



FÜGGETLEN RENDÉSZETI PANASZTESTÜLET

✉: 1358 Budapest, Széchenyi rakpart 19.

☎: 441-6501

Ügyszám: 30/2008/Pan.

A Független Rendészeti Panasztestület

34/2008. (VII. 9.) számú

állásfoglalása

A Független Rendészeti Panasztestület (a továbbiakban: Testület) a budapesti lakos Panaszos¹ a 2008. április 16-án előterjesztett **panaszára indult eljárásban – dr. Juhász Imre testületi tag, elnökhelyettes különvéleményével –** a 2008. július 9-én megtartott zárt ülése alapján született állásfoglalását

m e g k ü l d i a z O r s z á g o s R e n d ő r f ő k a p i t á n y n a k.

A Testület megállapítása szerint a vizsgált ügyben **alapjogot súlyosan sértő intézkedésre került sor**, ezért a Testület a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 93/A.§-ának (6) bekezdése szerint állásfoglalását megküldi az Országos Rendőrfőkapitánynak.

A Testület állásfoglalása ellen jogorvoslatnak helye nincs.

Indokolás:

I.

Panaszos a Hollán Ernő utcában 2008. április 7-én, illetve a Clark Ádám téren 2008. április 11-én történt események kapcsán nyújtotta be panaszát. Véleménye szerint az ezen időpontokban történt események arra engednek következtetni, hogy „a BRFK politikai kettős mércét alkalmaz a bejelentett közterületi rendezvények elbírálása, illetve azok feloszlátása során”.

Elmondása szerint 2008. április 7-én néhány barátjával el akartak menni a Hollán Ernő utca 10. szám alatt található Broadway jegyirodába, ahol a híradások szerint korábban „magyarsága miatt nem szolgáltak ki egy nőt”. Ezt az eseményt nem jelentették be, mivel „nem is közterületi rendezvény volt, hanem egyszerű randevú, amelynek célja egy üzlet felkeresése”.

Panaszos és társai terveiknek megfelelően elindultak a jegyiroda felé, de előbb a Jászai

¹ A Panaszos személyes adatait az Rtv. 93/A. § (8) bekezdése alapján töröltük. (A Szerk.)

Mari téren, majd a Hollán Ernő utcánál több száz ellentüntető állta útjukat azzal a szándékkal, hogy megakadályozzák bejutásukat a jegyirodába. A panaszos által legalább kétszáz főre becsült tömeg állítása szerint elállta az úttestet és ezzel akadályozta a forgalmat, továbbá tagjai beszédeket tartottak és hangosan skandáltak.

A helyszínre érkező rendőrök közölték a panaszossal és társaival, hogy az ellenük zajló demonstráció nincs bejelentve, ugyanakkor felhívták a figyelmüket arra, hogy ha ők is demonstratív megnyilvánulásokat tesznek, számíthatnak felosztatásukra. A panaszos tudomása szerint ezt az ellentüntetőkkel is közölték, de érvényt nem szereztek felszólításuknak.

Ezt követően a panaszos társaival a Hollán Ernő utcába ment, ahol az ellenük tüntetők mellett a rendőrök is útjukat állták. A panaszos elmondása szerint több rendőrtől is érdeklődött affelől, hogy mikor használhatják újra az utcát, mikor kerül sor a tömeg felosztatására, de csak „vállvonogatásokat” kapott válaszul. Végül ugyanezen kérdéssel fordult egy általa meg nem nevezett százados felé, aki azt válaszolta: „magának nem nyilatkozom”.

Panaszos állítása szerint a be nem jelentett demonstráció megkezdését több mint egy órával követően a rendőrök hangosbeszélőn keresztül felhívták a tömeget a helyszín elhagyására, ám ennek a tömeg nem tett eleget. Háromszori figyelmeztetést követően a rendőrök a panaszos előadása szerint csak mintegy „bő háromnegyed” óra elteltével foganatosították az osztatást, amelynek keretében a panaszos szerint nem került sor előállításra vagy bármilyen kényszerintézkedésre. Az eseményeket a panaszos barátaival egy ötödik emeleti erkélyről nézte végig.

Az osztatás befejezését követően a rendőrök a helyszínen maradtak és amikor 17.00 óra körüli időpontban a panaszos társaival újra a bolt felé indult, útjukat állták arra hivatkozva, hogy a bolt már bezárt. A panaszos állítása szerint neki a jegyiroda tulajdonosa azt mondta, hogy rendőri utasításra zárta be az üzletet.

Később a panaszost és egy társát – többszöri kérésükre – a rendőrök átengedték a sorfalon, hogy videokamerával felvegyék a bezárt boltot, majd néhány perc után újra a sorfal mögé lökdösték őket. Ezt követően – állítása szerint – megkezdték kiszorításukat az utcából, de ők ezt megelőzve távoztak.

Panaszos véleménye szerint felosztatásuk és kiszorításuk a Hollán Ernő utcából jogszerűtlen volt, mert ők nem tanúsítottak olyan magatartást, amely a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (továbbiakban: Gytv.) szerint rendezvénynek minősülhetett volna. „Nem álltunk az úttesten, nem tüntettünk, nem tettünk semmit, ami okot adott volna a rendőri intézkedésre. A rendőrség azt akadályozta meg erőszakkal, hogy egy közterületet rendeltetésszerűen használjunk, és egy általunk kiválasztott boltban vásároljunk.” – írja panaszában.

Fentiek alapján a panaszos panasszal él az április 7-én ellene és társai ellen foganatosított rendőri intézkedés tekintetében, továbbá kéri az ellene „gyülekezési joggal való visszaélés szabálysértése miatt indult eljárás jogalap hiányában való megszüntetését”.

II.

A Testület a panaszosnak a 2008. április 7-i rendőri intézkedésekkel kapcsolatos panaszát érdemben nem vizsgálhatja. Az Rtv. 93. § (1) bekezdéséhez a Testülethez a panaszt az intézkedéstől, ha pedig a panasz előterjesztője az őt ért jogsérelemről később szerzett tudomást, ettől az időponttól számított nyolc napon belül lehet előterjeszteni.

Panaszos panaszát 2008. április 17-én nyújtotta be, azaz két nappal a nyolcnapos határidő lejártá után. Emiatt a panasznak ez a része elkésztettnek minősül, így a Testület nem vizsgálhatja.

Ugyanakkor a gyülekezési joggal kapcsolatos további esetjog fejlesztésének céljával a Testület fel kívánja hívni a figyelmet arra, hogy értelmezésében rendezvénynek minősül minden olyan közterületen tartott gyülekezés, tüntetés és felvonulás, amelynek célja különböző vélemények nyilvános megjelenítése.

A Gytv. különböző rendelkezéseinek alkotmányosságára vonatkozó 75/2008. (V. 29.) AB határozatában az Alkotmánybíróság kifejtette: „A gyülekezési jog alapján megtartott rendezvények célja az, hogy a gyülekezési joggal élő polgárok közös véleményt alakítsanak ki, illetve nézeteiket másokkal megosszák, és közösen juttassák kifejezésre. [...] Tehát a mai alkotmányos demokráciákban a közterületi gyülekezések elsősorban a már kialakult vélemények, álláspontok együttes megjelenítésére, közös képviselőre szolgálnak. A szólásszabadság és a gyülekezési szabadság kapcsolata legfőképp a közös, nyilvános vélemény-kifejezést jelenti.”

Ezzel összhangban a Testület álláspontja szerint a panaszos és barátai be nem jelentett rendezvényen vettek részt, amely közterületen, a Jászai Mari téren tartott gyülekezéssel indult, és célja az volt, hogy több személy közös részvételével, tiltakozást kifejezve reagáljon egy olyan incidensre, amelynek során a panaszos véleménye szerint egy számára kiemelten fontos érték mentén ért sérelem valakit.

III.

Szemben a 2008. április 7-i eseményekre vonatkozóan megfogalmazottakkal, a panaszosnak a 2008. április 11-i eseményeket sérelmező része az Rtv. 93. § (1) bekezdésben megszabott határidőn belül benyújtottnak minősül, és ezért azt a Testület érdemben vizsgálja. E tekintetben panaszos az alábbiak adta elő.

Említett napon – az április 7-i események folytatásaként – két tüntetés helyszínéül szolgált a Hollán Ernő utca, amelyek közül az egyik szervezője a panaszos, míg a másiké panaszos információi szerint D. Gábor volt. Mindkét demonstráció rendbontás nélkül zajlott le, rendőri beavatkozásra nem került sor.

Az eseményekkel összefüggésben a panasz alapja, hogy panaszos tudomása szerint D. Gábor részéről a tüntetés bejelentését a Budapesti Rendőr-főkapitányság (a továbbiakban: BRFK) annak ellenére vette tudomásul, hogy a bejelentő a Gytv.-ben a bejelentésre előírt három napos határidőt elmulasztotta. Hallva a BRFK sajtószóvivő április 10-én a Hír TV kamerája előtt tett kijelentését, amely szerint a három nap be nem

tartása nem indok egy rendezvény betiltására, a panaszos április 11-én telefonon fordult a BRFK – rendezvényekkel foglalkozó – Közrendvédelmi Osztályához arról érdeklődve, hogy továbbra is előírja-e a törvény a három napos határidőt. A panaszos elmondása szerint itt F. Károly alezredestől és J. István őrnagytól egyaránt azt a felvilágosítást kapta, hogy a határidő továbbra is szerepel a Gytv. előírásai között, ezért megkérte őket a helyzet tisztázására. Ugyanakkor azt is hozzátette, hogy „amennyiben ez a BRFK hivatalos álláspontja, úgy akár tíz perccel a kezdete előtt is be lehet jelenteni egy rendezvényt”, és ő a továbbiakban ezt szem előtt tartva fog cselekedni kivéve, ha a sajtónyilatkozatot visszavonják, és a D. Gábor által bejelentett tüntetést megtiltják.

Panaszost elmondása szerint aznap telefonon kereste meg a BRFK sajtóosztályának vezetője, T. Éva, tájékoztatta, hogy „a 3 napos bejelentési határidő továbbra is érvényes”, és felhívta figyelmét ennek betartására. A panaszos kérdésére, hogy ezek fényében a D. Gábor szervezte rendezvényt a BRFK miért vették mégis tudomásul, állítása szerint azt a választ kapta, hogy különleges esetekben tehető kivétel, de azt nem hozták tudomására, hogy az említett eset miért volt kivételes.

A panaszost a telefonon kapott felvilágosítás megerősítette azon álláspontjában, „hogy a BRFK törvénytörő módon alkalmaz kettős mércét, és korábbi nyilatkozatuk csak a »megfelelő« politikai előjelű tüntetésekre vonatkozik”, ezért úgy döntött, hogy aznap estére – ígéretének megfelelően – sorozatos tüntetéseket jelent be. A panaszos leszögezi, hogy „a jogegyenlőség a jogállam legalapvetőbb attribútuma”, amit a panaszos álláspontja szerint a BRFK megsértett.

A Testület által a BRFK-tól beszerzett iratok alapján megállapítható, hogy a Hollán Ernő utcai rendezvény vége után a panaszos – futár útján – 17.05 órakor tüntetést jelentett be a Kossuth térre 18.00 órai kezdettel. A demonstráció 18.00 órakor kezdetét vette, ahol a panaszos felhívta a jelen lévők figyelmét arra, hogy az tulajdonképpen „egy jogtechnikai kísérlet, a résztvevők mindenben tartsák be a törvényeket és a rendőrség utasításait”, továbbá ha oszlásra szólítják fel őket, „ne álljanak ellen semmilyen formában”. A Kossuth téren rendőri beavatkozásra, tömegoszlatásra nem került sor. A panaszos elmondása szerint F. Károly itt szóban tájékoztatta a panaszost arról, hogy „bejelentéseiket, bár megkésették, mégis elfogadják, mert korábban is volt ilyenre példa”. Emellett arra kérte panaszost, hogy a demonstráció során tartsák be a napirendet és ne legyen rendbontás.

A következő tüntetést szintén futár útján a panaszos 18.25 órakor jelentette be a Szabadság térre, 19.00 órai kezdettel. Ez a rendezvény nem nevezhető teljesen békésnek, mivel az eseményről készült rendőri jelentés (S. Miklós rendőr ezredes 2008. április 17-én kelt jelentése) szerint a térre 18.50 körüli időpontban megérkező körülbelül 300 fős tömeg néhány tagja a téren álló szovjet emlékmű körül felállított kordonon átmászott, és szétdobálta az ott elhelyezett koszorúkat. Emiatt a rendőrök a kordon belső oldalán láncot alkottak, hogy megakadályozzák a további hasonló cselekményeket. A formálisan 19.10-kor megkezdett rendezvény végeztével a panaszos a következő tüntetés helyszínéül a Roosevelter teret jelölte meg, kezdő időpontjaként a 20.00 órát tűzte ki.

A Roosevelt térre 20.00 órára tervezett tüntetés bejelentése a BRFK-ra – a bejelentésre rávezetett rendőrségi nyilatkozat szerint – csak a tervezett kezdőidőpontot követően, 20.10-kor érkezett meg (szintén motoros futárral). Ugyanekkor adta át a motoros futár a Clark Ádám téren 21.00 órai kezdettel tartandó következő tüntetés bejelentését is. (A Testület ebben a vonatkozásban a beszerzett iratok alapján megállapítja, hogy a panaszban a Clark Ádám téri tüntetés kezdő időpontjaként megjelölt 22.00 óra téves, mivel magában a bejelentő iratban a 21.00 óra szerepel.)

A panaszos szerint a Roosevelt térre érkezve azt a hír kapta, hogy a rendőrök le fogják zárni előttük a Lánchidat, ezért a tüntetést kézi hangosbeszélővel feloszlatta és tájékoztatta az összegyűlteket, hogy 22.00 órától a Clark Ádám téren lesz az általa bejelentett következő, míg az Erzsébet hídon a N. Előd által bejelentett tüntetés. (Az időponttal kapcsolatban lásd a fenti megjegyzést.) A panaszos nyilatkozata e vonatkozásban egybevág a fent idézett rendőri jelentéssel, amely szerint a Roosevelt térre 19.53 körül megérkező tömeg gyakorlatilag rögtön megindult a Lánchídon keresztül a Clark Ádám térre, míg Novák Előd vezetésével egy kisebb csoport az Erzsébet híd felé indult.

A Clark Ádám téren történtek vonatkozásában a panaszos a következőket adja elő. A Clark Ádám téri tüntetés bejelentését követően a tömeg fogatkozni kezdett, de viszonylag sokan vették az útjukat a Lánchíd felé. A panaszos szerint „ez nem szervezett vonulás volt. Jogi szempontból ezek az emberek közönséges járókelők voltak, akiknek egyszerűen arra vezetett az útjuk”.

A panaszos a híd közepe táján haladva észlelte, hogy a hídfőkhöz rendőrautók érkeznek és elzárják az utat. Ezt látva többen leléptek a járdáról és az úttesten haladtak tovább – a panaszos feltételezése szerint azért, mert „a forgalom úgyis megszűnt”. A panaszos időközben a tömeg közepén haladva átért a budai oldalra és a Clark Ádám téren a Sikló végállomása előtt lévő kis térre ment. Elmondása szerint éppen két ott parkoló taxist kért meg, hogy álljanak el onnan, amikor a híd irányából rendőri felszólítást hallott, amelyben a rendőrség „be nem jelentett rendezvény feloszlására” szólította fel a jelenlevőket.

A panaszos álláspontja szerint azonban ebben „az időben sem a Clark Ádám téren, sem a hídon, sem máshol nem zajlott rendezvény”, mivel a futár „ekkor adta be a Clark Ádám téri, 22 órakor kezdődő tüntetés bejelentését, ami az oszlatás megkezdésekor már átvételre is került”. (Az időpont helyesen: 21.00 óra.)

A panaszos elmondása szerint, mint a rendezvény szervezője a rendőröktől a parancsnok holléte felől érdeklődött. Kérésére rádión odahívtak egy alezredest, aki a panaszosnak nem mutatkozott be, csak felhívta a panaszost arra, hogy oszoljanak. Válaszul a panaszos közölte, hogy akkor és ott „semmiféle rendezvény nem folyik, ellenben 22 órától bejelentett tüntetés lesz”. Erre az alezredes a panaszos elmondása szerint azt mondta: „Engem nem érdekel, mit jelentett be, meg milyen papírja van, oszoljanak!” Ezt követően az alezredes távozott. A panaszos állítása szerint a szóváltást több televíziós kamera is rögzítette, e körben a Hír TV-re konkrétan utalt. A Testület megkereste valamennyi nagy televíziót, és kérte, hogy amennyiben rendelkeznek felvételekkel az eseményekről, azt bocsássák rendelkezésre, de e megkeresésnek

kizárólag a TV 2 tett eleget (a TV 2 felvételein azonban a panaszolt események nem látszanak).

A panaszos ezt követően a „rendőri felszólításnak eleget téve, és azt másoknak is hangosan ismételve”, biciklijét tolva távozni kívánt a Clark Ádám térről, amikor egy rendőr alezredes, akinek a nevét és a számát ugyan nem tudja, de akit felismerne, felszólította, hogy álljon meg, majd a tér Fő utcával ellentétes végébe hívta (a helyszín elhagyására kijelölt irány a Fő utca volt), és ott közölte vele, hogy a rendezvény szervezőjeként elő fogják állítani, „még nem tudja, milyen indokkal”. A panaszos elmondása szerint semmilyen ellenállást nem tanúsított, később azonban azt közölte vele, hogy előállításának oka gyülekezési joggal való visszaélés és rendőri intézkedésnek való ellenszegülés. Megjegyzi továbbá, hogy a rendőrök nem bántalmazták, „kifejezetten barátságosan” bántak vele, ezért panasza kizárólag az előállítás jogszerűtlenségére vonatkozik.

IV.

A fentebb leírt események alapján a panaszos több panaszt terjesztett elő. Ezeket az alábbiakban a Testület egyenként vizsgálja:

1. Panaszos szerint a BRFK politikai kettős mércét alkalmaz a bejelentett közterületi rendezvények elbírálása és azok feloszlata során.

Az oszlatási gyakorlat diszkriminatív mivoltával kapcsolatban a következők rögzítése szükséges: a panaszból is kitűnően a panaszos által a Kossuth térre és a Szabadság térre szervezett tüntetéseket a rendőrség nem oszlatta fel annak ellenére, hogy e bejelentések körülbelül egy-, illetve fél órával, tehát rendkívül rövid idővel előzték meg a rendezvényeket. Mivel a panaszos által meghirdetett rendezvények közül voltak olyanok, amelyeket nem oszlattak fel, nem állítható, hogy a rendőrség a panaszos politikai hovatartozása alapján hátrányos megkülönböztetést alkalmazva élt volna oszlatási jogosítványával, hiszen ebben az esetben már a Kossuth téri rendezvényt is feloszlatta volna.

A bejelentések elbírálása vonatkozásában a kérdés megítélése bonyolultabb. Tény, hogy a négy kérdéses (a Kossuth térre, a Szabadság térre, a Roosevelt térre és a Clark Ádám térre vonatkozó) bejelentést a budapesti rendőrfőkapitány a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 30. § d) pontja alapján érdemi vizsgálat nélkül elutasította a kérelem elkésettségére hivatkozva, szemben a D. Gábor által tett bejelentéssel, amelyet a határidő meg nem tartása ellenére tudomásul vett. Emiatt releváns annak vizsgálata, hogy a különbségtétel oka mi volt.

Diszkriminációról, azaz hátrányos megkülönböztetésről akkor beszélhetünk, ha egy személy vagy csoport valamilyen úgynevezett „védett” tulajdonsága miatt, azzal okozati összefüggésben részesül hátrányosabb elbánásban, mint egy összehasonlítható helyzetben lévő személy vagy csoport. Jelen esetre vetítve akkor lenne megállapítható a politikailag diszkriminatív rendőrségi gyakorlat, ha bizonyítható lenne, hogy a rendőrség a panaszost politikai nézetei, mint védett tulajdonsága miatt részesítette

kedvezőtlenebb bánásmódban, mint D. Gábort azáltal, hogy ugyanazt a körülményt – a bejelentési határidő elmulasztását – eltérően értékelte a kettőjük esetében.

Az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosának OBH 2452/2008. számú megkeresésére adott, 2008. május 6-án kelt válaszában Budapest rendőrfőkapitánya azzal indokolta a különbségtételt, hogy a panaszos által tett bejelentések olyan rövid határidővel érkeztek, hogy „a Rendőrségnek már eleve nem volt módja felkészülni a rendezvények biztosítására, nem tudta a szükséges előkészítő eljárást lefolytatni, valamint nem volt lehetőség az egyeztetésre, a rendőri biztosítás megszervezésére”. A Testület álláspontja szerint ez az indokolás elfogadható, a különbségtétel nem tekinthető önkényesnek, mivel a tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű oka van.

Erre való tekintettel a testület a politikai diszkriminációt nem tartotta megállapíthatónak, ugyanakkor fel kívánja hívni a figyelmet a következőkre. Aggályos, hogy a bejelentések elkészttség miatti elutasításáról rendelkező főkapitányi végzések csupán a háromnapos határidő be nem tartására hivatkoznak, és nem tartalmazzák azt – amit egyébként a főkapitány az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosának adott válaszában hangsúlyozott –, hogy az elutasítás oka az idő olyan rövide, amely a megfelelő felkészülést ellehetetleníti. Mivel ez a végzésekben nem szerepel, a panaszos számára nem lehetett világos, hogy milyen okból tett különbséget a BRFK két egyaránt elkésztett bejelentés között, és alappal feltételezhetett másfajta motivációkat.

Az eljárásnak ez a hiányossága a jogbiztonsággal, mint a jogállamiság egyik legfontosabb aspektusával függ össze. Az Alkotmánybíróság már 1991-ben, elvi élel kimondta: a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket [56/1991. (XI. 8.) AB határozat]. A jogállamiság és jogbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák, amelyek alapvető jelentőségűek az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatósága szempontjából. Csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, és csak az eljárási normák betartásával működik alkotmányosan a jogszolgáltatás.

Jelen esetben a rendőrség döntései a kiszámíthatóság követelményének nem feleltek meg, hiszen egyrészt a panaszos a korábbi, határidőn túli bejelentések tudomásulvétele alapján nem volt abban a helyzetben, hogy előre láthassa, hogyan fog a rendőrség az ő bejelentésével kapcsolatban eljárni, másrészt az elutasító végzések sem adtak egyértelmű eligazítást arra nézve, hogy a panaszos bejelentéseit miért nem vette tudomásul a rendőrség akkor, amikor más határidőn túli bejelentések esetében nem folyamodott az érdemi vizsgálat nélküli elutasítás eszközéhez.

Mindezen aggályok megfogalmazása mellett a Testület a politikai alapú diszkriminációra vonatkozó panaszt a fentiek alapján nem tartja megalapozottnak.

2. A panaszos sérelmezi „az oszlatás, mint rendőri eljárás teljes jogszerűtlenségét”.

Ezzel kapcsolatban ismerteti álláspontját, mely szerint „bejelentett rendezvényt

felosztatni, amennyiben a résztvevők törvénysértést, bűncselekményt nem követnek el, nem lehet, ez ellentétes a gyülekezés alkotmányos jogával, ami a jogállamiság egyik legfontosabb garanciája”. Panaszos előadja, hogy mind a Clark Ádám téri, mind az azt megelőző rendezvényeket szabályosan bejelentették, hiszen bár nem tartotta be a három napos határidőt, „a BRFK nyilvánosan közölt álláspontja szerint ez nem indok a rendezvény betiltására”.

Panaszos – álláspontja igazolására – idézi az Emberi Jogok Európai Bíróságának Bukta és társai ügyében hozott 25691/04. számú ítéletét, amely szerint egy tüntetés, pusztán a bejelentés elmaradása miatt nem osztható fel jogszerűen abban az esetben, ha az speciális körülmények között, egy politikai eseményre történő azonnali és indokolt válaszként jön létre, és a résztvevők egyébként nem tanúsítanak törvénysértő vagy erőszakos viselkedést. Ezzel kapcsolatban leszögezi, hogy az általa szervezett tüntetés-sorozat a háromnapos határidő betartása értelmetlenné tette volna, mivel annak „éppen polgári engedetlenségre emlékeztető jellege adta meg azt a hatását, amellyel rá kívántunk mutatni a BRFK által alkalmazott kettős mércére”. Véleménye szerint az, hogy a tüntetés spontán jellege ellenére ő megkísérelte eljuttatni a szabályos bejelentéseket a rendőrséghez, az ő törvénytisztelő magatartását jelzi.

Ezzel a panaszával összefüggésben megjegyzi továbbá azt is, hogy „a Gytv. nem szabályozza, hogy mitől tüntetés egy tüntetés, mi különbözteti meg az egyszerű közös sétától vagy egy helyen álldogálástól, például egy buszmegállóban”. Következtetése szerint, ha a tüntetést azon ismérvek teszik tüntetéssé, amelyet vele a rendőrök még 2008. április 7-én közöltek, „tehát beszédek tartása, skandálás, transzparenszek felmutatása, akkor a Clark Ádám téren és a Lánchídon nem folyt tüntetés, hiszen ilyen magatartást senki sem tanúsított”.

Végül panaszos hangot ad annak, hogy nem érti, miért tolerálta a rendőrség a Kossuth téren, a Szabadság téren és a Roosevelttéren azt a magatartást, amit a Clark Ádám téren „a törvény minden szigorával igyekeztek megtorolni”.

Az időpontok áttekintése alapján megállapítható, hogy a Roosevelttérre 20.00 órára szervezett tüntetés bejelentése 20.10 perckor történt meg. Ez a rendezvény tehát be nem jelentettnek minősül, így a Gytv.-nek az események időpontjában hatályos 14. §-a szerint a rendőrségnek oszlatási kötelezettsége állt fent („Ha [...] bejelentéshez kötött rendezvényt bejelentés nélkül [...] tartanak, a rendőrség a rendezvényt felosztatja.”).

A Testület a kérdéssel kapcsolatos bizonytalanságok miatt ezen a ponton szükségesnek látja tisztázni a Gytv. és az Emberi Jogok Európai Egyezményének egymáshoz fűződő viszonyát, és az ebből folyó következményeket.

Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezményt, és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyvet a magyar jogba az 1993. évi XXXI. törvény inkorporálta. Ez azt jelenti, hogy az egyezmény 11. cikke („mindenkinek joga van a békés célú gyülekezés szabadságához és a másokkal való egyesülés szabadságához, beleértve érdekei védelmében a szakszervezetek alapítását és az azokhoz való csatlakozásnak a jogát”) a Gytv.-vel azonos jogforrási szinten, törvényi rendelkezésként jelenik meg a magyar jogrendszerben. Az Egyezmény

cikkeit az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga tölti meg tartalommal, és bár az Egyezmény szövege szerint (46. cikk) a tagállamok csak az olyan ügyekben tekintik magukra kötelezőnek a Bíróság ítéleteit, amelyekben félként szerepelnek, egyértelmű, hogy amennyiben a Bíróság esetjoga szerint a gyülekezés szabadságát kimondó cikk alapján a gyülekezési jog aránytalan és ezért az Egyezménybe ütköző korlátozásának minősül egy, a bejelentési határidőn túl speciális körülmények által indokoltan megszervezett tüntetés, úgy értelemszerűen a tagállami hatóságoknak a kérdéses cikket ezzel a tartalommal kell figyelembe venniük.

Ennek következtében a panaszolt események idején két egymásnak ellentmondó, de ugyanolyan – törvényi – szintű norma volt hatályban: a Gytv. 14. §-ának az Alkotmánybíróság által azóta megsemmisített része és az Emberi Jogok Európai Egyezményének az 1993. évi XXXI. törvénnyel inkorporált és a Bíróság döntéseinek fényében értelmezendő 11. cikke (amellyel kapcsolatban hangsúlyozni kell, hogy nem bármilyen bejelentés nélküli vagy nem időben bejelentett tüntetésre vonatkozik, hanem csak azon esetekre, amikor valamilyen esemény azonnali választ indokol, mivel a határidő betartása értelmetlenné vagy jelentősen kisebb hatásúvá tenné a tüntetést).

A normakollízió eredményeként tehát a rendőrség abban a helyzetben volt, hogy akár feloszlattja a tüntetést, akár nem, van olyan jogszabályi rendelkezés, amelyre cselekvésének alapjául hivatkozni tud. Ezért az a döntés, hogy a panaszos által szervezett tüntetést feloszlattják, önmagában nem tekinthető jogsértőnek. A Testület hangsúlyozni kívánja, hogy elsődlegesen jogalkotói feladat az ilyen ellentmondások feloldása, és nem reális ilyen rövid határidővel bejelentett tüntetések esetén a rendőrségtől elvárni, hogy az alkotmányjogi tesztet alkalmazva a normakollíziót feloldja.

Fentiek rögzítése után, a konkrét eseménysort megvizsgálva a következő állapítható meg. A rendelkezésre álló dokumentumok szerint a kezdőidőpont utáni bejelentés miatt be nem jelentettnek tekintendő Roosevelttéri tüntetést a rendőrség valójában fel kívánta oszlatni. A biztosítás parancsnoka, a beosztotti állomány és a törzs közötti rádióforgalmazásról készült napló tanúsága szerint 19.55-kor a biztosítási törzs parancsnoka kiadta az utasítást a Lánchíd lezárására és az oszlatásra való felkészülésre. Az oszlatás javasolt irányaként ekkor a József Attila utcán keresztül a Deák tér vetődött fel.

Erre az oszlatásra azért nem került sor, mert amikor a panaszos a híd tervezett lezárásáról értesült, a tüntetést feloszlatta, és jelzésére, miszerint a következő tüntetés a Clark Ádám téren lesz, a tömeg egy része a hídon át megindult Budára.

A rádióforgalmazási napló szerint 19.59-kor a biztosítási törzs parancsnoka következő utasítást adta: „Kezdjünk utánuk menni a Lánchídon. Nincs bejelentett rendezvény”, míg megjegyzésként szerepel, hogy az egyik egység megelőzi a tömeget, és oszlatásra készül. A biztosítási törzs parancsnoka 20.06-kor (tehát a bejelentés BRFK-ra való megérkezése előtt) adta ki az utasítást az oszlatásra. A helyszínen lévő egység ekkor jelezte, hogy még a híd közepén jár, és csak akkor kezdi meg az oszlatást, ha átért Budára. Az első felszólítás a BRFK információi szerint 20.11-kor hangzott el, tehát mindössze egy perccel azután, hogy a panaszos motoros futárral küldött bejelentése

megérkezett a Teve utcai székházba, ez azonban ténylegesen olyan rövid idő, hogy – tekintettel a parancs korábbi kiadására – még akkor sem tekinthető úgy, mintha a rendőrség egy bejelentett tüntetést oszlatott volna fel, ha elfogadjuk, hogy a Roosevelt téri és a Clark Ádám téri két külön rendezvény lett volna.

A Testület azonban a rendezvény jellegét tekintve nem osztja azt a véleményt, miszerint az nem vonulós demonstráció volt. A panaszos a Roosevelt téri és a Clark Ádám téri rendezvényt azonos időpontban jelentette be futár útján. A Roosevelt téri rendezvény várható végét 20.30 órában, a Clark Ádám téri tüntetés kezdetét 21.00 órában jelölte meg. A tömeg panaszos által bejelentett nagyságát (2-300 fő) tekintve nyilvánvaló, hogy annak a két időpont között feloszlatni, majd a Clark Ádám téren újra összegyűlni nem lett volna ideje, hanem a két rendezvény között együtt maradván, tömeg-jellegét megtartva kellett volna közlekednie, tartalmilag vonulós tüntetést megvalósítva. Ezért valójában a Clark Ádám térre bejelentett rendezvény egy vonulós tüntetés egyik állomásának tekinthető, mely vonulós tüntetést annak 20.00 órai kezdete után 10 perccel jelentették be.

Mivel pedig a be nem jelentett tüntetés feloszlásához a fent kifejtettek értelmében megvolt a jogszabályi alap, ezért az oszlatás ténye önmagában jogsértés megállapítását nem alapozza meg.

Mindezek ellenére alkotmányos alapjogsérelem e vonatkozásban megállapítható a jogbiztonság elvének sérelmére tekintettel az alábbiak szerint. Az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosának adott válaszában a budapesti rendőrfőkapitány a következőkkel magyarázza, hogy a Clark Ádám térre induló tömeg oszlatását mi indokolta: „19.45 órakor érkezett meg a tömeg a Roosevelt térre. Eddig az időpontig rendőri beavatkozásra nem került sor, alapvetően azért, mert a résztvevők a be nem jelentett gyülekezésen túl más egyéb jogsértést nem követtek el. A csoportok alapvetően békésen vonultak, nem sértették mások jogait, illetve nem valósítottak meg bűncselekményt vagy arra való felhívást. Indokolt kiemelni, hogy mivel a korábbi helyszínekre sem került sor [...] bejelentésre, a Rendőrség már korábban is rendelkezett felhatalmazással a jogszerűtlen rendezvény feloszlására, de tekintettel arra, hogy a résztvevők magatartása más jogsértést addig nem valósított meg, így az oszlatásra nem került sor. 19.57 órakor azonban a tömeg elindult a Lánchíd felé, hogy átvonuljanak Budára, itt már a tömeg akadályozta a közúti közlekedés rendjét.”

A főkapitányi indokolásból tehát az tűnik ki, hogy a korábbi tüntetéseken tanúsított megengedő álláspont megváltozását az okozta, hogy a Clark Ádám térre való megindulásakor a tömeg akadályozta a közlekedést, ami a korábbi alkalmakkor nem történt meg. Ennek azonban ellentmond az Országgyűlési Biztos jelentése az OBH 2452/2008. számú ügyben. Az Országgyűlési Biztos munkatársai jelen voltak a helyszínen, és azt rögzítették, hogy „a résztvevők a Roosevelt térről – viszonylag nagy tömeget képezve – a Lánchíd járdáján indultak el a Clark Ádám tér felé. A Lánchídon, a Roosevelt téren, 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.”

A Biztos munkatársainak beszámolója alátámasztja a panaszos leírását az eseményekről, ezért a Testület aggálytalanul megállapíthatónak tartja, hogy a Főkapitány által felhozott indok a rendezvények eltérő kezelésére nem alapos.

Ennek következtében megállapítható, hogy az oszlatás vonatkozásában nem teljesült a közhatalmat gyakorló szervezetek kiszámítható működésének a jogbiztonság alkotmányos elvéből fakadó követelménye, és mivel ez egy rendkívül fontos alkotmányos alapjoggal, a gyülekezés jogával összefüggésben történt, a testület megállapítja a panaszos alkotmányos alapjogának jelentős mértékű sérelmét.

3. A panaszos sérelmezi az oszlatás fogatosításának módját.

A panaszos az oszlatás módját több vonatkozásban sérelmezi. Panaszolja, hogy az oszlatást végző rendőrök parancsnoka nem volt hajlandó „tisztázni” vele a történéseket, és megtagadta a tüntetés bejelentését igazoló irat megtekintését. Panaszolja, hogy az oszlatásra való „rendőri felszólítás először nehezen volt hallható, mert a Lánchídon hangzott el, és a pillérek mögül nem lehetett érteni a Clark Ádám téren”, továbbá azt, hogy a rendőrség a felszólításban szerinte értelmezhetetlen irányt, a Szentendrei út irányát adta meg a helyszín elhagyásának útvonalaként, és bár később helyesbítettek, és távozási irányként a Fő utcát jelölték meg, addigra „több tucat embert fogtak el azzal, hogy nem engedelmeskedtek a felszólításnak”. A panaszos szerint az előállítottak között voltak olyanok is, akik maguk mentek oda a rendőrökhöz azért, hogy a tér elhagyásának helyes útvonala felől tájékozódjanak, mert nem értették a felszólítást. A panaszos állítása szerint „a rendőri felszólításnak eleget téve, és azt másoknak is hangosan ismételve”, biciklijét tolva maga is távozni kívánt a Clark Ádám térről előállítását megelőzően.

Ezen túlmenően panaszos sérelmezi, hogy a rendőrök abban a pillanatban, amikor az utolsó felszólítás elhangzott, „azonnal megkezdték az emberek erőszakos kiszorítását, és akiről úgy vélték, hogy nem fut elég gyorsan, azonnal elfogták és a rendőri intézkedéssel szembeni ellenszegülés gyanújával előállították”. Panasszal él továbbá amiatt is, hogy a rendőrök a Clark Ádám térről kivezető valamennyi utat elállták, ezzel megsértették a tömegoszlatásnak az Rtv.-ben rögzített rendelkezéseit. Megjegyzi, hogy a rendőrök gyűrűjében rekedt „több száz embert módszeresen elkezdtek megbilincselni, előállítani”.

Panaszos tudomása szerint több személyt „kívülről tereltek a sorfal mögé” a rendőrök, „majd őket is, mint ellenszegülőket állították elő”. Tájékoztatásul közli, hogy a XIII. kerületi Rendőrkapitányság előállító helyiségében négy olyan fiatalkorúval találkozott, akikkel ez történt. Tudomása szerint ezen fiatalkorúakat „eljárás, kihallgatás vagy az előállítás bármiféle indoklása nélkül engedték szabadon pár órával később.”

Az Rtv. 92. § (1) bekezdése szerint akinek az Rtv. IV., V. és VI. fejezetében meghatározott kötelezettség megsértése, a rendőri intézkedés, annak elmulasztása, a kényszerítő eszköz alkalmazása (együtt: intézkedés) alapvető jogát sértette, kérheti, hogy panaszát az országos rendőrfőkapitány a Testület által lefolytatott vizsgálatot követően bírálja el. Az Rtv. tehát egyértelmű abban, hogy mindenki csak az őt magát ért

sérelemmel kapcsolatban élhet panasszal a Testületnél. Ezért nem fogadható el a panaszosnak az a 2008. április 20-i kérelme, hogy az általa benyújtott panaszt további 24 személy panaszaként is értékelje a Testület.

Ezen túlmenően a fenti panaszoknak csak egy része vonatkozik közvetlenül a panaszosra (öt például nem bilincseltek meg és bizonyosan nem kívülről terelték a sorfal mögé), ezért mindenekelőtt azt kell eldönteni, hogy a panasz vizsgálata során e kérdések vizsgálata is szükséges-e.

E vonatkozásban a Testület hivatkozik arra, hogy a Gytv. értelmében a rendezvény szervezőjére számos feladat és többletfelelősség hárul. A 11. § (1) bekezdés értelmében a rendezvény rendjének biztosításáról a szervező gondoskodik, a 13. § (1) bekezdése szerint a rendezvény résztvevője által okozott kárért a károsult harmadik személlyel szemben együtt egyetemlegesen felelős. A gyülekezés több személy közös véleménynyilvánításának fontos eszköze, és e közös véleménynyilvánításban a szervező szerepe és felelőssége kiemelkedő.

Erre való tekintettel a Testület úgy foglalt állást, hogy a panaszosnak a más személyekkel szemben elkövetett rendőri jogsértésekre vonatkozó panaszát vizsgálnia kell, olyan módon, hogy azokat a panaszoshoz a panaszos gyülekezési jogán keresztül kapcsolja. Mivel a gyülekezés kulcseleme a több személlyel való közös fellépés és ebben a szervezőnek kiemelt szerepe van, ezért a rendezvény résztvevőit ért esetleges jogsértések egyúttal a szervező gyülekezési jogának sérelmét is megvalósítják, figyelembe véve az gyülekezések zavartalan lebonyolításának biztosítására irányuló pozitív állami kötelezettség be nem tartását. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a résztvevők az egymást ért sérelmek kapcsán felléphetnek, és azt sem, hogy a szervező panasz alapján a Testület bármely más résztvevő jogsérelmét megállapíthatná.

Ezek leszögezése után a konkrét panaszok vonatkozásában a következők rögzíthetők.

Az Országgyűlési Biztos jelentése megerősíti panaszos azon állítását, hogy a felszólítás először nehezen volt hallható. A jelentés szerint „az első felszólítás a Clark Ádám tér azon részéről, ahol munkatársaim álltak, nem volt jól érthető.” Tekintettel az Országgyűlési Biztos jelentésére, aggálytalanul megállapítható, hogy a rendőrség eljárása nem felelt meg maradéktalanul a rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 14.) BM rendelet (a továbbiakban: BM rendelet) 15. § (3) bekezdésében foglaltaknak, amely szerint a rendőrség a rendezvény feloszlátásakor „jól hallható módon” köteles a résztvevőket figyelmeztetni, hogy ha nem hagynak fel a törvénysértő magatartásukkal, illetőleg a helyszínről önként nem távoznak el, akkor a rendőrség szétoszlátja a rendezvényt.

A BM rendelet e szakasza szerint a rendőrség azt is közli, hogy a rendezvény helyszínét a résztvevők milyen irányban hagyják el. A jelen esetben a Rendőrség a távozás irányaként elismerten a Szentendrei utat jelölte meg, amely a rendezvény helyszínétől több kilométerre található, és mivel közvetlenül nem kapcsolódik a rendezvény helyszínéhez, a tömeg megfelelő helyismerettel nem rendelkező tagjai számára nem jelentett értelmezhető iránymegjelölést, ami pedig szintén megalapozza a BM rendelet 15. § (3) bekezdésének sérelmét.

A BRFK vezetője által az Országgyűlési Biztos megkeresésére adott válasz szerint az első felszólítás 20.11.36 órától 20.12.58-ig, a második felszólítás 20.13.06 órától 20.14.32 óráig, a harmadik pedig 20.14.39 órától 20.15.58 óráig tartott. Ezt 6 perc 42 másodperccel követően, azaz 20 óra 22 perc 40 másodperckor a jelen lévő rendőri erők a tömeget körbezárták, így ezt követően a felszólításnak engedelmességni már nem volt mód. A zárás okaként a Főkapitány azt jelöli meg, hogy a téren jelen lévő demonstrálók „a rendőri felszólításnak a szükséges idő biztosítása ellenére nem tettek eleget, passzív ellenállást tanúsítottak, ezért az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet 40/A. §-ában foglalt jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség miatt a KR [Készenléti Rendőrség] műveletirányítója utasítást adott a helyszínen maradt személyek igazoltatására és az előállításuk foganatosítására. Ezzel egy időben a további jogsértő cselekmények megelőzése érdekében elrendelte a téren maradt tömeg körbezárását.”

A panaszos előállításáról készült rendőri jelentés ezzel nincsen teljes összhangban, mivel eszerint a rendőrség megpróbálta a jelen lévőket a Fő utca irányába kiszorítani, ám a kiszorítást végző sorfalknak meg kellett állnia, mert „előttük a tömeg nem ment tovább, és a helyszínt nem hagyta el”. A jelentés szerint a tér lezárására ekkor került sor.

A panaszosnak az eseményekben betöltött szerepével kapcsolatban mind a főkapitányi válasz, mind a jelentés hangsúlyozza, hogy ő is egyike volt azoknak, akik nem voltak hajlandók elhagyni a helyszínt.

A tömeg magatartásával és az erre válaszul foganatosított rendőri intézkedésekkel kapcsolatban a következők állapíthatók meg.

A B. Zoltán rendőr ezredes által írott, 2008. június 17-i keltezésű átirat szerint a biztosítás parancsnokának jelentése alapján a Clark Ádám téren jelen volt személyek száma 200-ra tehető. Ennyi ember számára még az első felszólítástól számított körülbelül 10 perc sem lehetett reálisan elegendő a helyszín elhagyására, mivel azonban az első felszólítás nem is volt jól érthető, így többek szempontjából valószínűleg csak a második felszólítástól a tömeg körülfutásáig eltelt időt, körülbelül 8 percet lehet figyelembe venni. Ennyi idő, tekintettel az első felszólítás rosszul érthetőségére és a megtevesztően megjelölt távozási irányra is, objektíve nem lehetett elegendő arra, hogy a tömeg el tudja hagyni a helyszínt.

Azt, hogy amennyiben a rendőrség a távozásra több időt biztosított volna, a tömeg igen nagy valószínűséggel elhagyta volna a teret, a http://sodi.freeblog.hu/archives/2008/04/11/Tomcat_eloallitasa/ honlapon megtekinthető és az Országgyűlési Biztos jelentése által is hivatkozott videó felvétel támasztja alá. A felvételen az látszik, hogy a panaszos a következőket mondja: „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 őt nem érdekli a papír és nem érdekli a bejelentés, oszoljunk. Természetesen ennek eleget kell tennünk...” Ezen a ponton bekiabálás hallatszik: „tolnak hátulról a rendőrök”. Mire a panaszos közli: „Tolnak a rendőrök, irány a Fő utca”, majd – a körülötte állókkal együtt, a tömeg nyomásának is

engedelmeskedve – elindul a mondott irányba.

Tekintettel arra, hogy a panaszos volt a rendezvény szervezője, akinek felszólítására a Roosevelteret például az oda szervezett demonstráció meghirdetett időpontja előtt elhagyta a tömeg, a bizonyossággal határos valószínűséggel állítható, hogy a panaszos felhívásának az összegyűlt résztvevők jelen esetben is eleget tettek volna. A felvételtől nyilvánvaló, hogy a panaszos előállításáról készült jelentésben foglaltak helytállók abban a tekintetben, hogy történt kísérlet a demonstrálók Fő utca irányába való kiszorítására. A felvételen azonban úgy látszik, hogy a tömeg ebben az időpontban (csupán néhány perccel az utolsó felszólítás után) még túl nagy volt ahhoz, hogy a kiszorítást végző rendőri egységek diktálta tempóban tudja elhagyni a Clark Ádám teret a Fő utca nem túlságosan nagy áteresztőképességű torkolatán keresztül.

Ugyanakkor nincs olyan bizonyíték, amely igazolná, hogy a helyszínen körülfért kb. 100 személy a felhívással tudatosan szembeszegülve maradt volna a Clark Ádám téren. Ez olvasható ki az Országgyűlési Biztos OBH 2452/2008. számú ügyben tett jelentéséből is, amely a helyszíni tapasztalatokra és felvételekre hivatkozva rögzíti, hogy „a résztvevők hol gyorsabban, hol lassabban – a megfelelő irányt keresve – igyekeztek elhagyni a helyszínt, nem keveredtek konfliktusba a rendőrökkel.”

A Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 62/2007. (XII. 23.) IRM rendelet (a továbbiakban: Szolgálati Szabályzat) 74. § (4) bekezdése szerint a helyszínről való eltávozásra szükséges időt biztosítani kell. Az Rtv. 59. § (3) bekezdése szerint tilos a tömeget korlátozni a helyszínről történő eltávozásban.

Ezen túlmenően a BM rendelet 15. § (5) bekezdése szerint a feloszlítás során, ha a tömeg magatartására figyelemmel erre lehetőség van, a rendőrség első intézkedésként igazoltatásokat foganatosít. Jelentősebb jogkorlátozással járó intézkedések megkezdésére akkor kerülhet csak sor, ha a tömeg a felszólítások, illetve az igazoltatások ellenére nem oszlik szét.

E jogszabályi rendelkezések alapján, valamint arra figyelemmel, hogy a tömeg nem mutatott tevékeny fizikai ellenállásra utaló jeleket, és megkezdte a helyszín elhagyását, az arányosság követelményével ellentétben a Rendőrség azon eljárása, melynek során arra hivatkozva, hogy a demonstrálók a rendőri felszólításnak a szükséges idő biztosítása ellenére nem tettek eleget, a rendőri egységek teljesen körbezárták a gyülekezőket, és megkezdtek az igazoltatáson túlmenően a jelenlévők előállítását. Egyértelműen megállapítható, hogy nem állt a gyülekezők rendelkezésére elegendő idő a helyszín elhagyására, és semmi nem indokolja azt, hogy miért volt szükség ilyen rövid idő alatt az egyetlen szabadon hagyott távozási útvonal lezárására, és az ott maradtak nagy részének előállítására. A főkapitány által az Országgyűlési Biztos megkeresésére adott válaszban szereplő azon kitétel, amely szerint ez a „további jogsértő cselekmények megelőzése érdekében” történt, nem kellően konkrét ahhoz, hogy ezt a jelentős jogkorlátozást megvalósító eljárást alátámassza.

Az eljárás önkényességét mutatja, hogy a S. Miklós r. ezredes által a Készenléti rendőrség biztosítási feladatairól készített összefoglaló jelentés tanúsága szerint miután 48 személyt előállítottak, 20 óra 50-kor a lezárt területen maradt kb. 45 főt a járdára

terelték, hogy a gépkocsi forgalom megindulhasson, majd 21 óra 09-kor őket a Fő utca irányába kiszorították anélkül, hogy velük szemben további intézkedést foganatosítottak vagy kényszerítő eszközt alkalmaztak volna. Felmerül a kérdés, hogy ezeket a személyeket, akik a rendőrség álláspontja szerint nyilván ugyanúgy megvalósították a jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség szabálysértését, mint társaik, miért nem állították elő.

Az összefoglaló jelentésből kiderül az is, hogy az előállítások során 25 fővel szemben alkalmaztak bilincset. A tömeges előállításokkal és a bilincseléssel kapcsolatban az alábbiak rögzítése szükséges. Az április 11-ei előállítások jogalapja a legtöbb esetben jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség, egy-egy esetben pedig rendzavarás, garázdaság, illetve közbiztonságra különösen veszélyes eszközzel kapcsolatos szabálysértés volt. Az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 40/A. § (1) bekezdése szerint aki a rendvédelmi szerv hivatásos állományú tagja jogszerű intézkedésének nem engedelmeskedik, ötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.

A Testület látókörébe került ügyekben előállított személyek a szabálysértés elkövetését nem ismerték el. Arra hivatkoztak, hogy a rendőri felszólításnak engedelmeskedni kívántak, a Rendőrséggel szemben ellenállást nem tanúsítottak, az ellenük megindított szabálysértési eljárásnak legfeljebb az lehetett az alapja, hogy nem tudták a Rendőrség által nekik hagyott, rendkívül rövid idő alatt elég gyorsan elhagyni a gyülekezés helyszínét, mielőtt azt a rendőri egységek teljesen körbezárták volna. Állításuk szerint amikor az igazoltatásukra került sor, az intézkedő rendőröknek engedelmeskedtek, igazolták magukat, ellenállást nem tanúsítottak, nem keresték a konfliktust a Rendőrséggel.

Azt, hogy a tér lezárása után az igazoltatások és előállítások jelentősebb ellenszegülés nélkül zajlottak le, igazolja, hogy sem a rádióforgalmazási napló, sem az összefoglaló jelentés, sem egyéb rendőri jelentés, sem pedig az Országgyűlési Biztos munkatársai nem számoltak be atrocitásokról ebben az időszakban. Erre való tekintettel a rendőrségi álláspont szerint megvalósított szabálysértések szankcionálására a jelenlévők igazoltatása, majd személyi adataik megállapítása után velük szemben a szükséges szabálysértési feljelentések megtétele a Testület rendelkezésére álló információk alapján megfelelő, és a cél elérésére alkalmas intézkedés lett volna.

A fentiek alapján nem állapítható meg olyan körülmény, amely indokul szolgálhatott volna a gyülekezők ilyesfajta tömeges előállítására, ráadásul több esetben velük szemben bilincs, illetve ún. műanyag gyorskötöző alkalmazására, noha – mivel a testület nem vizsgálta valamennyi ügyet – nem zárható ki, hogy egyes konkrét személyek esetében indokolt lehetett ezen intézkedések, eszközök alkalmazása. Ennek ellenére a eseménysor egészét tekintve a Testület megállapíthatónak látja, hogy a Rendőrség eljárása sértette az Rtv. 15. §-át, amely szerint a rendőri intézkedés nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával, továbbá több lehetséges és alkalmas rendőri intézkedés, illetőleg kényszerítő eszköz közül azt kell választani, amely az eredményesség biztosítása mellett az intézkedéssel érintettre a legkisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással jár.

Szintén sérült az Rtv. 16. §-a, amelynek értelmében a rendőr kényszerítő eszközt csak az arányosság elvének figyelembe vételével alkalmazhat úgy, hogy az nem okozhat aránytalan sérelmet az intézkedés alá vontak. Nincs helye a kényszerítő eszköz további alkalmazásának, ha az ellenszegülés megtört, és a rendőri intézkedés eredményessége enélkül is biztosítható.

Fentiek alapján **megállapítható, hogy a Clark Ádám téren fogantatosított rendőri intézkedések összhatásukban sértették az ott jelenlévő személyek – köztük a panaszos – békés gyülekezéshez való jogát, a résztvevők tömeges előállítására és bilincselése pedig a fent kifejtetteknek megfelelően szintén a gyülekezési jog sérelmét okozta a panaszos, mint szervező vonatkozásában.**

Az oszlatás módjára vonatkozó egyéb panaszokkal kapcsolatban a következő állapítható meg. A Testület beszerezte a panaszossal a helyszínen beszélő T. Béla r. alezredes jelentését, de ő nem tért ki részletesen a panaszosnak arra az állítására, hogy nem mutatkozott hajlandónak tisztázni a panaszossal a tüntetés bejelentett vagy be nem jelentett voltát. E tekintetben a panaszos állításait újfent alátámasztják az országgyűlési Biztos munkatársainak információi, akik „tanúi voltak annak, amikor a helyszínt biztosító parancsnok szóban közölte – 20 óra 15 és 20 perc között – a szervezővel a rendezvény [...] 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 Testület ezt az eljárást aggályosnak tartja, és felhívja a figyelmet, hogy a kérdések tisztázása – tekintettel a panaszosnak a videofelvétel által is alátámasztott engedelmségi készségére – valószínűleg elkerülhetővé tette volna a további eseményeket. Ugyanakkor a Testület jelzi azt is, hogy a panaszos bejelentése csak egy-két perccel azelőtt érkezett a BRFK székházába, hogy a párbeszéd lezajlott, ezért nem valószínű, hogy az alezredesnek tudomása volt a bejelentésről, önmagában pedig az irat bemutatása nem bizonyította volna, hogy annak benyújtása meg is történt.

E vonatkozásban a panaszos terhére értékelhető, hogy olyan időpontban irányította a tömeget a Clark Ádám térre, amikor a bejelentés még nem történt meg. A panaszos is tudatában volt, hogy – az ő szóhasználatában – „polgári engedetlenség” jellegű „jogtechnikai kísérlet” folyik, amelyben a rendőrséggel való együttműködés követelményeit (a bejelentés időpontjára vonatkozó szabályokat) ő maga sem tartotta be, és ez akciójának egyik lényege volt.

A panaszosnak azon részére, amely szerint a sorfalon kívülről tereltek be egyes személyeket a tömegbe, a Testület vizsgálata – a panaszos közvetett értesülésén túlmenően – bizonyítékot nem talált, így e tekintetben a panasz megalapozottságát nem tartja megállapíthatónak.

4. A panaszos sérelmezi saját előállítását.

A panaszos saját előállításával kapcsolatban rögzíti, hogy a „rendőri felszólításnak eleget téve, és azt másoknak is hangosan ismételve”, biciklijét tolva távozni kívánt a Clark Ádám térről, amikor egy rendőr alezredes, akinek a nevét és a számát ugyan nem

tudja, de felismerné őt, felszólította, hogy álljon meg, majd a tér Fő utcával ellentétes végébe hívta, és ott közölte vele, hogy a rendezvény szervezőjeként elő fogják állítani „még nem tudja, milyen indokkal”. A panaszos elmondása szerint semmilyen ellenállást nem tanúsított, később azonban azt közölték vele, hogy előállításának oka gyülekezési joggal való visszaélés és rendőri intézkedésnek való ellenszegülés. Megjegyzi továbbá, hogy a rendőrök nem bántalmazták, „kifejezetten barátságosan” bántak vele, ezért panaszja kizárólag az előállítás jogszerűtlenségére vonatkozik.

Amint azt fent jeleztük, a rendelkezésre álló videofelvételen egyértelműen látszik, hogy a panaszos a tömeget a rendőri intézkedésnek való engedelmességre hívja fel, és amikor a rendőrök „tolni” kezdik a tömeget, elindul a Fő utca irányába. A felvétel egy későbbi részén az látszik, hogy a tér Fő utcától távolabb eső részén a panaszos egy rendőrtiszttel beszél.

Mindezek alapján a Testület megállapíthatónak tartja a panasz megalapozottságát. A felvétel egyértelműen cáfolja, hogy a panaszos ellenszegült volna a helyszín elhagyására vonatkozó felhívásnak, és igazolja, hogy benne az intézkedésnek való engedelmességre irányuló szándék megvolt. Ezek alapján előállítása nem lehetett jogszerű.

Erre való tekintettel a Testület megállapítja, hogy a panaszos személyes szabadsághoz való jogát a rendőrség megfelelő jogalap nélkül korlátozta, megvalósítva ezzel az alapvető jog jelentős mértékű csorbítását. A jogsértést súlyosbítja, hogy arra egy másik alapvető jog, a gyülekezési jog gyakorlásával kapcsolatban került sor.

Budapest, 2008. július 9.

Dr. Kaltenbach Jenő s.k.
elnök

Fráterné dr. Ferency Nóra s.k.
testületi tag

Dr. Féja András s.k.
testületi tag

Dr. Kádár András Kristóf s.k.
előadó testületi tag

Dr. Juhász Imre testületi tag, elnökhelyettes különvéleménye

a Független Rendészeti Panasztestület

34/2008. (VII. 9.) számú

állásfoglalásához

Egyetértek a Testület azon megállapításával, hogy a vizsgált ügyben **alapjogot súlyosan sértő intézkedésre került sor**, ezért a Testület akként döntött, hogy a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 93/A. §-ának /6/ - bekezdése szerint állásfoglalását megküldi az Országos Rendőrfőkapitánynak.

A Testület hivatkozott „Állásfoglalásában” rögzített alapjogsértéseken túlmenően azonban - a gyülekezési jogot illetően - további alapjogsérelmet látok megvalósulni. Tekintettel arra, hogy ennek következtében érdemi kérdésben tért el álláspontom a Testület többi tagjának többségi véleményétől, kisebbségi álláspontomat különvéleményben kell megfogalmaznom - az alábbiak szerint:

I.

Panaszos 2008. április 11-én ismeretei szerint szabályosan bejelentett tüntetéseken vett részt, először a Jászai Mari téren, majd a Kossuth téren. Ezt követően a Roosevelt térre vonult a békés csoport, ahol bejelentették, hogy a következő demonstráció helyszíne a Clark Ádám tér lesz. A hídon átvonuló emberek azt látták, hogy a rendőrség a hidat a gépjármű forgalom előtt lezárta. A Clark Ádám téren a szervező és a rendőrök vitatkoztak, majd a rendőrségi kihangosítón bemondták, hogy a résztvevők a Szentendrei út irányában hagyják el a teret. A rendőrök azonban ezt megakadályozták, és a résztvevőket előállították.

II.

Álláspontom szerint a következtetések levonása előtt tanulmányozni kellett a Panaszos kérelmét, a Rendőrség által készített iratokat, az ügyben a budapesti Rendőrfőkapitány által az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosának megküldött tájékoztatóját, valamint az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosának Jelentését, az Emberi Jogok Európai Egyezményét, a luxemburgi Európai Bíróság és a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága esetjogát – különös tekintettel a „Bukta és Társai v. Magyarország” (25691/04) sz. ügyben hozott ítéletére, továbbá a hatályos jogszabályokat, illetve az Alkotmánybíróság 561/B/2002 AB. sz.határozatát.

Mindezek figyelembe vételével Panaszos ügyében az alábbiak állapítottam meg:

A Rendőrség a Clark Ádám téri tömegoszlatással és a tömegoszlatás során és azt követően alkalmazott kényszerintézkedésekkel megsértette Panaszos alapvető alkotmányos jogait, így:

1. Szabad véleménynyilvánításhoz való jogát.
(Alkotmány 61. §. /1/ bekezdés)

2. A békés gyülekezéshez való jogát
(Alkotmány 62. § /1/ bekezdés)
3. A személyes szabadsághoz való jogát.
(Alkotmány 55. § /1/ bekezdés)
4. Gyülekezés és egyesülés szabadságát.
(1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok védelméről szóló, Rómában 1950. november 04-én kelt Egyezmény (Emberi Jogok Európai Egyezménye) és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről, 11. cikk)

III.

A konkrét alapjogséremlmek megjelölése mellett, általános élel is le kell rögzíteni, hogy a gyülekezési jog rendkívül összetett alapjog, amely a szorosabb értelemben vett köztéri gyülekezés (azonos céllal, meghatározott helyszínen való csoportos tartózkodás) mellett magába foglalja azt is, hogy a rendvédelmi szerveknek biztosítaniuk kell e jogok gyakorlását és azt, hogy a résztvevők szabadon megközelítsék, illetve elhagyják a „gyülekezés” területét, a rendezvény helyszínét.

A strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága (továbbiakban: strasbourgi bíróság) előtt az Emberi Jogok Európai Egyezménye (továbbiakban: Egyezmény) 11. cikkében foglaltak megsértésére hivatkozással indult jogtörténeti és jogelméleti jelentőségű ügyben a bíróság 2007. július 17-én hozta meg jogerős ítéletét („Bukta és Társai v. Magyarország”, 25691/04.). Megjegyezzük, hogy a strasbourgi bíróság ítéletei az Európa Tanács és (a maastrichti szerződés hatályba lépése óta az Európai Unió) tagállamainak – így 1993. július 07, illetve 2004. május 1.-je óta Magyarországnak is(!) - jogalkotására és jogalkalmazására kötelezőek. Tehát nem a klasszikus – és a testület „Allásfoglalásában” kihangsúlyozott – normakollízió esete áll fenn. A maastrichti uniós szerződés alapján a tagállamok, illetve az Európai Unió kötelezettsége, hogy az alapvető jogokat az Egyezmény és a tagállamok közös alkotmányos tradíciója alapján biztosítsa. Ez összhangban van az Európai Bíróság korábbi gyakorlatával, amely az ún. második Nold-esetben (4/73 Nold v. Bizottság 1974 ECR 491. o.) akként rendelkezett, hogy a tagállamok alkotmányos tradíciói mellett az általuk kötött emberi jogi egyezményeket is olyannak tekinti, amelyet a közösségi jognak követnie kell. Tehát az Egyezmény és az általa kiépített emberi jogvédelmi rendszer napjainkra, feltétlen érvényesülést követelő normarendszert jelent. Ezt a jogalkalmazónak – ez esetben a Rendőrségnek – kötelessége figyelembe vennie tevékenysége során. Ez különleges dimenziót kap akkor, ha az uniós jog (részét képező Egyezmény) szemben áll a nemzeti szabályozással. Tárgyi esetben az Egyezmény és strasbourgi bíróság gyülekezési joggal kapcsolatos gyakorlata már ismert volt a Rendőrség előtt, tehát semmi akadály nem lett volna az Egyezménynek megfelelő jogkövető magatartásnak és a kötelező tömegoszlításra vonatkozó törvényhely figyelmen kívül hagyásának.

A strasbourgi bíróság korábban megállapította, hogy „a nyilvános összejövetelek előzetes felhatalmazási procedúrájának történő alávetése normál körülmények között nem csorbitja a jog lényegét” (lásd *Rassemblement Jurassien Unité v. Svájc*, 8191/78. sz., 1979. október 10-i Bizottsági döntés, Döntések és Jelentések 17., 119. old.).

A „Bukta és Társai v. Magyarország” ügyben strasbourgi bíróság helyt adva a „felperesi” jogi érvelésnek, azonban kimondta, hogy „a Bíróság nézete szerint

különleges körülmények között, amikor egy politikai eseményre egy tüntetés formájában megnyilvánuló azonnali reakció igazolható lehet, az ebből következő békés összejövetelt kizárólag a szükséges előzetes értesítés hiánya miatt, a résztvevők bármilyen törvénysértő magatartásának hiányában felosztatni a békés gyülekezés szabadságának aránytalan korlátozásával ér fel.” A különleges körülmények körét a strasbourgi bíróság azonban nem taxatív módon határozta meg, hanem nyitva hagyta annak megítélését mi számíthat adott helyzetben „különleges körülménynek”.

A tárgyi ügyben – nagyrészt a Rendőrség ellentmondó joggyakorlatából fakadóan – nem állt megfelelő és elegendő előzetes információ a nyilvánosság (résztvevők) rendelkezésére a tervezett tüntetés bejelentésének részleteiről, így ezen különleges körülmény és az a tény, hogy a gyülekezés mindvégig megtartotta békés jellegét, az adminisztratív előírások ellenőrzésének megkövetelése esetén a békés gyülekezéshez való jog kiüresedését jelentette volna a panaszos részére. A tárgyi ügyben ugyanis – lényegében azonos résztvevőkkel –, a Clark Ádám teret megelőzően már két helyszínen, hasonló körülmények között nem volt akadálya a gyülekezési jog gyakorlásának. Mindez azt támasztja alá, hogy ilyen körülmények között nem várható el a résztvevőktől, hogy a tömegben további információhoz jussanak a bejelentés hatósági megítélését illetően.

A strasbourgi bíróság a Bukta és Társai v. Magyarország” ügyben is kifejtette: „A Bíróság úgy találja, hogy a kérelmezők békés gyülekezésének felosztatását nem lehet egy demokratikus társadalomban a kívánt célok elérése érdekében szükségesnek tekinteni.” Fontos, hogy korábban egy Törökország elleni – szintén strasbourgi – ügyben (melyre kifejezetten visszahivatkozik a Bukta-ügyben hozott ítélet) azt állapította meg a strasbourgi bíróság, hogy „ha az Egyezmény 11. Cikkelyében garantált gyülekezési szabadságot nem kívánjuk megfosztani minden tartalmától, fontos, hogy, ahol a tüntetők nem kezdenek erőszakos cselekedetekbe, ott a közhatalom bizonyos fokú toleranciát tanúsítson a békés összejövetelek iránt” (Oya Ataman v. Törökország, 74552/01. sz. 2006. december 5., 41-42. §.).

A fentiekből következően önmagában a bejelentés szabályszerűtlensége a tárgyi események bekövetkeztekor hatályos 1989. évi III. tv. (továbbiakban: Gytv) – azóta az Alkotmánybíróság által megsemmisített 14.§ (1) bek.-ének – azon szövegrésze, hogy a „bejelentés nélkül, a 7. § a) és b) pontjában foglaltaktól eltérően vagy” nem szolgálhatott a tömegoszlatás helyes jogszabályi alapjául.

Az „Állásfoglalás” nem minden kérdésre tért ki, amelyeket fontosnak tartok hangsúlyozni:

A panaszos személyi szabadsága, mint alkotmányos alapjog (Alkotmány 55. § /1/ bekezdés) indokolatlan sérelmén és korlátozásán túlmenően komoly alkotmányossági aggályokat vet fel az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet módosításáról szóló 32/2007. (III. 6.) kormányrendelet 3. §-ának azon rendelkezése, amely „Jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség” címszóval a következő szabálysértési tényállást iktatta be az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendeletbe, annak 40/A. §-aként, 2007. március 11-i hatállyal:

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

Az Alkotmány 8. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége.

Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint a Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.

Az Alkotmány 7. §-a értelmében a Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját.

Mint azt a fentiekben már kifejtettük az Alkotmány 62.§ (1) bek.-e és a magyar jogrendszer részét képező Egyezmény 11. Cikke alapján mindenkinek joga van a békés célú gyülekezés szabadságához, és ezt csak törvény által lehet korlátozni. Amikor a Rendőrség a békés célú és mindvégig békés gyülekezés jogát tiszteletbe nem tartva tömegoszlatást végez és közben a terület elhagyására szólítja fel az embereket (nem mellékesen a távozásra nem ad elegendő lehetőséget), egy kormányrendelet nem szolgálhat jogszerű alapként - a vélelmezett ellenszegülőkkel szembeni - kényszerintézkedések foganatosításához (a személyes szabadság megsértéséhez), illetve a gyülekezési jog korlátozásához.

A hatályos jog és az Alkotmány ezen ütközését feloldó jogalkotói és/vagy alkotmánybírói döntésig a jogalkalmazó Rendőrség felelőssége fokozottan érvényesül a tekintetben, hogy az Alkotmány hivatkozott rendelkezéseinek figyelembevételével járjon el jogalkalmazói tevékenysége során.

Budapest, 2008. július 9.

Dr. Juhász Imre s.k.

*testületi tag
elnökhelyettes*

Megjegyzés:

Az országos rendőrfőkapitány a 19146/14/2008. RP. sz. határozatával a Panaszos panaszát elutasította. A határozatot és annak indokolását lásd az ORFK honlapján. (<http://www.police.hu/> feltöltés alatt!)

(A Szerk.)