

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának

## **JELENTÉSE**

az OBH 2452/2008. számú ügyben

2008. május

**Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának  
Jelentése  
az OBH 2452/2008. számú ügyben**

Előadó: dr. Hajas Barnabás  
dr. Halász Zsolt  
dr. Láposy Attila

**A vizsgálat megindulása**

Amint arra már az OBH 2058/2008. számú ügyben kiadott jelentésemben hivatkoztam, 2008. évben kiemelt figyelmet fordítok – önálló alapjogi projekt keretében – a békés gyülekezéshez való jog érvényesülésének, valamint az e jog gyakorlásához kapcsolódó kérdéseknek. E projekt keretében egyebek mellett vizsgálom azt is, hogy a jogalkalmazó szervek, jelen esetben 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.

E projekt keretében, az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 16. § (1)–(2) bekezdése alapján elrendelt vizsgálatom során, munkatársaim helyszíni vizsgálatokat folytattak 2008. április 7-én és 11-én a Hollán Ernő utcában, majd ezt követően több különböző helyszínen (Kossuth téren, Szabadság téren, Roosevelttéren, Clark Ádám téren) szervezett demonstrációkkal összefüggésben.

Vizsgálatom a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvényben a gyülekezés előzetes bejelentésére meghatározott három napos határidő kezelésével, megkövetelésével, a demonstrációk felosztatásának, valamint az ott foganatosított előállítások jogalapjának, továbbá az előállított személyek fogvatartása körülményeinek vizsgálatára irányult.

A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az Obtv. 18. § (2) bekezdése alapján megkerestem a Budapesti Rendőrfőkapitányt és tájékoztatást kértem az ügyben, aki válaszához kérésemre csatolta az előállításokról készült rendőri jelentéseket, valamint a Lánchídon és a Clark Ádám téren elhangzott felosztatást megelőző felszólításokról, illetve a Fő utca lezárásáról készült videofelvételeket.

**A megállapított tényállás**

Egy magánszemély 2008. április 8-án 23.58-kor bejelentette a BRFK Központi Panaszirodán, hogy 2008. április 11-én 15.45-17.00 között a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvényt kíván tartani a Budapest XIII. kerület Jászai Mari térről a Hollán Ernő utcába vonulással. Mivel a Gytv.-ben meghatározott megtiltási okok nem álltak fenn, a Rendőrség a rendezvényt tudomásul vette.

Ezt követően 2009. április 9-én – vagyis a Gytv.-ben meghatározott háromnapos határidőn belül – két másik magánszemély jelentett be tüntetést a Hollán Ernő utcába. E két rendezvényt a Rendőrség – különösen a szervezők együttműködési készségére tekintettel, valamint arra figyelemmel, hogy megfelelően képes volt a rendezvényre felkészülni – a törvényi határidő elmulasztása ellenére tudomásul vette.

2008. április 11-én munkatársaim jelen voltak a Hollán Ernő utcába, a Kossuth térre, a Szabadság térre, a Roosevelttérre, valamint a Clark Ádám térre szervezett demonstrációkon.

A demonstrációkat a Hollán Ernő utcában kialakított „biztonsági zónából”, a többi helyszínen a részt vevő tömegben kísérték figyelemmel. E rendezvényekről, illetve azok környékéről összesen 5 személyt állítottak elő. Közülük egy, a rendezvényről távozó a miniszterelnököt szidalmazta

(a rendőri jelentés szerint „hazaáruló, nácik haza, Gyurcsány takarodj”), két másik előállítását pedig az indokolta, hogy 6, illetve 4 tojást tartottak maguknál.

A Hollán Ernő utcában rendezett demonstrációkat követően, 2008. április 11-én délután és este magánszemélyek a Budapesti Rendőr-főkapitányságnál a három napos bejelentési határidőn belül, a tervezett időpont előtt csupán néhány órával a főváros több pontjára rendezvényt jelentettek be. (A Kossuth térre 18 órára, a Szabadság térre 19 órára, a Roosevelttérre 20 órára, a Clark Ádám térre 21 órára, és ezzel párhuzamosan az Erzsébet hídra 21 órára). A BRFK a Kossuth térre, a Szabadság térre, valamint a Roosevelttérre szervezett rendezvények megkezdéséig hivatalosan nem vette tudomásul a rendezvényeket, a szervezőket pedig sem a rendezvények megtiltásáról, sem pedig a bejelentés elkésztése miatti elutasításáról sem tájékoztatta, de megfelelő erővel biztosította a gyülekezések területét. A BRFK a szervezőket – akiket akkora már előállítottak – jóval a rendezvények végének bejelentett időpontja után 23 óra előtt néhány perccel értesítette a rendezvények bejelentéseinek – elkésztés miatti – elutasításáról.

Munkatársaim a Kossuth téren, illetve a Roosevelttéren alkotmányos jogot érintő incidenst nem tapasztaltak. A Szabadság téren, a tüntetés bejelentett időpontja előtt mintegy 10 perccel néhány személy – az emlékmű körüli kordont áttörve – elkezdte az emlékmű talapzatánál elhelyezett koszorúkat szétdobálni, de a demonstráció helyszínre érkező szervezője megtette a szükséges intézkedéseket a rend helyreállítása érdekében.

A szervezők a fenti helyszínekre szervezett rendezvényeket nem „vonulós” rendezvényként (felvonulás) szervezték, vagyis a résztvevők az egyik helyszínről a másikra nem demonstráción részt vevőként, hanem „magánemberként” jutottak el. A résztvevők a Roosevelttérről – viszonylag nagy tömeget képezve – a Lánchíd járdáján indultak el a Clark Ádám tér felé. A Lánchídon, a Roosevelttéren, és a Clark Ádám téren számos más, a demonstrációkon részt nem vevő – főként külföldi turista – is jelen volt. Miközben a Clark Ádám tér felé tartó résztvevők a járdán haladtak, a Rendőrség a hídon mindkét irányban leállította a gépkocsi forgalmat, amelynek következtében sokan az úttesten haladva próbáltak a Clark Ádám térre jutni. Amikor a tömeg egy része már a Clark Ádám téren, egy része pedig még a Lánchídon volt, a Rendőrség – arra hivatkozva, hogy a tüntetés nincs bejelentve – megkezdte a tömeg feloszlátását. Mindhárom felszólítás szerint a helyszínt – az onnan több kilométerre kezdődő – Szentendrei út irányában kellett elhagyni. A budapesti rendőrfőkapitánytól kapott tájékoztatás szerint a tömeg 20.17-kor megrongálta az RB 73-48 forgalmi rendszámú szolgálati gépjárművet. (Erről munkatársaim annak ellenére nem értesültek a helyszínen, hogy részletes tájékoztatást kértek a biztosítás helyszíni parancsnokától.)

Munkatársaim nem tapasztaltak arra utaló körülményt sem, hogy a rendezvény békés jellegét elveszítette volna. A tömegben tartózkodók a Rendőrség felszólításáig abban a feltevésben voltak, hogy bejelentett rendezvényen fognak majd 21 órától részt venni. Az első felszólítás a Clark Ádám tér azon részéről, ahol munkatársaim álltak, nem volt jól érthető. Tanúi voltak annak, hogy amikor a helyszínt biztosító parancsnok szóban közölte – 20 óra 15 és 20 perc között – a szervezővel a rendezvény (amely 21 órára volt bejelentve) nincs bejelentve. (A helyszínt biztosító parancsnok később azt a szóbeli tájékoztatást adta, hogy a szervező „lobogtatott valami papírt, de azt [ő] nem fogadta el.”). A budapesti rendőrfőkapitány válasza szerint azért került sor a szervező előállítására, mert „közölte, hogy nem hajlandó elhagyni a helyszínt.” Egy munkatársaim által is megtekintett videofelvételen ezzel szemben az látható, hogy a szervező azt követően, hogy értesült arról, hogy a rendezvényt tudomásával ellentétben a Rendőrség nem bejelentett rendezvénynek tekinti, a jelenlévőket a helyszín elhagyására szólította fel és maga is elindult a Szentendrei út irányába

vezető Fő utca felé.<sup>1</sup> Ezt követően, 20 óra 22 perckor, mintegy 10 perccel az első, a térről nem érthető és tartalmilag – Budapestet nem, vagy nem jól ismerők számára – nehezen értelmezhető felszólítást követően a Rendőrség a Clark Ádám teret kettős sorfállal körbezárta, ezzel pedig lezárta az elvonulási útvonalként megjelölt Szentendrei út felé vezető Fő utcát is. A Rendőrség a Clark Ádám tér teljes lezárását azzal indokolta, hogy az első felszólítástól számítva elegendő idő állt mindenkinek rendelkezésére a helyszín elhagyására, aki pedig ezen idő alatt nem hagyta el a teret az nyilvánvalóan nem kíván távozni. A zárás után a téren maradt néhány százfős tömeg jelentős része munkatársaim tapasztalat szerint távozni akart, a zárás miatt azonban erre nem volt lehetősége. A Rendőrség a téren maradt tömeg jelentős részét igazoltatta, és közülük összesen 52 személyt állítottak elő. Ugyanebben az időpontban az Erzsébet hídon is sor került egy kisebb csoport felosztatására, valamint a pesti oldalon a hid közelében (Március 15. tér, Erzsébet híd pesti hídfőjének lépcsője) tartózkodók egy részének előállítására.

A Rendőrség az előállítások jogalapjaként jellemzően a rendzavarás, illetve a jogszerű rendőri intézkedéssel szembeni engedetlenség szabálysértésének elkövetését jelölte meg.

A rendezvényekről – a gyülekezési jog gyakorlásával összefüggésben – összesen 64 főt állítottak elő, köztük a két felosztott rendezvény szervezőjét is. Az előállított személyeket elsőként a XIII. kerületi Rendőrkapitányságra, majd – az eljárás alá vont személyek nagy száma miatt – VII., illetve a X. kerületi Rendőrkapitányságra szállították. A Rendőrség által megküldött okiratok alapján a XIII. kerületi Rendőrkapitányságra 9 főt, a VII. kerületi Rendőrkapitányságra 35 főt, a X. kerületi Rendőrkapitányságra pedig 15 főt szállítottak. (Egy személyt pedig a Gyorskocsi utcai rendőrségi fogdán állították elő.)

A tömeg felosztatását követően munkatársaim mindhárom rendőrkapitányságon megvizsgálták az előállítások körülményeit. A vizsgálat során beszéltek a kapitányságok ügyeletes tisztjeivel, valamint meghallgatták az előállítottak jelentős részét. Emellett utólag valamennyi érintett kapitányság a rendelkezésünkre bocsátotta az előállításokkal kapcsolatos összes releváns irat másolatát.

A XIII. kerületi Rendőrkapitányság – az előállító helyiségek szűkös kapacitása miatt – alkalmatlan néhány főnél több előállított személy befogadására, így több előállítottat a kapitányság folyosóján helyeztek el. Ennek ellenére jelentős számú előállítottat először ide szállítottak, és csak munkatársaim helyszínre érkezésével egyidejűleg került sor többségük továbbszállítására a VII. és X. kerületi Rendőrkapitányságokra. Vizsgálatom során nem sikerült megállapítanom annak okát, hogy miért a szűkös kapacitással rendelkező kapitányságra történt elsődlegesen az előállítottak döntő részének a szállítása. Munkatársaim tapasztalatai szerint a Rendőrkapitányság munkatársainak eljárása jogszerű volt, azzal kapcsolatban – az előállítás okát kivéve – az előállítottaknak sem volt kifogásuk.

Alkotmányos joggal összefüggő visszásságot munkatársaim a VII. kerületi Rendőrkapitányságon sem észleltek. Az előállítás okát kivéve, az előállítottak panaszt ehelyütt sem terjesztettek elő.

A X. kerületi Rendőrkapitányságon munkatársaim azt tapasztalták, hogy az előállító helyiségbe történő befogadás során az előállított személyeket nem tájékoztatták megfelelően a jogorvoslati lehetőségeikről. Amíg a másik két vizsgált rendőrkapitányságon megfelelő írásbeli tájékoztatást kaptak arról, hogy az előállításukkal kapcsolatban milyen jogorvoslati lehetőségeik vannak, illetve milyen jogvédő szervezetekhez fordulhatnak panaszukkal, addig a X. kerületi Rendőrkapitányságon az előállított személyek – egybehangzó, egymástól

<sup>1</sup> A szervező a következőket mondta: „Hölgyeim és Uraim! A BRFK-nál egy kis személycsere történt. Az eddig együttműködő rendőrök helyett újak érkeztek. Az egység parancsnoka, a 26300 sorszámú alezredes, droid, azt mondta, hogy öt nem érdeklő a papír és nem érdeklő a bejelentés, oszoljunk. Természetesen ennek eleget kell tennünk. [közben bekiabálás: Tolnak hátulról a rendőrök] De felkérek mindenkit... Tolnak a rendőrök, irány a Fő utca.” ([http://www.indavideo.hu/video/Tomcat\\_eloallitasa](http://www.indavideo.hu/video/Tomcat_eloallitasa); <http://www.youtube.com/watch?v=58XQSC9SHaM>)

független szóbeli beszámolójuk szerint – sem írásban sem szóban nem kaptak tájékoztatást a fentiekre vonatkozóan. E kapitányságon az ügyeletes tiszt munkatársaimat arról tájékoztatta, hogy az előállított személyek e jogaikról a zárkában elhelyezett tájékoztatókból értesülhetnek. Munkatársaim a zárkákat végigjárva egy ilyen – földön heverő – tájékoztatót találtak csak.

A vizsgálat résztvevői a X. kerületi Rendőrkapitányságon a jogorvoslati és panasztételi lehetőségekkel kapcsolatos tájékoztatás hiányosságai mellett azt is tapasztalták, hogy a befogadás lassan haladt. 0 óra 30 perckor – mintegy 4 órával a személyes szabadságot korlátozó kényszerintézkedés foganatosítását követően – a kapitányság aulájában mintegy 6-8 olyan előállított személlyel találkoztak, akik befogadására és meghallgatására még nem került sor. E személyek egymás mellett ültek, egymással beszélgethettek.

Végül a három érintett rendőrkapitányságot végiglátogatva munkatársaim megállapították, hogy a BRFK nem volt felkészülve 64 fő előállítására, az előállítottak elhelyezésére, meghallgatására. Álláspontom szerint ennek tudható be, hogy az előállítottak jelentős részét a Clark Ádám térről, illetve az Erzsébet hídtól először a XIII. kerületi, majd a VII., illetve X. kerületi Rendőrkapitányságra szállították.

### **Érintett alkotmányos jogok**

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog (Alkotmány 2. § (1) bekezdés: „A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”)
- az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettsége (Alkotmány 8. § (1) bekezdés: „A Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása az állam elsőrendű kötelessége.”)
- az élethez és az emberi méltósághoz való jog részét képező magánszférához való jog (Alkotmány 54. § (1) bekezdés: „A Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani.)
- a kínzás, kegyetlen, embertelen, vagy megalázó bánásmód tilalma (Alkotmány 54. § (2) bekezdés: „Senkit nem lehet kínzásnak, kegyetlen, embertelen, megalázó elbánásnak, vagy büntetésnek alávetni (...).”)
- a személyes szabadsághoz való jog (Alkotmány 55. § (1) bekezdés: „A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabadságra és a személyi biztonságra, senkit sem lehet szabadságától másként, mint a törvényben meghatározott okokból és a törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani.”)
- a jogorvoslathoz való jog (Alkotmány 57. § (5) bekezdés: „A Magyar Köztársaságban a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. A jogorvoslati jogot – a jogviták ésszerű időn belüli elbírálásának érdekében, azzal arányosan – a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény korlátozhatja.)
- a szabad véleménynyilvánításhoz való jog (61. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze.
- a békés gyülekezéshez való jog (Alkotmány 62. § (1) bekezdés: „A Magyar Köztársaság elismeri a békés gyülekezés jogát és biztosítja annak szabad gyakorlását.”)

### **Alkalmazott jogszabályok**

A gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: Gytv.)

A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (a továbbiakban: Szabstv.)

A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.)

A közigazgatási hatósági eljárásról és szolgáltatásról szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)

A rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 14.) BM rendelet (a továbbiakban: rendelet)

A Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 62/2007. (XII. 23.) IRM rendelet (a továbbiakban: Szolgálati szabályzat)

Az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet)

## Megállapításaim

### I.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Obtv. határozza meg. Az Obtv. 16. § (1) bekezdése szerint az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége során a beadványt benyújtó személy alapvető jogaival összefüggésben visszásságot okozott, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Obtv. 16. (2) bekezdése szerint az országgyűlési biztos az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében az (1) bekezdésben megjelölt feltételek fennállása esetén hivatalból is eljárhat.

A vizsgálattal érintett Budapesti Rendőr-főkapitányság az Obtv. 29. § (1) d) pontja szerinti rendvédelmi szervnek tekintendő, így tevékenységének vizsgálata az Obtv. 16. §-a alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik.

Arra is fel kívánom hívni a figyelmet, hogy az Rtv. preambuluma célként fogalmazza meg „a Magyar Köztársaság Alkotmányának és nemzetközi jogi kötelezettségeinek, valamint a jogállamiság követelményeinek megfelelően működő Rendőrség kialakítás[át]”. Az Rtv. 2. § (1) bekezdése második mondata szerint „A Rendőrség tiszteletben tartja és védelmezi az emberi méltóságot, óvja az ember jogait.” Álláspontom szerint a Rendőrség e kötelezettségének teljesítéséről nem feledkezhet meg!

### II.

Vizsgálatom nem csak egy konkrét eljárás, hanem a békés gyülekezés joga érvényesülésének feltárására, az érintett állami intézmények – a Budapesti Rendőr-főkapitányság – ezzel összefüggő gyakorlatára irányult, és ezzel összefüggésben a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, valamint az ebből fakadó tisztességes eljáráshoz való jog, az emberi méltósághoz való jog, a kínzás, a kegyetlen, embertelen, vagy megalázó bánásmód tilalma, a jogorvoslatihoz való jog, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalma érvényesülésének vizsgálatára is kiterjedt.

Mindenek előtt fontosnak tartom rögzíteni, hogy az alapjogok korlátozásának alkotmányosságát az ún. szükségességi-arányossági teszt alkalmazásával vizsgálhatjuk 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. (30/1992. (V. 25.) AB határozat). Az alapjogok korlátozásával összefüggésben vizsgálatom arra irányult, hogy a békés gyülekezés joga megfelelően biztosítva volt-e 2008. április 11-én, illetve amikor annak korlátozására sor került, akkor az szükséges és arányos volt-e.

Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság független demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. *A jogbiztonság az állam (...) 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.* A jogbiztonság tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. (9/1992. (I. 30.) AB határozat). Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. *Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.* (75/1995. (XI. 21.) AB határozat). Az egyes jogintézmények kiszámíthatóságával kapcsolatban vizsgálatom arra irányult, hogy a Budapesti Rendőr-főkapitányság gyakorlatában a gyülekezések előzetes bejelentésére vonatkozóan Gytv.-ben előírt három napos határidő megtartását a BRFK milyen mértékben követeli meg a bejelentőktől, illetve, hogy ezzel kapcsolatban a rendőrségi gyakorlat mennyire tekinthető kiforrottnak, egyértelműnek, mindenki számára kiszámíthatónak és előre láthatónak.

Ezzel szorosan összefügg a tisztességes eljáráshoz való jog, amely az Alkotmányban explicit módon nem nevesített, de az alkotmánybírósági gyakorlatban az 57. § (1) bekezdésébe foglalt független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a 2. § (1) bekezdéséből eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjog (315/E/2003. AB határozat). A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Az Alkotmánybíróság a határozatban utalt arra, hogy *a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.* (6/1998. (III. 11.) AB határozat, 14/2004. (V. 7.) AB határozat). A tisztességes eljárás a békés gyülekezéshez való jog gyakorlásával összefüggésben felmerül mind a gyülekezés bejelentésével, előkészítésével, mind a gyülekezés, demonstráció megtartásával, mind az esetleges felosztatással kapcsolatban. Különös hangsúlyt kap e kérdés ez utóbbi esetben, ha a Rendőrség úgy oszlat fel egy tömeget, hogy a szervezőt előzetesen nem értesítik a gyülekezés – e tekintetben irreleváns, hogy milyen okból történő – megtiltásáról.

Az Alkotmánybíróság a jogorvoslathoz való jog tartalmát is számos határozatban bontotta ki. E határozataiban kifejtette, hogy az Alkotmánynak a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatáról, a bírósághoz fordulás jogáról és a jogorvoslathoz való jogról szóló, egymással összefüggő rendelkezései – a jogállamiság elvével összhangban – milyen követelményeket támasztanak a jogszabályokkal szemben. Az Alkotmány 57. § (5) bekezdésének első mondata szerint *„A Magyar Köztársaságban a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti”*. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint, *„a jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy (...) ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége”*. (5/1992. (I. 30.) AB határozat, 22/1995. (III. 31.)

AB határozat). Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége is szükséges, vagyis az, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. (23/1998. (VI. 9.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 19/1999. (VI. 25.) AB határozat). Álláspontom szerint a jogorvoslathoz való alapvető jog lényeges tartalma kiterjed a jogorvoslati lehetőségről (avagy annak hiányáról) való tájékoztatásra is. Ebből következően alapvető garanciális jellegű állami kötelezettség, hogy az egyes eljárások során az eljáró hatóságnak, állami szervnek tájékoztatni kell az állampolgárt a jogorvoslati lehetőség igénybevételéről. Fokozott jelentősége van a jogorvoslatról való tájékoztatásnak a személyi szabadságot korlátozó intézkedések esetén, ez következik az Alkotmánybíróság gyakorlata által kialakított alkotmányos büntetőjog követelményéből is. A tájékoztatási kötelezettséget az egyes eljárási kódexek is kiemelik, mintegy hangsúlyozva, hogy a jogorvoslatról való tájékoztatás nem múlhat az egyes hatóságok mérlegelésén, belátásán. Szintén kiemelő, hogy a jogorvoslathoz való jog nem feltétlenül csak a bírósághoz fordulás jogát jelenti, hanem kiterjed a rendőri intézkedések elleni panasz megtételére is.

Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként kell kezelnie. Ez azt jelenti, hogy a jogosultságok és kedvezmények elosztása nem feltétlenül kell hogy egyenlő legyen, de a döntéshozatal során minden érintett szempontjait azonos tisztelettel és körültekintéssel kell mérlegre tenni. Az Alkotmánybíróság kifejtette azt is, hogy alkotmányellenes megkülönböztetésről csak akkor lehet szó, ha a jogszabály egymással összehasonlítható, a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. Alkotmányellenes megkülönböztetés mindezek alapján csak akkor állapítható meg, ha összehasonlítható helyzetben lévő személyek között tesz a jogalkotó olyan különbségtételt, amely alapjogsérelmet okoz, illetőleg azzal az egyenlő méltóság alkotmányos követelményét sérti. Nem minősül azonban megengedhetetlen megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás eltérő jogalanyi körre vonatkozóan állapít meg eltérő rendelkezéseket. (9/1990. (IV. 25.) AB határozat, 21/1990. (X. 4.) AB határozat, 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, 30/1997. (IV. 29.) AB határozat).

Álláspontom szerint valamennyi, gyülekezést bejelentő személy egymással összehasonlítható helyzetben van. Ez pedig azt a követelményt támasztja a rendőrségi eljárással szemben, hogy a bejelentések tudomásul vétele, illetve a bejelentett gyülekezések megtiltása során azonos helyzeteket azonos módon kezeljenek, és egy tömeg feloszlátása során is, a feloszlátásra azonos típusú magatartások tanúsítása esetén kerüljön sor.

### III.

A hatályos jogszabályi rendelkezések, munkatársaim helyszíni tapasztalatai, valamint Budapest Rendőr-főkapitánya megkeresésemre adott válasza alapján az alábbi megállapításokat teszem:

#### *A) A bejelentési kötelezettségről és az elkésett bejelentésről*

Önmagában az a tény, hogy a Gytv. bejelentési kötelezettséget ír elő a hatálya alá tartozó rendezvények megtartásához, de – amint arra az Emberi Jogok Európai Bírósága a *Rassemblement Jurassien / Unité Jurassienne vs. Switzerland* ügyben,<sup>2</sup> vagy az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága a *Kivenmaa v. Finland*<sup>3</sup> ügyben hasonlóan rámutatott – nem sérti az alapjog lényeges tartalmát, ugyanakkor a békés célú gyülekezéshez való jog gyakorlása – amint arra

<sup>2</sup> Application no. 8191/78, Commission decision of 10 October 1979

<sup>3</sup> Communication No. 412/1990, U.N. Doc. CCPR/C/50/D/412/1990 (1994).

majd a B) pontban is utalok – nyilvánvalóan nem függhet a hatóságok szabad mérlegelésétől. Magam is úgy vélem, hogy a bejelentési kötelezettség a tüntetők biztonságát is garantálni hivatott, lehetővé téve, hogy a hatóságok preventív intézkedéseket tegyenek.<sup>4</sup>

Figyelemmel arra, hogy a jogalkalmazás során rendszeresen előfordulnak a bejelentés nélkül, vagy elkészt bejelentés után megtartott rendezvények, célszerű azok tipizálása, illetve kategorizálása:

1. A *Spontán gyűlés* olyan nem szervezett, ennek megfelelően sem szervezőkkel, sem belső struktúrával nem rendelkező rendezvény, amelyet – szervező hiányában – nem jelentenek be, jellemzően egy 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. Megjegyzem, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága is megállapította, hogy speciális körülmények fennállása esetén, amikor egy politikai eseményre való, demonstráció formájában történő azonnali reagálás igazolható, békés tüntetés feloszlatása kizárólag a szükséges előzetes bejelentés elmulasztása miatt – ha a résztvevők egyébként jogszerűtlen magatartást nem tanúsítanak – aránytalanul korlátozza a békés gyülekezéshez való jogot. Meg kell jegyezni, hogy a résztvevők szórólapon, elektronikus úton, vagy más nyilvános felhívás útján történő toborzása éppúgy kizárttá teszi a spontán gyűlést, mint a napirend, az előre elkészített transzparenszek, vagy éppen a bekövetkezett eseménytől időben távol történő megtartása. A Gytv. nem ismeri ezt a rendezvénytípust.
2. *Gyors (reagálású) gyülekezésről* (Eilversammlung) akkor lehet szó, ha egy szervezett rendezvény határidőben történő bejelentésére – a szervezőkön kívülálló okból – már nincs mód, azonban a gyülekezés jog lényeges tartalmának korlátozásához vezethetne, ha a rendezvényt nem lehetne megtartani. Így pl. egy ellentünetésnek csekély jelentősége lehet több nappal később. Különbsége a spontán gyűlésektől abban ragadható meg, hogy bejelentése – elkészt bár – megtörténik, szervezett, így szervezője, és belső szervezete is van. A Gytv. ugyancsak nem ismeri ezt a rendezvénytípust. Éppen azért mert a bejelentésre (és a rendezvényre) sürgősen kerül sor, a bejelentésre különös szabályok is megalkothatóak. Természetesen ez esetben is szükséges valamiféle indok, amely alapján megállapítható, hogy a késlekedés a gyülekezési jog aránytalan sérelmével járna.
3. *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. A Gytv. e rendezvénytípust ismeri, és – összemosva az előző kettővel – feloszlatni rendeli.
4. A *flash mob* 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 jogi jelleggel, így fogalmilag sem lehet a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvény, tehát sem tudomásul venni, sem megtiltani nem tudja a

<sup>4</sup> Oya Ataman v. Turkey (Application no. 74552/01, Judgment of 5 December 2006)

Rendőrség, azonban nem kizárt, hogy a közterület-használatra csak engedély birtokában és díjfizetést követően kerülhet sor. (Itt jegyzem meg, hogy épp annyira lehet egy flash mobot gyülekezésnek tekinteni, mint egy osztálykirándulást.) Abban az esetben, ha a flash mobként hirdetett rendezvény kommunikációs jelleggel bír (így pl.: tiltakozást fogalmaz meg), egyértelműen be nem jelentett gyülekezést jelent.

Az 1. és 2. pontban említett rendezvénytípusoknak megvan a szerepe az egyéni magatartásként és a társadalmi folyamatként magvalósuló a szabad kommunikáció kiteljesedésében: megteremtik a vita lehetőségét, helyet adnak a különböző véleménynek, jónak és károsnak, kellemesnek és sértőnek egyaránt, amelynek 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 társadalmi folyamatként is jellemezhető véleménynyilvánítási szabadság.)

Mindezekre tekintettel megállapítottam, hogy a kialakult helyzet, mivel az a gyülekezéshez való jog indirekt korlátozását eredményezi – a Gytv. spontán gyülekezésre, valamint sürgős gyülekezésre vonatkozó szabályai teljes hiányára visszavezethető okból – *a véleménynyilvánítási szabadsággal, és a békés gyülekezéshez való joggal összefüggő visszásságot okoz.*

#### *B) A rendezvények tudomásulvételének gyakorlatáról*

Vizsgálatom során kiemelt figyelmet fordítottam a gyülekezések bejelentésével kapcsolatos rendőrségi gyakorlatra. Elsőként a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvények bejelentésére vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket tekintettem át. A gyülekezési jog gyakorlása a hatályos jog szerint bejelentéshez kötött, a Gytv. 6. §-a kimondja, hogy a közterületen tartandó rendezvény szervezését a rendezvény helye szerint illetékes rendőrkapitányságnak, Budapesten a Budapesti Rendőr-főkapitányságnak legalább három nappal a rendezvény megtartásának tervezett időpontját megelőzően kell bejelenteni, továbbá, hogy a bejelentési kötelezettség a rendezvény szervezőjét terheli. A gyülekezési törvény meghatározza az írásbeli bejelentés tartalmi elemeit, a rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 14.) BM rendelet pedig a további technikai feltételeket, lehetőségeket rögzíti. A rendelet 2. § (4) bekezdése úgy fogalmaz, hogy a bejelentés benyújtható személyesen, a szóbeli bejelentést jegyzőkönyvbe kell foglalni, ez a feladat hivatali munkaidő alatt a közrendvédelmi szerv, egyébként a rendőrkapitányság ügyeleti szolgálata, a fővárosban a Budapesti Rendőr-főkapitányság (BRFK) Központi Ügyeleti Osztályát terheli. A rendelet 2. § (5) bekezdése annyi további könnyítést tartalmaz, hogy a távirati úton, illetve levélben, telefaxon, telexen érkezett bejelentést írásbeli bejelentésnek kell tekinteni.

A Gytv. garanciális elemként megszabja azt is, hogy a Rendőrségnek a beérkezéstől számított 48 órán belül döntenie kell arról, hogy megtiltja-e a rendezvény megtartását, a határozatot pedig 24 órán belül közölni kell a bejelentővel. A rendelet 3. §-a rendelkezik a hiánypótlással kapcsolatos szabályokról, eszerint ha a bejelentés azokat nem vagy hiányosan tartalmazza, akkor a közrendvédelmi szerv – a személyesen benyújtott vagy szóban tett bejelentés esetén az átvevő, illetve a bejelentést felvevő rendőri szerv – hívja fel a szervező figyelmét, határidő megjelölésével, a hiány pótlására. Hiánypótlási határidőként a rendezvény megtartásának tervezett időpontját megelőző harmadik nap jelölhető meg, ha a megjelölt határidőig a bejelentő a hiányt nem pótolja, akkor Rendőrség a rendelkezésre álló adatok alapján dönt. A Gytv. szerint a közigazgatási hatósági eljárás szabályai a rendőrségi eljárásra is vonatkoznak. Ennek megfelelően a közigazgatási hatósági eljárásról és szolgáltatásról szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 30. § d) pontja az irányadó arra az esetkörre, amikor

jogszabály az igény érvényesítésére határidőt állapít meg, és a kérelem elkésett: ilyen esetben a kérelmet a Rendőrség érdemi vizsgálat nélkül elutasítja.

A budapesti rendőrfőkapitány írásbeli tájékoztatása alapján a 2008. évben Budapesten, 2008. április 11-éig összesen hatvannyolc rendezvényt jelentettek be, de mindegyiket a három napos bejelentési határidőn belül, azaz elkésve. A tájékoztatás szerint a BRFK ezeket a rendezvényeket a gyülekezési jog minél teljesebb biztosítása érdekében – a késedelem dacára – tudomásul vette. A bejelentések között vannak olyanok is, amelyek csak egy nappal, vagy csupán néhány órával előzték meg magukat a bejelentett rendezvényeket. Mindezek alapján leszögezhető, hogy a Rendőrség a bejelentési határidőt, mint törvényi feltételt figyelmen kívül hagyta, abban az esetben amikor – megítélésük szerint – a rendezvény biztosításához, más intézkedések megtételéhez kellő felkészülési idő állt a rendelkezésükre. A BRFK tehát az objektív időbeli korlát helyett a szubjektív felkészülési időt vette alapul, mérlegelve a rendezvény jellegét, helyszínét, a résztvevők számát, továbbá értékelve a szervezők rugalmasságát, „együttműködési szándékát”.

Érdemes kiemelni, hogy a tudomásul vett rendezvények között voltak olyanok is, amelyeket egyértelműen állami szervek, önkormányzatok jelentettek be. Az OBH 2058/2008. számú jelentésében felhívtam arra a figyelmet, hogy az állam, vagy az állam képviseletében eljáró személy a gyülekezési jog alanya nem lehet, állam vagy önkormányzat nevében nem lehet gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvényt szervezni. Az állam és – e minőségükben – az önkormányzatok ugyanis alkotmányos alapjog alanyai nem lehetnek. Ennek függvényében a hatályos jogszabályok szerint az ilyen, állami, önkormányzati szervtől (vagy ezek képviseletében eljáró személytől) származó bejelentéseket a Rendőrségnek – hatáskör hiányában – el kellett volna utasítania.

Az április 11-ei rendezvényekkel kapcsolatban a budapesti rendőrfőkapitány arról tájékoztatót, hogy egy magánszemély 2008. április 8-án 23.58 perckor bejelentést tett a BRFK Központi Panaszirodáján, hogy 2008. április 11-én 15.45 és 17.30 óra közt demonstrációt kíván tartani a Hollán Ernő utcai jegyiroda előtt. Tekintettel arra, hogy a bejelentés a Gytv.-ben meghatározott feltételeknek – köztük a háromnapos bejelentési határidőnek – megfelelt, a BRFK a rendezvényt tudomásul vette. 2008. április 9-én 10.34 órakor, illetve 15.46 órakor két magánszemély – egymástól függetlenül – rendezvényt jelentett be ugyancsak a Hollán Ernő utcai jegyiroda elé. A két bejelentés ugyan elkésett, de a BRFK úgy ítélte meg, hogy még olyan időben érkezett, amely lehetővé tette a biztosításra vonatkozó felkészülést, így – egyeztető tárgyalás lefolytatása, és kisebb helyszínmódosítás után – a bejelentett rendezvényeket tudomásul vette. A tudomásul vételről egyik esetben sem készült alakszerű határozat, mivel a BRFK álláspontja szerint – a Gytv. alapján – ilyenre csak a rendezvény megtartásának megtiltásakor van szükség.

Az első Hollán Ernő utcai rendezvényt bejelentő magánszemély április 19-én délután, illetve este négy alkalommal jelentett be rendezvényt a főváros meghatározott pontjaira úgy, hogy a bejelentés és a megjelölt rendezvény időpontja között egy óra vagy még annál is kevesebb idő telt el. Egy esetben pedig a bejelentésre 10 perccel a rendezvény megjelölt kezdési időpontja után került sor. Hasonló módon egy másik magánszemély aznap este fél órával a tervezett rendezvény előtt tette meg bejelentését. A Rendőrségnek ezekben az esetekben – a rövid időközre tekintettel – nem volt elegendő ideje a felkészülésre, a biztosítás megszervezésére, így ezeket a motoros futár útján, írásban tett bejelentéseket a Ket. 30. § d) pontjára hivatkozva érdemi vizsgálat nélkül elutasították. A BRFK tájékoztatása szerint ezek a bejelentések minőségükben eltértek a korábbi elkésett bejelentésektől, a bejelentők ugyanis „nem rendeltetésszerűen” gyakorolták jogaikat, mert szándékuk egyértelműen a Rendőrség megoldhatatlan helyzet elé állítása volt.

A kapott tájékoztatás és a csatolt iratok alapján megállapítottam, hogy a BRFK az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében meghatározott *diszkrimináció tilalmába ütköző módon*

járt el akkor, amikor a „felkészülési időre” (annak meglétére vagy hiányára) hivatkozva egyes elkésetten bejelentett rendezvények megtartását tudomásul vette, míg másokat érdemi vizsgálat nélkül elutasított. A Rendőrségi által folytatott gyakorlat különösen azért ellentétes a gyülekezési jog gyakorlásával összefüggésben a diszkrimináció tilalmával, mert – bár kétségtelen, hogy az esetek jelentős hányadában a gyülekezési jog gyakorlását segítette elő – az önkényes eljárás veszélyét hordozza magában.

Álláspontom szerint ha a Rendőrség a gyülekezési törvényt értelmezve, a bejelentés tudomásul vételét az objektív időbeli korlát „áttörésekor” további szubjektív feltételekhez – különösen például a szervező együttműködési hajlandóságához – köti, azzal a *gyülekezési joggal összefüggő visszásságot* okoz. A gyülekezési jogra, mint kommunikációs jogra is vonatkozik, hogy érték- vagy igazságtartalmától függetlenül áll védelem alatt: azaz a Rendőrség nem minősítheti a bejelentő (szervező) szándékát, azt, hogy a bejelentés mire „irányul”. Ki kell emelni azt is, hogy éppen a szigorú, objektív feltételek megléte és a taxatív meghatározott rendőrségi döntési lehetőségek (tudomásul vétel, megtiltás) okán beszélünk bejelentésről, nem pedig engedélyezésről, ahol a hatóságnak jóval tágabb mérlegelési lehetősége van.

Külön hivatkozom emellett arra az irányadó alkotmánybírói tézisre is, miszerint 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.] A *jogállamiságból eredő jogbiztonság követelményével is ellentétes* tehát az a rendőrségi eljárás, amikor a törvényi feltételek mellett, vagy azok átértékelése során újabb feltételek teljesítéséhez köti a rendezvény megtartásának tudomásulvételét.

Az általam feltárt rendőrségi jogalkalmazással kapcsolatos aggályok, a bejelentési kötelezettséggel összefüggő alapjogi kérdések azonban magára a szabályozásra, a Gytv. 6. §-ában, illetve a rendeletben foglaltakra is visszavezethetők. A hatályos szabályok alapján ugyanis nem egyértelműek abban, hogy mi a rendőrségnek mi a teendője a törvény szerint elkésett, például az ún. „gyors reagálású” tüntetések bejelentésének megítélésakor. Álláspontom szerint két lehetőség kínálkozik a visszásság orvoslására, a törvényes és „alapjogbarát” jogalkalmazói (rendőrségi) gyakorlat kialakítására. Az első, hogy a bejelentéssel kapcsolatos feltételeket – a jogállamiságból eredő jogbiztonság követelményének megfelelően – a *jogalkotó a gyülekezési törvényben szabályozza*, pontosítja, és ennek megfelelően a felelős miniszter a *rendeleti szabályozást a törvényhez igazítja*. A másik alkotmányos lehetőség, hogy az Alkotmánybíróság minden jogalkalmazóra kötelező *alkotmányos követelmény formájában* adja meg a norma értelmezési lehetőségét. Úgy vélem – a norma kímélete mellett – ez utóbbi tisztább helyzetet teremtene, egyúttal jobban szolgálná a gyülekezési jog érvényesülését, ennek érdekében indítvánnyal fordulok az Alkotmánybírósághoz.

### C) A rendezvény Clark Ádám téri felosztatásáról

Budapest Rendőr-főkapitánya megkeresésemre adott válaszában arról tájékoztatott, hogy a rendőrségi gyakorlatban nem egyedi – viszonylag nagy számban előfordul –, hogy a demonstrációk szervezői a Gytv.-ben előírt 3 napos határidőt be nem tartva jelentik be rendezvényeiket. Annak ellenére, hogy e késelem a Ket. szerint a bejelentés/kérelem tekintetében elutasítási ok, a Rendőrség általában e rendezvényeket is tudomásul veszi és Gytv. 14. § (1) bekezdése alapján nem osztatja fel. Álláspontom szerint azzal, hogy a Rendőrség joggyakorlata az elkésett bejelentésekkel kapcsolatban nem egységes, önmagában is hátrányos megkülönböztetéshez vezethet.

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 meglehetősen volt, mert egyrészt a korábbi – a Kossuth térre, a Szabadság térre, valamint a Roosevelt térre bejelentett és ott megtartott – demonstrációkkal 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 útesten 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 feloszlásával kapcsolatban megállapítottam, hogy

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

#### D) *Az előállítások indokául megjelölt cselekményekről*

A gyülekezési jog érvényesülésével összefüggésben kiemelt figyelmet fordítottam arra, hogy a rendőrség gyülekezésekkel kapcsolatos előállítási gyakorlata megfelel-e az a jogszabályi garanciáknak, az alapvető jogok védelméből eredő alkotmányi követelményeknek. Az április 11-ei rendezvényekkel kapcsolatban a BRFK tájékoztatása, valamint a csatolt iratok alapján összesen 64 – köztük 3 fiatalkorú – személy előállítására került sor. Az előállítások jogalapját tekintve 58 személy esetében jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség, 2 személy esetében rendzavarás, 1-1 személy esetében garázdaság, illetve közbiztonságra különösen veszélyes eszközzel kapcsolatos szabálysértés volt az indok. Az előállítottak körül 52 személyt Clark Ádám térről, 6 személyt pedig az Erzsébet híd pesti hídfője környékéről, a Március 15. térről állítottak elő. A fenti adatok alapján megállapítható, hogy az előállításokra túlnyomórészt a Clark Ádám tér körülvétele után, a teret „időben” el nem hagyó

személyekkel szemben, a jogszerű rendőri intézkedéssel szembeni engedetlenség szabálysértése címén került sor.

1. Előbb a Hollán Ernő utcában megtartott rendezvényeken foganatosított előállítások indokául megjelölt cselekményeket vizsgáltam meg. Amint arra már utaltam, egy személyt azért állítottak elő, mert a rendezvényről távozó a miniszterelnököt szidalmazta, majd megindult az irányába. Két másik előállítására azért került sor, mert 6, illetve 4 tojást tartottak maguknál. A tojások birtoklását azzal indokolták, hogy a szélsőjobboldali tüntetőket kívánták megdobni. A rendőri jelentések szerint az előállítás – közelebbről meg nem jelölt – bűncselekmény elkövetése miatt történt, majd a XIII. Ker. RK-ról adataik egyeztetése után mindhárman szabadon távozhattak. Álláspontom szerint, mindhárom előállítás indokolja, hogy a véleménynyilvánítási szabadság néhány lényeges elemére felhívjam a figyelmet:

Az Alkotmánybíróság 30/1992. (V. 26.) AB határozatában kifejtette, hogy „[a] szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt annak érték és igazságtartalmára tekintet nélkül védi. [...] 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 alkotmányos védelmet élvez. Az Alkotmány a szabad kommunikációt – az egyéni magatartást és a társadalmi folyamatot – biztosítja, s nem annak tartalmára vonatkozik a szabad véleménynyilvánítás alapjoga.”

Az előbbiekhöz hasonlóan foglalt állást az Alkotmánybíróság 36/1994. (VI. 24.) AB számú határozatában is, melyben kifejtette, hogy „[a] szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt annak érték- és igazságtartalmára tekintet nélkül védi. 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 alkotmányos 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 terméke.”

Az előbbieket a 18/2000. (VI. 6.) AB határozat a következőképp foglalta össze: „Az Alkotmánybíróság ez alkalommal is fontosnak tartja annak hangsúlyozását, hogy a szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt annak érték- és igazságtartalmára tekintet nélkül védi. 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 alkotmányos védelmet élvez. Az Alkotmány a szabad kommunikációt – az egyéni magatartást és a társadalmi folyamatot – biztosítja. Ebben a processzusban helye van minden véleménynek, jónak és károsnak, kellemesnek és sértőnek egyaránt – különösen azért, mert maga a vélemény minősítése is e folyamat terméke.”

A véleménynyilvánítás szabadságával összefüggésben indokolt utalni az Emberi Jogok Európai Bíróságának a *Handyside v. the United Kingdom*<sup>5</sup> ügyben hozott döntésére is,

<sup>5</sup> Judgement on 7 December 1976 in the case of *Handyside v. the United Kingdom*

amelyben 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.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a demokratikus államélet és közvélemény érdekében az állami tisztségviselők és más közszereplő politikusok alkotmányosan védett magánszférája másokénál szűkebb; különösen ki kell tenniük magukat mások kritikájának.

Mindezek alapján megállapítottam, hogy a miniszterelnököt szidalmazó személy idézett véleménynyilvánítása bizonyosan nem valósított meg bűncselekményt, amely az előállítást megalapozta volna. Azzal tehát, hogy a rendőri jelentés szerint az előállítás indoka néhány – tartalmát tekintve állami szerv által a fentiek szerint nem értékelhető – bekiabálás volt, *a Rendőrség eljárása alkalmas volt arra, hogy a szabad véleménynyilvánításhoz való joggal, egyúttal pedig a személyes szabadsághoz való joggal összefüggő visszásságot okozzon.* Megjegyzem azonban hogy – a rendelkezésekre álló információk alapján – indokolt lehetett az érintett személy kiemelése a tömegeből, ugyanis bekiabálásai után többen bántalmazták, vagyis a kiemeléssel a Rendőrség az alapjogvédelmi kötelezettségének tett eleget.

Ettől némiképp eltér a két, tojások birtoklása miatt előállított személy esete, ők ugyanis a rendezvényen legfeljebb a „tojásbirtoklást”, esetleg „a tojásdobálás előkészületét” valósították meg. Meg kell jegyezni, hogy a tyúktojás korlátlanul, külön engedély nélkül közterületen is bárki által magánál tartható dolognak minősül. A nadrágzsebben és a pulóver kenguruzsebében tartott tojásokkal az érintettek sem bűncselekményt, sem szabálysértést nem valósítottak meg. *A Rendőrség eljárása tehát alkalmas volt arra, hogy a személyes szabadsághoz való joggal összefüggő visszásságot okozzon.* (Mindettől teljesen független, az intézkedés szempontjából pedig irreleváns, hogy miként minősülhetett volna egy esetleges tojásdobálás.)

2. A Rtv. 33. § (2) bekezdés f) pontja szerint a rendőr a hatóság vagy az illetékes szerv elé állíthatja azt, aki a szabálysértést az abbahagyásra irányuló felszólítás után is folytatja, illetőleg akivel szemben az eljárás azonnal lefolytatható, továbbá akitől tárgyi bizonyítási eszközt kell megszerezni, vagy elkobzás alá eső dolgot kell visszatartani. A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (Szabstv.) 76. § (1) bekezdése is hasonlóan rendelkezik: a rendőrség a szabálysértési hatóság elé állíthatja azt, aki a szabálysértést az abbahagyására irányuló felszólítás után is folytatja. Az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet 40/A. § (1) bekezdése értelmében jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség szabálysértését követi el az, aki a rendvédelmi szerv hivatásos állományú tagja jogszerű intézkedésének nem engedelmeskedik, és ezért ötvénezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.

Az előállított személyek a meghallgatásukkor szinte minden esetben elsődlegesen az előállítás jogalapját kifogásolták, azt állították, hogy a rendőri felszólításnak engedelmeskedtek, a rendőrökkel szemben sem aktív, sem passzív ellenállást nem tanúsítottak, legfeljebb a Clark Ádám teret nem volt módjuk időben elhagyni. A munkatársaim által a helyszínen tapasztaltak, illetve a BRFK helyszínen készített felvételei alapján megállapítható, hogy a téren tartózkodók folyamatos mozgásban voltak, el kívánták hagyni a helyszínt, ellenállást nem tanúsítottak, vagyis semmilyen – általam ismert – körülmény nem utalt arra, hogy a tömeg magatartása erőszakossá vált volna.

A BRFK tömör tájékoztatása szerint az előállításokat minden esetben az indokolta, hogy az előállított személyek a szabálysértést az abbahagyásra való *felszólítás után is tovább folytatták.* A Clark Ádám térről történt előállítások végrehajtásáról szóló rendőri jelentések

minden esetben – szóról-szóra – arra hivatkoznak, hogy a tömeg tagjaként az előállított személy nem tett eleget a rendőri felszólításnak és nem hagyta el kellő időben a teret, ezért az adott személyt igazoltatták, majd előállították. A jelentések – a cselekmény mérlegelését teljes mértékben nélkülöző – nagyfokú *eljárás* „*automatizmusról*” árulkodnak, holott az előállítás olyan személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedés, amelynek indokoltságát minden esetben, minden eljárás alá vont személynél külön kell vizsgálni.

Komoly problémákat vet fel, hogy a rendőri eljárások során – a BRFK álláspontja szerint be nem jelentett rendezvény feloszlatásán túl – több olyan, alapvető jogot korlátozó rendőri intézkedés mosódott egybe, amely szükségessége és arányossága önállóan vizsgálendő: az igazoltatást, az igazoltatott átvizsgálását, a szabálysértési feljelentést (azaz a szabálysértési eljárás megindítását), és az előállítást, mint kényszerintézkedést.

A Rtv. 29. § (1) bekezdése szerint a rendőr a feladata ellátása során igazoltathatja azt, akinek a személyazonosságát a közrend, a közbiztonság védelme érdekében, bűnmegelőzési vagy bűnüldözési célból, a tartózkodása jogszerűségének megállapítása céljából, közlekedésrendészeti ellenőrzés során, továbbá az igazoltatott vagy más természetes, illetve jogi személy és egyéb szervezet jogainak védelme érdekében kell megállapítani. A rendőrségnek a törvény tehát viszonylag széles körben ad lehetőséget az igazoltatás lefolytatására, valamint megállapítható, hogy ez az intézkedés nem jár a személyes szabadsághoz való alapvető jog jelentősebb korlátozásával, így jelen esetben alapvetően sem kifogásolható. A szabad elvonulási lehetőséggel „lassabban élő” személyek igazoltatásával szemben aggály akkor vethető fel, ha arra zaklatásszerűen, diszkriminatív módon, gyanú, indok nélkül kerülne sor.

A Szabstv. 82. §-a szerint a szabálysértési eljárás feljelentés, illetőleg a szabálysértési hatóság részéről eljáró személy észlelése vagy tudomása alapján indulhat meg, a feljelentést – ha jogszabály másképp nem rendelkezik – szóban vagy írásban bármely személy vagy szerv megteheti. A szóban tett feljelentést jegyzőkönyvbe kell foglalni. A Szabstv. alapján a feljelentésnek az eljárás alá vont személy ismert személyi adatainak megnevezése mellett tartalmaznia kell az elkövetett cselekmény helyének és idejének, továbbá az elkövetés körülményeinek leírását, a bizonyítási eszközök megjelölésével. Ha a rendőrség úgy ítéli meg, hogy a gyülekezésen résztvevő személy megvalósítja valamelyik szabálysértési tényállást, úgy vele szemben szabálysértési eljárást kezdeményezhet, ennek során rögzítheti személyes adatait, jegyzőkönyvbe foglalhatja az elkövetés körülményeit, stb. A Szabstv. 88. §-a alapján a szabálysértési hatóság – jelen esetben a rendőrség – határozata ellen kifogás nyújtható be, amelyet az illetékes helyi bíróság bírál el.

Megállapítottam azt is, hogy az alkalmazott jogi norma, az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet 40/A. § (1) bekezdésében meghatározott jogszerű intézkedéssel szembeni ellenállás szabálysértési tényállása is több alkotmányos aggályt vet fel. Ezeket az „absztrakt” aggályokat pedig a jogalkalmazói gyakorlat nem cáfolja, hanem messzemenően igazolja, erősíti. Úgy vélem pusztán arra, hogy nem kellő gyorsasággal hagyják el a helyszínt, nem lehet azt az „automatikus” vélelmet alapozni, hogy a jogszerű rendőri intézkedésnek ellen kívánnak állni, azaz a tényállás alkotmányosan így nem értelmezhető. Előfordulhat, 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 még semmiképp sem minősülhet renitens állampolgári magatartásnak. A tényállás túlságosan elvont megfogalmazása („nem engedelmeskedik”) azonban önkényes jogértelmezésre veszélyével jár, így álláspontom szerint nem felel meg a jogállamiságból következő jogbiztonság követelményének. Tekintettel arra, hogy az *alkotmányos büntetőjog elvéből* eredő tartalmi követelmények az ún. kriminális jellegű szabálysértések körére is vonatkoznak, ezzel az alkotmányos elvvel kapcsolatban is súlyos aggályok vetődnek fel.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában következetesen képviselt felfogás, hogy az Alkotmány 8. §-a az állami büntetőhatalom gyakorlására irányadó azon alaprendelkezés, amely a jogállamiság általános normatív tartalmán túl védi az egyént a büntetőjogi eszközöknek az állam általi önkényes felhasználása ellen. Ezzel az alkotmányos tétellel kell összhangban lenniük a büntetőjogi szabályrendszer mindazon alapelveinek és garanciális rendelkezéseinek, amelyek nem nyertek tételes megfogalmazást az Alkotmány egyéb rendelkezéseiben [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 85.; 42/1993. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1993, 300, 304.; 6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 99.; 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 372, 377.].

Az igazoltatások és az esetleges szabálysértési feljelentések mellett azonban álláspontom szerint végképp *semmilyen körülmény nem indokolta a téren maradók tömeges előállítását*, figyelemmel a feloszlattással kapcsolatos rendőri intézkedések félreérthetőségére (különösen az elvonulás irányának megjelölése), és arra, hogy a tömeg magatartása mindvégig békés volt. A Rtv. 15. §-ában külön hangsúlyozza az *arányosság követelményét* a rendőrség eljárása során, a rendelkezés szerint a rendőri intézkedés nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával, továbbá több lehetséges és alkalmas rendőri intézkedés, kényszerítő eszköz közül azt kell választani, amely az eredményesség biztosítása mellett az intézkedéssel érintettre a legkisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással jár. Az Alkotmánybíróság az 5/1999. (III. 31.) AB határozatban összegezte az Alkotmány 55. § (1) bekezdésének tartalmát érintő alkotmánybírósági határozatokat és azok lényegét: az Alkotmány csak úgy teszi lehetővé a személyes szabadság elvonása okainak és az azzal kapcsolatos eljárásnak a szabályozását, hogy ez a szabályozás nem korlátozza szükségtelenül vagy aránytalanul a személyes szabadsághoz való jogot [ABK, 1999. március, 69, 74; 19/1999. (VI. 25.) AB határozat, ABK 1999. június-július, 225, 228].

A helyszíni tapasztalatok és felvételek alapján vitatható, hogy a tér körbezárásáig a tömegben lévőkkel szemben személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedések elrendelése szükséges lett volna: a résztvevők hol gyorsabban, hol lassabban – a megfelelő irányt keresve – igyekeztek elhagyni a helyszínt, nem keveredtek konfliktusba a rendőrökkel. A terület körbezárása után pedig a téren maradóknak nem is volt lehetőségük a jogszerű intézkedésnek, felszólításnak engedelmeskedni, mert a helyszínt immár nem hagyhatták el semmilyen irányban, vagyis helyzetükből adódóan kénytelenek voltak „tovább folytatni” az állítólagos szabálysértést.

*A rendőrség a személyes szabadsághoz való joggal összefüggő visszasságot okozott akkor, amikor pusztán a nem kellően gyors elvonulás miatt, automatikusan – a szabálysértési feljelentéssel egyidejűleg – a feloszlattott rendezvény területén tartózkodó személyeket előbb körbezárta, majd előállította.*

E) *Az előállítások végrehajtásáról készült rendőri jelentésekről*

Valamennyi, a különböző rendezvényeken történt előállításról készült – és később rendelkezéseimre bocsátott – rendőri jelentést áttanulmányoztam. Szembetűnő, hogy a más-más által fogantatosított intézkedések gyakran – kisebb-nagyobb, jellemzően azonban nagyobb részben – szó szerint megegyeznek. (A különbség sokszor csak arra vezethető vissza, hogy más rendőr szerv állománya fogantatosította az intézkedést, ugyanis a minták egységenként egységesnek tekinthetők, és még a leírási hibák<sup>6</sup> is azonosak. Más esetben pedig az előadók által kézírással tett kiegészítések, azok jelölése és elhelyezése is megegyezik.)

Munkatársaim helyszíni tapasztalatai, így különösen az előállítást fogantatosító rendőrkapitányságokon kapott tájékoztatás szerint az intézkedő rendőrök ilyen esetekben

<sup>6</sup> Pl.: több jelentésben „Karlk Ádám tér”; másokban „Clarc Ádám tér” stb.

megvárják egymást, és közösen készítik el a rendőri jelentéseket. Így például ki kell emelni, hogy a Clark Ádám téren csaknem valamennyi előállított személyt a rendőri jelentések szerint 20.20-20.21 között fogták el. Ezzel szemben munkatársaim helyszíni tapasztalatai szerint az igazoltatások és az előállítások megkezdése nem fejeződött be legfeljebb 120 másodperc alatt, hanem hosszabb időn keresztül tartott. Emellett a jelentések belső ellentmondásoktól sem mentesek: azok esetenként több időpontot is megjelölnek az intézkedés kezdő időpontjaként.<sup>7</sup> Hasonlóan több esetben eltérnek a jelentésben és a kiállított igazolásokban megjelölt időpontok.<sup>8</sup>

Úgy vélem, 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 kétségesnek tartom, valamennyi jelentés alkalmas arra, hogy teljeskörűen és egyaránt reprodukálható legyen az intézkedést megalapozó cselekmény és maga az intézkedés. *Mindez pedig a önmagában alkalmas arra, hogy a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozzon.*

Megvizsgáltam az előállítás végrehajtásáról/kényszerítő eszköz alkalmazásáról szóló „parancsnoki vélemény és kivizsgálás” című dokumentumokat is. Azok valamennyi intézkedést jogszerűnek, szakszerűnek, valamint arányosnak találtak. Fel kívánom hívni a figyelmet arra, hogy több ilyen dokumentumot egyáltalán nem írtak alá<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> Más esetekben pedig a kivizsgálást végző személy neve, rendfokozata, beosztása nem állapítható meg.<sup>11</sup> Kiemelendő ugyanakkor, hogy egyes parancsnokok milyen nagy számú intézkedést tudtak meglepő gyorsasággal kivizsgálni.<sup>12</sup>

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 jelenlévő személyeket, szükség esetén tisztázza a rendőr jelentésében észlelt ellentmondásokat. Úgy vélem, hogy e rendelkezésből egyértelműen az intézkedés tényleges, és tartalmi vizsgálatának kötelezettsége következne, nem pedig egy formalizált, ha tetszik látszatvizsgálat. Rendelkezésemre bocsátott dokumentumok alapján kétséges, hogy minden esetben tényleges és érdemi vizsgálat után került-e a vélemény kialakítására. (A D) 1. pontban említett intézkedések indokoltságával és arányosságával kapcsolatban legalábbis kétségeknek fel kellett volna merülnie az intézkedést kivizsgáló előjáróban.) 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 megállapítottam, hogy mindazon esetekben amikor a parancsnoki kivizsgálás nem, vagy nem megfelelően történt, *a jogállamiság elvéből fakadó*

<sup>7</sup> Így pl.: 147-404-425/08; 147-404-421/08; 147-404-417/08; 29022-507474/2008. id.

<sup>8</sup> Így pl.: 147-404-401/08; 147-404-399/08.; 147-404-407/08.;

<sup>9</sup> Pl.: 147-404-409/08; 147-404-408/08.; 140-404-391/08.;

<sup>10</sup> 141-578/2008. szabs;

<sup>11</sup> 147-404-410/08.; 147-404-411/08.;

<sup>12</sup> 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.)

*jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal, továbbá a személyes szabadsághoz való joggal összefüggő visszásság veszélyét hordozta magában.*

*F) Az előállítások során tapasztaltokról*

Az előállításokkal kapcsolatban, azok technikai lebonyolítását tekintve megállapítottam, hogy a BRFK nincs 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 az esetlegesen elkövetett bűncselekmény, vagy szabálysértés felderítését veszélyezteti, vagy teszi lehetetlenné. *Mindez pedig felveti, hogy az előállítás célja nem az esetlegesen elkövetett bűncselekmény, vagy szabálysértés felderítése, hanem pusztán az előállítottak személyes szabadságának korlátozása, amely a jogbiztonság, valamint a tisztességtelen eljárás és a megalázó bánásmód tilalmával összefüggő visszásságot okoz.*

Az előállított személyek jogorvoslathoz való jogával kapcsolatban korábban (II. pont) rámutattam a jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatás fontosságára. E tájékoztatást a XIII. és VII. kerületi Rendőrkapitányságra előállított személyek megfelelően megkapták, a X. kerületi Rendőrkapitányságra előállított személyek azonban nem. Megállapítottam, hogy Rendőrség a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot 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 rá szeretnék mutatni arra is, hogy a VII. kerületi Rendőrkapitányság gyakorlata (minden előállított részére átadott írásbeli tájékoztató) nagy mértékben elősegíti a jogorvoslathoz való jog érvényesülését.


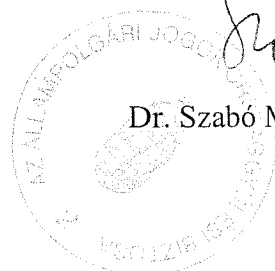
## **Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt, alkotmányos joggal összefüggő visszásság orvoslása, jövőbeni megszüntetése és megelőzése érdekében,

- 1) az Obtv. 20. §-a alapján – az országosan egységes jogalkalmazás érdekében – felkérem az országos rendőrfőkapitányt, tegye meg a szükségesnek tartott intézkedéseket annak érdekében, hogy
  - a) a demonstráción részt vevő, vagy oda igyekvő tömeg feloszlata előtt a szervezőt dokumentáltan és alakszerűen értesítse a demonstráció bejelentésének elutasításáról;
  - b) az oszlatást megelőző felszólítás mindig legyen a résztvevők döntő többsége számára érthető és értelmezhető;
  - c) a Rendőrség korlátozás nélkül biztosítsa a békés elvonulás lehetőségét a demonstráción részt vevők számára;
  - d) dolgozzon ki megfelelő intézkedési tervet a nagy létszámú előállítások szakszerű és gyors foganatosítására;
  - e) a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvények feloszlata után, a területen tartózkodó személyekkel szemben alkalmazott kényszerintézkedések indokoltságát, szükségességét és arányosságát minden esetben vizsgálja, ha szükséges felülvizsgálja
  - f) minden rendőrkapitányság előállítás esetén adjon át minden előállított részére egy írásbeli tájékoztatót az előállított jogairól – különösen a jogorvoslathoz való jogáról –, kötelezettségeiről, valamint a jogvédő szervezetek elérhetőségéről.
- 2) az Obtv. 22. §-ának a) pontja alapján indítványozom az Alkotmánybíróságnál

- a) a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (Gytv.) 6. §-a alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát, ennek keretében pedig a bejelentési kötelezettséggel összefüggésben alkotmányos követelmény megállapítását. Az alkotmányos követelmény meghatározását, azaz a Gytv. 6. §-ának értelmezését abban az összefüggésben kérem, hogy pusztán a bejelentési határidő be nem tartása megalapozhatja-e a bejelentés érdemi vizsgálat nélküli elutasítását, továbbá az – elutasításból következően – „be nem jelentetté vált” rendezvény feloszlását.
- b) a 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet 40/A. § (1) bekezdése alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát, tekintettel arra, hogy a rendelkezés az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállamiságból eredő jogbiztonság követelményével, illetve az alkotmányos büntetőjog követelményével ellentétes.
- 3) az Obtv. 25. §-a alapján javaslom az országos rendőrfőkapitánynak, hogy a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 49. § (1) bekezdése alapján utasításban állapítsa meg a nagy létszámú előállítások szakszerű és gyors fogantatásának, egységesen alkalmazandó szabályait.

Budapest, 2008. május 15

  
  
Dr. Szabó Máté