnyilvánuló folyamatos lökdösődés, szóbeli sértegetések, provokáció ellenére sem kezdeményeztek intézkedést, megteremtve a lehetőségét annak, hogy a demonstráció – a tömegben részt vevő egyes személyek által helyenként és időszakosan tanúsított erőszakos magatartás ellenére – békésen, és rendőri intézkedés foganatosítása nélkül érhesse véget. A gyülekezési jog gyakorlásának ilyen biztosításában a tömeg egy része által folyamatosan provokált egyenruhás és polgári ruhás rendőri állomány kifogástalan szolgálati magatartásának, a biztosítási feladatok professzionális végrehajtásának kiemelkedő szerepe volt.

A polgári ruhás állomány rendőri intézkedést nem foganatosított, egyéb ok pedig nem merült fel az érintett állomány magatartásának parancsnoki vizsgálatára. A polgári ruhás állomány tagjai

¹http://index.hu/belfold/2017/04/05/ceu_torveny_felsooktatasi_tuntetes_parlament_rendorseg_civil_ruhas_rendor

² A jogsértő cselekmények és a jogsértő személyek felderítése, azonosítása, a nyílt rendőri erők helyszínre irányításának segítése érdekében a rendezvény résztvevői között polgári ruhás rendőrök helyezhetők el.

biztosítási feladataikat *jogszerűen és szakszzerűen*, a szükségesség, a fokozatosság és az arányosság követelményének betartásával hajtották végre. Feladatuk végrehajtása során végig passzívan tűrték a provokációt és verbális támadásokat, ruházatuk megfogását, a lökdösést pedig anélkül hátrították el, hogy fizikai erőszakot alkalmaztak volna az irányukban agresszív fellépést tanúsító személyekkel szemben, *a tömeg hangulatának ellenségesse válását követően pedig intézkedés történt a kivonásukra.*

A polgári ruhát viselő állomány Rtv. szerinti *rendőri intézkedést nem hajtott végre*, hanem a Csapatszolgálati Szabályzatban meghatározott *szolgálati feladatokat látott el*. Mivel intézkedést nem kezdeményeztek, *a polgári ruhát viselő rendőröknek értelemszerűen nem kellett igazolniuk a rendőrséghez való tartozásukat.*

Az országos rendőrfőkapitány megküldte *a vonatkozó rendőri jelentéseket is.*

- a) A rendezvény rendőri biztosítását ellátó BRFK Rendészeti Szervek Közrendvédelmi Főosztály vezetőjének jelentése³ szerint a Kossuth téren beszédek hangzottak el spontán felszólalókkal. Ezt követően 18 óra 50 perckor három személy Európai Unió zászlót kívánt az Országház homlokzatára kitűzni. Annak érdekében, hogy a tömeg az Országház IX. kapujához a főlépcsőn ne tudjon feljutni, a lánckordon vonala mögé egysoros rendőri sorfalat alakítottak. A tömeg folyamatos nyomás alatt tartotta a sorfalat, a rendőrök között megpróbálták a lépcsőre feljutni, a sorfalat kezükkel-vállukkal lökdösték. A rendőr sorfal a tömeget sikeresen visszatartotta, eközben a helyszínre érkeztek a készenléti rendőrség csoportjai, akik kiváltották a BRFK erőit. Ettől kezdve ők látták el a főlépcső biztosítását és védelmét.
- b) A BRFK Bűnügyi Szervek Bűnügyi Főosztály Bűnügyi Bevetési Osztály IV. Műveleti Alosztály polgári ruhában fellépő négy rendőrnek jelentése⁴ szerint *bűnügyi biztosítási feladatokat láttak el a tüntetésen*. Miután a rendőrség által engedélyezett rendezvény, 2017. április 4-én, 18 óra 15 perckor befejeződött, a tüntetők egy része átvonult a Kossuth térre, az Országház főbejárata elé, ahol a követeléseiket megismételték és a Parlament falára ki akarták tűzni az Európai Unió hivatalos lobogóját. Ekkor a tüntetők egy kisebb csoportja, kb. 15-20 fő verbális, majd rövid idő elteltével fizikai konfliktusba került a főbejárat előtt több sorban felsorakozott egyenruhás állománnyal. Az "erőszakosan" viselkedő csoport vezetője egy 3 méteres zászlórúdra tűzve lengette Magyarország és az Európai Unió lobogóját. 2017. április 4-én, 18 óra 40 perc körüli időben a Bűnügyi Bevetési Osztály vezetője utasította a jelentés író civil rendőrt, hogy három nyomozótársával a zászlót tartó férfit szigeteljék el a rendőri sorfaltól. A feladat végrehajtása során a Parlament főbejáratát az Olimpiai park felől közelítették meg és fokozatosan a rendőri sorfallyal állandó fizikai és verbális konfrontációban lévő tüntetők és a rendőri sorfal közé ékelődtek. A pozíció felvételét követően azonnal a tüntetők verbális kereszttüzebe kerültek. Miután az őket ért szidalmakra ("*Biztonsági örök, kidobók vagytok, szemetek!*") nem válaszoltak és a pozíciójukat sem adták fel, a tüntetők fizikai erőszakhoz folyamodtak, és tolni kezdték őket a rendőri sorfal irányába. Azonban mivel e tevékenységükkel sem tudták a vonalukat megbontani, taktikát változtatva, ruházatukat, karjukat meg akarták fogni, és a vonalból a tömeg irányába be akarták őket húzni. Ők a „támadást” a kezek ellökésével rövid ideig elhárították, visszahúzták egymást a tömegből. Ezt követően kapták azt az utasítást, hogy *a feladat végrehajtását fejezzék be*, és a rendőri sorfal mögé menve hagyják el helyszínt. *A feladat végrehajtása kb. 4-5 percig tartott.* Ennek során a tüntetőkkel verbális kommunikációt nem folytattak, a tüntetőkkel verekezésbe nem keveredtek. A fizikai tevékenységük a tanult távolságtartási mozdulatsorban nyilvánult meg. Részükről a helyszínen rendőri intézkedésre nem került sor. A feladat végrehajtásában részt vett nyomozók egyike sem szenvedett fizikai sérülést, valamint a ruházatukban anyagi kár nem keletkezett.

³ 01000/67186/2017.id.

⁴ 01000/57980/2017.id.

- c) A rendőri biztosítás során végrehajtott *rendőri intézkedés – a BRFK Bűnügyi Szervek Bűnügyi Főosztály vezetőjének – parancsnoki kivizsgálásáról készült jelentése*⁵ szerint a polgári ruhás rendőrök tömegben végzett tevékenységével a jogsértő cselekményt elkövető személyeket sikerült elszigetelni a rendőrsorfaltól, ezáltal az egyenruhás állomány irányába történő agresszív magatartást sikerült elterelni. Az elszigetelt személyek „biztonsági őrként” vélték felfedezni a feladat végrehajtására kijelölt állományban. Először verbálisan fejezték ki agressziójukat, majd lökdösni kezdték a polgári ruhás rendőröket. A feladat végrehajtása során a Bűnügyi Bevetési Osztály beosztottjai végig passzívan túrték az irányukba érkező provokációt és verbális támadásokat, a ruházatuk megfogását és a lökdösést anélkül hátrították el, hogy fizikai erőszakot alkalmaztak volna az agresszív személyekkel szemben. Az intézkedés során semmilyen provokatív cselekményt nem hajtottak végre. A felvételeken látszó azon esemény, amikor egyiküket társuk megfogta és visszahúzta, azért történt, mert őt felső ruházatának, karjának megragadásával a tüntetők a tömegbe akarták behúzni. A feladat végrehajtása során a polgári ruhás rendőrök végig passzívan viselkednek, az irányukba érkező szidalmak és provokatív kijelentések ellenére is. A tömeg irányából érkező fizikai kontaktust is megfelelő módon hátrították el. Cselekményük során a tömeg irányába nem hajtottak végre aktív fizikai kényszert. A verbális kommunikációjuk során nem válaszoltak a provokatív kérdésekre. Összességében a polgári ruhában fellépő rendőrök tevékenysége jogszerű, szakszerű, valamint arányos volt.

3. A *Budapesti Rendőr-főkapitányság vezetőjének tájékoztatása szerint* a Kossuth téren, 18 óra 15 perccel követő időben *spontán demonstráció alakult ki*. Három demonstráló az Európai Unió zászlaját az Országház homlokzatára próbálta kitűzni úgy, hogy a IX. kapunál található fölépcsőnél, az egysoros rendőrsorfalon keresztül akartak erőszakkal áttörni. A polgári ruhát viselő hivatásos állományúak a *rendezvénybiztosítási feladataik során figyelemmel kísérték a tömegben lévő hangadókat, illetve a rendőri intézkedéssel szembeni aktív ellenszegülést, fizikai erő kifejlesztést alkalmazó személyeket*. A rendezvénybiztosítási feladat teljesítése során a bűnügyi biztosításban részt vevő hivatásos állományúak jelentést tettek három személy magatartásáról, és a bűncselekmények, szabálysértések megelőzése érdekében intézkedtek a személyeknek a rendőrsorfal menetvonalától történő elszigetelésére.

A rendőrfőkapitány hangsúlyozta, hogy sem az Alaptörvény, sem a Gytv., sem pedig az Rtv. nem ad többletjogosítványt az egyen-, vagy polgári ruhanorma szerint besorolt rendőröknek, e törvények továbbá nem tesznek különbséget a rendőrség szolgálati ágai között.

A Gytv. 11. § (2) bekezdése alapján a rendőrség a rendezvény rendjének biztosításában a szervező kérésére közreműködik, a rendezvényt megzavaró személyek eltávolításáról intézkedik. A rendezvények rendjének biztosításáról szóló BM rendelet 13. § (1) bekezdése alapján a bejelentéshez kötött rendezvény biztosítására, a közlekedés rendjének fenntartására, esetleges feloszlására a biztosítás parancsnoka tervet készít, melyet a vezető hagy jóvá. A terv tartalmazza azt is, hogy a szervezők kérésére a rendezvény rendjének fenntartásában milyen erők, milyen formában működjenek közre. A Csapatbiztonsági Szabályzat 274. pontja kimondja, hogy *a jogsértő cselekmények és a jogsértő személyek felderítése, azonosítása, a nyílt rendőri erők helyszínre irányításának segítése érdekében a rendezvény résztvevői között polgári ruhás rendőrök helyezhetők el*. Megfelelő fedésükről, védelmükről, a rejtett összeköttetés biztosításáról, felismerési jelekről, nagyobb erejű beavatkozás esetén előzetes kivonásukról gondoskodni kell.

Az Rtv. 11. § (1) bekezdése szerint a rendőr köteles a szolgálati beosztásában meghatározott feladatait a törvényes előírásoknak megfelelően teljesíteni, az előjárója utasításainak engedelmeskedni, a közbiztonságot és közrendet, ha kell, élete kockáztatásával is megvédeni. Az Rtv. 11. § (2) bekezdése kimondja, hogy a rendőrség belső szervezetét és működésének részletes szabályait, az utasítás rendjét úgy kell kialakítani, hogy az utasítás

⁵ 01000-21574/3/2017.ált.

kiadójának és végrehajtójának egyéni felelőssége mindenkor megállapítható legyen. Az Rtv. 13. § (1) bekezdése alapján 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.

Az öltözködési szabályzatról szóló BM rendelet 42. § (3) bekezdése szerint a polgári ruhás alapellátási normába sorolt igényjogosult ruházatának mindenkor az adott szolgálati feladat követelményeihez kell igazodnia. A szolgálati feladatát titkos információgyűjtés keretében végző, illetve *a szervezeti hovatartozás leplezését megkövetelő szolgálati feladatot ellátó igényjogosult kizárólag polgári eredetű és jellegű ruházati terméket viselhet.* A Szolgálati Szabályzat 4. § (3) bekezdése szerint a rendőr meghatározott szolgálati feladat végrehajtása során észlelt vagy tudomására jutott kisebb súlyú jogsértő cselekmény esetén a szolgálati feladatának teljesítését folytatja, azonban a szolgálati előljárójának történő jelentéssel, vagy a rendőrség legközelebbi ügyeletének vagy tevékenység-irányítási központjának értesítésével köteles intézkedést kezdeményezni.

Az Rtv. 20. § (1) bekezdése szerint *a rendőrt az intézkedés során az egyenruhája és azon elhelyezett azonosító jelvény vagy szolgálati igazolványa és azonosító jelvénye igazolja.* Az Rtv. 20. § (2) bekezdése meghatározza, hogy a rendőr az intézkedés megkezdése előtt – ha a rendőri intézkedés eredményességét veszélyezteti, az intézkedés befejezésekor – köteles nevét, azonosító számát, valamint az intézkedés tényét és célját szóban közölni. Az Rtv. V. és VI. fejezetében foglalt intézkedések, kényszerítő eszközök alkalmazását követően a rendőr köteles az intézkedés alá vont személyt tájékoztatni az Rtv. szerinti panasz lehetőségéről és előterjesztésére nyitva álló határidőről. Az Rtv. 20. § (3) bekezdése szerint a rendőr köteles – ha az a rendőri intézkedés eredményességét nem veszélyezteti – *intézkedése megkezdése előtt szolgálati igazolványát vagy azonosító jelvényét felmutatni.* Ha a rendőr szolgálati igazolványának, azonosító jelvényének felmutatása az intézkedés megkezdése előtt veszélyeztetné az intézkedés eredményességét, úgy azt az intézkedés befejezésekor köteles felmutatni.

A polgári ruhás rendőr a rendezvény helyszínén a Csapaszolgálati Szabályzatban meghatározottakon túl minden olyan feladatot köteles végrehajtani – figyelemmel az Rtv. 12. §-ában foglaltakra –, amit számára a szolgálati előljáró részére utasításként meghatároz.

A rendezvények biztosításában résztvevő polgári ruhás rendőrök beazonosíthatóságát illetően *a helyszínen lévő biztosítás parancsnoka* a biztosítási tervben is rögzítetteknek megfelelően, pontosan és folyamatosan tudja, hogy milyen erők, hol és milyen feladatot látnak el. A polgári ruhás állománnyal is rádiókapcsolatban vannak, feladataikat a kapott utasításoknak megfelelően látják el. Az állampolgárok számára a foganatosított rendőri intézkedés megkezdéséig *a polgári ruhás rendőrök jellege nem állapítható meg*, azonban a biztosítás parancsnoka és a helyszíni parancsnok is tudomással bír a szolgálatot teljesítő teljes beosztotti állomány kilétéről, továbbá az okot adó esemény képrögzítése esetén is a személyük egyértelműen beazonosítható.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint a biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége, mulasztása az alapjogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés f) pontja szerint a rendvédelmi szerv az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősül. Az Rtv. 4. § (1) bekezdése szerint a rendőrség állami fegyveres rendvédelmi szerv, ezért tevékenységének vizsgálatára *kiterjed vizsgálati hatásköröm.*

II. Az alapvető jogok és alkotmányos elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa az adott ügygel kapcsolatban vizsgált társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben biztosított mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta a biztosok következetesen, zsinórmértékként támaszkodtak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, és alkalmazták az alapjog-korlátozás alkotmányosságának megítélését célzó alapjogi tesztek.

Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege az Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatósága tekintetében. A testület ezzel kapcsolatban elvi élel mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény VIII. cikkében, foglaltakat a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, az Alkotmány 62. § (1) bekezdésének a szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jogállamiság elve, valamint a gyülekezéshez való jog tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – *ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig* – irányadónak tekintetem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozatai indoklásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a *közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége*: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. Demokratikus jogállamban ahhoz, hogy a természetes és jogi személyek életviszonyaikat, működésüket, magatartásukat a jog által előírtakhoz tudják igazítani, az elvárt kötelezettségeiknek eleget tudjanak tenni, szükség van a *joganyag és a jogi eljárások stabilitására, a változásokra való felkészüléshez megfelelő idő biztosítására, az*

egyértelműsége, a követhetőségre és az érthetőségre. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

2. Az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz. A személyes szabadsághoz való jog a szűk értelemben vett fizikai, testi szabadságot, a fogva tartástól való mentességet biztosítja. Ugyanakkor nem csak a büntetőeljárás kényszer, hanem a személyi szabadságot érintő valamennyi intézkedés alkotmányossági korlátját is jelenti. Az Alkotmánybíróság gyakorlata védelmet nyújt a szabadságtól való megfosztásnak nem minősülő, de a személyi szabadság bizonyos mértékű korlátozásával szemben is. A személyi szabadság egyik megnyilvánulási formája a szabad mozgás joga, amelybe beleértendő a közterületen való helyváltoztatás szabadsága is. „A személyi szabadság joga (...) törvényben meghatározott esetekben korlátozható. (...) A korlátozásra vonatkozó szabályozásnak – az Alkotmány rendelkezéséből fakadóan – tartalmaznia kell a korlátozás okát, továbbá meg kell határoznia az adott korlátozási formának megfelelő eljárást.” (65/2003. (XII. 18.) AB határozat).

3. Az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a *békés gyülekezéshez*. Az Alkotmánybíróság a 2001-es alaphatározatában azt állapította meg, hogy a gyülekezési jog – csakúgy, mint a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadsága – szorosan kapcsolódik a véleménynyilvánítás szabadságához. Gyűlések megszervezésének, megtartásának, az azokon való részvételnek a joga nélkül a nézetek, információk megszerzésének és másokkal való megosztásának, a vélemények közösen történő kialakításának a lehetősége ugyanis aligha volna megvalósítható. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint – hivatkozva itt többek mellett az Emberi Jogok Európai Bíróságának e tárgyban hozott döntéseire és állandó gyakorlatára – a gyülekezéshez való alkotmányos alapjog érvényesülése nemcsak az állam illetéktelen beavatkozásával, hanem mások, például adott tüntetést ellenőrzéssel szemlélők, ellentüntetők, és más rendzavarók ellenében is védelemre szorul: az *államot pozitív kötelezettségek is terhelik* a békés gyülekezéshez való jog érvényesülésének biztosítása érdekében.⁶

Az Alkotmánybíróság 2007-es döntése arra is felhívta a figyelmet, hogy a békés gyülekezés szabadsága a *demokratikus társadalom előfeltétele és alapvető értéke*. A gyülekezési jog alapján megtartott rendezvények elválaszthatatlanul kapcsolódnak a *demokratikus nyilvánosság értékéhez*, e rendezvények teszik lehetővé, hogy a polgárok a politikai folyamatot kritikával illessék, tiltakozásukkal befolyásolják. A békés rendezvények a politikai és társadalmi rend, a képviseleti szervek legitimitásának megszilárdítása szempontjából is értéket jelentenek. A tüntetések, tiltakozó akciók a képviseleti szervek, a kormányzat és a közvélemény számára is jelzik a társadalomban megjelenő feszültségeket, lehetővé téve azt, hogy az illetékesek időben megfelelő lépéseket tegyenek a feszültségek okainak csökkentésére. Az Alkotmánybíróság szerint a gyülekezési jog alapján megtartott rendezvények célja az, hogy a gyülekezési joggal élő polgárok közös véleményt alakítsanak ki, illetve nézeteiket másokkal megosszák és közösen juttassák kifejezésre.⁷

Az Alkotmánybíróság 2008-as határozatában⁸ megállapította, hogy a gyülekezési jog kiterjed az előzetesen szervezett rendezvényekre, közöttük az olyan békés rendezvények megtartására, amelyekre a gyülekezésre okot adó esemény miatt csak rövid időn belül kerülhet sor. *A gyülekezési jog kiterjed továbbá az előzetes szervezés nélküli (spontán) gyűlésekre. A békés célú spontán gyűlések fogalmkörébe többféle köztéri gyülekezés sorolható.* A valóban spontán gyűlések nem előre eltervezett, megszervezett módon jönnek létre, hanem több személy egymástól többé-kevésbé független cselekvése eredményeként. A spontán gyűlésektől megkülönböztethetők azok a szervezett rendezvények, amelyeket a rendezvényre okot adó esemény miatt rendkívül rövid időn belül lehet csak megtartani, mert későbbi megtartásuk értelmetlen volna. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint mindezek a közéleti célú, békés megmozdulások a 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.

⁶ Vö. 55/2001. (XI. 29.) AB határozat.

⁷ Vö. 4/2007. (II. 13.) AB határozat.

⁸ Vö. 75/2008. (V. 29.) AB határozat.

Az Alkotmánybíróság már egy 2000-ben hozott határozatában is rámutatott arra, hogy a hatóság tagjai intézkedésük alkalmával nyilvánosan, az állam képviselőiként lépnek fel. A hatóság tagjainak intézkedési jogosultságát egyenruhájuk vagy igazolványuk igazolja. Az egyenruhát viselő hivatásos és szerződéses állomány tagjai azonban tevékenységüket nem arctalan tömegként, hanem közhatalom gyakorlására felruházott tisztviselőként végzik, akiknek egyedi azonosíthatósága alapozza meg esetleges személyes felelősségre vonásuk lehetőségét. Az intézkedés alá vont állampolgárnak jogos érdeke az, hogy a hatósági fellépés teljes időtartama alatt tisztában legyen a vele szemben intézkedő személyazonosságával, egyediségével. Az állampolgár panaszhoz, jogorvoslathoz való joga ugyanis csak így garantálható.⁹

A békés gyülekezés és egyesülés szabadsága különleges raportórének és a bíróságon kívüli, sommás, vagy önkényes kivégzések különleges raportórének a gyülekezések megfelelő szervezéséről szóló, az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa közgyűlésén 2016. február 4-én elfogadott közös jelentése¹⁰ 78. § f) pontja szerint az államoknak demokratikus ellenőrzési rendszereket kell bevezetniük a „fedett” (undercover) rendőrségi eljárások kontrollja érdekében: következetes jogi szabályozással, és policyk révén -, amelyek kifejezetten magukba foglalják a szükségességi és arányossági tesztet, és világosan meghatározzák, hogy hogyan kell kezelni a hatósági jogsértés kockázatait. Az ellenőrzési rendszernek tartalmaznia kell egy belső felülvizsgálati eljárást, valamint egy független, külső testület felügyeletét. A bírói felhatalmazást minden olyan „fedett” rendőrségi tevékenység tekintetében meg kell követelni, amely gyülekezés keretében történik.¹¹

4. Az Alaptörvény XXIV. cikke immár kinyilvánítja a *tisztességes eljárás*hoz való jogot. A közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők. Különösen nagy súlya van ennek a tételnek akkor, amikor az adott eljárás eleve alapjog korlátozásra, szankció kiszabására vagy jogkorlátozó intézkedés meghozatalára irányul. A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény tisztességes eljárásról való jogot biztosító cikkeinek érvényesüléséhez nem elegendő, ha az érintett szervek betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését.

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. A rendőrség rendezvény kezelésével kapcsolatos eljárása

Mindenekelőtt szükséges rámutatni, hogy – a rendőrségi állásponttal is megegyezően – a 2017. április 4-i, a Kossuth téren, a Parlament előtt zajló, előzetesen be nem jelentett demonstrációra a gyülekezési jog kiterjedt, annak rendőrségi kezelése egyértelműen a Gytv. hatálya alá tartozott. Ilyen esetekben a rendezvényt mindaddig nem lehet felosztatni, amíg nem veszíti el békés jellegét, amíg a résztvevők nem valósítanak meg olyan magatartást, amely arra – az arányosság elve és az erre való előzetes figyelmeztetés mellett – indokot szolgáltat a Gytv. rendelkezései alapján (pl. bűncselekmény elkövetése, arra való felhívás, mások jogainak megsértése).

⁹ Vö. 54/2000. (XII. 18.) AB határozat.

¹⁰ Joint report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association and the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions on the proper management of assemblies https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/.../A.HRC.31.66_E.docx

¹¹ „States should put in place clear democratic systems of control for undercover policing — through consistent legislation, regulations and policies — that explicitly incorporate necessity and proportionality tests and that set out clearly how risks of intrusion are to be assessed and managed. This should include an internal review process, as well as oversight by an independent, external body or bodies. Authorization by judicial authority should be required for any undercover policing activity in the context of an assembly.”

Tekintettel arra, hogy a rendőrségnek a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvényként kellett kezelnie a tüntetést, értelemszerűen a rendezvényt, és az Országgyűlés védett épületét biztosító állomány esetében gondoskodni kellett az állomány tagjainak megfelelő azonosíthatóságáról. A magyar és az európai alapjogi gyakorlat értelmében ugyanis *ez a garancia* biztosítja azt, hogy ha a rendőri állomány részéről bármilyen jogsértés történik, akkor az elkövető később beazonosítható az intézkedést elszenvedők számára (is), nem lehetetlenül el a felelősségre vonás.

Jelen esetben – a rendelkezésekre álló információk szerint – az egyenruhás rendőri állomány tagjainak *azonosíthatósága* tekintetében nem merült fel probléma. A résztvevők számára világos és egyértelmű volt, hogy ők a Parlament épületét biztosító rendőri állomány tagjai. Más volt a helyzet a helyszínen tartózkodó *polgári ruhás rendőrökkel*, akik semmilyen azonosítót nem viseltek. A rendelkezésekre álló felvételek alapján a résztvevők számára nem volt világos, hogy e személyek milyen megfontolásból és jogcímen vannak jelen.

Hangsúlyozni szeretném, hogy a rendezvény békés jellegének megőrzésével kapcsolatos rendőrségi tevékenység támogatandó, de *ezek sem adnak felmentést a jogszerűség, a törvényi garanciák következetes betartása alól.*

A rendőrség szerint a polgári ruhás rendőrök nem fogatosítottak az Rtv.-ben meghatározott intézkedést, *ezért nem is kellett magukat igazolniuk.* A rendelkezésre álló iratok és felvételek szerint a négy fő polgári ruhás rendőr *beékelődött* a tüntetők és az egyenruhás rendőri sorfal közé. A tömeg nyomásának *ellenálltak*, a tömegbe való behúzásukat tanult *távolságtartási mozdulatokkal elhárították.* A rendőrségi tájékoztatás szerint a polgári ruhás állomány *feladata a bűncselekmények, szabálysértések megelőzése, a rendbontó személyek, csoportok felderítése, azonosítása* volt. A rendőrségi álláspont szerint az egyenruhás rendőrsorfal, valamint az EU-s zászlót vivő személy és társai közé *ékelődött* négy fő polgári ruhás rendőr az őket ért provokáció ellenére sem kezdeményezett intézkedést és ezzel megteremtették a lehetőségét annak, hogy a demonstráció békésen érhesse véget. *Rendezvénybiztosítás keretében* céljuk a zászlót a parlamentre kitűzni szándékozó személyek elszigetelése, és az egyenruhások ellen irányuló agresszió elterelése volt.

Álláspontom szerint – éppen az azonosíthatóság jogállami és gyülekezési jogi garanciái miatt – alapjogi szempontból is lényeges, hogy csak az olyan feladatok ellátása során indokolt a rendőri jelleg eltűkolása, polgári ruha használata, amikor *az ellátandó feladat követeli meg a rendőri minőség leplezését.* Tipikusan ilyen a Csapatszolgálati Szabályzatban is meghatározott feladat, a jogsértő cselekmények, személyek azonosítása céljából történő megfigyelés. E feladat csak polgári ruhában végezhető el, azt egyenruhás rendőr nem tudná sikeresen végrehajtani. Számolni kellene ugyanis azzal, hogy egyenruhás rendőr jelenlétében a jogsértő személy esetleg megváltoztatná a magatartását, illetve a felelősségre vonás elkerülése érdekében a rendőri intézkedés alól megpróbálná kivonni magát.

A polgári ruhás nyomozóknak tehát a *rendezvénybiztosítás keretében bűnügyi felderítési feladataik lehetnek:* a jogsértő személyek azonosításában, tartózkodási helyük meghatározásában információt nyújtanak a műveletirányítónak, aki ennek ismeretében a konkrét intézkedéseket az egyenruhás állománnyal hajtja végre. A jogsértő személyek „elszigetelésének”, és az egyenruhások ellen irányuló „agresszió elterelésének” a végrehajthatóságához ugyanakkor nincs szükség a rendőri minőség leplezésére. Fizikai kényszert – kivételes esetektől (jogos védelem, végszükség) eltekintve – jogszerűen csak az állam alkalmazhat, azaz ha a rendőrség *a polgári ruhás rendőrök eljárását az adott helyzetben jogszerűnek tartja,* azzal elismeri, hogy a hatóság tagjaként, közhatalmat gyakorolva, aktívan léptek fel. Ezekben az esetekben a rendőri fellépéssel érintett állampolgároknak joguk van ahhoz, hogy tudják: az így fellépő személyek a hatóság tagjaként járnak el. Lényeges, hogy ha a polgári ruhás rendőr intézkedik, a Szolgálati Szabályzat előírása¹² szerint az intézkedés megkezdése előtt szolgálati igazolványát és azonosító jelvényét fel kell mutatnia.

A polgári ruhás rendőrök az adott esetben valóban nem hajtottak végre az Rtv. által tételesen nevesített intézkedést. Nem vitatható azonban az sem, hogy az előljárójuk utasítását

¹² Lásd Szolgálati Szabályzat 5. § (1) bekezdése.

követve *közvetlenül is kapcsolatba, sőt fizikai kontaktusba kerültek a demonstrálókkal*: a zászlót kitűzni szándékozók elé álltak, próbálták visszatartani őket, megakadályozni továbbhaladásukat. Eljárásuk során tehát *közvetlen fizikai erőt alkalmaztak* annak érdekében, hogy az egyenruhás állományt segítsék a tüntetők visszatartásában.

Álláspontom szerint gyülekezési jogi oldalról, a rendőri eljárás jogszerűségének megítélése szempontjából nincs annak jelentősége, hogy a magát nem azonosító polgári ruhás rendőri állomány nem az Rtv. által nevesített, önálló intézkedést hajtott végre, hanem *kvázi intézkedésként* kapcsolódott be az egyenruhás állomány által végzett biztosítási tevékenységbe. A felvételek alapján a tüntetők nem kaptak semmilyen választ arra, hogy a rendőrsorfallal álló személyek miért vannak ott. Mindez nem csupán a jogsértéseket megelőző azonosíthatóság miatt lényeges, hanem azért is, mert *alkotmányosan elvárt minimális igény*, hogy a résztvevőknek (és a szervezőknek) minden esetben meg kell tudniuk győződni arról, hogy a velük szemben „fellépő”, mozgásukat akadályozó személy rendőr-e vagy ellentüntető, esetleg provokátor. Az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettsége ugyanis az alkotmánybírói gyakorlat alapján egyértelműen kiterjed arra, hogy a rendezvényt bármilyen jogsértő külső zavarástól hatékonyan megvédje.

Összességében megállapítható, hogy a civil ruhás rendőröknek a tüntetőkkel szembeni fizikai erőfejlesztése, kvázi intézkedése – az azonosíthatóság hiánya miatt – alkalmas volt arra, hogy a gyülekezési joggal összefüggő visszásságot okozzon.

Jelen ügyben *nem vizsgáltam azt*, hogy az uniós zászló parlamenti kitűzésének követelése, annak megvalósítása érdekében tett lépések, nyomásgyakorlás a *békés véleménynyilvánítás keretein belül maradt-e* vagy pedig olyan magatartást valósított meg, amelyek miatt a tüntetés békés jellege is veszélybe került. Ilyen esetekre ugyanis maga a Gytv. világosan megfogalmazza, hogy a rendőrség számára milyen, a felmerült veszély kezelésére alkalmas, arányos intézkedési lehetőségek állnak rendelkezésre, a tárgyalástól a jogsértő magatartás abbahagyására való felhívásig, illetve a békétlen személy vagy személyek kiemelésén át egészen a rendezvény feloszlásáig.

A konkrét eseten túlmutatóan elvi szinten a *tiszteességes eljárásból való joggal összefüggésben* is aggályosnak tartom, ha civil ruhás nyomozók – bűnügyi felderítési feladataikon túl – aktív rendőri fellépést igénylő feladatok végrehajtásában is részt vesznek, miközben az adott rendőri feladat végrehajtásához indokolatlan a rendőri jelleg leplezése. Rá kell mutatnom arra, hogy demokratikus jogállamban a hatóság tagjai minden esetben *nyilvánosan* és az állam képviselőiként lépnek fel. A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy a nyilvánosan fellépő szolgálati csoportok pusztán jelenlétükkel és a folyamatos kommunikációval jelentősen csökkentik a rendezvényen megvalósuló jogsértések számát, a deeszkaláció a transzparencián és a párbeszédre alapul.¹³ Nem mellőzhető az a körülmény sem, hogy civil ruhás nyomozók felderítői feladatokon túli, azonosítás nélküli aktív bevetése – a jogi, alapjogi aggályok mellett – könnyen bizalmatlanságot teremthet, illetve negatív színben tüntetheti fel a rendőrséget.

A felvételek tanúsága szerint a tömeg aktívan próbálta a zászlót tartó férfit átnyomni a rendőri sorfallal, miközben párbeszédet folytatott az egyenruhásokkal arról, hogy engedjék át őket, vagy álljanak az oldalukra. A polgári ruhás rendőrök fellépése azonban – az, hogy maguk igazolása, fellépésük okának, céljának közlése nélkül próbálták a tömeget visszaszorítani –, felháborodást váltott ki a tömegeből, ami csaknem a tüntetés békés jellegének elvesztéséhez vezetett. Tehát fellépésük fokozta az agressziót, ami kis híján a konfliktus eszkalálódásához vezetett. A négy polgári ruhás rendőr azt a feladatot kapta, hogy szigeteljék el a zászlót kitűzni szándékozó személyt és közvetlen környezetét a rendőri sorfallal. Az utasítás adásakor több sornyi rendőrsorfallal tudta csak visszatartani a zászlót tartó személyt, és az őt előrenyomó tömeget. A rendőrség által megküldött dokumentumokból is az derül ki, hogy a demonstrálók provokációként élték meg a polgári ruhás rendőrök cselekedeteit, és éppen ezért kellett őket kimenekíteni a rendőrsorfallal mögé, vagyis *a fellépésük inkább súlyosbította a feszült helyzetet. A polgári*

¹³ Holota Gábor: Tömegkezelés és deeszkaláció, In: Belügyi szemle, szerk.: Dr. Korinek László, 64. évfolyam (2016)

ruhás rendőrök azonosítás nélküli aktív fellépése tehát alkalmatlan eszköz volt az eskaláció megelőzésére, és veszélyeztette a polgári ruhában fellépő rendőrök biztonságát is.

2. A polgári ruhás rendőri állomány a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvényeken való alkalmazásának szabályozása

Az ügy körülményeinek, tényeinek vizsgálata során észleltem, hogy a polgári ruhás rendőrök rendezvényen történő alkalmazásának nincsenek speciális jogszabályi feltételei. A rendőri szolgálatot polgári ruhában ellátó állomány tagjai ugyanúgy az Rtv. előírásai, az intézkedési kötelezettség, a szolgálati előjáró utasításai, valamint rendezvény esetében a Gytv. és a rendezvény rendjét biztosító BM rendelet alapján járhatnak el, mint egyenruhás társaik. Amint azt már kiemeltem, ha a polgári ruhás rendőr az Rtv. által rögzített intézkedések valamelyikét alkalmazza, az intézkedés megkezdése előtt szolgálati igazolványát és azonosító jelvényét fel kell mutassa. A rendőrség szerint mindez nem vonatkozik az Rtv. által nem szabályozott intézkedési formákra, így például a rendezvénybiztosítás keretében ellátandó feladatokra.

Mindez azt jelenti, hogy jelenleg csupán belső norma, közjogi szervezetszabályozó eszköz, a Csapatszolgálati Szabályzat (ORFK utasítás) ad iránymutatást a polgári ruhában, azonosítás nélkül rendezvényen végezhető feladatokról, azok pontos kereteiről.

Az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdése alapján általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg. Mindehhez az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése azt teszi hozzá garanciális jelleggel, hogy az alapvető jogokra vonatkozó szabályokat törvénynek kell megállapítania. Álláspontom szerint ezért minden olyan rendelkezést, amely akár közvetve érinti az alapvető jogok gyakorlását, annak garanciarendszerét, azt jogszabályi szinten és formában kell rögzíteni; amely pedig közvetlenül és korlátozó módon hat az alapvető jogokra, azt törvényben kell szabályozni.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a jogállamiság elvével összefüggő visszásságot okoz az a jogi helyzet, hogy nem jogszabályi szinten szabályozott a polgári ruhában, azonosítási kötelezettség nélkül eljáró rendőrök által – gyűlekezési jog hatálya alá tartozó rendezvényen – ellátható feladatok köre.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében

1. az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a belügyminisztert, hogy – együttműködve az igazságügyi miniszterrel – tekintse át a vonatkozó jogi szabályozást és a kellő egyértelműség biztosítása valamint az önkényes jogalkalmazás megelőzése érdekében tegye meg a szükséges lépéseket a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvényeken polgári ruhában, azonosítási kötelezettség nélkül ellátható feladatok körének, a rendőri jelleg leplezését lehetővé tevő feltételeknek és azok korlátainak jogszabályban történő szabályozására;
2. az Ajbt. 31. §-a alapján felkérem a Országos Rendőr-főkapitányság vezetőjét, tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a jövőben a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvényeken kizárólag a rendőri jelleg leplezését megkövetelő szolgálati feladatok ellátása esetében lépjenek fel rendőrök azonosítás nélkül, polgári ruhában.

Budapest, 2018. Október. 10.

Székelny László

