

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-885/2017. számú ügyben**

Előadó: dr. Csink Lóránt

**Az eljárás megindítása**

Egy civil szervezet fordult az alapvető jogok biztosához, kérve, hogy hivatalból indítson vizsgálatot a 2016. október 23-ai Kossuth téri események kivizsgálására. A beadványozó álláspontja szerint sérült a véleménynyilvánítás szabadsága, a gyülekezés szabadsága és a személyi szabadság. Az állami ünnepséget a Honvédelmi Minisztérium Nemzeti Rendezvényszervező Hivatala szervezte, és azt egy magánjogi jogalany biztosította. A beadvány hivatkozott arra, hogy a rendezvényre egy ellenzéki politikust nem engedtek be, kifogását a rendőrség nem vizsgálta. A beadvány rámutat, hogy több személyt – akik sípolással fejezték ki nemtetszésüket – a rendezvényen részt vevők bántalmazták, a rendezvényt biztosítók csak késéssel értek a dulakodókhoz. A beadvány tartalmazza, hogy sokan nyilvánosan is arra készültek, hogy a miniszterelnökkel szembeni kritikus véleményüknek hangot adjanak, erről a rendezvényt biztosító cégnek is tudnia kellett. A beadvány tájékoztatása szerint az állami rendezvénnyel egy időben a Kossuth tértől nem messze ellentüntetés is zajlott, amely mindvégig békés maradt, rendőri beavatkozást nem igényelt. A beadvány szerint a „nemzeti ünnep mindenkié”, így azon szabadon megfogalmazhatóak akár támogató, akár kritikus vélemények, és a szónok kifütyülése a véleménynyilvánítási szabadság körébe tartozik. Emiatt a rendezvényről senki nem zárható ki.

**Az érintett alapvető jogok**

- Gyülekezés szabadsága [Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdés: *„Mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez”*]
- Véleménynyilvánítás szabadsága [Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdés: *„Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához”*]

**A megállapított tényállás**

A civil szervezet beadványa általánosságban három kérdést vetett fel. Elsőként, hogy az állami ünnepségen való részvétel, illetve az azon elhangzó – akár támogató, akár kritikus – vélemény kifejtése milyen viszonyban van a gyülekezés szabadságával és a véleménynyilvánítás szabadságával. Másodszor, hogy az állami rendezvényt biztosító szervezeteknek milyen intézményvédelmi kötelezettségeik vannak, ha a rendezvényen részt vevők közötti véleménykülönbség tettelegességbe torkollik. Harmadszor, hogy az állami rendezvény előkészítése, szervezése során a rendezvény szervezőjét milyen kötelezettségek terhelik. Az utóbbi két kérdéssel összefüggésben megkerestem a Honvédelmi Minisztérium Nemzeti Rendezvényszervező Hivatalát. A Hivatal tájékoztatott, hogy a nemzeti rendezvényekkel összefüggésben az egyes miniszterek feladatait a nemzeti ünnepek, valamint a kiemelt fontosságú rendezvények előkészítésének és lebonyolításának rendjéről szóló 1432/2014. (VII. 31.) Korm. határozat (a továbbiakban: Határozat) állapítja meg. A Határozat 8. pontja értelmében a nemzeti rendezvények szervezett és biztonságos lebonyolításával kapcsolatos feladatokat az Operatív Törzs látja el. A Hivatal tájékoztatása szerint az Operatív Törzs működése során a rendezvény szervezői és a biztonságért felelős szervek képviselői között folyamatos konzultáció zajlott a biztonsági szempontok érvényesüléséről. Biztonsági tényezőként merült fel, hogy az ünnepségen mind hazai, mind külföldi védett személyek is jelen voltak. A Hivatal tájékoztatása értelmében „az állampolgárok szabad mozgása nem került korlátozásra, ilyen tartalmú bejelentés a hatósági szervek részére nem érkezett”. Tájékoztatott továbbá, hogy „sem a magáncég, sem pedig a rendőrség részéről nem érkezett jelentés arra vonatkozóan, hogy a helyszíni eljárások jogszerűsége, illetve a lezárások kapcsán bárki is panasszal élt volna”. A Hivatal tájékoztatása szerint a rendezvény biztosításában mind a rendőrség, mind a magáncég részt vett.

A magáncég a nem kizárólagos rendőrségi hatáskörbe tartozó feladatok végrehajtásában vett részt, mint pl. vagyonvédelem, tömegirányítás, a rendezvényterület egyes területeinek biztosítása és felügyelete, építési-bontási munkálatok biztonsági őrzése, nem kiemelt biztonsági kockázatot jelentő szektorokba történő beléptetés. Végül a Hivatal arról tájékoztatót, hogy „az Alaptörvényben biztosított gyülekezési jogát mindenki szabadon gyakorolhatta, a részvétel senki számára nem volt megtiltva”.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság ideértve a közszolgáltatást végző szervezet is 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. A 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztososa 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. Hivatalból indított vizsgálat esetében a vizsgálat irányát nem köti a beadvány tartalma; az alapvető jogok biztososa saját hatáskörben dönt arról, hogy milyen módszereket, eszközöket vesz igénybe az alapjogok maradéktalan érvényesülése érdekében. Esetről esetre kell döntést hozni arról, hogy az emberi jogok érvényesülését a múltbeli események kivizsgálása vagy az általános, preventív állásfoglalás szolgálja-e jobban. Erre figyelemmel jelen ügyben vizsgálatom bár a 2016. október 23-ai eseményen történekből indul ki, a jövőre vonatkozóan, proaktív módon kíván hozzájárulni alapjogi standardokkal az állami rendezvények szervezéséhez és biztosításához.

### **II. Az érintett alapvető jogok tekintetében**

Az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Az Alkotmánybíróság értelmezésében a véleménynyilvánítási szabadság többféle szabadságjog, az ún. kommunikációs jogok „anyajoga” [Vö. 30/1992. (V. 26.) AB határozat]. E szabadságjog nyújt megalapozott részvételi lehetőséget a társadalmi és politikai folyamatokban a véleménynyilvánítás, illetve a közügyekről szóló információtovábbítás, a tájékozódás és a véleményalkotás szabadságán keresztül. Nem bizonyos gondolatok, vélemények, eszmék vagy értékek, hanem maga a véleménynyilvánítás lehetősége élvezi az alkotmányos védelmet. Így a véleménynyilvánítás fórumának szabadsága maga hordozza az alkotmányos értéket. A véleménynyilvánítási szabadság alapjoga ennek megfelelően nem tagadható meg önmagában azért, mert az elhangzottak mások érdekét, világfelfogását, szemléletét vagy érzékenységét sértik. A véleménynyilvánítás szabadságának korlátozására csak mások alapvető jogainak érvényesülése érdekében, vagy más alkotmányos érték védelmében kerülhet sor, a korlátozásokat azonban az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében minél szűkebb körben kell értelmezni. A véleményszabadság és a vélemények kifejtésének szabad lehetősége éppen ezért a sokszínű és demokratikus közvélemény, illetve politikai akaratképzés elsődleges garanciája. A véleménynyilvánítás szabadságával szoros összefüggést mutat a gyülekezés szabadsága, amelyet az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése véd. E jognak is a (politikai) vélemény kifejezése a tárgya, másokkal együttesen, szándékegységben, és jellemzően szervezett keretek között. „A gyülekezési jog alapján megtartott rendezvények elválaszthatatlanul kapcsolódnak a demokratikus nyilvánosság értékéhez, e rendezvények teszik lehetővé, hogy a polgárok a politikai folyamatot kritikával illessék, tiltakozásukkal befolyásolják.

A békés rendezvények a politikai és társadalmi rend, a képviseleti szervek legitimitásának megszilárdítása szempontjából is értéket jelentenek” [4/2007. (II. 13.) AB határozat]. E jog biztosítása nélkül e nézetek, információk megszerzésének és másokkal való megosztásának, a vélemények közösen történő kialakításának a lehetősége aligha volna megvalósítható [55/2001. (XI. 29.) AB határozat].

### III. Az ügy érdemében

#### 1. *Az állami ünnep alkotmányjogi megítélése*

1.1. Az állami (nemzeti) ünnep, mint rendezvény jellegét tekintve eltér azoktól a rendezvényektől, amelyeket valamilyen alapjog gyakorlásával kapcsolatban szerveznek. A vallásszabadság gyakorlása során szervezett rendezvény (pl. körmenet) vagy a gyülekezés szabadsága alapján szervezett politikai demonstráció esetében az ilyen típusú rendezvények szervezőit megilleti az a szabadság, hogy az ellentétes véleményen lévők véleménynyilvánítását korlátozzák, kivételesen indokolt esetben egyes személyek rendezvényen való részvételét kizárják. Ilyen esetekben is természetesen mindenkinek joga van ahhoz, hogy kifejezze a rendezvénnyel szembeni ellenszenvét (véleményt nyilvánítson vagy ellentüntetést szervezzen), ez azonban nem eredményezheti az „alaprendezvény” rendjének súlyos megzavarását vagy ellehetetlenülését.

Az államnak és intézményeinek nincsenek alapjogai. Sem a véleménynyilvánítás szabadsága, sem a gyülekezés szabadsága alapján nem szervezhet rendezvényt. Az államnak ugyanakkor szükségszerűen vannak prioritásai, ideológiailag teljesen neutrális állam nem létezik. Az államnak vannak legitim céljai: ilyen legitim cél egy történelmi eseményre való megemlékezés is. Alkotmányosan teljesen elfogadható tehát, hogy az állam ünnepséget szervez, ennek szervezése azonban nem egy alapjog gyakorlása alapján történik (mivel az államnak alapjoga nincs), ezért az ilyen rendezvények alkotmányossági megítélése eltérő. Ez a különbség kihat a rendezvényen részt vevők jogaira is. *Az állam által szervezett, egy történelmi eseményre megemlékező rendezvény alkotmányjogi értelemben kulturális rendezvény*, amelynek meghatározott célja, jellege és tartalmi kerete van. Ahogy az állam nem alapjogot gyakorol, amikor kulturális rendezvényt szervez, a rendezvény meghirdetett céljával, jellegével, keretével azonosulók sem a gyülekezési szabadságukat gyakorolják. Ettől eltérő kérdés, hogy a rendezvényen részt vevők továbbra is alkotmányos alapjogok alanyai, így lehetőségük van véleménynyilvánítási szabadságuk gyakorlására is – legyen az akár a szimpátia, akár az ellenszenv kifejezése. Mindebből következően alkotmányosan védett magatartás az állami rendezvény tartalmával, jellegével, keretével szembeni tiltakozás kifejezése.

1.2. Ezt követően kérdésként merül fel, hogy van-e olyan legitim cél, amely a politikai vélemény kifejezésének korlátozását indokolhatja az állami rendezvényen. Ilyen cél lehet egyrészt a rendezvény biztonsága: az államnak intézményvédelmi kötelezettsége, hogy a rendezvényen résztvevők testi épségét biztosítsa. Ennek érdekében az állam tehet korlátozó intézkedéseket (pl. megtilthatja testi épségre veszélyes eszközök bevitelét vagy szankcionálhatja, ha valaki tömegrendezvényen közveszéllyel fenyeget). Az államnak ugyanakkor legitim célja lehet az is, hogy a *kulturális rendezvény tartalmi kereteit fenntartsa*. Esetről esetre, a szükségességi és arányossági teszt alapján kell megítélni, hogy a politikai vélemény kifejezésének szabadságát indokolt-e korlátozni a rendezvény rendjének fenntartása érdekében. E vizsgálat során figyelembe kell venni a rendezvény jellegét, továbbá azt, hogy *milyen mértékben gátolja a véleménynyilvánítás a rendezvény lebonyolítását*. Közéleti személyek részvételével, előadásával megtartott rendezvényen a közéleti szereplők súlyosabb, bántó véleményeket is el kell viseljenek, így a véleménynyilvánítás szabadsága és a rendezvény rendjének fenntartása közti kollízióban az előbbi előnyt élvez.

További szempont, hogy a nemtetszés kifejezése csupán demonstráció vagy az egész rendezvény ellehetetlenítésére irányul. A véleménynyilvánítás szabadságának lényeges tartalma – a visszatérő alkotmánybírói gyakorlat szerint – nem a vélemény, hanem a véleménynyilvánítás ténye [elsőként: 30/1992. (V. 26.) AB határozat]. Súlyosabb korlátozásnak kell tekinteni, ha a véleménynyilvánításra egyáltalán nincs lehetőség, mintha a vélemény kifejezése nem akadályozott, de időben korlátozott.

A vélemény kifejezését – a fent kifejtettek szerint – annak tartalmára tekintet nélkül mindenkinek túrníe kell, különösen az államnak, szerveinek és a közhivatal viselőinek. Ahhoz viszont legitim célja fűződik az államnak, hogy az alkotmányos célból szervezett rendezvényt meg lehessen tartani. A véleménynyilvánítás szabadsága a vélemény kifejtéséhez való jog érvényesülését teszi lehetővé. Amennyiben a megnyilvánulás célja nem csupán a vélemény kifejezése, hanem a rendezvény ellehetetlenítése, akkor már erősebb érvek szólnak a rendezvény megtartását ellehetetlenítő vélemény-kifejezés korlátozása mellett. E szempontok szerint kell a konkrét esetre vonatkoztatva megállapítani, hogy az alapjog gyakorlását vagy a rendezvény rendjét kell-e előnyben részesíteni.

## 2. Az állami rendezvényt biztosító szervek feladatai

2.1. Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése szerint az alapjogok védelme az állam elsőrendű kötelezettsége. Az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségének körébe tartozik, hogy az alanyi alapjogok gyakorlati érvényesülését segítse. Az állami rendezvényeken – mint arra az előző pontban rámutattam – az állam felelőssége és a rendezvényt biztosító szervek feladata a részt vevők testi épségének biztosítása. Ez a kötelezettség alapvető jog korlátozását is indokolhatja: veszélyes eszközök bevitele vagy biztonsági szempontok miatt egyes területekre való belépés megtiltható. Esetről esetre kell azonban vizsgálni, hogy a korlátozásnak van-e alkotmányos célja. A 4/2007. (II. 13.) AB határozat rámutatott, hogy „szabályozás célja is tárgya lehet az alkotmányossági vizsgálatnak, illetve adott esetben előfordulhat, hogy önmagában a jogalkotó szabályozásban testet öltő célja tesz egy rendelkezést alkotmányellenessé.” Ugyanígy az egyedi intézkedéseknél is eleve *alkotmányosértő a korlátozás akkor, ha az intézkedés célja nem valamely állammal való biztositása, hanem a politikai vélemény kifejezésének megakadályozása.* Legitim cél hiányában nincs lehetőség alapjog korlátozására: *önmagában nem elégséges indok valamely tárgyi eszköz elvétele azon indokból, hogy az a rendezvényt megzavaró demonstrálásra, nemtetszés kifejezésére alkalmas.* A véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása csak abban az esetben alkotmányos, ha az megfelel az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében rögzített formai és tartalmi kritériumoknak. E körben vizsgálatot igényel továbbá a korlátozás szükségessége, különös tekintettel annak elkerülhetetlenségére, azaz arra, hogy az adott alkotmányos cél megvalósítására másként, alapjogkorlátozás nélkül vagy csekélyebb mértékű korlátozással mód lenne-e, továbbá fokozottan vizsgálandó az arányosság kérdése.

2.2. Valamely állami rendezvényen a politikai vélemény kifejezése fogalmilag a véleménynyilvánítási szabadságnak és a gyülekezési szabadságnak az oltalma alá is tartozhat. A véleménynyilvánítás szabadsága kommunikációs anyajog, amelynek egyik nevesített gyakorlási módja a gyülekezés szabadsága. Mind a kettőnek a lényeges tartalma egy (jellemzően politikai) vélemény kifejezésre juttatása. A két alapjog elhatárolása lényegében az, hogy (1) a gyülekezés szabadsága – a kivételes esetektől eltekintve – szervezett, valamint (2) a gyülekezés szabadsága csak másokkal együtt gyakorolható. Az állam intézményvédelmi kötelezettsége a két alapjog esetében eltérő. A gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: Gytv.) a hatálya alá tartozó rendezvényekre vonatkozóan főszabályként bejelentési kötelezettséget ír elő, és egyebekben is különböző feladatokat ír elő a rendezvény szervezője számára. A Gytv. e rendelkezéseinek a célja az állami intézményvédelmi feladatainak a megkönnyítése. A gyülekezés szabadságának intézményi oldala, hogy a rendőrség biztosítsa a rendezvényt, szavatolja annak zavartalan megtartását; azt, hogy a vélemény kifejtését ne csupán az állami szervek, hanem más személyek se zavarják meg. A véleménynyilvánítás szabadsága körében az állam intézményvédelmi kötelezettsége eltérő. Nincs olyan törvény, amely nevesítetten a véleménynyilvánítási szabadság intézményvédelmi kérdéseivel foglalkozna. Az Alaptörvény szelleméből és több jogszabályi rendelkezésből következik, hogy egy rendezvényt biztosító állami szervnek fel kell lépnie azok védelmében, akiket a véleményük kifejezése miatt testi épséget sértő veszély fenyeget.

Ez a fellépés azonban csak utólagos lehet, fogalmilag kizárt az előzetes biztosítás eszközrendszerének igénybe vétele. Azokban az esetekben, amikor a politikai vélemény kifejezése mind a gyülekezési szabadság, mind a véleménynyilvánítási szabadság fogalmi körébe tartozhat, az érintett szabadon eldöntheti, hogy a csoportos véleményt a Gytv. keretei között kívánja-e kifejezni, és ezáltal igényli-e annak biztosítását, hogy a véleménykifejtést mások sem zavarják meg. Lehetősége van arra is, hogy nem a Gytv. keretei között fejt ki a véleményét, de ebben az esetben a Gytv.-ben részletezett intézményvédelmi kötelezettség sem biztosított. Az állami szervek természetesen ilyen esetekben is minden lehető eszközzel kötelesek a rendezvényen részt vevők biztonságának, testi épségének védelmére, azonban az előzetes bejelentés hiányában a szükséges védelem korlátozott, aminek következményével a bejelentést elmulasztóknak számolni kell.

2.3. Az állam által szervezett rendezvények, különösen az egyes állami ünnepekkel kapcsolatos programok jellemzően mindenki előtt nyitva állnak, korlátozás nélkül megtekinthetők és ingyenesek. Ilyen rendezvényeken nagyobb tömeg gyűlhet össze, amely – természetesen helytől, időtől, más körülményektől függően – eltérő mértékű biztonsági kockázatot jelent a szervező számára. Ez felveti a *captured audience* problémáját is: egy állami ünnepségen a jelenlévők a rendezvény helyszíne, vagy a nagy tömeg, mint zárt tér miatt kénytelenek azoknak a véleményeknek a meghallgatására is, amelyekkel nem azonosulnak vagy őket sértik, az ilyen politikai kijelentéseket saját magatartásukkal nem tudják kizárni [Vö. 95/2008. (VII. 3.) AB hat; 14/2000. (V. 12.) AB hat; 75/2008. (V. 29.) AB hat.]. Tömegkezelési szempontból komoly kockázat, ha markánsan különböző véleményű személyek véleménynyilvánítására egy helyen és időben kerül sor: a zárt tér és a különböző tartalmú vélemény-kifejezések tetteles erőszakhoz vezethetnek. Ilyen tömegkezelési kockázat esetében kollízióba kerül a véleménynyilvánítás szabadsága és az állam élet- és testiépség-védelmi kötelezettsége. Általánosságban nincs lehetőség azt rögzíteni, hogy milyen esetekben éri el a tömegkezelési kockázat azt a szintet, amely a rendezvény biztosítóinak beavatkozását teszi szükségessé. Követelmény azonban, hogy *az állami szerv a rendezvény tartalma tekintetében semleges legyen: a szükséges beavatkozás során csupán tömegkezelési szempontokat vehet figyelembe, a kifejtett vélemény tartalmát nem. Hasonlóan fontos a rendezvény valamennyi résztvevője és a rendezvény biztosítója közti együttműködés, ami a különböző alapjogok együttes érvényesülése érdekében elengedhetetlen.*

### *3. Az állami rendezvény szervezése kapcsán felmerülő feladatok*

Az állami rendezvények megfelelő szervezése során figyelembe kell venni azt is, hogy a testi épséghez, biztonsághoz, véleménynyilvánítási szabadsághoz fűződő jogok hogyan érvényesülnek a legteljesebben. Alkotmányjogi szempontból jelentős különbség van a demokratikus legitimációval rendelkező rendőrség és a rendezvényt biztosító magáncég (security) között. Az előbbi közhatalommal rendelkezik, így az állam nevében – a tartalmi feltételek megvalósulása esetén – alapjogok korlátozására is fel van jogosítva. Másképp megfogalmazva: *alapjogot közvetlenül érintő intézkedést csak demokratikus legitimációval rendelkező közhatalmi szerv tehet.*

Éppen emiatt valamely állami rendezvény szervezése során a szervező nem vehet csupán költséghatékonysági szempontokat figyelembe. Valamely állami rendezvény magáncég bevonásával történő biztosítása csak abban az esetben felel meg az Alaptörvény követelményeinek, ha a rendezvénynek előre láthatólag nincs közvetlen alapjogi érintettsége. Amennyiben a rendezvény szervezőjének olyan információ kerül birtokába, hogy a rendezvényen közhatalmi intézkedésekre is nagy valószínűséggel lesz szükség, magáncég nem vehető igénybe.

### **Intézkedésem**

Felhívom a Honvédelmi Minisztérium Nemzeti Rendezvényszervező Hivatalát a jelentésben foglaltak figyelembe vételét a jövőbeli állami rendezvények szervezése és biztosítása során.

Budapest, 2017. március

Székely László sk.