

■

Gyülekezési jogi projekt

■

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának
2008. évi pályázatait

a Csányi Alapítvány,
a Fővárosi Állat- és Növénykert,
az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium,
a Magyar Fotográfusok Háza,
a Magyar Fotóművészek Szövetsége,
az Országos Rendőr-főkapitányság
és a Szociális és Munkaügyi Minisztérium
támogatta.

Szerzők

DR. BASSOLA ESZTER (5. fejezet)
DR. HAJAS BARNABÁS (3.; 6.; 7.; és 8. fejezetek)
DR. HALÁSZ ZSOLT (4.; 6.; 7.; és 8. fejezetek)
DR. LÁPOSSY ATTILA (3.1.; 6.; 7.; és 8. fejezetek)
LUX ÁGNES (5. fejezet)
DR. PAJCSICSNÉ DR. CSÓRÉ ERIKA (6.1.1.3.; 6.3.3.1.; és 6.3.4. fejezetek)
PROF. DR. SZABÓ MÁTÉ (1.; 2 fejezetek)

Szerkesztette

DR. HAJAS BARNABÁS,
az állampolgári jogok országgyűlési biztosa 2008. évi
gyülekezési jogi projektjének vezetője

Kézirat lezárva: 2009. február 15.

Minden jog fenntartva

ISSN 2060-7350
ISBN 978-963-88313-1-6

Kiadó: Országgyűlési Biztos Hivatala
1051 Budapest, Nádor u. 22.
Telefon: 475-7100, Fax: 269-1615
Internet: www.obh.hu/allam
Felelős kiadó: Dr. Szabó Máté

Tartalom

1.	A gyülekezés joga, a civil jogvédelem és az ombudsmanok szerepe	5
2.	Köszönetnyilvánítás	8
3.	A gyülekezési jogi projektről általában	9
3.1.	Módszertani kérdések	9
3.2.	Műhelybeszélgetések	15
3.3.	A projekt tevékenységéhez kapcsolódó publikációk	16
3.4.	Társadalmi kapcsolataink (civil szervezetek, kutatóműhelyek)	18
3.5.	A projekt megjelenése a tudományos esszé pályázaton	18
4.	Korábbi ombudsmani gyakorlat	20
5.	A gyülekezési joggal kapcsolatos külföldi bírósági és ombudsmani gyakorlat	23
5.1.	Bevezető	23
5.2.	Az Emberi Jogok Európai Bíróságának és Bizottságának gyülekezési jogot érintő legfontosabb döntései	24
5.3.	Az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának gyülekezési joggal kapcsolatos döntései	34
5.4.	Kitekintés: a gyülekezési joggal kapcsolatos európai ombudsmani gyakorlatról	37
6.	Vizsgálati tapasztalatok	40
6.1.	Közvetlenül a gyülekezési jog körébe vonható kérdések	40
6.2.	A gyülekezési jog érvényesülésével is összefüggő kérdések	76
6.3.	A gyülekezési joghoz kapcsolódó további kommunikációs kérdések	84
7.	A projekt alatt tett ombudsmani intézkedések, és azok „utóélete”	93
7.1.	Alkotmánybírósági indítvány az OBH 2452/2008 sz. ügyben	93
7.2.	A Gytv. módosítására tett javaslatok, és azok fogadtatása	95
7.3.	A Szabstv. módosítására tett javaslat	96
7.4.	Legfelsőbb Bíróság Büntető Kollégiumának BKv. 71. sz. véleménye	97
7.5.	A Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszternek tett ajánlás	97
7.6.	A rendészetért felelős miniszternek tett ajánlás	98
7.7.	A Rendőrségnek tett ajánlások hasznosulása	98
8.	A jogalkalmazás során felmerülő további dilemmák	101
8.1.	A gyülekezési törvény közterület fogalmába nem tartozó helyszínen megtartott rendezvények rendőri kezelése	101
8.2.	A fegyveresen és felfegyverkezve történő megjelenés, valamint maszkviselés a demonstrációkon	102
8.3.	Életvitelszerű, elhúzódó demonstrációk megítélése és kezelése	102
8.4.	A rendezvény létszámával kapcsolatos kérdések	103

*„Megtorpan az államhatalom.
Amott áll valami.
De mi az a valami?
Amott áll valami.
S az államhatalom fölívölt szilajon,
Üvölt: Szétozlani!
– Miért kell szétozlani?
Üvölt: Szétozlani!”*

(BERTOLD BRECHT: A weimari alkotmány
három paragrafusa. Ford.: EÖRSI ISTVÁN
In: *Bertold Brecht versei.*
Európa Könyvkiadó Budapest, 1976)

1. A gyülekezés joga, a civil jogvédelem és az ombudsmanok szerepe

A tüntetés, a gyülekezés problémája fontos indikátora a demokrácia stabilitásának. A gyülekezési jognak kommunikációs jogként való értelmezése, ti. főként *analogikus értelmében* –véleményem szerint – teljesen félrevezető. Persze sajátos politikai kommunikáció a gyülekezés is, mégpedig azért, mert üzenetet közvetít, igényeket fogalmaz meg, amelyeket a nyilvánosság felé kíván megjeleníteni. Ám hangsúlyozandó, hogy „sajátos”, mert adott helyen, időben és térben közösséget alkotó embercsoportok magatartásában testesül meg. A politikai kommunikáció azonban a modern és posztmodern társadalmakban általában nem ilyen, hanem térben és sokszor időben egymástól elkülönülő kibocsátók és befogadók árnyalt, és kommunikációs technológiák, médiumok által konstruált kapcsolatokkal rendelkező emberek csoportjainak sokaságait köti össze közvetítések szálaival, és ezek az egyének és csoportok nem alkotnak időben, térben, interperszonális kapcsolatokkal összekapcsolt közösséget. Minden kommunikációnak van tartalma és formája, de ha kommunikatív diskurzusról beszélünk, ott a nyilvánosság terében érvek és ellenérvek feszülnek egymásnak, nem pedig emberi csoportok és tömegek, akik köztereken egymással szemben mozogva jelennek meg! A demonstráció útján való köztéri kommunikáció mindig közrendet sért – hiszen a közterek személyek és járművek mozgására alakultak ki, és csak ritkán, sajátos jogi rituálék közvetítésével lesznek „agorák” a modern és posztmodern társadalmakban. A tömegek, csoportok kivételes szabályok keretén belüli mozgása pedig mindig biztonsági kockázatokat jelent. A demonstráció korlátozza egy sor vonatkozásban a „harmadik oldal”, a demonstráció politikai kommunikációjába be nem vont személyek jogait, és veszélyezteti a környezetében található épített és természeti értékeket.¹ Tehát a demonstráció igen sajátos fajtája a politikai kommunikációnak, nem az érvek és ellenérvek találkozása a tisztán a kommunikációt szolgáló, üzeneteket továbbító, dokumentáló és transzformáló média közvetítette kommunikatív összefüggésben, hanem „élesben”, intézményeket és emberi viszonyokat terhelő, komplex társadalmi, kulturális és politikai „világként” érvényesül a gyakorlatban.

A nagyobb tüntetéseknek legalább három „életük” van. (A kicsik sokasága, ha nem kerül bele a médiába és az intézmények világába, üzenetével „kihuny”

¹ Utóbbira érdekes példa az USA-ban és Nagy-Britanniában elterjedt parkvédelmi, pázsitvédő szabályozás, ami nálunk egyelőre még ismeretlen. Műemlékvédelmünk azonban már van, és a gyülekezésnek ezzel kapcsolatosan is vannak kockázatai. Számolja meg egyszer valaki, hány emléktábla és szobor van a budapesti Kossuth téren és környékén, és ezek milyen sokféle politikai és kulturális üzenetet közvetítenek, s hány neves és névtelen elhunyt kegyeleti jogait szimbolizálják, hordozzák!

azok befejezésével, és ha egyáltalán, akkor a rendőrségi statisztikákból kereshetjük ki őket.²)

1. Az egyik az, ami valóban történik az utcán, de itt is a társadalmi világok sokfélesége találkozik össze, a rendőröké, az újságíróké, az arra járóké, az ott lakóké és persze a tüntetőké.

2. Ezt követi a tüntetés élete a sajtóban, a médiában, az internetes kommunikációban stb., úgymond a „látszat”, amely azonban sokkal inkább jelenti a társadalmi-politikai valóságot a vele kapcsolatba kerülők számára, hiszen a médiafogyasztók nem lehetnek mind „ott”.

3. Végül, de nem utolsósorban, a tüntetés utóélete a jog, az igazságszolgáltatás, a közigazgatás világában van, ahol eljárások sokasága zajlik egy-egy nagyobb tüntetés után, hogy sokszor akár a tüntetés néhány órájának utóélete akár több évig is eltartson a fellebbviteli eljárásokban, sőt akár bevonuljon a nemzeti, avagy az európai jog történetébe.

A három valóság pedig, a ténybeli, a mediális, a jogi-intézményes sokszoros egymást erősítő és gyengítő viszonyrendszerben értelmezi és írja újra egymást a tiltakozási kultúra történeti „épülésének” folyamatában. Ezek a folyamatok egyébként Magyarországon is sokkal régebbre nyúlnak vissza, gondoljunk csak a „bevett” budapesti „agorák”, a Kossuth tér, Hősök tere, Bem tér, Batthyány-örökmécses, 301-es parcella tüntetéstörténetére 1848 és 1989 között. Vagy gondolhatunk a különböző magyar és globális évfordulók ünneplésének hosszú távú tapasztalataira (március 15., október 23. Magyarországon, és május 1., november 7. vagy újabban a drogliberalizációs „Kendernap”, illetve alternatív szexuális identitási szolidaritás napja, a „Gay Pride” itthon és világszerte).

Az emberi jogok és a jogállamiság tartalmát kezdettől fogva másként értelmezik a különböző politikai irányzatok és az elit, illetve az ellen-elit csoportjai. A nemzetállamok és a nemzetközi szervezetek bürokráciája, technokratái, szakértői, hatalomgyakorló elitjei, még akkor is, ha demokratikus úton ellenőrzöttek vagy kerültek pozíciókba, rászorulnak a civil társadalom permanens és közvetlen kontrolljára, hogy ne tévedjenek le az emberi jogok kiszabta működési ösvényekről. A világ egyetlen rendőrsége sem fog soha olyan hatékony belső ellenőrzési rendszert kialakítani, amely pótolná a külső, a civil jogvédő ellenőrzést a rendőri gyakorlat felett, pl. az idegenrendészeti ügyekben. A nemzetállami, de a nemzetek feletti hivatalok és hivatalnokok elsősorban saját szervezeti és eljárási normáiknak engedelmessé válnak. Ezek a normák különböző mértékben támaszkodnak a deklaráció elveire, érvényesítik azokat, de az is lehet, mint a totális és az autoriter rendszerekben, hogy éppenséggel ellentétben állnak velük. De még a legdemokratikusabb országban is előfordulhat, és elő is fog fordulni a hivatali hatalommal és a joggal való visszaélés a hivatalnokok részéről. A civil társadalomnak általában és a globális civil társadalomnak kü-

² SZABÓ MÁTÉ – WISLER, DOMINIQUE (szerk.): Tüntetés, rendőrség, demokrácia. Budapest: Villányi úti könyvek, 1999.

lönösen szüksége van az önkéntes civil aktivisták, a civil kollektívák és mozgalmak aktív és hatékony ellenőrzésére az emberi jogi normák érvényesülése felett. A civil jogvédők az egyes nemzetállami normákkal és intézményekkel, sőt a nemzetközi intézmények normáival szemben is közvetlenül az emberi jogi deklaráció szellemét és betűjét kívánják érvényesíteni, úgy, mint a partikuláris jogi normával szemben az alkotmány szellemére és betűjére hivatkozó polgárjogi aktivisták a polgári engedetlenség esetén.

A jogrendi (law and order) és a polgárjogi (civil rights) szemléletmódok elkülönítésének lehetősége éppen az emberjogi univerzalizmus-partikularizmus ellentétpárban rejlik, amely ugyanolyan szükségszerű kísérője az egyetemes jogi normák érvényesülésének, mint a fénynek az árny. A normák tartalma sosem érvényesülhet teljesen, mindig korlátok, akadályok tornyosulnak előtte. Azonban amikor a jogállami rend alapelvei, a pozitív jog legitimitációja az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatához kötődnek, akkor nem vonható kétségbe a polgárjogi radikalizmus létjogosultsága, amely éppen ezen normák tartalmi érvényesítésének maximalizálását tűzi célul a partikuláris intézményi-jogi megoldások ellenében is. Ha viszont a jogrendet pusztán eljárási legitimitációval ruházzák fel, és a jogi pozitivizmus talaján állva a nemzetközi normákat pusztán külsődlegesnek tekintik, akkor a jogrendi gondolkodásmód és értelmezési keret számára az univerzális normák és rájuk hivatkozó polgárjogi radikalizmus külsődlegessé és idegenekké válnak.

„Héják” és „galambok”, „hardlinerek” és „softlinerek” az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában foglalt normák érvényesülésének egyaránt előmozdítói lehetnek. A jogrendi, pozitív jogi, bürokrata attitűd és szemléletmód nélkül a civiljogi radikalizmus önmagában világidegen utópizmussá korcisosulna, a hivatali rutin pedig hivatali visszaéléssé és elitizmussá válna a civiljogi radikalizmus állandó kritikája híján, hiszen a civil kritika és innováció nélkül elveszti kapcsolatát a civil társadalommal. A bürokrata és a jogvédő tehát egyaránt fontosak az emberi jogok érvényesülésének folyamatában, kreatív konfliktusuk előrevivő dinamikát termel, szemben a hivatalok uralmának, avagy a civil öngazgatásnak a szélsőségeivel. A hivatalnok mindig az adott ügyrend-jogrend keretein belül értelmezi az emberi jogokat, és saját hivatali hatalmának és érdekének szűrőin át viszonyul hozzájuk. A civil jogvédelem elvileg hivatali-ügyrendi-jogrendi kötöttségek nélkül mozoghat, a tiszta jogelvek és nemzetközi normák talaján kezeli az egyedi ügyet, s mint ilyen kritikája és tiltakozása kiegészíti a jogrendi-jogállami (law and order) működést. A jogrendi és a polgárjogi radikális szemléletmódok és attitűdök komplementerek lehetnek, szerep- és munkamegosztást jelenthetnek a polgári nyilvánosság, a részvételi és kontrolligény, valamint a hatalmi szerkezet fenntartásának, végső soron az állami erőszak monopóliumának és hierarchiájának létfontosságú szempontjai között.

Budapest, 2009. február 11.

2. Köszönetnyilvánítás

Járatlan utat választottunk, amikor a gyülekezési jog érvényesülését vizsgáló projektünket elindítottuk: ugyan biztosak voltunk abban, hogy nagy adósságot törlesztünk vele, de az sem volt kétséges, hogy munkánk sok szempontból rendhagyó lesz. Nem volt ugyanis sem magyarországi, sem külföldi tapasztalat arra, hogy a csaknem állandó helyszíni jelenlétünket hogyan fogadja majd a közvélemény, és miként értékelik azt a jogalkalmazásban közvetlenül érintett szervek, akikkel szükségszerűen szoros együttműködést kellett kialakítanunk. Nem tudhattuk azt sem, hogy tapasztalatainkat mi módon juttathatjuk el a szakmai és civil nyilvánossághoz, ezáltal is segítve a gyülekezési joghoz kapcsolódó jogalkalmazási kérdések megválaszolását, és az alapjog biztosítását szolgáló – remélhetőleg mind egységesebb – gyakorlat kialakítását.

Munkánkat a Rendőrség, különösen pedig BENCZE JÓZSEF r. altábornagy úr nem pusztán vizsgálataink során segítette, hanem a műhelybeszélgetéseken való aktív részvétellel, élénk szakmai párbeszéddel járult hozzá a projekt sikeréhez. Ugyancsak köszönet illeti az ELTE, a PPKE és a PTE tudományos műhelyeit, valamint a civil szervezeteket, amelyek aktív részvételükkel segítették munkánkat. Külön is köszönjük *Közjogi Szemle* főszerkesztőjének, CHRONOWSKI NÓRÁNAK, hogy a projekt tudományos eredményeinek közzétételét lehetővé tette.

Köszönöm valamennyi munkatársamnak, hogy segítségükkel az országgyűlési biztos a békés gyülekezéshez való jog biztosítása érdekében vizsgálódhatott!

PROF. DR. SZABÓ MÁTÉ
*az állampolgári jogok
országgyűlési biztosa*

3. A gyülekezési jogi projektről általában

3.1. Módszertani kérdések

A 2008-as gyülekezési jogi projekt – még a többi alapjogi projekthez képest is – számos elemében hozott újat, és jelentősen gazdagította az ombudsman vizsgálati módszertanát, ezért mindenképp érdemes röviden szólni róla. A kedves olvasónak szeretnénk bemutatni, hogy hogyan alakultak, milyen szisztéma szerint folytak a rendezvények helyszíni vizsgálatai.

A vizsgálatokhoz eleve külön forgatókönyv készült, valamennyi helyszíni munkát gondos előzetes tervezőmunka előzött meg, ugyanakkor a követett eljárás, módszer, a vizsgálati szerszámkészlet az év során folyamatosan alakult és rugalmasan változott: a tesztelt, és pozitívnak bizonyuló elemek maradtak, csiszolódtak, míg mások lassan kikoptak.

A vizsgálatok tervezése során a kiindulópontot a rendelkezésre álló jogi bázis jelentette: miután az ombudsman állami intézmény – nem pedig civil jogvédő szervezet vagy kutatóintézet – az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) által meghatározott lehetőségeket és korlátokat kellett mindenekelőtt szem előtt tartani.

Az országgyűlési biztos számára a törvény ugyanakkor – szerencsés módon – más állami szervekhez képest szélesebb körben teszi lehetővé hivatalbóli vizsgálatok lefolytatásának lehetőségét, vagyis az ombudsman eljárásához nem feltétlenül szükséges az alapjogainak sérelmét hangoztató panaszos és az általa benyújtott beadvány. A korábbi ombudsmanok praxisát ugyancsak jellemezte, hogy egyes területeken átfogó, preventív jellegű vizsgálatokat tartottak, intézményeket látogattak végig, így a gyakorlatban győződhetek meg például a hivatásosok (tűzoltók, honvédek vagy éppen rendőrök) munkakörülményeiről, a fogvatartottak jogainak érvényesüléséről. A biztosi intézmény másik markáns sajátja, hogy az adott ügy vizsgálata, az ellenőrzés során jogi eszközök egész tárháza áll a rendelkezésére (mintegy „kompenzálva” a hatósági, ügydöntő jogkör hiátusát). A vizsgált szervek kötelesek a biztost minden általa feltett kérdésben érdemben tájékoztatni, vele – és a nevében eljáró munkatársakkal – együttműködni, túrni az ellenőrzés lefolytatását. A korábbi gyakorlatban sem számítottak különlegesnek a helyszíni, sőt a be nem jelentett vizsgálatok. Például az egyes közszolgáltatók, a nagy gáz- és energiacégek ügyfélszolgálatát a hivatal munkatársai bejelentés nélkül keresték meg azért, hogy ellenőrizzék az alapjogok érvényesülését. E tapasztalatok, előképek mind beépültek a speciális helyszíni vizsgálatok forgatókönyvébe.

A vizsgálatok alapvető sajátossága volt, hogy – mint minden ombudsmani eljárásban – csak az alapjogi kérdések vizsgálatára koncentrált, ami azt is jelen-

tette, hogy szigorúan tartózkodott az egyes rendőrszakmai kérdések megítélésétől, azok célszerűségéről, hatékonyságáról, hatáskör és megfelelő szakismeret hiányában egy esetben sem tett említést. Az országgyűlési biztos a vizsgálatsozrotatot a kezdetektől tartalmi értelemben is széles spektrumúként képzelte el, amelynek a középpontjában a gyülekezési jog érvényesülése áll, de ami más, szorosan kapcsolódó alapvető jogok védelmét is szem előtt tartja. A rendőri eljárás, intézkedések vizsgálatakor így zsinórmértéket jelentett az emberi méltósághoz való jog, a kegyetlen, megalázó bánásmód tilalma, a hátrányos megkülönböztetés tilalma, a jogorvoslathoz való jog és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő követelmények.

A vizsgálat a tüntetések teljes spektrumára kiterjedt, azaz statikus és dinamikus (menetek, felvonulások) rendezvények megfigyelésére egyaránt sor került, sőt egyes esetekben a nem gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvényekre, például a – mindenki előtt nyitva álló – egyes állami ünnepekre is kiterjedt. Utóbbiak estében a vélemény szabadság, az önrendelkezési jog (magánszféra) védelme állt a középpontban, ennek megfelelően a munkatársak a helyszínen nyomon követték az igazoltatást, a beléptetés mikéntjét, a ruházat átvizsgálását, a biztosítást stb.

A vizsgálatok kiterjedtek a rendezvényeken való helyszíni részvétel mellett a gyülekezési joggal összefüggő – így különösen a feloszlatast követően történő – előállítások vizsgálatára, a fogvatartási körülmények ellenőrzése, a demonstrációk területéről, azok közeléből előállított személyek meghallgatására is. Mindez azt jelentette, hogy a munka nem egy esetben korántsem ért véget a rendezvény idő előtti vagy tervezett befejezésével: ha a demonstráció feloszlataására, és azzal összefüggésben tömeges előállításra került sor, akkor – az esti, éjjeli, illetve a hajnali órákban – felkerestük az előállítottak fogadására kijelölt rendőrkapitányságokat, meghallgatták az előállított személyeket, ellenőrizték az elhelyezési körülményeket, a panasztétel, illetve jogorvoslat lehetőségéről való tájékoztatás megtörténtét. Az előállítottak között több esetben voltak fiatalok, 18 év alatti személyek is, így a rájuk vonatkozó rendőrségi többletkötelezettség (a hozzátartozók gyors értesítése, megfelelő elkülönítés a felnőtt korúaktól stb.) teljesítését is vizsgáltuk.

Adódik természetesen a kérdés, hogy a vizsgálatokat végző munkatársaknak milyen rendezvényeken érdemes preventív jelleggel megjelenni. Voltak olyan időpontok, amelyeken – sajnálatos módon – minden évben, ezekre már előzetesen lehetett készülni: ide tartozott egyértelműen két nemzeti ünnepünk, az 1848 tavasza előtt tisztelgő március 15. és az 1956-os eseményekre emlékező október 23. Hetekkel előre tervezhető volt emellett például a június 5-i LBMT-felvonuláson való részvétel is, tekintettel főként arra, hogy a radikális portálok részéről a résztvevőket több előzetes fenyegetés is érte. Olyan esetek is előfordultak azonban, amikor a demonstrációkhoz hasonlóan az ombudsmani vizsgálatoknak is gyors reagálásúaknak kellett lenniük, így például a Hollán Ernő utcai „flashmob”-ként hirdetett rendezvény, vagy éppen az április 11-i,

ugyancsak a Hollán Ernő utcából induló, a belvároson villámbejelentésekkel végigvonuló, végül a Clark Ádám téren felosztatott és körbezárt tüntetés esetében. Az éves projekt alatt folyamatosan nyomon követtünk számos radikális internetes portált, így a legbiztosabb forrásból származó háttérinformációkkal rendelkezünk a tervezett – esetenként gyors reagálású – demonstrációkról. A biztos írásbeli megkeresésére az illetékes budapesti rendőrfőkapitány emellett részletes listát küldött valamennyi adott napra (pl. március 15., október 23.) a gyülekezési jog hatálya alá tartozó, a kapitányságra bejelentett közterületi rendezvényről.

A helyszíni vizsgálatok sikeres menetéhez elengedhetetlenül szükséges volt a Rendőrséggel, a Budapesti Rendőr-főkapitánysággal (BRFK) és az Országos Rendőr-főkapitánysággal (ORFK) való szoros együttműködés. Ennek megfelelően csaknem valamennyi helyszíni vizsgálat közös eleme volt, hogy a rendezvényeken való részvételt minden esetben a Rendőrséggel folytatott előzetes, személyes egyeztetés előzte meg, kezdetben elsődlegesen az együttműködés mikéntje, a megfigyelő munkatársak biztonsága érdekében, később már egyfajta előzetes tapasztalatcserére is sor került.³ Általában a kijelölt rendőrségi kapcsolattartó⁴ vagy a rendőri vezetők tájékoztatták a munkatársakat arról, hogy miként, milyen erővel kerül sor a rendezvények biztosításra, vagy éppen hogyan épültek be a korábbi ombudsmani javaslatok a rendőrségi tömegkezelési, biztosítási, igazoltatási gyakorlatba.

Az illetékes rendőrségi vezetők minden esetben részletes információkat kaptak a mozgásunkról, arról, hogy közülünk kik, mikor és melyik rendezvényen vesznek részt.⁵ Egyértelmű prioritást jelentett az, hogy az esetleges rendőri intézkedéseket (különösen tömegosztatás, kényszerítő eszközök alkalmazása) véletlenül se akadályozzák a megfigyelések, ennek érdekében a Rendőrségtől kapott biztonsági javaslatok maradéktalan betartására törekedtünk. Ha azt az információt kaptuk, hogy a helyszínen rendőri intézkedés várható (különösen tömegosztatásnál könnygáz vagy vízágyú használata), akkor a megfigyelőként biztonságos távolságba vonultunk vissza. Ilyen eset volt például a március 15-i Blaha Lujza téri rendezvényt elhagyó csoport felosztatása a József körútnál, ahol a tömegosztatás tényleges megkezdésekor a helyszínen lévő munkatársak a megfigyelési pontot sürgősen elhagyták, és – a minél teljesebb információk

³ A nagyobb publicitást kapott rendezvények közül csak a Kendermag-tüntetést és a Trianon-megemlékezést nem előzte meg ez az információcsere.

⁴ Az esetek jelentős részében maga is rendőrségi (felső)vezető volt. (Pl. Budapest főkapitánya vagy annak helyettese.)

⁵ Figyelemmel arra, hogy a rendezvények biztosításában a helyszínen és az Operatív Törzsben részt vevő rendőrtisztek köre éppúgy állandó, mint az általunk felállított kezdetben három-, majd négyfős csoport, meglehetősen hamar be tudtak minket és helyezettünket a térfigyelő kamerák képein is azonosítani, így lehetőségük volt minket esetenként – biztonságunk érdekében – egyes tervezett intézkedésekről vagy azok végrehajtásának módjáról is tájékoztatni.

megszerzése érdekében – az ORFK Teve utcai székházában működő Operatív Törzs mellett kialakított, videofallal felszerelt szobából figyelték tovább az eseményeket. A biztonsági szabályok betartása és a kellő, ésszerű óvatosság szerencsére elegendőnek bizonyult – az LBMT-menet megfigyelése közben kapott néhány kósza tojást leszámítva –, atrocitás, bántalom vagy fenyegetés nem ért egyikünket sem.

Magukon a tüntetéseken a megfelelő megfigyelési pontok kiválasztása nem minden esetben volt könnyű, mivel egyrészt párhuzamosan kellett figyelembe venni az események nyomon követhetőséget és a biztonságot, másrészt a munkatársak még arra is törekedtek, hogy – független szemlélőként – szemmel láthatóan sem a demonstrálókkal, sem a biztosítást végző Rendőrséggel ne „keveredjenek”. A megfigyeléseket azonban több esetben eleve a Rendőrség által elzárt (műveleti) területről kellett végezni, mert innen lehetett megfelelően követni az eseményeket, a tüntetőket, az ellentüntetetőket, illetve a biztosítást végző rendőrök magatartását. A dinamikus felvonulások, menetek megfigyelésekor ráadásul több alkalommal is váltani kellett, például az Andrassy úton végigvonuló – és folyamatos dobálásnak kitett – LBMT-menetet egy ideig hátulról követték a munkatársak, majd az Oktogontól a lezárt műveleti területről – a menet mellett haladva – követték nyomon az eseményeket

Az országos rendőrfőkapitány már az első vizsgálatkor kijelölt egy kapcsolattartó tisztelet a törzsen belül, akivel közvetlen kapcsolatban álltunk, vagyis bármikor, bármilyen helyzetben információt kérhettünk, és azonnal jelezhettük neki azt is, ha valahol problémás, visszásságra gyanút adó eseményt tapasztaltunk. (Ezt követően valamennyi bejelentett vizsgálat során kizárólag a kijelölt kapcsolattartón keresztül folytattunk bármiféle információcserét a Rendőrséggel. A vizsgálati tapasztalatok szerint nem volt szerencsés eset, amikor a helyszínt biztosító parancsnokot jelölték ki kapcsolattartónak, ugyanis feladatvégrehajtása miatt meglehetősen korlátozott volt a megfigyelők számára nyújtott információk köre.⁶) Utóbbi lehetőséggel – tekintettel arra, hogy nem kívántak semmi esetre sem egyfajta rendőrségi „tanácsadóként” feltűnni – csak kivételes esetben éltek az alapvetően megfigyelői státusban jelen lévő munkatársak. Az egyik ilyen eset volt, amikor a szeptember 20-i Szabadság téri rendezvény feloszlata után – részben a rendőri kordonozás hiányosságait kihasználva – néhány száz demonstráló a közelben található, éppen nyitva álló Hazatérés templomába menekült be, a templomot a rendőri erők körülzárták, és a hangosbemondóban elhangzott a feloszlatai parancs. Ezt tapasztalva a helyszínen lévő munkatársak azonnal jelezték telefonon a kijelölt kapcsolattartónak, hogy alapjogi (és más) szempontból is rendkívül aggályosnak tartják az elrendelt intézkedést, amelynek „hátteréül” az Országgyűlési Biztos Hivatalának Nádor utcai épülete szolgált. A jelzés után a feloszlatai döntést visszavonták, a rendő-

⁶ Ez volt az egyetlen olyan eset, amikor az ombudsman közvetlenül az országos rendőrfőkapitánytól kért és kapott telefonon tájékoztatást.

ri erők pedig szabad elvonulást biztosítottak a templomot elhagyó demonstrálók, illetve más ott-tartózkodók számára.

A közvetlen ombudsmani „beavatkozás”, jelzés a helyszínen tehát kivételesen számított, a közvetlen és súlyos alapjogsérelem megelőzése volt a célja, s kizárólag a kapcsolattartó útján, a tájékoztatáskéréssel párhuzamosan került rá sor. Több esetben pozitív tapasztalat volt, hogy az országgyűlési biztos munkatársainak személyes jelenléte önmagában is „visszatartó erejüként” képes hatni.

Az együttműködés mind a rendőri vezetőkkel, mind a helyszínen a biztosítási munkát végző szakemberekkel abszolút kiemelkedőnek és példaértékűnek minősíthető – néhány kisebb, a kezdeti és egyre csökkenő bizalmatlanság és félreértések számlájára írható döccenőt leszámítva. Sajnos a jelenleg uralkodó jogi kultúra kontextusában nem egyértelmű, ezért külön örvendetes, hogy egy állami, különösen egy zárt és hierarchikus rendvédelmi szerv nem elutasítóan, hanem befogadó és konstruktív módon reagált a biztos részéről érkező egyes kritikákra.

A helyszíni vizsgálatok nagy szakmai előnye, hogy belőlük közvetlen információk szerezhetőek, amelyek alapján eldönthető, hogy fennállt-e alapjoggal összefüggő visszásság gyanúja, így induljon-e konkrét vizsgálat az ügyben hivatalból, vagy sem. A preventív helyszíni vizsgálatok elsődleges tapasztalatai (például jogszerű volt-e a rendezvény feloszlatása) emellett gyors közleményben a nyilvánosság számára kommunikálhatóak, hangsúlyozva, hogy itt még csak előzetes, és nem vizsgálat utáni megállapításokról van szó. Az intenzív kommunikáció lehetővé tette azt is, hogy a vizsgálatok menetét és folyamányait – kis túlzással folytatásos regényhez hasonlóan – nemcsak a szűkebb szakmai, hanem a szélesebb nyilvánosság is folyamatosan nyomon követhesse. A biztos tehát mindvégig szem előtt tartotta, hogy a szakmai érvek megalapozottsága mellett a minél teljesebb nyilvánosság számít a legerősebb fegyverének.

A helyszíni tapasztalatok további hozadéka az volt, hogy ha a biztos a vizsgálat elrendelését látta indokoltnak, a Rendőrség irányába a megkeresés már célzott jellegű lehetett: nem egyfajta tapogatózó kérdések, hanem teljes, konkrétumokat firtató kérdéssor volt rögzíthető. Tovább fokozta az eljárás sebességét, hogy a munkatársak már a rendezvény napján bekérték a megfelelő dokumentációt (rendőrségi megtiltó határozat, fogdakönyv stb.), ha szükséges volt, akkor a video- és hangfelvételeket, amelyek így – a Rendőrség nagyfokú együttműködése mellett – néhány nap alatt meg is érkeztek. A preventív helyszíni vizsgálatok pozitívuma volt, hogy a biztos számára az eseményekről azonnal rendelkezésre álltak a munkatársak által készített saját kép-, illetve videoanyagok. Ennek is köszönhető, hogy az egyébként optimális időt lerövidítve, a vizsgálati jelentések mindössze egy-két hét alatt elkészültek.⁷

⁷ Ezt az a – majdhogynem spontán módon kialakult – gyakorlat is segítette, hogy az általunk megfigyelt rendezvényről készült rendőrségi összefoglaló jelentést a lehető legrövidebb idő alatt juttatták el az ombudsmanhoz.

A vizsgálat mindazonáltal nem lehetett „féloldalas”, ezért nemcsak a rendőrségi gyakorlatra terjedt ki, hanem a jogi háttér, a gyülekezési jog gyakorlását, valamint a rendőrségi eljárást szabályozó normák alkotmányossági monitorozására is. Az így kirajzolódó komplex problémakép vázlatából az egyes alapjogi kérdéseket, dilemmákat (például a gyülekezési joghoz kapcsolódó intézményvédelmi kötelezettség terjedelme, a versengő rendezvények vagy a bejelentési kötelezettség tartalmának megítélése) könnyebben és alaposabban lehetett megítélni. Mindamellett az a – kezdetben gyakorta megfogalmazódó – „vád” sem érthette a biztos hivatalát, hogy neki könnyű a problémákat az „íróasztal mögül” megítélni. Az országgyűlési biztos és munkatársai természetesen jogászok, nem pedig héroszok, így elsődleges terepük az íróasztal és környéke marad, de azért – ahogy a helyszíni vizsgálatok egyfajta közhelyeként summázható – soha sem árt az eseményeket teljes valójukban, a gyakorlat oldaláról is szemlélni.

E munkánk során 2007. október 22-e óta több mint húsz alkalommal, mintegy 50 közterületi rendezvényen,⁸ összesen több száz munkaóra ráfordítással

⁸ 2008. március 7-én Feneketlen-tó mellett két ifjúsági szervezet kerületi népszavazási kampányzáró rendezvénye; 2008. március 9-én egy magánszemély által, a miniszterelnök háza elé bejelentett tüntetést, a Rendszerváltó Fórum Alkotmány utcába bejelentett rendezvényét, a Magyar Nemzeti Bizottság 2006 nevű szervezet Vértanúk terén zajló demonstrációját 2008. március 9–14. között esténként; 2008. március 14-én a Petőfi téren egy magánszemély által bejelentett – hungarista – rendezvényt; 2008. március 15-én a Kossuth téren az állami zászló felvonása, a Vértanúk tere felőli oldalán a nézők előtt nyitva álló résznél a kordonon belülről kísérték figyelemmel az eseményeket; a Múzeum körúton az állami rendezvény helyszínét; egy, a Kálvin térre érkező felvonulást, amelynek résztvevői verbálisan konfrontálódtak az állami ünnepséget biztosító őrző-védő cég, valamint a rendőrség helyszíni biztosítást végző állományával; az Erzsébet híd pesti hídfőjéről a Fővárosi Önkormányzat megemlékezését és azt kísérő eseményeket; az Erzsébet tér, a Jobbik és a Magyar Gárda rendezvényét; a Fidesz MPP Erzsébet híd pesti hídfőjénél tartott rendezvényét; a Blaha Lujza téren, a Magyar Önvédelmi Mozgalom rendezvénye, valamint a rendőrség ezt követő intézkedéseit; 2008. április 9-én a Hollán Ernő utcai „flashmob” és „ellen-flashmob” rendezvényeket; 2008. április 11-én a Hollán Ernő utcai tüntetés és egy elkéssetten (a Gytv. 3 napos határidején belül) bejelentett ellentüntetést; egy magánszemély Kossuth térre, a Szabadság térre, a Roosevelttérre, valamint a Clark Ádám térre elkéssetten (a Gytv. 3 napos határidején belül) bejelentett rendezvényeit, ideértve ez utóbbi feloszlását is; 2008. május 18-án a Kendermag Egyesület tüntetését; a 2008. június 6-án tartott Trianon-megemlékezést; 2008. július 5-én a Szivárvány Misszió Alapítvány rendezvényét; a Rendszerváltó Fórum rendezvényét; egy magánszemély ellentüntetését; a Magyar Nemzeti Bizottság 2006 Liszt Ferenc terén zajló demonstrációját; 2008. szeptember 6-án egy magánszemély rendezvényét; 2008. szeptember 17-én a Corvin köz – Kossuth tér útvonalon megtartott vonulós demonstrációt; 2008. szeptember 20-án a Bibó István Közéleti Társaság (Magyar Demokratikus Charta) rendezvényét, a Hatvannégy Vármegye Ifjúsági Mozgalom (HVIM) rendezvényét és az Országos Cigány Önkormányzat (ÖCO) rendezvényét; 2008. október 4-én a „Tarka Magyar” tüntetést; 2008. október 22-én a Rákóczi Szövetség, az Európai Magyar Szabadságharcos Világszövetség Műegytemtől a Bem térig, illetve a Kossuth térig tartott felvonulásait, valamint a Magyar Nemzeti Bizottság 2006 Kossuth téri rendezvényét; 2008. október 23-án a Kossuth téri és a Vértanúk terei állami rendezvényeket; Jobbik és a Magyar Gárda rendezvényét; a Magyar Önvédelmi Mozgalom (MÖM) rendezvényét; a Hatvan-

folytattunk helyszíni vizsgálatot. A vizsgált rendezvények jellemzően a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: Gytv.) hatálya alá tartoztak, vagy azzal szorosan összefüggtek. Az állami és önkormányzati rendezvényeken való részvételt – amellet, hogy azokat a Rendőrség gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvényként vette tudomásul – az azokat kísérő, különböző csoportos véleménynyilvánítási módok is indokolták.

A biztos a gyülekezési jog érvényesülésére vonatkozó, 41 rendezvényen szerzett helyszíni vizsgálati tapasztalatait eddig öt jelentésben⁹ foglalta össze, és több, a gyülekezési jog érvényesülésével kapcsolatos panaszt is vizsgált.¹⁰

Több olyan eset is volt, amelyet figyelemmel kísértünk ugyan, azonban alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülmény nem jutott tudomásunkra, így az ügyben nem készült jelentés.

3.2. Műhelybeszélgetések

A gyülekezési jogi projekt keretében 2008. május 19-ére és november 27-ére volt és jelenlegi alkotmánybírák, országgyűlési képviselők – köztük az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának, Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottságának, Önkormányzati és területfejlesztési bizottságának, valamint Honvédelmi és rendészeti bizottságának elnökei és alelnökei –, az adatvédelmi biztos, a Független Rendészeti Panasztestület, a legfőbb ügyész, a Fővárosi Bíróság Közigazgatási Kollégiumának vezetője, az igazságügyi és rendészeti miniszter, valamint az IRM államtitkárai és szakállamtitkárai, az „Új rend és szabadság” program kormánybiztosa, a Rendőrség vezetői és a témával érintett vezető beosztású munkatársai, a magyarországi jogi, igazgatási és rendészeti felsőoktatás képviselői, civil szervezetek (TASZ, Helsinki Bizottság, NJA) képviselői, valamint ügyvédek meghívásával műhelybeszélgetéseket szerveztünk.

Az első műhelybeszélgetésen a gyülekezési jog gyakorlásához kapcsolódó problématerképet vázoltak fel a résztvevők. Ennek keretében sor került az elmúlt 12 év ombudsmani gyakorlatának kritikai elemzésére, a gyülekezési jog hatályával, a bejelentési kötelezettséggel és spontán gyülekezéssel, a gyülekezéssel összefüggő egyéb kárfelelősségi kérdésekkel kapcsolatos dilemmák megfogalmazására. A Fővárosi Bíróság Közigazgatási Kollégiumának vezetője a jogorvoslati rendszer hatékonyságával, a TASZ elnöke a gyülekezési jog in-

nég Vármegye Ifjúsági Mozgalom (HVIM) rendezvényét; a Magyarok Világszövetsége (MVSZ) rendezvényét; a Magyar Nemzeti Bizottság 2006 rendezvényét; az Operánál az állami rendezvények előkészületeit; a Markó utcai csoportos igazoltatást; 2008. november 3-án és 5-én a Szlovák Köztársaság Budapesti Nagykövetsége elé szervezett tüntetéseket; továbbá a Közszolgálati Sztrájkbizottság által szervezett 2008. november 29-i rendezvényeit kísértük a helyszínen is figyelemmel.

⁹ OBH 2058/2008; OBH 2452/2008; OBH 3262/2008; OBH 5266/2008; OBH 5642/2008 sz.

¹⁰ Lásd OBH 2952/2008; OBH 3628/2008; OBH 3765/2008; OBH 5593/2008; OBH 3197/2007; OBH 4583/2007; OBH 4685/2007; OBH 5642/2007 sz. ügyek.

tézményvédelmi oldalával, az ORFK Közrendvédelmi Főosztályának vezetője a feloszlattal, a Magyar Helsinki Bizottság munkatársa pedig a nyilvánosság, a sajtó a gyülekezési jog gyakorlása során betöltött szerepével kapcsolatos problémákat mutatta be.

A második műhelybeszélgetés célja kettős volt: az első workshop után kihirdetett 75/2008. (V. 29.) AB határozat nyomán megjelenő új kihívásokra való reagálás mellett bemutatta a helyszíni vizsgálatok során szerzett tapasztalatok egyes elemeit. A rendezvényen a Budapesti Rendőr-főkapitányság Rendezvénybiztosítási Osztályának vezetője „Kivételből főszabály? Avagy a 75/2008. (V. 29.) AB határozat után a bejelentések megtételével kapcsolatban kialakult helyzet értékelése” címmel tartott előadást. Az Országos Rendőr-főkapitányság Jogi Főosztályának vezetője dilemmákat fogalmazott meg a Gytv. azon rendelkezésének jogalkalmazási gyakorlatával kapcsolatban, amely szerint „A gyülekezési jog gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével.” Munkatársaink a rendezvény békés jellegével és annak elvesztésével, valamint a gyülekezési jog során fennálló intézményvédelmi kötelezettség elméleti és gyakorlati kérdéseivel foglalkoztak.

A rendezvényeken az egyes előadások után intenzív vita alakult ki, amelyek csak a szűkös időkeret miatt értek a helyszínen véget. Mind az egyes előadások, mind a hozzászólások egy része szerkesztett, tudományos publikáció formájában is hozzáférhető.¹¹

3.3. A projekt tevékenységéhez kapcsolódó publikációk

3.3.1. Tudományos publikációk

A gyülekezési projekthez kapcsolódóan elsőként SZABÓ MÁTÉ „A demokrácia stabilitása és a gyülekezés” című tanulmánya jelent meg a *Rendészeti Szemlé*-ben.¹² Az első műhelybeszélgetésen elhangzott előadások és egyes hozzászólások szerkesztett változata SZABÓ MÁTÉ, HALÁSZ ZSOLT, LÁPOSSY ATTILA, HAJAS BARNABÁS, JUHÁSZ ZOLTÁN, MUDRÁNÉ LÁNG ERZSÉBET, TÖRÖK ZOLTÁN, POZSÁR-SZENTMIKLÓSY ZOLTÁN, KOLLÁTH GYÖRGY, és GAUDI-NAGY TAMÁS munkájaként Gyülekezési jog – problématerkép (konferenciaanyag) címmel a *Közjogi Szemle* című szakfolyóirat 2008. szeptemberi számában jelent meg.

LUX ÁGNES „A melegbüszkeség és a gyülekezési jog. Felvonulások, atrocitások Európa keleti és nyugati felén” című tanulmánya a *Fundamentum* 2008/3–4. számában olvasható, az *Acta Humaná*-ban pedig megjelenés alatt van „A fal két oldalán – A meleg felvonulások és a gyülekezési jog konfliktusainak tapasztalatai Európában” című írása.

Sajátos életre kelt egy, a különféle rendezvényeinken hozzáférhetővé tett, a

¹¹ Lásd 3.3.1. pont.

¹² SZABÓ MÁTÉ: A demokrácia stabilitása és a gyülekezés. *Rendészeti Szemle*, 2008. 6. szám, 3–25. o.

gyülekezési jog érvényesülésének vizsgálatára irányuló helyszíni ellenőrzéseink tapasztalatait összefoglaló kéziratunk,¹³ melyet a Rendőrség beillesztett oktatási tervébe, és az állomány számára hozzáférhetővé tette.

PAJCSICSNÉ CSÖRÉ ERIKA, JUHÁSZ ZOLTÁN és HAJAS BARNABÁS gyülekezési jog gyakorlásával kapcsolatos tanulmányai (a bejelentés megtételének módjáról, egyes kártérítési kérdésekről, valamint a Rendőrség gyülekezéssel összefüggő kommunikációs gyakorlatáról) a *Rendészeti Szemle* 2009/2. számában jelennek meg.

A SÁNDOR PÉTER és VASS LÁSZLÓ szerkesztette Magyarország politikai évkönyve 2008-ról című tanulmánykötetben¹⁴ jelenik meg két, SZABÓ MÁTÉ, HAJAS BARNABÁS, HALÁSZ ZSOLT és LÁPOSSY ATTILA, valamint JUHÁSZ ZOLTÁN által jegyzett, a gyülekezési projekt során megszerzett tapasztalatokat feltáró tanulmány.

A második műhelybeszélgetés – BENCZE JÓZSEF, MAJOROS RÓBERT, GÖMBÖS SÁNDOR, LÁPOSSY ATTILA, HAJAS BARNABÁS, valamint BIHARI MIHÁLY által jegyzett – előadásainak, illetve hozzászólásainak szerkesztett változata a *Közjogi Szemle* 2009/1. és 2009/2. számaiban ugyancsak megjelenés alatt áll.

A bírósággal, a Rendőrséggel, valamint egyetemi kutatóhelyekkel megkezdtük a gyülekezési jog érvényesülését segítő gyakorlati kézikönyv előkészítését, amely a Gytv. alkalmazása során felmerülő jogalkalmazási kérdéseket tudományos igényességgel, egyúttal pedig közérthetően – mintegy rendhagyó kommentárként – törekedne megválaszolni. A kötet megjelentetését a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Zrt. vállalta, szerkesztője HAJAS BARNABÁS.

3.3.2. Egyéb, a gyülekezési jogi projekthez kapcsolódó kommunikáció

A projekt céljainak eléréséhez a tudományos közéletben való megjelenés mellett, annál nagyobb súlyt fektettünk tapasztalataink és az ombudsmani vizsgálatok eredményeinek mind szélesebb körű megismertetésére. Ennek megfelelően tucatnyi sajtóközleményben, riportban és nyilatkozatban tártuk a biztos megállapításait a legszélesebb nyilvánosság elé.

Ki kell emelni továbbá, hogy az ombudsman két esetben kifejtette a gyülekezési jog aktuális problémáival kapcsolatos álláspontját nem szakmai lapokban is,¹⁵ valamint megjelent egy – ugyancsak az érdeklődő laikusoknak szóló – írásunk néhány rendhagyó gyülekezéssel kapcsolatban is.¹⁶

¹³ HAJAS BARNABÁS – HALÁSZ ZSOLT – LÁPOSSY ATTILA: Tüntetések Budapesten – A 2008. évi ombudsmani vizsgálatok tapasztalatairól (kézirat gyanánt) [kiadó, év és hely nélkül].

¹⁴ SÁNDOR PÉTER – VASS LÁSZLÓ (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2008-ról. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány (megjelenés alatt).

¹⁵ SZABÓ MÁTÉ: J és B és az erőszak (tüntetési kultúránk egy éve). *Népszabadság*, LXVI. évfolyam, 2008. 10. 21.

SZABÓ MÁTÉ: A szabad mozgás és a kollektív érdekérvényesítés. *Élet és Irodalom*, LIII. évfolyam, 1. szám, 2009. 01. 02.

¹⁶ H. B. – Zs. M.: Így (is) gyülekeztünk 2008-ban – Meglepő megmozdulások. *Zsarú Magazin*, 2009. január 21.

3.4. Társadalmi kapcsolataink (civil szervezetek, kutatóműhelyek)

A projekt során igyekeztünk széles tudományos és civil kapcsolatrendszer kialakítani. Ennek során a műhelybeszélgetéseink meghívottjai, valamint előadói voltak a Társaság a Szabadságjogokért (TASZ), a Magyar Helsinki Bizottság, valamint a Nemzeti Jogvédő Alapítvány képviselői. Ugyancsak szoros és hatékony együttműködést alakítottunk ki az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kara, valamint a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara Alkotmányjogi Tanszékeivel.

Vizsgálati tapasztalatainkat is hasznosítva a 2008/2009-es tanév első félévétől kezdve a PPKE JÁK Alkotmányjogi Tanszékén a gyülekezési jogi szabadon választható tárgy oktatása is megkezdődött.

3.5.A projekt megjelenése a tudományos esszépályázaton

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa 2008-ban is különös figyelmet fordított az emberi méltóság és az abból fakadó alapvető jogok érvényesülésére, és e körben különösen is a gyermeki jogokra, a gyülekezési jogra, valamint a hajléktalanok problémáira.

Az országgyűlési biztos munkája során nemcsak egyes konkrét esetek vizsgálatára koncentrált, hanem fontosnak tartotta, hogy az általa az alapvető jogok érvényesülésével kapcsolatban feltárt problémák, visszasságok minél szélesebb körben ismertté váljanak, és a társadalom minél szélesebb rétegei érezzenek felelősséget e problémák, visszasságok megoldása iránt.

Ennek érdekében a biztos a 2007–2008-as tanévben a magyarországi felsőfokú oktatásban, társadalomtudományi képzésben (osztatlan alapképzésben, MA- és PhD-képzésben) részt vevő elsősorban jogász-, szociológus-, szociális munkás szakos hallgatók számára tudományos pályázatot írt ki, amely során a pályázók dolgozatokban fejtették ki nézeteiket – egyebek mellett – a gyülekezési joggal kapcsolatban. (A díjazott pályaművek egy általunk szerkesztett tanulmánykötetben, 2009-ben jelennek meg.)

A beérkezett pályaművek jelentős arányban foglalkoztak a gyülekezési szabadság aktuális kérdéseivel. A pályázaton III. helyet és az IRM különdíját szerezte meg NÁNÁSI GÁBOR, az ELTE ÁJK hallgatója „Egy régi-új alapvető emberi jogunk: a gyülekezési jog” című munkájával, amelyben a szerző a történeti és a nemzetközi összehasonlító jogi módszer alkalmazásával a gyülekezési jog gyakorlásához kapcsolódó problémák alapos ismertetését nyújtja. Ennek során esetenként – mint pl. a maszkviselés kérdése – a lehetséges szabályozási megoldásokat is bemutatja. A szerző álláspontja szerint a gyülekezési jog szabad gyakorlása jelenleg biztosított a Magyar Köztársaság területén, szükségesnek tartja azonban néhány aspektusának pontosítását, jobb körülhatárolását. Ennek keretében a szerző szerint meg kell határozni a gyülekezési jog egyes formáit, valamilyen időbeli behatárolását, emellett azonban a megtiltási okok kiegészítését is felveti.

Az ORFK különdíját kapta KOVÁCS ISTVÁN, a Miskolci Egyetem Bölcsészettudományi Kar Szociológia Szakának hallgatója „Tüntetőjog – avagy a gyülekezési törvény buktatói az elmúlt két évtized tükrében” című tanulmányával. A szerző dolgozatában külön fejezetet szentel a gyülekezési joghoz kapcsolódó olyan „problémafürtöknek”, amelyeket a gyakorlat az elmúlt közel két évtizedben próbára tett. Rámutat a gyülekezési jog gyakorlásához kapcsolódó egyes szemléletbéli-fogalomhasználati kérdésekre (pl. „engedélyezés” fogalmának helytelen használata; a „rendezvény be-/megtiltása” hibás fordulat használata a „megtartás megtiltása” helyett stb.) Kiemelt figyelmet szentel a bejelentéshez kapcsolódó kérdéseknek, valamint az azokkal kapcsolatos alkotmánybíróági gyakorlat fejlődésének. Külön is tárgyalja a bejelentésre nyitva álló határidőhöz és a rendezvény időtartamához kapcsolódó kérdéseket. A rendezvények helyszínével kapcsolatban egyfelől rámutat a közterület-fogalom alkalmazásában megbúvó buktatókra (vö. műveleti terület), másfelől – a korábbi Kossuth térre vonatkozó törvényi tiltás miatt – e körben tárgyalja a bíróságok és népképviselői szervek működését súlyosan megzavaró rendezvények helyszínét. Külön fejezetet szentelt az ombudsmani szerep és a megoldási javaslatok bemutatásának. (A szerző utal ugyan az újabb ombudsmani gyakorlatra, ezt azonban leginkább a napi sajtó közlései alapján, a konkrét jelentések hivatkozása nélkül teszi meg.)

Ugyancsak az ORFK különdíját kapta SZABÓ IMOLA ANETT, a Pécsi Tudományegyetem ÁJK hallgatója „Elvi és gyakorlati nehézségek a gyülekezési jogról szóló törvényben” című tanulmányáért. A műben a szerző – éppen az ombudsman 2008. évi gyülekezési jogi projektjére is figyelemmel – arra törekszik, hogy az Obtv. 25. §-a szerint a biztos által megtehető jogszabályalkotási (módosítási) javaslatok során hasznosítható, de lege ferenda felvetéseket is megfogalmazzon. Ennek keretében kritikával is illeti a hatályos gyülekezési törvényt, annak pontosítását és módosítását sürgetve. Hangot ad annak, hogy a Gytv. sokszor pontatlanul határoz meg egyes fogalmakat, máskor pedig teljesen adós marad a definícióval. Rámutat a gyülekezésben való részvétel és a szervezés joga közötti kettősségre, valamint az ebben rejlő további problémákra is. Önálló fejezetben tárgyalja a gyülekezési jog korlátait, ennek során pedig annak általános (nem járhat mások jogának sérelmével), ideiglenes (bíróságok vagy népképviselői szerv működésének súlyos megzavarása, közlekedés más útvonalon nem biztosítható), speciális (békés jelleg, fegyveres testületek gyülekezési joga) korlátait. Tárgyalja a bejelentési kötelezettséghez kapcsolódó kérdéseket (pl. spontaneitás kérdése) és a rendezvény tartamára vonatkozó időkorlát kérdését is. A rendezvény megtartásával kapcsolatban külön-külön ismerteti a szervezőt a Gytv. alapján megillető jogokat és az őt terhelő kötelezettségeket éppúgy, mint a Rendőrség jogát és kötelezettségét a rendezvények biztosításával kapcsolatban. (Utóbbihoz kapcsolódva meg kell említeni, hogy a szerző – bár nem teljesen körüljárva a problémát – a Rendőrséget terhelő tájékoztatási kötelezettségre is kitér.)

4. Korábbi ombudsmani gyakorlat¹⁷

Az elmúlt 12 évben, 2008 tavaszáig viszonylag kevés, tág értelemben véve is mindössze hét alkalommal nyilvánultak meg az ombudsmanok a gyülekezési joggal kapcsolatban. E hét jelentés két kategóriába osztható:

Egyes jelentések kifejezetten a gyülekezési joggal kapcsolatos kérdéseket, ezen belül is a Gytv. rendelkezéseinek gyakorlati érvényesülését elemzik. E körbe tartozik TAKÁCS ALBERT két jelentése:

- a 2002. július 4-én az Erzsébet hídon történt demonstrációt követően hivatalból indított vizsgálat, valamint
- a 2006. szeptember–októberi demonstrációkkal és az ezekkel kapcsolatban tett rendőri intézkedésekkel összefüggésben hivatalból indított vizsgálat megállapításait tartalmazza.

SZABÓ MÁTÉ OBH 4583/2007 jelentése a Nemzetbiztonsági Hivatal által kiadott azon „Közlemény”-ével kapcsolatos, amelyben az NBH a jogellenes cselekményekben való passzív részvétel esetleges büntetőjogi következményeire is kiterjedően, felhívta a békés gyülekezési joggal élni kívánó állampolgárok, illetve a demonstrációkban érintett lakosság figyelmét a lehetséges veszélyekre.¹⁸

A fennmaradó négy jelentés panasz alapján indított vizsgálatok megállapításait foglalja magában. Ezek kevésbé átfogóak, inkább részkérdésekre, illetve a gyülekezési joggal is összefüggésbe hozható egyes kérdésekre irányulnak. A helyettes ombudsman, TAKÁCS ALBERT az OBH 5857/2003 számú ügyben a Lelkiismeret '88 Csoport által a miniszterelnök háza elé szervezett demonstráció betiltásával kapcsolatos kérdéseket, az OBH 3699/2003 számú ügyben az MSZP Cíviss Családi Juniális rendezvényével összefüggésben a közterület használatához való önkormányzati tulajdonosi hozzájárulás megtagadásával kapcsolatos problémákat, az OBH 1549/2007 számú ügyben pedig a Rendőrség gyülekezési ügyben hozott másodfokú végzése ellen előterjesztett kereset „elfektetésével” kapcsolatos mulasztást vizsgálta. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa OBH 3226/2004 számú jelentésében és a kapcsolódó kiegészítő jelentésekben a Gellérthegyten tartott motoros találkozók kapcsolatban tett megállapításokat. Az alábbiakban az első három ombudsmani jelentésben tett legfontosabb megállapításokat foglaljuk össze.

Az OBH 5205/2002 számon folytatott vizsgálat megindulásának előzménye az ún. „Erzsébet hídi csata”. TAKÁCS ALBERT helyettes ombudsman jelentésében

¹⁷ Lásd hasonlóan HALÁSZ ZSOLT: A gyülekezési jogot érintő ombudsmani esetjog. *Közjogi Szemle*, 2008. 3. szám, 17–19. o.

¹⁸ Bővebben lásd alább, a 6.3.4. pontban.

rámutatott, hogy az Alkotmányban deklarált és a Gytv.-ben részletesen szabályozott gyülekezési jog alapvető fontosságú szabadságjog, de mint bármelyik alapvető jog, nem korlátlan. Alapvető kérdés, hogy érvényesülését miként biztosítják az állam erre rendelt szervei, valamint hogy más alapjogok érvényesülésének biztosítása érdekében milyen korlátozásoknak vethető alá.

Álláspontja szerint visszásság közvetlen veszélyét idézi elő, ha a Rendőrség bármely okból nincs abban a helyzetben, hogy a gyülekezési jog érvényesülésének és biztosításának jogi tartalmát, feltételeit és korlátait megfelelően értelmezze, érvényesülését garantálja, a jogellenes helyzeteket pedig felismerje és megszüntesse. A gyülekezési joggal kapcsolatos rendőrségi hatáskör gyakorlásának is tartalmaznia kell mindazokat az elemeket, amelyek megfelelően garantálják a gyülekezési jog érvényesülésének feltételeit.

Noha az Alkotmány 61. §-a nem rendelkezik a gyülekezési jog korlátozhatóságáról, arra külön utalás nélkül is vonatkozik a 8. § (2) bekezdésének formai és tartalmi követelménye, miszerint az alapvető jogra vonatkozó szabályt törvénynek kell meghatározni, az abban foglalt korlátozások pedig nem vonatkozhatnak a jog lényeges tartalmára. A Gytv.-ben a gyülekezési jog korlátját nem csak a 8. § (1) bekezdése jelenti, amely szerint ha a rendezvény a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, illetőleg a közlekedés rendjének aránytalan sérelmével járna, a Rendőrség a rendezvény megtartását megtilthatja. Emellett a Gytv. 7. §-a felsorolja azokat a tartalmi elemeket, amelyeket az előzetes írásbeli bejelentésnek tartalmaznia kell, és ha ezek valamelyike hiányzik, akkor a rendezvény jogszerű megtartásának törvényi feltétele nem teljesül. Komoly problémát okoz ugyanakkor a rendezvény céljának értelmezése, mivel a hatóságok nem értékelhetik a rendezvény célját a kívánatosság vagy a „politikai helyesség” szemszögéből. A jelentés két esetet említ, amikor a rendezvény céljának közvetlen alkotmányos jelentősége lehet. Az egyik, ha a rendezvény közvetlen célja mások jogainak és szabadságának korlátozása, ekkor a gyülekezési jog gyakorlásának célja önmagában jogellenes. A másik, hogy miként ítélt meg egy olyan rendezvény, amelynek célja az Alkotmány szerint nyilvánvalóan és egyértelműen nem valósulhat meg. A jelentés (2002-ben!) mintegy próféciaként veti fel, hogy a rendezvény bejelentett célja az lenne, hogy a köztársasági elnök oszlassa fel a parlamentet a demonstrálók politikai elégedetlensége miatt.

Ezt követően rámutat arra a problémakörre, hogy nem lehet a gyülekezés akadály, ha egy-egy ember úgy érzi: a rendezvény sérti az ő emberi méltóságát. Ha azonban a rendezvény kommunikatív tartalma közvetlenül és okszerűen sokak emberi méltóságát sérti, akkor annak ellenére felvetődhet a megtiltás szükségessége, ha a Gytv. tilalmi katalógusa ezt nem nevesíti.

Az általános helyettes végül hangsúlyozta azt is, hogy a hatóság számára biztosított tág mérlegelési lehetőségben nem látja azokat a jogbiztonság szempontjából lényeges normatív elemeket, amelyek a gyülekezési jog gyakorlóit és a gyülekezési joggal érintett más személyek jogainak és szabadságának együt-

tes és arányosított érvényesüléséhez szükségesek. Visszásság veszélyét okozza, hogy a bejelentendő rendezvény szervezői és résztvevői nem ismerik a joguk esetleges korlátozására vonatkozó hatósági szempontrendszert.

A 2006. őszi közterületi rendezvényekkel és a velük kapcsolatban tett rendőri intézkedésekkel kapcsolatban TAKÁCS ALBERT újjólag átfogóan vizsgálta a gyülekezési jog érvényesülését (OBH 4435/2007).

A biztos kiemelte, hogy a gyülekezési jog gyakorlása nem közvetlenül az Alkotmány, hanem a Gytv. alapján történik. Felidézte azt az általános nézetet, amely a gyülekezési jogot a politikai kommunikációs jogok között helyezi el. Rámutatott, hogy a magyar jogértelmezés a kommunikációs elem hangsúlyozásán nem jutott túl, ami több lényeges kérdés feltevését akadályozza. Ilyen például, hogy a demonstráció kommunikációs üzenete sértheti-e mások jogait és szabadságát, vagy az a megközelítés, amely a gyülekezéshez való jogot a közvetlen demokráciával összefüggésben értelmezi. Eszerint a gyülekezési jog gyakorlása a közvetlen demokrácia korlátozott megjelenési formája, korlátozott annyiban, hogy a gyülekezés során jogilag kötelező döntés nem születhet. A demonstráció nem terjedhet odáig, hogy a képviseleti hatalomgyakorlásnak alternatívája legyen. Ebből az is következik, hogy a gyülekezési jog keretében ellenállási jog sem gyakorolható.

A bejelentési kötelezettséggel kapcsolatban utalt az Alkotmánybíróság gyakorlatára, amely a bejelentendő információk tekintetében nem állapította meg a szabad gyülekezés indokolatlan korlátozását. Ennek alapja, hogy a Rendőrségnek tudnia kell, hogy milyen az a rendezvény, amelynek biztonságáról gondoskodnia kell. Végül is ez a „hozzáadott biztonság” a gyülekezési jog szabadságának egyik garanciája. Másfelől azonban az előzetes bejelentés akadályozza a spontán rendezvények megtartását, amelyeken a résztvevők valamely hirtelen esemény hatása alatt azonnal szeretnének a véleménynyilvánítás ezen eszközével élni.

A gyülekezés jellegével kapcsolatban rámutatott arra is, hogy ahhoz, hogy a gyülekezés egésze törvényes legyen, a bejelentés mellett az is szükséges, hogy az összejevetel békésnek minősüljön. A békés demonstráció nem feltétlenül érzellem- vagy indulatmentes. Az érzelemnyilvánításnak azonban a verbalitás szintjén kell maradni, és nem valósíthat meg bűncselekmény elkövetésére felhívást.

Az általános helyettes a gyülekezési jog gyakorlásával összefüggésben tehető rendőri intézkedésekkel kapcsolatban rámutatott, hogy a Rendőrség alapvető feladata a törvényes rendezvények megtartásának biztosítása, ezen belül a rendezvény rendjének fenntartásában is közreműködik. A Gytv. a rendőri intézkedések közül a feloszlatastról szól részletesen, amelynek során a használható kényszerítő eszközök alkalmazásának fő szabálya, hogy a kényszer mértékének igazodnia kell az érintett intézkedés során tanúsított magatartásához. A tömegoszlatastról használható kényszerítő eszközök közül a TAKÁCS ALBERT aggályosnak látta a gumilövedék alkalmazását, amely a legkevésbé kontroll alatt tartható kényszerítő eszköz.

5. A gyülekezési joggal kapcsolatos külföldi bírósági és ombudsmani gyakorlat

5.1. Bevezető

Az Emberi Jogok Európai Bíróságához (a továbbiakban: Bíróság, illetve EJEB) közvetlenül fordulhat bármely szerződő állam (állami kérelem) vagy olyan magánszemély, aki azt állítja, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményében (a továbbiakban: EJEE) deklarált jogai megsértésének áldozata (egyéni kérelem), arra hivatkozva, hogy az EJEE által biztosított jogok egyikét valamelyik szerződő állam megsértette. A Bírósághoz fordulhat bármely természetes személy, nem kormányzati szervezet vagy személyek csoportja, aki vagy amely azt állítja, hogy az EJEE vagy az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyvekben biztosított jogok valamely Magas Szerződő Fél részéről történt megsértésének áldozata.

Az ügyet csak akkor lehet a Bíróság elé terjeszteni, ha az összes hazai jogorvoslati lehetőséget kimerítették, attól az időponttól számított hat hónapon belül, amikor a hazai végleges határozatot meghozták. A Bíróság az egyéni kérelmet elfogadhatatlannak nyilvánítja, amennyiben az névtelen, lényegileg azonos egy olyan ügygel, amelyet a Bíróság már megvizsgált, amelyet már más nemzetközi vizsgálat vagy elintézési eljárás alá bocsátottak, vagy amennyiben úgy találja, hogy az EJEE és az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyvek rendelkezésével összeegyeztethetetlen, nyilvánvalóan alaptalan vagy a kérelmezési joggal való visszaélésnek minősül.

A Bíróság szabályzata értelmében a kérelmező költségmentességben részesülhet, ha az a Kamara előtti eljárás megfelelő lefolytatásához szükséges, és a kérelmező anyagi helyzeténél fogva nem képes az őt terhelő költségek teljes vagy részleges viselésére.

Hazánkban az 1993. évi XXXI. törvény hirdette ki az Emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezményt és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyvet (továbbiakban: EJEE).

Az EJEE 11. cikke tartalmazza a gyülekezés és egyesülés szabadságát, mely szerint:

- 1. Mindenkinnek 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 vagy 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.*

Az EJEE 10. cikke a véleménynyilvánítás szabadságával összefüggésben kimondja:

1. *Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és közlésének szabadságát országhatárokon tekintet nélkül és anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhasson. [...]*
2. *E kötelezettségekkel és felelősséggel együtt járó szabadságok gyakorlása a törvényben meghatározott, olyan alakszerűségeknek, feltételeknek, korlátozásoknak vagy szankcióknak vethető alá, amelyek szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban a [...] zavargás vagy bűnözés megelőzése, [...] vagy [...] mások [...] jogai védelme [...] céljából.*

1979-ben az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése deklarációt adott ki a Rendőrséggel kapcsolatban.¹⁹

5.2. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának és Bizottságának gyülekezési jogot érintő legfontosabb döntései

5.2.1. Rassemblement Jurassien/Unité Jurassienne v. Svájc

(Application no. 8191/78, Commission decision of 10 October 1979)

A Bizottság a Rassemblement Jurassien/Unité Jurassienne v. Svájc-ügy kapcsán kimondta, hogy a békés gyülekezéshez való jog alapvető jog a demokratikus társadalomban, és a véleménynyilvánítás szabadságához hasonlóan a demokratikus társadalom alapját képezi. A békés gyülekezéshez való jog magában foglalja mind a magánterületen, mind a közterületen való gyülekezés jogát. Ami az utóbbi esetet illeti, önmagában az, hogy bejelentési vagy engedélyezési eljárás szükséges a közterület ilyen jellegű „használatához”, nem sérti az alapjog lényegét, de a békés célú gyülekezéshez való jog gyakorlása nyilvánvalóan nem függhet a hatóságok szabad mérlegelésétől. Az engedélyezési eljárásnak meg kell felelnie a 11. cikk által támasztott követelményeknek, és nem akadályozhatja a békés célú gyülekezéshez való jog gyakorlását; a gyülekezési jog ilyen jellegű, jelentős korlátozásának indokoltságát az EJEE 11. cikkének 2. bekezdésében foglaltakkal alá kell támasztani.

5.2.2. Christians against Racism and Fascism v. Egyesült Királyság

(Application no. 8440/78, Commission decision of 16 July 1980)

A Christians against Racism and Fascism v. Egyesült Királyság-eset kapcsán a Bizottság kiemelte, hogy a gyülekezéshez való jog nemcsak a helyváltoztatás nélküli, statikus gyűlések tartásának jogát jelenti, hanem a helyváltoztatással járó felvonulások tartásához való jogot is. Emellett nyilván nemcsak a gyűlésen részt vevők gyakorolják ezen alapvető szabadságukat, hanem ezt teszik a gyűlés szervezői is, beleértve a jogi személyeket is. A békés célú gyűlés szervezésének joga mindenki számára biztosított.

¹⁹ Parliamentary Assembly Resolution 690 (1979) [1] on the Declaration on the Police.

Önmagában az „erőszakos ellendemonstráció” lehetősége vagy azon eshetőség, hogy olyan szélsőségesek csatlakoznak a demonstrációhoz, akiknek céljai nem békések, vagy hogy a csoport szélsőséges tagjai erőszakos szándékkal léphetnek fel, nem lehet oka a békés célú gyülekezéshez való jog korlátozásának a Bizottság álláspontja szerint. E jogot még akkor is védelem illeti, gyakorlását tehát még abban az esetben is biztosítani kell, ha valóban fennáll annak a veszélye, hogy a felvonulás a szervezőkön kívül álló okok miatt zavargásba torkollik.

5.2.3. Plattform „Ärzte für das Leben” v. Ausztria (Application no. 10126/82, Judgment of 21 June 1988)

A kérelmező Plattform „Ärzte für das Leben” azért fordult a Bizottsághoz, mert véleménye szerint az osztrák hatóságok nem vették figyelembe a békés célú gyülekezéshez való jog valódi jelentését azzal, hogy nem biztosították számukra demonstrációjuk zavartalanságát; az osztrák állam ezzel szemben úgy vélte, hogy az EJEE 11. cikke nem keletkeztet pozitív kötelezettséget rá nézve, a demonstráció zavartalanságának biztosítása nem feladata.

Mind a Bizottság, mind a Bíróság megállapította, hogy a békés célú gyülekezéshez való jog nem szűkíthető le pusztán az állam negatív kötelességére (tudniillik arra, hogy ne akadályozza e jog gyakorlását); az államnak kötelezettsége biztosítani a békés célú gyülekezés jogának gyakorlására a lehetőséget, és e pozitív kötelezettsége kiterjed a demonstrációt megzavaró ellentüntetőkkel szembeni fellépésre is. Vagyis abban az esetben, ha az ellentüntetők szándéka a másik demonstráló csoport tüntetésének megzavarására irányul, a hatóságoknak kötelessége azok védelme, akik valóban békésen élnek gyülekezési jogukkal. Ugyanakkor az EJEE csak a hatóságok által diszkrecionális jogkörükben megfelelőnek ítélt, a békés célú gyülekezéshez való jog biztosításához szükséges intézkedések megtételére való kötelezettséget írja elő, nem az ezen intézkedésekkel elérendő eredményt.

5.2.4. G. v. Német Szövetségi Köztársaság (Application no. 13079/87, Commission decision of 6 March 1989)

A G. v. Német Szövetségi Köztársaság-ügyben a Bizottság újfent megállapította, hogy a békés célú gyülekezéshez való jog mindenkit megillet, a békés célú gyűlés résztvevőit és annak szervezőit egyaránt. A békés célú gyülekezés fogalmába azonban nem tartoznak bele azok a demonstrációk, amelyeknek résztvevői vagy szervezői erőszakos célokat tűznek ki, és amelyek így zavargáshoz vezetnek.

A szóban forgó esetben a demonstrálók nem voltak hajlandóak elhagyni az Amerikai Egyesült Államok hadseregének stuttgarti barakkjaihoz vezető utat, de eközben nem tanúsítottak agresszív magatartást. A békés célú gyülekezéshez való jogot nem lehet megszorítóan értelmezni, és e kitétel szellemében a Bizottság a kérelmező, illetve a demonstrálók magatartását „békés célú”-nak

minősítette. Ezért vált szükségessé annak vizsgálata, hogy a kérelmező gyülekezési jogának korlátozása törvényben meghatározott-e, és ha igen, a gyülekezési jog illetően korlátozása szükséges-e a demokratikus társadalomban az EJEE 11. cikkének 2. bekezdésében megfogalmazott okok valamelyike miatt. A Bizottság megállapította, hogy a kérelmezőt nem önmagában a demonstrációban való részvétele miatt büntették meg, hanem a gyülekezési jogának gyakorlása közben tanúsított magatartása, azaz a közút lezárása miatt, amellyel nagyobb fennakadást okozott, mint ami a békés célú gyülekezéshez való jogának gyakorlásából alapvetően fakad.

5.2.5. Ezelin v. Franciaország

(Application no. 11800/85, Judgment of 26 April 1991)

A kérelmező, Roland Ezelin ügyvéd, szakszervezeti tisztségviselő békés célú demonstráción vett részt. A francia bíróság azért alkalmazott szankciót vele szemben, mert a tüntetők által elkövetett erőszakos cselekmények bekövetkezésakor nem hagyta el a felvonulást a tüntetéstől való elhatárolódás céljából, amit a hatóságok a kérelmező hivatása miatt a cselekmények helyesléseként, illetve aktív támogatásként értékelték; valamint azért került sor a szankció alkalmazására, mert a kérelmező a nyomozás során nem egyezett bele a vallomástételbe. A Bíróság megállapította, hogy a békés célú gyülekezéshez való jogát gyakorló magánszemély a tüntetésen részt vevő más személyek által elkövetett erőszak vagy más büntetendő cselekmények eredményeképpen sem szűnik meg élvezni a békés célú gyülekezéshez való jogot, amennyiben szándékai vagy magatartása békés marad.

A Bíróság álláspontja szerint nemcsak a tüntetés előtt vagy alatt foganatosított intézkedések jelenthetik a békés célú gyülekezéshez való jog korlátozását, hanem a tüntetés után hozott és végrehajtott intézkedések is, a kérelmezőre kiszabott fegyelmi büntetés pedig ez utóbbi kategóriába tartozott.

A kiszabott büntetés enyhe volt ugyan, de a Bíróság álláspontja szerint a békés célú, nem tiltott tüntetésen való részvétel szabadsága olyan jelentőségű, hogy semmiféle korlátozást sem szenvedhet. A francia állam álláspontja szerint Roland Ezelin hivatása, a szakszervezetben betöltött tisztsége miatt a fegyelmi büntetés kiszabása nyomós közérdek volt. A Bíróság ezzel szemben úgy vélte, hogy a kérelmező magatartásának lehetséges hatására alapozva nem lehet nyomós közérdekről beszélni, és a büntetés kiszabása sem állt arányban az elérendő céllal, a zavargás megakadályozásával, nem volt szükséges a demokratikus társadalomban.

Az állam feladata egyrészt a jog zavartalan gyakorlásához szükséges feltételek megteremtése, másrészt az államnak biztosítania kell a tüntetést követően, hogy az abban közreműködő személyt részvétele miatt semmilyen hátrányos következmény ne érje, vagyis „félelem nélkül cselekedhessen”. Elkerülendő tehát, hogy a büntetéstől való félelmükben az állampolgárok ne gyakorolhassák a békés célú gyülekezéshez való jogukat. A Bíróság kiemelte azt is, hogy a vé-

leménynyilvánítás szabadságának biztosítása a békés célú gyülekezéshez való jog védelmének egyik célja.

5.2.6. Stankov és United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgária

(Applications nos. 29221/95 and 29225/95, Judgment of 2 October 2001)

Az a tény, hogy a demonstrálni kívánók kitűzött céljai megvalósulásuk esetén alapvető alkotmányos változásokat kívánnának meg, önmagában nem alapozza meg a békés célú gyülekezéshez való joguk korlátozását - fejtette ki a Bíróság a Stankov és United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgária-ügyben. A 11. cikk 2. bekezdésében megfogalmazott kivételeket megszorítóan kell értelmezni, ennek fényében jutott a Bíróság arra az álláspontra, hogy az alkotmányos vagy államterületi változtatások, így például adott terület elszakadásának, illetve autonómiájának követelése demonstrációk, beszédek útján nem eredményezi automatikusan az ország területi integritásának veszélyeztetettségét vagy nemzetbiztonsági kockázatot.

A gyülekezéshez és a véleménynyilvánítás szabadságához való jog a demokratikus társadalom legfőbb értékei közé tartoznak, a demokrácia lényege a felmerülő problémák nyilvános vita útján való megoldása. A fennálló rendszert kritizáló, esetleg sokak számára elfogadhatatlan, de a demokratikus alapelveket el nem utasító politikai vélemények megjelenítésére is megfelelő lehetőséget kell biztosítani, egyebek mellett a békés célú gyülekezéshez való jog gyakorlásának biztosítása útján, amennyiben e vélemény artikulálása nem jelent erőszakos cselekményekre való felbujtást.

A fentiek alapján a konkrét esetben a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a szeparatista kijelentések elhangzásának lehetősége a kérelmező által szervezett demonstráción nem szolgálhat alapul a gyülekezési jog korlátozására.

5.2.7. Cisse v. Franciaország

(Application no. 51346/99, Judgment of 9 April 2002, final 9 July 2002)

A Cisse-ügyben érvényes tartózkodási engedéllyel nem rendelkező bevándorlók egy csoportja úgy igyekezett felhívni a figyelmet helyzetük jogi rendezettségére, hogy beköltöztek egy templomba. Sem a templom papja, sem az egyházközségi tanács nem tiltakozott jelenlétük ellen, a vallási szertartások a korábbiaknak megfelelően, minden probléma nélkül zajlottak, azonban a hatóságok elrendelték a templom kiürítését.

A kiürítés törvényes célja, illetve – a két hónap után a templomban kialakult állapot miatti – szükségessége alapján a Bíróság végül úgy döntött, hogy az EJEE 11. cikke nem szenvedett sérelmet, azt azonban kiemelte, hogy a törvényi rendelkezések elleni békés tiltakozás nem lehet indoka a gyülekezési jog korlátozásának, illetve önmagában a demonstráció bejelentésének elmulasztása nem jelenti azt, hogy a tüntetők békés célú gyülekezéshez való jogát sérelem érheti.

5.2.8. Oya Ataman v. Törökország

(Application no. 74552/01, Judgment of 5 December 2006)

Az Oya Ataman-ügyben a kérelmező olyan tüntetésen vett részt, melynek szervezői nem tettek eleget bejelentési kötelezettségüknek, így megsértették a nemzeti jogszabályokat; ezenkívül a hatóságok felszólítására – más tüntetőkkel egyetemben – nem hagyta el a tüntetés helyszínét.

A spontán tüntetés kapcsán a Bíróság megállapította, hogy a bejelentés elmulasztásának ténye nem igazolja a békés célú gyülekezéshez való jog megsértését. Rámutatott azonban arra is, hogy a bejelentési kötelezettség a tüntetők biztonságát is garantálni hivatott, lehetővé teszi, hogy a hatóságok preventív intézkedéseket tegyenek. A szóban forgó esetben a demonstrálók nem tanúsítottak erőszakos magatartást, és a hatóságoknak – a Bíróság álláspontja szerint – kötelességük bizonyos toleranciát tanúsítani a gyülekezési jogukat békésen gyakorlókkal szemben.

A fentiek alapján a hatóságok fellépését a békés demonstrálókkal szemben a Bíróság aránytalannak minősítette, és úgy ítélte meg, hogy azok nem voltak szükségesek a 11. cikk 2. bekezdésében felsorolt indokok egyike alapján sem.

A Bíróság ezen eset kapcsán kiemelte továbbá, hogy az államoknak nemcsak kötelességük a békés célú tüntetések védelme, de tartózkodniuk kell a gyülekezéshez való jog indirekt korlátozásától is.

5.2.9. Bukta és társai v. Magyarország

(Application no. 25691/04, Judgment of 17 July 2007)

A Bukta-ügy kérelmezői békés demonstráció feloszlátása miatt fordultak a Bírósághoz. A feloszlátás a magyar gyülekezési törvény szerint jogszerű volt, mivel a tüntetést előzetesen nem jelentették be.

2002. december 1-jén a román miniszterelnök hivatalos látogatást tett Budapesten, s Románia nemzeti ünnepe alkalmából fogadást adott. E román nemzeti ünnep az 1918-as gyulafehérvári országgyűlésről emlékezik meg, amely kimondta az addig Magyarországhoz tartozó Erdély Románia általi annektálását. A magyar miniszterelnök úgy döntött, hogy megjelenik a fogadáson, s szándékáról az eseményt megelőző napon tájékoztatta a nyilvánosságot. A kérelmezők úgy vélték, hogy a gyulafehérvári országgyűlés magyar történelem szempontjából negatív jelentőségére tekintettel a magyar miniszterelnöknek nem kellene megjelenie a fogadáson. A kérelmezők úgy döntöttek, hogy demonstrációt szerveznek a fogadás helyszínére, a budapesti Kempinski Hotel elé. Szándékukról nem tájékoztatták a Rendőrséget. 2002. december 1-jén mintegy 150 személy – köztük a kérelmezők – gyűlt össze a hotel előtt. A Rendőrség is megjelent a helyszínen. Egy éles hanghatást követően a Rendőrség a demonstráció feloszlátása mellett döntött, mivel a hanghatást a fogadás biztonságát veszélyeztető kockázatként értékelte. A Rendőrség a hotel közelében lévő parkba szorította vissza a demonstrálókat, ahol a tüntetés egy idő után feloszlott. 2002. december 16-án a kérelmezők pert indítottak a Pesti Központi Kerületi

Bíróságon a rendőrségi intézkedés jogellenességének megállapítását kérve. A kérelmezők előterjesztették, hogy a demonstráció teljes mértékben békés volt, s egyedüli célja véleményük kifejezésre juttatása volt. Előadták továbbá, hogy nyilvánvalóan lehetetlen volt a rendezvényt három nappal korábban bejelenteni a Rendőrségnek – amint azt a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: Gytv.) megkívánja –, mivel a miniszterelnök csak a fogadást megelőző napon jelentette be részvételi szándékát. 2003. február 6-án a kerületi bíróság elutasította a kérelmezők keresetét. Az esemény körülményei kapcsán a bíróság rámutatott arra, hogy a tüntetés feloszlására azt követően került sor, hogy kisebb robbanás hangját lehetett hallani. A kerületi bíróság azt is megjegyezte, hogy a rendőrségi bejelentésre előírt háromnapos határidő nem tartható tiszteletben abban az esetben, ha a demonstrációra okot adó eseményre a demonstrációt megelőző három napon belül kerül sor. A bíróság megjegyezte, hogy a Gyülekezési törvény hibáit a joggyakorlat nem orvosolhatja. Ezért a tüntetések rendőrségi bejelentésére vonatkozó kötelezettséget mindenfajta tüntetésre alkalmazni kell, beleértve a spontán tüntetéseket is. A bíróság azt is megjegyezte, hogy szükséges lehet az ilyen gyülekezések pontosabb és kidolgozottabb szabályozása, de ez nem a bíróságok, hanem a törvényhozás feladata. Megállapította továbbá, hogy a közterületen tartandó rendezvény előzetes bejelentésének kötelezettsége a közérdek és mások jogainak védelmét szolgálja, nevezetesen a közlekedés rendjének fenntartását, és a szabad mozgáshoz fűződő jog biztosítását. A bíróság észrevételezte, hogy a tüntetés szervezői kísérletet sem tettek a rendezvény bejelentésére.

A kérelmezők fellebbeztek az ítélet ellen. 2003. október 16-án a Fővárosi Bíróság helyben hagyta az elsőfokú határozatot. Összegezve: a Fővárosi Bíróság megállapította, hogy a kérelmezőkre rótt korlátozások szükségesek és arányosak voltak.

A kérelmezők felülvizsgálati kérelmet terjesztettek a Legfelsőbb Bíróság elé. 2004. február 24-én a Legfelsőbb Bíróság érdemi vizsgálat nélkül elutasította a kérelmet, mivel az *ratione materiae* összeegyeztethetetlen volt a polgári perrendtartás releváns rendelkezéseivel.

A Bíróság szerint a tüntetés feloszlása beavatkozást jelentett a kérelmezők számára a 11. cikk alapján biztosított jogok gyakorlásába. Ezért azt kellett eldönteni, hogy a panaszolt szankció „törvényben meghatározott” volt-e, a 2. bekezdésben felsorolt törvényes cél vagy célok érdekében került-e alkalmazásra, s „a demokratikus társadalomban szükséges volt-e” e célok elérése érdekében.

5.2.9.1. „Törvényben meghatározott”

A felek nem vitatták, hogy a kérelmezők békés célú gyülekezéshez fűződő szabadságának korlátozására a Gyülekezési törvény 14. §-a alapján került sor, amelynek megfogalmazása világos. Ilyen módon az előreláthatóság követelményét tiszteletben tartották. A Bíróság nem látott okot arra, hogy a felektől eltérően vélekedjék.

5.2.9.2. „Törvényes cél”

A Kormány előterjesztette, hogy a békés célú gyülekezési jog közterületen történő gyakorlásának korlátozása mások jogainak védelmét szolgálja, például a szabad mozgáshoz való jogot, valamint a közlekedés rendjének biztosítását, továbbá, hogy a békés célú gyülekezés szabadsága nem korlátozható az állam be nem avatkozásának pusztá kötelezettségére. Bizonyos esetekben pozitív intézkedések megtétele szükséges a gyülekezés békés jellegének biztosítása érdekében. Ezért a Rendőrségnek szüksége van a háromnapos időtartamra ahhoz, hogy a többi szervvel lefolytathassa a szükséges egyeztetéseket, végrehajtsa a rendőri erők átcsoportosítását, biztosítsa a tűzoltóság rendelkezésre állását, a személyautók eltávolítását stb. A Kormány arra is felhívta a figyelmet, hogy amennyiben ugyanazon területre több szervezet jelent be egyidejű demonstrációt, további egyeztetések is szükségessé válhatnak. E megfontolások fényében a Bíróság meggyőződött arról, hogy a panaszolt intézkedés a zavargás megakadályozásának és mások jogai védelmének törvényes célját szolgálta.

5.2.9.3. „A demokratikus társadalomban szükségessé”

A kérelmezők előterjesztették, hogy spontán demonstrációjuk békés volt, s feloszlásának egyetlen oka az volt, hogy a Gyülekezési törvény 14. §-ában foglalt előzetes bejelentési kötelezettségnek nem tettek eleget. Az intézkedés nem igazolható azzal, hogy kisebb robbanás hangja hallatszott; ellenkező felfogás esetén a Rendőrség jogosult lenne arra, hogy ilyen alapon, minden további indoklás nélkül, bármilyen gyülekezést feloszlathasson. A Kormány előterjesztette, hogy a Rendőrség nem az előzetes bejelentés elmulasztása miatt oszlatta fel a demonstrációt, hanem a robbanás miatt, amelyet a Kempinski Hotelben megjelent állami vezetők szempontjából biztonsági kockázatként értékelt. A Bíróság észrevételezte: a 11. cikk 2. bekezdése feljogosítja az államokat arra, hogy „törvény korlátozza” a gyülekezés szabadságához való jog gyakorlását. A Bíróság megállapította, hogy az események törvényességével foglalkozó hazai bírósági határozatokban a demonstráció feloszlásának jogalapja kizárólag az előzetes bejelentés hiánya volt. A bíróságok a rendőri intézkedés jogszerűségét megállapító határozataikat kizárólag erre az érvre alapozták, s nem vizsgálták az ügy egyéb aspektusait, különösen azt, hogy az esemény békés jellegű volt-e.

A Bíróság emlékeztetett arra, hogy a közterületeken tartott nyilvános rendezvények előzetes engedélyezési eljárás alá vonása rendszerint nem korlátozza a gyülekezési jog lényegét (lásd *Rassemblement Jurassien Unité v. Svájc-ügyet*)²⁰. A jelen ügy körülményei között azonban amiatt, hogy a nyilvánosság nem rendelkezett a megkívánt időben előzetes információval a miniszterelnök azon szándékáról, hogy megjelenik a szóban forgó fogadáson, a kérelmezőknek csak két választása maradt: vagy nem élnek a békés célú gyülekezéshez fűződő jogukkal, vagy a hatósági előírásokat megsértve gyakorolják e jogukat.

²⁰ Az ügy lényegét összefoglalva lásd az 5.2.1. pontban.

A Bíróság megállapította, hogy speciális körülmények fennállása esetén, amikor a politikai eseményre való, demonstráció formájában történő azonnali reagálás igazolható, a békés tüntetés feloszlata kizárólag a szükséges előzetes bejelentés elmulasztása miatt – ha a résztvevők egyébként jogszerűtlen magatartást nem tanúsítanak – aránytalanul korlátozza a békés gyülekezéshez való jogot.

Ezzel kapcsolatban a Bíróság megjegyezte: nincs bizonyíték arra vonatkozóan, hogy a kérelmezők demonstrációja nagyobb veszélyt jelentett a közrendre annál, mint amit bármely közterületen tartott rendezvény elkerülhetetlenül okoz. A Bíróság emlékeztetett arra, hogy „amennyiben a demonstrálók nem hajtanak végre erőszakos cselekményeket, fontos, hogy a hatóságok bizonyos fokú türelmet tanúsítsanak a békés célú gyülekezésekkel szemben annak érdekében, hogy az EJEE 11. cikke alapján biztosított gyülekezési szabadságot ne fosszák meg lényegi tartalmától”. Tekintettel a fenti megfontolásokra, a Bíróság megállapította, hogy a kérelmezők békés gyülekezésének feloszlata nem tekinthető szükségesnek egy demokratikus társadalomban az elérni kívánt célok érdekében, ezért az EJEE 11. cikkét megsértették.

5.2.10. Simsek és társai v. Törökország

(Application nos. 35072/97 and 37194/97, Judgement of 26 July 2005)

A Simsek-ügy keretében az Isztambul mellett 1995-ben kitört incidensekben elhunytak hozzátartozói fordultak a Bírósághoz. A hozzátartozók beadványukban azt állították, hogy az incidensek során – amelyben 17-en haltak meg – a rendőrség szándékosan okozta az elhunytak halálát. Az erőszak, amellyel a rendőrség fellépett, túllépte a feltétlenül szükséges mértéket és aránytalan volt. A beadványt tevők azt is állították, hogy a későbbi vizsgálatok eredményeképp elítélt két rendőr csak kilenc ember haláláért felelős, így további vizsgálat lefolytatását tartották szükségesnek. Azt is sérelmezték, hogy a hatóságok nem biztosították számukra a meghallgatáshoz való jogukat.

A Bíróság elsősorban azt mérlegelte döntése meghozatala során, hogy az adott esetben az állam biztosította-e az elhunytak élethez való jogának védelmét és megfelelő vizsgálatot folytatott-e az incidens felderítése érdekében.

Az EJEE 2. cikke alapján a rendőrség fegyverhasználata csak meghatározott körülmények esetén minősül jogszerűnek. Összhangban kell állnia az elérni kívánt céllal és az annak elérése érdekében alkalmazott eszközökkel. Az egyes rendőrségi intézkedéseket a nemzeti jognak pontosan meg kell határoznia. Az erőszakkal való önkényes visszaélés elkerülése érdekében megfelelő és hatékony biztosítékokat tartalmazó rendszer keretén belül kell a nemzeti jognak az egyes rendőri intézkedéseket szabályoznia. A bíróságnak nemcsak az akciókban részt vevő, az intézkedést végrehajtó rendőrök tevékenységét, hanem az egyéb körülményeket – így a tervezés és az ellenőrzés folyamatát – is vizsgálata tárgyává kell tennie. Az utóbbiak tekintetében a „végrehajtó” rendőrök körül nem keletkezhet „vákuum”, kell lennie jogi, illetve adminisztratív jellegű ke-

retszabályozásnak, amely meghatározza azokat a korlátozott körülményeket, amelyek között a rendőrök erőszakot, illetve fegyvert alkalmazhatnak.

A bíróságnak ezért jelen esetben nemcsak azt kellett volna mérlegelnie, hogy jogszerű volt-e a fegyverhasználat, hanem azt is, hogy az akciót olyan módon irányították-e, illetve szervezték-e meg, hogy ezzel a tüntetők életét a lehető legkisebb mértékben veszélyeztessék.

Fontos tény, hogy a tüntetés nem volt békésnek minősíthető. A tüntetők köveket és petárdákat dobáltak a rendőrségi barikádokra, és károkat okoztak a közeli épületekben is. Amikor a rendőrség az ellenállással és az erőszakos cselekményekkel szembesült, erősítést kért.

A Bíróság hangsúlyozta, hogy azokban az esetekben, ahol a rendőri akció célja a lázadás, zendülés elfojtása, az erőszak alkalmazásának az EJEE 2. cikk (2) c) pontjának kell megfelelnie. Jelen esetben a rendőrök minden előzmény nélkül rögtön a tömegbe lőttek, anélkül, hogy egyéb más, az emberi életre kevésbé veszélyes eszközöket – így könnygázt, gumilövedéket – is bevetettek volna előtte.

A török kormány arra hivatkozott, hogy a rendőrök nagy pszichológiai, lelki nyomás, stressz alatt léptek akcióba. A Bíróság azt is kiemelte, hogy a rendőrségnek kulcsfontosságú szerepe van az élethez való jog védelmében. Emiatt fontos az, hogy képesek legyenek minden körülményt, paramétert megfelelően értékelni és ennek megfelelően, körültekintően megszervezni a műveleteket. A kormánynak lépéseket kell tennie annak érdekében, hogy olyan hatékony képzést szervezzen a rendőri erők számára, amelynek célja az, hogy képesek legyenek a nemzetközi emberi jogok védelmét biztosító standardeknek megfelelően akcióba lépni. A rendőröknek pontos parancsot, instrukciót kell kapniuk arról, hogy mely körülmények esetén vethetik be a fegyvert.

A török rendőrségi akció nem felelt meg az előbbi követelményeknek, így megsértette az EJEE egyes cikkeit, így különösen az élethez való jogra vonatkozó 2. cikket.

5.2.11. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának a gyülekezési joggal kapcsolatos, a Magyar Köztársaságot érintő gyakorlatáról

5.2.11.1. Molnár Éva v. Magyarország

(Application no. 10346/05; Judgment of 7 October 2008)

Az EJEB 2008. október 7-i ítéletében megállapította, hogy a magyar Rendőrség megfelelően járt el 2002. július 4-én, amikor föloszlatta az Erzsébet hídi, majd pedig a Kossuth téri, a 2002. évi országgyűlési választásokat követő, a szavazatok újraszámlálását követelő, kormányellenes tüntetést. 2002. július 4-én reggel néhány száz demonstráló a szavazatok azonnali megsemmisítését sérelmezte, s elállták személygépjárműikkel a központi fekvésű Erzsébet hidat. Mivel a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény rendelkezésének nem tettek eleget, és nem jelentették be a tüntetést, a Rendőrség feloszlatta a demonstrációt. Emellett a Kossuth téren is tüntetni kezdtek, immár körülbelül

két-háromezren, amelynek keretében az autós és tömegközlekedés zavartalan-sága súlyosan sérült.

A Bíróság ítéletében kitért arra, hogy a demonstráció jelentős médiaesemény-nyé vált, valamint a köztársasági elnök közleményében illegálisnak nevezte a tüntetést. Felhívta a figyelmet arra is, hogy a közterületen a békés gyüleke-zéshez való jog gyakorlása – mások jogainak védelme érdekében, a közrend védelmére és a közlekedés szokásos működésére tekintettel – korlátozható. Az előzetes bejelentési kötelezettség kapcsán, a Bíróság szerint *különös körülmények* esetén, amikor azonnali válasz(lépés) igazolható, például bizonyos politikai események miatt, spontán tüntetés formájában, a tömeg feloszlátása, csak az előzetes bejelentési kötelezettség hiánya okán, a résztvevők más illegális cselek-ménye nélkül, a békés gyülekezéshez való jog aránytalan korlátozását valószínűsítja meg.²¹ A Bíróság hangsúlyozta a hatóságok részéről elvárható bizonyos fokú tolerancia fontosságát az EJEE-ben rögzített békés gyülekezéshez és egyesü-léshez való szabadságot garantáló 11. cikk érvényesülése érdekében. Hasonló tolerancia várható el a bejelentési eljárások tekintetében is. A Bíróság megfele-lőnek találta a gyülekezési jog aránytalan korlátozását megakadályozó eljárási garanciákat.

A vizsgált keresetben a Bíróság véleménye szerint nem állapíthatók meg azok a *különös körülmények*, amelyre az egyetlen adekvát válasz az előzetes bejelen-tést nélkülöző spontán demonstráció lett volna. Az Erzsébet hídi tüntetőkkal szolidaritást vállaló Kossuth téri tüntetők egy eredetileg illegális demonstrációt támogattak, ennél fogva a Rendőrség reakciója nem állt szemben az EJEE 11. cikkének 2. bekezdésében foglaltakkal.

A véleményszabadság kifogásolt, aránytalan korlátozása pedig nem valósult meg: kellő idő állt az Erzsébet hídi tüntetéssel szolidaritást vállalók rendelkezésére, hogy kifejezzék támogató véleményüket, hiszen több óra telt el, amíg a Rendőrség beavatkozott. A Bíróság megállapította, hogy a Rendőrség a kellő (el-várható) toleranciával viseltette a tüntetőkkel szemben, akiknek a magatartása egyébként egyértelműen a közrend és a szokásos közlekedés megzavarásával járt. A Bíróság megállapította, hogy e tüntetés feloszlátása jogszerű és szükséges volt a demokratikus társadalomban, és nem valósított meg aránytalanságot.

5.2.11.2. Patyi és társai v. Magyarország

(Application no. 5529/05; Judgment of 7 October 2008)

Az EJEB ugyancsak 2008. október 7-én, a Patyi-ügyben hozott ítéletében megál-lapította, hogy a Bírósághoz forduló Patyi István és társai által, a miniszterelnök háza elé 2004. december 24-ére tervezett, mintegy 20 fős békés célú demonstrá-ció engedélyezésének elutasítása megsértette az EJEE gyülekezési és egyesülési szabadságot garantáló 11. cikkét.

²¹ Lásd Bukta és társai v. Magyarország (Application no. 25691/04, Judgment of 17 July 2007) 35–36. §§

A Bíróság nem találta megalapozottnak a magyar hatóságok érvelését arra vonatkozóan, hogy a demonstrálók akadályozták a gyalogos-, illetve gépjárműforgalmat – a Bíróság előtt bemutatott fényképek tanúsága szerint 5 méter széles járda kellő helyet biztosított a mintegy 20 fő tüntetésére és az esetleges gyalogosforgalom mellettük való elhaladására. A Bíróság valószínűtlennek találta, hogy 2004. december 24-én este (karácsony, szenteste) – amikor a BKV Rt. tájékoztatása szerint délután 16 óra után nem indított járatot – a limitált számú demonstráló akadályozhatta volna a forgalmat.

A Bíróság kifejtette, hogy azzal, hogy a magyar hatóság a demonstrációk ismételt megtiltását mindvégig egy érvelésére alapította, és nem vette figyelembe Patyi úr ténybeli tisztázásait és felvilágosításait, megsértette a gyülekezési szabadságukkal élni kívánók jogainak és más személyek szabad mozgásához való joga átmeneti megzavarásának (ha és amennyiben egyáltalán történt ilyen zavar) fair egyensúlyát.

A Bíróság nem talált arra utaló bizonyítékot, hogy a demonstráció erőszakos jellegű lett volna, vagy megzavarta volna a közrendet. Korábbi döntésére²² hivatkozva a Bíróság ismételten kifejtette, hogy amennyiben a demonstrálók nem vesznek részt erőszakos cselekményben/nem valósítanak meg erőszakos cselekményt, fontos a hatóságok részéről bizonyos fokú tolerancia mutatása az EJEE-ben rögzített békés gyülekezéshez és egyesüléshez való szabadságot garantáló 11. cikk érvényesülése érdekében. Hasonló tolerancia elvárható a bejelentési eljárások tekintetében is. A Bíróság megállapította mindezek alapján, hogy a tervezett békés demonstráció megtiltása sem érdemileg megalapozott nem volt, sem nyomasztó társadalmi érdeket nem elégített ki.

A panaszban előadott, az EJEE más cikkeinek (10. cikk – Véleménynyilvánítás szabadsága; 6. cikk – Tisztességes tárgyaláshoz való jog; 9. cikk – Gondolat, lelkiismereti és vallásszabadság; 13. cikk – Hatékony jogorvoslathoz való jog; 14. cikk – Megkülönböztetés tilalma) megsértését a Bíróság teljességgel megalapozatlannak találta.

5.3. Az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának gyülekezési joggal kapcsolatos döntései

Az ENSZ Közgyűlése 1966. december 16-án fogadta el a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát és az Első Fakultatív Jegyzőkönyvet, amely lehetővé teszi egyéni panaszok benyújtását az ENSZ Emberi Jogi Bizottságához. Az Egyezségokmány és az Első Fakultatív Jegyzőkönyv 1976. március 23-án, a halálbüntetés eltörléséről szóló Második Fakultatív Jegyzőkönyv 1991. július 11-én lépett hatályba. Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága figyelemmel kíséri az Egyezségokmány és Jegyzőkönyvei rendelkezésének tiszteletben tartását a csatlakozó országokban a kormányok által rendszeresen készített jelentések vizsgálata alapján. Emellett a Bizottság hatásköre kiterjed egyéni panaszok elbírálására is.

²² Oya Ataman v. Törökország, no. 74552/01, 5 December 2006, 41–42. §§ (lásd 5.2.8.)

Az emberi jogok terén elismert 18 független szakértőből álló Bizottság évente három alkalommal ülésezik, márciusban New Yorkban, illetve júliusban és novemberben Genfben. Magyarország 1974. január 17-én csatlakozott az Egyezségokmányhoz, az Első Fakultatív Jegyzőkönyvet 1988. szeptember 7-én, míg a Második Fakultatív Jegyzőkönyvet 1994. február 24-én ratifikálta.

Az Egyezségokmány jelen tanulmány szempontjából releváns rendelkezései a következők:

15. cikk

- 1. Senkit sem lehet bűnösnek nyilvánítani olyan cselekmény vagy mulasztás miatt, amely az elkövetés idején sem a belső, sem a nemzetközi jog értelmében nem volt bűncselekmény. Ugyanígy nem lehet súlyosabb büntetést kiszabni annál, mint amely a bűncselekmény elkövetése idején alkalmazható volt. Amennyiben a bűncselekmény elkövetése után a törvény enyhébb büntetés alkalmazását rendelte el, ennek előnyeit az elkövető javára érvényesíteni kell.*
- 2. E cikk egyetlen rendelkezése sem akadályozza valamely személy bíróság elé állítását és elítélését olyan cselekmény vagy mulasztás miatt, amely az elkövetés idején a nemzetek közössége által elismert általános jogelvek alapján bűncselekménynek minősült.*

19. cikk

- 1. Nézetei miatt senki sem zaklatható.*
- 2. Mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra; ez a jog magában foglalja mindenfajta adat és gondolat határokra való tekintet nélküli – szóban, írásban, nyomtatásban, művészi formában vagy bármilyen más tetszése szerinti módon történő – keresésének, megismerésének és terjesztésének a szabadságát is.*
- 3. Az e cikk 2. bekezdésében meghatározott jogok gyakorlása különleges kötelezettségekkel és felelősséggel jár. Ennélfogva az bizonyos korlátozásoknak vethető alá, ezek azonban csak olyanok lehetnek, amelyeket a törvény kifejezetten megállapít és amelyek*
 - a) mások jogainak vagy jó hírnevének tiszteletben tartása, illetőleg*
 - b) az állambiztonság vagy a közrend, a közegészség vagy a közérkölcés védelme érdekében szükségesek.*

21. cikk

A békés gyülekezés jogát el kell ismerni. E jog gyakorlását csak a törvényben megállapított olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban az állam biztonsága, a közbiztonság és a közrend, illetőleg a közegészség, a közérkölcés vagy mások jogai és szabadsága védelme érdekében szükségesek.

5.3.1. Kivenmaa v. Finland²³

Auli Kivenmaa – aki finn állampolgár és a Fialat Szociáldemokrata Szervezet főtitkára – amiatt indított pert, mivel álláspontja szerint Finnország vele szemben megsértette a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmányának 15., 19., és 21. cikkét.

²³ Communication No. 412/1990, U.N. Doc. CCPR/C/50/D/412/1990 (1994).

1987. szeptember 3-án egy külföldi állam miniszterelnöke hivatalos látogatást tett Finnország elnökénél a Finn Elnöki Palotában. Ekkor a Kivenmaa és az általa vezetett szervezet 25 tagja összegyűlt az Elnöki Palota előtt és a látogató vezető ellen tüntetett különböző transzparenszekkel. A rendőrség azonnal elvette, levette a tüntetők tiltakozó tábláit és a felelős nevét kérdezte. Ekkor Kivenmaa azonosította magát, és azonnal vádat indítottak ellene a „közösségi találkozóról szóló törvény” megsértése miatt, mivel előzetes bejelentés nélkül szervezett közösségi találkozót. A törvény büntetni rendelte azon közösségi találkozók szervezését, amelyet azt megelőzően legalább hat órával nem jeleztek a rendőrségnek. A jogszabály szerint az előzetes bejelentési kötelezettség csak a szabadtéren szervezett találkozókra vonatkozott, a találkozó pedig nem közösségi, ha csak személyre szóló meghívóval lehet részt venni, a találkozók célja pedig a közösséget érintő problémák megvitatása és arról döntések meghozatala. A szervező azt állította, hogy ő nem közösségi találkozót szervezett, hanem a látogató vezető elleni kritikáját demonstrálta. Kivenmaat saját országában a jelzett közösségi találkozó megszervezése miatt bűnösnek találták, ezt követően fordult az ENSZ Emberi Jogi Bizottságához.

A Bizottság álláspontja szerint a 6 órával a találkozót megelőző előzetes bejelentési kötelezettség nem ellentétes a 21. cikk szerinti korlátozás lehetőségeivel. Az eset körülményeit és a felek által rendelkezésre bocsátott információkat egybevetve egyértelműen megállapítható, hogy a szóban forgó eset nem minősül demonstrációnak. Azon állásponttal kapcsolatban, amit a finn állam képviselt, mely szerint a transzparenszek megjelenése miatt már demonstrációnak minősül mindez, megjegyzendő, hogy a gyülekezési jog akármilyen korlátozásának a 21. cikk szerinti feltételeknek kell megfelelnie. Az előzetes bejelentési kötelezettség szolgálhatja a közrendet, közbiztonságot, a közegészség vagy a közkereskedés védelmét, illetve mások jogai vagy szabadsága védelmét. Előzőekből következően a demonstrációra vonatkozó rendelkezések alkalmazása az ilyen összejövetelekre nem minősül a 21. cikk szerinti jogszerű korlátozásnak. A konkrét esetben a szervező véleménynyilvánítási jogát gyakorolta a transzparenszek kihelyezésével. Ez a jog ugyan a 19. cikk szerint bizonyos feltételekkel korlátozható, az adott esetben azonban ez nem volt jogszerű. A Bizottság arra is kitért, hogy annak ellenére, hogy a konkrét ügyben hivatkoztak az Egyezségokmány 15. cikkére, ez az adott esetben nem volt helytálló, jelen esetben ugyanis ezzel a cikkel összefüggésben nem merültek fel kérdések.

A Bizottság döntése szerint a tagállamnak jogorvoslati lehetőséget kell biztosítania a szervező számára, és olyan rendelkezéseket kell hoznia, amelyek alapján már biztosítható, hogy a jövőben ilyen jogsértés ne fordulhasson elő. A meghozott intézkedésekről az államnak 90 napon belül tájékoztatnia kell a Bizottságot.

5.4. Kitekintés: a gyülekezési joggal kapcsolatos európai ombudsmani gyakorlatról

5.4.1. Svédország

A svéd ombudsman 2007. június 20-án adott ki állásfoglalást a véleménynyilvánítás szabadságával és a gyülekezési joggal összefüggésben egy adott demonstráció során alkalmazott rendőrségi beavatkozásról. Az állásfoglalásban utal az Emberi Jogok Európai Bíróságának a véleménynyilvánítás szabadságával összefüggésben a *Handyside v. Egyesült Királyság*²⁴-ügyben hozott döntésére, melyben kifejtette, hogy a demokratikus jogállam egyik legfontosabb alapját jelenti a véleménynyilvánítás szabadsága és egyben kötelezettséget jelent az állam számára arra vonatkozóan, hogy védelemben részesítse állampolgárai azon jogát, hogy akár az állammal szemben is kinyilváníthassák véleményüket.

A svéd alkotmány szerint a demokratikus kormányzás alapját képezi, hogy az állampolgárok kiterjedt szabadsággal rendelkeznek a közösségi vélemény formálásában azáltal, hogy egyesületeket hoznak létre, demonstrációkat szerveznek stb. Ennek érdekében a törvényhozó hatékony garanciákat állapított meg az alapvető szabadságjogokkal és az emberi jogokkal összefüggésben. A gyülekezési jogra vonatkozó garanciák szerint ez a jog védelem alatt áll, függetlenül attól, hogy ki szervez demonstrációt vagy milyen véleményt képviselnek ennek során.

A rendőri szervek feladata meghatározni azokat a szabályokat, hogy amennyiben indokoltnak tartják, betiltsanak egy adott rendezvényt. A rendőri szervek nem engedhetik, hogy befolyásolja őket a döntéshozók hozzáállása vagy a demonstrációhoz kapcsolódó közvélemény. A rendőrségnek mérlegelnie kell döntése meghozatala során, hogy az adott demonstráció komoly veszélyt jelent-e a közbiztonságra nézve, amely akár származhat az ellentétes véleményekből is.

5.4.2. Dánia

A dán ombudsmanhoz nagyon kevés panasz érkezik a gyülekezési joggal kapcsolatosan. A 2000. évi beszámolóban állásfoglalást adott ki egy demonstráció engedélyének megtagadásával kapcsolatosan, melyet a dán nemzetiszocialista párt szervezett volna. A rendőrség nem engedélyezte, hogy Koppenhága belvárosában demonstráljanak, hanem alternatív útvonalat ajánlott fel. Az ombudsman nem fogalmazott meg aggályokat a döntéssel kapcsolatban, amely álláspontja szerint külön speciális szakértelemmel született meg és figyelembe vette azt is, hogy a demonstráció könnyen rendzavarásba, zavargásba fordulhatott volna.

²⁴ Judgement on 7 December 1976 in the case of *Handyside v. the United Kingdom*.

5.4.3. Spanyolország

A demonstrációt a spanyol jog szerint be kell jelenteni, nem kapcsolódik hozzá engedélyezési eljárás. A demonstrációt előzetesen jelezni kell az illetékes hatóságoknak és csak abban az esetben tilthatják meg, ha tényleges fenyegetést jelent a társadalmi békére személyeket vagy anyagi javakat veszélyeztetve.

Csak a büntetőjog szabályozhatja azt, hogy milyen típusú gyülekezés jogellenes. A Büntető Törvénykönyv szerint pedig csak az a gyülekezés büntethető, amely bűncselekményt valósít meg, vagy amelyen az emberek felfegyverkezve vagy fegyveresen vesznek részt.

Amennyiben tehát egy adott demonstráció során jogellenes körülmények merülnek fel vagy bűncselekményt valósít meg, ezt jelezni kell a rendőrségnek vagy a legfőbb ügyésznek, hogy mérlegelje a szervezők vagy a résztvevők büntetőjogi felelősségét.

5.4.4. Görögország

A görög ombudsmanhoz nem érkezett a gyülekezési joggal összefüggésben panasz. A 2003-ban szervezett Thessaloniki Summit EU tanácskozások alatt szervezett globalizáció elleni tüntetések és a 2004-es olimpiai játékok miatt azonban a görög ombudsman a rendészeti miniszterrel együtt egy gyakorlati útmutatót tett közzé a rendőrség és a polgári lakosság közötti együttműködésről, amely részletes javaslatot tett a rendőri fellépéssel kapcsolatosan.

5.4.5. Csehország

A cseh ombudsman csak egy panaszt kapott a gyülekezési joggal kapcsolatosan. 2005-ben egy panaszos rámutatott arra, hogy egy bizonyos szélsőséges demonstrációt nem lehetett volna engedélyezni. A cseh jogszabályok szerint akkor lehet betiltani egy adott demonstrációt, ha az diszkriminációt valósít meg, rasszista stb.

A rendőrség a demonstráció közben is feloszlathatja a tömeget. Javasolták azonban, hogy a helyi hatósági képviselők működjenek együtt a rendőrséggel a demonstráció helyszínén.

5.4.6. Finnország

A finn ombudsman néhány, a gyülekezési jogot érintő panasszal foglalkozott. Az egyesülési és gyülekezési jog a finn alkotmány módosítása során sokkal pontosabban, precízebben került meghatározásra. A finn ombudsman hivatalához a Smash Asem-demonstrációval kapcsolatban érkeztek panaszok. Ezzel kapcsolatban a helyettes ombudsman megállapította, hogy a rendőrség azon döntése, hogy feloszlatja a tüntetést, jogszerű volt. A rendőri fellépés során azonban nem korlátozhatják a gyülekezéshez való jogot, ám a jog csak a békés gyülekezéshez való jogot garantálja.

Az állatok jogaiért történő tüntetés elleni fellépés kapcsán 3 ügyet vizsgáltak ki. A helyettes ombudsman amiatt találta aggályosnak a rendőrség eljárását,

hogy a demonstráció helyszínének megváltoztatásáról nem a tüntetés ismert szervezőjével tárgyaltak, annak ellenére, hogy a jogszabály ezt írja elő, és a szervező neve is ismert volt a rendőrség előtt.

A rendőrségnek alkotmányos kötelezettsége a gyülekezési jog gyakorlásának védelme. Ezért fellépése során különösen figyelmesnek kell lennie, követnie kell a körülmények változását, ha a helyzet úgy kívánja.

A hangszóró (megaphone) demonstráció során történő használatának megtiltásakor minden a gyülekezési jog korlátozásával kapcsolatos feltételre különös figyelmet kell fordítani.

5.4.7. Észtország

2002 júliusában történt ügy kapcsán az a kérdés merült fel, hogy a szóróanyagok terjesztése gyülekezés szervezésének tekinthető-e.

2005 júniusában az állatok jogaiért történő demonstrációval kapcsolatosan az a jogi kérdés vetődött fel, hogy a rendőrség fellépése összhangban állt-e a jogszabályokkal akkor, amikor egy tüntetés szervezőit azért vonták felelősségre, mivel nem jelentették be a jogszabály szerint előírt 7 napos határidőben a gyülekezést.

2007-ben az igazságügyi miniszter felülvizsgálta a gyülekezési jogot szabályozó törvény rendelkezéseit, és megállapította, hogy bizonyos rendelkezések aránytalanul korlátozták a gyülekezési jogot. Így a 7 nappal a demonstráció előtti bejelentési kötelezettség túl hosszú időtartam és spontán gyülekezésre nem ad lehetőséget), a helyi önkormányzatok kötelezettsége a gyülekezés ideje alatti forgalomirányítással kapcsolatban (túl komplex feladat, hatóságoknak kellene ellátni), a jogszabály nem ad méltányossági lehetőséget a be nem jelentett tüntetés szervezője számára.

A 2007-es tallini Pride-tüntetéssel kapcsolatban azt vizsgálták, hogy jogszerű-e, ha a rendőrség megköveteli a tüntetés szervezőitől a biztonsági szolgáltatást.

6. Vizsgálati tapasztalatok²⁵

6.1. Közvetlenül a gyülekezési jog körébe vonható kérdések

6.1.1. Bejelentés

6.1.1.1. A bejelentés időszerűsége

Önmagában az a tény, hogy a Gytv. bejelentési kötelezettséget ír elő a hatálya alá tartozó rendezvények megtartásához – amint arra az EJEB a *Rassemblement Jurassien/Unité Jurassienne v. Switzerland*-ügyben,²⁶ vagy az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága a *Kivenmaa v. Finland*²⁷-ügyben hasonlóan rámutatott –, nem sérti az alapjog lényeges tartalmát. A békés célú gyülekezéshez való jog gyakorlása ugyanakkor nyilvánvalóan nem függhet a hatóságok szabad mérlegelésétől. Úgy véljük, hogy a bejelentési kötelezettség a tüntetők biztonságát is garantálni hivatott, mivel lehetővé teszi, hogy a hatóságok preventív intézkedéseket tegyenek.²⁸

Figyelemmel arra, hogy több ombudsmani vizsgálat²⁹ lényegi kérdése volt, miként minősülhet az adott rendezvény, elengedhetetlen volt a bejelentés nélkül vagy elkésett bejelentés után megtartott rendezvények alapos – alábbiakban ismertetett – kategorizálása.

a) A *spontán gyűlés* olyan nem szervezett, ennek megfelelően sem szervezőkkel, sem belső struktúrával nem rendelkező rendezvény, amelyet – szervező hiányában – nem jelentenek be. Jellemzően sokakat érintő, hirtelen bekövetkezett esemény (pl. terrorcselekmény, tömegszerencsétlenség, váratlan vagy a nagyközönség előtt nem ismert politikai esemény) hatására kisebb-nagyobb tömeg jön össze („verődik össze”) közterületen. Ki kell emelni, hogy az említett eseményhez időben, esetenként pedig térben is mindenképp szorosan kapcsolódik a gyülekezési jog gyakorlása. A biztos rámutatott, hogy az EJEB is megállapította, hogy speciális körülmények fennállása esetén, amikor egy politikai eseményre való, demonstráció formájában történő azonnali reagálás igazolható, békés tüntetés feloszlátása kizárólag a szükséges előzetes bejelentés elmulasztása mi-

²⁵ Annak érdekében, hogy tapasztalataink a jogalkalmazás számára is könnyebben használhatóak legyenek, jelen fejezetben az egyes – sokszor nagyon hasonló megállapításokat tartalmazó – jelentések mechanikus bemutatása helyett az ombudsmani vizsgálatok során feltárt problémacsoportok mentén összegezzük tapasztalatainkat.

²⁶ Application no. 8191/78, Commission decision of 10 October 1979. (Az ügy lényegét lásd az 5.2.1. pontban.)

²⁷ Communication No. 412/1990, U.N. Doc. CCPR/C/50/D/412/1990 (1994). (Az ügy lényegét lásd az 5.3.1. pontban.)

²⁸ Oya Ataman v. Turkey (Application no. 74552/01, Judgment of 5 December 2006). (Az ügy lényegét lásd az 5.2.8. pontban.)

²⁹ Lásd az OBH 2452/2008 és az OBH 3628/2008 sz. jelentéseket.

att – ha a résztvevők egyébként jogszerűtlen magatartást nem tanúsítanak – aránytalanul korlátozza a békés gyülekezéshez való jogot. Az ombudsman arra is felhívta a figyelmet, hogy a résztvevők szórólapon, elektronikus úton vagy más nyilvános felhívás útján történő toborzása éppúgy kizárta teszi a spontán gyűlést, mint a napirend, az előre elkészített transzparenszek, vagy éppen a rendezvény a bekövetkezett eseménytől időben távol történő megtartása.

b) *Gyors reagálású (sürgős) gyülekezésről* (Eilverssammlung) akkor lehet szó, ha a szervezett rendezvény határidőben történő bejelentésére – a szervezőkön kívül álló okból – már nincs mód, azonban a gyülekezés jog lényeges tartalmának korlátozásához vezethetne, ha a rendezvényt nem lehetne megtartani.³⁰ Különbsége a spontán gyűlésektől abban ragadható meg, hogy bejelentése – elkésetten bár – megtörténik, szervezett, így szervezője és belső szervezete is van. A Gytv. ezt a rendezvénytípust ugyancsak nem ismeri. Éppen azért, mert a bejelentésre (és a rendezvényre) sürgősen kerül sor, a bejelentésre különös szabályokat lehetne alkotni. Természetesen ez esetben is szükséges valamiféle indok, amely alapján megállapítható, hogy a késlekedés a gyülekezési jog aránytalan sérelmével járna.

c) *Egyéb, be nem jelentett gyülekezésekről* csak az előbbieken nem érintett, szervezett, szervezővel, napirenddel rendelkező és a) egyáltalán be nem jelentett, b) gyors reagálást nem igénylő téma köré szervezett rendezvények esetén beszélhetünk.

d) A *flashmob* egy olyan közterületi rendezvény, amely csak annyiban kapcsolódik a gyülekezési jog gyakorlásához, hogy többen vesznek részt rajta. Jellemzően egymást nem ismerő emberek, felhívás nyomán egy jellemzően humorosnak szánt, ugyanakkor rövid ideig tartó tevékenységet végeznek (pl. a felhívásban megjelölt helyen, előre közölt jelre párnacsatát kezdenek, amelyet egy újabb jelre abbahagynak, és a helyszínről távoznak). Nem rendelkezik azonban kommunikációs jelleggel, így fogalmilag sem lehet a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvény – szemben a politikai tiltakozást is megvalósító ún. *smart mobbal*,³¹ amelyre már kiterjedhet a gyülekezési jog hatálya –, tehát sem tudomásul venni, sem megtiltani nem tudja a Rendőrség, azonban nem kizárt, hogy a közterület-használatra csak engedély birtokában és díjfizetést követően kerülhet sor. (Megjegyezzük, hogy a flashmobot éppen annyira lehet gyülekezésnek tekinteni, mint az osztálykirándulást.) Abban az esetben, ha a flashmobként hirdetett

³⁰ Ilyen volt legutóbb a Hatvannégy Vármegye Ifjúsági Mozgalom által 2008. november 3. estjére a Szlovák Köztársaság budapesti nagykövetsége elé szervezett rendezvénye.

³¹ A *smart mob* („értelmes csődület”) lényegében politikai kommunikációs céllal meghirdetett flashmob, közéleti témákra vonatkozó figyelemfelkeltés, tiltakozás. Az egyik leghíresebb *smart mob* 2006 tavaszán Minszkben zajlott: a város egyik terén több száz fiatal a diktatúra hivatalos pártlapját olvasta feltűnően, majd egy jelre mindegyikük széles mozdulattal széttépte a lapot, kidobta a kukába, és már el is tűnt a sarkon. A *smart mob*ról bővebben angolul lásd: RHEINGOLD, HOWARD: *Smart Mobs: The Next Social Revolution*. Perseus, 2003.

rendezvény kommunikációs jelleggel bír (így pl. tiltakozást fogalmaz meg), egyértelműen be nem jelentett gyülekezést jelent. Ettől fogva csak az lehet a kérdés, hogy gyors reagálású (sürgős) gyülekezésnek lehet-e tekinteni.

Az *a)* és *b)* pontban említett rendezvénytípusoknak megvan a szerepe az egyéni magatartásként és a társadalmi folyamatként megvalósuló a szabad kommunikáció kiteljesedésében: megteremtik a vita lehetőségét, helyet adnak a különböző véleményeknek, jónak és károsnak, kellemesnek és sértőnek egyaránt, amelyeknek jelentősége abban ragadható meg, hogy maga a vélemény minősítése is e folyamat terméke. Könnyen belátható, hogy akadhatnak olyan esetek, amikor egy gyülekezés késlekedése éppen az egész gyülekezés értelmét vehetné el. (Így, ha a különböző vélemények megjelenése között napok telnek el, bizonyosan sérül a társadalmi folyamatként is jellemezhető véleménynyilvánítási szabadság.)

6.1.1.2. A be nem jelentett rendezvény szervezőjének megállapítása

Az elmúlt időszakban többször felmerült, hogy a Rendőrség – különösen pedig a helyszínen intézkedő rendőr – miként tudja megállapítani, hogy az adott rendezvény melyik fenti kategóriába sorolható. Annak megállapítása, hogy a rendezvényt a szervező határidőben bejelentette-e, vagy azt a Rendőrség megtiltotta-e, természetesen nem okozhat nehézséget.

a) Ha egy csoportosulással³² kapcsolatban felmerül, hogy résztvevői a gyülekezési jog körébe vonható magatartást folytatnak, első lépésként azt kell vizsgálni, hogy van-e bármilyen kommunikációs jogi jellege a tevékenységüknek. Az eset körülményeiből – így különösen a transzparensnek létéből, a szónoklatok elhangzásának, vagy éppen a sajtó jelenlétének tényéből – általában könnyűszerrel megállapítható a kommunikációs jogi jelleg. (Ennek hiányában bizonyosan nem lehet a gyülekezési jog körébe vonni a csoportosulás tevékenységét.) Amennyiben a kommunikációs jogi jelleg tetten érhető, az jellemzően

- i)* sajtótájékoztató,
- ii)* kulturális rendezvény,
- iii)* választási gyűlés, vagy
- iv)* gyülekezés lehet.

ad *i)* A sajtótájékoztató – bár az ilyen esetekben közterületen zajlik –, már csak azért sem tartozhat a Gytv. hatálya alá, mert – szemben annak 2. § (2) bekezdésével – a rendezvény résztvevői nem a közösen kialakított álláspontjukat hozzák az érdekeltek tudomására, hanem újságíróként éppen a sajtótájékoztatót tartó(k) álláspontját mutatják be. Maga a sajtótájékoztató a véleménynyil-

³² Igaz ugyan, hogy a Gytv. nem határoz meg olyan létszámot, amely alatt a polgárok kollektív véleménynyilvánítása nem minősülne gyülekezésnek. Jogalkalmazási szempontból a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) alapján három – egységes akaratelhatározással fellépő – személy, már csoportosulásnak számít, tíz fő felett pedig tömegről van szó, amellyel szemben akár tömegosztatásra is sor kerülhet.

vánítási szabadság által védett, elengedhetetlen része van a kommunikációs társadalmi folyamatban.

ad *ii*) Bár a művészi kifejezés, a művészeti élet szabadsága ugyancsak a kommunikációs jogok közé tartozik, a kulturális rendezvényekre a Gytv. 3. § c) pontja alapján nem terjed ki a törvény hatálya.³³ Ilyen esetben azonban szükséges lehet a közterület-használat jogszerűségét igazolni.

ad *iii*) Figyelemmel arra, hogy a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) hatálya alá tartozó gyűléseket a Gytv. 3. § a) pontja kivonja a törvény hatálya alól, a bejelentési kötelezettség sem érvényesül. Ki kell azonban emelni – és ennek az országban gyakorlatilag kisebb-nagyobb rendszerességgel zajló időközi választások miatt van különös jelentősége –, hogy választási gyűlés szervezése esetén bizonyosan szűkebb a rendezvény szervezőinek köre. A Ve. hatálya alá tartozó választási gyűlést mint a választási kampány egyik elemét ugyanis a jelölt vagy a jelölőszervezet szervezheti. A választási kampány Ve. 40. § (1) bekezdésében meghatározott fogalma alapján a választási gyűlés megtartása a választás kitűzését megelőzően, valamint a szavazást megelőző nap 0 órát követően kizárt.³⁴ A feltételek konjunktívák: a törvényszövegből kitűnik, hogy a választás estéjén tartott, jelölőszervezetek által szervezett közterületi rendezvények nem vonhatóak e körbe, míg a nem a jelöltek vagy jelölőszervezetek által szervezett közterületi összejövetelek abban az esetben sem tekinthetők választási gyűlésnek, ha azokat kampányidőszakban tartják.

b) Amennyiben az előző szempontok szerint az összejövetel a Gytv. hatálya alá tartozik, a Rendőrség elsősorban a külső szemlélő által is megállapítható jegyek – objektív ismérvek – alapján sorolhatja kategóriába az egyes rendezvényeket. Ha a bejelentésre nem vagy késedelmesen, a törvényi határidőn belül került sor, a következőket kell figyelembe venni:

- i*) van-e olyan hirtelen bekövetkezett esemény, amelyre a rendezvény reagál?
- ii*) az említett eseményről való széles körű tudomásszerzésétől mennyi idő telt el?
- iii*) „toborozták”-e a résztvevőket bármilyen módon a rendezvényre?
- iv*) van-e belső struktúrája a rendezvénynek?

ad *i*) E kérdés vizsgálata során azt kell áttekinteni, hogy a rendezvény apó-jául szolgáló, váratlan esemény valóban alkalmas-e arra, hogy gyors és tömeges reakciókat váltson ki, amely a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvényben ma-

³³ A Gytv. hatálya alól kivett többi esetet általában könnyebb felismerni: a sportrendezvények és a családi eseményekkel kapcsolatos rendezvények jellemzően nélkülözik a kommunikációs jelleget. A törvényesen elismert egyházak és vallásfelekezetek területén szervezett vallási szertartások, rendezvények és a körmenetek a szabad vallásgyakorlás részeként bírnak egyfajta kommunikációs jelleggel, e rendezvények felismerése azonban általában nem igényel különleges ismereteket.

³⁴ 40. § (1) A választási kampány a választás kitűzésétől a szavazást megelőző nap 0 óráig tart.

nifesztálódnak. Amennyiben van ilyen esemény, az az alábbiak szerint indoka lehet a spontán vagy gyors reagálású gyülekezésnek.

ad *ii*) Nagy körültekintést igényel annak vizsgálata, hogy mikor vált közismertté, a gyülekezés indokául szolgáló esemény. Lényeges szempont, hogy nem azt kell értékelni, hogy egyik vagy másik esemény ténylegesen mikor zajlott, hanem azt, hogy erről a nagyközönség mikor értesült, mikor fejtette ki ténylegesen a hatását. Meg kell említeni azt az esetet is, amikor az összejövétel, tüntetés indokául nem egy már megtörtént esemény szolgál, hanem olyan rendezvény, amellyel a gyülekezés időben párhuzamosan zajlik, azonban e rendezvény ténye *bármilyen okból* nem volt korábban általánosan ismert. *Amennyiben a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvény indokául szolgáló esemény és a rendezvény között már több mint három nap eltelt, kizárt, hogy az spontán, vagy gyors reagálású gyülekezés legyen.*

A békés gyülekezéshez való jog gyakorlásának fent vázolt belső logikai rendszeréből következik, hogy rendkívül kivételesnek minősül az az eset, amikor a rendezvény résztvevői – annak feloszlását vagy felosztatását rövid időn belül követően – spontán vagy gyors reagálású gyülekezést folytatnak. Kizárólag olyan esetben lehet az újabb rendezvény spontán vagy gyorsreagálású, ha arra a korábbi rendezvénytől (ideértve annak feloszlását vagy felosztatását is) teljesen független esemény szolgáltat indokot. Ebből következően a rendezvény – szervező vagy Rendőrség általi – felosztatását követően összeverődő, a szervező döntését vagy a rendőri intézkedést sérelmező csoportok nem tekinthetők új rendezvénynek. Ellenkező esetben ugyanis az új „spontán gyűlés” létjogosultságának elismerése könnyen a szervező (Gytv.-ben meghatározott) felelősségének egyfajta eliminálásához vezethet.

ad *iii*) A spontán gyűlés fogalmi eleme, hogy annak résztvevői az előbbiek szerinti váratlan eseményt követően *rövid időn belül, nem szervezeten* megjelennek egy olyan helyszínen, amely valamilyen módon köthető a gyülekezést kiváltó eseményhez. Amennyiben a rendezvényre való megjelenésre nagy nyilvánosság előtt (így különösen internetes honlapon, sajtótermékben, műsorszolgáltatásban) hívják fel a résztvevőket, bizonyosan, ha pedig e-mailben, SMS-ben, telefonon, szórólapon hívják őket, valószínűleg szervezettnek kell tekinteni a megjelenést. Fel kell hívni a figyelmet ugyanakkor arra is, hogy ez utóbbiak esetében bizonyítási nehézségek merülnek fel, ugyanis a szükséges intézkedések megtételéig az ilyen módszerrel történő felhívások ismeretlenek maradhatnak. Ugyancsak kizárt azonban a spontán demonstráció, ha a rendezvényre a résztvevők szállítása tömegesen, szervezeten történik.

ad *iv*) Annak megítélése, hogy a rendezvénynek van-e belső struktúrája (szervezője, rendezői), különös gondosságot igényel. Erre utalhat, ha pl. színpadot állítanak fel, hang-, illetve fénytechnikát üzemelnek be, vagy éppen, ha a rendezvénynek napirendje van, azt ugyanis a szervező határozza meg. A napirend létre a hangosítást vagy színpadot egymás után igénybe vevő szónokok felszólalása alapján is alappal lehet következtetni.

Ilyen esetekben elsősorban azt kell szervezőnek tekinteni, aki – bejelentés hiányában – kifejezetten erre irányuló nyilatkozatot tesz. Az eset összes körülményeinek értékelésénél ennek hiányában is szervezőnek kell tekinteni, akinek a napirend meghatározására, a színpad- és hangtechnika használatára alapvető befolyása van, illetve aki harmadik személyekkel szemben a rendezvényt (vagy annak résztvevőit) képviseli. Összegezve és egyszerűen fogalmazva: aki szervezőként viselkedik.

A tényállás tisztázása során indokolt a „szervezőnek látszó személyt” e minőségéről nyilatkoztatni, továbbá ezzel egyidejűleg a gyülekezési törvényben meghatározott, szervezőt terhelő felelősségre is kitanítani. A nyilatkozat azonban ilyen esetekben is csak egy a bizonyítási eszközök közül, a Rendőrségnek a tényállást a bizonyítékok összességének mérlegelését követően kell megállapítania.

6.1.1.3. A bejelentés módja

A szervező és a Rendőrség kommunikációja között az első neuralgikus pont a rendezvény bejelentéséhez kapcsolódik: bejelenthető-e egy, a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvény egyszerű elektronikus levélben (e-mailben), másképpen a Rendőrségnek fogadnia kell-e az e-mailben bejelentést? Az OBH 5642/2007 számú ügyben a panaszos azt sérelmezte, hogy 2007. december 2-án a BRFK e-mail címén, elektronikusan bejelentette, hogy 2007. december 17. napján, 06.00 órától 16.00 óráig terjedő időtartamban, Budapest, Erzsébet hídra demonstrációt szervez. Bejelentésére írásbeli választ nem kapott, és a bejelentésről általa kért igazolást sem állították ki. Ezt – ugyancsak e-mailben eljuttatott levelében – sérelmezte az országos rendőrfőkapitánynál. A beadvány szerint a Soproni Rendőrfőkapitányságra a panaszos már többször jelentett be e-mailben általa szervezett demonstrációt, amit a rendőri szerv írásban mindig igazolt.³⁵

A vizsgálat során az országgyűlési biztos kikérte az országos rendőrfőkapitány álláspontját is, aki szerint az egyszerű, elektronikus levélben tett bejelentés a demonstráció bejelentési kötelezettsége szempontjából nem tekinthető joghatást kiváltó írásbeli bejelentésnek, mivel mint lehetséges bejelentési mód nem szerepel a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvények bejelentési rendjével összefüggő, a rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 14.) BM rendelet (a továbbiakban: BMr.) 2. § (4) és (5) bekezdéseiben nevesített felsorolásban.³⁶

³⁵ Lásd bővebben: PAJCSICSNÉ CSÓRÉ ERIKA: A gyülekezési jog e-mailben történő bejelentésének problémájáról egy országgyűlési biztos vizsgálat megállapításainak tükrében. *Rendőrségi Szemle*, 2009. 2. szám.

³⁶ A rendelet hivatkozott rendelkezései szerint
„(4) A személyesen benyújtott bejelentés átvétele, a szóbeli bejelentés jegyzőkönyvbe foglalása, hivatali munkaidő alatt a közrendvédelmi szerv, egyébként a rendőrfőkapitányság ügyeleti szolgálata, a fővárosban a Budapesti Rendőr-főkapitányság Központi Ügyeleti Osztálya feladata.

Vizsgálata során a biztos mindenekelőtt a Gytv. 8. § (3) bekezdését, a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 2. § (1) bekezdését, a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 1. §-át, valamint az utóbbi eljárási törvény, és a BMr. viszonyát vizsgálta.

Az ombudsman szerint³⁷ a Gytv. 8. § (3) bekezdéséből nem derül ki világosan sem az állampolgár (szervező), sem a hatóság számára, hogy a közterületi rendezvény bejelentésével kapcsolatos eljárásban a Ket.-et az eljárás melyik szakaszától kell alkalmazni: már a bejelentésre is irányadó, vagy csak akkor, ha a bejelentést a rendőri szerv nem veszi tudomásul, és közigazgatási határozatban megtiltja a rendezvény megtartását. Mindezekre tekintettel megállapította, hogy a jogszabályhely e tartalmi bizonytalansága – a normavilágosság követelményének eleget nem téve – a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

A Ket. 8. § (1) bekezdése kimondja, hogy a közigazgatási hatósági eljárásban az egyes eljárási cselekmények – törvény, kormányrendelet és önkormányzati rendelet eltérő rendelkezése hiányában – jogszabályban meghatározott módon, elektronikus úton is gyakorolhatók. A Ket. tehát nyitott az egyes eljárási cselekmények, illetőleg az egész ügyintézés elektronizálására. Ezzel szemben a rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló BM rendelet 2. § (5) bekezdése nem tartalmazza az e-mailben való bejelentési lehetőséget. (A kihirdetése óta változatlan szöveggel hatályban lévő miniszteri rendelete nem is tartalmazhatja, mivel 1990-ben – a BM rendelet megalkotásakor – ez még szóba sem kerülhetett.) A biztos szerint a BM rendelet vizsgált szakasza a hatályos szöveggel nem alkalmazható, értelmezés útján, a jogalkotó akarata valóságos tartalmának feltárásával azonban nyilvánvalóvá tehető, hogy az e-mailben történő bejelentési mód tekinthető-e a rendezvény írásbeli, joghatással bíró bejelentésnek.³⁸ Megítélése szerint az 1990-ben elfogadott BM rendeletet a később elfogadott és hatályba lépett, a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvénnyel – mint magasabb rendű jogszabállyal – összhangban kell értelmezni és alkalmazni.

Abból kiindulva, hogy a Ket. fontos alapelve az elektronikus ügyintézési lehetőség, amely az ügyfelek – jelen esetben a demonstrációt bejelentő (szervező) – távolléte mellett zajlik, az Ügyfélkapun keresztül az ügyintézés, tehát a demonstráció bejelentése is joghatályosan végezhető.³⁹ Nem mellőzhető azt

(5) A távirati úton, illetve levélben, telefaxon, telexen érkezett bejelentést írásbeli bejelentésnek kell tekinteni.”

³⁷ Ezzel magánbeszélgetések során több, a Gytv.-t alkalmazó rendőrtiszt is egyetértett.

³⁸ Ezt arra alapozta a biztos, hogy a jogszabályok valóságos tartalma nem mindig az, amit az adott esetben alkalmazandó norma szövege tartalmaz. A jog ugyanis rendszerként működik, amelyben az egyes normák nehezen érthetők meg a háttér ismerete nélkül.

³⁹ Természetesen a rendezvény bejelentője az ügyfélkapun keresztül csak úgy léphet kapcsolatba a rendőri szervezettel, ha az már végez elektronikus ügyintézkést a

sem, hogy az Rtv. 2. § (1) bekezdése szerint a Rendőrség kiemelt feladata közé tartozik az emberi jogok védelme („A Rendőrség [...] óvja az ember jogait.”). A rendőri szerv azonban akkor nem tesz eleget e feladatának, ha a demonstráció elektronikus úton történő bejelentését úgy tekinti, mintha „nem történt volna semmi”. Ezzel ugyanis korlátozhatja a gyülekezési jogot és annak szabad gyakorlását.

Mindezekre tekintettel a rendőri szervnek azon eljárása, amelynek során a közterületen tartandó rendezvény elektronikus bejelentésére azért nem válaszol, avagy a bejelentésről „azért nem szerez tudomást”, mert a BMr. alkalmazásakor nincs tekintettel a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló, valamint a Rendőrségről szóló törvény vonatkozó rendelkezéseire, sérti a jogállamiság elvét.⁴⁰

Nem érdektelen, ha néhány európai ország bejelentési szabályait és gyakorlatát röviden áttekintjük. *Németországban* a szabadtéri gyülekezést, felvonulást főszabályként írásban kell bejelenteni az illetékes hatósághoz (ez az önkormányzat, bizonyos esetekben a rendőrség). Lehetőség van azonban e-mailben vagy faxon való bejelentésre is. Sőt ún. gyors reagálású (sürgős) gyülekezés (Eilversammlung) esetén segélyhívó számon is bejelenthető a gyülekezés. *Ausztriában* írásbeliséghez kötött a gyülekezés bejelentése. A bejelentésnek legkésőbb a gyülekezés tervezett időpontját megelőző 24 órán belül a hatósághoz meg kell érkeznie. *Angliában* a felvonulásokat írásban kell a rendőrségnek bejelenteni.

A vizsgálat során megállapítható volt, hogy vannak olyan rendőri szervek, amelyek nem fogadják el, és vannak, amelyek elfogadják a demonstráció egyszerű e-mailben történő bejelentését. Azt, hogy a rendőri szervek az e-mailben való bejelentés tekintetében eltérő gyakorlatot követnek, jogállam keretein belül nem megengedhető, az eltérő gyakorlat a jogállamiság elvével és az abból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.⁴¹

központi elektronikus szolgáltató rendszeren, vagy a rendőri szerv saját honapján keresztül.

⁴⁰ Ezzel kapcsolatban a biztos idézte RÉNYI JÓZSEF 1900-ban megfogalmazott, következő gondolatait: „Írányadó elvként [...] azt kell tartanunk, hogy az általános rendőri szabályoknak (törvényeknek, rendeleteknek) nem tulajdonítható oly hatály, hogy azok révén a gyülekezeti jogról szóló törvények stb., s egyáltalán a »gyülekezeti jog« által a gyülekezeteknek adott kedvezményezettebb, biztosítottabb helyzet megszorítottassék, az így adott gyülekezési szabadság [...] szűkebbre szorítottassék”. Rényi József: A gyülekezeti jog. Budapest: Lampei Róbert Kiadó, 1900.

Hivatkozott továbbá a gyülekezési joggal összefüggésben 1992-ben, a Rendészeti Kutatóintézet által lefolytatott, széles körben elvégzett történeti és összehasonlító vizsgálat eredményét összefoglaló tanulmányra, melyben dr. Szikinger István úgy fogalmazott, hogy „a közterületi rendezvények bejelentése fontos, de formai kellék”.

⁴¹ Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint a jogállamiság elvéből folyó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámít-

Arra is kitért a vizsgálat, hogy a panaszos Budapesti Rendőr-főkapitányságra elektronikus úton tett bejelentése alapján a rendőri szervnek hogyan kellett volna eljárnia. Ennek során a tisztességes eljáráshoz való jog követelményéből indult ki, hiszen ez olyan abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.⁴² A biztos szerint e követelménynek a panaszos elektronikus úton történt bejelentésével összefüggésben is érvényesülni kellett volna. Figyelemmel arra, hogy a Budapesti Rendőr-főkapitányság nem fogadta el a panaszos demonstrációról e-mailben történt bejelentését joghatást kiváltó írásbeli bejelentésnek, megállapította, hogy a rendőri szerv azzal, hogy a bejelentésre egyáltalán nem reagált, megsértette a tisztességes eljáráshoz való jogot. Nem tartotta elfogadhatónak az országos rendőrfőkapitány azon álláspontját sem, hogy a panaszos elektronikus módon történt bejelentésével nem jutott a rendőrhatalóság tudomására az általa szervezendő demonstráció. Úgy vélte, hogy a Budapesti Rendőr-főkapitányság akkor járt volna el helyesen, ha az elektronikus bejelentés regisztrálását (elolvasását) követően a BMr. 3. §-t alkalmazta volna, vagyis hiánypótlásra hívta volna fel a bejelentőt. Ezzel elkerülhető lett volna, hogy a rendőri szerv a tisztességes eljáráshoz való jog követelményét ily módon is figyelmen kívül hagyva – közvetve –, a békés gyülekezési jog szabad gyakorlása biztosítását veszélyeztesse.⁴³ Végül a Budapesti Rendőr-főkapitányság nem volt tekintettel a Ket. 1. § (1) és (2) bekezdéseiben megfogalmazott eljárási alapelvekre sem, mely ugyancsak a jogállamiság és a jogbiztonság követelményének sérelmét okozta.⁴⁴

A vizsgálata során feltárt visszasságok jövőbeni megszüntetése, illetve meg-

ható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket (56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.). Ha ezen alkotmánybírósági érvelést a rendőri szervek figyelmen kívül hagyják – a biztos szerint – gyakorlatuk nem felel meg a jogállam elvárásainak. Megjegyezte azt is, hogy az e-mailben történt bejelentés valódisága, hitelessége ugyanúgy ellenőrizhető, mint az egyéb módon való bejelentésé, amit – adatvédelmi kérdés révén – általános ombudsmanként nem vizsgált.

⁴² Lásd 6/1998. (III. 11.) AB határozat, 14/2004. (V. 7.) AB határozat.

⁴³ A BM rendelet 3. §-a szerint, ha a rendőrség a bejelentésből megállapítja, hogy az nem tartalmazza, vagy hiányosan tartalmazza a gyülekezési törvény 7. §-ában előírt adatokat, akkor a közrendvédelmi szerv felhívja a szervező (bejelentő, jelen esetünkben panaszos) figyelmét, határidő megjelölésével, a hiány pótlására. Ezt attól függetlenül meg kellett volna tennie, hogy önmagához a bejelentéshez sem fűzött joghatást, hiszen a hiánypótlásra felhívásban az is szerepelhetett volna, hogy ha a bejelentő (panaszos) bejelentését fenntartja, azt terjessze elő újra a rendőri szerv által joghatással bíró módon, vagyis távirati úton, levélben, telefaxon vagy telexen.

⁴⁴ A Ket. 1. § (1) és (2) bekezdései így szólnak: „A közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit. Hatáskörét a jogszabályokban előírt célok megvalósítása érdekében, mérlegelési és méltányossági jogkörét a jogalkotó által meghatározott szempontok figyelembevételével és az adott ügy egyedi sajátosságaira tekintettel gyakorolja. A közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni.”

előzése érdekében a biztos javasolta az igazságügyi és rendészeti miniszternek, hogy fontolja meg a Gytv. 8. § (3) bekezdése soron kívüli, olyan módosításának kezdeményezését, amelyből a demonstráció bejelentője (szervezője) és az azt elbíráló hatóság számára is egyértelműen megállapítható, hogy a közterületi rendezvény bejelentésével kapcsolatos eljárásban a Ket. szabályait az eljárás melyik szakaszától kell alkalmazni (már a bejelentésre is irányadó, vagy csak akkor, ha a bejelentést a rendőri szerv nem veszi tudomásul, és közigazgatási határozatban megtiltja a rendezvény megtartását). Felkérte továbbá az országos rendőrfőkapitányt, hogy – az egységes rendőri jogalkalmazás biztosítása érdekében – tegye meg az általa indokoltnak és megalapozottnak tartott intézkedéseket ahhoz, hogy közterületi rendezvény bármilyen módon történő bejelentése alapján követendő rendőri eljárás – az önkényes eljárásnak és a békés gyülekezési jog szabad gyakorlása biztosítása veszélyeztetésének még a látszatát is kizárva – megfeleljen a jogállamiság és a jogbiztonság, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog követelményeinek.

Felkérte továbbá az országos rendőrfőkapitányt, hogy – az egységes rendőri jogalkalmazás biztosítása érdekében – tegye meg az általa indokoltnak és megalapozottnak tartott intézkedéseket ahhoz, hogy közterületi rendezvény bármilyen módon történő bejelentése alapján követendő rendőri eljárás – az önkényes eljárásnak és a békés gyülekezési jog szabad gyakorlása biztosítása veszélyeztetésének még a látszatát is kizárva – megfeleljen a jogállamiság és a jogbiztonság, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog követelményeinek.

Meg kell azonban jegyezni, hogy a Ket. hatályának ebben az ügyben felvetődött kérdésének megválaszolása újabb – valószínűleg idővel a Gytv.-ben szabályozandó – kérdésekhez vezet: felfüggeszthető-e az eljárás, mennyi időn belül kell a bejelentőnek a hiánypótlást teljesítenie, vagy éppen érvényesülhet-e a Ket. ügyfél-fogalma ezen eljárásokban, miként vehető igénybe pl. szakhatóság vagy szakértő? Ezzel egyidejűleg azonban számos, jelenleg szokáson alapuló, a gyakorlatban nagy jelentőséggel bíró eljárás (így pl. a bejelentővel/bejelentőkkel – különösen konkuráló rendezvények esetén – folytatott egyeztetés,⁴⁵ a rendezvény helyszínének bejárása,⁴⁶ vagy éppen más személyek⁴⁷ és szervek⁴⁸ részvétele a bejelentést követő eljárásban) biztos és garanciákkal körülbástyázott szabályokon alapulna. A hatályos szabályozás mellett az ügyféllel való elektronikus kapcsolattartás, illetve elektronikus ügyintézés szabályai sem minden részletre kiterjedően kidolgozottak, azonban a Ket. tervezett novelláris módosítása e problémákat is megoldaná.⁴⁹

⁴⁵ Lehet pl. a Ket. 62. § szerinti tárgyalás vagy az ügyfél meghallgatása.

⁴⁶ Ket. 56. § szerinti helyszíni szemle.

⁴⁷ Pl. szakértő vagy éppen a bejelentő Gytv. szerinti meghatározása miatt tolmács.

⁴⁸ Adott esetben elképzelhető szakhatóság részvétele.

⁴⁹ Az egyszerű e-mailben történő bejelentés számos – megoldhatatlan – problémát is felvet: nem szükséges sem különösebb szakértelem, sem technikai háttér ahhoz, hogy más nevében jelentsenek be rendezvényt, de ahhoz sem, hogy percenként más-más helyszínre

6.1.1.4. A bejelentés nyomán megteendő intézkedésről

Egy civil szervezet képviselője a BRFK-nál bejelentette, hogy a Fővárosi Bíróság épülete előtt több személy „nem demonstratív jelleggel”, várakozás céljából a Markó utcának a Bírósággal szemben lévő járdaszakaszát veszi igénybe. A vizsgált ügyben⁵⁰ a BRFK nem adott érdemi választ, nem hozott döntést (tudomásulvétel, megtiltás, hatáskör hiányában elutasítás) a bejelentéssel kapcsolatban. A hatályos Gytv. alapján az illetékes rendőri szervnek a szervező által tett bejelentéssel kapcsolatban, a bejelentés tartalmi vizsgálata után több döntési lehetősége is van. Ha azt állapítja meg, hogy a rendezvény nem tartozik a gyülekezési jogról szóló törvény hatálya alá, mert például egy kivett esetről van szó (pl. családi vagy kulturális rendezvény), vagy éppen a gyülekezési jog gyakorlásának immanens elemei hiányoznak (pl. egyszemélyes gyülekezés, sajtótájékoztató), akkor arról tájékoztatja a bejelentőt (szervezőt), hogy jogalkalmazó szervként a bejelentés elbírálására nincs hatásköre. A bejelentő ilyen esetben, a rendőrségi tájékoztatást követően, a közterület-használat engedélyezése kérdésében az illetékes önkormányzati szervhez fordulhat.

Az országos rendőrfőkapitány válaszában kifejtette, hogy BRFK megállapításával érdemben egyetért, mivel a Magyar Gárda tagjainak a bírósági előtt nem demonstratív jelleggel várakoztak, cselekményük nem tartozott a gyülekezési jogról szóló hatálya alá. A BRFK a bíróság épülete előtti megjelenésről szóló tájékoztatást azért nem kezelhette bejelentésként, mivel az nélkülözte a bejelentés lényegi ismérveit, nem tartalmazott semmilyen üzenetet vagy állásfoglalást. Az országos rendőrfőkapitány szerint a BRFK egyértelműen döntött a kérdésben, az érintettek számára megállapítható volt az, hogy tájékoztatásukat nem kezelik bejelentésként, mivel nem került sor a „szervezőkkel” való kapcsolatfelvételre, és más ilyen esetekben szokásos intézkedésekre. A BRFK bejelentés hiányában nem mérlegelhette, hogy a várakozás megzavarhatja-e a bíróság működését, sőt eleve már az is kizárt volt, hogy hatáskörének hiányát állapítsa meg. A kezdeményezésekkel kapcsolatban a főkapitány utalt arra, hogy a közterületen tartott rendezvényekkel összefüggő rendőrségi feladatok egységes végrehajtása érdekében egy módszertani útmutató került kiadásra.

A biztos a jelentésben megfogalmazott ajánlásokra adott válaszban kifejtett érvekkel, jogi állásponttal nem értett egyet, így azokat néhány további kiegészítéssel változatlanul fenntartotta. A biztos válaszában utalt arra, hogy a bejelentésekre vonatkozó szabályozás nem egészen hézagmentes ugyan, azonban megfelelő, a gyülekezési törvénnyel összhangban lévő jogértelmezéssel az esetleges problémák orvosolhatóak, megelőzhetőek.

Az ombudsman felhívta a figyelmet arra, hogy az állampolgároktól érkező valamennyi panaszt, kérelmet, tájékoztatást, tartalma és nem annak elnevezése

jelentse be egy számítógépes program rendezvényeket. (Az Ügyfélkapun keresztül természetesen e problémák nélkül történhetne a bejelentés.)

⁵⁰ OBH 3765/2008 sz. jelentés.

alapján kell megítélni. Az illetékes rendőri szervhez érkező, közterületen zajló „eseménnyel” kapcsolatos tájékoztatás esetén formai és tartalmi szempontból egyaránt vizsgálni kell, hogy a gyülekezési törvény hatálya alá tartozó rendezvényre vonatkozó bejelentésről van-e szó. Ha a megalapozott döntés meghozatalához nem áll rendelkezésére megfelelő információ, akkor az érintettet hiánypótlásra felszólítani, megkeresni, tájékoztatni kell, a hallgatás azonban nem lehet követendő magatartás. Az ombudsman rámutatott arra is, hogy joghatással rendelkező megállapításnak számít már az is, amikor a rendőri szerv a hozzá érkező „tájékoztatást” nem bejelentésként, hanem egyszerű tájékoztatóként kezeli.

A biztos szerint aggályos az a megállapítás, hogy az érintettek számára egyértelmű volt, hogy nem kezelik bejelentésként az általuk benyújtott „tájékoztatást”, a gyülekezési törvényből ennek ugyanis az ellenkezője következik: amennyiben sem hiánypótlásra, sem a hatáskör hiányának megállapítására, sem megtiltásra nem kerül sor, akkor az egyenlő a rendezvény gyülekezési jog hatálya alá tartozóként való tudomásulvételével.

Az ombudsman ezzel összefüggésben jelezte, hogy önmagában annak is lehet kommunikációs jogi jellege vagy üzenete, ha egy egyesület tagjai formaruhában, jelentős számban „várakoznak” az éppen az egyesületük felosztatását tárgyaló bíróság épülete előtt. Kérdésként vetette fel, hogy például egy – a tájékoztatásban megjelölnél – nagyságrendekkel nagyobb, akár tizenötezer fős, de „nem demonstratív jelleggel” várakozó tömeg megjelenése, összeverődése milyen következményekkel járhatott volna. Kiemelte, a bíróság előtti „várakozással” szembeni rendőrségi fellépésre, annak esetleges felosztatására a Rendőrség a Gytv. alapján – mivel nem annak hatálya alá tartozóként könyvelte el – nem lett volna jogi lehetősége. A jelenlévők azonban alappal hivatkozhattak volna arra, hogy ők egy szabályosan bejelentett, a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvényen vesznek részt. A biztos utalt arra is, hogy a bejelentés a garanciális jogi szabályoknak maradéktalanul eleget tevő kezelése magának a rendőrségnek is alapvető érdeke. A biztos mindazonáltal üdvözölte egy módszertani útmutató kiadását, és azon várakozását fejezte ki, hogy a jelentésben, illetőleg válaszban foglaltak elősegítik majd a gyülekezési jog érvényesülésével összefüggő rendőrségi gyakorlat formálását és javítását. Az ismételt válaszadásra nyitva álló határidő a kézirat lezárásáig még nem telt el.

6.1.2. A népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működésének súlyos veszélyeztetéséről

Két vizsgált esetben⁵¹ is szembesültünk azzal, hogy milyen jogalkalmazási nehézségeket okoz annak megítélése, hogy az adott – bejelentéshez kötött – rendezvény megtartása a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztet(het)je-e. A Gytv. ilyen esetben lehetővé teszi a rendezvény megtiltását.

⁵¹ OBH 3765/2008 és OBH 5593/2008 sz. ügyek.

Nyilvánvaló, hogy a népképviselői szervek, valamint a bíróságok működését közvetlenül érinti és befolyásolja a plenáris és bizottsági ülések, valamint a bírósági tárgyalások zavartalan, nyugodt légkörben történő lebonyolítása, amely szoros kapcsolatban áll az ülésvezetési (tárgyalásvezetési) és rendfenn tartási teendők ellátásának eredményességével és hatékonyságával. *Alapvető érdek fűződik tehát ahhoz, hogy a népképviselői szervek, valamint a bíróságok minden alaptalanul zavaró körülmény nélkül tudjanak működni.*⁵²

A Gytv. a rendezvény népképviselői szervek működésére gyakorolt zavaró hatását nem általában tilalmazza: csak a működés súlyos megzavarásának lehetősége alapozhatja meg a rendezvény megtiltását. A Gytv. 12. § (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy „Ha a rendezvény résztvevőinek magatartása a rendezvény törvényességét veszélyezteti, s a rend másként nem állítható helyre, a szervező köteles a rendezvényt feloszlítani”. Ebből az is következik, hogy még a tudomásul vett rendezvény esetén sincs lehetőség arra, hogy az bármilyen okból a népképviselői szerv működését súlyosan megzavarja.

A megzavarás ténye, és annak súlya jobbra nem szabad rendőri mérlegelés tárgya: azt a *népképviselői szervekre vagy bíróságokra gyakorolt hatás alapján*, lehetőleg a működés – tanácskozás – rendjének fenntartásáért felelős (választott) tisztségviselő nyilatkozatának beszerzése után, az ügy összes körülményére figyelemmel kell megállapítani. Az ombudsman szerint ennek megfelelően a népképviselői szerv vagy bíróság működését súlyosan veszélyeztető magatartás – az eredetileg tudomásul vett rendezvény esetében is – megalapozhatja a rendezvény feloszlítását.

Ki kell emelni, hogy a Rendőrségnek a rendezvény bejelentésének tartalmi vizsgálata során mindig érdemben kell vizsgálnia az adott rendezvény népképviselői szerv vagy bíróság működésére gyakorolt hatását, ennek elmaradása ugyanis a békés gyülekezés jogának gyakorolhatóságával szoros kapcsolatban, a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozhat.⁵³ Ehhez hasonlóan a rendezvény teljes tartama alatt folyamatosan vizsgálni kell, hogy a gyülekezési jog gyakorlása súlyosan megzavarja-e az említett szervek működését.⁵⁴

Az országos rendőrfőkapitány jelentésre adott válasza szerint a népképviselői szerv működésének súlyos megzavarása esetén a Rendőrségnek nincs lehetősége a rendezvény feloszlítására. Az ombudsman a válasz ezen részét nem fogadta el. Rámutatott, hogy a Gytv. szerint a rendezvényt a Rendőrség feloszlítja, ha az – egyebek mellett – mások jogainak és szabadságának sérelmével jár.⁵⁵

A biztos szerint a népképviselői szervek és bíróságok működésének súlyos

⁵² A népképviselői szervek maguk jelenítik meg a választópolgárok közösségét, amely népszuverenitását választott képviselői útján vagy közvetlenül népszavazással gyakorolja.

⁵³ Vö. OBH 3765/2008 számú jelentés.

⁵⁴ Bővebben OBH 5593/2008 ügy.

⁵⁵ Lásd Gytv. 2. § (3) bekezdés, valamint 14. § (1) bekezdés.

megzavarása mások jogai és szabadsága sérelmének tekinthető, ellenkező esetben a Gytv. rendezvény bejelentésére vonatkozó szabályait teljességgel értelmetlen formalitássá silányítaná a jogalkalmazás. Mindezekre tekintettel a biztos az országos rendőrfőkapitányt álláspontja ismételt megfontolására kérte. Az ismételt válaszadásra nyitva álló határidő a kézirat lezárásáig még nem telt el.

6.1.3. A Gytv. hatálya alá nem tartozó rendezvények kérdése

A tapasztalatok szerint komoly alkotmányos aggályokat vet fel az a gyakorlat, hogy egyes állami (vagy önkormányzati) rendezvények biztosítását az állam a Rendőrség helyett személy- és vagyonvédelmi tevékenységet folytató (ún. őrző-védő) magánvállalkozásokra bízta.

a) Mindenekelőtt azt kell megvizsgálni, hogy e rendezvények a gyülekezési jog gyakorlása körébe tartoznak-e.

Előkérdésként a biztos azt tisztázta, hogy az állami, önkormányzati rendezvények (így például állami ünnepek, megemlékezések) minősülhetnek-e gyülekezésnek. Az elvi kiindulópont ebben az esetben az, hogy az állam és – e minőségükben – az önkormányzatok alkotmányos alapjog alanyai nem lehetnek. Az alapjogi védelemnek ugyanis az állammal szemben van értelme, az alapjogok célja, hogy az egyén jogait garantálja az állammal szemben. Ennek megfelelően az állam, vagy az állam képviselőjében eljáró személy a gyülekezési jog alanya sem lehet, állam vagy önkormányzat nevében nem lehet gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvényt szervezni.

A hatályos jog alapján ezek az állami, önkormányzati ünnepek – jelleget tekintve – minősülhetnek kulturális rendezvénynek (jellemzően ugyanis a kultúrával kapcsolatos programok vannak többségben), így formailag sem tartoznak a Gytv. hatálya alá. Előfordulhat ugyanakkor, hogy ilyen rendezvényen politikai beszédek hangzanak el, ennek nyomán pedig a hallgatóság egy része – egyénileg vagy közösen – tetszésének vagy éppen ellenszenvének ad hangot (taps, fütyülés, bekiabálások). Dacára azonban annak, hogy az elhangzottaknak van-e, lesz-e (politikai) kommunikációs jogi jellege, állami rendezvény sem előzetesen, sem utólagosan nem válhat „gyülekezéssé”, a jelenlévők pedig nem minősülhetnek „gyülekezés” résztvevőinek, ennek megfelelően a rendezvény – értelemszerűen – nem is osztható fel.

A közterületek felett a tulajdonos jogait valamely állami szerv, illetőleg önkormányzat gyakorolja, így engedélyt adhat – jellemzően közterület-használati szerződés formájában – a nem gyülekezési jog gyakorlásával összefüggő közterület-használatra, például állami ünnepség megtartására. A közterület használatának engedélyezésre vonatkozó szabályokat a helyi önkormányzatok rendeletben szabályozzák.

b) Figyelemmel arra, hogy a rendezvények vizsgált köre nem a Gytv. hatálya alá tartozik, a biztos OBH 2058/2008 sz. vizsgálata során a beléptetés rendjét is áttekintette. Az alapjogok korlátozásának alkotmányosságát az ún. szükségességi-arányossági teszt alkalmazásával vizsgálta meg. Ennek a tesztnek négy

lényegi eleme van: az államnak meg kell jelölnie a korlátozás *legitim célját*, az eszköznek a legitim cél elérésére *alkalmasnak*, a korlátozásnak *szükségesnek és arányosnak* kell lennie. Az állam csak abban az esetben korlátozhat alapjogokat, ha valamely legitim cél védelme más módon nem érhető el (szükséges), és ha az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban van egymással (arányos). Az állam ugyanis a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.

Az állam, illetve az önkormányzatok által – közpénzből – szervezett rendezvények, különösen az egyes állami ünnepekkel kapcsolatos programok jellemzően mindenki előtt nyitva állnak, korlátozás nélkül megtekinthetők és ingyenesek. Ilyen rendezvényeken nagyobb tömeg gyűlhet össze, amely – természetesen helytől, időtől, más körülményektől függően – eltérő mértékű biztonsági kockázatot jelent a szervező számára. Az állami, önkormányzati szervező, ha előzetesen olyan információk jutnak birtokába, hogy a rendezvény biztonságát – az általános kockázaton túl – jelentős, konkrét veszély fenyegeti, a rendezvényre belépőket ellenőrizheti (beléptetés). Mások jogainak, életének, egészségének, személyes biztonságának védelmében nem tekinthető a magánszférához való jog aránytalan korlátozásának az, ha a szervező döntése értelmében az állami rendezvényre való belépéskor, az összes résztvevőre kiterjedően, a csomagokat átvizsgálják, bizonyos – közbiztonságra veszélyt jelentő – tárgyak bevitelét megtiltják (általános vizsgálat).

Nagy jelentősége van azonban az alapjog-korlátozás arányosságának megítélésekor annak, hogy ezeken az állami rendezvényeken ki végzi el az ellenőrzést: rendőr vagy a biztosítással megbízott személy- és vagyonőr. Fokozottabb az ellenőrzők körének jelentősége a közterületeken zajló állami rendezvények esetében, mert ilyenkor speciális közbiztonsági ellenőrzést „szervez ki” az állam (mivel tulajdonvédelmi indokok nem játszanak szerepet az ellenőrzésben). Rámutatott arra, hogy pusztán adott közterület (például utca, tér) állami rendezvény céljából való lezárása, elkerítése a terület közterületi jellegén nem változtat.

Az Alkotmány 40/A. § (2) bekezdése értelmében a Rendőrség alapvető feladata a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme. A Rendőrség számára az Rtv. adja meg az egyértelmű felhatalmazást az állami rendezvényre való belépők, sőt a rendezvényen tartózkodók ellenőrzésére. A Rtv. 30. § (1) bekezdése e tekintetben egyértelműen fogalmaz: a Rendőrség a közbiztonságot veszélyeztető cselekmény vagy esemény megelőzése, megakadályozása érdekében a rendőri szerv vezetője által meghatározott nyilvános helyen vagy a közterület kijelölt részén az oda belépőket igazoltathatja, e cél elérése érdekében – többek közt – csomagot is átvizsgálhat.

A személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény (Vagyonőrtv.) 25. § (1) bekezdése alapján a személy- és vagyonvédelmi tevékenységet végző személy e törvényben meghatározott jogosultságait a jogos önhatalom keretei között vagy

az érintett személy önkéntes hozzájárulása alapján gyakorolja. A személy- és vagyonőr „intézkedési” jogosultsága – alkotmányosan abszolút indokoltan – a törvény alapján korlátozott, így eleve nem (lehet) alkalmas közterületen közbiztonsági ellenőrzés végzésére, tevékenységének rendeltetése ugyanis meghatározott személyek védelme, illetve a vagyonvédelem. A személy- és vagyonőr személyi szabadságot korlátozó intézkedést – különösen fizikai kényszert – nem alkalmazhat akkor, ha a rendezvény területére belépni kívánó személy önként nem hajlandó csomagját megmutatni, ehhez minden esetben a Rendőrség közreműködését kell igénybe vennie.

Ha az állami (önkormányzati) rendezvényekre való beléptetést személy- és vagyonőrök végzik, akkor fokozottan fennáll a visszaélés lehetősége, ugyanis hiányoznak azok a garanciális eszközök, amelyek az adott rendőri intézkedést, a belépők csomagjának átvizsgálását – általánosságban – arányossá teszik. Mindemellett az állampolgároknak keltett bizonytalanság, kiszámíthatatlanság, a garanciális rendelkezések ilyen megkerülésének a veszélye a jogállamiságból következő jobbiztonság szempontjából is kérdéses.

Nem kevésbé aggályos az a megoldás sem, amikor az ellenőrzést végző személy- és vagyonőrök esetleg rendőri „felügyelet”, kontroll alatt tevékenykednek. Ez esetben ugyanis végképp összerosódhatnak a szerepek, és az „intézkedésért” való felelősség megítélése sem egyértelmű az intézkedés alá vont polgár számára: nem tudhatja, hogy jogsérelem esetén kivel szemben érvényesítheti panaszát. Fennáll annak a lehetősége, hogy ilyen „közös ellenőrzéskor” a személy- és vagyonőr csak a rendőrök számára fenntartott intézkedést alkalmaz (például elveszi a belépni szándékozótól a bevinni kívánt tárgyat, vagy akarata ellenére átkutatja a résztvevő csomagját).

Fontos elem a korlátozás arányosságának megítélésben, hogy az állampolgár az Rtv. 92. § (1) bekezdése alapján a rendőri intézkedéssel szemben – amennyiben az alapvető jogát sértette – panasszal fordulhat az intézkedést foganatosító rendőri szervhez, vagy kérheti, hogy panaszát az országos rendőrfőkapitány a Független Rendészeti Panasztestület által lefolytatott vizsgálatot követően bírálja el. A vagyonőr „jogellenes intézkedésével” szemben a polgárnak lehetősége van bírósághoz fordulni, feljelentést tenni, vagy polgári peres eljárást indítani, de ez – különösen a rendőri intézkedés elleni panasszal összefüggésben – nem tekinthető tényleges, valódi garanciának.

Ki kell emelni, hogy a Vagyonőrtv. 26. § (3) bekezdésének *a)* pontja sem főszabályként és korlát nélkül teszi lehetővé, a „zárt területen vagy helyen tartott rendezvényre belépő személy – a Rendőrség, illetve a rendezésért felelős személy intézkedése alapján, ha a szerződésből fakadó kötelezettségeit érvényesíteni más módon nem tudja – különösen a testi sérülés okozására alkalmas tárgyak bevitelének megakadályozása érdekében csomagja tartalmának bemutatására felszólítását, rajta és csomagján kizárólag fémtárgyak kimutatására alkalmas eszköz alkalmazását, ennek visszautasítása esetén a rendezvényen való részvételének megtiltását”. Sem a rendőrfőkapitány, sem pedig a Miniszterelnöki Hivatal vezető

miniszter válaszai nem tartalmaztak arra vonatkozó utalást, hogy a vagyongőr vállalkozás a szerződésből fakadó kötelezettségeit más módon (ti. a ruházat és a csomagok átvizsgálása nélkül) nem tudta volna érvényesíteni. Az említett válaszok arra vonatkozó adatot sem tartalmaztak, hogy a Rendőrség, illetve a rendezésért felelős személy intézkedése alapján került-e sor.

Kétséges továbbá, hogy a vagyongvédelmi vállalkozások által végzett beléptetés – mivel a tájékoztatás szerint az kizárólag a csomag, illetve a ruházat érintése nélkül történhetett – alkalmas-e arra, hogy a bevinni tiltott tárgyak rendezvény területére történő bejuttatását megakadályozza. Az ombudsman szerint a csomag, illetve a ruházat érintése nélküli vizsgálat elől a bevinni tiltott tárgyak könnyűszerrel elrejtethetők, így – az ellenőrzés céljának legitim voltától függetlenül – az ellenőrzés nem alkalmas a cél elérésére. Ezt alátámasztja az is, hogy a Múzeum krt. nyitva tartó üzleteiben üveges és PET palackos italokat, továbbá más dobálásra alkalmas tárgyakat is meg lehetett vásárolni a rendezvény teljes időtartama alatt.

Mindezek alapján a biztos megállapította, hogy a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével, valamint a magánszférához való joggal összefüggő visszásságot okoz az, ha közterületen zajló állami (önkormányzati) rendezvényekre való belépéskor a csomagok átvizsgálását személy- és vagyongvédelmi tevékenységet folytató magánvállalkozások alkalmazottai végzik.

6.1.4. A Gytv. hatálya alá tartozó rendezvények bejelentői nevének nyilvánosságra hozatala

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) 3. § (1) bekezdése szerint személyes adat akkor kezelhető, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény vagy – törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben – helyi önkormányzat rendelete elrendeli. A Gytv. meghatározza a bejelentés szükséges és elégséges adattartalmát, azonban az adatok – különösen azok internetes honlapon történő – közzétételéről nem rendelkezik. A BMr. 6. § (3) bekezdése is csak akkor teszi a szerv részére kötelezővé a nyilvánosság tájékoztatását, ha pl. betiltja a rendezvényt. Mindebből kitűnik, hogy nincs törvényi felhatalmazás a rendezvény (tüntetés) szervezői nevének és címének generális közzétételére, sem a Rendőrség honlapján, sem máshol.

A tárgyalat kontextusban a hozzájárulás önkéntességével kapcsolatosan aggályok merülhetnek fel, ezért az adatvédelmi biztos jogkörében is eljáró biztos még a bejelentő előzetes egyetértésével sem támogatta nevének nyilvánosságra hozatalát.

Mindez azonban nem okoz érdeksérelmet, mivel a Rendőrségnek nem az a feladata, hogy tájékoztasson a rendezvény szervezőiről, céljáról stb., hanem az, hogy a bejelentést felvegye, azt megvizsgálja a Gytv. alapján, illetve fenntartsa a rendet. Az internetes tájékoztatás közrendvédelmi célokat szolgál, vagyis hogy a rendezvény mekkora, milyen időpontban milyen lezárásra kerül sor stb.

Ettől különbözik az az eset, ha valakit a rendezvény alatt kár ér: ő a Gytv. 13. §-a alapján a kártérítési igény érvényesítése során természetesen kérheti a szervező személyes adatait is – ezt azonban ugyancsak a Gytv. rendeli el.

6.1.5. Konkurráló rendezvények

A helyszíni tapasztalatok, a törvényi szabályozás, valamint a jogalkalmazói gyakorlat áttekintése után egyértelművé vált, hogy jelentős alapjogi dilemmát vetnek fel az azonos helyszínre, útvonalra és azonos időpontra bejelentett demonstrációk és ellendemonstrációk, az ún. *versengő, konkuráló gyülekezések*.⁵⁶

Kérdés, hogy mikor élvez a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvény, illetve élvezhet-e egyáltalán előnyt az ilyen rendezvény egy később ugyanarra a helyszínre bejelentett másikkal szemben. A versengő demonstrációk és ellendemonstrációk kezelésére a gyülekezési törvény nem ad egyértelmű választ, eligazítást. A Rendőrség – az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségéből eredően – ilyen helyzetekben (is) köteles valamennyi, térben és időben egybeeső, rendezvény biztosításáról gondoskodni, akkor is, ha a gyülekezők elkülönítése fizikailag nem, vagy a gyülekezéseken résztvevők biztonsága szempontjából nem megnyugtató módon oldható csak meg.

A konfliktus feltárása szempontjából nem mellékes, hogy milyen típusú rendezvények versengését kell megítélni: egyértelműen más az alapjogi konfliktus két, a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvénye esetében, valamint akkor, ha a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvény „másfajta”, ugyancsak közterületen zajló rendezvénnyel, vagy – ugyancsak nem a gyülekezési jog hatálya alá tartozó – állami rendezvénnyel, ünnepséggel „versenyez”. Az azonos időben és helyszínen zajló, de nem ellentétes célú rendezvények során pedig a gyülekezési jog gyakorlása, az esetleges elkülönítés nem jelent komolyabb problémát. Az alapjogi dilemmát a biztos így a versengő ellentétes célú, gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvények szempontjából vizsgálta.

Az állam alapvető jogok biztosítására és védelmére vonatkozó elsőrendű alkotmányos kötelezettsége nem válhat anyagi megfontolás, költségvetési mérlegelés tárgyává: az állam nem hivatkozhat arra, hogy az adott *szabadságjog* gyakorlásának biztosítására nem állnak rendelkezésre megfelelő erőforrásai. Az állam teherbíró képességére való hivatkozás a gazdasági, szociális jogok szférájában jelen van, a szabadságjogok – így a gyülekezési jog – körében azonban legfeljebb kiegészítő érvként hivatkozható.

Az ellentétes célú, versengő rendezvények esetében azonban a fő problémát nem is az aránytalan állami terhek okozzák, vagy az, hogy a szervezők esetlegesen visszaélnének a jelenlegi jogi helyzet nyújtotta lehetőségekkel, hanem az, hogy az állam erőfeszítései ellenére sem tud minden esetben eleget tenni az alapjogvédelmi kötelezettségének: a gyülekezési jog teljes körű és zavartalan gyakorlásának biztosítása bizonyos esetekben egyáltalán nem megoldható.

⁵⁶ Lásd bővebben: OBH 3262/2008 sz. jelentés.

Miként arra a biztos az OBH 2452/2008 sz. jelentésében is utalt, a gyülekezési jogra mint kommunikációs jogra is vonatkozik, hogy érték- vagy igazságtartalmától függetlenül áll védelem alatt. A Rendőrség tehát semmilyen módon nem minősítheti a bejelentő (szervező) szándékát, azt, hogy a bejelentés mire „irányul”. A hivatkozott jelentés közzététele után született 75/2008. (V. 29.) AB határozat kifejezetten utal az ún. *tartalmi semlegesség* követelményére. „A véleménynyilvánítás szabadságának külső korlátai vannak csak; amíg egy ilyen alkotmányosan meghúzott külső korlátba nem ütközik, maga a véleménynyilvánítás lehetősége és ténye védett, annak tartalmára tekintet nélkül.”⁵⁷ Az AB szerint a tartalmi semlegesség elvéből következően nem vehetők figyelembe a Gytv. 8. § (1) bekezdésében foglaltakon kívüli, a rendezvényen megjelenő közlés tartalmára vonatkozó megfontolások. A Rendőrségnek – amennyiben szükséges – minden bejelentett és tudomásul vett rendezvényt megfelelő erővel biztosítani kell, céljától, időtartamától vagy éppen a résztvevők létszámától függetlenül azonos módon, a diszkrimináció tilalmát szem előtt tartva.

Utalva az OBH 2452/2008 sz. jelentés elvi megállapításaira, az ombudsman az OBH 3262/2008 sz. jelentésében is megismételte, hogy éppen a szigorú, objektív feltételek megléte és a taxatív meghatározott rendőrségi döntési lehetőségek (tudomásul vétel, megtiltás) miatt van szó bejelentésről, nem pedig engedélyezésről, amely során a hatóságnak jóval tágabb mérlegelési lehetősége van.

Az Alkotmánybíróság már idézett 75/2008. (V. 29.) AB határozatában elvi jelentőségű megállapításokat tett a Rendőrség jogalkalmazói értelmezési lehetőségének kereteiről, amelyeket fontosnak tartunk e helyütt is kiemelni. A testület rögzítette, hogy a Rendőrség mint jogalkalmazó szerv tevékenységének része, hogy konkrét esetekben értelmezze a Gytv.-t, és mérlegelje az alapjogokat és a közérdekű szempontokat. Az Alkotmánybíróság szerint a jogértelmezési kérdésekben való konkrét állásfoglalás minden köztéri gyűlés esetén elkerülhetetlen, a normák értelmezése és alkalmazása körüli vitákat pedig nem lehet előre kizárni. Az AB utalt arra is, hogy a Rendőrség jogalkalmazó tevékenységét a bíróság jogosult felülvizsgálni, a bírósági jogalkalmazásnak kell irányadónak lennie a Rendőrség számára. Az Alkotmánybíróság szerint ugyanis a joggyakorlat egységesítése alkalmas arra, hogy csökkentse a jobbizonytalanság veszélyét.

A rendőrségi jogalkalmazói gyakorlat vizsgálata alapján az ombudsman megállapította, hogy a rendőrségi mérlegelés versengő rendezvényekkel kapcsolatosan – a hatályos törvényi szabályok, garanciális elemek teljes hiánya miatt – nem képes a „szabályozási úrt” alapjogvédelmi szempontból megfelelő értelmezéssel kitölteni úgy, hogy közben a gyülekezési törvényt ne sértse. A BMr. alapján lehetőség van *egyeztető tárgyalás* lefolytatására, amely keretében akár – a Rendőrség javaslata alapján – az *esetleges helyszín- vagy időpont-változtatásról is megegyezés* születhet. A biztos – amellett, hogy az *önkéntes jellegű megegyezést* egyértelműen támogató stratégiának tartja a rendőrségi gyakorlatban

⁵⁷ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 179.

– felhívta a figyelmet arra, hogy ha – végső soron – nem születik megállapodás, akkor az a Rendőrséget súlyos dilemmák elé állítja. Ha tudomásul veszi a rendezvényeket, akkor nem feltétlenül tud eleget tenni objektív alapjogvédelmi kötelezettségének, a megtiltásra még végső soron sincs lehetősége.

Nem kizárt ugyan bizonyos esetekben, hogy a versengő rendezvényekkel kapcsolatosan megtiltási okként felmerülhet a közlekedés olyan mértékű „ellehetetlenülése”, amely azt eredményezi, hogy más útvonalon az már nem biztosítható, de a nem adekvát alkalmazás itt komoly veszélyt jelenthet. Elvben ugyanis létrejöhet az a paradox helyzet is, hogy a Rendőrség mindkét rendezvény megtartását megtiltja, mert együttesen a közlekedés ellehetetlenítésével járnak, de külön-külön egyiknek sem adhat elsőbbséget, mert az diszkriminatív volna. Az országgyűlési biztos megjegyezte azt is, hogy a közlekedéssel összefüggő érvelés adott rendezvény tudomásulvételével kapcsolatban a rendőrségi gyakorlatban a 2004-es Gytv.-módosításig⁵⁸ sok esetben diszfunkcionálisan, súlyosan alapjog-korlátozó módon működött, ennek esetleges felélesztése nem kívánatos, de mégsem zárható ki.

A bíróságok tekintetében az Obtv. alapján országgyűlési biztos nem rendelkezik vizsgálati hatáskörrel, ugyanakkor annyi egyértelműen állítható, hogy a garanciális törvényi háttérrel jelen esetben még egy alapjogilag egyébként aktívista bírósági jogalkalmazói attitűd sem képes pótolni.

Alaposabb elemzés céljából áttekintettük azoknak az országoknak a szabályozási megoldásait, ahol törvényben rögzítették a versengő rendezvények helyzetét. Európában az *ésszt szabályozás* foglalkozik például az azonos helyre és időre bejelentett rendezvények egymáshoz való viszonyával. A törvény szerint ha már van regisztrált gyülekezés ugyanarra az időre és ugyanarra a helyre, az illetékes helyi önkormányzatnak joga van nem tudomásul venni, nem regisztrálni a bejelentést.

A versengő vagy konkuráló rendezvények alapjogi dilemmáinak egyik lehetséges megoldási irányát jelentheti a *finn gyülekezési törvény* által alkalmazott jogi megoldás vagy annak esetleges továbbfejlesztése. A törvény az alapjogi konfliktus feloldására arányosságra törekvő, az együttműködést szem előtt tartó, többlépcsős, logikus rendszert alakított ki. Első lépésben, ha a bejelentésről értesülő hivatal észleli, hogy több gyűlést kívánnak rendezni ugyanazon a helyen vagy ugyanabban az időben, megvizsgálja, hogy ezek párhuzamos megtartása lehetséges-e. Ha a párhuzamos rendezvények megtartása nem lehetséges (nem biztosítható), akkor annak a szervezőnek van elsőbbsége, aki előbb terjesztette elő a bejelentését. A törvény azonban ez alól a „megelőzés” alól ismer kivételt: ha a gyűlés helyszínét „hagyományosan vagy szerződés alapján” a másik gyűlésre használják, akkor a másik szervezőnek lesz elsőbbsége. Ebben az esetben

⁵⁸ A Gytv. 5. §-át az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény 110. §-a módosította.

a Rendőrség, miután a kérdést megtárgyalta a kapcsolattartó személlyel, a többi gyűlést olyan időpontra, illetve helyre „utalhatja”, amely az adott gyűlés céljának a legjobban megfelelő.

Az ombudsman utalt arra is, hogy az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium által 2007-ben készített *gyülekezési törvény módosítására irányuló törvénytervezet* (a továbbiakban: Tervezet) a versengő rendezvényeket illetően új megtiltási okot kívánt beiktatni. A Tervezet 8. § (1) bekezdés e) pontja szerint a Rendőrség határozatban megtilthatta volna a rendezvény megtartását akkor is, amennyiben az adott közterületre adott időszakban a bejelentést megelőzően a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvény megtartását jelentették be, és nem valószínűsíthető meg a rendezvények olyan fizikai elkülönítése, amely biztosítja azok zavartalan megtartását.

A versengő rendezvényekkel összefüggő dilemmát jelent, és egyben újabb garanciális elem hiányára világít rá, hogy jelenleg nincsen semmilyen szabály arra nézve, hogy *legkorábban mennyi idővel a rendezvény előtt van lehetőség a bejelentés megtételére*. Az országgyűlési biztos szerint jogalkotónak célszerű volna megelőznie azt a helyzetet, hogy meghatározott időpontokra, akár évekre előre lefoglalhassanak gyülekezés céljára egy-egy közterületet. Felhívta a figyelmet arra is, hogy egy ilyen aprónak tűnő, inkább technikai jellegű, és nem alapjogkorlátozó szabály beemelése számos nehéz helyzetet tudna megnyugtatóan, a jogbiztonság követelményének is megfelelő, kiszámítható módon megelőzni.

A biztos mindezekre tekintettel megállapította, hogy a versengő gyülekezésre vonatkozó szabályok teljes hiánya, és az ebből következő jogalkalmazási problémák miatt kialakult jogi helyzet a békés gyülekezéshez való joggal összefüggő visszásságot okoz. Ugyancsak a békés gyülekezéshez való joggal összefüggő visszásságot okoz, hogy törvényi szinten nem szabályozott, a rendezvény időpontja előtt legkorábban mennyi idővel van mód a bejelentés megtételére.

A versengő rendezvényekkel kapcsolatban a biztos szerint *két irány* kínálkozik a visszásság orvoslására, a kellően egyértelmű és alapjogbarát jogalkalmazói (rendőrségi) gyakorlat kialakítására. Az első, hogy az időben és térben párhuzamos, és el nem különíthető versengő rendezvényekre vonatkozó előírásokat – a jogállamiságból eredő jogbiztonság követelményének megfelelően – a *törvényalkotó a gyülekezési törvény módosításával szabályozza*. A másik alkotmányos lehetőség, hogy az Alkotmánybíróság – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása mellett vagy esetlegesen helyette – valamennyi jogalkalmazóra kötelező *alkotmányos követelmény formájában* adja meg az irányadó értelmezési lehetőségét. Az ombudsman szerint – szemben a spontán, illetve be nem jelentett gyűlésekkel kapcsolatos dilemmákkal – a Gytv. módosítása ebben a két kérdésben jobban szolgálná a gyülekezési jog garanciáinak érvényesülését, ennek érdekében javaslattal fordult az Országgyűléshez.

Kiemelte, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosaként nem kíván olyan jogalkotási javaslatot tenni vagy alkotmánybírósági indítványt benyújtani, amely valamely alapvető jog korlátozására irányulna. Az ombudsmani in-

tézmény ugyanis az alapjogok védelmére hivatott, egy ilyen kezdeményezés ellentétben állna az intézmény rendeltetésével. Kétségtelen ugyanakkor, hogy az alapvető jogok nem önmagukban, hanem egymásra tekintettel érvényesülnek, tartalmuk az egyes alapjogi konfliktusokban, két alapjog ütközése során felmerülő dilemmák megoldásával válik igazán meghatározhatóvá: az egyik alapjog érvényesülése gyakran a másik alapjog korlátozását jelenti. A biztos határozott álláspontja szerint a versengő rendezvények tekintetében a javasolt törvényi garanciák valójában éppen a békés gyülekezés jogának gyakorlását segítik elő, a rendőrségi jogalkalmazásnak adnak megfelelő, kiszámítható alkotmányos kereteket.

6.1.6. Beléptetés a rendezvényekre

Az egyes, gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvényekre való beléptetéssel, fokozott rendőrségi ellenőrzéssel kapcsolatban a biztos az OBH 5642/2008 sz. jelentésében a következőkre hívta fel a figyelmet:

Az október 23-ai Jobbik-, illetve HVIM-rendezvényen – utóbbi esetében egyértelműen a szervezők határozott kérése ellenére – a rendezvény biztosítására kirendelt rendőrök a beléptető kapuknál, illetve azok közvetlen előterében, a rendezők helyett (esetenként azok mellett) beléptetést végeztek, jelentős számban igazoltattak, csomagokat és ruházatot vizsgáltak át. Budapest rendőrfőkapitányának tájékoztatása szerint az Rtv., valamint a Szolgálati szabályzat alapján a Rendőrségnek lehetősége volt az említett intézkedések megtételére. A válaszban arra is felhívta a figyelmet, hogy a 2008. október 23-ai nemzeti ünnepel kapcsolatos rendezvények biztosítása érdekében utasításában Budapest teljes területére fokozott ellenőrzést rendelt el.

Önmagában az a tény, hogy a Rendőrségnek a hatályos jogszabályok alapján valamilyen intézkedés megtételére jogi lehetősége (általános felhatalmazása) van, semmi esetre sem jelenti azt, hogy a megfelelő rendelkezés alapján elrendelt intézkedés alkotmányosságát (arányosságát), az alapjogok érvényesülése szempontjából ne lehetne és kellene megvizsgálni. A jogszabályi felhatalmazás megléte – mint a jogállami hatalomgyakorlás alapvető ismérve – tehát elengedhetetlenül szükséges, de nem elégséges feltétel az alkotmányosság szempontjából. Fokozottan igaz ez akkor, amikor a rendőrségi intézkedés szabadságjog gyakorlását érintheti.

A gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvényeken – tekintettel arra, hogy itt alapvető szabadságjog gyakorlásáról van szó – végzett rendőri biztosítási tevékenység alapjogi megítélése egészen más, mint állami rendezvény (például a Kossuth téri állami ünnepség) esetében.⁵⁹ A Gytv. több szakasza egyértelműen utal arra, hogy a rendezvény, a rendezvényen tartózkodók biztonságának meg-

⁵⁹ A biztos a személy és vagyonvédelmi vállalkozások, illetve a Rendőrség által az állami ünnepségeken, rendezvényeken való beléptetés egyes alapjogi kérdéseivel részletesen foglalkozott az OBH 2058/2008 számú jelentésben.

óvása és védelme, a gyülekezés békés jellegének fenntartása a rendező feladata és kötelezettsége, amiért személyes anyagi felelősséggel tartozik.⁶⁰

Az ombudsman kiemelte, hogy a Gytv. külön kimondja azt, hogy a rendezvény rendjének biztosításáról a szervező gondoskodik, a Rendőrség pedig a rendezvény rendjének biztosításában a *szervező kérésére közreműködik*, a rendezvényt megzavaró személyek eltávolításáról intézkedik.⁶¹ A törvény alapján elsődlegesen a szervező kötelessége a rendezvény feloszlataása abban az esetben, ha a rendezvény résztvevőinek magatartása a rendezvény törvényességét veszélyezteti, s a rend másként nem állítható helyre.⁶²

A Gytv. éppen az objektív alapjogvédelmi intézkedések esetleges alkalmazásának érdekében írja elő azt, hogy a Rendőrség képviselője a rendezvényen (minden esetben, amikor azt szükségesnek látja) jelen lehet, vagyis a szervezőnek nincs jogi lehetősége arra, hogy ad absurdum például a rendőrségi részvételt kizárja. A rendezvény szervezője – ha szükségesnek látja – gondoskodik a rendezvényre való beléptetésről, és ehhez saját rendezőket vehet igénybe, ha pedig úgy látja, hogy olyan intézkedésekre van szükség, amire nincs jogosultsága (pl. csomag átvizsgálása, közbiztonságra veszélyes eszközök elvétele stb.), akkor ezt jelzi a helyszínen tartózkodó rendbiztosnak, illetve más rendőröknek.

A Rendőrség – mivel itt speciális, a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvényről van szó – alapvetően csak a szervező, és a rendezők kérésére és beleegyezése alapján vehet részt közvetlenül a beléptetésben. A rendőrök (fokozott) jelenléte és intézkedései még közvetve sem irányulhatnak arra, hogy hatásukban a rendezvényen részt vevőket a részvételtől eltántorítsa, a konkrét veszélytől függetlenül őket előzetesen „megszűrje”. Alapvetően téves ugyanis az a gyakran hangoztatott álláspont, hogy az a személy, aki a rendőrségi beléptetést – ezzel együtt az igazoltatást, csomagvizsgálatot – el kívánja kerülni, feltétlenül jogellenes cselekmény (szabálysértést, bűncselekményt) elkövetésére készül.⁶³

A közrend és közbiztonság védelme, ennek keretében azon rendőri intézkedések, amelyek a rendezvény békés jellegének megőrzését szolgálják, egyértelműen legitim célúnak minősülnek. A biztos hangsúlyozta azt is, hogy a fent ismertetett, a gyülekezési jog érvényesülésével összefüggő követelmény korántsem nem zárja ki azt, hogy a Rendőrség a rendezvény közelében – a fokozott ellenőrzés keretében – a bűncselekmény vagy szabálysértés elkövetésével

⁶⁰ A Gytv. 13. § (1) bekezdése alapján a szervező a rendezvény résztvevője által okozott kárért a károsult harmadik személlyel szemben a károkozóval együtt egyetemlegesen felelős.

⁶¹ Gytv. 11. § (1) és (2) bekezdés.

⁶² Gytv. 12. § (1) bekezdés.

⁶³ Ezen rendőrségi intézkedések az eljárás alá vont személy magánszférához való jogát érintik (korlátozzák), így természetszerű, hogy – amennyiben nem muszáj – senki nem kívánja magát alávetni nekik.

gyanúsítható személyeket eljárás alá vonja, igazoltassa vagy más intézkedéssel éljen. A rendőrségi eljárás *hatásában* nem lehet olyan, hogy korlátozza a gyülekezés szabadságát, és a hozzá szorosan kapcsolódó véleményszabadsághoz való jogot. Ha a Rendőrségnek olyan információi vannak, hogy a rendezvényt bizonyos személyek, csoportok meg kívánják zavarni, vagy bűncselekmény elkövetése prognosztizálható, akkor ezt közli a szervezővel, aki ez alapján a tájékoztatás alapján dönthet arról, hogy megtartja-e egyáltalán a rendezvényét, a Rendőrség segítségét milyen mértékben kívánja igénybe venni stb.

Végső soron, amennyiben a Rendőrség úgy látja, hogy a Gytv.-ben meghatározott feltételek⁶⁴ fennállnak (fegyveresen vagy felfegyverkezve való megjelenés, bűncselekmény elkövetése vagy arra való felhívás), és a szervező a feloszlatásról nem hajlandó dönteni, akkor maga intézkedhet a jogellenes magatartást tanúsító személyek kiemeléséről, ha ez nem elegendő, akkor pedig – az arányosság követelményét figyelembe véve – a rendezvény feloszlatásáról. A Rendőrség feloszlatásra vonatkozó döntésével szemben ugyanakkor a Gytv. alapján a rendezvény bármely résztvevője – a feloszlatástól számított tizenöt napon belül – pert indíthat a feloszlatás jogellenességének megállapítására.

Az említett rendezvényeken (Jobbik, HVIM) a Rendőrség által a szervezők kifejezett előzetes tiltakozása ellenére alkalmazott „új beléptetési rend” objektíve alkalmas volt arra, hogy a rendezvényeken egyébként részt venni kívánókat a részvételtől visszatartsa, szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a békés gyülekezéshez való jogot. A Rendőrség emellett előzetesen és szükségtelenül elvonta a szervező beléptetés lebonyolítására vonatkozó jogait, megnehezítve a szervezéssel összefüggő kötelezettségei teljesítését. A Rendőrségnek a közrend és a közbiztonság védelme, a békés jelleg megőrzése érdekében más, a gyülekezési jog gyakorlásának lényeges tartalmát nem sértő, alkotmányos eszközt kellett volna alkalmaznia.

A helyszíni tapasztalatok a rendőri beléptetés szükségességét, hatékonyságát nem támasztották alá, sőt a Jobbik rendezvényén kifejezetten többletkockázatot okoztak azzal, hogy a rendezvény közvetlen közelében, a kordonkorlátok közelében mindenhol jelentős – a rendezvényt egyébként akadálytalanul megtekintő és hallgató – tömeg gyűjt össze.

Míndezeekre tekintettel a biztos megállapította, hogy a BRFK azon eljárása, miszerint a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvényeken a rendezvényt biztosító rendőrök beléptetésben való fokozott részvételét, a beléptetéssel egybekötött igazoltatást, csomag- és ruházatvizsgálatot rendelt el, a békés gyülekezéshez való joggal összefüggő visszásságot okozott.

Ki kell emelni, hogy egyes olyan helyszíneken, amely a Rendőrséget jogszabály, nemzetközi szerződés, vagy viszonyosság alapján terhelő objektumvédelmi (ideértve a diplomácia képviselők épületeit) kötelezettségével vagy személyvédelmi feladatával érintett területtel közvetlenül határos, és az említett

⁶⁴ Gytv. 14. § (1) bekezdés.

objektum-, illetve személyvédelmi feladat másként nem biztosítható, indokolt lehet, hogy a Rendőrség által felállított és alkalmazott ún. ellenőrző-átengedő pontokon (EÁP) át történjen a beléptetés. Ilyen esetekben is maradéktalanul érvényesülnie kell a szükségesség és arányosság követelményeinek, ellenkező esetben ugyanis a Rendőrség eljárása a gyülekezéshez való joggal összefüggő visszásságot okozna.

A beléptetés során foganatosított igazoltatások vizsgálatára – mivel az az adatvédelmi biztos hatáskörébe tartozik – az ombudsmannak az Obtv. értelmében nem volt jogi lehetősége.

6.1.7. Intézményvédelmi kérdések

1. Az Alkotmány 8. § (1) bekezdése szerint „A Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége.” E rendelkezés az alapjogok érvényesülésére negatív és pozitív állami magatartást is előír. Egyfelől az alapjogok „tiszteletben tartása” az államtól tartózkodást követel; ugyanakkor az alapjogok „védelme” aktív állami magatartást is feltételez. Így az Alkotmány – valamennyi alapjogra irányadóan – kimondja, hogy az alapjogoknak van alanyi (az adott alapjoggal való élés lehetősége, amelyet az állam köteles tiszteletben tartani) és van objektív intézményvédelmi oldala, amely a jogok védelmével, illetve érvényesülésével összefüggő állami kötelezettségekben érhető tetten.

Az Alkotmány rendelkezéseinek nagyobb részében az állam adott alapjog védelmére és érvényesülésére vonatkozó konkrét kötelezettsége – a normaszövegben – nem jelenik meg. Ezt pótolja az Alkotmány 8. § (1) bekezdésének az alapjogok védelmét az állam általános kötelezettségévé tevő fordulata.

„Az állam kötelessége az alapvető jogok »tiszteletben tartására és védelmére« a szubjektív alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről. Az emberek természetesen egyéni szabadságuk és személyes igényeik szempontjából gyakorolják alapjogaikat. Az államnak viszont arra van szüksége garanciális feladata ellátásához, hogy az egyes alanyi alapjogok biztosítása mellett az azokkal kapcsolatos értékeket és élethelyzeteket önmagukban is, azaz ne csupán az egyes egyedi igényekhez kapcsolódóan védje, s a többi alapjoggal összefüggésben kezelje. Az állam számára az alapjogok védelme csupán része az egész alkotmányos rend fenntartásának és működtetésének. Ezért az állam úgy alakítja ki az egyes alapjogok megvalósításához szükséges jogszabályi és szervezeti feltételeket, hogy mind a többi alapjoggal kapcsolatos, mind pedig egyéb alkotmányos feladataira is tekintettel legyen; az egyes jogoknak az egész rend szempontjából legkedvezőbb érvényesülését teszi lehetővé, s mindezzel az alapjogok összhangját is előmozdítja. Az alapjog jogosultja, illetve az állam különböző szempontjai és feladatai miatt az alapjog alanyi jogi, illetve objektív oldala nem feltétlenül fed egymást. Az állam – általános és objektív szempontjaiból következően – a

szubjektív alapjog által védett körön túlmenően is meghatározhatja ugyanazon alapjog objektív, intézményes védelmi körét.

Ez a helyzet például akkor, ha egy szabadságjog egyéni gyakorlása nem látszik veszélyeztetettnek, az esetek összességében azonban az alapjog által garantált szabadság vagy életviszony intézménye kerül veszélybe.⁶⁵

Az Alkotmány 8. § (1) bekezdéséből eredő intézményvédelmi kötelezettség összetett követelményrendszert támaszt az állammal szemben az alapjogok érvényesülésére. Magában foglalja a szabályozási kötelezettséget (a szervezeti és eljárási biztosítékok megteremtését), adott esetben az anyagi támogatási kötelezettséget, a meglévő vagy az alapjog-érvényesülés szempontjából az Alkotmány által megkívánt intézményes formák védelmét (s egyben tartózkodást a működés tartalmi befolyásolásától), része e követelménynek azon fórumok védelme, ahol az alapjogsérelem orvosolható, de az államnak általában is kötelezettsége az alapjogi rendszer egészének (mint értékrendszernek) a védelme. Ki kell emelni azt, hogy az objektív alapjogvédelmi kötelezettség eleve feltételezi a szubjektív jog meglétét, tipikusan nem keletkeztet az egyén oldalán alanyi jogokat, így az egyén részéről közvetlenül nem is kényszeríthető ki.

Az állam alapjogvédelmi kötelezettsége szélesebb, mint az „érvényesülés lehetővé tétele”, az adott alapjogot általában, absztrakt módon, mint értéket is védelem alá kell helyeznie. Elviekben minden alapjognak – mint alkotmányos „értékhorozónak” – létezik intézményes oldala, de a leginkább kiemelt, védett értékek közé tartozik az emberi élet és méltóság, a vélemények pluralizmusa vagy éppen a lelkiismeret szabadsága. Az pedig az adott alapjog jellegéből, természetéből következik az, hogy a gyakorlásának biztosításához milyen jellegű és mértékű állami kötelezettségek teljesítése szükségesek.

2. Az Alkotmánybíróság 55/2001. (XI. 29.) AB határozatban kimondta, hogy az államot pozitív kötelezettségek is terhelik a békés gyülekezési jog – mint a kiemelt kommunikációs szabadságjog – érvényesülésének biztosítása érdekében. A gyülekezéshez való alkotmányos alapjog érvényesülése nemcsak az állam illetéktelen beavatkozásával, hanem mások, például adott tüntetést ellenérzéssel szemlélők, ellentüntetők, és más rendzavarók ellenében is védelemre szorul. Az AB arra is felhívta a figyelmet, hogy a hatóságnak – szükség esetén – akár erő alkalmazásával is biztosítania kell a jogszerűen tartott gyűlések lebonyolítását, illetőleg meg kell akadályoznia, hogy azt mások megzavarják.

A strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának – a magyar alkotmánybírósági gyakorlat által is hivatkozott – álláspontja szerint a békés célú gyülekezéshez való jog korlátozásának nem lehet oka önmagában az erőszakos ellendemonstráció lehetősége vagy azon eshetőség, hogy olyan szélsőségesek csatlakoznak a demonstrációhoz, akiknek céljai nem békések, vagy a csoport szélsőséges tagjai erőszakos szándékkal léphetnek fel. A békés gyülekezés jogát még akkor is védelem illeti, azaz gyakorlását tehát még abban az esetben is

⁶⁵ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297., 302–303.

biztosítani kell, ha valóban fennáll annak a veszélye, hogy a felvonulás a szervezőkön kívül álló okok miatt zavargásba torkollik.⁶⁶

3. Mindezek alapján az OBH 3262/2008 sz. ügyben az ombudsman azt vizsgálta, hogy az állam – a Rendőrség útján – eleget tett-e az alapjogok védelmére vonatkozó alkotmányos kötelezettségének.

Ennek során azt tekintette át, hogy megfelelően biztosította-e a Rendőrség a rendezvények zavartalan lebonyolítását a gyülekezéstől kezdve, a rendezvények tartama alatt, majd az azok befejezését követően a résztvevők békés elvonulásáig.

Kiemelte, hogy a rendezvények helyszínének meghatározására, vagy annak befolyásolására a Rendőrség lehetőségei korlátozottak: amennyiben a közlekedés más úton biztosítható, legfeljebb az egyeztető tárgyalások során javasolhatja, vagy kérheti a rendezvény helyszínének, vagy útvonalának módosítását. Amennyiben a rendezvényt a bejelentés szerinti hellyel, illetve útvonallal veszik tudomásul, a Rendőrség köteles az erre esetleg alkalmatlan helyszíneken is biztosítani a rendezvény zavartalan lefolyását.

A térben és időben egymáshoz közel rendezett demonstrációk esetében az objektív alapjogvédelmi kötelezettségének akkor tesz eleget az állam, ha valamennyi rendezvény zavarásmentes lebonyolításának feltételeit biztosítja. Ennek során meg kell próbálni a demonstrálókat és az ellenvéleményt megfogalmazókat egymástól fizikailag is elkülöníteni. Törekedni kell pl. arra is, hogy az egyes ellentétes nézeteket valló csoportok egymástól lehetőleg „dobástávolságon” kívül kerüljenek.

A 2008. július 5-én megtartott, térben és időben egymáshoz közel eső, bejelentett rendezvények biztosítása során e követelményeknek eleget tettek. A rendezvényeket a Rendőrség a résztvevők gyülekezésétől kezdve kellő erővel biztosította. Az egyes demonstrációkat kordonzárással és élőerővel megfelelően elkülönítették. A felvonulásokat a Rendőrség csapaterő alkalmazásával hasonlóan – de a kockázatoknak megfelelően eltérő mértékben – biztosította. A bejelentett rendezvényekről más bejelentett rendezvény résztvevőit nem érte támadás. *Ennek megfelelően a biztos megállapította, hogy a Rendőrség a különböző bejelentett rendezvények biztosítása során Alkotmány 8. § (1) és 62. § (1) bekezdésében foglalt alapjogvédelmi kötelezettségének eleget tett.*

Az LMBT-menetet azonban csaknem teljes útvonala mentén, folyamatosan érték támadások, a résztvevőket különféle tárgyakkal dobálták olyan személyek, akik nem valamely bejelentett rendezvény résztvevői vagy azok csoportjai voltak. Kérdésként merült fel, hogy miként lehetett volna biztosítani, hogy az LMBT-menetet ne érhessek ilyen jellegű támadások.

Ennek megválaszolása során azt kellett megvizsgálni, hogy objektíve, illetve kizárólag jogállami eszközökkel megelőzhető-e az ilyen vagy ehhez hasonló

⁶⁶ Christians against Racism and Fascism v. United Kingdom. (Application no. 8440/78, Decision of 16 July 1980) Az esetről röviden lásd az 5.2.2. pontot.

támadások. Amennyiben ellenkező tartalmú kérelmet nem terjesztettek volna elő a szervezők, objektíve úgy lehetett volna leginkább minimalizálni az LMBT-menetet ért támadásokat, ha a Rendőrség az Andrásy utat – a hozzá tartozó kerékpárutakkal és járdákkal együtt –, a keresztutcákat pedig az első párhuzamos utcák torkolatáig teljesen lezárta volna. (Az ennél lényegesen kisebb területet érintő területlezárás miatt is jelentős, több kilométeres kerüléssel lehetett az Andrásy út egyik oldaláról a másikra átjutni, egy ilyen széles körű zárás az érintett területeken az ott lakók, illetve arra közlekedők helyváltoztatáshoz való jogát aránytalanul korlátozta volna.) A szükségességi arányossági teszt elvégzése meglátásunk szerint csak igen kivételes esetben vezethet olyan eredményre, hogy a több órára történő zárás ilyen nagy területen alkotmányosan indokolható legyen.

Indokolt rámutatni a gyülekezési jog kommunikációs jellegével kapcsolatban arra is, hogy a hermetikus, nagy területet érintő zárás esetén könnyen az a helyzet állhat elő, hogy bár sikerül a demonstráción részt vevők alapjog-gyakorlását hézagmentesen megvédeni, azonban a gyülekezési jog szubjektív oldala csorbát szenvedne. A demonstráció kiürített, nézők előtt hermetikusan elzárt területen történő megtartása alkalmas lehet arra, hogy a megalapozott véleménynyilvánításhoz elengedhetetlen kommunikációs folyamatot hátrányosan befolyásolja (esetleg korlátozza). Ez pedig a véleménynyilvánítás szabadságához való joggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét is magában hordozná.

A gyülekezési jog esetében az állami intézményvédelmi kötelezettség a rendezvényről *szervezetten távozók* védelmére is kiterjed. E kötelezettségét a Rendőrség ugyancsak teljesítette, amikor biztosította, hogy az LMBT-menet résztvevőit szervezetten az M1 metró igénybevitelével hagyják el a rendezvény helyszínét.⁶⁷ Utalni kell arra is, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata szerint, ha az ellentüntetők szándéka a másik demonstráló csoport tüntetésének megzavarására irányul, a hatóságoknak kötelessége azok védelme, akik valóban békésen élnek gyülekezési jogukkal. Ugyanakkor az EJEE csak

⁶⁷ Ki kell emelni, hogy a rendőrség az LMBT-menetet a rendezvény gyülekezőjétől kezdve, a rendezvény teljes tartama alatt, a rendezvényről való szervezett távozásig biztosította. Ennek keretében került – a szervezőkkel előre egyeztetett módon – meghatározásra elvonulási irányként a Millenniumi Földalatti vasút, melynek Hősök terei megállójához a menet résztvevőit megfelelően biztosítva kísérte a rendőrség.

Míndezek ellenére – tudomásunk szerint – az LMBT-menet ismert résztvevőit három esetben érte támadás a rendezvény után. Ezek közül egy esetben két személyt rendőrségi gépjármű szállított, a másik két esetben pedig a szervezett távozás helyett, a szervezők rendőrséggel egyeztetett felhívása ellenére, a menetet ért korábbi atrocitások irányába indultak el. Az e személyek elleni támadásokkal kapcsolatban indokolt rámutatni, hogy azok a rendezvénytől, vagy az arról való szervezett távozástól térben és időben egyaránt elkülöníthetőek. Bár a békés gyülekezéshez való joggal nem függ össze, nem mellékes az sem, hogy a rendőrség az LMBT-menetet követően nagy erővel biztosította azon szórakozóhelyeket és azok környékét, amelyek az LMBT-menetben részt vevők számára programot szerveztek.

a hatóságok által, diszkrecionális jogkörükben megfelelőnek ítélt, a békés célú gyülekezéshez való jog biztosításához szükséges intézkedések megtételére való kötelezettséget írja elő, és nem az ezen intézkedésekkel elérendő eredményt határozza meg.⁶⁸ *Mindezekre tekintettel vizsgálata során a gyülekezési joggal kapcsolatos állami alapjogvédelmi kötelezettség teljesítésével összefüggő visszásságra utaló körülményt az ombudsman nem tárt fel.*⁶⁹

A 2008. szeptember 20-án megtartott, részben térben és időben egymáshoz közel eső, bejelentett rendezvények biztosítása során e követelményeknek nem tett eleget maradéktalanul a Rendőrség akkor, amikor az egyes zárásoknál, illetve az érintett területtel közvetlenül határos közterületeken nem akadályozta meg a különböző demonstrációk résztvevőinek közvetlen érintkezését. Ennek megállapítása annak ellenére sem nélkülözhető, hogy a biztosítási tervek szerint az egyes rendezvényeket kordonzárással és élőerővel megfelelően elkülönítették volna. A tervezett elkülönítés ugyanis a zárások „eresztése” miatt nem valósult meg. Ki kell emelni azt, hogy a felvonulásokat a Rendőrség csapaterő alkalmazásával hasonlóan – de a kockázatoknak megfelelően eltérő mértékben – biztosította, és a bejelentett rendezvényekről tudomásunk szerint más bejelentett rendezvény résztvevőit végül nem érte fizikai támadás.

Ebből pedig az következik, hogy függetlenül attól, hogy a jelen esetben történtek-e fizikai atrocitások, vagy sem, a zárásoknál tapasztalt „átjárási” lehetőség megtartásával a Rendőrség nem tett eleget intézményvédelmi kötelezettségének.

A Rendőrség útján megvalósuló, az élet és testi épség védelmére irányuló állami objektív alapjogvédelmi kötelezettség teljesítése ugyancsak kérdéses azokban az esetekben, amikor az egyes, éppen a tömegkezelési feladat ellátása érdekében lezárt területre illetéktelenek (kutyáját sétáltató férfi, fiatal pár stb.) is bemehettek, sőt az intézkedés megkezdésekor továbbra is ott tartózkodhattak.

6.1.8. Véleménynyilvánítási szabadság és korlátai a gyülekezés során

6.1.8.1. A tojásdobálás megítéléséről

Az utóbbi időben, több esetben is talákoztunk olyan sommás állításokkal, miszerint „tojást dobálni szabad”, vagy „a tojásdobálás nem minősül bűncselekménynek”. A kialakult helyzetben nem volt mellőzhető, hogy az ombudsman a véleménynyilvánítási szabadság tartalmával és terjedelmével kapcsolatban a következőkre mutasson rá:⁷⁰

1. Az Alkotmánybíróság számos határozatában értelmezte az Alkotmány 61. §-át, és a töretlen alkotmánybíróági gyakorlat e szabadságjognak egyértelműen kitüntetett szerepet tulajdonít az alapjogok között, megemelve a véleménynyilvánítás szabadságának védelmi szintjét.

⁶⁸ Plattform „Ärzte für das Leben” v. Austria (Application no. 10126/82, Judgment of 21 June 1988) Az eset rövid leírását lásd az 5.2.3. pontban.

⁶⁹ Lásd OBH 3262/2008

⁷⁰ OBH 3262/2008

„Valamennyi alkotmányos alapjog tekintetében fontos kérdés, hogy azokat lehet-e és milyen feltételekkel megszorítani, korlátozni, kollíziójuk esetén milyen szempontok alapján kell a prioritást meghatározni. A véleménynyilvánítás, illetve az ebbe beletartozó sajtószabadság esetén ez a kérdés kiemelt jelentőséget kap, mivel ezen szabadságjogok a plurális, demokratikus társadalom alapvető értékei közé tartoznak. Éppen ezért, a véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepe van az alkotmányos alapjogok között, tulajdonképpen »anya-joga« többféle szabadságjognak, az ún. »kommunikációs« alapjogoknak. [...]

A szabad véleménynyilvánításhoz való jog a fentiek szerint nem csupán alapvető alanyi jog, hanem e jog objektív, intézményes oldalának elismerése egyben a közvélemény, mint alapvető politikai intézmény garantálását is jelenti. A szabad véleménynyilvánítás jogának kitüntetett szerepe ugyan nem vezet arra, hogy ez a jog – az élethez, vagy az emberi méltósághoz való joghoz hasonlóan – korlátozhatatlan lenne, de mindenképp azzal jár, hogy a szabad véleménynyilvánításhoz való jognak valójában igen kevés joggal szemben kell csak engednie, azaz a véleményszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni. A vélemény szabadságával szemben mérlegelendő korlátozó törvénynek nagyobb a súlya, ha közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítésére és védelmére szolgál, kisebb, ha ilyen jogokat csak mögöttesen, valamely »intézmény« közvetítésével véd, s legkisebb, ha csupán valamely elvont érték önmagában a tárgya (pl. köznyugalom) [...]

A szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt, annak érték- és igazságtartalmára való tekintet nélkül védi.” (30/1992. (V. 26.) AB határozat)⁷¹

Az Alkotmánybíróság 36/1994. (VI. 24.) AB határozatában kifejtette, hogy „a véleménynyilvánítás szabadságának külső korlátai vannak csak; amíg egy ilyen alkotmányosan meghúzott külső korlátba nem ütközik, maga a véleménynyilvánítás lehetősége és ténye védett, annak tartalmára tekintet nélkül. Vagyis az egyéni véleménynyilvánítás, a saját törvényei szerint kialakuló közvélemény és ezekkel kölcsönhatásban a minél szélesebb tájékozottságra épülő egyéni véleményalkotás lehetősége az, ami alkotmányosan védelmet élvez. Az Alkotmány a szabad kommunikációt – az egyéni magatartást és a társadalmi folyamatot – biztosítja, s nem annak tartalmára vonatkozik a szabad véleménynyilvánítás alapjoga. Ebben a processzusban helye van minden véleménynek, jónak és károsnak, kellemesnek és sértőnek egyaránt. Különösen azért, mert maga a vélemény minősítése is e folyamat része [...]”⁷²

Míndezek alapján nem lehet vitás, hogy valamely demonstráció célkitűzésével egyet nem értő személyek – akár sértő – véleményüknek hangot adjanak. Ettől különböző kérdés lehet azonban, hogy miként teszik ezt. A 33/1998. (VI. 25.) AB határozatában az Alkotmánybíróság határozott különbséget tett „a véleménynyilvánítás szabadsága és a véleménynyilvánítás megjelenítésének for-

⁷¹ ABH 1992, 170–171., 178–179.

⁷² ABH 1994, 219., 223., 230., 231.

mája, módja között. A véleménynyilvánítás szabadsága – alkotmányos alapjogként – fokozott védelmet élvez, azt csak az emberi méltósághoz, a becsülethez és a jó hírnévhez való jogok védelme – mint külső korlátok korlátozhatják.”⁷³ Ebből pedig az következik, hogy maga – az adott esetben elutasító tartalmú – véleménynyilvánítás szabadsága fokozott, de külső korlátok által korlátozott védelmet élvez, annak megjelenési formájáról – jelen esetben különféle tárgyak dobálása – azonban ez már nem mondható el. Úgy is megfogalmazható, hogy a „tojásdobálás” nem a vélemény, hanem a véleményt hordozó kommunikációs csatorna, s mint ilyen nem szükségképpen osztozik a véleménynyilvánítási szabadság magas szintű védelmében. Meg kell azonban jegyezni, hogy az Alkotmánybíróság előbbi határozatában megfogalmazott elvi álláspontból (el kell különíteni egymástól a szabad véleménynyilvánítás jogát e jog megjelenítésének formájától és módjától) nem következik, hogy e kettő között ne lenne összefüggés. Végtelen esetben ugyanis a véleménynyilvánítás módjának meghatározása közvetlenül befolyásolhatja a véleménynyilvánításhoz való jog érvényesülését is. Egyszerűbben: a vélemény és nem az azt kifejező tojásdobálás áll az Alkotmány védelme alatt.

2. Adott történelmi-társadalmi-szociokulturális helyzetekben, az elutasító vélemény közszereplőkkel, jellemzően művészekkel és politikusokkal szembeni kifejezésének („nemtetszés-nyilvánítás”) módja Magyarországon a tojás-, torta- és paradicsomdobálás volt. Az Alkotmánybíróság (36/1994. (VI. 24.) AB határozatában) is megállapította, hogy a szabad véleménynyilvánításhoz való jog által védett, alkotmányosan nem büntethető véleménynyilvánítás köre a közhatalmat gyakorló személyekkel, valamint a közszereplő politikusokkal kapcsolatos véleménynyilvánítást tekintve tágabb, mint más személyeknél. Mindebből – éppen a véleménynyilvánítás és annak megjelenési formájának különbözősége okán – azonban nem következik, hogy a közszereplőket automatikusan szabad lenne tojással vagy bármi mással megdobálni.

Előfordulhat azonban, hogy a közszereplők esetében a véleménynyilvánítás mint társadalmi processzus megvalósítása, vagyis a véleménynyilvánításhoz való jog érvényesülése esetenként nem szokványos véleménynyilvánítási formákban (torta, tojás) nyilvánul meg. Úgy véljük, hogy az ilyen esetek is akkor és csak akkor fogadhatóak el, ha a véleményközlésre más mód objektíve nem áll rendelkezésre, és az ilyen véleményközlés módjával okozott sérelem arányban van magával – az egyébként alkotmányi védelem alatt álló – közölt véleménnyel. (Ilyen lehet, ha az igen éles konfliktus, vagy elnyomás elleni tiltakozás lehetősége korlátozott, vagy pedig az ellenvélemény kifejtését korlátozó szituációban.) Jogállami körülmények között, a sértett döntése alapján ekkor is helye van a magánvádas eljárásnak.

Az LMBT-menetet kísérő atrocitások esetében azonban bizonyosan más minőséget jelentettek a preparált (ételfestékekkel, irritáló anyaggal, trágyával stb. töltött) tojás, kő,

⁷³ ABH 1998, 260.

Molotov-koktél. Ezek véleménynyilvánítási formaként semmilyen körülmények között, senkivel szemben nem részesülhetnek alkotmányos védelemben a jogállamban.

3. Az Alkotmánybíróság a már idézett 30/1992. (V. 26.) AB határozatában foglaltak alapján rá kell mutatni, hogy a gyűlöletkeltésnek, az emberek egyes csoportjait megvető, megalázó megnyilvánulásoknak potenciálisan kártékony voltáról az emberiség bőséges történelmi tapasztalatokkal rendelkezik.

Súlyos történelmi tapasztalatai bizonyítják, hogy a faji, etnikai, nemzetiségi, vallási vagy egyéb szempontú alsóbb vagy felsőbbrendűséget hirdető nézetek, a gyűlölködés, megvetés, kirekesztés eszméinek terjesztése az emberi civilizáció értékeit veszélyezteti.

Az emberek meghatározott csoportja elleni gyűlöletkeltési szándékot kifejező bármely megnyilvánulás alkalmas a társadalmi feszültségek kiélezésére, a társadalmi harmónia és béke megzavarására, legsúlyosabb kifejeletében a társadalom egyes csoportjai közötti erőszakos összeütközésekre.

„A gyűlöletkeltés legszélsőségesebb, már ténylegesen bekövetkezett kártékony hatását bizonyító történelmi és jelenkori tapasztalatok mellett figyelembe kell venni azokat a mindennapi veszélyeket is, amelyek a gyűlölet felkeltésére alkalmas nézetek, eszmék korlátok nélküli kinyilvánításával járnak. E megnyilvánulások akadályozzák, hogy az emberek bizonyos közösségei harmonikus kapcsolatban éljenek más csoportokkal. Ez, növelve egy adott, kisebb vagy nagyobb közösségen belüli érzelmi, szociális feszültségeket, szétszakítja a társadalmat, erősíti a szélsőségeket, az előítéletességet és intoleranciát. Mindez csökkenti a plurális értékrendet, a különbözőséghez való jogot elismerő, toleráns, multikulturális, az emberek egyenlő méltóságának elismerésén alapuló, a diszkriminációt értékékként el nem ismerő társadalom kialakulásának esélyét.”⁷⁴

A véleménynyilvánítás körében az emberek meghatározott csoportjai elleni gyűlöletkeltés, vagy éppen a gyűlölet különféle tárgyak dobálásában történő manifesztálódásának alkotmányos védelemben részesítése feloldhatatlan elmentmondásban lenne az Alkotmányban kifejezésre jutó politikai berendezkedéssel és értékrenddel, a demokratikus jogállamiságra, az emberek egyenlőségére, egyenlő méltóságára, valamint a diszkrimináció tilalmára, a lelkiismereti és vallásszabadságra, a nemzeti, etnikai kisebbségek védelmére, elismerésére vonatkozó alkotmányos tételekkel.

Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság demokratikus jogállam. A *demokrácia fogalma* rendkívül összetett. A vizsgált kérdés szempontjából azonban lényeges, hogy *tartalmilag jelenti a különbözőséghez való jogot, a kisebbségek védelmét, az erőszakról és az erőszakkal fenyegetésről, mint a konfliktusmegoldás eszközeiről való lemondást.*

Bármilyen demonstráció résztvevőinek megdobálása a fenti tartalmi jegyek tagadása, „visszaélés” a véleménynyilvánítás szabadságával, a gyűlekezési joggal, az emberek meghatározott csoportjának, egy kollektivitásnak olyan kire-

⁷⁴ 30/1992. (V. 26.) AB határozat.

kesztő stigmatizálása (vö. „megkövezés”), amely nem a jogállam és a demokratikus politikai kultúra része. A véleménynyilvánítási és gyülekezési szabadság gyakorlásához a demokratikus jogállamiságból fakadó elemi követelmények betartása szükséges – azon túl az alkotmányos értékek veszélyeztetettek.

4. A véleménynyilvánítás határa csak addig tart, ameddig mások alapvető jogait, jelen esetben a békés gyülekezéshez való jogát, életét, testi épségét vagy emberi méltóságát nem sérti. Ki kell emelni, hogy a különféle be nem jelentett rendezvények résztvevői azzal, hogy tömegesen – esetenként szervezeten – a nekik nem tetsző véleményt megfogalmazó csoportot (a vizsgált esetben LMBT-menetet) különféle tárgyakkal megdobálták, megsértették a felvonulók békés gyülekezéshez való jogát, így magatartásuk nem tartozhat a véleménynyilvánítási szabadság által védett körbe, hanem büntetőjogi megítélés tárgya.

6.1.8.2. A színpadi fény- és hangtechnika

Az Alkotmánybíróság 4/2007. (II. 13.) AB határozatában rámutatott, 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 képviselői szervek legitimitásának megszilárdítása szempontjából is értéket jelentenek. A tüntetések, tiltakozó akciók a képviselői 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. Egy demokratikus társadalom nem választhatja a tiltakozás elnémításának, szükségtelen és aránytalan korlátozásának útját: a politikai szabadságjogok korlátozása nem csak azokat sújtja, akik élni kívánnának jogaikkal, hanem a társadalom egészét, így azokat is, akikre hivatkozással az állam a jogkorlátozás eszközéhez nyúl. 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. [... A] *gyülekezés joga – különösen nagyobb létszámú rendezvény esetén – nem gyakorolható rendeltetésszerűen építmények, berendezések, pl. színpad, hangosítás, kivetítők nélkül. Ezek használatának szabályozása tehát érinti, alkalmazásuk hozzájáruláshoz kötése pedig korlátozza a gyülekezés jogát.*”

Az Alkotmánybíróság idézett döntése pusztán példálózó felsorolását adja azon eszközöknek, amelyeket a gyülekezési jog gyakorlásának velejáróinak kell tekinteni. Ezek használatának célja jobbra kettős: egyfelől a közösen kialakított és kinyilvánított véleményt jelenítik meg, másfelől – és a gyülekezési jog társadalmi-kommunikációban elfoglalt szerepe is erre irányul – ezt a véleményt „üzenetként” megpróbálják másokhoz is eljuttatni. Mindennek pedig

szükségszerű velejárója lehet minden olyan *békés eszköz*, amely az „üzenetre” felhívja a nyilvánosság figyelmét.

Ki kell emelni, hogy e kommunikációs folyamat során számtalan eszköz közül választhatnak a rendezvény szervezői: ilyenek lehetnek hagyományosan a transzparenszek, zászlók vagy jelszavak, jelmondatok közös skandalása, de a színpadi fény- és hangtechnika is. Ezek között hatékonyságukban ugyan különbséget lehet tenni, de mára egyaránt a tüntetési kultúra szerves részei (együttesen pedig annak szükségszerű velejárói) az egész világon.

A lézervetítés mára már hazánkban sem különösebb kuriózum: számos olyan vállalkozás működik, amely ilyen szolgáltatást nyújt, sőt számtalan szórakozóhelyen évtizedek óta üzemeltetnek ilyen berendezéseket. Nincs olyan jogszabály sem, amely generálisan tiltaná vagy engedélyhez kötné lézersugárzó készülékek közterületi használatát.

A Rendőrség által képviselt azon megközelítés, miszerint a lézervetítés alkalmazása külön napirendi pontként bejelentendő lenne, a fentiek szerint már csak azért is hibás, mert akkor a színpadi fény- és hangtechnika egyes elemeit éppúgy be kellene jelenteni, mint a transzparenszeket vagy éppen a közönség skandalását.

A biztos szerint a napirendi kiterjesztő értelmezése, amely a kommunikációs csatornák megjelölését is a bejelentési kötelezettség részeként tekinti, *közel áll a kommunikáció előzetes ellenőrzéséhez*. Azokban az esetekben pedig, amikor a véleménynyilvánítás módjának meghatározása közvetlenül befolyásolhatja a véleménynyilvánításhoz való jog érvényesülését, hatása a cenzúráéval egyezne meg.

Mindezekre tekintettel megállapította,⁷⁵ hogy a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvények esetén a rendezvényen használt kommunikációs csatornák előzetes bejelentésének előírása alkalmas arra, hogy a békés gyülekezéshez való joggal, illetve az ahhoz elválaszthatatlanul kapcsolódó véleménynyilvánítási szabadsággal összefüggő visszásságot okozzon.

Az országos rendőrfőkapitány vitatta a biztos álláspontját, és a lézervetítést továbbra is önálló napirendi pontnak tartotta. Az ombudsman válaszában rámutatott, hogy az Alkotmánybíróság a 7.1.1. pontban ismertetett határozatával megsemmisítette a Gytv. azon fordulatát, amely a bejelentett napirendtől való eltérés esetén a rendezvényt feloszlítani rendelte. Ennek megfelelően – a tudományos értékén túl – csekély gyakorlati jelentősége van annak, hogy a lézervetítést önálló napirendként vagy kommunikációs csatornának kell-e tekinteni. Annyi mindenképp bizonyos, hogy sem annak „kommunikációs csatorna” volta, sem pedig önálló napirendi pont jellege nem alapozhatott volna meg olyan rendőri intézkedéssorozatot, amely a rendezvény idő előtti feloszlására vezetett. A biztos a főkapitányt álláspontja ismételt megfontolására kérte. Az ismételt válasza nyitva áll a határidő a kézirat lezárásáig nem telt el.

⁷⁵ OBH 5593/2008

6.1.8.3. A nyakukban nemzetiszínű szalagot vagy sípot viselő személyekkel szembeni intézkedésekről

A 2008. október 23-i, Kossuth téri állami ünnepeken kihallatszott rendőrségi rádióforgalmazásokból – amelyet a látottak is alátámasztottak – arról értesültünk, hogy a helyszínen tartózkodó rendőri állomány egyértelmű utasítást kapott a kordonkorlátokon kívül (ideértve a megemlékezni kívánók számára kialakított „zsákot” is) véleményt nyilvánító személyek (kiabáló, kereplő, transzparenst hordozó stb.), valamint azok igazoltatására, majd a területről való kivezetésére, akiknek „nemzetiszínű szalag vagy síp lóg a nyakában”. Budapest rendőrfőkapitányától kapott tájékoztatás szerint ezen intézkedésekre az elrendelt fokozott ellenőrzés keretén belül, a Biztosítási Törzs utasítása alapján került sor.

A biztos jelentésében⁷⁶ – az alkotmánybíróági gyakorlat bemutatását követően – rámutatott, hogy a cenzúra fogalmán a közlésre szánt vélemény tartalmának kötelező, előzetes közhatalmi ellenőrzéseként és a minősítés eredményeként a közlés megtiltásához való jogot értünk. A kialakult gyakorlat szerint a cenzúra fogalmával összefüggésben az Emberi Jogok Európai Bírósága szigorú vizsgálódási kötelessége is arra vonatkozik, hogy az előtte lévő konkrét ügyekben indokolható volt-e a közlés *előzetes betiltása* (vagyis indokolható volt-e a cenzúra).

Az elmúlt években a nemzetiszínű szalag vagy a síp viselése önmagában is egyfajta vélemény kifejezéseként (tiltakozásként) jelent meg nagyvárosaink közterületi rendezvényein. Az ombudsman szerint a véleményüket nemzetiszínű szalag viselésével vagy sípval kifejezőkkel szemben éppen a véleménynyilvánítás ténye miatt foganatosított rendőri intézkedés hatását tekintve a közlés (előzetes) betiltásával esik egy megítélés alá, vagyis a cenzúrával azonos hatású intézkedésnek kell tekinteni.

Az egyes alapjogok korlátozhatóságával kapcsolatban az Alkotmánybíróság *a legitim cél, a szükségesség, az alkalmasság, és az arányosság* négyes követelményét határozta meg. „Az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.”⁷⁷

A biztos megállapította, hogy a Biztosítási Törzsnek az igazoltatásra és kive-

⁷⁶ OBH 5642/2008

⁷⁷ 30/1992. (I. 26.) AB határozat, ABH 1992. 167., 171.

zetésére vonatkozó utasítása nem felelt meg a véleményszabadság korlátaival szemben támasztott, az Alkotmánybíróság által részleteiben is kidolgozott követelményrendszernek, a Rendőrség szükségtelenül korlátozta, ezzel sértette a szabad véleménynyilvánításhoz való jog lényeges tartalmát.

Az országos rendőrfőkapitány a biztos megállapításait vitatta, aki viszont – arra hivatkozva, hogy a vizsgálat során megkeresett budapesti rendőrfőkapitány és az országos rendőrfőkapitány válaszában az intézkedés indokait tekintve ellentmondás van, továbbá a kért hangfelvételt hónapok alatt sem bocsátották rendelkezésére – megállapításait változatlanul fenntartotta.

6.1.9. A felosztatás

Több esetben, március 15-én a Nagykörúton, április 11-én a Clark Ádám téren, július 5-én a Hősök terén, valamint szeptember 20-án a Szabadság téren közvetlen közléről követtük nyomon a Rendőrség tömegoszlatási tevékenységét.⁷⁸ Az ombudsman azonban egyetlen esetben állapította meg, hogy a Rendőrség tömegoszlatása a gyülekezési joggal összefüggő visszásságot okozott.⁷⁹

A 2008. április 11-én este 20 óra és 20 óra 20 perc között a Lánchídon a Clark Ádám téri demonstrációra igyekvők számára a Rendőrség magatartása megtevéstől volt, mert egyrészt a korábbi – a Kossuth térre, a Szabadság térre, valamint a Roosevelttérre bejelentett és ott megtartott – demonstrációkat nem tiltotta meg, vagy a bejelentést nem utasította el, azokkal kapcsolatban sem írásban, sem szóban nem emelt kifogást. (Utólag ezt megtette, de akkor még erről a jelenlévők közül senkinek sem volt tudomása.) Emellett miután a tömeg elindult a híd járdáján a Clark Ádám tér felé, a Rendőrség a hídon mindkét irányban leállította a gépkocsiforgalmat, amelyből a jelenlévők arra következtettek, hogy az úttesten is szabad közlekedniük. Ezt követően a Rendőrség Pest felől Buda irányába el kezdte kiszorítani a tömeget a hídról, majd hangosbemondón – első alkalommal a híd közepén – felszólította a tömeget a helyszín Szentendrei út felé történő elhagyására.

A Clark Ádám téri demonstrációra tartó tömeg felosztatásával kapcsolatban a biztos megállapította,⁸⁰ hogy

- a Rendőrség olyan – erőszakos cselekményeket meg nem valósító – tömeget kezdett el felosztatni, amely nem demonstráción vett részt, hanem arra igyekezett, és ezzel a békés gyülekezéshez való joggal összefüggő visszásságot okozott;

⁷⁸ Lásd OBH 2058/2008, OBH 2452/2008, OBH 3262/2008, valamint OBH 5642/2008 sz. ügyek.

⁷⁹ Az ombudsman egy esetben a tömegoszlatási feladatok kiképzésével kapcsolatban is folytatott eljárást: az OBH 4685/2007 sz. ügyben a kaposvári Eötvös Loránd Műszaki Szakközépiskola, Szakiskola és Kollégium 10., 11. és 12. évfolyamának tanulói a Somogy Megyei Rendőr-főkapitányság csapatszolgálati százada gyakorlati foglalkozásának a „tömegoszlatás végrehajtása” gyakorlati címet viselő részén való részvételét vizsgálta.

⁸⁰ OBH 2452/2008

- a Rendőrség az oszlatás megkezdése előtt a bejelentés elutasításáról nem értesítette a demonstráció szervezőjét, ilyen szóbeli értesítésre csak a három felszólítást követően a Clark Ádám téren került sor, és ezzel a békés gyülekezéshez való jog, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét okozta;
- a Rendőrség első felszólítása, amely a Lánchíd közepén hangzott el, a Clark Ádám tér egyes részein érthetetlen volt, a felszólításokban távozási irányként pedig olyan közterületet jelölt meg, amely a helyszíntől több kilométerre található. E nem mindenki számára hallható, érthető és értelmezhető felszólítás nem tekinthető olyannak, amely megfelel a Gytv.-ben meghatározott – tömegoszlatást megelőző – felszólítással szemben támasztott követelmények. Azzal, hogy a Rendőrség érthetetlen és nehezen értelmezhető felszólítást tett, a gyülekezéshez való jog sérelmét okozta;
- a Rendőrség azzal, hogy az első – előzőekben már minősített – felszólítást követően mintegy 10 perccel lezárta a Clark Ádám teret, nem biztosított megfelelő időt a helyszín békés elhagyására, a békés gyülekezéshez való jog sérelmét okozta;
- a Rendőrség azzal, hogy a tömegoszlatás indokaként a bejelentés elkésztését jelölte meg hátrányosan megkülönböztette e demonstrációra igyekvő személyeket és a demonstráció szervezőjét mindazokkal szemben, akik korábban szintén a Gytv.-ben meghatározott 3 napos határidőt be nem tartva jelentették be rendezvényüket, de e bejelentéseket a Rendőrség tudomásul vette.

6.2. A gyülekezési jog érvényesülésével is összefüggő kérdések

6.2.1. Rendőrök azonosíthatósága

1. Az intézkedő rendőrök azonosíthatóságával kapcsolatban az OBH 2058/2008 sz. és OBH 5266/2008 sz. jelentésében írtakhoz hasonlóan a biztos OBH 5642/2008 sz. jelentésében utalt arra, hogy az Alkotmánybíróság 54/2000. (XII. 18.) AB határozatában rámutatott, hogy intézkedésük alkalmával a hatóság tagjai 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.”

Figyelemmel arra, hogy a 2008. október 23-i rendezvényeket biztosító állomány esetében tömegesen tapasztaltuk azt, hogy a tömegkezelési feladatot ellátó rendőrök meglehetősen kreatívak az azonosítószám felhelyezésében (karon, könyökön, vagy éppen combvédőn is látták a hímzett azonosítókat),

az ombudsman áttekintette az intézkedő rendőrök azonosíthatóságát biztosító szabályokat.

Az Rtv. 20. §-a értelmében a rendőrt az intézkedés során az egyenruhája és azon elhelyezett azonosító jelvénye, vagy szolgálati igazolványa és azonosító jelvénye igazolja. Amennyiben a rendőr egyenruhát visel, de az intézkedés során azonosító jelvénye nem látható, vagy azt nem viseli, akkor a ruházatán azonosító jelvényének számát jól láthatóan fel kell tüntetni.

A Szolgálati Szabályzat az azonosító jelvény vagy az azonosító szám elhelyezésére vonatkozó szabályokat nem állapít meg. Az Öltözködési Szabályzat 30/B. pontja szerint „amennyiben a speciális feladatot ellátó állomány egyenruháján, védőruháján (különösen a gyakorló öltözeten, a csapatszolgálati tevékenységet ellátó állomány által viselt védőfelszerelések miatt) nem biztosítható az azonosító jelvény elhelyezése, úgy más megfelelő módon gondoskodni kell az állomány egyes tagjainak egyedi azonosíthatóságáról. Ennek érdekében a védőfelszerelésen (bevetési sisakon) vagy az egyenruhán jól látható módon egyedi azonosításra alkalmas sorszámot vagy jelsorozatot kell elhelyezni”.

A fentiekből kitűnik, hogy az Öltözködési Szabályzat idézett rendelkezése ellentétes az Rtv. 20. § (4) bekezdésével, ugyanis nem az azonosító jelvény számának, hanem a védőfelszerelésen (bevetési sisakon) vagy az egyenruhán jól látható módon egyedi azonosításra alkalmas sorszám vagy jelsorozat elhelyezéséről rendelkezik. Ebből következik, hogy az azonosíthatóság törvényi követelményéhez képest irreleváns, hogy a bevetési sisakon milyen, az azonosító jelvény számától eltérő, de a bevetés-irányítás szempontjából jelentős karakter-sor kerül elhelyezésre. A sisakon elhelyezett jelsorozatokkal kapcsolatban utalnék arra is, hogy a 2008. szeptember 20-i rendezvényeken „BAD BOYS” (Rossz Fiúk) feliratot figyeltünk meg több budapesti (BUD 1xx) sisakszámú rendőrön, amely e kritériumnak nem felelt meg. (A Rendőrség iránti közbizalom megőrzését nem segítik, az erősítését nem mozdítják elő, sőt hátráltatják az ilyen „jelsorozatok”.)

Tekintettel arra, hogy az Öltözködési Szabályzat 30/B. pontja a minősített többséggel megalkotott Rtv.-vel ellentétes szabályokat állapított meg a rendőrök azonosíthatóságával kapcsolatban, a biztos megállapította, hogy a szabályozás felesleges rendelkezésére visszavezethető okból a jogállamiság elvével, valamint a panasz előterjesztéséhez való joggal összefüggő visszásságot okozott.

Ugyancsak a jogállamiság elvével, valamint a panasz előterjesztéséhez való joggal összefüggő visszásságot okozott az is, hogy sok rendőr ruházatán függetlenül attól, hogy a sisak hátulsó részén bármilyen jelsorozat fel volt-e tüntetve, nem volt látható az azonosító jelvényük száma.

2. Az intézkedő rendőr ruházatán elhelyezett azonosító számokra vonatkozó szabályokat is áttekintette az országgyűlési biztos. Az Öltözködési Szabályzat részletesen meghatározza a rendőr azonosító jelvényének mintáját, az azon olvasható szám színére, méretére is kiterjedően, az egyes szolgálati öltözködési változatok-

hoz képest részletekbe menő módon meghatározza a jelvény elhelyezésének helyét és rögzítésének módját.⁸¹ Nem tartalmaz azonban szabályt arra, hogy miként kell a ruházatán azonosító jelvényének számát jól láthatóan feltüntetni akkor, amikor a rendőr egyenruhát visel, de az intézkedés során azonosító jelvénye nem látható, vagy azt nem viseli. Ugyancsak nincs nyilvánosan hozzáférhető norma a tépőzárás hímzett azonosító mintájáról. Munkatársaim megfigyelései szerint több színkombinációban (pl. sötétkék-sötétszürke/ezüst, vagy fekete-sárga) léteznek e jelzések. *Mindez pedig a jogi szabályozás hiánya miatt a jogállamiság elvével, valamint a panasz előterjesztéséhez való joggal összefüggő visszásságot okoz.*

3. Az előbbieket mellett a biztos azt is kiemelni, hogy a rendőrök hímzett, tépőzárás azonosítószáma, annak mérete miatt, ideális körülmények között, és magasabb kontrasztú karakterek esetén is, az 1-es vízúsú személyek (100%-os látásélesség-képességgel bírnak) számára is mintegy 3 méterről lenne olvasható. Figyelemmel azonban arra, hogy a hímzett azonosítót a rendőrök nem mindig ugyanott viselik, a felismerésre rendelkezésre álló idő alatt gyakorlatilag kizárt az öt számjegyből álló azonosítószám megjegyzése, ilyenkor legfeljebb az intézkedő rendőr arcának felismerése biztosíthatná az azonosíthatóságot. (Vagyis legalábbis kétséges, hogy a hímzett azonosító szám jelen minta mellett alkalmas-e az Rtv.-ben meghatározott követelmény – „jól látható módon” – teljesítésére.)

Az azonosíthatósággal kapcsolatban kifejtettekén túl ki kell emelni, hogy az alapvetően nem formai, hanem tartalmi követelmény! Ez azt jelenti, hogy – a hatályos jogszabályok által kijelölt keretek között – csaknem mindegy, hogy mi-

⁸¹ Öltözködési Szabályzat 6. sz. melléklete.

9. Szolgálati azonosító jelvény (továbbiakban: azonosító jelvény) pajzs alakú, 60 mm magas, legszélesebb pontja 45 mm. A pajzs alakban: – felül kék alapú, 9 mm széles szalagmintán 5 mm magas betűkkel, (melyek a pajzs alak alsó csúcsa irányában legyezőszerű elhelyezkedésűek) „RENDŐRSÉG” felirat, – alatta 15 mm-es piros, 13 mm-es fehér, 23 mm-es zöld mezőben, a pajzs alak tengelyében 31 mm magasságú, legszélesebb pontján 20 mm széles mérleg-tőr jelkép.

A zöld mezőben 22 mm x 10 mm-es téglalap alapon 5 jegyű, (5 mm magas, 3 mm széles számokból álló) azonosító szám van. A téglalap alap kék színű szalagmintában folytatódik. A pajzs alak, valamint a benne levő mezők arany színnel vékonyan keretezettek, a „RENDŐRSÉG” felirat, a mérleg-tőr jelkép, továbbá a számmező szintén aranyszínűek. Az azonosító számok feketék.

A szolgálati azonosító jelvény fekete bőralátétten rögzített, mely gombolós kivitelű. A bőralátét 2 mm-rel szélesebb a fémjelvélynél, felül a gombolás céljára lyukasztott és hasított.

a) A szolgálati azonosító jelvényt a szolgálati, gyakorló, bevetési, és speciális ruházaton kell viselni.

b) A szabadidejében szolgálatilag fellépő rendőr azonosító jelvényét nem köteles viselni.

c) Az azonosító jelvényt a zubbony, a szolgálati dzseki (téli, nyári), a hosszú és rövid ujjú ing (szürke vagy kék, fehér), a gyakorló zubbony, a motoros ruha (téli, nyári), valamint a kutyavezető kabinát bal mellzsebében a zsebfedő alatt, annak rögzítő gombjára gombolva, annak hiányában annak képzeletbeli helyére tűzve kell viselni. A jelvényt a zsebtakaró alsó szélé alá úgy kell feltűzni, hogy az a zseb függőleges középvonalával egybeessen.

ként biztosítják az intézkedő rendőr tényleges azonosíthatóságát. Garanciális jelentősége annak van, hogy az intézkedés alá vont személyek a külsőségekből (egyenruházat, azonosító jelvény vagy annak száma) felismerjék, hogy ténylegesen rendőr intézkedik velük szemben, és szükség szerint a későbbiekben panasz vagy feljelentés esetén az intézkedő rendőrt is pontosan be lehessen azonosítani.

Az elmúlt év során, éppen a 2006. évi tapasztalatok miatt az ombudsman különös hangsúlyt fektetett az intézkedő rendőrök azonosíthatóságának vizsgálatára. Úgy tudjuk, hogy az azonosító számok megfelelő felhelyezésére a tömegkezelési feladatokat megelőző eligazításokon rendszeresen felhívják az állomány figyelmét. E törekvések – még a kilátásba helyezett szankciók ellenére is – csak korlátozott sikerrel járnak. A 2008. október 23-i tapasztalataink e tekintetben lesújtóak voltak: egy év alatt soha ennyi problémát nem tapasztaltunk a rendőrök azonosíthatóságával összefüggésben.

4. Az ombudsman a kámzsa (közkeletűen símaszk) viselésének kérdését is vizsgálta, azonban ez esetben sem önmagában a kámzsa, hanem a rendőrök azonosíthatósága állt a vizsgáldás középpontjában. E kérdés tárgyalásakor rá kell mutatni arra is, hogy az utóbbi időben több – jellemzően a kiemelő csoportokba beosztott – rendőr szenvedett az arcán kisebb-nagyobb súlyú égési sérüléseket a feljük dobott Molotov-koktélok és egyéb pirotechnikai eszközök miatt. Így előfordulhat olyan helyzet, amikor a tömegkezelésben részt vevő rendőrök életének és testi épségének biztosítása érdekében *kivételesen* indokolt lehet ún. lángálló kámzsa viselése, ilyenkor azonban – nem mellékesen a 2006. októberi jogsértések felderítését akadályozó, azonosító nélküli kámzsa-viselés tapasztalatai miatt – különös körülmétekintéssel, és az intézkedő rendőrök könnyű, bárki általi azonosíthatósága megteremtésével kell eljárni. Így például a jelenleginél lényegesen nagyobb, kontrasztosabb színkombinációjú, éjjel és távolabbról is jól olvasható, a ruházaton több helyütt elhelyezett azonosító szám alkalmazásával. Hangsúlyozandó azonban, hogy semmilyen körülmény nem vezethet a kámzsák általános jellegű alkalmazásához.

6.2.2. Rendőri jelentések és parancsnoki kivizsgálásuk

A biztos valamennyi, a különböző rendezvényeken történt előállításról készült – és rendelkezésére bocsátott – rendőri jelentést tanulmányozott. Szembetűnő, hogy a más-más által foganatosított intézkedések gyakran – kisebb-nagyobb, jellemzően azonban nagyobb részben – szó szerint megegyeznek. (A különbség sokszor csak arra vezethető vissza, hogy más rendőri szerv állománya foganatosította az intézkedést, ugyanis a minták egységenként egységesnek tekinthetők, és még a leírási hibák⁸² is azonosak. Más esetben pedig az előadók által kézírással tett kiegészítések, azok jelölése és elhelyezése is megegyezik.)

⁸² Pl. több jelentésben „Karlk Ádám tér”; másokban „Clarc Ádám tér” stb.

A helyszíni tapasztalatok, így különösen az előállítást foganatosító rendőrkapitányságokon kapott tájékoztatás szerint az intézkedő rendőrök ilyen esetekben megvárják egymást, és közösen készítik el a rendőri jelentéseket. A vizsgált rendőri jelentések emellett belső ellentmondásoktól sem voltak mentesek: azok esetenként több időpontot is megjelölnek az intézkedés kezdő időpontjaként.⁸³ Hasonlóan több esetben eltérnek a jelentésben és a kiállított igazolásokban megjelölt időpontok.⁸⁴

A biztos szerint elenyésző annak valószínűsége, hogy több különböző személlyel szemben párhuzamosan foganatosított intézkedést több, önállóan intézkedő rendőr betű szerint ugyanúgy foglaljon össze. Éppen a feltűnő hasonlatosság miatt tartotta kétségesnek tartom, hogy valamennyi jelentés alkalmas arra, hogy teljes körűen és egyaránt rekonstruálható legyen az intézkedést megalapozó cselekmény és maga az intézkedés. *Mindez pedig önmagában alkalmas arra, hogy a jogállamiság elvéből fakadó jobbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozzon.*

A biztos megvizsgálta az előállítás végrehajtásáról/kényszerítő eszköz alkalmazásáról szóló „parancsnoki vélemény és kivizsgálás” című dokumentumokat is. Azok valamennyi intézkedést jogszerűnek, szakszerűnek, valamint arányosnak találtak. Az ombudsman rámutatott arra is, hogy több ilyen dokumentumot egyáltalán nem írtak alá,⁸⁵ az aláírtak jelentős részében pedig a kivizsgálás szövege előnyomtatva, választási lehetőség nélkül tartalmazta a megállapításokat, egyes esetekben pedig az aláírt dokumentumból sem állapítható meg a kivizsgálás eredménye.⁸⁶ Más esetekben a kivizsgálást végző személy neve, rendfokozata, beosztása nem állapítható meg.⁸⁷ Kiemelendő ugyanakkor, hogy egyes parancsnokok milyen nagyszámú intézkedést tudtak meglepő gyorsasággal kivizsgálni.⁸⁸

A Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 62/2007. (XII. 23.) IRM rendelet 57. § (3) bekezdése szerint a kényszerítő eszközök alkalmazását követően a rendőr előjárója vizsgálja annak szükségességét, jogszerűségét, az arányosság követelményének megtartását, amelynek során meghallgatja azt, akivel szemben a kényszerítő eszközt alkalmazták, valamint az eseménynél jelen lévő személyeket, szükség esetén tisztázza a rendőr jelentésében észlelt ellentmondásokat. E rendelkezésből egyértelműen az intézkedés tényleges, és tartalmi vizsgálatának kötelezettsége következne, nem pedig a formalizált, ha tetszik látszatvizsgálat. Rendelkezésre bocsátott dokumentumok alapján a biztos két-

⁸³ Így pl. 147-404-425/08; 147-404-421/08; 147-404-417/08; 29022-507474/2008. id.

⁸⁴ Így pl. 147-404-401/08; 147-404-399/08.; 147-404-407/08.;

⁸⁵ Pl. 147-404-409/08; 147-404-408/08.; 140-404-391/08.;

⁸⁶ 141-578/2008. szabs;

⁸⁷ 147-404-410/08.; 147-404-411/08.;

⁸⁸ Így 29022-507465/2008. id. (Gyorskocsi); 29022-507477/2008. id.; 29022-507489/2008. id.; 29022-507485/2008. id.; 29022-507490/2008. id. (XIII. Ker. Rk.); 147-404-405/08.; 147-404-406/08.; (VII. Ker. Rk.)

ségesnek tartotta, hogy minden esetben tényleges és érdemi vizsgálat után került sor a vélemény kialakítására. Ennek pedig nem pusztán egyes parancsnoki vélemények megalapozottságát érintő kihatása lehet, hanem – amennyiben a vizsgálat nem, vagy nem megfelelően dokumentáltan történik – kétségesse teheti a valóban szakszerűen, jogszerűen és arányosan alkalmazott intézkedések megfelelőségét is. Nem kétséges tehát, hogy a nem megfelelő kivizsgálásnak a konkrét ügyekben az alkalmazott intézkedéseken túlmutató hatása is lehet.

Mindezekre tekintettel a biztos megállapította, hogy mindazon esetek, amikor a parancsnoki kivizsgálás nem, vagy nem megfelelően történt, *a jogállamiság elvéből fakadó jobbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal, továbbá a személyes szabadsághoz való joggal összefüggő visszásság veszélyét hordozták magukban.*

Az országos rendőrfőkapitány erre adott, a rendőri jelentésekkel, illetve a parancsnoki kivizsgálások lefolytatásával, dokumentálásával kapcsolatos megállapításaimra adott válaszáat – amelyben arról tájékoztatta az ombudsmant, hogy a megfelelő intézkedések megtételéről gondoskodik – a biztos elfogadta.

6.2.3. Az előállítások foganatosításáról

Az országgyűlési biztos gyülekezési jogi projektjéhez kapcsolódó vizsgálatok során kiemelt figyelmet fordított a gyülekezési jog gyakorlásával kapcsolatosan előállított személyek előállításának körülményeire, a fogva tartás jogszerűségére és az alapvető jogok érvényesülésére.

6.2.3.1. A nagy létszámú előállítások végrehajtásáról

Az előállításokkal kapcsolatban, azok technikai lebonyolítását tekintve a biztos megállapította, hogy a BRFK nem volt felkészülve olyan eseményekre, amelyek következtében – előre nem tervezett – nagyszámú előállításra kerülhet sor. Ennek következtében az előállított személyek jelentős részét hosszú ideig „utaztatták” egyik rendőrkapitányságról a másikra, meghallgatásukra jóval az intézkedés foganatosítása után került sor, ugyanakkor az előállítottak egymással kommunikálhattak, „összebeszélhettek”, amelynek lehetősége éppen az előállítás egyik célját (ti. az esetlegesen elkövetett bűncselekmény, vagy szabálysértés felderítését) veszélyeztette, vagy éppen lehetetlenné tette. Az ombudsman szerint mindez felveti, hogy az előállítás célja nem az esetlegesen elkövetett bűncselekmény vagy szabálysértés felderítése, hanem pusztán az előállítottak személyes szabadságának korlátozása volt, amely a jobbiztonság, valamint a tisztességtelen eljárás és a megalázó bánásmód tilalmával összefüggő visszásságot okozott.

A biztos rámutatott az előállított személyek jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatásának fontosságára is. E tájékoztatást a XIII. és VII. Kerületi Rendőrkapitányságra előállított személyek megfelelően megkapták, a X. Kerületi Rendőrkapitányságra előállított személyek azonban nem. Az ombudsman megállapította, hogy Rendőrség a jogorvoslatihoz való joggal összefüggő visszássá-

got okozott azzal, hogy a X. Kerületi Rendőrkapitányságon az érintett személyek nem kaptak megfelelő tájékoztatást jogorvoslati lehetőségeikről, illetve a jogvédő szervezetekhez való fordulás lehetőségéről. Mindezek mellett kiemelte azt is, hogy a VII. Kerületi Rendőrkapitányság gyakorlata (minden előállított részére átadott írásbeli tájékoztató) nagymértékben elősegíti a jogorvoslatihoz való jog érvényesülését.⁸⁹

6.2.3.2. Egy előállítás rendhagyó foganatosításáról

A 2008. szeptember 20-i rendezvényeket követő előállítások ellenőrzése során a biztos munkatársai az egyik előállítottak elhelyezésére kijelölt kerületi rendőrkapitányságon találtak egy – feltehetően erősen ittas állapota miatt – öntudatlan férfival is, akit átkíséréséig egy lépcsőfordulóban, két raklapra fektetve helyeztek el. A helyszínen a rendőrök arra hivatkoztak, hogy a férfi az orvosi szobát már beszennyezte, és állapota miatt másokkal együtt elhelyezni sem lehet. Jelentésében a biztos – többek közt a strasbourg-i bíróság gyakorlatára hivatkozva – megállapította, hogy az ittas személy ilyen elhelyezése az embertelen bánásmód tilalmával összefüggő visszásságot okozott. A rendőrség eljárása attól függetlenül minősül súlyosan visszásnak, hogy az elhelyezési körülmények a fogdaszemélyzet szándékos magatartása, vagy éppen nem kellő körültekintéssel meghozott döntése nyomán jöttek-e létre. A biztos kezdeményezte az országos rendőrfőkapitánynál, hogy hívja fel az állomány figyelmét arra, hogy az embertelen bánásmód tilalmának sérelmét nemcsak a célzatos magatartás (bántalmazás, megalázás), hanem az olyan mulasztás is okozhatja, amelynek eredményként az állapota miatt (pl. ittasság) „szokásos módon” el nem helyezhető személy számára az emberhez méltó körülmények nem biztosítottak.⁹⁰ Az országos rendőrfőkapitány szerint – és ezen a véleményén annak ellenére nem változtatott, hogy a biztos az előbbieken ismertetett álláspontját fenntartotta – az ittas, rendőrököt szidalmazó személy fentiekben említett elhelyezése nem volt embertelenségnek tekinthető.

6.2.4. A rendezvény lebonyolításában résztvevők követése

Egy gyülekezési jog korlátozása miatti panasz vizsgálata során a biztos – a megküldött rendőri jelentés alapján – arra a következtetésre jutott, hogy egy politikai rendezvény közreműködőit a rendezvény befejezettnek nyilvánítását követően rendőrök követték vagy megfigyelték, ennek célja pedig kizárólag egy lézervetítés megakadályozása volt. A biztos szerint a személyiségi jogok védelme szempontjából is súlyosan aggályos, hogy a rendőrség a garanciális törvényi feltételek (bűncselekmény elkövetésének a gyanúja) hiányában bírói engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtésnek minősülő tevékenységet folytat. A biztos álláspontja szerint megengedhetetlen, hogy bárkit, különösen

⁸⁹ OBH 2452/2008

⁹⁰ OBH 5642/2008

pedig egy politikai mozgalom tagjait ebbéli tevékenységükkel összefüggésben megfigyeljenek vagy kövessenek. A biztos megállapította, hogy a rendőrség eljárása az emberi méltósághoz való jogból levezethető önrendelkezési joggal összefüggő visszasságot okozott. Kezdeményezései között ezért azzal a kéréssel fordult az országos rendőrfőkapitányhoz, hogy hívja fel az állomány figyelmét arra, hogy a bírói engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtés alkalmazására kizárólag a törvényben rögzített feltételek esetén kerülhet sor.⁹¹ Az országos rendőrfőkapitány válaszában rámutatott, hogy a követés ténye a panaszos számára ismertté vált, így az nem volt titkosnak tekinthető. Emellett azt is elismerte, hogy az érintettek követése indokolatlan volt.

6.2.5. Együttműködés az ombudsman munkatársaival⁹²

Az országgyűlési biztos megbízásából helyszíni vizsgálatokat folytató munkatársai az ahhoz szükséges segítséget, illetve tájékoztatást a Rendőrségtől általában még a helyszínen megkapták, munkájukat – az alábbi esettől eltekintve – szabadon és akadálymentesen végezhatték. A békés gyülekezési joggal kapcsolatos egyik – előre bejelentett – helyszíni vizsgálat során, 2008. október 23-án a biztos munkatársainak tevékenységét a helyszínbiztosítási feladatokat ellátó rendőrök csomag és ruházat átvizsgálásával, igazoltatással, valamint a helyszíni elhagyására való felszólítással akadályozták. Tették ezt annak ellenére, hogy a biztos munkatársai tájékoztatták az eljáró rendőröket ott-tartózkodásuk okáról, és hivatali igazolványukkal is igazolták magukat. Az esetért mind a budapesti, mind az országos rendőrfőkapitány utóbb elnézést kért a biztostól, és egyúttal tájékoztatták arról, hogy felhívták a rendőri állomány figyelmét a biztos feladat- és hatáskörére, valamint eljárási, vizsgálati lehetőségeire, illetve a rendőri állomány ezzel kapcsolatos kötelezettségeire.

6.2.6. A rendőrség irányításával kapcsolatos megállapításról⁹³

A biztos a rendelkezésére álló iratok alapján megállapította, hogy az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium államtitkárának utasítására a BRFK az állami ünnepek idejére a biztosítási tervtől eltért. Erre tekintettel az ombudsman a rendészetért felelős minisztert megillető irányítási jogkörrel, illetve annak gyakorlásával összefüggésben arra is rámutatott, hogy az Rtv. és a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Ksztv.) pontosan meghatározza a miniszter irányítási jogkörének egyik jogállami garanciáját, az utasítási jogkör korlátját gyakorlatilag a hatáskörelvonás tilalmában jelöli meg. E korlát – ha mégoly garanciális súlyú is – nem feltétlenül és minden esetben érvényesül. Ennek több oka is van:

⁹¹ OBH 5593/2008

⁹² OBH 6542/2008

⁹³ OBH 5642/2008

- Egyrészt a rendőri vezetők kinevezésében és felmentésében a miniszternek meghatározó szerepe van. Így pl. az országos rendőrfőkapitányt az ő javaslatára menti fel, és nevezi ki a miniszterelnök, ő nevezi ki és menti fel az országos rendőrfőkapitány helyettesét vagy helyetteseit, a rendőrfőkapitányságok vezetőit, az államhatárral kapcsolatos ügyek intézésére létrehozott szervek vezetőit, helyetteseit, tagjait, emellett széles körben gyakorol a vezetők felett a hatáskörébe utalt személyügyi és munkáltatói jogokat. Ez alapvetően megnehezíti, de inkább kizárja, hogy a miniszter, az államtitkár, vagy éppen a szakállamtitkár olyan utasításait, amelyek ténylegesen a Rendőrség hatáskörébe tartozó ügy elvonását jelentenék, vagy éppen hatáskörének gyakorlását akadályozná, e hierarchizált szervezetben problematizálják.
- Az Rtv. 5. § (1) bekezdésének g) pontja szerinti egyedi utasításadás jogának helytelen értelmezése vezethet oda, hogy irányítási jogkörében a vizsgált ügyhöz hasonló utasítást adjon a miniszter (vagy helyette az államtitkár). Az Rtv. ugyanis az országos rendőrfőkapitány számára, feladat elvégzésére, mulasztás pótlására vagy jogszabálysértő állapot megszüntetésére, irányuló egyedi utasítás kiadásának lehetőségét biztosítja. (Ezt feladatmeghatározásnak nevezhetjük.) A tapasztalatok szerint az irányítók e felhatalmazást kiterjesztően értelmezik. Az irányítás keretében utasítás azonban semmilyen körülmények között nem vonatkozhat a feladat kivitelezésének mikéntjére, a végrehajtás módjára, erejére, az alkalmazott taktikára, eszközökre stb. Ez esetben ugyanis nem irányításról, hanem a szervezet, sőt szervezeti egység vezetéséről lenne szó!
- A Rendőrség tevékenysége, de az egyes rendőrségi intézkedések megítélése során csaknem kizárólag alapjogi és rendőrszakmai szempontok lennének figyelembe vehetőek, azonban e szempontok maradéktalan érvényesülése esetén is rendszeresen megtörténik a Rendőrség tevékenységének politikai jellegű értékelése, amely szükségszerűen egyfajta politikai megfelelési kényszerhez is vezethet.

6.3. A gyülekezési joghoz kapcsolódó további kommunikációs kérdések

A békés gyülekezéshez való jogot az alkotmányjog-tudomány az ún. kommunikációs jogok közé sorolja. Komoly szerepe lehetne – helyesebben: kellene, legyen – a társadalmi processzusként is megjelenő véleménynyilvánításban, és az egymással ellentétes vélemények ütköztetésével zajló vitában. Mindez a „nem jogászok” számára is magától értetődő. Nem ennyire egyértelmű és magától értetődő azonban, hogy a békés gyülekezéshez mint kommunikációs jog gyakorlásához annak „üzenetén” túlmenően milyen további – a kívülállók számára gyakran rejtve maradó – kommunikációs aktusok kapcsolódnak, vagy milyen aktusoknak kellene kapcsolódnia.

Vizsgálataink során többször szembesültünk olyan helyzetekkel, amikor a

szervező és a Rendőrség egymás közötti, vagy a résztvevők, esetleg harmadik személyekkel szembeni kommunikációjában állt be valamiféle zavar. Mivel volt, hogy e zavar csak kisebb-nagyobb kellemetlenséget, volt, hogy alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott, célszerű ezeket is számba venni.

6.3.1. A szervező és a Rendőrség közötti kommunikáció

6.3.1.1. A bejelentés megtétele

Amint arra a 6.1.1.3. pontban már rávilágítottunk, a szervező és a Rendőrség kommunikációja között az első neuralgikus pont a rendezvény bejelentéséhez kapcsolódik: bejelenthető-e a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvény egyszerű elektronikus levélben (e-mailben), másképpen a Rendőrségnek fogadnia kell-e az e-mailben történő bejelentést?

6.3.1.2. A bejelentést elutasító vagy a rendezvény adott helyen és időben történő megtartását megtiltó határozat kézbesítése

Tapasztalataink szerint nem feltétlenül zökkenőmentes a bejelentést elutasító határozatok közlése sem: az április 11-i rendezvények – elkésett – bejelentését elutasító határozatokat a szervezőkkel nemhogy nem a feloszlítás előtt közölték, hanem erre csak az előállításuk alkalmával, „ömlesztve” került sor. A bejelentéseket elutasító határozatok ilyen késedelmes közlése már csak azért is problémás (és a gyülekezési joggal összefüggő visszásságot okozó) volt, mert a rendezvények résztvevőinek esélyük sem volt azokról értesülni, így még kellő gondosság esetén sem szerezhettek volna a rendezvény jogellenes voltáról tudomást.

Olyan esetre is volt példa a közelmúltban, amikor a rendezvény szervezője a bejelentést telefaxon tette meg, ezt követően pedig külföldre utazott, így a Gytv. rendelkezéseinek megfelelően a rendezvény adott helyen és időben történő megtartását megtiltó határozatot a bejelentést követő 48 órán belül nem tudták számára kézbesíteni. Mindez – amellett, hogy az elektronikus bejelentés elvi lehetőségeinek ellenzői számára kézzelfogható ellenérvet ad – rávilágít arra is, hogy a bejelentő és a Rendőrség közötti kommunikáció nélkülözhetetlen a rendezvény törvényes megtartásához.

6.3.1.3. A Rendőrség és a szervező kommunikációja a rendezvény alatt

Nem mindig mentes a problémáktól és feszültségektől a szervező és a Rendőrség kommunikációja a rendezvény alatt sem. Budapesten jellemzően BRFK Rendezvénybiztosítási Osztályának munkatársai közül kerülnek ki a rendbiztosok. Úgy tudjuk, hogy egyes szervezők egyik vagy másik rendbiztossal lényegesen nagyobb hatékonysággal együttműködnek, mint másokkal, sőt már-már ragaszkodnak hozzá. Azonban még ez sem jelent garanciát arra, hogy a rendezvény előtt vagy éppen a rendezvény során gördülékeny lesz az egyeztetés. Többször előfordult, hogy a rendezvényen jelen lévő rendbiztosok még békés

körülmények között is⁹⁴ csak hosszabb idő alatt tudták a szervezővel felvenni a kapcsolatot (meg kellett keresni a tömegben, vagy éppen többszöri próbálkozásra vette fel a mobiltelefonját).

Különös jelentősége lehet a kapcsolat gyors és hatékony felépítésének, ha rendezvény résztvevőinek magatartása a rendezvény törvényességét veszélyezteti. Ilyen esetekben garanciális jelentőségű lenne a szervező felhívása a rend helyreállítására, vagy – ha a rend másként nem állítható helyre – a szervező figyelmeztetése a rendezvény feloszlására vonatkozó kötelezettségére. A Szabadság téri szeptember 20-i tömegoszlítás előtt a rendbiztosok megkísérelték felvenni a kapcsolatot a szervezővel, ez azonban csak a tömegoszlítást követően járt sikerrel. Megfigyeléseink szerint a „rutinos” szervezők gyakorlatilag bármikor kapcsolatba tudnak lépni a rendbiztossal, ez azonban sajnos fordítva nem feltétlenül működik hasonló hatásfokkal.

6.3.1.4. A Rendőrség és a résztvevők kommunikációja

További buktatók bújhatnak meg a Rendőrség résztvevőkkel történő kommunikációjában. A „felszólító szettel felszerelt Nissan Pathfinder terepjáró személygépkocsi” 600 W teljesítményű hangsugárzókkal van felszerelve. Munkaegészségügyi mérések szerint az ezzel elérhetőnél hangosabb felszólítás nemcsak a berendezés kezelőinek, de a felszólítás címzettjeinek egészségét is veszélyeztethetné. A tapasztalatok szerint azonban a felszólító gépkocsiról elhangzottak nem vagy csak részben jutnak el a résztvevőkhöz. A hang terjedését nagymértékben befolyásolja az a környezet, ahol az eszközt bevetik. Pl. április 11-én nem volt jól hallható a Clark Ádám tér teljes területén az első két felszólítás, vagy szeptember 20-án a Szabadság téren, ahol mi hallottuk a felszólítást, azonban a rendezvény résztvevői nem vagy csak nagyon rosszul. (Utóbbi esetben pl. a színpadi hangtechnika olyan hangerővel dübörgött, hogy időnként – kis túlzással – a könnygázgránátok kilövésének hangját is elnyomta.)

Nem vizsgáltuk ugyan, de elvi síkon felvethető, hogy a jogszabályhelyekre részletesen utaló felszólítás helyett nem lenne-e hatásosabb – a német rendőrségi gyakorlathoz hasonlóan – a feloszlítás okát közérthetőbben, egyúttal a kilátásba helyezett kényszert pontosan megjelölő felszólítás.⁹⁵

Úgy véljük, hogy a Rendőrség igyekezete ellenére a jelenlegi műszaki megoldások mellett a tömegkezelés során nem minden esetben érhető el a szükséges hatásfokú rendőrségi kommunikáció. Célszerű lenne új, hatékonyabb kommunikációs megoldások után kutatni.

⁹⁴ Így pl. a „Tarka Magyar!” rendezvény szervezőit a rendezvény alatt egy esetben csak hosszas telefonálgatás után érték el mobiltelefonon a rendbiztosok.

⁹⁵ A német felszólítások szövegéről lásd bővebben: ROOS, JÜRGEN – FUCHS, KURT: Polizeieinsatz bei Versammlungen: Taktik und Recht. Stuttgart – München – Hannover – Berlin – Weimar – Dresden: Boorberg, 2000, 93–94. o.

6.3.2. A szervező, a rendezők és a résztvevők közötti kommunikáció

A tapasztalatok szerint az egyes rendezvények során meglehetősen nagy különbség volt a rendezvény szervezője, az őket segítő rendezők és a résztvevők kommunikációja során. Ez kisebb rendezvények idején nem igényel különösebb felkészülést (pl. technikai eszközök beszerzését), azonban a több száz vagy több ezer fős tüntetések során már külön is tervezendő feladatról van szó.

Jobboldali tüntetéseken két sajátos kommunikációs csatornát figyeltünk meg: így többször egy pergődobbal vonuló fiatalember „jelölte ki” az útirányt, és adta a menet tempóját, máskor pedig egy „Szöcske” becenevű férfi megaphone-ján keresztül instruálja – tapasztalataink szerint jellemzően a szervező utasításainak, kéréseinek megfelelően – a rendezvények résztvevőit. (Ez meglehetősen szerteágazó tevékenység: egyfelől lelkesíti a tüntetőket, másfelől folyamatosan közli a legaktuálisabb híreket stb. Természetesen időnként „az egyéni kommunikáció” lesz az erősebb, és a járókelőket próbálja megszólítani.)

6.3.2.1. A Rendőrség harmadik személyek irányába folytatott kommunikációja

Nem feledkezhetünk meg arról, hogy a rendezvények – a különböző helyszíneken, különféle időtartamú lezárásokkal és forgalomkorlátozásokkal – gyakran igen nagy felfordulást okozhatnak. Áttekintve a rendőrségi kommunikációs gyakorlatot, a legnagyobb jóindulat mellett alapos kritika is megfogalmazható: a rendezvényben nem érintett személyek gyakran a helyszínen szembesülnek a forgalomkorlátozással, vagy éppen – mint július 5-én – az egész Budapestet megbénító dugóval.

A nagyobb ünnepek előtt az egyes, kiemelt kockázatú rendezvényekre ugyan kiterjedt a tájékoztatás, azonban arról pl. a – jellemzően külföldi – turisták nem értesültek. A rendezvényekről szóló rendőrségi közlemények általában a nap végén jelentek meg, és jellemzően statisztikai szemléletűek voltak (pl. hány személyt és miért állítottak elő stb.), azonban ritkán tartalmaztak a lakosság széles köre számára is szükséges információkat. Így nem derülhetett ki, hogy az egyes rendezvények helyszínét a Rendőrség pontosan mikor zárta le, a zárást mikor oldotta fel, a kordont ozás mikor került elbontásra, az adott helyen mikor indult meg a forgalom, vagy éppen annak rendje mikor állt maradéktalanul helyre. Arra sem terjedt ki a rendőrségi kommunikáció, hogy a rend helyreállítása érdekében milyen intézkedést helyeztek kilátásba, vagy tettek meg, pedig ez jelentősen csökkenthetné a felszólítás megtörténtét vitató esetek számát.

Nem pusztán a rendezvény résztvevői, és a rendezvény által bármely mértékben érintett személyek hírszomja maradt olthatatlan: az újságírók rendszeresen találgatnak a helyszíni kapcsolások során, hogy mi és merre történhet.

Csak a 2008. október 22–23-i rendezvényekkel kapcsolatban tapasztaltuk, hogy a Rendőrség proaktív kommunikációs stratégiát folytatott, de még ez sem érte el minden esetben a szükséges mértéket.

6.3.3. A Rendőrség és a sajtómunkások közötti kommunikációról

6.3.3.1. Sajtómunkások a tüntetéseken

Az ún. kommunikációs jogok – köztük a véleményszabadság joga mellett a sajtószabadság, a gyülekezési szabadság, valamint a véleményalkotást lehetővé tevő tájékozódás, információszerezés joga – tehát a demokratikus társadalom alapértékei, a demokrácia legfontosabb garanciái közé tartoznak. Ebből következik ezen alkotmányos alapjogok kiemelt védelme is.

A kommunikációs jogok körében a sajtószabadság többes funkcióval bír: nemcsak a véleménynyilvánítás, hanem egyúttal a véleményalkotáshoz szükséges információszerezés egyik kitüntetett fontosságú eszköze. A sajtó továbbá a hatalom ellenőrzését, ezáltal a hatalom korlátozását is szolgálja. Az újságírók munkája e szerepükre tekintettel érdemel védelmet.

A Rendőrség nem lehetetlenítheti el az újságírók alapjogi védelmet élvező munkáját, ugyanakkor az újságírói minőség sem jelent jogon kívüliséget, a rendőrségi intézkedések őket is érinthetik. E konfliktus eldöntése, iránymutatások, szabályok kidolgozása azonban hazánkban alig kezdődött el, e munka pedig hosszabb előkészítést igényel. Ezért is hívta fel a biztos a figyelmet az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) 2007. június 21-én „A média kezelése politikai tüntetések során” címmel kiadott rendkívüli jelentésére, melyet a médiamunkások tüntetéseken való részvételével kapcsolatos elvárások jellemzik. A jelentés többek között rámutat a következőkre:

„[...] Rendfenntartók és újságírók egyaránt különös felelősséggel bírnak köztéri tüntetések alkalmával. A rendfenntartók kötelesek biztosítani az állampolgárok számára a békés gyülekezés jogának gyakorlását, védelmezni az újságírók jogát az esemény közvetítéséhez jogi helyzetre való tekintet nélkül, felelnek továbbá az erőszak terjedésének békés úton történő megfékezéséért. Az újságírók felelősek azért, hogy egyértelműen azonosíthatók legyenek, továbbá hogy a helyzet további szítása nélkül tudósítsanak, és ne kerüljenek bevonásra magába a tüntetésbe. [...] A rendfenntartók alkotmányos felelőssége, hogy ne hírállítsák meg vagy ne akadályozzák az újságírók köztéri tüntetések során végzett munkáját és az újságíróknak joguk van a fair és visszafogott bánásmóddhoz a rendőrség részéről. [...] A rendőrség magatartásáért felelős vezető tisztek feladata annak biztosítása, hogy a rendfenntartók megfelelően tisztában legyenek az újságírók szerepével és funkciójával, különösen a tüntetések során játszott szerepével. Túlzott rendőri reakció esetén, az újságírókkal szembeni rendőri magatartás kérdését elkülönülten kell kezelni, tekintet nélkül arra, hogy a tüntetés engedélyezett volt-e vagy sem. Szükséges a rendőrségi vezetők részéről a gyors és adekvát válasz, annak biztosítása érdekében, hogy ne ismétlődjön meg efféle túlzott reakció a jövőben, és határozottan jelezni kellene, hogy az efféle magatartás a jövőben nem tolerálható. [...] Nincs szükség külön meghatalmazásra a tüntetések közvetítéséhez, kivéve olyan körülmények esetén, ahol a rendelkezésre álló források – mint az idő és a tér – bizonyos események tekintetében korlátozottak. Nem engedélyezett tüntetést közvetíteni kívánó újságíróknak ugyanazt a tiszteletet és rendőri védelmet kellene biztosítani, mint amelyet egyéb nyilvános események során is megkapnak. [...] Elkobzásra, újságírói felszerelés megkárosítására irányuló szándékos kísérlet a közvetítés elhallgattatása érde-

kében bűncselekménynek minősül, és az elkövetőket a törvény alapján felelősségre kellene vonni. Nyomatott anyag, filmszalag, hangfelvétel vagy más anyag hatósági elkobzása közvetlen cenzúra cselekmény, és mint olyan, nemzetközi mércék által tilalmazott gyakorlatnak minősül. A média szerepe, funkciója kötelezettsége és jogai szerves részét kellene hogy képezzék azon rendfenntartók képzési tananyagának, akiknek feladatkörébe tartozik tömeg kezelése. [...] Az újságíróknak világosan azonosítani kell magukat, tartózkodniuk kell a tüntetés eseményeiben való részvételtől és objektíven kell tudósítaniuk a kibontakozó eseményekről, különösen élő vagy internetes adás esetén. Az Újságírószövetségnek és a rendfenntartó szervezeteknek meg kellene egyezniük az azonosítás elfogadható módjában és megtenni a szükséges lépéseket e követelménynek a média munkatársaival való megismertetése érdekében. Az újságíróknak megfelelő lépéseket kellene tenniük annak érdekében, hogy megismertessék egymással azokat a rendőrségi intézkedéseket, amelyek zavargások esetén alkalmazandók. [...] A rendvédelmi szervek és a média munkatársainak kötelessége a magatartási szabályoknak megfelelő eljárás tanúsítása, melyeket a rendőrségi vezetőknek és a főszerkesztőknek kell kikényszeríteniük. A rendőrségi vezetők abban nyújthatnak segítséget, hogy tájékoztatják munkatársaikat az újságírók szerepéről és funkciójáról. Közvetlen lépéseket is tehetnek, amennyiben beosztottaik, túllépik feladat- és hatáskörüket. A média munkatársai abban segíthetnek, ha kívül maradnak a tüntetés eseményeiből és egyértelműen azonosítják magukat újságíróként [...]”

A Rendőrségnek az Alkotmány 40/A. § (2) bekezdése értelmében alapvető feladata a közbiztonság és a belső rend védelme. Az Rtv. e feladat teljesítése érdekében számos intézkedés megtételére jogosítja fel a testületet, amelyek többsége – a dolog természetéből eredően – az állampolgárok bizonyos alkotmányos jogainak korlátozásával is együtt jár. A közbiztonságot veszélyeztető cselekmények megelőzése érdekében tehető intézkedések körében említhető az igazoltatás és előállítás. Mindezek alapján megállapítható, hogy a Rendőrség – a törvényes feltételek fennállása esetén – jogosult közterületen bárkit igazoltatni és onnan előállítani. Az igazoltatásnak azonban alapvető feltétele, hogy a közbiztonság és a közrend fenntartása érdekében a személyazonosság megállapítása szükséges legyen. Az előállításra – kivéve a kötelező eseteit – ugyancsak a közbiztonság érdekében van lehetőség. Mind az igazoltatás, mind az előállítás esetében a Rendőrség akkor és olyan mértékben jogosult az állampolgárok jogait korlátozó intézkedéseket hozni (arányosság követelménye), amikor és amilyen mértékben a közbiztonság, közrend fenyegetettsége fennáll. A fenyegetettség tényét és mértékét nyilvánvaló és közvetlen bizonyítékok alapján kell megállapítani.

Az újságíróknak a szóban forgó 2007. november 17-i, be nem jelentett demonstráción való igazoltatása, majd előállítása – az előzőek szerint – akkor mondható törvényesnek, ha meghatározható, hogy arra a közrend, a közbiztonság milyen és mekkora mértékű fenyegetettsége miatt került sor, vagyis ha megfelelt a szükségesség és az arányosság követelményének, ha minden körülményt figyelembe véve, nem volt önkényes. A szóban forgó igazoltatás és előállítás tehát csakis akkor minősülhet törvényesnek, ha annak indokai nyilván-

valóan, közvetlenül és időszerűen fennálltak. E három feltételnek együttesen kellett teljesülnie mindkét rendőri intézkedésnél.

A szóban forgó rendőri intézkedések részleteit az ombudsman nem vizsgálta, ezért nem tudta megállapítani, hogy az újságírók igazoltatásának és a helyszín elhagyására való felszólításuknak, majd előállításuknak a törvényes indokai (a közrend, a közbiztonság veszélyeztetettsége) fennálltak-e. A közrend veszélyeztetettségét a Rendőrségnek igazolnia kell, mégpedig úgy, hogy az a valóságnak megfelelően és abból az intézkedés – jelen esetben az igazoltatás és a helyszín elhagyására való felszólítás, valamint előállítás – szükségessége is megállapítható legyen. Csak ezek ismeretében lehet kétséget kizáróan kimondani azt, hogy az újságírókkal szembeni rendőri intézkedés arányban állt az elérni kívánt céllal, és az alkalmas volt a cél elérésére. Addig, amíg a Rendőrség erre nem ad egyértelmű választ, az újságírók elleni, szóban forgó rendőri (parancsnoki) intézkedés alkotmányosan aggályosnak tekinthető.

6.3.3.2. Néhány szó a sajtótájékoztatókról

Az elmúlt időszakban több politikai párt vagy társadalmi szervezet közterületen tartott sajtótájékoztatóját különböző rendőri szervek a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvényként értékelték. Ennek során arra is sor került, hogy a sajtótájékoztatót tartó személyeket az eljáró rendőrök igazoltatták, sőt arra is volt példa, hogy a sajtótájékoztatót tartó politikust a Szabstv. 152. §-a alapján „Gyülekezési joggal visszaélés” szabálysértése miatt pénzbírsággal sújtotta a Rendőrség.

Az országos rendőrfőkapitány sajtónyilatkozataiból azonban értesülni lehetett arról, hogy felügyeleti intézkedést tett a legutóbbi ilyen ügyben. Örömteli, hogy az országos rendőrfőkapitány szerint sem tartoznak a közterületi sajtótájékoztatók a gyülekezési jog hatálya alá.

Úgy véljük, hogy nem minden esetben lehet pusztán szemrevételezéssel megítélni, hogy egy adott közterületi csoportosulás – tevékenysége alapján – a gyülekezési jog hatálya alá tartozik-e. Kiemelendő azonban, hogy pusztán azért, mert a rendezvény közterületen zajlik – függetlenül attól, hogy a Gytv. kivételként meghatározza-e –, nem feltétlenül tekinthető gyülekezésnek. Mindebből pedig az is következik, hogy kifejezett törvényi rendelkezés hiányában sem okoz jogalkalmazási problémát egyes nagyobb létszámú, közterületi rendezvény bejelentésének elmulasztása. Tudomásunk szerint legalábbis egyetlen osztálykirándulást sem kellett felosztatni a bejelentés elmulasztása miatt, függetlenül attól, hogy a gyermekeknél volt-e papírzászló vagy sem.

A gyülekezési jog szabadságjogi jellegű kommunikációs alapjog, amely szorosan kapcsolódik a véleménynyilvánítás szabadságához: *a rendezvényen részt vevők közös kiállása és véleménynyilvánítása* áll alapjogi védelem alatt. Az alkotmánybírói gyakorlat szerint a békés gyülekezés joga kiemelt védelmet élvez: korlátozása az állam részéről komoly megalapozottságot igényel, és kevés más alapjoggal szemben kell engednie.

Ehhez képest a sajtótájékoztató – bár nem vitásan a véleménynyilvánítási szabadság körébe vonható – jellemzően nem a résztvevők közös kiállításának példája, hanem a sajtóról szóló 1986. évi II. törvény 4. §-a szerinti – az állami szerveken kívül a civil szervezeteket is terhelő – tájékoztatási kötelezettség teljesítése. E kötelezettség teljesítése miatt vagy azzal összefüggésben a közterületi sajtótájékoztatón szereplő személyek szabálysértési eljárás alá vonása, megbírságolása alkalmas arra, hogy a véleménynyilvánítási szabadsággal összefüggő visszásságot okozzon. Megjegyezzük, hogy amint az intézkedő rendőrök előtt – az eset összes körülményei, vagy éppen a résztvevők nyilatkozata nyomán – nyilvánvalóvá válik, hogy a közterületi csoportosulás sajtótájékoztatót vesz részt, különös körülménnyel kell eljárni az igazoltatások lefolytatása során. Így mérlegelni kell, hogy az az Rtv. 29. § (1) bekezdése szerint valóban indokolt-e, továbbá ha az indokolt, az igazoltatás időpontját is célszerű úgy meghatározni, hogy a sajtótájékoztatót ne akadályozza vagy zavarja meg szükségtelenül. Ellenkező esetben ugyanis a rendőrségi eljárás ugyancsak a véleménynyilvánítási szabadsággal összefüggő visszásságot okozhat.

6.3.4. A Nemzetbiztonsági Hivatal 2006 őszén kiadott közleményéről

2008-ban, már a gyülekezési projekt elindítását követően zárult le a biztos – NBH közterületi rendezvényeken való részvétel büntetőjogi megítéléséről szóló közleményét érintő – vizsgálata,⁹⁶ amelyben a következőkre mutatott rá: Az Alkotmány 45. § (1) bekezdése szerint „A Magyar Köztársaságban az igazságszolgáltatást a Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága, az ítélőtáblák, a Fővárosi Bíróság és a megyei bíróságok, valamint a helyi és a munkaiügyi bíróságok gyakorolják”, vagyis nem az NBH feladata a rendezvényen részt vevők által tanúsított magatartás megítélése. Ennek büntetőjogi értékelése a bíróságok, szabálysértés megvalósulása esetén a szabálysértési hatóságok feladata.

Ennek ellenére az NBH közleményében mintegy iránymutatást adott a lakosságnak arra az esetre, hogy minek minősülhet az olyan eset, amikor az erőszakos cselekmények helyszínén jelenlévőket, de az abban részt nem vevő, békés céllal ott-tartózkodókat az események magukkal sodorják.

Az ombudsman szerint NBH szóban forgó, iránymutatást tartalmazó közleménye a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) garanciális szabályainak nem felelt meg.⁹⁷ A közlemény kiadó NBH munkatársa hatás-

⁹⁶ OBH 4583/2007

⁹⁷ Vö. az Alkotmánybíróság már idézett 60/1992. (XI. 17.) számú határozatával, különösen: „[...] miniszteriumi, egyéb központi állami szervektől származó, jogi iránymutatást tartalmazó leiratok, körlevelek, iránymutatások, útmutatók, állásfoglalások és egyéb informális jogértelmezések, amelyek nem a Jat. garanciális szabályainak betartásával kerülnek kibocsátásra, sértik az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság alkotmányos követelményét. Jogbizonytalanságot teremtenek, kiszámíthatatlanná teszik a jogalkalmazó szervezetek magatartását. Bár a bennük foglalt jogértelmezésnek, jogalkalmazási szempontnak semmiféle jogi ereje, kötelező tartalma nincs, miután az államigazgatás

kör hiányában járt el, hiszen – a Jat. szabályai alapján – annak kiadására nem volt jogosult. A közleményhez – mivel kibocsátója túllépte hatáskörét – ugyan semmiféle jogi hatás nem fűződhett, de a címzettek – az állampolgárok – magatartását, rendezvényen való részvételét a gyakorlatban befolyásolhatta, ami alkotmányosan megengedhetetlen.

Mindezek alapján az ombudsman megállapította, hogy az állampolgárok megtévesztésére alkalmas NBH közlemény nem volt összeegyeztethető a jogállamiság elvével, valamint az abból fakadó jogbiztonság követelményével, ezzel pedig az azt kötelezőként elfogadó állampolgárok tisztességes eljáráshoz való jogával sem. Ezen túlmenően a biztos arra is rámutatott, hogy – tekintve, hogy a közleményben foglaltakat akár a demonstrálni szándékozók, akár az azon kívül esők kötelező iránymutatásnak tarthatták – törvényszerűen adódott az állampolgárok békés gyülekezéshez és annak szabad gyakorlásához való jogának közvetlen veszélyeztetése is.

központi szervei bocsátják ki, alkalmasak arra, hogy a címzetteket megtévezzék, s a címzettek kötelező előírásként kövessék azokat. [...] A törvényben foglalt garanciális szabályok be nem tartásával alkotott, ilyen iránymutatások könnyen válhatnak a jogi szabályozást pótló, a jogszabályok érvényesülését lerontó irányítási eszközökké, s ez a jogállamiság követelményével összeegyeztethetetlen [...]”

7. A projekt alatt tett ombudsmani intézkedések és azok „utóélete”

Az országgyűlési biztos a gyülekezési jog érvényesülésével kapcsolatos vizsgálatai során több esetben is alapvető joggal összefüggő visszásságot észlelt. Ezek orvoslására csaknem valamennyi, az Obtv.-ben biztosított eszközével élt.

7.1. Alkotmánybírósági indítvány az OBH 2452/2008 sz. ügyben

Az országgyűlési biztos OBH 2452/2008 sz. ügyben hivatalból indított vizsgálata kiterjedt a Gytv.-ben a gyülekezés előzetes bejelentésére meghatározott háromnapos határidő kezelésével, megkövetelésével, a demonstrációk feloszlásának, valamint az ott foganatosított előállítások jogalapjának vizsgálatára is. A vizsgálat során tapasztaltak alapján a rendőrségi jogalkalmazással kapcsolatos visszásságok mellett egyes jogszabályokkal, illetve a szabályozás hiányosságaival kapcsolatban a biztosnak alkotmányossági aggályai merültek fel, így indokoltnak látta, hogy ezek orvoslását az Alkotmánybíróságtól kérje. Ennek megfelelően azt indítványozta az Alkotmánybíróságnál, hogy a Gytv. 6. §-ában szabályozott bejelentési kötelezettségre nézve alkotmányos követelményt állapítson meg, állapítsa meg továbbá az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Szabs. r.) 40/A. § alkotmányellenességét. Az Alkotmánybíróság az ombudsman indítványát követően meghozott határozata szerint 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 gyűlésekre. Az AB azt is megállapította, hogy az Alkotmány 62. § (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy Gytv. 6. §-ának alkalmazásakor a bejelentési kötelezettség a közterületen tartandó, szervezett rendezvényekre vonatkozik. Önmagában a késedelmes bejelentésre hivatkozva nem tiltható meg azoknak a békés rendezvényeknek a megtartása, amelyek a gyülekezésre okot adó esemény miatt nem jelenthetők be három nappal a tervezett rendezvény időpontja előtt. Ezen túlmenően megsemmisítette a Gytv. 14. § (1) bekezdésének azon fordulatát, amely a bejelentés nélkül vagy a bejelentéstől eltérő módon zajló rendezvény kötelező feloszlását előírta.

A Szabs. r. részleges megsemmisítésére irányuló indítványt elkülönítette, és az azonos tárgyú ügyekhez egyesítette. Az indítvány elbírálására a kézirat lezárásáig nem került sor.

7.1.1. 75/2008 (V. 29.) AB határozat következménye

Nem igazolódtak be azon aggodalmak, miszerint az AB határozat nyomán a bejelentés – mivel annak elmaradása nem vezet felozlatáshoz – főszabályból kivétellé válik, és tömegesen be nem jelentett rendezvényekkel lehet majd szembeülni. (Megjegyezzük, hogy az AB határozatot megelőző időszakban – több 2008. április 11-i rendezvényt kivéve – a Rendőrség jellemzően tudomásul vette az elkésztett bejelentéseket is.)

Az AB határozat – amellet, hogy a gyülekezési jog érvényesülése szempontjából megteremtette a spontán, illetve gyors reagálású gyülekezés lehetőségét – számos, a jogalkalmazás során felmerülő problémát hozott felszínre: nem adott pontos mankót a Rendőrség számára ahhoz, hogy megfelelően meg tudja ítélni az egyes rendezvény spontán, vagy sürgős jellegét, vagy éppen meg tudja állapítani a szervező személyét. (Ezekben a gyülekezési jogi projekt során készült ombudsmani jelentések igyekeztek megfelelő jogalkalmazási-gyakorlati segítséget nyújtani.)

7.1.2. A folyamatban lévő indítvány

Az OBH 2452/2008 sz. ügyben a biztos vizsgálta azt is, hogy a Rendőrség gyülekezésekkel kapcsolatos előállítási gyakorlata megfelel-e az a jogszabályi garanciáknak, az alapvető jogok védelméből eredő alkotmányi követelményeknek. Ennek során azt állapította meg, hogy a Szabs. r. 40/A. §-ában meghatározott „jogszerű intézkedéssel szembeni ellenszegülés” szabálysértési tényállása⁹⁸ is több alkotmányos aggályt vet fel. Az országgyűlési biztos szerint a jogalkotó a tényállás megfogalmazásának általánosságával túlságosan széles körben vonta meg a büntethetőség feltételét, így a jogbiztonság sérelmét okozza.

A rendelkezéssel kapcsolatos jogbiztonsági aggályokat a jogalkalmazói gyakorlat nem cáfolja, hanem igazolni látszik.⁹⁹ Például azzal, hogy a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvények felozlatásakor azt a vélelmet alapozza meg, hogy akik nem kellő gyorsasággal hagyják el a helyszínt, azok a jogszerű rendőri intézkedésnek ellen kívánnak állni. Előfordulhat ugyanis, hogy az állampolgár – a legnagyobb jó szándék mellett – nem hallja, félreérti a felszólítást, nem érti az intézkedés okát, célját, ezért megáll, esetleg kérdéssel fordul az intézkedő rendőrhöz, magyarázatot kér. Ez önmagában, ha súlyosabb cselekmény nem valósul meg, még semmiképp sem minősülhet renitens és

⁹⁸ 40/A. § (1) Aki a rendvédelmi szerv hivatásos állományú tagja jogszerű intézkedésének nem engedelmeskedik, ötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt az eljárás a rendőrség hatáskörébe tartozik.

⁹⁹ Ezen a szabálysértési eljárásokban – a rendőrség határozata ellen benyújtott kifogás nyomán eljáró – bírósági gyakorlat is csak a legutóbbi időben látszik változni. A bíróságok a tárgyalás mellőzésével hozott végzésekben – tudomásunk szerint kivétel nélkül – helybenhagyták a szabálysértési hatóság döntését. 2009 januárjában azonban számos esetben a korábbi határozatokat a bíróság hatályon kívül helyezte, és az eljárást megszüntette.

szankcionálandó állampolgári magatartásnak. A tényállás megfogalmazását az ombudsman túlságosan elvontnak („nem engedelmeskedik”) tartotta, amely az önkényes jogértelmezés veszélyével jár, így álláspontja szerint nem felel meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállamiságból következő jogbiztonság követelményének.

A jogbiztonság követelményével összefüggésben a biztos utalt arra is, hogy – álláspontja szerint – a szabályozás nem felel meg a Jat. 18. § (3) bekezdésében rögzített garanciális tételnek sem, mely szerint az azonos vagy hasonló életviszonyokat általában ugyanabban a jogszabályban, illetőleg azonos vagy hasonló módon kell szabályozni, a szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos, többszintű. Az állampolgárnak engedelmeskednie kell a hatósági intézkedésnek, az alól nem vonhatja ki magát, ezért alkotta meg a jogalkotó a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (a továbbiakban: Szabstv.) rendzavarás tényállását (142. §). A két jogszabályhely szövegének összevetésével egyértelműen megállapítható, hogy a jogszerű rendőri intézkedésnek való ellenszegülés a rendzavarás speciális, „kiszélesített” alakzata, amelyet a Jat.-nak megfelelően törvényi szinten kellene – megfelelő normavilágosság és szövegszerű garanciák mellett – szabályozni. A hatályos jogalkotási megoldás a biztos szerint indokolatlanul többszintű, ennél fogva ugyancsak ellentétes a jogbiztonság követelményével.

7.2. A Gytv. módosítására tett javaslatok és azok fogadtatása

Az országgyűlési biztos – annak ellenére, hogy többször megfogalmazta azon véleményét, miszerint a Gytv. szabályai elavultak – mindössze két alkalommal tett javaslatot annak kiegészítésére. Az egyik javaslat a versengő gyülekezésekre vonatkozó szabályok megalkotására, valamint a rendezvény bejelentésének a rendezvény kezdetéhez képest legkorábbi időpontjának meghatározására irányult.

A másik javaslat pedig a Gytv. 8. § (3) bekezdése soron kívüli, olyan módosítására vonatkozott, amelyből a demonstráció bejelentője (szervezője) és az azt elbíró hatóság számára is egyértelműen megállapítható, hogy a közterületi rendezvény bejelentésével kapcsolatos eljárásban a Ket. szabályait az eljárás melyik szakaszától kell alkalmazni (már a bejelentésre is irányadó, vagy csak akkor, ha a bejelentést a rendőri szerv nem veszi tudomásul, és közigazgatási határozatban megtiltja a rendezvény megtartását). A biztos jogalkotással kapcsolatos javaslatra a miniszter úgy reagált, hogy a Gytv. 8. § (3) bekezdése – a normavilágosság tekintetében – megfelelő és egyértelmű, vagyis a közterületi rendezvény bejelentésével kapcsolatos eljárásban a Ket. hatálya a bejelentő írásbeli bejelentésével kezdődik, a rendőri szerv az egyszerű e-mailben való bejelentés alapján nem köteles eljárni. A biztos és a miniszter közötti párbeszéd a témakörben még nem zárult le, mivel javaslatát a biztos változatlanul fenntartotta.

Figyelemmel arra, hogy a gyülekezési törvény módosításáról eddig nem zárult le az öt parlamenti párt közötti egyeztetés, a biztos javaslatával kapcsolatos

érdemi előrelépésről (annak elfogadását éppúgy ideértve, mint annak elutasítását) sem tudunk beszámolni.

7.3. A Szabstv. módosítására tett javaslat

Az Alkotmánybíróság 71.1. pontban hivatkozott határozata nem érintette a rendezvény bejelentési kötelezettségét, vagyis főszabályként – ha nem állnak fenn a spontán vagy a gyors reagálású rendezvényt megalapozó, halaszthatatlan reakciót kívánó események – a rendezvényeket továbbra is három nappal azok tervezett időpontja előtt a Rendőrségnek (Budapesten a BRFK-nak) be kell jelenteni.

Az országgyűlési biztos egy állampolgári panasz alapján folytatott vizsgálata során észlelte, hogy a bejelentés elmulasztása önmagában nem alapozza meg a rendezvény felosztatását, azonban a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény 152. § (1) bekezdése továbbra is büntetni rendeli a gyülekezési joggal visszaélés elnevezésű szabálysértést. Ennek értelmében „[a]ki bejelentési kötelezettséghez kötött összejövetelt, felvonulást vagy tüntetést bejelentés vagy a tervezett új időpontról való előzetes tájékoztatás nélkül vagy a rendőrség tiltó határozata ellenére szervez vagy tart, százezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.”

A Szabstv. 5. §-a értelmében szabálysértés miatt az vonható felelősségre, akinek a cselekménye szándékos vagy gondatlan, kivéve, ha a szabálysértést meghatározó jogszabály csak a szándékos elkövetést bünteti. Mindebből az is következik, hogy a szabálysértési hatóságnak a tudomására jutott, bejelentés vagy a tervezett új időpontról való előzetes tájékoztatás nélkül megtartott rendezvény szervezőjével szemben le kellene folytatnia az eljárást. A Szabstv. idézett 5. §-a nem teszi lehetővé, hogy a szabálysértési hatóság a cselekményt – a 75/2008. (V. 29.) AB határozatban foglaltakkal összhangban – alkotmánykonform módon értékelje, vagyis nincs lehetősége arra, hogy a valóban gyors reagálású gyülekezések szervezőivel szemben ne folytassa le az eljárást. Ez pedig alkalmas arra, hogy az AB határozat rendelkező részében meghatározott követelménnyel – miszerint „önmagában a késedelmes bejelentésre hivatkozva nem tiltható meg azoknak a békés rendezvényeknek a megtartása, amelyek a gyülekezésre okot adó esemény miatt nem jelenthetők be három nappal a tervezett rendezvény időpontja előtt” – ténylegesen ellentétes hatást váltson ki. A békés gyülekezéshez való joggal összefüggő visszaállás orvoslása, jövőbeni megelőzése érdekében, a biztos azt javasolta az Országgyűlésnek, hogy a Szabstv. pontosításával gondoskodjon arról, hogy az a 75/2008. (V. 29.) AB határozatban megfogalmazott alkotmányos követelményeknek megfeleljen.

Az ombudsmani jelentést követően kihirdetett, a közrend, valamint az igazságszolgáltatás működésének védelme érdekében szükséges egyes törvény-módosításokról szóló 2008. évi LXXIX. törvény 31. §-a módosította a Szabstv. 152. §-át.

7.4. Legfelsőbb Bíróság Büntető Kollégiumának BKv. 71. sz. véleménye

A 2008. július 5-i LMBT-menetet kísérő cselekmények egységes jogi megítélése érdekében az országgyűlési biztos – rendhagyó módon – OBH 3262/2008 sz. jelentését tájékoztatásul megküldte Legfelsőbb Bíróság elnöki jogkörben eljáró elnökhelyettesének és a legfőbb ügyésznek, kérve, hogy fontolják meg a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény 31. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdései alapján jogegységi eljárás indítványozását.

A Legfelsőbb Bíróság elnöki jogkörben eljáró elnökhelyettese arról tájékoztatta a biztost, hogy a Legfelsőbb Bíróság Büntető Kollégiuma 2008. szeptember 29-i ülésén megtárgyalta a garázdaság bűncselekményének egyes jogértelmezési kérdéseit, és megalkotta a BKv. 71. sz. kollégiumi véleményt. Ennek értelmében más személy sérülés okozására tipikusan nem alkalmas tárgy (pl. tojjással) való megdobása tettelegesen becsületsértést¹⁰⁰ valósíthat meg. A nyilvános helyen elkövetett tettelegesen becsületsértés – ha az elkövetés módja folytán kihívóan közösségellenes – garázdaság¹⁰¹ megállapítására lehet alkalmas, ezért vizsgálni kell, hogy e bűncselekmény feltételei¹⁰² hiánytalanul megvalósultak-e.

E helyütt utalnunk kell arra is, hogy a közrend, valamint az igazságszolgáltatás működésének védelme érdekében szükséges egyes törvénymódosításokról szóló 2008. évi LXXIX. törvény módosította a garázdaság törvényi tényállását. Ezzel a jogalkotó – amellet, hogy a csoportosan és a köznyugalmat súlyosan megzavarva történő elkövetést minősítő körülménnyé tette, és 2009. február 1. napjától súlyosabban rendeli büntetni – a Btk. 271. §-át egy értelmező rendelkezéssel egészített ki, amely szerint „erőszakos magatartásnak minősül a más személyre gyakorolt támadó jellegű fizikai ráhatás is, abban az esetben is, ha az nem alkalmas testi sérülés okozására.” (Az ombudsman a törvényjavaslatot nem véleményezte.)

7.5. A Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszternek tett ajánlás

A biztos felkérte a Miniszterelnöki Hivatalt vezető minisztert, biztosítsa, hogy a jövőben megrendezésre kerülő állami rendezvényeken ne vagyonszervi vállalkozások, hanem – amennyiben az szükséges – a Rendőrség vizsgálja át a résztvevők csomagját és ruházatát. A miniszter – miután egy elutasító válasz után az ombudsman ajánlását fenntartotta – differenciált álláspontot fogalmazott meg. Ennek értelmében az állami szervek által közterületen szervezett olyan rendezvények esetében, amelyek a kulturális jelleg kerül előtérbe, és nincs olyan veszélyre utaló körülmény, amely a Rendőrség közreműködését indokolná, a beléptetést továbbra is vagyonszervi vállalkozások látják

¹⁰⁰ Btk. 180. § (2) bekezdés.

¹⁰¹ Btk. 71. §.

¹⁰² Kihívóan közösségellenes, erőszakos, megbotránkoztatásra, illetve riadalomkeltésre alkalmas. Az „erőszakos magatartást tanúsít” fordulat értelmezésére az EBH (HGY) 1589. sz. elvi bírósági határozatban, illetőleg a BKv. 34 (BK. 93.) véleményében kifejtettek az irányadók.

el. Az olyan állami rendezvények esetében azonban, ahol a hivatalos állami megemlékezésre kerül sor az egyes ünnepi események kapcsán, a rendezvény rendjének biztosítását, valamint a résztvevők ruházatának és csomagjainak átvizsgálását elsődlegesen a Rendőrségnek kell végeznie. A biztos ezt a választ elfogadta.

7.6. A rendészetért felelős miniszternek tett ajánlás

A biztos a 6.2.6. pontban ismertetett visszásság megelőzése érdekében a rendészetért felelős minisztert felkérte, hogy vizsgálja felül az államtitkárra átruházott hatáskörök gyakorlásának módját; továbbá az irányítási jogviszony jogosultjaként (ideértve az általa vezetett minisztérium bármely vezetője által gyakorolt átruházott hatáskört is) tartózkodjon a Rendőrség hatáskörének elvonásától; valamint fordítson különös gondot arra, hogy az irányítási jog Ksztv.-ben és Rtv.-ben meghatározott korlátait ne lépjék át. A válaszadásra nyitva álló határidő a kézirat lezárásáig még nem telt el.

7.7. A Rendőrségnek tett ajánlások hasznosulása

Az országgyűlési biztos a gyülekezési jog érvényesülésével kapcsolatos vizsgálatainak során az alapvető joggal összefüggő visszásságok orvoslására legtöbbször a rendőrségnek tett ajánlást. Általánosságban elmondható, hogy tapasztalataink szerint – még ha az ajánlás elfogadásától az országos főkapitány a biztosnak írt válaszában elzárkózott is – az év során a Rendőrség folyamatosan hasznosította a korábbi ombudsmani jelentések megállapításait.¹⁰³ Amint arra már a 3.3.1. pontban utaltunk, ehhez – tudomásunk szerint – egy általunk készített kéziratot is beillesztettek a Rendőrség oktatási tervébe.

Az egyes ajánlások fogadtatása és hatása azonban meglehetősen vegyes képet mutat. Így a Clark Ádám téri tömegoszlattással és a tömeges előállításokkal kapcsolatban megfogalmazottak többségét¹⁰⁴ az országos rendőrfőkapitány még a Független Rendészeti Panasztestület – ombudsmani jelentéssel csaknem azonos érvelést tartalmazó határozatai ellenére is – vitatta.¹⁰⁵ (A rendőri jelentésekkel, illetve a parancsnoki kivizsgálások lefolytatásával, dokumentálásával kapcsolatos ombudsmani megállapításokat, valamint az azokhoz kapcsolódó kezdeményezést a főkapitány elfogadta.)

¹⁰³ Így pl. az ombudsman OBH 2452/2008 sz. jelentését követően a nagy létszámú előállítások foganatosítása során a korábbi problémákat vizsgálataink során nem észleltük.

¹⁰⁴ OBH 2452/2008 sz. ügy.

¹⁰⁵ Ezt követően az előállítottak egy része a szabálysértési eljárás során tárgyalás tartását kérte, egyúttal ezen eljárásokban – mintegy előkérdésként – a tömegoszlattás, valamint az előállítások jogalapját és módját egyaránt vitatta. Figyelemmel arra, hogy e kérdésekkel összefüggésben bírósági eljárás indult, az azok érdemét érintő további szakmai vitát a biztos nem tartotta célravezetőnek. Tudomásunk szerint a szabálysértési eljárásokat az eljáró bíróságok – indokolásukban többször az ombudsman jelentésére hivatkozva, annak érvrendszerét magukévá téve – megszüntették.

A rendőri azonosítók kérdése az egyetlen terület, ahol annak ellenére, hogy az ombudsman többször is jelezte a problémát, nemhogy előrelépést nem tapasztaltunk, hanem OBH 5266/2008 és OBH 5642/2008 sz. jelentéseiben újabb visszásságot tárt fel a biztos. E problémakörön kívül ugyanazon vagy hasonló probléma miatt a biztos nem fogalmazott meg ajánlást.

Összességében elmondható, hogy az ombudsmani kezdeményezések és ajánlások többségét az országos rendőrfőkapitány elfogadta,¹⁰⁶ és

- elrendelte a rendezvények bejelentésével kapcsolatos témakört érintő belső útmutatójuk olyan kiegészítését, mely valamennyi rendőri szerv számára nyilvánvalóvá teszi, hogy az elektronikus levélben tett bejelentéseket fogadni és regisztrálni kell;
- amennyiben pedig a demonstráció bejelentőjének nincs lehetősége bejelentését a Ket. által előírt módon és formában megtenni, úgy fel kell hívni figyelmét arra is, hogy bejelentését a BMr. 3. §-ának megfelelően, joghatással bíró formában ismétlje meg;
- a gyülekezési jog gyakorlásához elengedhetetlen intézményvédelmi kötelezettség tényleges megvalósulása érdekében a biztosítási tervekben rögzített intézkedések maradéktalan megvalósításának garanciális jelentőségére a végrehajtói állomány figyelmét felhívta;
- a fokozott ellenőrzések egységes végrehajtása érdekében kidolgozandó módszertani útmutató előkészítése során figyelembe fogják venni az OBH 5642/2008 sz. jelentés megállapításait;
- intézkedett arra vonatkozóan, hogy a Készenléti Rendőrség és a megyei (fővárosi) rendőr-főkapitányságok állománya ismerje meg az Obtv. országgyűlési biztosokat megillető jogosítványokat, intézkedett továbbá, hogy a rendőri szervek vezetői az állomány képzése során ismertessék alárendeltjeikkel a jelentésben foglaltakat;
- az Öltözködési Szabályzat – a vonatkozó miniszteri rendeleti szabályozás átfogó felülvizsgálatát követő – közeljövőben várható módosítása során megvizsgálják, hogy a rendőrök azonosíthatóságával kapcsolatos ombudsmani javaslatok figyelembevételével milyen egységes szabályozása garantálhatja még inkább a rendőrök azonosíthatóságát;
- a BRFK vezetőjének rendészeti helyettese a megfelelő azonosíthatóság érdekében ismételten felhívta az érintett állomány figyelmét a vonatkozó normák maradéktalan betartására és előírászerű alkalmazására;
- különös figyelmet fordítanak a rendőrök azonosíthatóságát biztosító szabályok betartásának ellenőrzésére;
- a Rendőrség – a honlapján még nem szereplő, régebbi – normák megismerésére irányuló állampolgári kéréseknek eleget tesz;

¹⁰⁶ E helyütt nem ismétljük meg azon intézkedések fogadtatását, amelyeket korábban már bemutatunk.

- annak érdekében, hogy a rendezvénybiztosítások, és az ehhez kapcsolódó rendőri intézkedések megfeleljenek a hatályos jogszabályokban meghatározottaknak, több segédlet, módszertani útmutató, valamint – már a 3.3.1. pontban említett – kézirat megküldésre került a Rendőrtiszti Főiskola és valamennyi rendészeti szakközépiskola, továbbá a megyei rendőr-főkapitányságok részére.

Voltak azonban olyan ombudsmani intézkedések is, amelyeket az országos rendőrfőkapitány részben vagy egészben nem fogadott el. Ezen intézkedésekkel kapcsolatos korábbi álláspontját az országgyűlési biztos fenntartotta. Az ismételt válaszra nyitva álló határidő a kézirat lezárásáig még nem telt el.

8. A jogalkalmazás során felmerülő további dilemmák

8.1. A gyülekezési törvény közterület-fogalmába nem tartozó helyszínen megtartott rendezvények rendőri kezelése

A Rendőrség gyakorlata szerint, ha a bejelentés nem közterületre vonatkozik, akkor azt – a Ket. szabályaira figyelemmel – hatáskör hiányában elutasítják. A Rendőrség azonban számos esetben nincs tisztában azzal, hogy az adott területre éppen közterület-foglalási engedélyt adott ki az önkormányzat. A gyakorlatban el nem hanyagolható problémát jelent, hogy például a Fővárosi Önkormányzat bizonyos, „kedvenc helyszínekre” a közterület-használatra, hosszú idővel előre ún. elvi hozzájárulást ad ki. Az önkormányzatok pedig közelebbről meg nem jelölt adatvédelmi szabályokra hivatkozva csak minimális információkat adnak át a Rendőrségnek. Emellett további kérdéseket vetnek fel egyes speciális helyszínek: így például tartható-e demonstráció fizető parkoló területén.

A bírói gyakorlatra is alapozva úgy véljük, hogy a gyülekezési törvény közterület-fogalma szűkebb, vagyis a már engedély alapján „foglalt” területek esetében a Rendőrség helyes gyakorlatot alkalmaz. E helyütt is indokolt az ún. versengő rendezvények dilemmájára utalni, amellyel az OBH 3262/2008 sz. ombudsmáni jelentés is foglalkozott, és amelynek megoldási irányai nem képzelhetőek el a gyülekezési jog hatálya alá tartozó és nem tartozó rendezvények viszonyának rendezése nélkül. Fel kell hívni a figyelmet az alkotmányos szervek együttműködési kötelezettségére (információátadás) is, ugyanakkor szükség volna a jogi szabályozás garanciáira is.

A közterület-fogalom meghatározásának dilemmáival kapcsolatban ki kell emelni azt az esetet, amelyben a Tettrekész Magyar Rendőrség Szakszervezetének főtítkára beadványában sérelmezte a Rendőrség Biztonsági Szolgálat (jelenleg Készenléti Rendőrség) volt parancsnok-helyettesének a szakszervezet aktivistáival szemben elrendelt igazoltatással, a helyszín elhagyására való felszólítással kapcsolatos intézkedését. Szerinte az aktivisták a szóban forgó rendőrségi objektum előtti járdaszakaszon, közterületen osztották a szakszervezet kiadványát, nem a Rendőrség magánterületén. A biztos állásfoglalás szerint az objektum főbejárata előtti járdaszakasz közterület, de a kerítésen belül kialakított behajtó már nem minősül annak. A Magyar Állam tulajdonát képező, és a Rendészeti Biztonsági Szolgálat kezelésében álló objektum területére az aktivisták nem léphettek volna be a szakszervezeti kiadvány terjesztése céljából, csak akkor, ha ebben előzetesen megegyeznek (egyeztetnek) a rendőri egység illetékes vezetőjével. Ugyanakkor a közterületet rendeltetésének megfelelő célra – a jogszabályok keretei között – bárki szabadon használhatja. Az Alkotmánybíró-

ság jogalkotói felhatalmazással való visszaélésnek minősítette az olyan esetet, amikor az önkormányzat a közterület megszokott, mindennapi, másokat nem korlátozó használatát engedély beszerzéséhez köti. A biztos ezért az aktivistáknak a rendőrségi objektum előtti, közterületnek minősülő járdaszakaszon végzett tevékenységét nem értékelte közterület-használati engedély kötelesnek.

8.2. A fegyveresen és felfegyverkezve történő megjelenés, valamint maszkviselés a demonstrációkon

Tapasztalataink szerint elsősorban a felfegyverkezve kitétel jelenthet problémát a gyakorlatban, mivel kérdéses lehet, hogy vajon a karikás ostor viselése vagy a transzparenstartó rudak ide sorolhatóak-e, továbbá külön markáns kérdés a demonstrációkon való maszk (símaszk) viselése. Utóbbival kapcsolatban úgy véljük, hogy maszkviselés önmagában, főszabályként nem alapozhatja meg a békés jelleg sérelmét, ráadásul egyfajta „kényelmi helyzetbe” is hozza a Rendőrséget az a tendencia, hogy a könnyen azonosítható személyeket nem a helyszínen, hanem inkább utólag kívánják majd előállítani. Ezzel szemben a rendőr – mint a közhatalmat gyakorló személy – azonosíthatósága soha és semmilyen körülmények közt nem lehet kérdéses: megfelelő azonosító számmal kell rendelkeznie, és a kámsza viselésére csak kivételes esetben kerülhet sor.

További problémát jelenthet – a békés jelleg elvesztésével összefüggésben – az, hogy a Rendőrség hogyan kezeli a gyűléseken a verbális jellegű bűncselekményeket, vagy az önkényuralmi jelképek használatát. Egyfajta érdekes határeset jelenthet a gyakorlatban például a „fegyverbe, fegyverbe” skandálása, amely elvben lehetne akár önállóan is feloszlátási indok.

Ugyancsak kérdés, hogy hány résztvevőnek „kell” felfegyverkezve lennie ahhoz, hogy oszlatásra kerülhessen sor, mikor elegendő csupán a kiemelés.

8.3. Életvitelszerű, elhúzódo demonstrációk megítélése és kezelése

Az életvitelszerű gyülekezés alapjogi kérdéseit azok kommunikációs jogi jellegből kiindulva kell megítélni, így például akár a közös éhségsztrájk is lehet véleménynyilvánítás. A hosszú ideig tartó demonstrációkon a hatóságoknak joguk van ellenőrzést végezni (köztisztaság, közegészség), amennyiben pedig az ellenőrzést a demonstrálók akadályozzák, vagy annak dacára a szennyezés folyamatosan fennáll, akkor – ultima ratióként, mások jogainak védelmében – fel is oszlatható a rendezvény. Az ilyen esetekben az önkormányzatnak lehetősége van kártérítési igénygel is fellépni a szervezővel szemben (pl. a gyep rekonstrukciója, a növényzet helyreállítása).

Ki kell emelni, hogy – az alkotmánybíróság döntése alapján – a gyülekezési jog gyakorlásának nem része a kereskedelmi tevékenység folytatása (étel-ital árusítása stb.), ezek így engedélyhez kötött tevékenységek, amelyek hatóságilag ugyancsak ellenőrizhetőek.

8.4. A rendezvény létszámával kapcsolatos kérdések

A rendezvény szervezője által bejelentett létszámtól való eltérés ugyancsak sok gyakorlati problémát vet fel. Egyrészt kérdés, hogy polgári jogilag „számon kérhető-e” az a szervező, aki magas létszámot jelent be, a Rendőrség pedig megfelelő eszközökkel felkészül a biztosításra, azonban a résztvevői létszámnak csak töredéke jelenik meg a rendezvényen, vagy adott esetben a rendezvényen senki sem jelenik meg.¹⁰⁷

Másrészt, fordított esetben a Rendőrség vajon számon kérhető-e azért, ha a rendezvényt amiatt nem volt képes megfelelően biztosítani, mivel alacsonyabb létszámot jelentettek be, és így nem megfelelő nagyságú erőt küldött a rendezvény biztosítására.

¹⁰⁷ A probléma gyakorlati jelentőségét jelzi, hogy – bár végül nem indult vizsgálat – az Egészségügyi Minisztérium előtt, minden reggel egy magánszemély által szervezett rendezvényvel összefüggésben, azt a kezdetektől figyelemmel kísértük. A magánszemély a gyermekdohányzás, valamint a kormányzat dohányzással kapcsolatos politikája ellen „tüntet”. A rendezvény napirendje állandó volt, a szervező egyedül ült egy hangosítóval felszerelt személygépkocsiban, ahonnan – általában adathordozóra rögzített – beszédét közvetítette. A rendezvény átlagos létszáma a szervezőt is beleértve mindössze 1 (azaz egy!) fő volt.

Kérdés azonban, hogy a szabályszerű bejelentés ellenére a minisztérium előtti rendezvény valóban gyülekezésnek minősül-e? Meggyőződésünk, hogy az egyszemélyes rendezvények – bár bizonyosan kommunikációs jogi jelleggel bírnak – fogalmilag sem vonhatóak a gyülekezési jog körébe. A gyülekezési jog ugyanis kollektív jog, az csak csoportosan – vagyis legalább hármasban – gyakorolható. Ennek megfelelően e „tüntetés” – mivel nem a gyülekezési jog körébe tartozik – fel sem oszlatható.

Készítette az ETO-Print Nyomdaipari Kft.
Felelős vezető: Magyar Árpádné