



FÜGGETLEN RENDÉSZETI PANASZTESTÜLET
☒: 1358 Budapest, Széchenyi rakpart 19.
☎: 441-6501 ☎: 06-1/441-6502
✉: titkarsag@repate.hu
🌐: www.repate.hu

Ügyszám: FRP/301/2018/Pan.

A Független Rendészeti Panasztestület

194/2018. (IX. 27.) számú

állásfoglalása

A Független Rendészeti Panasztestület (a továbbiakban: Testület) panaszos¹ 2018. augusztus 30-án előterjesztett **panaszát** a 2018. szeptember 27-én megtartott zárt ülésén hozott döntése alapján

e l u t a s í t j a.

A Testület felhívása ellenére a panaszos a beadványát aláírásával nem erősítette meg.

A Testület állásfoglalása ellen jogorvoslatnak helye nincs.

Indokolás

A panaszos a vele szemben 2018. augusztus 18-án fogatosított rendőri intézkedés (rendezvénybiztosítás) miatt 2018. augusztus 30-án, elektronikus úton terjesztette elő panaszbeadványát.

I.

1) A panaszos beadványában előadta, hogy az * Közösség 2018. augusztus 18-án „O. a B.” címmel demonstrációt tartott, amelynek kelléke volt a „szekér” (a továbbiakban: „nélkülözhetetlen eszköz”). A „nélkülözhetetlen eszköz” egy gépi meghajtással nem rendelkező, kéttengelyes utánfutó, hangosítással és világítással. A rendőrséggel történt előzetes egyeztetés során a panaszos közölte, hogy a „nélkülözhetetlen eszközt” az O. – D. tér – A. – B. L. tér között tolni fogják, miközben azon együttes játszik, illetve gépi zene szól majd.

A Budapesti Rendőr-főkapitányságot (a továbbiakban: BRFK) képviselő r. őrnagy, akit a panaszos név szerint is megjelölt beadványában (K.-J. B.) az A. út O. – D. tér közötti szakaszán a nélkülözhetetlen eszköz továbbhaladását megtiltotta, a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM-BM együttes rendelet 46. §-ának (1) bekezdésére hivatkozással („Személyt szállítani csak a járműnek e célra kialakított álló- vagy ülőhely részén szabad. Álló utast csak autóbuzson, trolibuszon és villamoson szabad szállítani.”) A rendőr a panaszos által előadott jogi

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

érvelés hatására sem változtatta meg álláspontját, a „nélkülözhetetlen eszköz” továbbhaladását mindaddig megtiltotta, míg arról az együttes tagjai és a technikai személyzet le nem szállt.

2) A panaszos álláspontja szerint a rendőrség a gyülekezési jog szabad gyakorlása biztosításának elmulasztásával és a gyülekezési jog egy részjogosultságának tevőleges akadályozásával megsértette a békés gyülekezéshez fűződő alapjogát. Álláspontját az alábbiakkal támasztotta alá.

a) A gyülekezési jog a demokratikus közéletben való részvétel egyik legfontosabb biztosítója, a közügyekben történő véleménynyilvánítás eszköze. Ezt egyaránt megerősíti a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: Gytv.), Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény), illetve a töretlen bírósági, illetve alkotmánybírósági gyakorlat, hasonlóképpen a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányához vagy az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez (a továbbiakban: EJEE) is.

A gyülekezési jog sérelme számos módon megvalósulhat, nem kizárólag azzal, ha egy rendezvényt jogellenesen nem vesz tudomásul a rendőrség, vagy ha jogellenesen feloszlatja azt. A tüntetés ellehetetlenítése, célja megvalósulásának akadályozása valósul meg akkor is, ha az intézkedések közvetetten azt eredményezik, hogy a rendezvényen a résztvevők által a nyilvánosság számára közvetítendő üzenetek nem kellő hatékonysággal, nem megfelelő formában, eszközök útján érnek célba: a közlés módja, beleértve az alkalmazott eszközöket, ugyanis annak tartalmától elválaszthatatlan (ld. Uj c. Magyarország 23954/10). A szervező minden esetben maga választja meg azon eszközöket, melyekkel véleménye szerint a rendezvény célja a leghatékonyabban megvalósul, amelyek alkalmasak a rendezvény üzenetének közvetítésére. Azt, hogy egy eszköz e tekintetben milyen hatékonyságú, illetve mely eszköz vagy kifejezőmód alkalmas a véleménynyilvánítási cél elérésére, szükségszerűen kizárólag a szervező (és a tüntetés résztvevői) képes(ek) és hivatott(ak) megítélni, abban a rendőrségnek szerepe nincs és nem is lehet. A véleménynyilvánítás eszközének korlátozása a közrendre és közbiztonságra – s ezen keresztül mások alapvető jogaira – nyilvánvaló és közvetlen veszélyt jelentő eszközök és véleménynyilvánítási módok tiltása formájában képzelhető el (pl. a fegyveres vagy felfegyverkezett megjelenés, mint oszlatási ok). A „nélkülözhetetlen eszköz” kívánt felhasználásának megtiltását nem indokolta a közrend és a közbiztonság védelme, tekintettel arra, hogy az ezeket a védett jogi tárgyakat nem veszélyeztette volna, erre vonatkozó megállapítást a rendőrség nem tett.

Amennyiben a rendezvény egy integráns kellékének használatát akadályozzák (, amely maga is a véleménynyilvánítás eszköze), az üzenet célba juttatása csorbát szenved. [ld. az Alkotmánybíróság nélkülözhetetlen eszközök használatának vonatkozásában hozott, 4/2007. (11.13.) AB határozatát]. A panaszos szerint jelen esetben ez a korlátozás törvénytelen, legitím célt nélkülöző, szükségtelen és aránytalan volt. A „nélkülözhetetlen eszköz” rendszeresen kelléke vonulások demonstrációknak, azok mindegyikén tartózkodnak emberek, és több alkalommal játszott zenekar menetközben is. A rendőrség ezt töretlen gyakorlatként tudomásul vette, hiszen ez senkinek a jogait nem korlátozza, és nem sért semmilyen alkotmányos értéket sem.

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglaltak („Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”) nem érvényesültek jelen esetben, tekintettel arra, hogy a korlátozást megalapozó, védendő alkotmányos érték nem került szembe a gyülekezési joggal. Az alapjog korlátozása tehát önkényesen történt. A panaszos hivatkozott az EJEE 11. cikkére is („1. Mindenkinek joga van a

békés célú gyülekezés szabadságához és a másokkal való egyesülés szabadságához, beleértve érdekei védelmében a szakszervezetek alapítását és az azokhoz való csatlakozásnak a jogát. 2. E jogok gyakorlását csak a törvényben meghatározott, olyan korlátozásoknak lehet, alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság vágy közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megakadályozása, a közegészség, az erkölcsök, illetőleg mások jogai és szabadságai védelme érdekében szükségesek. Ez a Cikk nem tiltja, hogy e jogoknak a fegyveres erők, a rendőrség vagy az államigazgatás tagjai által történő gyakorlását a törvény korlátozza.”). Jelen panasz tárgyát képező ügyben a korlátozás nem törvényen alapult, a korlátozás egyebekben sem felelt meg a fenti szempontoknak: a „nélkülözhetetlen eszköz” kívánt használata nem sértett volna nemzetbiztonsági, közbiztonsági érdekeket, nem szolgálta zavargás vagy bűnözés megakadályozását, és nem szolgálta a közegészség, az erkölcsök, illetőleg mások jogai és szabadságai védelmét; erre vonatkozó állítás a BRFK részéről sem hangzott el. A helyszínen eljáró rendőröknek jogalkalmazóként fel kellett volna ismerniük, hogy a rendeleti szintű szabályozás az ügyben nyilvánvalóan alkalmazhatatlan, hiszen alkalmazása – alaptörvényellenesen – a gyülekezési jog rendeleti szintű korlátozását jelentené.

A rendeletre való formális hivatkozáson túl a BRFK semmilyen érdemi indokkal nem szolgált azzal kapcsolatban, hogy miért elkerülhetetlenül szükséges egy demokratikus társadalomban megakadályozni a „nélkülözhetetlen eszköz” használatát. A korlátozás érdemi indokolására azért is szükség lett volna, mert a békés gyülekezéshez való alapjog korlátozására csak törvényben meghatározott okból kerülhet sor - márpedig a jelen esetben a korlátozás egyetlen jogszabályi indoka egy rendelet volt.

A panaszos hivatkozott ezzel összefüggésben arra is, hogy amennyiben a korlátozásnak van bármilyen legitim célja, az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint a véleménynyilvánítás szabadsága főszabály szerint elsőbbséget fog élvezni ezen más, alapjogokra vissza nem vezethető céllal szemben. Az alapjogok korlátozásához fűződő ezen arányossági követelményt az Alkotmánybíróság 30/1992. (V. 26.) AB sz. határozata fekteti le, ugyanezen határozat mondja ki azt is, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága a kommunikációs jogok anyajoga. A kommunikációs jogok csoportjába pedig a gyülekezési jog is beletartozik. E jogra is vonatkozik tehát, hogy alkotmányos értékekkel, sőt akár más alapjogokkal konkurálása esetén csak egészen kivételes esetekben tekinthető arányosnak a korlátozása.

b) A panaszos állítása szerint a gyülekezési jog gyakorlásának tevőleges akadályozása miatt kára keletkezett.

Egyrészt a zenészek kénytelenek voltak méltatlan körülmények között végezni művészeti tevékenységüket, a „nélkülözhetetlen eszköz” melletti gyakorlás nem csak a koncentrációt nehezítette meg számukra, hanem fizikailag kimerítő volta miatt a program további részében nem tudtak a terv szerinti időkeretben játszani. Emiatt a kívánt politikai üzenetek eljuttatásának lehetősége jelentősen csorbult a vonulás ideje alatt, illetve az így üressé vált időkereteket fel kellett tölteni, ami szervezési többletmunkát (ezáltal kárt) eredményezett, azzal a következménnyel is járt, hogy a rendezvény résztvevői (és a panaszos mint bejelentő) a szervezési feladatok végzésének ideje alatt sem tudtak élni a véleménynyilvánítási jogukkal, ezzel pedig sérült a gyülekezéshez fűződő alapvető joguk. Másrészt a technikai személyzet hiánya miatt a szervező számára nem tudtak mikrofont biztosítani, így a szóbeli politikai üzenetek eljuttatására a vonulás alatt nem volt lehetőség. Harmadrészt a „nélkülözhetetlen eszköz” tolásának koordinációja megnehezedett, ami növelte a balesetveszélyt és szervezési többletmunkát okozott, ami kihatott a rendezvény egészére (a B. L. térre több mint egy órával a tervezett időpont előtt érték oda, ami a teljes menetrendet felborította).

c) A BRFK jogértelmezése a „nélkülözhetetlen eszköz” jogi jellegének megítélését illetően sem helytálló: az a rendezvény vonatkozásában nem jármű, hanem a tüntetés kelléke. Nem közlekedési célokat szolgál, közlekedésbiztonsági kockázatot nem jelent. Amennyiben a rendőrség számára nem volt nyilvánvaló a „nélkülözhetetlen eszköz” szerepe a gyülekezési jog gyakorlásában, akkor is alapjogot sértő módon járt el, amikor úgy döntött, hogy a buliszekér nem „nélkülözhetetlen eszköz”.

A jelen ügyben sérült az „in dubio pro libertate” elv, ami azt a követelményt fogalmazza meg a jogalkalmazók irányában, hogy a gyülekezés valamely aspektusa jogszerűségének megítélésakor a gyülekezési jog minél szélesebb körű biztosítását eredményező döntést hozzanak [ld. 24/2015. CVIT. 1.) AB határozat, 30/2015. (X. 15.) AB határozat]. A „nélkülözhetetlen eszköz” előzetesen tervezett módon történő használatának megakadályozásával nem valósult meg a gyülekezési jog legszélesebb körű biztosítása. A BRFK a „nélkülözhetetlen eszköz” használatának megtiltásával, és azzal, hogy nem keresett (ajánlott) olyan lehetőségeket, melyek alternatívát jelenthettek volna, sérült ezen jogelv. A BRFK nem elősegítette a rendezvény feltételeinek megteremtését, hanem kifejezetten akadályozta azt.

II.

A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 92. §-ának (1) bekezdése szerint „Akinak a IV-V. Fejezetben - a 46/A-46/C. § kivételével -, valamint a VI. Fejezetben meghatározott kötelezettség megsértése, a rendőri intézkedés, annak elmulasztása, a kényszerítő eszköz alkalmazása (e fejezet alkalmazásában, a továbbiakban együtt: intézkedés) alapvető jogát sértette, választása szerint

- a) panasszal fordulhat az intézkedést fogantató rendőri szervhez vagy
- b) kérheti, hogy - amennyiben a panasz elintézése nem tartozik más eljárás hatálya alá - panaszát a Testület által lefolytatott vizsgálatot követően, az érintett rendőri szerv kilététől függően
 - ba) az országos rendőrfőkapitány,
 - bb) a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv főigazgatója vagy
 - bc) a terrorizmust elhárító szerv főigazgatója bírálja el.”

Az idézett rendelkezés szerint a Testület eljárását – akár személyesen, akár képviselő útján – csak az a személy kezdeményezheti, akit a rendőri intézkedés érintett (illetőleg meghatalmazással a panaszos képviselőjében eljáró más személy), ezért a Testületnek vizsgálnia kell, hogy a panasz az arra jogosulttól származik-e. A Testület Eljárási Szabályzata (a továbbiakban: Eljárási Szabályzat) 10. §-ának (1) bekezdése felsorolja, melyek a panaszbeadvány kötelező elemei: a) a panaszos neve és lakó- vagy tartózkodási helye; b) a panaszolt intézkedés leírása, az intézkedés helyszínének és időpontjának, valamint – amennyiben a panaszos ismeri – a panaszolt intézkedésben érintett rendőrök nevének, azonosító számának, szolgálati helyének megjelölése, és c) a panaszos aláírása.

Jelen ügyben az előadó testületi tag 2012. szeptember 7-én postai úton, illetve szeptember 11-én elektronikus úton küldött tájékoztató levelében felhívta a panaszos figyelmét arra, hogy a Testület vizsgálatát csak abban az esetben kezdheti meg, ha aláírásával is megerősített dokumentumban kéri ügyének elbírálását, illetve panaszának részletezésére hívta fel. A panaszos az azóta eltelt időszakban nem terjesztett elő olyan tartalmú nyilatkozatot, amiben aláírásával ellátva kérte volna a Testület vizsgálatát.

A Testület eljárása az Rtv. említett rendelkezése alapján, a panaszos akaratnyilatkozatán – kérelmén – alapul, amely az eljárás során szabadon módosítható (illetve a panaszos rendelkezési joga a panasz visszavonására is kiterjed). Jelen ügyben megállapítható, hogy a panaszos – mint az ügy ura – a Testület eljárását megindító nyilatkozatot (panaszt) tett, azt azonban a Testület tájékoztatását követően nem erősítette meg, illetve a minimális vizsgálati feltételeknek megfelelően nem egészítette ki.

A panasz a fentiek miatt nem felel meg az Rtv.-ben és az Eljárási Szabályzatában meghatározott feltételeknek.

III.

A fentiekre tekintettel a Testület az Rtv. 92. §-ának (1) bekezdése, valamint az Eljárási Szabályzat fentebb idézett rendelkezése alapján a rendelkező részben foglaltak szerint döntött, és a panaszt elutasította.

Budapest, 2018. szeptember 27.

Dr. Lukács Tamás
elnök

Dr. Kozma Ákos
elnökhelyettes

Fráterné dr. Ferenczy Nóra
előadó testületi tag

Dr. Wildner Domonkos
testületi tag

Dr. Cservák Csaba
testületi tag