

PAJCSICSNÉ DR. CSÓRÉ ERIKA – HAJAS BARNABÁS

A gyülekezési jog és ombudsmani gyakorlata 2006 őszének árnyékában

Az Országgyűlés emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottsága 2010. május 20-án létrehozta a 2002 és 2010 között és különösen 2006 őszén az állam részéről a politikai szabadságjogokkal összefüggésben elkövetett jogsértéseket vizsgáló albizottságát. Az albizottság azóta többször ülésezett és több meghallgatást tartott. Ez adta aktualitását annak, hogy bemutassuk egy alkotmányos tisztség gyakorlójának, az ombudsmani tevékenységnek és a gyülekezési jog 2006. őszi eseményeinek kapcsolatát.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa kiemelten foglalkoztak a gyülekezési jog kérdéskörével 2006–2007-ben. Az ombudsmani intézmény, mint az alapvető jogok megfelelő érvényesülésével foglalkozó egyik alkotmányvédelmi eszköz, aktívan vett részt abban a folyamatban, amely a 2006-os zavargások következményeinek alkotmányos felülvizsgálatára irányult. Annak szerepét, eredményeit és problémáit szeretnénk összefoglalni jelen írásunkban. Áttekintettük ugyan dr. Takács Albertnek, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa volt helyettesének tevékenységét is – az ő feladatkörébe tartozott a gyülekezési joggal kapcsolatos vizsgálatok lefolytatása –, de elsősorban a 2007. szeptember 25-én megválasztott ombudsman, dr. Szabó Máté időszakára eső biztosi tevékenységet szeretnénk bemutatni.

Az előző ciklus ombudsmani gyakorlatának eredményeiből

A 2006. őszi közterületi rendezvényekkel és a velük kapcsolatban tett rendőri intézkedésekkel összefüggésben az ombudsman volt általános helyettese átfogóan vizsgálta a gyülekezési jog érvényesülését. Szerinte a gyülekezési jog gyakorlása nem közvetlenül az alkotmány, hanem a gyülekezési törvény¹ alapján történik. Jelentésében felidézte azt az általános nézetet, amely a gyülekezési jogot a politikai kommunikációs jogok között helyezi el. Rámutatott, hogy a magyar jogértelmezés nem ju-

¹ 1989. évi III. törvény.

tott túl a kommunikációs elem hangsúlyozásán. A bejelentési kötelezettség kapcsán az Alkotmánybíróság ama döntésére utalt, amelyben a bejelentendő információk tekintetében nem állapította meg a szabad gyülekezés indokolatlan korlátozását. Ennek alapját abban jelölte meg, hogy a rendőrségnek tudnia kell, hogy milyen az a rendezvény, amelynek biztonságáról gondoskodnia kell. Végül is ezt a „hozzáadott biztonságot” tartotta a gyülekezési jog szabadsága egyik garanciájának. Másfelől azonban úgy érvelt, hogy az előzetes bejelentés akadályozza a spontán rendezvények megtartását, amelyeken a résztvevők valamely hirtelen esemény hatása alatt azonnal szeretnének a véleménynyilvánítás ezen eszközével élni.

A gyülekezés jellegével kapcsolatban az általános helyettes azt hangsúlyozta, hogy ahhoz, hogy a gyülekezés egésze törvényes legyen, a bejelentés mellett az is szükséges, hogy az összejövetel békésnek minősüljön. Mindamelllett a békés demonstráció nem feltétlenül érzelem- vagy indulatmentes. Az érzelemnyilvánításnak azonban a verbalitás szintjén kell maradnia, és nem válósíthat meg büncselekmény elkövetésére felhívást.

A gyülekezési jog gyakorlásával összefüggésben tehető rendőri intézkedések vonatkozásában kiemelte, hogy a rendőrség alapvető feladata a törvényes rendezvények megtartásának lehetővé tétele, ezen belül közreműködik a rendezvény rendjének fenntartásában is. A gyülekezési törvény a rendőri intézkedések közül csak a feloszlatásról szól részletesen, amelynek során a használható kényszerítőeszközök alkalmazásának fő szabálya, hogy a kényszer mértékének igazodnia kell az érintett személy intézkedés során tanúsított magatartásához. A tömegoszlatáskor használható kényszerítőeszközök közül a helyettes ombudsman aggályosnak látta a gumilövedék alkalmazását. Javaslatára a rendőrségről szóló törvény² módosításával az Országgyűlés meg is szüntette a gumilövedék alkalmazásának lehetőségét.

A 2007 őszén megválasztott ombudsman által soron kívül végrehajtottak felidézése

1. A Nemzetbiztonsági Hivatal (a továbbiakban: NBH, jelenleg Alkotmányvédelmi Hivatal) 2006-os zavargásokkal kapcsolatos tevékenységének ombudsmani felülvizsgálata és ajánlások megfogalmazása.
2. A 168 Óra hetilap szerkesztőjének kérésére állásfoglalás kidolgozása a sajtó munkatársainak tüntetésekkel kapcsolatos tevékenysége alapjogi szemléletű megítéléséről.

² 1994. évi XXXIV. törvény.

3. Az Országgyűlés emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottságának a 2006. évi tüntetések évfordulóján, 2007. október 17-én tartott állapofelmérő és hatásvizsgáló ülésen való ombudsmani részvétel, amelynek hatására közvetítői szerepkör vállalására került sor az Országos Rendőr-főkapitányság és a Nemzeti Jogvédő Alapítvány által képviselt károsultak között.
4. Személyes helyszíni vizsgálat folytatása dr. Péterfalvi Attila akkori adatvédelmi biztossal a 2007. október 23-i tüntetések ügyében, valamint ombudsmani jelentést az Országos Rendőr-főkapitányság biztosítási központjában 2007. november 21-én a Kossuth téren szervezett Liga szakszervezeti demonstráció utáni tüntetés oszlatása miatt.
5. A 2008-ra tervezett, a gyülekezési jog újraszabályozásának alternatívájával kapcsolatos projekt terveinek kidolgozása.

Az országgyűlési biztos 2007 októberében – hivatalból indult eljárás keretében – megvizsgálta az NBH 2006-os zavargásokkal kapcsolatos tevékenységét. Konkrétan arra kereste a választ, hogy a Budapest közterületein, 2006 őszén tartott demonstrációkkal összefüggésben történt-e provokáció, volt-e terrorfenyegetettség, a Nemzetbiztonsági Hivatal hatáskörét nem lépte-e túl, amikor közleményben felhívta a figyelmet arra, hogy a tömegzavargásokban való passzív részvétel is bűncselekmény elkövetőjévé teheti az állampolgárt.

Vizsgálata elrendelését arra alapozta, hogy a szóban forgó közleményével a Nemzetbiztonsági Hivatal mintegy iránymutatást adott a lakosságnak, minősítette a rendezvényen részt vevők által tanúsított magatartást. Ez pedig felvetette a jogállamiság elve és az abból fakadó jogbiztonság követelménye, az állam objektív alapjog védelmi kötelezettsége, valamint a békés gyülekezéshez való jog és szabad gyakorlásának garantálása sérelmének közvetlen veszélyét.

Ez azért volt érdekes ombudsmani feladat, mert az ombudsman hatásköre lehetővé teszi az e területre való belépést, ez máskülönben elzárt marad a civil társadalom és a politikai nyilvánosság előtt. Erre a Gönczöl- és a Morvai-bizottságnak sem volt módja, pedig azzal kapcsolatosan, az „összeesküvés-elmélet” logikájának megfelelően, masszív vélekedések fogalmazódtak meg arról, hogy éppen a titkosszolgálatok provokálták ki az MTV-székház megtámadását és az agresszív tüntetői magatartást.

Ahogy az NBH a tüntetésekkel kapcsolatos veszélyeket taglaló közleményével nyilvánosság elé lépett, és bűnmegelőző feladatokat vindikált magának a szabadságjogok kollektív gyakorlásával kapcsolatosan, közvetlenül veszélyeztethette az e szabadságjogok gyakorlását, hiszen az állampolgárok félelmek vonzásába kerülhettek, ami befolyásolhatta szabadságjogaik gyakorlását. Az NBH – az om-

budspan szerint – csak akkor tehetné volna azt, hogy bűnüldöző hatósági jogkört átvéve figyelmezteti az állampolgárokat a tüntetésektől távolmaradás megfontolására, ha a közvetlen terrorveszély, vagy kézzelfogható állambiztonsági fenyegetettség tudatában jár el. Az NBH 2006-os éves jelentésének és Szabó Máténak az NBH akkori főigazgatójával folytatott személyes megbeszélésének tapasztalatai azonban azt támasztották alá, hogy az NBH nem volt felkészülve a 2006. őszi zavargások próbatételeire, és csak több hónapos szervezőmunkával és intézményi-személyi újításokkal vált alkalmasabbá 2007-re, hogy hasonló megpróbáltatásokat kezeljen.

Mindezekre figyelemmel úgy gondolta, hogy az alkotmányosság érvényesülésének elősegítése érdekében nem mellőzhette álláspontja kifejtését a 2006. őszi demonstrációk időszakában – 2006 októberében – az NBH által kiadott „Közlemény”-ről, amelyben a jogellenes cselekményekben való passzív részvétel esetleges büntetőjogi következményeire is kiterjedően, felhívta a békés gyülekezési joggal élni kívánó állampolgárok, illetve a demonstrációkban érintett lakosság figyelmét a lehetséges veszélyekre.

Álláspontja szerint az NBH szóban forgó, iránymutatást tartalmazó közleménye nem felelt meg az akkor hatályos jogalkotásról szóló törvény³ (Jat.) garanciális szabályainak. Az NBH hatáskör hiányában járt el, hiszen – a Jat. szabályai alapján – nem volt jogosult közlemény kiadására. A közleményhez – mivel kibocsátója túllépte hatáskörét – semmiféle jogi hatás nem fűződhetett ugyan, de a címzettek, vagyis az állampolgárok magatartását, rendezvényen való részvételét a gyakorlatban befolyásolhatta, ez pedig alkotmányosan megengedhetetlen volt.

Az előzőekre tekintettel megállapította, hogy az állampolgárok megítézésére alkalmas NBH-közlemény összeegyeztethetetlen volt a jogállamiság elvével, valamint az abból levezethető jogbiztonság követelményével, és ezáltal visszásságot okozott az azt kötelezőként elfogadó állampolgárok tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggésben is.

Rámutatott továbbá arra, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény⁴ csak bűncselekmények felderítésére, elhárítására jogosítja fel az NBH-t, bűnmegelőzési feladatok elvégzésére nem. Bűncselekmény elkövetése – vagyis múltbeli kriminális esemény – esetében a nemzetbiztonsági szolgálatok a bűncselekmény elkövetésére utaló személyi vagy tárgyi gyanú alapossá tétele, illetőleg annak kizárása érdekében végez felderítő, információgyűjtő tevékenységet, és ha ilyet észlel, haladéktalanul tájékoztatnia kell a nyomozási és bűnmegelőzési fel-

3 1987. évi XI. törvény.

4 1995. évi CXXV. törvény.

adatokkal is felruházott szervezet (ügyészség, rendőrség). Az NBH büntetőeljárás előkészítő szakaszának tekinthető.

Az ügyben a tárca nélküli miniszter arról tájékoztatta az ombudsmant, és az NBH főigazgatójával folytatott személyes megbeszélése is arról győzte meg őt, hogy az NBH-nak 2006 októberében nem volt tudomása olyan terrorveszélyről, vagy „provokációról”, amely okot adhatott volna a lakosság irányában bármilyen fellépésre, így a közlemény kiadására. Azt az érvelést sem fogadta el, hogy az NBH-nak a közleménnyel bűncselekmények megelőzése, prevenció volt a célja. Ezt arra alapozta, hogy az NBH-nak nincsenek bűnmegelőzési feladatai. A bűnmegelőzés éppen arra utal, hogy nincs ugyanis a bűnülözési jogosítványnak. A bűnmegelőzés éppen arra utal, hogy nincs múltbeli kriminális esemény, legfeljebb olyan oksági tényező van jelen, amely esetleg büntetőjogilag értékelhető közvetlen veszélyhelyzethez vagy sérelemhez vezethet. Bűnmegelőzési hatáskörben tehát az arra feljogosított szerv nem múltbeli tényeket tár fel, hanem a jelenben zajló eseményeket regisztrál, miközben azt értékeli, hogy növekedett vagy csökkent a bűnelkövetés veszélye. Ez a tevékenység viszont még részben sem volt azonosítható az NBH felderítési jogkörével, amelynek célja múltbeli bűncselekmény, gyanús esemény rekonstruálása, azonosítása kellett hogy legyen.

Az országgyűlési biztos az ügyben a tárca nélküli miniszter azon álláspontját sem fogadta el, hogy a közlemény kiadása kapcsán az ügyészséggel való egyeztetés nem volt indokolt, mivel az ügyészség nem gyakorol törvényességi felügyeletet az NBH felett. Ez valóban igaz, ezt vizsgálatokor a biztos nem is vitatta. Úgy vélte azonban, hogy az NBH akkor járt volna el helyesen, ha a közlemény megfogalmazása előtt az ügyészséggel mint nyomozó hatósággal – és nem mint törvényességi felügyeletet ellátó szervvel –, esetleg a rendőrséggel egyeztetett volna. Ezzel elkerülhető lett volna, hogy az NBH a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvényben meghatározott feladat- és hatáskörét figyelmen kívül hagyva, bűnmegelőzési funkciót vállaljon magára.

Mindezek alapján Szabó Máté megállapította, hogy – és ezen az sem változtatott, hogy a közleményt az ügyészség a nyilvánosságra hozatal után nem kifogásolta – az NBH a szóban forgó közlemény megjelentetésével oly módon is megsértette a jogállamiság elvét, valamint a jogbiztonság követelményét, hogy törvényben meghatározott feladat- és hatáskörét túllépve, bűnmegelőzési feladatot végzett. Ebből pedig – tekintve, hogy a közleményben foglaltakat akár a demonstrálni szándékozók, akár az azon kívül esők kötelező iránymutatásnak tarthatták – törvényszerűen adódott az állampolgárok békés gyülekezéshez és annak szabad gyakorlásához való jogának közvetlen veszélyeztetése.

Összességében: sem az akkori miniszter, sem az NBH akkori főigazgatója nem számolt be a 2006. őszi események alapjául szolgáló olyan terrorveszélyről,

provokációról vagy más hasonló körülményről, amely indokoltta, megalapozottá tette volna a közlemény kiadását. Ezért annak kiadásakor az NBH nem tartotta be az alkotmányos működéséhez elengedhetetlen szükségesség elvének követelményét, de mellőzte az arányosság elvének való megfelelést és a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény által szabott korlátok tiszteletét is. Ezzel ugyancsak megsértette a jogállamiság elvét, és kiszámíthatatlanná tette az állampolgárok előtt az NBH mint jogintézmény működését.

A feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszasságokra tekintettel az ombudsman arra kérte a miniszterelnököt, hogy a minisztériumok alárendelt szervei ne adjanak ki a Jat. garanciális szabályainak meg nem felelő jogi iránymutatást tartalmazó közleményt, útmutatót, állásfoglalást, egyéb informális jogértelmezést, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító tárca nélküli miniszternek pedig azt javasolta, hogy a jövőben az NBH ne lépje túl hatáskörét, és intézkedései mindig a feladat- és hatáskörét meghatározó törvény keretei között, a szükségesség és arányosság elve betartásával tegye meg. Végül az NBH főigazgatójánál kezdeményezte, hogy jelentését ismertesse az irányítása alá tartozó személyi állománnyal, és hívja fel figyelmüket a feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszasság jövőbeni elkerülésére.

A miniszter válaszolt valamennyi ombudsmani kezdeményezésre, de eltérő jogértelmezésük miatt véleményük többszöri levélváltás után sem közlített egymáshoz. Egyedüli közös álláspontjuk az volt, hogy a közlemény kiadását megelőzően – még ha informálisan is – megfontolandó lett volna az ombudsmani jelentésben hiányolt ügyésszeggel való egyeztetés. Végül a biztos tudomásul vette a választokat, hiszen intézkedései az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló törvény⁵ miatt nem voltak kötelezők, a nemzetbiztonsági védelemmel kapcsolatos alkotmányossági és célszerűségi problémák pedig ombudsmani eszközökkel nem voltak megoldhatók. Leszögezte viszont, hogy az országgyűlési biztos felhívhatja a kormány és a pártok figyelmét az alapjogi aggályokra, a jogi és a szakmai szempontok közelítésére, a politikai konszenzus fontosságára. Ha pedig a jelentésben megfogalmazottak eljutnak/eljutottak azokhoz, akik az ügy érdekében tenni tudnak és szándékoznak, akkor nem volt hiába a témakört érintő problémás kérdések, alapjogi konfliktusok, dilemmák megjelenítése, egy alapjogi jellegű érvrendszerrel alátámasztott álláspont kialakítása.

A 168 Óra hetilap egyik szerkesztőjének kérésére állásfoglalást dolgozott ki a biztos a sajtó munkatársainak tüntetésekkel kapcsolatos tevékenysége alapjogi szemléletű megítéléséről.

⁵ 1993. évi LIX. törvény.

Az országgyűlési biztoshoz előterjesztett beadványában a Budapest egyik terein 2007. november 17-én zajló, előre be nem jelentett tüntetésen a munkáját végző újságírók jelenlétével, igazoltatásával, két újságíró rendőrségre előállításával kapcsolatban a *168 Óra* című hetilap kért ombudsmani állásfoglalást. Annak kialakításakor Szabó Máté *Haraszi Miklósnak*, a bécsi székhelyű, akkori európai sajtószabadsági biztosnak (Európai Biztonság és Együttműködési Szervezet; EBESZ) 2007. június 21-i hivatalos állásfoglalásából, az újságíróknak a tüntetéseken betöltött szerepével kapcsolatos ajánlásából indult ki.

Alkotmánybíróági döntéseket is figyelembe vett, amelyek számos határozatukban értelmezték az alkotmány 61. §-át. Az Alkotmánybíróság a hivatkozott paragrafusban deklarált szabadságjogoknak kitüntetett szerepet adott az alapjogok között, „megemelte” a véleménynyilvánítás szabadságának védelmi szintjét. A véleménynyilvánítási szabadság – az alkotmánybíróági határozatok szerint – a kommunikációs alapjogok anyajogaként fogható fel.

Az Alkotmánybíróság 30/1992. (V. 26.) AB határozatában felvette azt a valamennyi alkotmányos alapjog tekintetében fontos kérdést, hogy azokat lehet-e, ha igen, milyen feltételekkel megszorítani, korlátozni, kollíziójuk (összeütközésük) esetén milyen szempontok alapján kell a fontosságot meghatározni. A véleménynyilvánítás, illetve az ebbe beletartozó sajtószabadság esetén ez a kérdés kiemelt jelentőséget kap, mivel e szabadságok a plurális, demokratikus társadalom alapvető értékei közé tartoznak.⁶

A téma kapcsán említésre méltó a magyar gyülekezési törvény tárgyában (Bukta és társai v. Magyarország, 25691/04. sz.) 2007. július 17-én, a strasbourgi Európai Emberi Jogok Bírósága által hozott ítélet is.

A strasbourgi bíróság a Bukta és társai kontra Magyarország-ügyben azért marasztalta el a magyar államot, mert a rendőrség 2002 decemberében feloszlatta a Kempinski Szálloda előtt demonstrálókat be nem jelentett, spontán gyülekezését. A Bukta-ügy felperesei a magyar bíróságok előtt nem voltak sikeresek. Érvelésük szerint objektív okok miatt nem tudtak eleget tenni a gyülekezési törvény által előírt háromnapos előzetes bejelentési kötelezettségüknek, hiszen előző este derült ki, hogy Magyarország miniszterelnöke el kíván menni a román miniszterelnök által a Románia nemzeti ünnepén, december 1-jén tartandó fogadásra. A magyar bíróságok

⁶ A 30/1992. (V. 26.) számú AB határozat szerint „... a véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepe van az alkotmányos alapjogok között, tulajdonképpen »anyajoga« többféle szabadságjognak, az ún. »kommunikációs« alapjogoknak. Ebből eredő külön nevesített jogok a szólás és a sajtószabadság, amely utóbbi felöleli valamennyi médium szabadságát, továbbá az informáltsághoz való jogot, az információk megszerzésének szabadságát. [...] A véleménynyilvánítási szabadsághoz kapcsolódik a lelkiismereti és vallásszabadság [Alkotmány 60. §], valamint a gyülekezési jog is [Alkotmány 62. §]. Ez a jog-együttes teszi lehetővé az egyén megalapozott részvételét a társadalmi és politikai folyamatokban.”

ezi a körülményt nem vették figyelembe, a felperesek felülvizsgálati kérelmét a Legfelsőbb Bíróság – formai okokra hivatkozva – elutasította.

Ez után 2004. április 13-án a felperesek Strasbourghoz fordultak. A bíróság helytadott a felperesek kérelmének, megállapította, hogy a tüntetés feloszlátása az Emberi jogok európai egyezményének a véleménynyilvánítási szabadságot védő és a gyülekezés szabadságát garantáló 11. cikkelyébe ütközött. A véleménynyilvánítás sérelméről nem döntött a bíróság. A bíróság a jogsértés megállapításán felül nem ítél meg kártérítést, a magyar államot kétezer euró perköltség kifizetésére kötelezte.

A szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt annak érték- és igazságtartalmára tekintet nélkül védi. Vagyis az egyéni véleménynyilvánítás, a saját véleményei 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 – garantálja, és a szabad véleménynyilvánítás alapjoga nem annak tartalmára vonatkozik.

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

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

A biztos rámutatott: a rendőrség nem lehetetlenítheti el az újságírók munkáját, mindamelllett az újságírói minőség sem jelent jogonkívüliséget, a rendőrségi intézkedések őket is érinthetik. E konfliktus eldöntése, iránymutatások, szabályok kidolgozása azonban hosszabb előkészítést igényel. Ezért Szabó Máté már akkor fontosnak tartotta felhívni a figyelmet az EBESZ 2007. június 21-én, *A média kezelése politikai tüntetések során* címmel kiadott rendkívüli jelentésére, amelyet a médiadolgozók tüntetéseken való részvételével kapcsolatos követelmények jellemeztek. A jelentés egyebek között rámutat a következőkre: *„...Rendfenntartók és újságírók egyaránt különös felelősséggel bírnak köztéri tüntetések alkalmával. A rendfenntartók kötelesek biztosítani az állampolgárok számára a békés gyülekezés jogának gyakorlását, védelmezni az újságírók jogát az esemény közvetítéséhez jogi helyzetre való tekintet nélkül, felelnek továbbá az erőszak terjedésének békés úton törté-*

nő megfékezéséért. Az újságírók felelősek azért, hogy egyértelműen azonosíthatók legyenek, továbbá hogy a helyzet további szítása nélkül tudósítsanak, és ne kerüljenek bevonásra magába a tüntetésbe. [...] A rendfenntartók alkotmányos felelőssége, hogy ne hiúsítsák meg vagy ne akadályozzák az újságírók közötti tüntetések során végzett munkáját és az újságíróknak joguk van a fair és visszafogott bánásmóddhoz a rendőrség részéről. [...] A rendőrség magatartásáért felelős vezető tisztek feladata annak biztosítása, hogy a rendfenntartók megfelelően tisztában legyenek az újságírók szerepével és funkciójával, különösen a tüntetések során jártassal. Túlzott rendőri reakció esetén, az újságírókkal szembeni rendőri magatartás kérdését különösképpen kell kezelni, tekintet nélkül arra, hogy a tüntetés engedélyezett volt-e vagy sem. Szükséges a rendőrségi vezetők részéről a gyors és adekvát válasz, annak biztosítása érdekében, hogy ne ismétlődjön meg efféle túlzott reakció a jövőben, és határozottan jelezni kellene, hogy az efféle magatartás a jövőben nem tolerálható. [...] Nincs szükség külön meghatalmazásra a tüntetések közvetítéséhez, kivéve olyan körülmények esetén, ahol a rendelkezésre álló források – mint az idő és a tér – bizonyos események tekintetében korlátozottak. Nem engedélyezett tüntetést közvetíteni kívánó újságíróknak ugyanazt a tiszteletet és rendőri védelmet kellene biztosítani, mint amelyet egyéb nyilvános események során is megkapnak. [...] Elkobzásra, újságírói felszerelés megkárosítására irányuló szándékos kísérlet a közvetítés elhallgattatása érdekében bűncselekménynek minősül, és az elkövetőket a törvény alapján felelősségre kellene vonni. Nyomatott anyag, filmszalag, hangfelvétel vagy más anyag hatósági elkobzása közvetlen cenzúra cselekmény, és mint olyan nemzetközi mércék által tilalmazott gyakorlatnak minősül. A média szerepe, funkciója kötelezettsége és jogai szerves részét kellene, hogy képezzék azon rendfenntartók képzési tananyagának, akiknek feladat körébe tartozik a tömegkezelés. [...] Az újságíróknak világosan azonosítani kell magukat, tartózkodniuk kell a tüntetés eseményeiben való részvételtől és objektíven kell tudósítaniuk a kibontakozó eseményekről, különösen élő vagy internetes adás esetén. Az Újságíró szövetségnek és a rendfenntartó szervezeteknek meg kellene egyezniük az azonosítás elfogadható módjában és megtenni a szükséges lépéseket e követelménynek a média munkatársaival való megismertetése érdekében. Az újságíróknak megfelelő lépéseket kellene tenniük annak érdekében, hogy megismertessék egymással azokat a rendőrségi intézkedéseket, amelyek zavargások esetén alkalmazandók. [...] A rendvédelmi szervek és a média munkatársainak kötelessége a magatartási szabályoknak megfelelő eljárás tanúsítása, melyeket a rendőrségi vezetőknek és a főszerkesztőknek kell kiképzíteniük. A rendőrségi vezetők abban nyújthatnak segítséget, hogy tájékoztassák munkatársaikat az újságírók szerepéről és funkciójáról. Közvetlen lépéseket is tehetnek, amennyiben beosztottaik, túllépi feladat- és hatás-

körüket. A média munkatársai abban segíthetnek, ha kívül maradnak a tüntetés eseményeiből és egyértelműen azonosítják magukat újságíróként...”

Állásfoglalásában az ombudsman azt is kiemelte, hogy a rendőrségnek – az akkor hatályos – alkotmány 40/A § (2) bekezdése értelmében alapvető feladata a közbiztonság és a belső rend védelme. A rendőrségről szóló törvény e feladat teljesítése érdekében számos intézkedés megtételére jogosította fel a testületet, amiknek többsége – a dolog természetéből eredően – az állampolgárok bizonyos alkotmányos jogainak korlátozásával is együtt jár. A közbiztonságot veszélyeztető cselekmények megelőzése érdekében tehető intézkedések körében említendő volt az igazoltatás és előállítás. Mindezek alapján a rendőrség – a törvényes feltételek fennállása esetén – jogosult volt közterületen bárkit igazoltatni, és onnan előállítani. Az igazoltatás gyakorlásának azonban alapvető feltétele volt, hogy a közbiztonság és a közrend fenntartása érdekében a személyazonosság megállapítása szükséges legyen. Az előállításra – kivéve a kötelező eseteit – ugyancsak a közbiztonság érdekében volt lehetőség. Mind az igazoltatás, mind az előállítás esetében a rendőrség akkor és olyan mértékben volt jogosult az állampolgárok jogait korlátozó intézkedéseket hozni (arányosság követelménye), amikor és amilyen mértékben a közbiztonság, közrend fenyegetettsége fennállt. A fenyegetettség tényét és mértékét nyilvánvaló és közvetlen bizonyítékok alapján kellett megállapítani.

Az újságíróknak a szóban forgó 2007. november 17-i, be nem jelentett demonstráción való igazoltatása, majd előállítása – Szabó Máté szerint – akkor volt tehát törvényes, ha meghatározható volt, hogy arra a közrend, a közbiztonság milyen és mekkora mértékű fenyegetettsége miatt került sor, vagyis ha megfelelt a szükségesség és az arányosság követelményének, ha minden körülményt figyelembe véve, nem volt önkényes.

A szóban forgó igazoltatás és előállítás tehát csakis akkor minősülhetett törvényesnek, ha annak indokai nyilvánvalóan, közvetlenül és időszerűen fennálltak. E három feltételnek együttesen kellett teljesülnie mindkét rendőri intézkedésnél.

A szóban forgó rendőri intézkedések részleteit az országgyűlési biztos nem vizsgálta, ezért nem foglalt állást arról, hogy az újságírók igazoltatásának és a helyszín elhagyására való felszólításuknak, majd előállításuknak a törvényes indokai fennálltak-e. A jogszabályok a közrend, a közbiztonság veszélyeztetettségét írták elő az intézkedés indokaként. A rendőrségnek pedig igazolnia kellett a közrend veszélyeztetettségét, mégpedig úgy, hogy az a valóságnak megfeleljen és abból az intézkedés – adott esetben az igazoltatás és a helyszín elhagyására való felszólítás, valamint előállítás – szükségessége is megállapítható legyen. Ezek ismeretében lehetett csak kétséget kizáróan kimondani azt, hogy az újságírókat érin-

tő rendőri intézkedés arányban állt az elérni kívánt céllal, és az alkalmas volt a cél elérésére. Ha erre a rendőrség – mondta ki a biztos – nem adott/nem tudott egy-értelmű választ adni, az újságírók elleni, szóban forgó rendőri (parancsnoki) intézkedést alkotmányosan aggályosnak kellett tekinteni.

Biztosi közvetítői szerepkör vállalása az Országos Rendőr-főkapitányság és a Nemzeti Jogvédő Alapítvány által képviselt károsultak között

Szabó Máté 2007 novemberében kereste meg az országos rendőrfőkapitányt a 2006. őszi események miatt a rendőrség ellen indított – Nemzeti Jogvédő Alapítvány által képviselt – személyiségi jogi és kártérítési perek tárgyában. Az Országgyűlés emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottsága 2007. október 17-i ülésén elhangzott ugyanis, hogy addig öt kártérítési per indult a rendőrség ellen, de a közeljövőben több tucat hasonló eljárás kezdődhet, ha nem sikerül peren kívül megegyezésre jutniuk.

Figyelemmel arra, hogy a 2006. szeptember–októberi eseményekben tanúsított rendőri fellépések maradéktalan tisztázása, lezárása egy év alatt sem történt meg, a biztos szeretett volna hozzájárulni ahhoz, hogy a rendőri jogsértések sértettjeinek kártérítése a lehető legteljesebb körű és legtisztességesebb legyen. Ezért felajánlotta segítségét (közvetítői lehetőségét) az Országos Rendőr-főkapitányság érintett szervei és a Nemzeti Jogvédő Alapítvány által képviselt személyek közötti megegyezések eléréséhez. E szándékában erősítette az a cél, hogy a kártérítésre jogosult állampolgárok mielőbb, a jogállamiság elve követelményének megfelelő, reális és méltányos, közös megállapodások következtében hozzájussanak az általuk jogosnak vélt kárösszegekhez.

Előzőekről Szabó Máté 2008 májusában tájékoztatta az igazságügyi és rendészeti minisztert is, hangsúlyozva, hogy mindenképpen indokolt legalább azoknak a kártérítési igényeknek a mielőbbi rendezése, amelyek alapja bizonyítottan rendőri mulasztásból eredő személyi sérülés. Természetesen csak a megalapozott, méltányos összegű kárigények teljesítését támogatta, ide nem értve az ügyvédi munkadíjakat. Utóbbiakra nem kívánta kiterjeszteni közvetítői segítségét. Kérte a minisztert, hogy tájékoztassa a problémára vonatkozó álláspontjáról, valamint az erőszakos eseményekbe torkolló demonstrációk, közterületi rendezvények során okozott károk megtérítésére irányuló esetleges kormányzati elképzelésekről (az állam mögöttes helytállásának kérdéséről). Választ a 2008. októberi sürgetése ellenére sem kapott.

Közben 2008 márciusában ismételten felkérte az országos rendőrfőkapitányt az ügy általa is támogatott, mielőbbi eredményes lezárásában való közreműködésre, tekintettel arra, hogy az érintett rendőri szervek akkor idő előttinek tartották az egyezségkötéseket, hiányzott a tényleges megegyezési akarat, illetve néhány, a tárgykört érintő folyamatban lévő bírósági eljárás jogerős befejezésének módja függvényében kívánták elhárítani őket, vagy megegyezni róluk. Az ombudsman a felkérést azzal indokolta, hogy fontosnak ítélte meg, hogy az állampolgárok jogbiztonságát olyan garanciák szavatolják, amelyek megakadályozzák a rendőrségbe, az alkotmányos, a szakszerű rendőri intézkedésekbe vetett bizalom elvesztését, illetve azok erősödéséhez vezet.

Rámutatott arra is, hogy ha az érintett rendőri szervek részéről ténylegesen fennáll az a szándék, hogy az állampolgárok – a 2006 ősze óta eltelt hosszú időre tekintettel – rövid időn belül, a jogállamiság elve követelményének megfelelő elégtételt kapjanak akár a személyi sérüléssel, akár azzal nem járó sérelmeikért a rendőrségtől, és lezáródjon az akkor már mintegy másfél éve fennálló „nyilvános jogvitata”, garanciális jelentőségű lenne a peren kívüli – az esetleg folyamatban lévő bírósági eljárások befejezésétől független – megállapodások megkötése. Ezt a szándékot egyébként – annak ellenére, hogy a bírósági ítéletek érdemben nem befolyásolhatják a peren kívüli megállapodás alkalmazásának megalapozottságát, célszerűségét – erősíthette volna a rendőri szervek azon magatartása, ha mielőbb, akár részben kártalanítja az igényüket érvényesíteni szándékozó állampolgárokat.

2008 novemberében az országos főkapitány arról tájékoztatta a biztost, hogy a Készenléti Rendőrség és az Országos Rendőr-főkapitányság – személyes megbeszélések és levelezés útján – folyamatosan kapcsolatot tart a károsultak jogi képviselőivel. A rendőrség képviselői azonban úgy tapasztalták, hogy a jogi képviselők az új igények megfogalmazására helyezték a hangsúlyt, kevésbé foglalkoztak a folyamatban lévő ügyekben a rendőri szervek által az igények összességének elbírálásához elengedhetetlenül szükségesnek tartott adatok közlésével, bizonyítékok előterjesztésével. Több esetben előfordult, hogy a jogi képviselők által megjelölt kárigények nem tartalmaztak a kérelmet egyedi megítélését lehetővé tevő információkat. Ezzel indokolta a rendőrség a kárigények elbírálásának elhúzódsát.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa egyedi ügyekben is tájékozódott. 2008 novemberére egy sértett esetében az egyezségkötés azért nem jött létre, mert a nyolcszázezer forintos igénnyel szemben a Készenléti Rendőrség csak háromszázezer forint kifizetését tartotta méltányosnak. Egy másik ügyben a Készenléti Rendőrség írásban többször kifejezte egyezségkötési szándékát, de azokra az ügyvéd érdemben nem reagált. Volt olyan eset is, amelyben négy millió forintra (ké-

sedelmi kamattal és ügyvédi költséggel növelten) részegyezség született, a kárigény ezen felüli részére pedig polgári per indult.

A sérüléssel nem járó, személyiségi jogi perekben kialakuló bírósági gyakorlat ismeretében (az addigi ítéletek szerint átlagosan kétszáz-háromszázezer forint erejéig) a Készenléti Rendőrség egyezségi ajánlatot szándékozott tenni az érintett személyek képviselőinek.

A Nemzeti Jogvédő Alapítványt és az Országos Rendőr-főkapitányságot minden esetben tájékoztatta a biztos a fejleményekről. Mint tudjuk, mára már több demonstrációval összefüggő bírósági perben jogerős döntés született⁷, de azokat – miután a bíróságok döntéseinek felülvizsgálatára az ombudsmannak nincs hatásköre – az ügyben nem kísérte figyelemmel.

Ombudsmeni előzetekintés a 2006. őszi események után

A 2006. őszi eseményekkel összefüggésben Szabó Máté az előzőekben ismertekkel foglalkozhatott. Nem lehetett dolga, és nem is tehetné volna meg, hogy bepótolja az addigi esetleges ombudsmeni vizsgálati mulasztásokat. Előre kellett tekintenie, hogy az akkor és az az után zajló gyűlekezésekkel kapcsolatban milyen alkotmányos jogokkal összefüggő visszasságok észlelhetők, illetve mit tehet megszüntetésük érdekében.

2007. október 23-án Péterfalvi Attilával, akkori adatvédelmi biztossal először ment ki ombudsmanként egy Kossuth téren zajló szakszervezeti demonstrációra. Ott jelenlétükkel is próbáltak utat nyitni a jogkövető magatartásnak. Majd az akkori országos rendőrfőkapitány a Teve utcai rendőrszékházban több újságíró jelenlétében bemutatta nekik azt a térfigyelő rendszert, amelyen keresztül nagyon jól lehetett látni a tömeg egy részét. Az országos főkapitány tájékoztatta őket arról is, hogyan elemzik a térfigyelőn megjelenő adatokat.

2007. október 22. és 2009. október 23. között a biztos és munkatársai száznál több közterületi rendezvényen vizsgálták a rendőrség tömegkezelési gyakorlatát. E vizsgálatok nyomán tucatnyi ombudsmeni jelentés készült, amelyekben a biztos számos ajánlást és javaslatot fogalmazott meg. Az ügyek részletes ismertetését

⁷ Például 2010. október 4-én a bíróság jogerősen kimondta, hogy 2009. július 4-én jogellenesen oszlatta fel a rendőrség a gárcsisták budapesti Erzsébet téri ülődemonstrációját. Az ítélet rámutat, hogy bár a rendezvényt nem jelentették be, csak akkor lehetett volna jogszerűen feloszlítani, ha elveszti békés jellegét. Ezt azonban nem támasztotta alá semmi. Az esetet az ombudsman is vizsgálta, és ő is jogellenesnek mondta ki az oszlatast; erről bővebben később még szólni fogunk.

a *Gyülekezési projektfüzet*, valamint A 2009. évi közterületi rendezvények vizsgálata című kiadványok tartalmazzák.⁸

Szeretnénk bemutatni az ombudsmani jelentésekben megfogalmazott kezdeményezések és a fogadatatásukkor felismerhető tendenciákat is.⁹

Alkotmánybírósági indítvány

A biztos 2008-ban azt indítványozta az Alkotmánybíróságnak, hogy a gyülekezési törvény 6. §-ában szabályozott bejelentési kötelezettség tekintetében állapítson meg alkotmányos követelményt. Az eme indítvány alapján hozott alkotmánybírósági határozat¹⁰ szerint a gyülekezési jog kiterjed az előzetesen szervezett rendezvényekre, közöttük az olyan békés rendezvények megtartására, amelyekre a gyülekezésre okot adó esemény miatt csak rövid időn belül kerülhet sor. A gyülekezési jog kiterjed továbbá az előzetes szervezés nélküli gyűlésekre. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy a bejelentési kötelezettség a közterületen tartandó, szervezett rendezvényekre vonatkozik. Önmagában a késedelmes bejelentésre hivatkozva nem tiltható meg azoknak a békés rendezvényeknek a megtartása, amelyek a gyülekezésre okot adó esemény miatt nem jelenthetőek be három nappal a tervezett rendezvény időpontja előtt. Ezen túlmenően megsemmisítette a gyülekezési törvény 14. § (1) bekezdésének azon fordulatát, amely a bejelentés nélkül vagy a bejelentéstől eltérő módon zajló rendezvény kötelező feloszlátását írta elő.

A biztos azt is vizsgálta, hogy a rendőrség gyülekezésekkel kapcsolatos előállítási gyakorlata megfelel-e a jogszabályi garanciáknak, az alapvető jogok védelméből eredő alkotmányi követelményeknek. Megállapította, hogy a szabcs.r. 40/A §-ában meghatározott „jogszerű intézkedéssel szembeni ellenszegülés” szabálysértési tényállás¹¹ is több alkotmányos aggályt vet fel. Az országgyűlési biztos szerint a jogalkotó a tényállás megfogalmazásának általánosságával túlságosan széles körben vont a büntethetőség feltételét, ami a jogbiztonság sérelmét okozza.

⁸ www.obh.hu

⁹ Az országgyűlési biztos 2008–2009-ben jellemző, a gyülekezési jogot érintő gyakorlatának részletes bemutatásától kizárólag terjedelmi okokból tekintünk el. Erről részletesebben: Hajjas Barnabás (szerk.): Gyülekezési jogi projekt. *ÁJOB Projektfüzetek*, 2009/1.; Szabó Máté – Hajjas Barnabás: A 2009. évi budapesti tüntetések: ombudsmani vizsgálatok. In: Sándor Péter – Vass László (szerk.): Magyarország Politikai Évkönyve 2009-ről. DKMKA Kiadó, Budapest, 2010; valamint Szabó Máté – Hajjas Barnabás: A 2009. évi közterületi rendezvények vizsgálata. Kézirat. Országgyűlési Biztos Hivatala, 2010

¹⁰ 75/2008. (V. 29.) AB határozat.

¹¹ 40/A § (1) Aki a rendvédelmi szerv hivatásos állományú tagja jogszerű intézkedésének nem engedelmessé, ötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható. (2) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt az eljárás a rendőrség hatáskörébe tartozik.

A rendelkezéssel kapcsolatos jogbiztonsági aggályokat a jogalkalmazói gyakorlat nem cáfolja, hanem igazolni látszik. Például azzal, hogy a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvények feloszlatásakor azt a vélelmet alapozza meg, hogy akik nem kellő gyorsasággal hagyják el a helyszínt, azok a jogszerű rendőri intézkedésnek ellen kívánnak állni. Előfordulhat ugyanis, hogy az állampolgár – a legnagyobb jó szándék mellett – nem hallja, félreérti a felszólítást, nem érti az intézkedés okát, célját, ezért megáll, esetleg kérdéssel fordul az intézkedő rendőrhöz, magyarázatot kér. Ez önmagában, ha súlyosabb cselekmény nem valósul meg, még semmiképp sem minősülhet reinitens és szankcionálandó állampolgári magatartásnak. A tényállás megfogalmazását az ombudsman túlságosan elvontnak („nem engedelmeskedik”) tartotta, amely az önkényes jogértelmezés veszélyével jár, így álláspontja szerint nem felel meg az alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállamiságból következő jogbiztonság követelményének. A szóban forgó ombudsmani indítvánnyal az Alkotmánybíróság még nem foglalkozott érdemben.

A gyülekezési törvény és az azzal összefüggésben alkalmazott 15/1990. (V. 14.) BM rendelet módosítására tett ombudsmani javaslatok

E témakörben [rendezvény legkorábbi bejelentése, konkuráló rendezvények szabályozása, a gyülekezési törvény és a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény (Ket.) egymáshoz való viszonyának pontosítása] a biztos három jogszabály-módosítást javasolt. Az akkori igazságügyi és rendészeti miniszter válasza az volt, hogy mivel a gyülekezési törvény módosításáról nem zárult le az öt parlamenti párt közötti egyeztetés, a biztos javaslatra érdemi választ (annak elfogadását éppúgy ideértve, mint annak elutasítását) nem tud adni. A biztos 2009-ben megismételte a rendezvény bejelentésének a rendezvény kezdetéhez képest legkorábbi időpontjának meghatározására irányuló javaslatát, és ismételten kezdeményezte a törvény kiegészítését, emellett javaslatot tett a fegyveres és felfegyverkezve gyülekezés szabályainak pontosítására. Javaslataival kapcsolatban a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter arról tájékoztatta, hogy a gyülekezési törvény ilyen jellegű módosításának tervezete elkészült ugyan, de annak elfogadása nem várható.

A biztos javasolta a gyülekezési törvény hatálya alá tartozó rendezvények bejelentési rendjével összefüggő, a rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 14.) BM rendelet egyes rendelkezéseinek módosítását is. Az országos rendőrfőkapitány elismerte ugyan ez utóbbi módosítás szükségességét, de az igazságügyi és rendészeti miniszter – felhatalmazó rendelkezés hiányában – arra nem látott lehetőséget.

A Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszternek tett ajánlás

Szabó Máté felkérte a Miniszterelnöki Hivatalt vezető minisztert, gondoskodjon arról, hogy a jövőben megrendezendő állami rendezvényeken ne vagyonvédelmi vállalkozások, hanem – ha az szükséges – a rendőrség vizsgálja át a résztvevők csomagját és ruházatát. A miniszter először elutasította az ombudsmani kezdeményezést, de mivel a biztos azt fenntartotta, végül differenciált álláspontot fogalmazott meg. Ennek értelmében az állami szervek által közterületen szervezett olyan rendezvények esetében, amelyek a kulturális jelleg kerül előtérbe, és nincs olyan veszélyre utaló körülmény, amely a rendőrség közreműködését indokolná, a beléptetés továbbra is vagyonvédelmi vállalkozások látják el. Az olyan állami rendezvények esetében azonban, ahol hivatalos állami megemlékezésre kerül sor az egyes ünnepi események kapcsán, a rendezvény rendjének fenntartását, valamint a résztvevők ruházatának és csomagjainak átvizsgálását elsődlegesen a rendőrségnek kell végeznie. A biztos ezt a választ elfogadta.

2009-ben jelentős előrelépés történt a rendezvényekre történő beléptetés ügyében. Így az állami ünnepekre történő beléptetést fő szabályként a Köztársasági Őrezred végezte, és – a márciusi incidensek után – ősszel már nem érkezett a biztoshoz a vagyonvédelmi vállalkozások rendezvényekre való beléptetésére vonatkozó panasz.

A rendészetért felelős miniszternek tett ajánlás

A biztos egyik vizsgálatában megállapította, hogy az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium államtitkárának utasítására 2008. október 23-án a Budapesti Rendőr-főkapitányság az állami ünnepek idejére eltért a biztosítási tervtől. Erre tekintettel az ombudsman a rendészetért felelős minisztert megillető irányítási jogkörrel, illetve annak gyakorlásával összefüggésben rámutatott, hogy a rendőrségről szóló törvény és a központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Ksztv.) pontosan meghatározza a miniszter irányítási jogkörének egyik jogállami garanciáját, az utasítási jogkör korlátját, ami gyakorlatilag a hatáskörelvonás tilalma.

A biztos felkérte a rendészetért felelős minisztert, hogy vizsgálja felül az államtitkára átruházott hatáskörök gyakorlásának módját; továbbá az irányítási jogviszony jogosultjaként (ideértve az általa vezetett minisztérium bármely vezetője által gyakorolt átruházott hatáskört is) tartózkodjon a rendőrség hatáskörének elvonásától; valamint fordítson különös gondot arra, hogy ne lépjk át az irányítá-

si jog Ksztv.-ben és a rendőrségről szóló törvényben meghatározott korlátait. A miniszter nem reagált az ajánlásra.

A rendőrségnek tett ajánlások hasznosulása

Az országgyűlési biztos a gyülekezési jog érvényesülésére vonatkozó vizsgálati során az alapvető joggal összefüggő visszásságok orvoslására legtöbbször a rendőrségnek tett ajánlást. Általánosságban elmondható, hogy a rendőrség folyamatosan hasznosította az ombudsmani jelentések megállapításait.¹²

Az egyes ajánlások fogadtatása és hatása azonban meglehetősen vegyes képet mutat. Így a Clark Ádám téri tömegoszlatással és a tömeges előállításokkal kapcsolatban megfogalmazottak többségét¹³ az országos rendőrfőkapitány még a Független Rendészeti Panasztestület – ombudsmani jelentéssel csaknem azonos érvelést tartalmazó – határozatai ellenére is vitatta.¹⁴ (A rendőri jelentésekkel, illetve a parancsnoki kivizsgálások lefolytatásával, dokumentálásával kapcsolatos ombudsmani megállapításokat, valamint az azokhoz kapcsolódó kezdeményezést a főkapitány elfogadta.)

A rendőri azonosítók kérdése az egyetlen terület, ahol annak ellenére, hogy az ombudsman többször is jelezte a problémát, nemhogy előrelépés nem történt, de az OBH 5266/2008. és az OBH 5642/2008. számú jelentéseiben a biztos újabb visszásságot tárt fel. Az ombudsmani kezdeményezések és ajánlások többségét az országos rendőrfőkapitány a következők szerint elfogadta:

- Elrendelte a rendezvények bejelentésére vonatkozó belső útmutatójuk olyan kiegészítését, amely valamennyi rendőri szerv számára nyilvánvalóvá teszi, hogy az elektronikus levélben tett bejelentéseket fogadni és regisztrálni kell. Ha pedig a demonstráció bejelentőjének nincs lehetősége bejelentését a Ket. által előírt módon és formában megtenni, akkor fel kell hívni figyelmét arra is, hogy bejelentését a 15/1990. (V. 14.) BM rendelet 3. §-ának megfelelően, joghatással bíró formában ismételje meg.
- Felhívta a végrehajtói állomány figyelmét a biztosítási tervekben rögzített intézkedések maradéktalan megvalósításának garanciális jelentőségére (a különböző demonstrációk összekeveredésének megakadályozására).

¹² Így például az ombudsman OBH 2452/2008. számú jelentése után a nagy létszámú előállítások fogantatásakor a korábban felvetődő problémák nem merültek fel.

¹³ OBH 2452/2008. számú ügy.

¹⁴ Ez után az előállítottak egy része a szabálysértési eljárásban tárgyalás tartását kérte, egyúttal ezen eljárásokban – mintegy előkérdésként – a tömegoszlatás, valamint az előállítások jogalapját és módját egyaránt vitatta. Figyelemmel arra, hogy e kérdésekkel összefüggésben bírósági eljárás indult, az azok érdemét érintő további szakmai vitát a biztos nem tartotta célravezetőnek.

- Intézkedett arra vonatkozóan, hogy a Készenléti Rendőrség és a megyei (fővárosi) rendőr-főkapitányságok állománya ismerje meg az állampolgári jogok országgyűlési biztosi jogosítványokat. Ezt az tette indokolta, hogy 2008. október 23-án rövid időn belül különböző rendőri erőktől több atrocitás érte az ombudsman helyszíni vizsgálatot folytató munkatársait (hivatali igazolványukat nem fogadták el, ruházatukat és csomagjukat átvizsgálták, szakszerűtlenül igazoltatták, és a vizsgálati helyszínről megpróbálták őket eltávolítani).
- Elrendelte az öltözködési szabályzat olyan módosítását, hogy az garantálja a rendőrök azonosíthatóságát.
- Annak érdekében, hogy a rendezvénybiztosítások és az ehhez kapcsolódó rendőri intézkedések megfeleljenek a hatályos jogszabályokban meghatározottaknak, több segédletet, módszertani útmutatót készítettet, és megküldte őket a Rendőrtiszti Főiskola és valamennyi rendezési szakközépiskola, továbbá a megyei rendőr-főkapitányságok részére.
- Felhívta valamennyi rendőri szerv figyelmét arra, hogy a gyülekezési törvény hatálya alá tartozó rendezvények biztosítása során tartsák szem előtt a gyülekezésnek a társadalmi kommunikációs folyamatban betöltött szerepét.
- Gondoskodott arról, hogy a gyülekezési törvény hatálya alá tartozó rendezvények helyszínén a rendőrség ne végezzen ruházat- és csomagátvizsgálásra is kiterjedő beléptetést.
- Elfogadta azt a biztosi álláspontot, miszerint a rendezvény bejelentése kapcsán induló rendőrségi eljárás során a rendőrség csak a bejelentés bizonyos tényállási elemeit vizsgálhatja, illetve rendezvény megtiltására a gyülekezési törvény szerint kizárólag abban az esetben kerülhet sor, ha adott rendezvény a népképviseleti vagy igazságszolgáltatási szervek működését zavarná, illetve ha a rendezvény útvonalához képest a közlekedés más útvonalon nem oldható meg.

Kijelenthető tehát, hogy a rendőrség túlnyomó részben elfogadta az ombudsmani ajánlásokat, illetve gyakorlatát a jelentésekben megfogalmazott alapjogi szempontrendszerhez igazította. Indokolt azonban rámutatni, hogy azért nem egységes a kép.

2008. október 23-án, a budapesti Kossuth téren a kihallatszott rendőrségi rádióforgalmazások szerint a helyszínen tartózkodó rendőri állomány egyértelmű utasítást kapott a kordonkorlátokon kívül (ideértve a megemlékezni kívánók számára kialakított „zsákol” is) véleményt nyilvánító személyeknek (kiabáló, kereplő, transzparenst hordozó stb.), valamint mindenkinek az igazoltatására, majd a területről való kivezetésére, akinek „nemzeti színű szalag, vagy síp lóg a nyakában”. A szóban forgó, véleménynyilvánítást ellehetetlenítő utasítás miatt a biztos kezdemé-

nyezte az országos rendőrfőkapitánynál a nemzeti színű szalagot vagy sípot viselőik igazoltatására utasítást adó személy fegyelmi felelősségre vonását. Erre azonban – annak ellenére, hogy a budapesti rendőrfőkapitány elismerte az utasítás tényét – nem került sor, mert a rádióforgalmazásról készült hangfelvételek között az utasítás 2009 tavaszán már nem volt fellelhető.

Ugyancsak jelentős, mindeddig fel nem oldott véleménykülönbség van a 2009. július 1. és 11. közötti rendezvényekkel kapcsolatban folytatott ombudsmani vizsgálatról készült jelentésben foglaltak és a rendőrségi álláspont között. A 2009. július 4-i demonstráció feloszlatásának indoka a mai napig nem derült ki. A gyülekezési jog gyakorlása a konkrét esetben nem valósított meg bűncselekményt vagy arra való felhívást. Annak ténye, hogy néhány százan olyan helyszínen ültek le, ahol köztudomásúan rendszeresen sokan üldögélnek, nem jelentette mások jogainak vagy szabadságának megsértését, ezért ezek az okok nem szolgálhattak a rendezvény feloszlatásának indokául. Az sem merült fel, hogy a rendőrség a fegyveres vagy felfegyverkezve történő megjelenésre hivatkozással támasztotta volna alá a rendezvény feloszlatását. A biztos rámutatott, hogy a rendezvényen fegyveresen és felfegyverkezve történő megjelenés szabályozása több szempontból is hiányos, pontatlan, ami előidézi a gyülekezési joggal összefüggő visszásság állandó és közvetlen veszélyét.

Az oszlatás indokául szolgálhatott volna ugyan adott esetben az, hogy a rendezvény elvesztette békés jellegét, az ombudsman rendelkezésére álló videofelvételek alapján azonban megállapítható volt, hogy az oszlatással érintett, földön ülő csoport gyülekezése mindvégig megtartotta a békés jellegét. A rendőrség azonban elmulasztotta az intézkedések megtételét az elkülöníthető, több esetben is békétlenné váló (a rendőröket megtámadó) tömeggel szemben. Ily módon a rendőrség eljárása a békés gyülekezési joggal összefüggő visszásságot okozott.¹⁵

A magyar rendőrség minden bizonnyal sokat tanult a 2006 és 2009 közötti tüntetések rendőri védelméből, és remélhető, hogy ezek a tapasztalatok gazdagítják majd a jövőbeni tevékenység eszköztárát. Míg a rendőri stratégia elsődleges értéke a biztonság és a formális jogszerűség, a legalitás, a politikai rendszernek kell megteremtenie a rendőri tevékenység legitimitását, akárcsak szélesebb körű társadalmi-politikai elfogadottságát. Az ombudsmani vizsgálatok, kritikák és ajánlások mind a legalitás és a legitimitás garantálását szolgálják a tüntetésekkel kapcsolatos rendőri stratégiák és technikák szempontjából az alapjogi-polgárbarát szempontok érvényesítésével, és azt célozzák, hogy lezáruljon az a 2006-ban elkezdődött periódus, amikor is a politikai pártok, továbbá a kormányzat és a társadalom jelentős csoportjai között megrendültek a közrendvédelmi partnerség alapjai, és mindez károsan befolyásolta a jogállamiság szempontjainak érvényesülését a tüntetések kezelésének rendőri gyakorlatában.

¹⁵ AJB 4721/2009. számú ombudsmani jelentés.