**Papp Károly r. altábornagy, rendőrségi főtanácsos, országos rendőrfőkapitány úr részére
Országos Rendőr-főkapitányság**

Budapest, Teve u. 4-6
1139

Tisztelt Országos Rendőr-főkapitány Úr!

A Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) civil jogvédő szervezet nevében keressük meg Önt. Szervezetünk több mint húsz éve foglalkozik az alapvető emberi jogok és az alkotmányosság védelmével Magyarországon, az elmúlt évek során pedig, amióta elindítottuk a Politikai Részvételi Jogi Programunkat, kiemelt hangsúlyt fektetünk a választójog és a népszavazáson való részvételhez, annak kezdeményezéséhez való jog érvényesülésére. Szakmai meggyőződésünk, hogy ezen alkotmányos jogok csak akkor juthatnak érvényre, ha a Rendőrség tevékenységét ezen jogokat tiszteletben tartva végzi. Ennek az alkotmányos, emberi jogokkal összhangban álló működésnek a feltételei pedig jól értelmezhetők a Rendőrség működését meghatározó jogszabályi keretek, ezek közül is kiemelten a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) szabta keretek között. Jelen levelünkben szakmai álláspontunk kifejtésével és konkrét ajánlásokkal szeretnénk hozzájárulni ahhoz, hogy a Rendőrség a működését minél hatékonyabban tudja a részvételi jogok érvényre juttatásában betöltendő szerepével összhangban végezni.

Az elmúlt év során a sajtó különféle értesülései a nyilvánosság számára többször felvetették a gyanút, hogy a Rendőrség tevékenységének jogszabályi kereteit túllépve lépett fel a részvételi jogok érvényesülésének kárára, vagy éppen jogszabályi kötelezettségei ellenére elmulasztott fellépni a részvételi jogok érvényre juttatása érdekében. Ezen értesülések hitelességét, a bennük ismertetett tények valós vagy valótlan mivoltát nem áll módunkban ellenőrizni. Azonban a puszta gyanú megjelenése a nyilvánosságban rámutat: a Rendőrség és a választópolgárok közös érdeke, hogy a Rendőrség a választási és népszavazási eljárások során történő fellépését illetően megalapozza a választópolgárok bizalmát. Meggyőződésünk, hogy ennek a bizalomnak a helyreállítását segíti, ha a Rendőrség működésének jogszerűségére kiemelt és a nyilvánosság számára is ellenőrizhető, meggyőző figyelmet fordít a választási, népszavazási eljárásokban részt vevő személyek eljárás alá vonásának jogszerűségére, ahogy a választási és népszavazási eljárásokban részt vevő személyeket választójoguk gyakorlásában pusztán érintő intézkedések jogszerűségére is.

A Rendőrségnek a választási, népszavazási eljárásokkal összefüggő feladatai külön nem nevesítettek, hanem azok a Rendőrségnek az Alaptörvényben valamint jogszabályokban meghatározott feladatköréből következnek. Hasonlóképp, a rendőri intézkedésének jogszerűségének feltételei, amennyiben azok a választási, népszavazási eljárásokban részt vevő személyeket érintenek, a Rendőrség általános kötelezettségeiből levezethetők. Az alábbiakban tehát e jogszabályi rendelkezésekből kiindulva a Rendőrség feladatköreire, fellépésének jogszerűségére vonatkozó olyan megfontolásokat ismertetünk, amelyekre a Rendőrségnek különös figyelmet kell fordítania jogszerű működése és a választópolgárok bizalmának megalapozása érdekében. Levelünk végén megfogalmazott szakmai ajánlásaink ezeknek a megfontolásoknak az érvényre juttatását segítik elő.

**1. Az aránytalan fellépés tilalma**

**A részvételi jogok érvényre jutásának sok esetben garanciája a Rendőrség aránytalan intézkedéstől tartózkodó, jogszerű fellépése**. A törvényes fellépés követelménye, hogy a "rendőri intézkedés nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával" (Rtv. 15. § (1) bekezdés). Az arányosság követelményének helyes értelmezéséhez pedig nem hagyható figyelmen kívül, hogy egyrészt a rendőri intézkedés nem csupán az esetlegesen eljárás alá vont személyeknek okozhat hátrányt, másrészt pedig a rendőri intézkedés okozta hátrányok sokrétűek lehetnek.

Egyrészt: **a rendőri intézkedés közvetlen hátrányt okozhat az intézkedés által érintett, de eljárás alá nem vont, az intézkedéssel befolyásolni nem célzott személyeknek is**. A rendőrök csoportos, nagy létszámban történő fellépése egy választási eljárás jelöltállítási szakaszában a jelöltek, jelölőszervezetek ajánlásgyűjtő pultjainak közvetlen közelében például akaratlanul is hatással lehet az ajánlás adását fontolgató választópolgárok tevékenységére. Hasonlóképpen: a népszavazási kezdeményezést támogató aláírások gyűjtésére irányuló tevékenység színhelyének közelében is hatással lehet az aláírást gyűjtő választópolgárokra az intenzív rendőri jelenlét. A jelöltállítás, aláírásgyűjtés időszakában az ajánló- illetve aláírásgyűjtő ívek lefoglalása pedig számos olyan személy választójog-gyakorlását (ajánlási jogosultságát, ajánlásgyűjtési jogosultságát) érintheti, akik a rendőri fellépés során jelen sincsenek és tudomást sem szereznek az ívek lefoglalásáról. **Vagyis még ha a rendőri fellépés nem is az aláírásgyűjtő pultokban feladatukat végző személyek, az aláírni kívánó, vagy a szavazni igyekvő választópolgárok ellen irányul, az ő tevékenységükre, joggyakorlásukra is szükségszerűen hatással van**.

Másrészt: a rendőri intézkedéssel okozott hátránynak ugyan elsődleges, de nem kizárólagos megnyilvánulásai a kényszerintézkedésnek alávetett személynek okozott hátrányok, illetve a kényszerintézkedések járulékos, harmadik személyt érintő hátrányai vagy kockázatai (pl. tömegben történő lőfegyver-használat esetén). **A rendőri intézkedés okozta hátrányok közé sorolandó akár az eljárás alá vont, akár az intézkedéssel járulékosan érintett személyek részvételijog-gyakorlásának megakadályozása, ellehetetlenítése, megnehezítése, a jog-gyakorlástól való elrettentése is**.

A részvételi jogok gyakorlása értelemszerűen nem merül ki a szavazófülkében történő szavazat-leadásnál. A választójog, a népszavazásban való részvételhez és annak kezdeményezéséhez való alapvető jogok gyakorlásába sorolandók többek között a következő tevékenységek is: az ajánlások és támogató aláírások adása, ezek összegyűjtése és biztonságos eljuttatása az ellenőrzésükben illetékes választási szervhez. Az ajánlás- és aláírásgyűjtés helyszínei, a szavazás helyszíne körüli intenzív jelenlét tehát az aktív választójog, a népszavazáson való részvételhez való jog gyakorlására elrettentő, korlátozó, vagy akár fizikailag a joggyakorlást akadályozó hatással lehet. Éppígy a passzív választójog, a népszavazás kezdeményezéséhez való jog gyakorlására is elrettentő, korlátozó, vagy akár fizikailag a joggyakorlást akadályozó hatással lehet az ajánlás- illetve aláírásgyűjtés közvetlen közelében foganatosított rendőri intézkedés. Az ajánló- vagy aláírásgyűjtő ívek lefoglalása pedig megakadályozhatja a lefoglalt íveken aláírt választópolgároknak, és az aláírás kedvezményezettjeinek (jelölteknek, népszavazási kezdeményezés szervezőinek) joggyakorlását, amennyiben saját támogató aláírásukat vagy a részükre nyújtott támogató aláírást nem tudják a választási, népszavazási eljárásban a megfelelő eljárási határidőre történő benyújtás útján felhasználni.

Harmadrészt: **a rendőri intézkedés okozta hátrányok közé sorolandó akár az eljárás alá vont, akár az intézkedéssel járulékosan érintett személyek elrettentése politikai véleményük kinyilvánításától.** A választási, népszavazási eljárások alkotmányos rendeltetése ugyanis nem merül ki a részvételi jogok gyakorlásának biztosításában. Ezen eljárások funkciója a tájékozott, felelős választópolgári döntéshozatalhoz nélkülözhetetlen, gazdag, sokszínű és szabad politikai közbeszéd garantálása is. Az aláírásgyűjtés, ajánlásgyűjtés, kampánytevékenység helyszínei egyszersmind a meggyőzés, vita, tájékozódás helyszínei is, ahol mind a választópolgárok alapvető alkotmányos joga, mind pedig alkotmányos közérdek fűződik a politikai véleménynyilvánítás szabadságához. A közhatalom – és különösen a rendőrség illetve a fegyveres erők – jelenléte a politikai nyilvánosság tereiben azonban a politikai véleménynyilvánításra nézve dermesztő hatású. E dermesztő hatás szükségtelen, aránytalan mivolta önmagában is a véleménynyilvánítási szabadság indokolatlan korlátozásának minősül.

Az arányosság követelményének egy adott rendőri intézkedésre történő alkalmazásakor – különösen egy népszavazási vagy választási eljárás idején, az eljáráshoz köthető események helyszínén – tehát a fenti szempontok megfelelő súlyú mérlegelése nélkülözhetetlen az arányos intézkedés megválasztásához. **Mivel a részvételi jogok és a politikai véleménynyilvánítás elrettentő hatásoktól mentes, szabad gyakorlása nélkül elképzelhetetlen lenne a demokratikus jogállamiság, a fenti szempontokat nem csupán egy, hanem az egyik legsúlyosabb megfontolásként kell figyelembe venni a rendőri fellépés arányosságának megítélésekor.** Kiemeljük, hogy ugyan a rendőrségi törvény felhatalmazza a rendőrt, hogy feladatának ellátása során szükséges és arányos mértékben egyes alapvető jogokat korlátozzon (Rtv. 16. § (1) bekezdés, 17. § (1) bekezdés), azonban a **törvényi felhatalmazás nem terjed ki a választójog és a népszavazásban való részvételhez, annak kezdeményezéséhez való jog korlátozására**.

**2. Az indokolt intézkedés elmulasztásának tilalma**

**A Rendőrség a részvételi jogok érvényre jutását sok esetben éppen aktív, jogszerű fellépésével segíthető elő**. Egyfelől: **a Rendőrség feladatkörének része, hogy "óvja az ember jogait"** (Rtv. 2. § (1) bekezdés). E jogok között kiemelt helyet foglalnak el a demokratikus jogállamisághoz nélkülözhetetlen alapvető és alkotmányos jogok, ideértve a választójogot, a népszavazásban való részvételhez és annak kezdeményezéséhez való jogot, valamint az ezek garanciájaként létrehozott, elsősorban a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvényben (Ve.) valamint a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvényben (Nsztv.) meghatározott törvényi jogosultságok. Nem kétséges tehát, hogy a részvételi jogok védelme, biztosítása a Rendőrség feladatkörének részét képezi.

Másfelől, **a Rendőrség feladatkörének része a részvételi jogok aktív érvényre juttatása bűnmegelőzési, bűnüldözési, közbiztonság-védelmi feladatainak teljesítésén keresztül is** (Alaptörvény 46. cikk (1) bekezdés, Rtv. 1. § (1) és (2) bekezdések). A jogalkotó ugyanis egyes tevékenységeket, mulasztásokat éppen a részvételi alapjogok védelmében rendel büntetni, vagy ha kriminalizálásuk más legitim célokat is szolgál, a kriminalizálás a részvételi jogok érvényre jutásának biztosítéka is egyben. Kiemelendő itt **a választás, népszavazás és európai polgári kezdeményezés rendje elleni bűncselekmény (Btk. 350. §)**, valamint – főként a jelöltállítás és a szavazás során – a személyes adattal visszaélés (Btk. 219. §), amelyek **hatékony megelőzése és üldözése nélkül a jogvédelem** jogalkotói célja **nem valósulhat meg**.

A részvételi jogok akkor jutnak érvényre, ha az előbbi feladatkörein belül **a Rendőrség minden indokolt esetben következetesen, haladéktalanul intézkedik, összhangban az Rtv.-ben meghatározott intézkedési kötelezettséggel** (13. §.). Az egyes rendőrökre vonatkozó egyéni intézkedési kötelezettségek teljesítése pedig természetesen csak akkor eredményezi a Rendőrség alkotmányos, törvényes feladatköreinek ellátását a részvételi alapjogok érvényre juttatása terén, ha a Rendőrség a választási és népszavazási eljárásokban gondoskodik arról, hogy minden esetben, amikor a rendőri intézkedés a részvételi jogok érvényre jutása érdekében várhatóan indokolt, az intézkedési kötelezettséggel terhelt személyi állomány – az intézkedéshez szükséges anyagi feltételekkel együtt – megfelelő számban álljon rendelkezésre.

**A részvételi jogok gyakorlása alapvető egyéni érdekeket is véd, ugyanakkor a választójog érvényre juttatása, a választási és népszavazási eljárások tisztaságának megőrzése egy demokratikus jogállamban alapvető közérdek**. Ezért amennyiben az imént említett közérdekeket a választási, népszavazási eljárásban résztvevők feltételezése szerint bűncselekmény fenyegeti, **a Rendőrség segítségnyújtási kötelezettsége körében köteles fellépni** (Rtv. 24. § (1) bekezdés), és szükség esetén a választási, népszavazási eljárásban a bűncselekmények megelőzésével, meghiúsításával a választójog érvényre juttatását, a választási és népszavazási eljárások tisztaságának megőrzését garantálni.

**3. A részrehajlás-mentes fellépés mint a választójog érvényesülésének garanciája**

A Rendőrség választási, népszavazási eljárások során, illetve az ezek jogszerűségét fenyegető bűncselekmények elleni intézkedése során kiemelt hangsúlyt kap **a rendőri fellépés részrehajlás-mentességére vonatkozó törvényi kötelezettség** (Rtv. 13. § (1) bekezdés). A választási, népszavazási eljárások ugyanis természetüknél fogva versenyszerűek. Ezért **a közhatalom-gyakorlásért illetőleg a közhatalmi döntések közvetlen meghatározásáért folyó verseny közepette a Rendőrség csak a kifogástalanul részrehajlás-mentes fellépéssel kerülheti el azt, hogy e versenyek kimenetelét jogellenesen befolyásolja**. Értelemszerű, hogy amennyiben a Rendőrség intézkedéseivel csupán a választási, népszavazási verseny egyes szereplőinek jogsértései ellen lép fel, míg más szereplők jogsértéseinek esetén indokolatlanul elmulaszt intézkedni – vagy épp fordítva, egyesek szereplők esetében indokolatlanul elmulaszt segítséget nyújtani, míg más szereplőknek indokolt segítséget nyújt –, azzal a választási, népszavazási eljárások egyes szereplőit jogtalan előnyökhöz juttatná. E jogtalan előnyök juttatásával pedig a Rendőrség a választási, népszavazási eljárások eredményét jogellenesen, a demokratikus jogállami rendőrségek működésével összeegyeztethetetlenül befolyásolná.

**Csak akkor biztosítja a Rendőrség a kellőképpen részrehajlás-mentes fellépés feltételeit, ha garantálja, hogy a választási, népszavazási eljárások ellenérdekelt szereplőinek semelyike nem számíthat kevésbé intenzív és következetes fellépésre az általa elkövetett vagy az őt érő, rendőri intézkedést indokoló jogsértések esetén, mint az eljárások ellenérdekelt szereplőinek bármelyike.** A választási, népszavazási eljárásokban ugyanis minden egyes intézkedés nélkül hagyott jogsértés, minden egyes rendőri intézkedés hátrányokat illetve előnyöket jelent a demokratikus eljárások résztvevőinek, és ezzel befolyásolja az eljárások kimenetelét. Ez **akkor is így van, ha az intézkedés vagy az intézkedés elmulasztása mögött nem húzódnak meg politikai indokok, sőt akkor is, ha az intézkedő vagy intézkedni elmulasztó rendőrnek, rendőrségi szervnek nincsen tudomása az intézkedés vagy az elmulasztott intézkedés érintettjeinek politikai véleményéről**. Ezért egy demokratikus jogállamban a Rendőrség nem hivatkozhat például puszta erőforrás-megfontolásokra az intézkedések indokolatlan elmulasztása során: **kizárólag rendkívüli, kivételes esetekben tekinthet el az intézkedéstől a választási, népszavazási eljárás érintettjeinek vonatkozásában.**

Természetesen a részvételi alapjogok érvényesülésének és a választások, népszavazások tisztaságának garanciája az is, hogy **a rendőrség feladatának ellátása során pártbefolyásolástól mentesen járjon el** a választási, népszavazási eljárások idején is, illetve ezen eljárások érintettjeivel szemben (Rtv. 2. § (3) bekezdés). A pártbefolyásolástól mentesség nem merül ki abban, hogy a rendőr – értelemszerűen – nem pártutasításra, hanem a Rendőrség személyi állománya szervezeti hierarchiáján belül erre jogosultak jogszerű és szakmai alapon nyugvó utasítására végzi tevékenységét. A Rendőrség csak akkor tudja garantálni az intézkedés törvényességének e feltételét, ha a rendőröket kifejezetten képzi arra, hogy képesek legyenek saját pártpreferenciájuktól, politikai véleményüktől elvonatkoztatva, valóban pártatlanul eljárni feladatkörükben.

Végezetül kiemeljük, hogy a Rendőrség tevékenységének törvényessége nem csupán a szakjogági rendelkezéseknek (jelen esetben: az Rtv. rendelkezéseinek) való megfelelést jelenti. A Rendőrség eljárása során többek között **köteles megtartani az egyenlő bánásmód követelményét** is (az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény – a továbbiakban: Ebktv. – 4. § c) pont). E követelmény többek között **tiltja a Rendőrség eljárásai és intézkedései során a politikai vélemény szerinti közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetést** (Ebktv. 8. § j) pont, 9. §). A hátrányos megkülönböztetés akkor is megvalósulhat, ha az eljáró, intézkedő rendőr vagy rendőrségi szerv képviselőjének nem áll szándékában a politikai vélemény szerinti megkülönböztetés. Természetesen a **Rendőrség arról is köteles gondoskodni, hogy személyi állományában hatékonyan megelőzze a politikai vélemény szerinti zaklatást**. Azaz a Rendőrségnek biztosítania kell, hogy a rendőri intézkedésnek sem célja, sem – akár szándékolatlan –hatása nem lehet megfélemlítő, ellenséges, támadó környezetet kialakítása bármely politikai véleménnyel rendelkező személyekkel szemben.

*Ajánlásaink:*

1. A Rendőrség dolgozzon ki az arányos fellépés, az intézkedési kötelezettség, részrehajlás-mentesség, párt általi befolyástól való mentesség, valamint az egyenlő bánásmód követelményének megtartására vonatkozó módszertani útmutatót a választási és népszavazási eljárás érintettjeit érintő rendőri intézkedések tekintetében.
2. A Rendőrség a személyi állomány képzése során emelje ki az arányos fellépés, az intézkedési kötelezettség, és a részrehajlás-mentesség intézkedés, továbbá az ember jogainak óvására irányuló törvényi feladatkör jelentőségét a Rendőrség részvételi alapjogok érvényesülését érintő tevékenysége szempontjából.
3. A Rendőrség és személyi állományának tagjai minden, választási vagy népszavazási eljárás idejére eső fellépés esetén a fellépés arányosságának meghatározó, kiemelt szempontjaként vegyék figyelembe a tervezett fellépés aktív és passzív választójogra, a népszavazásban való részvételhez és annak kezdeményezéséhez való alapvető jogra, ezek gyakorlására és gyakorolhatóságára várhatóan kifejtett hatását.
4. Ha egy szavazóhelyiség vagy ajánlás- illetve aláírásgyűjtő tevékenység helyszíne közelében feltétlenül szükséges a rendőri fellépés, a rendőri fellépésre lehetőleg a részvételi jogok gyakorlásának helyszínétől olyan távolságban kerüljön sor, hogy az ne lehetetlenítse el a szavazást, az aláírások leadását, gyűjtését, biztonságos tárolását, és senkit ne rettentsen el részvételi jogainak gyakorlásától.
5. Az ajánlóívek, aláírásgyűjtő ívek rendőri fellépés keretében történő lefoglalására csak különösen súlyos megfontolások esetén kerülhet sor.
6. Amennyiben ajánlóíveket, aláírásgyűjtő íveket foglalnak le rendőri fellépés keretében, a Rendőrségnek gondoskodnia kell azok lehető leghamarabbi, a nyomozás érdekeit kimerítő feldolgozásáról a nyomozás során. Ezután a Rendőrségnek lehetőség szerint még az adott választási vagy népszavazási eljárásban az ajánlás- ill. aláírásgyűjtés lezárultát megelőzően, az íveknek az illetékes választási szervhez az ívek ellenőrzésének határideje előtt történő eljuttatását lehetővé tevő időben gondoskodnia kell az ajánlás- illetve aláírásgyűjtésre jogosultakhoz, illetőleg az adott íveken található személyes adatok kezeléséért felelősséget vállalt személyekhez történő visszajuttatásáról.
7. Amennyiben rendőri fellépés keretében ajánlóíveket, aláírásgyűjtő íveket foglalnak le, és a nyomozás érdekeit kimerítő feldolgozásukra nem kerül sor még azelőtt, hogy az illetékes választási szervekhez ellenőrzés céljából történő eljuttatásukra rendelkezésre álló idő eltelne az adott választási vagy népszavazási eljárásban, a Rendőrség igazolja ezt a tényt hiteles módon, és az erről szóló dokumentum egy példányát juttassa el az ajánlások, aláírások ellenőrzéséért illetékes választási szervnek, egy másik példányát pedig az ajánlás- illetve aláírásgyűjtésre jogosultaknak, illetőleg az adott íveken található személyes adatok kezeléséért felelősséget vállalt személyeknek.
8. A Rendőrség és személyi állományának tagjai minden, választási vagy népszavazási eljárás idején lehetőség szerint tartózkodjanak a részvételi jogok gyakorlásának helyszínen történő intenzív fellépéstől.
9. A Rendőrség a választási, népszavazási eljárásokban fordítson különös figyelmet az ezen eljárásokban részt vevők segítségnyújtásához szükséges személyi és anyagi feltételek megteremtésére.
10. A Rendőrség a nyilvánosság tájékoztatása során emelje ki a választás, népszavazás és európai polgári kezdeményezés rendje elleni bűncselekmények, valamint a választási vagy népszavazási eljárások során történt a személyes adattal való visszaélések felderítését, folyamatosan informálja a nyilvánosságot – a bűnüldözés érdekeivel összhangban – az e bűncselekmények gyanújával indított nyomozásokról.
11. A Rendőrség a nyilvánosság tájékoztatása során minden olyan esetben részletesen és közérthetően indokolja intézkedésének elmaradását, amikor a nyilvánosság olyan jogszerűtlenséget észlel egy választási vagy népszavazási eljárásban, amely a nyilvánosságban figyelmet kapott álláspontok szerint rendőri intézkedést indokolna.
12. A Rendőrség állományának képzése során ismertesse állománya tagjaival a politikai vélemény szerinti hátrányos megkülönböztetés, zaklatás fogalmait, eseteit; tegye képessé őket ezek felismerésére, érzékenyítse őket az egyenlő bánásmód követelményének jelentőségére.
13. A Rendőrség állományának képzése során tegye képessé az intézkedések során eljáró állománya tagjait arra, hogy a gyakorlatban is saját pártpreferenciájuktól, politikai véleményüktől elvonatkoztatva, pártatlanul tudjanak eljárni feladatkörükben.

Budapest, 2017. április 6.

Üdvözlettel,

 Mráz Attila Dr. Szabó Máté Dániel

 programvezető szakmai igazgató

Politikai Részvételi Jogi Program