



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJBH 6234/2012 számú ügyben

Előadó: dr. Hajas Barnabás

Érintett szervek: Veszprém Megyei Rendőr-főkapitányság

2012.

Az alapvető jogok biztosának

Jelentése

Az AJBH 6234/2012 ügyben

Előadó: dr. Hajas Barnabás

Az eljárás megindítása

A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztos-helyettes hívta fel a figyelmemet arra, hogy, hogy 2012. augusztus 5-én, Devecseren egy parlamenti párt és több nemzeti radikális szervezet közös demonstrációt tartott. A híradások szerint a felvonulás a település romák lakta részein is átvonult, melynek során két személy megsérült. A biztos helyettes szerint a verbális és a fizikai erőszak a rendezvény folyamatos tényezője volt, több esetben pedig bűncselekmény elkövetésének gyanúja is felmerült. Figyelemmel arra, hogy az értesüléseim alapján nem volt kizárható, hogy több alapvető joggal összefüggő sérelem történt, az ügyben hivatalból indítottam vizsgálatot, melynek eredményes lefolytatása érdekében tájékoztatást, valamint a rendelkezésre álló dokumentumok megküldését kértem az országos rendőrfőkapitánytól.

A megállapított tényállás

Az országos rendőrfőkapitány válasza, valamint a rendelkezéseimre bocsátott iratok és videofelvételek megvizsgálását követően a következő tényállást állapítottam meg.

F.G. a Jobbik Magyarországért Mozgalom Párt országgyűlési képviselője – egy, a településen néhány nappal korábban történt, tettelegességig fajuló összetűzést követően, arra hivatkozva – 2012. július 30-án jelentette be az Ajkai Rendőrkapitányságon, hogy 2012. augusztus 5-én 14.00 óra és 18.00 óra között, várhatóan 600 fő részvételével „Élni és élni hagyni! Demonstráció a jogos magyar önvédelemért” megnevezésű rendezvényt tart. A rendezvényen több nemzeti radikális szervezet részvételére is számítani lehetett.

A Jobbik Magyarországért Mozgalom weboldalán a rendezvény előtt olyan nyilatkozatok jelentetek meg, amely szerint a „vonulós demonstrációval” kifejezetten a cigány-magyar "együttélésre" kívánják felhívni a közvélemény figyelmét.

A rendezvényt hivatalosan egy politikai párt jelentette be, azonban a felszólalók körében olyan társadalmi szervezetek vezetői is képviseltették magukat, amelyek kirekesztő ideológiája a demokratikus nézetekkel látszólag sem összeférő nyílt romaellenességre épül.

A rendőrség a bejelentővel az Ajkai Rendőrkapitányságon az egyeztető tárgyalást lefolytatta, és – a megyei rendőrfőkapitány összefoglaló jelentése szerint – a rendezvény szervezőivel ezt követően is folyamatosan egyeztetett. Ennek során a rendező figyelmét írásban felhívták arra is, hogy a szervezetek tagjai a rendőri biztosításban részt vevőkhöz nem csatlakozhatnak, tevékenységüket csak ettől elválasztott módon, a jogszabályok betartásával végezhetik, melyet a rendező tudomásul vett. A rendelkezéseimre bocsátott iratok között nem volt fellelhető olyan, amely alapján megállapítható lenne, a bejelentés alapján az Ajkai Rendőrkapitányság megvizsgálta-e, hogy a rendezvény megtartásának a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvényben (Gtyv.) meghatározott akadály fennáll-e.

A biztosítási tervet a bejelentést és a szervezővel történő egyeztetést követően a Veszprém Megyei Rendőr-főkapitányság Közrendvédelmi Osztálya készítette el. A VMRFK „a rendezvény egészségügyi biztosítása érdekében a saját orvosi [szolgáltatuk] mellett az Országos Mentőszolgálatról esetkocsit” igényelt.

Tekintettel arra, hogy a rendezvény több helyszínen, és azok közötti felvonulásként tartották meg, továbbá annak során jelentős számú, ellentétes érzelmű tömegre lehetett számítani, a VMRFK a Készenléti Rendőrségtől megerősítő erőt és technikai felszerelést, a Budapesti Rendőr-főkapitányságtól kordonkorlátokat igényelt.

2012. augusztus 2-án a rendőrség által felkért nemzetiségi önkormányzat részéről a lakosság tájékoztatására kijelölt személyekkel folytatott egyeztetést követően, a menet útvonalával érintett területen lévő lakóingatlanokat a rendőrség állományával közösen bejárták.

A rendezvényre tekintettel 2012. augusztus 5-én 00.00 órától 24.00 óráig terjedő időszakra a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 30. § alapján, Veszprém megye teljes területére fokozott ellenőrzést rendelt el a megyei rendőrfőkapitány.

A VMRFK ideiglenes csapatszolgálati törzse 2012. augusztus 5-én 13.00 órakor kezdte meg működését a Devecseri Rendőrőrsön. A megyei rendőrfőkapitány jelentése szerint „a biztosításba beosztott állomány, illetőleg a törzs állománya gyülekezés időszakában, illetőleg a rendezvény megkezdését követően is folyamatosan figyelemmel kísérte az esetleges ellentétes érzelmű csoportok kialakulását, és információ esetén a konfliktusok megelőzése érdekében intézkedett azok haladéktalanul történő felszámolására.”

A rendezvény, amelyre folyamatosan, autóbusszokkal, és egyénileg különféle közlekedési eszközökkel érkeztek a résztvevők, a devecseri római katolikus templom előtt 14.00 órakor a „Farkasok” nevű zenekar fellépésével kezdődött meg. A felszólalások – a szónokok késése miatt – a bejelentetthez képest később, csak 15.30-kor órakor kezdődtek. A felszólalók a „cigánybűnözésre” hivatkozva szélsőséges, kirekesztő romaellenes nézeteket hangoztattak.

Az első programhelyszínen a rendezvény 16.06 óráig tartott, majd a tömeg elkezdte a felvonulást a második helyszínre, ahová 16.26 órakor érkezett meg. A Homok utca és a Vásárhelyi utca kereszteződésében felállított kordonnál rendbontás alakult ki, a résztvevők egy része be akart jutni a Homok utcába, és a kordon bontásába kezdtek. A VMRFK vezetőjének jelentése szerint a biztosítás parancsnoka „a rendbiztos útján figyelmeztette a szervezőt, hogy a résztvevők átlépik a rendezvény törvényes kereteit, és felhívta, hogy a követendő magatartásra bírja rá őket.” Ezzel párhuzamosan a kordon mögötti területre erőt irányítottak át.

A kapott tájékoztatás szerint „mivel a rendező nem a tömeg elején, a rendbontó csoport közelében tartózkodott, nem tudott velük beszélni, így az egyik ott tartózkodó rendező kísérelte meg lecsitítani a tömeget, kevés sikerrel.” A rendőrség álláspontja szerint egyértelműen megállapítható volt, hogy „a szervező nem ura az eseményeknek, azok egy része az ő akaratától függetlenül történik”. A rendezők hiába próbálkoztak a tömeg visszaterelésével. Ekkor vált a rendőrség számára az is egyértelművé, hogy a résztvevők gyakorlatilag még a rendezvény útvonaláról sem kaptak semmiféle tájékoztatást. A megyei rendőrfőkapitány jelentése szerint „[a] kialakult hangzavarban a kommunikációs lehetőségek roppant korlátozottak voltak, a tömeg végül annak köszönhetően nyugodott meg, hogy [G. I.], F.G. országgyűlési képviselő titkára a mikrofonba mondván megkérte a résztvevőket, hogy gyűljenek köréjük. Rendőri intézkedésre, beavatkozásra, tömegkezelési feladat végrehajtására nem került sor.” Az országos rendőrfőkapitánytól kapott tájékoztatás ettől némiképp eltérően úgy szólt, hogy „A második programhelyre érkezéskor, minden előzmény nélkül történt először rendbontás (kiabálás, a kordonok rázása), melyre tekintettel a rendbiztos útján a szervezőt felhívták a rend helyreállítására, valamint az adott helyszínen lévő rendőri erőket megerősítették. *Mivel a rend rövid időn belül helyreállt, és a rendezvény az előzetes bejelentésben foglaltaknak megfelelően tovább folytatódott, beavatkozás nem vált szükségessé.*”

A tömeg megnyugvását követően, 16.39 órától kezdődtek meg ezen a helyszínen a

beszédék. Ezen a helyszínen is szélsőséges, a romákat kollektív bűnösnek megbélyegző felszólalások hangzottak el. Volt olyan felszólaló, aki „genetikailag kódolt hulladéknak” minősítette a romákat és az ellenük való önszerveződés fontosságát hangsúlyozta. A második programhelyszínen tartott rendezvény alatt a résztvevők közül szinte azonos időben 2 személy lett rosszul, ellátásukra a helyszínen készenlétben lévő mentő gépkocsi, illetőleg a rendőrorvos útján intézkedett a rendőrség. Erről a helyszínről a résztvevők 17.04 órakor indultak tovább a rendezvény kiindulási helyére. 17.10 órakor a Vásárhelyi utcán történő vonulás közben a menet résztvevői kövekkel és vizespalackokkal dobálták meg egy roma család házát, illetve annak udvarát. A kődobálás kezelésére – a kapott tájékoztatás szerint – „a biztosítás parancsnoka a rendelkezésre álló erőkkel haladéktalanul intézkedett.” Ennek ellenére a rendezvény szervezője, és a ház udvarán tartózkodó személy könnyű sérüléseket szenvedett. Az elkövetők beazonosítása a rendőrség szerint a helyszínen nem volt lehetséges. A megyei rendőr-főkapitányi jelentés szerint „az elsődleges információk alapján nem kizárható, hogy a sérüléseket a rendezvényen részt vevők által eldobott tárgyak okozták.” A rendőrség beavatkozására és „tömegkezelési feladat végrehajtására nem került sor”.

A megyei rendőrfőkapitány jelentése szerint „[a] rendbiztos által jelentettek alapján ennél az esetnél is bebizonyosodott, hogy a szervező – annak ellenére, hogy erre többször is felhívták – nem tud a menet élén haladni, az ott haladó betyárseregbe semmiféle befolyással nem rendelkezik. A rendezők ugyan próbálták haladásra bírni a tömeget, de az nem fogadott szót nekik, a betyársereg tagjai pedig kifejezetten utasításaikkal ellentétesen cselekedtek.”

Mindezt az országos rendőrfőkapitány válasza csak részben támasztotta alá. Aszerint ugyanis „[a] második és harmadik programhely közötti vonulás során az egyik ház előtti útszakaszon kődobálás kezdődött, és a menet megállt. A helyszínen lévő parancsnok jelzésére a biztosításban részt vevő állomány megerősítésével egyidejűleg a szervezőt a rendbiztos útján ismét felhívták a rend helyreállítására, aki ezt megkísérelte, de a rendezvény befejezését követően a rendőrség tudomására jutott információk alapján a cselekmény során maga is megsérült. *A rend ezen a helyszínen szintén rövid időn belül helyreállt, a menet tovább indult.*”

A menet 17.16 órakor indult tovább a rendbontás helyszínéről. A rendezvény szervezője ekkor azt közölte a rendbizzostal, hogy helyettesét keresse meg, mivel a rendezvény további vezetését neki kell átvennie az ő rosszullete miatt. Ez azonban telefonon nem sikerült, és a rendbizzos csak a Hősök terénél tudta helyettes szervező, O.I.-vel a kapcsolatot felvenni.

A menet a Hősök terén ismételtlen megállt. Többen itt is hangoskodni kezdtek, de további rendbontás már nem alakult ki, mivel „a területről az esetleges ellentétes érzelmű csoportok már korábban el lettek a biztonságos távolságba különítve”. Miután a rendbizzos fel tudta venni a kapcsolatot a helyettessel, és közölte vele, hogy szólítsa fel a résztvevőket a tovább vonulásra, és ne a rendőri erőkkel szemben, a Miskei utca irányába gyülekezzenek, O.I. közölte vele, hogy rendben, majd intett a tömegnek, egyúttal annyit mondott még, hogy „kicsit kiordibálják magukat, aztán majd jönnek”. A rendbizzos ebből arra következtetett, hogy a helyettes szervező „megértette az elhangzottakat, azokkal nyíltan nem fog ellenszegülni, de következetes megvalósításukra sem fog hangsúlyt fektetni. Egyértelmű volt, hogy ő a rendezvényen résztvevőknek igyekszik megfelelni, a kordonnál gyülekező betyársereggel pedig nem akar konfrontálódni.”

Végül 4-5 perc kiabálás után a részt vevők folytatták a vonulást, és elindultak a Petőfi térre, ott azonban ismét megálltak, nem akartak a térre bemenni. (Ez a rendőrség szerint azt támasztotta alá, hogy a résztvevők nagy része nem ismerte a rendezvény útvonalát, programját.) Amikor a rendbizzos felszólította a szervező helyettesét, hogy tartsák magukat a programhoz, és menjenek be a térre, ő csak annyit válaszolt, hogy „majd jönnek”. Ismét [G. I.], volt az, aki ezt mikrofonba bementa, a tömeg erre indult meg a befejezés helyszínére.

Nem sokkal ezután, 17.35 órakor a rendezvény szervezőjének helyettese bejelentette, hogy a rendezvény befejeződött.

A rendezvény befejezését követően a két sértett feljelentést tett. Miután F.G. országgyűlési képviselő a Devecseri Rendőrőrsön megjelent a jelen lévő mentő gépkocsi személyzete megvizsgálta, sérülésének ellátására az Ajkai Kórházba szállították. A kapott tájékoztatás alapján az ügyben az Ajkai Rendőrkapitányság ismeretlen tettes ellen, a Btk. 271. § (1) bekezdésébe ütköző garázdaság vétségének megalapozott gyanúja miatt büntetőeljárást rendelt el. A biztosítás során rögzített felvételek elemzése során megállapítottakra figyelemmel az ügyet a későbbiekben a Veszprém Megyei Rendőr- főkapitányság hatáskörébe vonta, ami alapján jelenleg közösség tagja elleni erőszak büntetnének [Btk. 174/B. § (1) bek.] gyanúja miatt ismeretlen tettes ellen folytat eljárást.

A kapott tájékoztatás szerint a biztosításba beosztott rendőri állomány közül senki nem sérült meg, a VMRFK Ellenőrzési Szolgálat megállapításai alapján a feladatukat ismerték, és a biztosítási tervben foglaltak szerint hajtották végre. A VMRFK ideiglenes csapatszolgálati törzse működését a biztosítás parancsnokának döntése értelmében 2012. augusztus 15-én 19.00 órakor fejezte be. A kapott tájékoztatások szerint a demonstrációval összefüggésben a rendőrség részéről kényszerintézkedés alkalmazására nem került sor.

Az országos rendőrfőkapitány a rendezvény békés jellegének elvesztésével kapcsolatos kérdésekre válaszolva a következő tájékoztatást adta:

„A Gytv. értelmében, ha a gyülekezési jog gyakorlása a Gytv. 2. §-ának (3) bekezdésében foglaltakba ütközik, vagyis bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást valósít meg, valamint mások jogainak és szabadságának sérelmével jár, vagy a rendezvényen a résztvevők fegyveresen, illetőleg felfegyverkezve jelennek meg, továbbá ha bejelentéshez kötött rendezvényt tiltó határozat ellenére tartanak, a rendőrség a rendezvényt feloszlátja.

»A bíróságok eseti döntései értelmében ahhoz, hogy a gyülekezés békés jellegének elvesztése megállapítható legyen, a rendezvénynek összességében kell békétlennek, erőszakosnak lennie. Egy személy, vagy a résztvevők egy kisebb csoportjának cselekményei mindaddig nem eredményezik a békés jelleg elvesztését, amíg a résztvevők többsége a rendbontásban nem vesz részt, vagy valamilyen módon szolidaritást nem vállal velük. A résztvevők többségének passzív szemlélődése viszont nem tekinthető a szolidaritás vállalásának. A békés célú gyülekezéshez való jogát gyakorló személy a tüntetésen részt vevő más személyek által elkövetett erőszak vagy más büntetendő cselekmények eredményeképpen sem szűnik meg élvezni a békés célú gyülekezéshez való jogot, amennyiben szándéka és magatartása békés marad.

A demonstráció alatt – a fentiek alapján – nem a teljes tömeg és a teljes rendezvény vesztette el békés jellegét, hanem csak a megjelentek egy csekély része kezdett törvénysértő magatartásba, így a rendezvény feloszlításának nem, csak az egyes személyekkel szembeni rendőri intézkedésnek lett volna helye. Megállapítható az is, hogy a dobáló személyek kilétét a helyszínen nem lehetett megállapítani. A felvételek elemzése alapján kerülhet sor a jogsértő személyek beazonosítására és velük szemben az eljárás lefolytatására.«”

Az országos rendőrfőkapitány arról is kifejtette álláspontját, hogy a vizsgálattal érintett rendezvény mások jogainak és szabadságának sérelmével járt-e. Ennek során hivatkozott arra, hogy AJB 4721/2009. számú ügyben készült jelentésben már foglalkoztam a Gytv. mások jogainak és szabadságának sérelmével kapcsolatos fordulatának értelmezésével, ami a hivatkozott ügyben készített jelentés szerint nem mást jelent, mint a biztosítékot arra, hogy a nyilvánvaló többségnek ne kelljen *aránytalan jogsérelmet* elviselnie.

„E jelentésben foglalt megállapítás szerint bár a Gytv. fordulata elvileg alkalmas lehetne arra, hogy a nagyon szűken értelmezett közrend, közbiztonság, és közbékesség sérelmét jelentő, azonban bűncselekménynek nem minősülő joggyakorlás korlátjává váljon,

mindennek azonban konjunktív feltételei, hogy úgy a »mások« személyi köre, mint azok »joga és szabadsága« éppúgy pontosan meghatározott legyen, mint az azokat érő konkrét és aránytalan sérelem.” Az országos rendőrfőkapitány „[t]eljes mértékben egyetért[ett] azzal, hogy azokban az esetekben, amikor nincsenek olyan pontosan meghatározott személyek, akiknek valamely – ugyancsak konkrét – alapjog-gyakorlását aránytalan sérelem érte, a Gytv. e fordulata sem alkalmazható. Meglátás[a] szerint a vizsgált rendezvény kapcsán a jelzett feltételek fennállása nem volt megállapítható, vagyis a rendezvény e fordulat alapján történő feloszlására jogszerűen nem kerülhetett volna sor.”

Az érintett alapvető jogok

- *a jogállamiság és jobbiztonság követelménye* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés „Magyarország független, demokratikus jogállam.”];
- *az emberi méltósághoz való jog* [Alaptörvény II. cikk „Az emberi méltóság sérthetetlen.”];
- *a szabadsághoz és személyi biztonsághoz való jog* (Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdés „(1) Mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz.”)
- *a békés gyülekezéshez való jog* (Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdés „Mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez.”)
- *a hátrányos megkülönböztetés tilalma* [Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés: „Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”]

A vizsgálat megállapításai

I.

Az alapvető jogok országgyűlési biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének f) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint rendvédelmi szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az országgyűlési biztosok mindig is kiemelt figyelmet fordítottak azok alapvető jogainak a védelmére, akik erre önállóan korlátozottan, vagy egyáltalán nem képesek. Az Abtv. immár formálisan, nevesítve is fontos feladatként fogalmazza meg az alapvető jogok biztosa számára a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz tartozó személyek jogainak fokozott védelmét.

Az Abtv. 1. § (2) bekezdés c) pontja alapján az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít az Alaptörvény XXIX. cikkében meghatározott jogok (a továbbiakban: a Magyarországon élő nemzetiségek jogai) védelmére.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése

érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (5) bekezdése értelmében a vizsgálatot érintett rendőrség rendvédelmi szerv, így tevékenységének vizsgálata az Ajbt. 18. §-a alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik. Utalva az OBH 2452/2008., OBH 3262/2008., OBH 3595/2008., OBH 3628/2008., OBH 5266/2008., OBH 1617/2009., AJB 6021/2009., AJB 6630/2009., AJB 871/2011., AJB 1986/2011., valamint az AJB-2747/2011. és az AJB-2888/2011. sz. ügyekben kiadott jelentéseimre, ismételten fel szeretném hívni a figyelmet, hogy az Rtv. preambuluma célként fogalmazza meg „az Alaptörvénynek és Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek, valamint a jogállamiság követelményeinek megfelelően működő rendőrség kialakítását”. Az Rtv. 2. § (1) bekezdése második mondata szerint „A rendőrség tiszteletben tartja és védelmezi az emberi méltóságot, óvja az ember jogait.”

II.

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosja következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság maga a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja az ún. jogállam klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során.

Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is, így a jogszabályi tilalom tényleges érvényesülését, az alanyi jogok érvényesíthetőségét is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom, a közigazgatás

törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

2. Az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a *békés gyülekezéshez*. Az Alkotmánybíróság a 2001-es alaphatározatában azt állapította meg, hogy a gyülekezési jog – csakúgy, mint a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadsága – szorosan kapcsolódik a véleménynyilvánítás szabadságához. Gyűlések megszervezésének, megtartásának, az azokon való részvételnek a joga nélkül a nézetek, információk megszerzésének és másokkal való megosztásának, a vélemények közösen történő kialakításának a lehetősége ugyanis aligha volna megvalósítható. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint – hivatkozva itt többek mellett az Emberi Jogok Európai Bíróságának e tárgyban hozott döntéseire és állandó gyakorlatára – a gyülekezéshez való alkotmányos alapjog érvényesülése nemcsak az állam illetéktelen beavatkozásával, hanem mások, például adott tüntetést ellenőrzéssel szemlélők, ellentüntetők, és más rendzavarók ellenében is védelemre szorul: az *államot pozitív kötelezettségek is terhelik* a békés gyülekezéshez való jog érvényesülésének biztosítása érdekében.¹

3. Az Alaptörvény II. cikke arról rendelkezik, hogy az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.

Az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogot az ún. „általános személyiségi jog” egyik megfogalmazásának tekinti. Az általános személyiségi jog „anyajog”, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható. „Az emberi méltósághoz való jog nem pusztán erkölcsi értékdeklaráció. Az, hogy az emberi méltóság a jog előtt és felett létező érték, amely a maga teljességében a jog számára hozzáférhetetlen, nem zárja ki azt, hogy ezt az értéket jogok forrásának tekintsük – mint a természetjogot követve számos nemzetközi egyezmény és alkotmány teszi –, vagy hogy a jog a méltóság tiszteletben tartását és védelmét előírja, avagy hogy egyes aspektusait valóságos joggá formálja” - írta Sólyom László a 23/1990. (X. 31.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában.

Az emberi méltósághoz való jogból számos komparatív és nem komparatív követelmény ered. „Az emberi méltósághoz való jognak két funkciója van. Egyrészt azt fejezi ki, hogy van egy abszolút határ, amelyen sem az állam, sem más emberek kényszerítő hatalma nem terjedhet túl, vagyis az autonómiának, az egyéni önrendelkezésnek egy mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelynél fogva – a klasszikus megfogalmazás szerint – az ember alany maradhat és nem válik eszközzé vagy tárggyá. [...] A méltósághoz való jog másik funkciója az egyenlőség biztosítása. A „minden ember egyenlő méltósága” történelmi vívmánya az egyenlő jogképességet jelentette; azaz a formálisan egyenlő esélyt. [...] erre a jogra épülhetnek további jogok (pl. az egyenlő méltóság jogképességként instrumentálva további jogok szerzésének alapja); de elvenni belőle nem lehet. [...] Az emberi méltóságban mindenki osztozik, aki ember, függetlenül attól, hogy mennyit valósított meg az emberi lehetőségéből és miért annyit.”

Az egyenlő méltóság alapjoga indokolja és tölti meg tartalommal az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt megkülönböztetés-mentes bánásmódhoz való jogot, amelynek értelmében Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény,

¹ Vö. 55/2001. (XI. 29.) AB határozat.

nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alkotmánybíróság ma is helytálló megállapítása értelmében „A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba.[...]”⁷ Nem minden különbségtétel tilos tehát, hanem csupán az emberi méltósághoz való jogot sértő megkülönböztetések.

III.

A.) *A rendezvény biztosításáról*

A tömegkezelés alapvetően *rendőrszakmai kérdés*, s mint ilyen kizárólag annyiban lehet ombudsmani vizsgálat tárgya, hogy az alapvető jogok gyakorlására milyen hatással volt. Így önmagában és összességében az intézkedések szakszerűsége egy ombudsmani vizsgálat során nem kerülhet vizsgálatra. Eljárásom során azonban minden esetben vizsgálom, hogy az adott rendőri intézkedés – legyen mégoly szakszerű, vagy akár jogszerű – az alapjoggyakorlást mennyiben segítette elő.

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

Komoly kétségeket ébreszt a rendezvény biztosításával kapcsolatban az a körülmény, hogy a rendőrség annak ellenére nem vizsgálta a bejelentett rendezvény közlekedésre gyakorolt hatását, hogy éppen egy néhány nappal korábbi, eszkalálódott parkolási vita – két autó nem fért el egymás mellett az úton – volt a demonstráció indoka. *Ezzel pedig – mivel az erre vonatkozó véleményt a rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 14.) BM rendelet értelmében a döntés meghozatalát megelőzően be kellett volna szerezni – a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.*

(Itt szeretném megjegyezni, hogy a megyei főkapitány és a törzs jelentéséből kitűnt, hogy a tömegkezelés pontos fogalma sem volt ismert. A rendőrség tévesen a tömegosztatás fogalmának szinonimájaként említette, holott a tömegosztatásnál lényegesen bővebb kifejezést kell alatta érteni. Ennek megfelelően tömegkezelésre – tömeg kísérése, területzárások, kordonozás stb. – nyilvánvalóan sor került, tömegosztatásra viszont nem.)

B.) *A gyülekezési jog korlátairól*

Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény 11. cikke értelmében 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. E jogok gyakorlását csak a törvényben meghatározott, olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság vagy közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megakadályozása, a közegészség, az erkölcsök, illetőleg mások jogai és

szabadságai védelme érdekében szükségesek. Ez a Cikk nem tiltja, hogy e jogoknak a fegyveres erők, a rendőrség vagy az államigazgatás tagjai által történő gyakorlását a törvény korlátozza.

A Gytv. a gyülekezési jogra vonatkozó két általános korlátot állapít meg az 2. § (3) bekezdésében, amikor úgy fogalmaz, hogy a gyülekezési jog gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével.

Nincs publikált bírósági gyakorlata annak, hogy a Gytv. „a gyülekezés nem valósíthat meg bűncselekményt, vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást” fordulatát miként kell értelmezni, így érdemes a miniszteri indokolás, valamint az országgyűlési vitában elhangzottak alapján megkísérelni annak a szempontrendszernek a felállítását, amely alapján valós, és következetesen alkalmazható tartalommal tölthető meg ez a rendelkezés.

A miniszteri indokolás szerint – amely idézi a gyülekezési jog korlátozásának a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 21. cikkében felsorolt lehetséges indokait – az állam biztonsága, a közbiztonság és a közrend, illetőleg a közegészség, és a közerkölcs vagy mások jogai és szabadsága védelme a nemzetközi joggyakorlat által általánosan elismert és elfogadott olyan érdekek, amelyeknek döntő többségét hazánkban a büntetőjog a Büntető Törvénykönyvben részesíti védelemben. „Ennek megfelelően a Javaslat úgy rendelkezik, hogy a gyülekezési jog gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást. Bár a mások jogainak és szabadságának megsértése is megvalósíthat bűncselekményt, azonban e sérelem bűncselekmény elkövetése nélkül is bekövetkezhet, ezért indokolt e védett érdekeket külön is nevesíteni.”

A parlamenti vitában – szemben a „mások jogainak és szabadságának sérelme” fordulattal – a miniszteri indokolásban írtak többszöri megismétlésén túl nem hangzott el e rendelkezést érintő hozzászólás.

Mindezek alapján nem ítéltető meg egyértelműen, hogy ha egy, vagy néhány résztvevő követ el a rendezvényen bűncselekményt, megvalósítja-e a Gytv. jelen fordulatában külön is tilalmazott magatartást (másképpen: sérti-e a gyülekezési jog e törvényi korlátját), vagy e fordulat többlet-kritériumokat is tartalmaz. Úgy gondolom, hogy a grammatikai és a rendszertani értelmezés együttes, illetve egymásra is tekintettel történő elvégzése után az előbbi kérdés megnyugtatóan megválaszolható. A Gytv. 2. § (3) bekezdésének tárgyalt fordulata „a gyülekezési jog gyakorlása”-ról, nem pedig a gyülekezésben résztvevőkről, és különösen nem a gyülekezés bármely résztvevőjéről rendelkezik. Ez pedig arra enged következtetni, hogy a Gytv. alapvetően nem bármely egyéni, adott esetben bűncselekményt megvalósító magatartást kívánta értékelni, hanem ezek közül csak egyeseket: kizárólag azokat, amelyeket maga a gyülekezés gyakorlása valósít meg. Így pl. nem hozhatóak összefüggésbe e rendelkezéssel a rendezvény helyszínén elkövetett lopások.

Ugyanígy helytelen értelmezés lenne az is, amely kizárólag a résztvevők rendezvényen tanúsított magatartását értékelné e korlátozás megsértéseként. A gyülekezési jog gyakorlásának értelmezéséhez elengedhetetlen annak az egyes részjogosultságok (szervezés, vezetés, részvétel joga) szerinti differenciálása. A Gytv.-hez fűzött miniszteri indokolás alapján arra lehet következtetni, hogy az előterjesztő tipikusan a részvétel jogának gyakorlásával összefüggésben tekintette ezt a korlátot érvényesülőnek. A rendelkezésnek ez az értelmezése akár úgy is megfogalmazható lenne, hogy a gyülekezés (a rendezvény maga) nem valósít meg bűncselekményt. E megközelítés valóban kézenfekvő lenne, azonban – amellet, hogy a Gytv. szövegéhez sem igazán hű – nincs figyelemmel a gyülekezési jog részvétel melletti részjogosultságaira. Úgy vélem, nem lehet vitás, hogy a korlátozás a másik két részjogosultságra is megfelelően vonatkozik.

A Btk. 18. § (1) bekezdése szerint, ha a törvény külön elrendeli, előkészület miatt büntetendő, aki a bűncselekmény elkövetése céljából – egyebek mellett – az elkövetésre

felhív.² A büntetőjog-tudomány az előkészület alatt a szándékos bűncselekmények egy részének azt a szakaszát érti, ami már az elkövetésre való belső akarat-elhatározáson túlmutat, de még nem kezdődik meg a különös részi törvényi tényállási elem megvalósítása. Egyes – a társadalomra különösen nagy veszélyt jelentő – bűncselekmények esetén a törvény már az előkészületi magatartást is büntetni rendeli. Az előkészület fogalmilag célzatos magatartás. A gondatlan, az ún. szándékon túli eredményességű, és az ún. szoros értelemben vett vegyes bűnösségű cselekményeknek nincs előkészületi szakaszuk, így az azok elkövetésére való felhívás is kizárt. A gyülekezési jog tárgyalt korlátja szempontjából nincs jelentősége annak, hogy a Btk. a konkrét esetben az előkészületet büntetni rendelte-e. Ugyanígy nem a gyülekezési jog körében értékelhető kérdés, hogy a felhívás eredményes volt-e, vagyis bűncselekmény elkövetésére szándékosan rábírtak-e valakit.

A Gytv. jelen fordulatának helyes értelmezése tágabb a felhívás büntetőjogi értelmezésénél, ugyanis a Btk. Különös részének valamennyi tényállásával összefüggésben, általános jelleggel került megfogalmazásra, továbbá nem kerülnek értékelésre az előkészület esetére meghatározott büntethetőséget kizáró okok (pl. önkéntes elállás) sem.

A Gytv. – szemben a bűncselekmény megvalósításával – nem rendelkezik arról, hogy van-e bármilyen relevanciája annak, ha a gyülekezési jog gyakorlása, maga a gyülekezés, vagy éppen a gyülekezési jog egyes részjogosultságainak gyakorlója ennek során és ezzel összefüggésben szabálysértést valósít meg. Így önmagában az, hogy a rendezvény megtartása, vagy a szervezők, vezetők és résztvevők magatartása a Szabstv.-ben megállapított szabálysértési tényállásokba ütközik, a gyülekezés során nem értékelhető. Ennek megfelelően magát a gyülekezés jogszerűségét nem érinti sem az, hogy pl. a résztvevők döntő többségének, vagy éppen összességének magatartása szabálysértést valósít meg. Mindez nem jelenti azt, hogy a gyülekezés az elkövetett szabálysértésekkel szemben egyfajta „védelem”, vagy „mentesség” biztosítana: a szabálysértési hatóság az ilyen esetekben is megfelelően lefolytatja az egyes elkövetőkkel szembeni eljárásokat. E tekintetben kizárólag az elkövetők azonosítása jelenthet nehézséget. Indokolt megjegyezni azonban, hogy az egyes elkövetők kilétének megállapítása, vagy éppen a velük szemben a szabálysértési eljárás során megteendő intézkedések nem járhatnak olyan hatással, amelyek következményeiket tekintve ténylegesen a rendezvény feloszlásához vezetnének, vagyis az elkövetők igazoltatására, vagy éppen a személyi szabadság Rtv. és Szabstv. alapján történő korlátozására kizárólag oly módon kerülhet sor, hogy ez a gyülekezési jog gyakorlását a lehető legkisebb mértékben sértse.

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának az Alkotmánybíróság által is hivatkozott gyakorlatából is az következik, hogy összességében kell vizsgálni, hogy a gyülekezés során elkövetett esetleges bűncselekményekre reagáló, akár a rendezvény feloszlásában megtestesülő rendőri intézkedések arányosak-e.³

A rendezvény végét (feloszlását, vagy feloszlását) követően azonban nincs akadálya annak, hogy – amennyiben az általános feltételek adottak – akár valamennyi résztvevővel szemben eljárjon a szabálysértési hatóság.

A Gytv. indokolása szerint bár a mások jogainak és szabadságának megsértése is megvalósíthat bűncselekményt, azonban e sérelem bűncselekmény elkövetése nélkül is bekövetkezhet, ezért volt indokolt e védett érdekeket – a PPJNE szóhasználatával megegyezően – külön is nevesíteni. Eddig az EJEB nem értelmezte kifejezetten a gyülekezési

² 18. § (1) Ha a törvény külön elrendeli, előkészület miatt büntetendő, aki a bűncselekmény elkövetése céljából az ehhez szükséges vagy ezt könnyítő feltételeket biztosítja, az elkövetésre felhív, ajánlkozik, vállalkozik, vagy a közös elkövetésben megállapodik.

³ Ld. *Ezelin v. France* (Application no. 11800/85) ügy

jogra figyelemmel ezt a fordulatot.⁴ Kukorelli István alkotmánybíró az 55/2001. (XI. 29.) AB határozathoz fűzött különvéleményében azonban rámutatott, hogy előfordulhatnak olyan esetek, amikor a gyülekezési jog gyakorlása mások alapvető jogainak sérelmét idézi elő. Példaként vetette fel, hogy a nyilvános rendezvény sértheti az emberi méltóságból következő *általános személyiség jogot* és a *magánszféra védelméhez való jogot*, ha „a résztvevők oly módon nyilvánítanak véleményt más magánszemélyekkel szemben, hogy azok nem tudják elkerülni a rendezvényen elhangzó, őket hátrányosan érintő kijelentések végighallgatását (»fogyul ejtett közönség«).”

Illeszkedik ehhez a megközelítéshez az 95/2008. (VII. 3.) AB határozatban megjelenő érvrendszer is, amely szerint „[e]zek azok az esetek, amikor a véleménynyilvánítás nemcsak egyes személyek érzékenységét, méltóságérzetét, hanem alkotmányos jogát is sérti. Például, ha az elkövető oly módon nyilvánítja ki szélsőséges politikai meggyőződését, hogy a sértett csoporthoz tartozó személy kénytelen azt megfélemlítve végighallgatni, és nincs módja kitérni a közlés elől [»fogyul ejtett közönség» 14/2000. (V. 12.) AB határozat, ABH 2000, 83, 108.; 75/2008. (V. 29.) AB határozat, MK 2008/80., 4889, 4901.]. Ebben az esetben konkrét személy arra vonatkozó joga érdemes a védelemre, hogy a neki nem tetsző, adott esetben az őt sértő véleményt meghallgassa, vagy más módon vegyen róla tudomást.”

Mindezek ellenére mégis gyakran hallani azonban a Gytv. e rendelkezésével kapcsolatban olyan formális érveket, miszerint a mások jogaira és szabadságára való hivatkozás már csak azért is értelmetlen, mert a gyülekezési jog eleve csak mások jogainak sérelmével valósítható meg. Az ilyen megközelítés azonban gyakorlatilag a gyülekezési jog teljes korlátozásához, az alapjog gyakorlásának ellehetetlenítéséhez vezetne. A Gytv. jelen fordulata ugyanis – az egyes nemzetközi szerződések azonos fordulataihoz kapcsolódó gyakorlat szerint – nem egy abszolút korlátozás, hanem az alapjogi – jelen esetben a gyülekezési jog és más alapjog közötti – konfliktusok feloldásának zsinórmértékét, illetve annak egyik lényeges elemét, az arányosság követelményét állítja fel. Másként megfogalmazva: a Gytv. e fordulata nem mást jelent, mint a biztosítékot arra, hogy a nyilvánvaló többségnek ne kelljen aránytalan jogsérelmet elviselni.

Máshonnan megközelítve a kérdést, úgy vélem, hogy bár a Gytv. jelen fordulata elvileg alkalmas lehet arra, hogy a – nagyon szűken értelmezett – közrend, közbiztonság, és közbékesség sérelmét jelentő, azonban bűncselekménynek nem minősülő joggyakorlás korlátjává váljon. Mindennek azonban a következő, konjunktív feltételei, hogy úgy a „mások” személyi köre, mint azok „joga és szabadsága” éppúgy pontosan meghatározott legyen, mint az azokat érő konkrét és aránytalan sérelem. Az olyan esetekben tehát, amikor nincsenek olyan pontosan meghatározott személyek, akiknek valamely – ugyancsak konkrét – alapjoggyakorlását aránytalan sérelem érte, a Gytv. e fordulata sem alkalmazható.

E fordulat értelmezése mindaddig meglehetősen ambivalens eredményre vezetett. Ismert olyan eset, amikor a rendőrség arra hivatkozva tiltotta meg egy egyórás rendezvény megtartását, hogy az akadályozná mások pihenéshez való jogát, így mások jogainak sérelmével járna.

A vizsgálattal érintett esetben a rendőrség nem vizsgálta, hogy a rendezvény mások jogainak és szabadságának sérelmével jár. Ha ugyanis körülményt vizsgáltak volna, okszerűen nem juthattak volna más következtetésre, hogy a menettel érintett utcákban lakó személyek „fogyul ejtett közönségként” nem tudták elkerülni a rendezvényen elhangzó, őket hátrányosan érintő kijelentések végighallgatását.

⁴ Az EJEB a véleménynyilvánítási szabadsággal összefüggésben vizsgálta a kérdést a *Wingrove v. the United Kingdom* (Application no. 17419/90) és az *Otto-Preminger-Institut v. Austria* (Application no. 13470/87) ügyekben. Bővebben ismerteti: HAMILTON, MICHAEL – JARMAN, NEIL – BRYAN, DOMINIC: *Parades, Protests and Policing : A Human Rights Framework*. (Belfast: Northern Ireland Human Rights Commission, 2001) 33-35.

Ennek értékelésénél nem lehet figyelmen kívül hagyni a rendezvény valós célját, amely – mind a rendezvény hirdetéseiből, mind a felszólalásokból következően – a roma közösség „megrendszabályozása”, a velük szembeni „erődemonstráció volt”. A „foglyul ejtett közönség” ez esetben tehát elsődlegesen a rendezvény által megfélemlíteni célzott, és egyenlő méltóságában sértett és a kollektív bűnösség elve alapján megbélyegzett roma nemzetiség tagjaiból állt.

A devecseri rendezvény tehát illeszkedik a jogelőd nemzeti és etnikai kisebbségi jogok biztosa által a 2011. évi Gyöngyöspatai események kapcsán jelzett folyamatba, amikor az egyes településeken meglévő, illetve mesterségesen felszított személyes konfliktusokat a kollektív bűnösség jegyében az etnikai indulatok szítására használják fel.

Mindezek alapján megállapítottam, hogy a rendőrség azzal, hogy eljárása során nem észlelte a gyülekezési jog törvényi korlátját, a békés gyülekezéshez való joggal, valamint a menet útvonalán lakók – köztük is elsődlegesen a roma lakosok – egyenlő emberi méltóságával és magánszférájához való jogával összefüggő visszásságot okozott.

A rendezvény lefolyásával összefüggésben indokoltnak tartom rámutatni a következőkre:

A békesség követelménye a rendezvény teljes lefolyására vonatkozik, és annak mások, illetve anyagi javak elleni erőszaktól, és „zendülő” magatartásoktól mentességét jelenti. Bizonyosan nem tekinthető tehát békésnek az a rendezvény, amely számottevő – személyek, vagy anyagi javak elleni – erőszakhoz vezet, vagy éppen maga a rendezvény vesz erőszakos irányt. A német gyakorlat szerint a tényleges erőszak kifejtésén kívül a békés jelleg elvesztéséhez elegendő, ha az erőszak, vagy rendbontás elkerülhetetlenül várható. Ez viszont kizárólag esetről-esetre az összes körülmény alapján ítéltető meg.

A Legfelsőbb Bíróság elvi bírósági határozata szerint egy adott helyen és időben összegyűlt tömegben szórványosan előforduló erőszak, amikor még lehetőség van az erőszakos résztvevők elkülönítésére, kiemelésére a tömegből, nem ad okot a rendezvény feloszlására.⁵

Ahhoz, hogy gyülekezés békés jellegének elvesztése megállapítható legyen, a rendezvény összbenyomásának kell békétlennek, erőszakosnak lennie. Egy személy, vagy csak a résztvevők kisebb részének erőszakos cselekményei mindaddig nem eredményezik a békés jelleg elvesztését, amíg a résztvevők többsége a rendbontásban nem vesz részt, vagy valamilyen szolidaritást nem vállal velük. Ilyennek tekinthetjük, ha a rendbontásban részt nem vevők elzárják a rendőrség útját az erőszakos magatartást tanúsítók csoportja felé (nem engedi át a rendőri egységeket), és ezzel megakadályozza a megfelelő fellépést, vagy kifejezetten támogatja, tüzeli a rendbontókat. A résztvevők többségének passzív szemlélődése viszont nem tekinthető szolidaritás vállalásának. Ezzel kapcsolatban utalni kell arra is, hogy a békés célú gyülekezéshez való jogát gyakorló személy a tüntetésen részt vevő más személyek által elkövetett erőszak vagy más büntetendő cselekmények eredményeképpen sem szűnik meg élvezni a békés célú gyülekezéshez való jogot, amennyiben szándéka vagy magatartása békés marad.

11 DVD lemez és az interneten található videofelvételek megtekintése után úgy vélem, hogy bár történtek erőszakos cselekmények (kődobálás) a felvonulás alatt, a rendezvény összbenyomása nem vált erőszakossá, vagyis az nem veszítette el békés jellegét. Mindez nem jelenti azt, hogy a köveket és más tárgyakat dobáló személyek magatartása, vagy zaklató jellegű, illetve hatású skandalása jogszerű lett volna.

Annak megítélése, hogy megvalósult-e, és ha igen milyen tényállásba ütköző bűncselekmény a rendezvény során, a nyomozó hatóság, illetve végső soron a bíróság

⁵ EBH2010. 2276

feladata.

Meg kell azonban jegyezni, hogy véleményem szerint a rendezvényen elhangzott egyes felszólalások alkalmasak lehetnek arra, hogy felszítsák a roma lakossággal szembeni ellenérzéseket, és így gyűlöletet is kiválhattak a résztvevőkből. Felmerülhet ezért, hogy a rendezvény egyes szónokai a Büntető Törvénykönyv 269. §-ába ütköző közösség elleni izgatást is megvalósították. Ezt erősítheti, hogy a romák által lakott ház előtti kődobálásra a gyújtó hangú beszédek követően került sor. Ez maga után vonhatja azt is, hogy a kődobálás nem önmagában garázdaságnak minősíthető, hanem a Büntető Törvénykönyv speciális, a gyűlöletcselekményeket szankcionáló közösség tagja elleni erőszak tényállásába (174/B. §) ütközhet.

Sajnálatos módon azonban – a rendelkezésemre bocsátott iratok szerint – a rendőrség a helyszínen ezt meg sem kísérelte azt értékelni. Ezt támasztja alá, hogy egy esetleges későbbi eljárás lefolytatása érdekében nem igyekezett azonosítani a rendbontó személyeket. *Mindezzel pedig – mivel nyilvánvalóan nem tett eleget az Rtv. 1. § (2) bekezdésének 1. pontjában meghatározott általános bűnügyi nyomozó hatósági jogkör gyakorlására, a bűncselekmények megelőzésével, megakadályozásával és felderítésével kapcsolatos feladatának – egyfelől a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott, másfelől pedig az esetlegesen bűncselekmény védett jogi tárgyától függően emberi méltósághoz, a hátrányos megkülönböztetés tilalmához vagy a testi épséghez való joggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét idézte elő.*

C.) *A rendbiztos tevékenységéről*

A rendbiztos tevékenységéről meglehetősen kevés információval rendelkezem. Az országos rendőrfőkapitány arról tájékoztatott, hogy a rendezvény biztosítása során a VMRK egy rendbizont alkalmazott, aki a feladatot ellátó személyekkel szemben támasztott követelményeknek megfelelt. A rendelkezésre álló iratokból az is kitűnt, hogy a rendbiztos tevékenysége, illetve feladatköre tekintetében általános bizonytalanság volt. Így például 16.28-kor kezdtek hozzá egyes tüntetők a kordon megbontásának, mégis a rendbiztos csak 16.30-kor kapott utasítást arra, hogy „menjen a helyszínre és nyugtassa meg a tömeget.” Majd újabb öt perc elteltével ismételt utasítást kapott a rendbiztos, „hogy s szervezővel menjen a rendbontó tömeghez”.

A rendbiztos ilyen alkalmazása merőben sajátos a budapesti – mindenképp pozitív példaként hivatkozható – rendbiztosi tevékenységhez képest. A devecseri rendezvénnyel kapcsolatban nem merült fel arra vonatkozó adat, hogy a rendbiztos törekedett volna arra, hogy

- a rendőrség és a tiltakozók közötti kompromisszumok és megállapodások létrejöttének elősegítése. (A rendőrség érdeke, hogy a legjobb taktikai feltételeket érje el, és a tiltakozók érdeke, hogy a céljaik eléréséhez a lehető legjobb feltételeket éri el.);
- megmagyarázza a rendőrség szempontjait a tüntetőknek, és a tüntetők szempontjait a rendőrségnek azért, hogy közöttük létrejöhessen a kölcsönös megértés, és ne sztereotípiák határozzák meg a másikkal való viszonyt;
- a tüntetők és a parancsnokok közötti kapcsolatként működjön, biztosítva közöttük az információcserét.

Elengedhetetlennek tartom, hogy azok a rendőrök, akik tömegrendezvényeket biztosítanak, megismerjék az egyes – különböző társadalmi identitású – csoportokat, és megértsék azok értékeit, céljait, belső normáit, más csoportokhoz való viszonyukat, lehetséges interakcióikat, szimbólumaikat és számukra szimbolikus jelentőségű helyeket,

időpontokat, eseményeket, esetleg tárgyakat. Elengedhetetlen társadalmi identitások megértése az adott tömegben belül, meg kell tudni, hogy melyek a csoport céljai, miként kívánja ezeket elérni, milyen rendőri intézkedések azok, amelyek ellenszenvet, esetleg erőszakot váltanak ki belőle. Ezért például egyes külföldi rendőri szervek a felderítés során legalább akkora hangsúlyt fektetnek a csoport-identitások feltérképezésére, mint a hangadók előzetes azonosítására.

Nem világos, hogy a rendőrség tömegkezeléssel foglalkozó tagjai, illetve az ilyen egységek vezetői mennyire ismerik az egyes csoportokat, különösen pedig azok rendőrséghez és más csoportokhoz való viszonyát.

A tömeggel szemben általában, de különösen olyan esetekben, amikor valamilyen konfrontáció figyelhető meg, a rendőrségi fellépés abból az előkérdésből indul ki, hogy miként állítható meg a tömeg abban, hogy azt tegye, amit tenni akar. Meglehet – és a tapasztalatok ezt mutatják –, hogy hatékonyabb, ha a tömeget a cél elérésében nem megakadályozni, hanem facilitálni (a megoldásra rávezetni) törekszik a rendőrség. A facilitációnak pedig a rendezvény minden szakaszában át kell hatnia a rendőrség munkáját. Így egy tüntetés előkészítése során azonosítani kell tudnia a tömeg tagjainak a legitim célját, egyúttal pedig átgondolni, hogyan lehet a legjobban megszervezni a biztosítást annak érdekében, hogy azok teljesülhessenek. (A konkrét esetben a rendőrség többször is észlelte, hogy a résztvevők nem ismerik a rendezvény programját, ugyanakkor csak egy konfliktushelyzetben, meglehetősen késve alkalmazta a rendbiztost, akinek a tevékenysége a főszerzővel, illetve később annak helyettesével való kommunikációra korlátozódott.) Ha pedig a szervezők valamely kérésének mégsem lehet eleget tenni, nem elegendő egyszerűen azt elutasítani, hanem a negatív válasz helyett pozitív és kreatív hozzáállással segíteni kell a rendezvény legitim céljának megvalósulását. Amennyiben viszont a rendezvény erőszakossá válása vagy ennek veszélye arra kényszeríti a rendőrséget, hogy korlátozza az a tömeget, különösen fontos, hogy egyértelműen jelezzék, miért volt szükség ezekre, és melyek lehetnek az alternatív eszközök, amelyek révén legitim célok mégis teljesülhessenek. Ez a vizsgált esetben nem történt meg.

Amikor elérhető közelségbe kerül a rendezvény békés jellegének elvesztése, jön el az a pont, amely egyértelműen jelzi, hogy a rendőrség támogatja ugyan a rendezvény szervezőjét legitim céljának elérésében, azonban az erőszak éppen ezt veszélyezteti, így világossá tehető az eszkaláció és dezskaláció közötti különbség. Ennek előfeltétele azonban, hogy a rendőrség ne pusztán facilitáljon, hanem hogy ezt a törekvését az adott tömeg is lássa.

A tömegkezelés egyik paradoxonja, hogy a konfliktusos helyzetekben – még ha az adott csoport kevéssé is bízik a rendőrség által elmondottakban – egyre fontosabbá válik a tömeggel való kommunikáció. Ennek során pedig nem pusztán az fontos, hogy a rendőrség „mit”, hanem az is, hogy „hogyan” kommunikál. (A vizsgált esetben mindkét elemmel kapcsolatban felmerültek nyugtalanító elemek.)

A „hogyan” kérdésének két összetevője van. Az egyik, hogy a rendőrség kivel kommunikál. Az a legjobb, ha az adott személyben megbíznak és elismerik az egyes csoportok a tömegben, sőt lehetőleg „közülük való”. Előfordulhat, hogy lehetetlen megtalálni azokat a személyeket, akiket mindenki elfogad, de nagyon fontos, hogy nem lehetnek „önjelöltek” vagy a hatóságok által kijelölt kapcsolattartók. Helyettük az adott tömeg meghatározó csoportjait képviselőre van szükség. Nem újdonság a „közösségi közvetítők” bevonása a folyamatba, azonban korábban kizárólag az erőszak kitörésének megakadályozásának fázisában működtek csak közre. Indokolt azonban a sokkal aktívabb, az eseményeket megelőzően, az esemény alatt az erőszak kialakulásának megakadályozásában való együttműködés. A konkrét esetre vonatkoztatva a fentieket: a szervező mellett a rendőrségnek kommunikálnia kellett volna a rendezvény arcukat meghatározó csoporttal is,

és nem pusztán megállapítani, hogy az adott személyekre a főszervezőnek nincs különösebb hatása.

A „hogyan” másik eleme alapvetően technológiai kérdés. Nem elegendő ugyanis az üzenetet az említett kapcsolattartókkal közölni, hanem annak ténylegesen el is kell jutnia a tömeg tagjaihoz. Mindez a rendezvény előkészítésének kezdetétől a rendezvényt követő időszakig, különös jelentőséggel bír. Itt kitüntetett szerepe lehet az internetnek (különösen a közösségi oldalaknak, mint a facebook és a twitter), de a rendezvény helyszínén különböző audiovizuális eszközöknek (kivetítők, hangosítás) is. Meg kell jegyezni, hogy különös súlya lehet a rendőrség non-verbális kommunikációjának is: miként biztosítja a helyszínt, milyen erőket vonultat fel, vagy éppen milyen kézjeleket alkalmaz stb. Ezek gyakran akaratlanul, de mindenképp gyorsan(bba)n jutnak el a tüntetőkhez.

Számtalan kiváló, a gyakorlatban is kipróbált szervezeti megoldás létezik a rendőrség tömeggel való kommunikációjára. *Úgy vélem, hogy a rendbiztos rendeltetése az lenne, hogy elősegítse a szólásszabadság és a békés gyülekezéshez való jog érvényesülését, és ennek során csökkentse a tömeg és rendőrség közötti konfrontációt. Nem pedig az, hogy a biztosítás parancsnokának utasítását tolmácsolja a szervezőnek.* Ezt a tevékenységét öt alapvető funkcióval lehet jellemezni:

1. *Tárgyalás:* a rendőrség és a tiltakozók közötti kompromisszumok és megállapodások létrejöttének elősegítésére irányul. A rendőrség érdeke, hogy a legjobb taktikai feltételeket érje el, és a tiltakozók érdeke, hogy a céljaik eléréséhez a lehető legjobb feltételeket éri el.
2. *Mediáció:* megmagyarázzák a rendőrség szempontjait a tüntetőknek, és a tüntetők szempontjait a rendőrségnek azért, hogy közöttük létrejöhessen a kölcsönös megértés és ne sztereotípiák határozzák meg a másikkal fűződő viszonyt.
3. *Kezdeményezés:* különböző megoldások kidolgozása annak érdekében, hogy elkerüljék, vagy legalábbis minimálisra csökkentsék a konfliktusok és összeütközések lehetőségét.
4. *Kommunikáció:* a tüntetők és a parancsnokok közötti kapcsolatként működnek, biztosítva közöttük az információcserét.
5. *Érzékelés:* tájékoztatják a parancsnokokat arról, hogy miként hat a tüntetők hangulatára egyik, vagy másik rendőri intézkedés, és ez milyen hatással lehet a rendőri tevékenységre.

A hatékonyan működő rendbiztos a feladatát a rendezvény előtt, alatt és után látja el, és a tiltakozó csoportokkal való kapcsolat kialakítására törekszenek. Célja kell, legyen, hogy a rendőri erők parancsnokai és befolyásos tüntetők között a rendezvény alatt kommunikációs csatornákat (és lehetőleg tárgyalásokat) alakítsanak ki.

A rendbiztos feladata, hogy minimalizálja – és sok esetben el is hárítsa – a tüntetéshez kapcsolódó összecsapásokat. A rendbiztos és a tüntetők közötti kapcsolat lehetőséget biztosít a rendőrségnek és a tüntetőknek is, hogy jobban megértsék egymás céljait. A devecseri tapasztalatok is rávilágítottak arra, hogy a kommunikáció kérdésében kell a leginkább fejlődni a magyar gyakorlatnak. A rendőrség és a szervezők kommunikációja ezúttal is nehézkes volt, a tömeghez az információk nem, vagy csak roppant lassan jutottak el. (Közösségi közvetítőket pedig kizárólag a felvonulás által „foglalva ejtett közönséggel” folytatott kommunikációban alkalmazott a rendőrség).

Megállapítottam, hogy a rendőrség – annak ellenére, hogy egyes rendőri szervek, mint pl. a BRFK gyakorlatában a fenti elemek jelentős része megtalálható – a kommunikációt nem alkalmazta stratégiai elvként, ezzel hatását tekintve nem segítette elő a békés gyülekezéshez

való jog gyakorlását. *Figyelemmel arra, hogy mindössze a rendezvényen az egyetlen rendbiztos a rendőrség diszfunkcionálisan (az nem tartózkodott a konfliktus idején a rendezvény helyszínén, az utasítás után már öt perccel ismét utasították arra, hogy a korábbi utasítást hajtsa végre) alkalmazta, alkalmas volt arra, hogy a békés gyülekezéshez való joggal összefüggő visszásságot okozzon.*

Végezetül hangsúlyoznom szükséges, hogy az alapvető jogok biztosaként a devecseri eseményeket kizárólag alapjogi szempontból vizsgálhattam. Indokolt azonban ismét utalnom a volt országgyűlési biztosokkal közösen 2007 decemberében kiadott nyilatkozatunkra⁶, amelyben felhívtuk a figyelmet arra, hogy „az elmúlt időben egyre inkább felerősödtek a különböző kisebbségi közösségek, és elsősorban a cigányság elleni rasszista megnyilvánulások. E megközelítés, amellet, hogy sérti és megalázza a magyarországi cigányság mélyszegénységben élő, legkiszolgáltatottabb rétegeit, olyan összefüggéseket sejtet, amelyek hangoztatása már évtizedek óta nem fogadható el a demokratikus társadalmakban.”

Az egyenlő méltóság védelme, a demokratikus értékek melletti fellépés az állam valamennyi szervének kötelezettsége, amelynek teljesítését alapjogi biztosként kötelességem figyelemmel kísérem.

Intézkedéseim:

1. A jelentésben feltárt, alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása, jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében, az Ajbt. 31. §-a alapján felkérem az országos rendőrfőkapitányt, tegye meg a szükségesnek tartott intézkedéseket annak érdekében, hogy

1. a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény hatálya alá tartozó rendezvények bejelentésének elintézése során megfelelően tisztázzák a tényállást.
2. a biztosítás parancsnokai észleljék, ha egy rendezvény mások jogainak és szabadságának sérelmével jár;
3. a budapesti tapasztalatok alapján tekintse át a rendbiztosokra vonatkozó szakmai szabályokat;
4. a jövőben a tömegrendezvényeken történt és megfelelően dokumentált rendbontásokban résztvevő személyeket azonosítsák, és velük szemben – az eljárásukra irányadó jogszabályok keretei között – lépjenek fel, és intézkedjenek.

2. Az Ajbt. 35. §-a alapján felkérem a legfőbb ügyészt, hogy vizsgálja meg, a devecseri rendezvényen felszólalók, illetve az erőszakos cselekményekben résztvevők tanúsítottak-e olyan magatartást, amely megvalósította a közösség elleni izgatás, illetve a közösség tagja elleni erőszak büntettét.

Budapest, 2012.

Prof. Dr. Szabó Máté

⁶ Az Az ombudsmanok nyilatkozata az Emberi Jogok Napján, kelt 2007 december 10. Aláírók: Kállai Ernő, Péterfalvi Attila, Szabó Máté. Forrás: <http://archive.is/bnha>