

A gyülekezési jog e-mailen történő bejelentésének problémájáról

Elemzés egy országgyűlési biztosi vizsgálat megállapításainak tükrében

A gyülekezési jog egyes témaköreit már sokan kommunikálták. Különösen igaz ez 2006 szeptembere óta, de újabb és újabb dilemmák várnak megoldásra. Ilyen a közterületen tartandó rendezvény egyszerű elektronikus levélben (e-mailen) történő bejelentésének értelmezése, fogadása (nem fogadása!). A gyülekezési jogot érintő dilemmáknak ugyan ez igen kis része, viszont a gyakorlatban valós probléma, mind a demonstrálni szándékozó állampolgár, mind a rendőrség számára.

Az országgyűlési biztos 2008-ban is kiemelt figyelmet fordít – önálló alapjogi projekt keretében – a békés gyülekezéshez való jog érvényesülésére, valamint az annak gyakorlásához kapcsolódó kérdésekre. E projekt keretében egyebek mellett vizsgálja, hogy a Rendőrség hogyan, milyen módon kezeli a bejelentéseket, valamint, hogy a rendezvényeken alkalmazott intézkedései, illetve a rendezvény felosztatását követő előállítási gyakorlata mennyiben felel meg az Alkotmány követelményeinek, biztosított-e az alapvető jogok érvényesülése. Hivatalba lépése – 2007 ősze óta – saját maga vagy megbízott munkatársai útján valamennyi közterületen tartott demonstráció helyszínén helyszíni vizsgálatot folytatott, illetve folytat. Ezek tapasztalatait jelentésekben összegezte.

A biztos azonban konkrét, egyedi panaszok vizsgálata alapján is hozzájárul a gyülekezési joggal összefüggő problémák megvilágításához, kezeléséhez. Így történt ez a rendezvény e-mailen történő bejelentése tárgyában tett, illetve elmulasztott rendőri intézkedés miatt hozzáforduló állampolgár esetében is.¹ A panasz vizsgálatáról szóló jelentése írásba foglalását megelőzően az országgyűlési biztos kikérte az országos főkapitány álláspontját. A legfelsőbb rendőri vezető 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 gyülekezési jogról szóló törvény hatálya alá tartozó rendezvények bejelentési rendjével összefüggő, a rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló BM rendelet 2. § (4) és (5) bekezdéseiben nevesített felsorolásban.²

Vizsgálata során a biztos mindenekelőtt a gyülekezési jogról szóló törvény 1989. évi III. törvény (Gytv.) 8. § (3) bekezdését, a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (továbbiakban Rtv.) 2. § (1) bekezdését, a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 1. §-át, valamint az utóbbi eljárási törvény, és a rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 14.) BM rendelet viszonyát vizsgálta.

A Gytv. 8. § (3) bek. szerint a közterületen tartandó rendezvény bejelentésével kapcsolatos rendőrségi eljárásra a Ket. szabályai az irányadóak. A biztos azonban nem tartotta egyértelműnek a Gytv. szóban forgó rendelkezését abból a szempontból, hogy magára a bejelentésre (módjára, joghatására) is irányadó-e a Ket., vagy csak az azt követő eljárásra, ha a rendezvény megtartását megtiltja a rendőri szerv.

¹ A panaszos beadványa szerint 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 a panaszos írásbeli választ nem kapott és a bejelentésről általa kért igazolást sem állították ki. Ezt - ugyancsak e-mailen eljuttatott levelében - sérelmezte az Országos Rendőr-főkapitányság vezetőjénél. A panasz azt is tartalmazta, hogy a Soproni Rendőrkapitányságra a panaszos már többször jelentett be e-mailen általa szervezett demonstrációt, amit a rendőri szerv írásban mindig igazolt.

² A rendelet hivatkozott rendelkezései szerint

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

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

A biztos segítségül hívta az Alkotmánybíróság azon határozatait, melyekben az AB kifejtette álláspontját a jogállamiság és az abból levezethető jogbiztonság követelményéről.³ Ezt azért tartotta fontosnak, mert a jogállamiság és jogbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák, melyek alapvető jelentőségűek az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatósága szempontjából. Csak az eljárási normák betartásával működik alkotmányosan a hatósági jogalkalmazás. A jogbiztonság megköveteli a jogszabályok olyan világos és egyértelmű fogalmazását, hogy mindenki, akit érint, tisztában lehessen a jogi helyzettel, ahhoz igazíthassa döntését és magatartását, s számolni tudjon a jogkövetkezményekkel.

Véleménye szerint a Gytv. 8. § (3) bekezdéséből nem derül ki világosan sem az állampolgár (demonstrációs szervező, bejelentő), 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 levezethető 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-mailen való bejelentési lehetőséget. (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-mailen történő bejelentési mód tekinthető-e a rendezvény írásbeli, joghatással bíró bejelentésnek.⁴ 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 is – 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, rámutatott arra, hogy ügyfél kapun keresztül az ügyintézés joghatályosan végezhető, tehát a demonstráció bejelentése is.⁵ Nem tartotta mellőzhetőnek azt 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.

³Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy „a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények.”

⁴Ezt 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.

⁵Természetesen a rendezvény bejelentője az ügyfélkapun keresztül csak úgy léphet kapcsolatba a rendőri szervezettel, ha az már végez elektronikus ügyintézést a központi elektronikus szolgáltató rendszeren, vagy a rendőri szerv saját honlapján keresztül.

Mindezekre tekintettel megállapította, hogy 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 rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló BM rendelet alkalmazásakor nincs tekintettel a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló, valamint a Rendőrségről szóló törvény – mint magasabb rendű és időben később hatályba lépett jogszabályok – vonatkozó rendelkezéseire, sérti a jogállamiság elvét.⁶

A biztos értékelte a közterületen tartandó rendezvény elektronikus úton történt bejelentésének egyes rendőri szervek által történő intézése gyakorlatát is. Először néhány ország témával kapcsolatos gyakorlatát tekintette át⁷, majd a konkrét panaszt és mellékleteit tanulmányozta⁸. Megállapította, hogy ma vannak rendőri szervek, amelyek nem fogadják el, és vannak, amelyek elfogadják a demonstráció elektronikus úton való bejelentésének joghatását, tudomásul veszik a közterületen tartandó rendezvény ily módon való bejelentését. Azt, hogy a rendőri szervek az e-mailen való bejelentés tekintetében eltérő gyakorlatot követnek, jogállam keretein belül nem tartotta megengedhetőnek. Az eltérő gyakorlatot a jogállamiság elve és az abból levezethető jogbiztonság követelménye sérelmének minősítette⁹.

Azt a kérdést is meg szeretne volna válaszolni a biztos, hogy a panaszos Budapesti Rendőr-főkapitányságra elektronikus úton tett bejelentése alapján a rendőri szervnek hogyan kellett volna eljárnia? 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.¹⁰ Szerinte 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-mailen történő 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

⁶ Ezzel kapcsolatban a biztos idézte Réti 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, 1900:167).

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“.

⁷ *Németországban* a szabadtéri gyülekezést, felvonulást főszabályként írásban kell bejelenteni az illetékes hatósághoz (ez az önkormányzat, bizonyos esetekben a rendőrség). Lehetőség van azonban e-mailen, vagy faxon való bejelentésre is. Sőt, segélyhívó számon is bejelenthető a gyülekezés. Ez utóbbi az ún. gyors reagálású gyülekezésre vonatkozik (Eilversammlung), amelyről akkor lehet szó, ha egy szervezett rendezvény határidőben történő bejelentésére – a szervezőkön kívülálló okból – már nincs mód, azonban a gyülekezési jog lényeges tartalmának korlátozásához vezethetne, ha a rendezvényt nem lehetne megtartani.

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.

⁸ A panaszos demonstráció megtartásáról szóló e-mailen történt bejelentését a Soproni Rendőrkapitányság tudomásul vette és a bejelentésről igazolást is kiállított. Ezzel szemben a Budapesti Rendőr-főkapitányság a panaszos Erzsébet hídra szervezett demonstrációjának bejelentését nem tekintette joghatást kiváltó írásbeli bejelentésnek, nem is reagált rá.

⁹ 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 kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket (56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.). Ha ezen alkotmánybírói érvelést a rendőri szervek figyelmen kívül hagyják - a biztos szerint - gyakorlatuk nem felel meg a jogállam elvárásainak.

Megjegyezte azt is, hogy az e-mailen történt bejelentés valódisága, hitelessége ugyanúgy ellenőrizhető, mint az egyéb módon való bejelentésé, amit - adatvédelmi kérdés révén - általános ombudsmanként nem vizsgált.

¹⁰ Lásd: 6/1998. (III. 11.) AB határozat, 14/2004. (V. 7.) AB határozat.

rendőrfőkapitány azon álláspontját sem, hogy a panaszos elektronikus módon történő 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 15/1990. (V. 14.) BM rendelet 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.¹¹

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.¹²

A vizsgálata során feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszasságok jövőbeni megszüntetése, illetve megelőzése 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 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). 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.

Előzőekben megismerhettük a közterületen tartandó demonstrációk elektronikus úton való bejelentésével kapcsolatos országgyűlési biztos felfogást. Elmondhatjuk: lényegre törően fogalmazta meg a biztos azon véleményét, hogy nyitottnak kell lennie a rendőri szerveknek a közterületi rendezvények bejelentése újonnan fellépő módjával szemben, s ez a jogalkotó számára újrászabályozási „kényszert” jelenthet.

Nem véletlenül használtam a feltételes módot (bár lehet, hogy a legpontosabb szóhasználat a „jelenthetne!” lenne). A biztos jogalkotással kapcsolatos javaslatára ugyanis 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.

Az országgyűlési biztos viszontválaszában hivatkozott, a Gytv. indoklására, mely a miniszteri álláspontnak ellentmond,¹³ és melyből arra lehet következtetni, hogy a panaszolt

¹¹ 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 esetben 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.

¹² 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.”

¹³ A Gytv. indoklása tartalmazza: „A bejelentés célja nem az, hogy az államigazgatási szerv a rendezvényt engedélyezze. A gyülekezési jognak, mint alapvető szabadságjognak a gyakorlása nem igényel előzetes állami hozzájárulást. A bejelentés azonban lehetőséget ad arra, hogy az államigazgatási szervek felkészüljenek a gyülekezési jog gyakorlása, illetőleg a

esetben – mivel a szervező (bejelentő) bejelentési kötelezettségének eleget tett, a rendőri szervnek előzetes hozzájárulást, engedélyt nem kellett adnia, de „hallgatott”, tiltó határozatot sem hozott – a rendezvényt meg is lehetett volna tartani. És, mert az e-mailen történt bejelentésre a rendőrség semmit nem reagált, közigazgatási ügy sem keletkezett, hiszen az csak tiltó határozathozatallal vette volna kezdetét. A biztos jelentésének érveléseit megalapozottnak tartotta amiatt is, hogy a miniszter nem vonta kétségbe, miszerint a budapesti főkapitányság a panaszost tájékoztathatta volna jogairól és kötelezettségeiről, annál is inkább, mert a tájékoztatási kötelezettség nem pusztán a hatósági eljárásokhoz fűződik.

A bemutatott nézet különbségek természetesen nem ítélandók el, hiszen a miniszter – helyesen – más horizonton dolgozik és gondolkodik, mint az ombudsman.¹⁴

Az országos főkapitánynak címzett biztosi javaslat „nyitott fülekre” talált. Az országos főkapitány egyetértett a biztosi megállapításokkal és elrendelte a 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 15/1990. (V. 14.) BM rendelet 3. §-ának megfelelően, joghatással bíró formában ismételje meg. A főkapitány ezen intézkedését a biztos elfogadta.

közrend, a közlekedés zavartalanságának a biztosítására... a törvény hatálya alá eső, közterületen tartandó rendezvény - a bejelentés megtétele után - minden további intézkedés nélkül megtartható, nincs szükség a rendőrség külön engedélyére. Mégis szűk körben indokolt lehetővé tenni azt, hogy a rendőrség a bejelentett rendezvény megtartását adott helyszínen, vagy adott időben megtilthassa,... Természetesen ez a tiltás nem általában a gyülekezési jog gyakorlása, illetve a tervezett rendezvény megtartása elé állít korlátot... A tiltás tehát kifejezetten csak arra irányul, hogy a rendezvényt ne ott, vagy ne akkor tartsák meg. Miután a rendőrség a fenti döntését államigazgatási eljárás során hozza, eljárására az Áe. rendelkezései az irányadók.”

¹⁴ A biztos és a miniszter közötti párbeszéd a témakörben még nem zárult le, mivel javaslatát a biztos változatlanul fenntartotta.