

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
Az AJB-5925/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Blaskovits Márta

Az eljárás megindítása

Egy magánszemély beadvánnyal fordult Hivatalomhoz, amelyben a Magyar Labdarúgó Szövetség (a továbbiakban: MLSZ) bírságolási politikáját érintően fogalmazott meg kifogást. A panaszos azt sérelmezte, hogy az MLSZ több sportszervezettel szemben pénzbírságot szabott ki, mert szurkolói szidták az ellenfél sportszervezetét.

Az ügyben felmerült a véleménynyilvánítás szabadságával, valamint a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság gyanúja, erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. Vizsgálatom során áttekintettem az MLSZ bírságolási gyakorlatát és a vonatkozó jogszabályokat, valamint megkerestem az MLSZ-t.

Érintett alapvető jogok

- a véleménynyilvánítás szabadsága [Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdés „*Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához*”].
- a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”]

Alkalmazott jogszabályok

- a sportról szóló 2004. évi I. törvény
- a sportfegyelmi felelősségről szóló 39/2004. (III. 12.) Korm. rendelet

A megállapított tényállás

1. A panaszos beadványában az MLSZ bírságolási politikáját érintően fogalmazott meg kifogást, amely álláspontja szerint azért aggályos, mert sok esetben abból az okból sújtja a sportszervezeteket bírsággal, mert szurkolói szidták az ellenfél sportszervezetét és ez az érintettek Alaptörvényben biztosított véleménynyilvánításhoz fűződő jogát is sérti.

Az MLSZ Fegyelmi Bizottsága a sportról szóló 2004. évi I. törvény (a továbbiakban: Sport tv.) 12-14. §-ai, a sportfegyelmi felelősségről szóló 39/2004. (III.12.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) valamint az MLSZ Elnöksége által 21/2009. számú határozatával elfogadott, legutóbb 109/2014. (05.27.) számú határozatával módosított Fegyelmi Szabályzat (a továbbiakban: FSZ.) alapján jár el.

A Sport tv. 12. §-a alapján a sportszövetség sportfegyelmi eljárást folytat le a versenyzővel, illetve a sportszakemberrel szemben, ha a sportszövetség verseny-, igazolási (nyilvántartási) és átigazolási, illetve egyéb szabályzataiban foglalt kötelezettségeit vétkenesen megszegi. A Sport tv. 13. §-a szerint mindemellett sportfegyelmi eljárást kell lefolytatni a sportszervezettel szemben, ha a sportszövetség alapszabályában, illetve más szabályzataiban meghatározott előírásokat megszegi.

A sportszövetség sportfegyelmi eljárást tagjaival, illetve az általa kiírt vagy szervezett versenyen részt vevő sportszervezettel szemben folytathatja le. A Sport tv. 14. § (3) bekezdése alapján a sportszövetségnek a sportfegyelmi szabályzatban kell meghatároznia a sportszövetség sportfegyelmi eljárásának részletes szabályait.

Az FSZ. II. fejezete tartalmazza az egyes fegyelmi vétségeket és azok részletes szabályait külön-külön lebontva a labdarúgókra, sportszakemberekre, sportszervezetekre vonatkozóan. Az FSZ. 7. § B) pontja szerint fegyelmi vétséget követ el az,

„Aki nagy nyilvánosság előtt az emberi méltóságot az által sérti, hogy mást, vagy másokat a nemzeti, etnikai, faji, vallási vagy a lakosság egyes csoportjaihoz való tartozás miatt becsmérel vagy megaláz. Így különösen: A nézők vagy egyéb résztvevők gyűlöletkeltő és/vagy rasszista kifejezéseket használnak, illetve ilyen tartalmú jelszót, jelmondatot hordozó táblát (papír, vagy szövetszalagot) helyeznek ki, vagy vétkesek bármilyen egyéb hátrányos megkülönböztetést tartalmazó, gyűlöletkeltő és/vagy másokban félelmet keltő, vagy másokat megbotránkoztató viselkedésben a mérkőzés előtt, alatt és után, akkor az illetékes fegyelmi bizottság köteles eljárni azzal a sportszervezettel szemben, melyhez beazonosíthatóan tartoznak a szurkolók. Ide értendő az is, ha a nézők vagy egyéb résztvevők a mérkőzések előtt, alatt és/vagy után, bármilyen politikai vagy vallási érzékenységet sértő üzenetet juttatnak kifejezésre.”

Az FSZ 7. § (4) bekezdés e) pontja alapján a sportszervezet részéről elkövetett fegyelmi vétségnek minősül többek között, ha nincs biztosítva a rend a sportlétesítmény területén a csapatok stadionba érkezése és a játékvezető mérkőzés kezdetét jelző sípszava között, a mérkőzés alatt, és a mérkőzés lefújásától a játékvezetők és a csapatok stadionból történő távozásáig, és főként akkor, ha a nézők hangosan, hátrányosan megkülönböztető kifejezéseket használnak, ilyen jellegű, jelmondatokat tartalmazó táblákat, feliratot tartalmazó egyéb eszközöket helyeznek ki, hátrányos megkülönböztetést jól látható módon tartalmazó ruhaneművel rendelkeznek, engedély nélkül bemennek vagy kísérletet tesznek arra, hogy bemennek a pályájára, tárgyakat dobálnak be a játéktérre, vagy különböző pirotechnikai eszközöket használnak.

Az MLSZ hivatalos honlapján (dokumentumtar.mlsz.hu) megtalálhatóak az MLSZ Fegyelmi Bizottságának határozatai. Megállapítható, hogy a panaszos által jelzett időpontban és mérkőzésekkel összefüggésben az MLSZ Fegyelmi Bizottsága valóban több olyan határozatot hozott, melyben – az FSZ 10. § (4) bekezdés o) pontját alkalmazva – pénzbüntetés megfizetésére kötelezte az egyes sportszervezeteket.

2. A panaszbeadvány nyomán megkerestem az MLSZ-t.

2.1. Az MLSZ arra a kérdésemre, hogy az FSZ. 7/B. §-a valamint a 7. § (4) bekezdés e)-f) pontja szerinti fegyelmi vétség elkövetése esetén hogyan tudja a szurkolókat és azt, hogy melyik sportszervezethez tartoznak beazonosítani, a következőkről tájékoztatott.

Az MLSZ Fegyelmi Bizottsága a szurkolók hovatarozásának megállapítása során az MLSZ-szel szerződéses viszonyban álló és a mérkőzéseken hivatalos kiküldöttként jelen lévő játékvezetők, játékvezetői ellenőrök, szövetségi ellenőrök és biztonsági ellenőrök által készített jelenésekben foglaltakat veszi figyelembe.

Amennyiben az adott mérkőzésről készül televíziós felvétel, a Fegyelmi Bizottság azt is megtekinti. Ugyancsak felhasználásra kerülhetnek a sajtóban, különösen az interneten megjelenő jól beazonosítható szöveges és képes információk, továbbá az állampolgárok bejelentései, és a hatóságok információi. Az információk felhasználásának ez a rendszere megegyezik az UEFA és FIFA gyakorlatával. Jellemzően beazonosíthatóan vendég szurkolónak minősül a szurkoló, ha az MLSZ Infrastruktúra Szabályzata szerint kötelezően előírt, a rendező sportszervezet által kijelölendő és a vendégszurkolók részére biztosított helyen tartózkodik. Amennyiben nem ott tartózkodik, hazai szurkolónak tekinthető. A mérkőzés szervezőjének a stadionban előzetesen meg kell állapítania azt, hogy melyik szektorban kik foglalhatnak helyet, és a jegyértékesítést ennek megfelelően kell megszerveznie. A csapatok az MLSZ részére megküldött jegytükrön jelölik, hogy melyek a hazai és vendégszektörök, új kötelezettségként pedig bevezetésre került a semleges szektor is, amelynek biztosításáért a hazai sportszervezet, azaz a mérkőzés szervezője a felelős. A szurkolók beazonosítása a klubkártya bevezetését megelőzően is a fentiek szerint történt.

A futballkártyával – hétköznapi nevén semleges kártyával – rendelkező szurkolók által elkövetett fegyelmi vétség elkövetésével összefüggésben az MLSZ arról tájékoztatott, hogy a

Sport tv. 66. § (1) bekezdése alapján a mérkőzés zavartalan lebonyolításáért a szervező sportszervezet (rendező alkalmazása esetén a rendezővel egyetemlegesen) felelős, így a semleges szurkolók fegyelmi vétsége esetén a Sport tv. 13. §-a alapján az MLSZ csak a sportszervezettel (illetve a szervezővel) szemben folytathatja le a fegyelmi eljárást.

2.2. A sportszervezetek felelősségével összefüggésben tájékoztatást kértem arra vonatkozóan is, hogy az FSZ. 7/B. § szerinti „mérkőzés előtt, [...], után” tanúsított nézői vagy egyéb résztvevői magatartásokkal összefüggésben meddig terjed a sportszervezet felelőssége, mikor és milyen minőségű mérkőzés előtti illetve utáni magatartás fegyelmi vétségnek, valamint a fegyelmi vétségek vonatkozásában mit jelent az, hogy „mérkőzés előtt, [...], után”. Fenti kérdéssel kapcsolatban az MLSZ arról tájékoztatott, hogy a sportszervezet felelőssége a szurkolók azon területen tanúsított magatartására terjed ki, ahová a sportrendezvény szervezője által meghatározott feltételek mellett bárki bemehet, vagy ott tartózkodhat és ahol a sportrendezvény résztvevője a sportrendezvényt megelőzően vagy követően másfél órával tartózkodhat.

2.3. Az FSZ 7/B. § szerinti „politikai vagy vallási érzékenységet sértő üzenet” gyakorlati megjelenésével illetve fegyelmi vétségnek minősítésével összefüggésben kifejtette, hogy MLSZ Elnöksége 162/2012 (08.23.) számú határozatával elfogadott Biztonsági Szabályzatának 34. §-a azok jellégétől, tartalmától függetlenül tilt bármilyen politikai üzenetet. Ennek alapján bármilyen tartalmú politikai üzenet megjelenítése esetén a sportszervezet részéről a Biztonsági Szabályzat megszegése megvalósul. A vallási érzékenységet sértő megjelenéseket az MLSZ Fegyelmi Bizottsága esetenként értékeli, amennyiben azonban az bárkivel szemben gyűlölet keltésére alkalmas, akkor a Sport tv. alapján a megjelenés jogellenes. Az MLSZ tájékoztatása szerint ezen megnyilvánulások jellemzően durván antiszemiták és/vagy romaellenesek. Az MLSZ tájékoztatott továbbá arról is, hogy a Biztonsági Szabályzat (33. §) előzetes hitelesítési folyamatot hozott létre annak érdekében, hogy csak ellenőrzött molinók jussanak be a stadionokba. Az MLSZ saját gyakorlata során minden esetben egyedileg bírálja el ezeket a kérdéseket. Mindezen szabályokat a FIFA és az UEFA előírásai csak megerősítik. A nemzetközi szövetségek célja az, hogy a labdarúgó pályákon a politika, a rasszizmus és a gyűlöletkeltés semmilyen formában ne jelenhessen meg, az MLSZ-nek, mint a fenti nemzetközi szövetségek tagjának, a nemzetközi szövetség előírásait követnie kell. Gyakorlati példaként megemlítette az MLSZ, hogy az UEFA politikai üzenetnek nyilvánította a zöld mozgalmak Málta ellen játszott mérkőzésünkön tanúsított azon tevékenységét is, amelynek során a fehér madarak máltai legyilkolása, elpusztítása ellen emelték fel a hangjukat.

2.4. A sportszervezetek objektív felelősségével összefüggésben az MLSZ a Sport tv. 71. §-ra hivatkozott. A Sport tv. már hivatkozott 71. §-a szabályozza a sportrendezvényekre történő beléptetést, és ennek keretében a belépés feltételeinek ellenőrzését az adott sportrendezvényt rendező sportszervezet, mint szervező feladatává és felelősségévé teszi, figyelemmel a Sport tv. 66. § (1) bekezdésére is. A Sport tv. 71. § (1) bekezdés c) pontja szerint a szervező a nézőnek a sportrendezvény helyszínére történő beléptetését akkor engedélyezheti, ha a néző nem tart magánál olyan tárgyat, amelynek a sportrendezvényre való bevitelét a szervező a belépőjegy vásárlását megelőzően megtiltotta. A Sport tv. és az MLSZ szabályzatainak megfelelő beléptetés biztosítása a szervező sportszervezet felelőssége a Sport tv. már hivatkozott rendelkezései alapján. Az MLSZ Fegyelmi és Biztonsági Szabályzataiban pontosan meghatározza, hogy milyen eszközök, tárgyak bevitele tilos az MLSZ versenyrendszerében szervezett sportesemények helyszínére. Az MLSZ Fegyelmi Szabályzata 7. § (4) bekezdése – a Sport tv. 13. § (1) bekezdésével összhangban – a sportszervezet fegyelmi vétségének minősíti, ha a sportszervezet az MLSZ valamely szabályzatában foglaltakat nem teljesíti.

2.5. A rendbontó szurkolók sportszervezetek általi beazonosíthatósága lehetőségének felvetésével összefüggésben az MLSZ kifejtette, hogy abban az esetben, ha a sportszervezetek azonosíthatnák be a rendbontó szurkolókat, akkor ezzel büntetésük korlátlanul csökkenthető lenne, hiszen a sportszervezeteknek az az érdeke, hogy a rendbontó szurkolók az ellenfél csapatához tartozzanak. Az MLSZ Fegyelmi Szabályzatának 4. § (1) bekezdése szerint ugyanis „a sportszervezetek (úgy a hazai, mint a vendég) felelősséggel tartoznak a labdarúgóik, a sportszakembereik, tagjaik, szurkolóik és minden egyéb a mérkőzésen a sportszervezet felkérésére feladatot ellátó személyek viselkedéséért”. Mindezekre tekintettel az MLSZ Fegyelmi Bizottsága azért nem léphet fel magukkal a rendbontó szurkolókkal szemben, mert a Sport tv. 12-14. §-ai alapján az MLSZ Fegyelmi Bizottsága fegyelmi jogkörét csak a versenyzőkkel, labdarúgókkal, a sportszakemberekkel (edzők stb.) és a sportszervezetekkel szemben gyakorolhatja.

2.6. A fegyelmi büntetesként kiszabott pénzbírsággal összefüggésben a sportszervezetek kimentési lehetőségeiről, a felróhatóság hiányának bizonyíthatóságáról, a pénzbírság kiszabása és összegének meghatározása során a mérlegelés lehetőségéről, illetve a FIFA és UEFA ezzel összefüggő gyakorlatáról kérdeztem is az MLSZ-t.

A fenti kérdéssel kapcsolatban az MLSZ arról tájékoztatott, hogy a nemzetközi szövetségek előírásait követve a rasszista, gyűlöletkeltő, politikai jellegű megnyilvánulások esetén az objektív felelősségen alapuló szankcionálást követi. A felelősség alapját a természetes személy(ek) vétkes magatartása alapozza meg oly módon, hogy a fegyelmi felelősségre vonás nem a vétkes természetes személlyel szemben kerül sor, hanem a természetes személlyel kapcsolatba hozható jogi személlyel szemben a fent már részletesen kifejtett okok miatt. Ha fentiekben említett szabályzati helyek alapján a fegyelmi vétség bekövetkezett, az MLSZ Fegyelmi Bizottság fegyelmi büntetést szab ki, de enyhítő és súlyosbító körülményeket is figyelembe vesz a döntés meghozatalánál (pl: visszaesői minőség, történt-e intézkedés a rend helyreállítása érdekében, a cselekmény hány alkalommal valósult meg stb.). Az MLSZ tájékoztatott továbbá arról is, hogy az UEFA fegyelmi szabályzatának 14. és 16. fejezeteinek rendelkezései a fegyelmi vétség körében rendkívül szigorúan és az általános szabályoktól eltérően objektív alapon rendeli büntetni a rasszista illetve politikai jellegű megnyilvánulásokat is. Emellett felhívta a figyelmemet a FIFA fegyelmi szabályzatára is, mely szintén objektív alapon rendeli szankcionálni a rasszista, gyűlöletkeltő megnyilvánulásokat.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés *l)* pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közszolgáltatást végző 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 jogorvoslat nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 18. § (2) bekezdés *a)* és *e)* pontja alapján közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv, valamint a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet. A Sport tv. 20. § (1) bekezdése szerint az országos sportági szakszövetség olyan sportszövetség, amely sportágában kizárólagos jelleggel az e törvényben, valamint más jogszabályokban meghatározott feladatok lát el és e törvényben megállapított különleges jogosítványokat gyakorol.

Az MLSZ Alapszabálya is kimondja, hogy a Magyar Labdarúgó Szövetség a „Magyar Köztársaságban működő labdarúgással foglalkozó társadalmi szervezet, amely a sportágban sporttevékenységet folytató jogi és természetes személyek tevékenységét összehangoló, munkájukat segítő, a sportágot önkormányzatiság elvén irányító, kiemelkedően közhasznú szervezetként működő országos szakszövetség [...]” Az MLSZ Alapszabálya rögzíti emellett azt is, hogy a „Magyar Labdarúgó Szövetség a [...] sport, [...] mint közhasznú tevékenysége során, valamint a sporttörvény alapján állam, illetőleg helyi önkormányzat által ellátandó közfeladatok megvalósításáról gondoskodik.”

Fentiek alapján megállapítható, hogy az MLSZ, mint országos sportági szakszövetség a válogatott mérkőzések szervezése, valamint versenyrendszere, bajnokság működtetése során olyan közfeladatot lát el, mely kizárólag tőle vehető igénybe, így közszolgáltatást végző szervnek kell tekinteni, tevékenységének vizsgálata tehát az Ajbt. 18. § (1) bekezdés 1) pontja alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik.

II. Az alapvető jogok és alkotmányos elvek tekintetében

Az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése alapján *mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához*. A véleménynyilvánítás szabadsága, annak alkotmányi deklarációját jelenti, hogy bárki gondolatainak, meggyőződésének megfelelően véleményt formálhat a külvilág történéseiről, és annak megfelelő keretek között hangot is adhat.

Az Alaptörvény IX. cikk (4) bekezdése szerint *a véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat mások emberi méltóságának a megsértésére*. Az Alaptörvény IX. cikk (5) bekezdése szerint *„A véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére. Az ilyen közösséghez tartozó személyek - törvényben meghatározottak szerint - jogosultak a közösséget sértő véleménynyilvánítás ellen, emberi méltóságuk megsértése miatt igényeiket bíróság előtt érvényesíteni.*” Mindezekből következően megállapítható, hogy a véleménynyilvánítás szabadságához fűződő jog nem korlátozhatatlan alapjog; az emberi méltóságból fakadó becsületvédelem, jó hírnév a véleményszabadság alkotmányosan igazolható korlátját jelenti.

Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés alapján *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”*. A jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A jogbiztonság az állam – és 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 tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is [9/1992. (I. 30.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság értelmezésében kifejtette továbbá azt is, hogy jogbizonytalanságot teremt az, ha a közigazgatási szerv az állampolgárokat túlbuzgóságból vagy a jogszabály hibás értelmezésből eredő indokolatlan zaklatásnak teszi ki [49/1995. (VI. 30.) AB határozat].

III. Az ügy érdemében

A panaszos beadványában alapvetően az MLSZ bírságolási politikáját azért tartja aggályosnak, mert az MLSZ a szurkolói magatartások miatt a sportszervezeteket sújtja bírsággal, másrészt álláspontja szerint e gyakorlat a szurkolók Alaptörvényben biztosított véleménynyilvánításhoz fűződő jogát sérti. A beadvány kapcsán megállapítható, hogy a panaszos által előadott probléma vizsgálata az egyedi ügyön túlmutató jelentőségű, ezért jelen ügyben nem valamilyen egyedi ügyben vizsgáltam, hogy a bírság kiszabása visszásságot eredményezett-e, hanem általánosságban tekintettem át az MLSZ bírságolási gyakorlatát a sportszervezetek szurkolói magatartásokért való objektív felelőssége tükrében.

Alkotmányos jogállásomból kifolyólag nem vizsgálhattam a kialakított gyakorlat célszerűségét, társadalmi hasznosságát, csupán azt, hogy mennyiben felel meg az Alaptörvényből levezetett követelményeknek.

1. A véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepe van, hiszen nemcsak az egyéni önkifejezés, a személy szabad kibontakozásának és szellemi autonómiájának záloga, hanem egyúttal a demokratikus közvélemény és akaratképzés nélkülözhetetlen forrása is. A véleménynyilvánítás joga az egyik legsokszínűbb és legkiterjedtebb jog, amely lehetővé teszi, hogy a gondolat szabadsága alapján megfogalmazódottakat mindenki szabadon kifejezésre juttassa és másokkal megossza, azonban nem korlátozhatatlan alapjog.

A korlátozásra valamely más alapjog vagy alkotmányosan elfogadható cél érdekében kerülhet sor. A töretlen alkotmánybíróági gyakorlat alapján a szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt, annak érték- és igazságtartalmára való tekintet nélkül védi, a véleménynyilvánítás szabadságának külső korlátai vannak csak, amíg egy ilyen alkotmányosan meghúzott külső korlátba – így például az emberi méltósághoz való jogba vagy az egyenlő bánásmód követelményébe – nem ütközik, maga a véleménynyilvánítás lehetősége és ténye védett, annak tartalmára tekintet nélkül. A közlés bizonyos formái esetében, valamint meghatározott helyzetekben tehát, a vélemény-kifejezés korlátozása is indokolttá válhat.

A véleménynyilvánítás szabadságának eredetére, rendeltetésére, rendszertani elhelyezkedésére tekintettel megállapítható, hogy az alapjog tárgya elsődlegesen a politikai véleménynyilvánítás. Ennek ellenére a véleménynyilvánítás szabadsága nem szűkíthető a politikai (társadalmi, közéleti) közlésekre, abba fogalmilag más típusú véleménynyilvánítások is beletartoznak.

Erre tekintettel az állapítható meg, hogy a sportrendezvényen elhangzó szurkolói „véleménynyilvánítás” (szurkolás, buzdítás) is az Alaptörvény IX. cikk védelmi körébe tartozik. A jelen ügy szempontjából nem hagyható azonban figyelmen kívül, hogy az Alaptörvény IX. cikkének védelmi körébe tartozó véleménynyilvánítás a közélet formálására, alakítására, valamilyen társadalmi kérdésre irányul-e, tekintettel arra, hogy a sportrendezvények tipikusan nem a politikai véleménynyilvánítás színterei: a nézők sportrendezvényeken való egyéni vagy tömeges véleménynyilvánítása a közterületi gyűlésekhez képest – más alkotmányos célok elérése érdekében – jelentősebb korlátozás alá eshet.

E jelentősebb korlátozást indokolhatja a sportrendezvényekkel kapcsolatban az, hogy a sok esetben provokatív, bántó, szidalmazó vélemények kinyilvánítása az egyébként is felfokozott hangulatban lévő szurkolók között tovább növeli a konfliktust, amely akár a fizikai atrocitás kialakulásának veszélyét is megában rejti, és ez a zárt tér valamint a sportrendezvények sajátos felhevült hangulata, a szurkolók játék iránti szenvedélye miatt akár tömeges méretűvé is válhat.

Mindezekre tekintettel előfordulhat az, hogy egy sportrendezvény a jelenlévő szurkolók a stadion, mint zárt tér miatt az őket közvetlenül sértő, hátrányosan érintő, nem ritkán az emberi méltóságot sértő kijelentések, vélemények meghallgatására is kénytelenek, azokat nem tudják saját magatartásukkal kizárni. Illeszkedik ehhez a megközelítéshez az 95/2008. (VII. 3.) AB határozatban megjelenő érvrendszer is, amely szerint *„ezek 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 [„foglyul ejtett közönség” 14/2000. (V. 12.) AB határozat; 75/2008. (V. 29.) AB határozat].* A sportrendezvényen résztvevők biztonságának garantálása érdekében indokolt tehát preventív korlátokat felállítani.

A Sport tv. 66. §-a alapján a szervező köteles minden olyan intézkedést megtenni, amely a sportrendezvényen résztvevők személyi- és vagyónbiztonságát garantálja, valamint a jogsértések megelőzése érdekében szükséges, ennek elmulasztása esetén felelősséggel tartozik. A törvény kifejezetten rendelkezik olyan, a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozó intézkedésekről, amelyet a szervező a biztonság terén őt terhelő felelősségnek eleget téve megtehet. Így például a Sport tv. 71. § (2) bekezdése azt írja elő, hogy a szervező köteles azt a résztvevőt, aki a sportrendezvény megtartását, illetve mások személyi és vagyónbiztonságát veszélyezteti, vagy rasszista, gyűlöletre uszító, másokban félelmet keltő, vagy másokat megbotránkoztató, nem a sportszerű szurkolással, buzdítással összefüggő magatartást tanúsít, e magatartások abbahagyására felszólítani. Ugyanezen szakasz (5) bekezdése rögzíti továbbá azt is, hogy a szervező a résztvevőt a beléptetés feltételeiről, az ellenőrzés módjáról és az eltávolítás lehetőségéről a sportlétesítményen kívül és annak területén jól látható, piktogramokkal is ellátott, aktualizált hirdeteményeken, valamint a belépőjegyen és a bérleten köteles – magyar, angol, német és a külföldi vendég sportszervezet országa szerinti nyelven is – tájékoztatni.

A sportrendezvények biztonságáról szóló 54/2004. (III. 31.) Korm. rendelet 9. § (1) bekezdésének f) pontja rögzíti: a sportrendezvény biztonsági tervének tartalmaznia kell a sportrendezvényen való részvétel feltételeinek, a részvételre vonatkozó korlátozásoknak, továbbá a sportrendezvény belső rendjére vonatkozó szabályok nyilvánosságra hozatalának módját. Az FSZ 4. § (1) bekezdése pedig külön is kiemeli, hogy a sportszervezetek felelősséggel tartoznak a labdarugóik, sportszakembereik, tagjaik, szurkolóik és minden egyéb a mérkőzésen a sportszervezet felkérésére feladatot ellátó személyek viselkedéséért. A rendezvény szervezője a sportrendezvény biztonságos lebonyolítása érdekében tehát alkalmazhat a résztvevők véleménynyilvánítás szabadságát esetlegesen korlátozó intézkedéseket is.

Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy az MLSZ azon gyakorlata, mely szerint a sportrendezvények rendjének és biztonságának védelme érdekében a tilalmazott nézőtéri magatartások miatt a sportszövetséggel szemben szab ki bírságot, általánosságban nem sérti a szurkolók véleménynyilvánítás szabadságához fűződő jogát.

2. A sport tipikus jellegzetessége az önszabályozás rendszere. Alkotmányjogilag az egyesülési szabadság egyik speciális megjelenési formája a sportszövetségi autonómia. A sportszövetségeket a saját belső ügyeinek önálló szabályozásához való joga jellemzi. E jogosultság – különösen alapszabályokon keresztül – a saját normaalkotáshoz és az öngazgatáshoz, valamint az így alkotott normák konkrét esetekben történő alkalmazásához való jogot foglalja magába. A sportszövetség kötelező sportszabályait szabályzatokban határozza meg, a sportág tipizálása, specialitásainak figyelembe vétele érdekében, de természetesen e szabályzatok konfliktuskezelő funkciója sem elhanyagolható. Az országos sportszövetségek alapszabályaihoz való kötődés mindig együtt jár a szövetségi kényszernek való alávetettséggel. Ezen alávetettség tipikus megjelenési formájának tekinthetők az egyoldalúan hozott döntések – például a sportszövetségi büntetések –, melyek jogi alapja egyértelműen a szövetségi autonómiában gyökerezik. Ezek az egyoldalú szövetségi döntések a szövetségen belüli konfliktusok megoldására, másrészt az önszabályozás szemszögéből az egyesületi szabályok következetes érvényre juttatását szolgálják. Amennyiben monopolhelyzetben lévő sportszövetségről van szó – amilyen az MLSZ is – és a tag a tevékenységére és szolgáltatásaira rá van utalva, a kapcsolatot a szövetség és a tag között különös konfliktuspotenciál jellemzi. E konfliktuspotenciálnak az egyik neuralgikus pontja egyértelműen sportszövetségi büntetések.

A tilalmazott nézőtéri viselkedések visszaszorítása, illetve a labdarúgó sport rendjének védelme egyfajta öt pilléres rendszerben épül fel. Ez az öt pillér közösen lép fel a labdarúgó sport rendjének tisztaságáért.

A jogalkotó (1. pillér) adja meg a labdarúgó sport rendjének és tisztaságának védelméhez a törvényi keretszabályokat. A nemzetközi szövetségek (2. pillér) az egyes nemzeti sportszövetségek számára követelményeket, előírásokat fogalmaznak, melyeket a nemzeti sportszövetségeknek – mint a nemzetközi sportági szabályzatoknak alávetett tagnak – maradéktalanul be kell tartani és érvényre kell juttatnia. A nemzetközi sportszövetségek olyan keretet adnak a nemzeti sportszövetségeknek – így az MLSZ-nek is – amelyek lényegében szűkítik a nemzeti sportszövetségek értelmezési kereteit is. Az MLSZ (3. pillér), mint monopolhelyzetben lévő országos sportszövetség, a sportszövetségi autonómiából fakadóan örökdió a jogszabályok, az alapszabálya valamint a fegyelmi szabályzatának megtartása felett és megteszi a szükséges intézkedéseket (pl. fegyelmi eljárás lefolytatása, fegyelmi vétség megállapítása, fegyelmi büntetés kiszabása). Az országos sportszövetségi kényszernek alávetett sportszervezetek képzik a 4. pillért, hiszen a tilalmazott nézőtéri viselkedések visszaszorítása érdekében a fentiekben bemutatottak szerint a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozó intézkedéseket tehetnek. A szurkolók, mint 5. pillér szerepe a sportszervezetek objektív felelősségéből vezethető le, tekintettel arra, hogy a sportszervezetek felelősséggel tartoznak – többek között – a szurkolók viselkedéséért, így a szurkolók által tanúsított magatartásokért. Ebből kifolyólag, ha a nézők, szurkolók fegyelmi vétséget megalapozó magatartást tanúsítanak egy labdarúgó mérkőzés alatt (így például gyűlöletkeltő, rasszista kifejezéseket használnak, vagy egyéb hátrányos megkülönböztetést tartalmazó vagy másokban félelmet keltő vagy másokat megbotránkoztató viselkedést tanúsítanak) a sportszervezetek objektív felelősségére tekintettel a sportszervezeteket terheli az MLSZ által kiszabott fegyelmi büntetés. A fentiekben bemutatott láncolatban azt kell látni, hogy mindegyik pillér érdekelt a tilalmazott nézőtéri viselkedések visszaszorításában; ugyanis ha a szurkolók magatartása miatt a sportszervezettel szemben szab ki az MLSZ fegyelmi büntetést, ez egyrészt arra ösztönzi magát a szurkolótábor, hogy a jövőben tartózkodjon az efféle magatartásoktól, másrészt a sportszervezetet arra készíti, hogy a szurkolóit a jogalkotó által a keretszabályokban biztosított jogosítványokkal sportszerűsége nevelje és a fegyelmi vétségek elkövetésének megelőzése érdekében a szükséges intézkedéseket tegye.

A világszerte újra és újra felvetett és sokszor hangzott fair play elv egy olyan komplex fogalom, eszme, önmagunkkal szemben megfogalmazott követelmény, amely magában foglalja és megtestesíti azokat az értékeket, amelyek nem csak a sportban, hanem a mindennapi életben is iránymutatásul szolgálhatnak. Magában foglalja a barátság, a csapatszellem, a tisztességes verseny, a sport tiszteletét, az írott és íratlan szabályok tiszteletét, szolidaritást, toleranciát és tisztességet. A fair play elv a sportban nem csupán a játékszabályok szövegszerű betartását jelenti, hanem az ellenfél tiszteletét, valamint pszichikai és fizikai sértetlenségének megőrzését is, vertikális irányban pedig az egyes sportolók és a nézők között is érvényre kell jutnia. Mindezekre tekintettel a sportrendezvények rendjének és biztonságának garantálásához fűződő közérdek, emellett az emberi méltóság védelmére irányuló általános intézményvédelmi kötelezettség szükségessé teszi a fellépést a mások alapvető jogait sértő, rasszista, antiszemita, de adott esetben bűncselekménynek vagy szabálysértésnek még nem minősülő nézőtéri megnyilvánulásokkal és szimbólumokkal szemben, illetve a sportrendezvény közreműködőinek, többek között játékvezetőknek a méltóságát sértő véleményekkel szemben. A szenvedélyes szurkolás mindig is a játék, illetve a sport része volt, azonban a gyűlölet, mások alapvető jogait sértő, rasszista megnyilvánulások viszont nem.

A jogszabályi rendelkezéseket tanulmányozva megállapítható, hogy a tilalmazott nézőtéri viselkedések visszaszorításához, illetve a labdarúgó sport rendjének és tisztaságának védelméhez a törvényi keretszabályok jelenleg álláspontom szerint általánosságban megfelelő háttérrel biztosítanak, így a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság nem állapítható meg.

Indokolt ugyanakkor az alkotmányosan megalapozott, a törvényi szabályokkal összhangban álló tilalmakat és korlátozásokat – amennyiben az a jövőben szükségessé válik – pontosan meghatározni, azokról az érintetteket – köztük a szurkolókat is – előzetesen tájékoztatni. A szurkolókkal való együttműködés a Biztonsági Szabályzat 39. §-a alapján a válogatott mérkőzés esetében a szövetségi biztonsági igazgató, a bajnoki- és kupamérkőzés esetében a sportszervezeti biztonsági igazgató feladata. A Biztonsági Szabályzat meghatározza a sportszervezetek biztonsági igazgatói közötti együttműködés elemeit, erre tekintettel megfontolandó lehet a Biztonsági Szabályzat 39. §-ának kiegészítése azzal, hogy a sportszervezetek valamint az egyes szurkolóik is pontos tájékoztatást kapjanak, illetve naprakész információval rendelkezzenek arról, hogy milyen magatartások minősülnek fegyelmi vétségnek és ezek tanúsítása esetén milyen fegyelmi büntetésekre számíthatnak, tekintettel arra, hogy a sportszervezetek felelősséggel tartoznak a labdarúgók, sportszakemberek, tagjaik, szurkolóik és minden egyéb a mérkőzésen a sportszervezet felkérésére feladatot ellátó személyek viselkedéséért.

Intézkedésem

Az MLSZ bírságolási gyakorlatával kapcsolatban általánosságban a véleménynyilvánítás szabadságához valamint a jogbiztonság követelményével összefüggő *visszásságot nem állapítottam meg.*

A sportszervezetek azonban felelősséggel tartoznak a labdarúgók, sportszakemberek, tagjaik, szurkolóik és minden egyéb a mérkőzésen a sportszervezet felkérésére feladatot ellátó személyek viselkedéséért, éppen ezért kiemelkedően fontos, hogy a sportszervezetek valamint az egyes szurkolóik naprakész információval rendelkezzenek arról, hogy milyen magatartások minősülnek fegyelmi vétségnek és ezek tanúsítása esetén milyen fegyelmi büntetésekre számíthatnak.

Mindezekre tekintettel felkérem a Magyar Labdarúgó Szövetség főtítkárárt a sportszervezetekkel való szorosabb együttműködés kialakítására, amelynek érdekében megfontolásra javasolom a Biztonsági Szabályzat módosítását, illetve kiegészítését azzal, hogy a sportszervezetek és szurkolóik, a fegyelmi vétségnek minősülő magatartásokról valamint ezek tanúsítása esetén kiszabható fegyelmi büntetésekről tájékoztatást kapjanak.

Budapest, 2015. május

Székely László sk.