



FÜGGETLEN RENDÉSZETI PANASZTESTÜLET
☒: 1358 Budapest, Széchenyi rakpart 19.
☎: 441-6501

Ügyszám: 513/2009/Pan.

A Független Rendészeti Panasztestület

355/2009. (X. 28.) számú

állásfoglalása

A Független Rendészeti Panasztestület (a továbbiakban: Testület) a tiszalpäri lakos **panaszos**¹ 2009. július 8-án előterjesztett **panaszát** a 2009. október 28-án – dr. Kaltenbach Jenő elnök, testületi tag és dr. Kádár András Kristóf testületi tag távollétében – megtartott zárt ülésén hozott döntése alapján

á t t e s z i

az intézkedést foganatosító szerv – a Budapesti Rendőr-főkapitányság – vezetőjéhez.

A Testület megállapítása szerint a vizsgált ügyben a vizsgált ügyben alapjogot csekély mértékben sértő intézkedésre került sor.

A Testület állásfoglalása ellen jogorvoslatnak helye nincs.

Indokolás

A panaszos 2009. július 8-án, levélben előterjesztett panaszbeadványában a Budapesti Rendőr-főkapitányság (a továbbiakban: BRFK) 2009. július 3-ai, interneten megjelent közleményének tartalmát kifogásolta, és kérte, hogy ügyét a Testület vizsgálja ki.

I.

1) A panaszos 2009. július 8-án, levélben fordult a Testülethez, és a következő panaszt adta elő. 2009. július 4-én 17 órára egy szervezet rendezvény megtartását jelentette be a Budapest, V. kerület Szabadság térre, a politikai foglyok szabadon bocsátása érdekében. A BRFK 2009. július 3-án azonban honlapján a következő tartalmú közleményt tette közzé: „A Budapesti Rendőr-főkapitányság fontosnak tartja tájékoztatni a közvéleményt, hogy 2009. július 4-re egyetlen demonstráció megtartását

¹ Az Rtv. 93/A. § (8) bekezdése értelmében a panaszos személyes adatait töröltük.

sem vette tudomásul a Budapest V., Szabadság térre. Amennyiben lesznek olyan magánszemélyek és szervezetek – különös tekintettel a Magyar Gárda Egyesületre, akik ennek ellenére demonstrációt akarnak tartani a Szabadság téren, a rendőrség élve a jogszabályok adta lehetőségekkel, a leghatározottabban fog fellépni velük szemben. (...)"

A panaszos véleménye szerint ez a rendőrségi közlemény nem fedi a valóságot, mert a Rendőrség a bejelentést tudomásul vette. Hivatkozik a rendezők közleményére, amely szerint a Rendőrség állítása egyszerűen nem felel meg a valóságnak, hiszen annak közzétételét megelőzően két héttel, a Rendőrséggel való egyeztetés során jegyzőkönyv is született arról, hogy a Szabadság térre bejelentett demonstrációt tudomásul vették.

2) A panaszos szerint a BRFK közleménye megfélemlítő, sérti a gyülekezési és a véleménynyilvánítási szabadságot, mivel azzal fenyeget, hogy a jogszerűen bejelentett rendezvényen való részvétel esetén kényszerítő eszközöket fog alkalmazni a Rendőrség.

Mindezek alapján kérte a Testület vizsgálatát.

II.

1) A panasz kivizsgálása során – a tényállás pontosabb megismerése érdekében – a Testület felvilágosítás-kéréssel fordult az Országos Rendőr-főkapitányság (a továbbiakban: ORFK) Ellenőrzési Szolgálatának vezetőjéhez, és megküldeni kérte az ügygel kapcsolatban keletkezett rendőrségi dokumentumokat – különösen az említett egyeztető tárgyalás jegyzőkönyvét, illetve a bejelentést tudomásul nem vevő rendőrségi döntést –, valamint tájékoztatást kért a kifogásolt közlemény közzétételének indokairól, jogalapjáról, és a rendezvény tudomásul nem vételének jogalapjáról.

A Rendőrség a Testület felvilágosítás-kérésére az alábbi dokumentumokat küldte meg.

2) A BRFK hivatalvezetője összefoglaló jelentésének vonatkozó része szerint egy magánszemély 2009. június 20-án 21 óra 39 perckor tett bejelentést a BRFK-ra egy 2009. július 4-én 17 órától 21 óráig a Budapest, V. kerület Kossuth Lajos tér 4. szám alatt található Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium épülete előtt tartandó rendezvényre. A 2009. június 21-én 18 órakor, a BRFK Rendőrségi Igazgatási Központban megtartott egyeztető tárgyaláson a bejelentő a rendezvény helyszínét módosította, és új helyszíneként az V. kerület Szabadság teret jelölte meg. Ezt követően azonban 2009. június 22-én a BRFK-hoz érkezett a Fővárosi Közterület-hasznosítási Társulás P-25/12/2009. számú határozata, amelyben erre a helyszínre – vagyis a Szabadság térre – Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. Kerület Önkormányzatának polgármestere az Összefogás a Belvárosért Polgári Egyesület kérelmére díjmentes tulajdonosi hozzájárulást adott számukra, 2009. július 3-ától 5-éig megtartandó kulturális rendezvény céljára. Ez a használati engedély azzal a joghatással járt, hogy a Szabadság tér erre az időtartamra nem minősült a gyülekezési jogról szóló

1989. évi III. törvény (a továbbiakban: Gytv.) 15. § a) pontja szerinti közterületnek, mert nem volt mindenki számára korlátozás nélkül igénybevehető terület. Márpedig – az összefoglaló jelentés szerint – a gyülekezési jog kizárólag közterületen gyakorolható. Mindezekre figyelemmel a BRFK 2009. június 22-én kelt, 01000/34058-4/2009. ált. számú végzésével a bejelentésre megállapította hatáskörének hiányát. A bejelentő e végzés ellen jogorvoslással nem élt.

Az összefoglaló jelentés szerint a BRFK nem rendelkezik információval arról, hogy a panaszossal szemben 2009. július 4-én sor került volna rendőri intézkedésre.

3) Az előző pontban említett, 2009. június 19-én kelt bejelentés szövege szerint egy magánszemély 2009. július 4-én 17 órától rendezvényt kívánt szervezni Budapesten, a Kossuth tér 4. szám alatt található Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium elé. A rendezvényen a napirend szerint négy beszéd hangzana el, és a program 21 órára véget érne. A résztvevők várható létszámát a bejelentő 3-4 ezer főben jelölte meg, melyhez 150 fő rendezőt kívánt igénybe venni. A rendezvény a bejelentés szerint statikus jellegű lenne, a színpad gyanánt használandó teherautó elhelyezkedéséről a bejelentő a BRFK-val további egyeztetést helyezett kilátásba. Rendőri biztosítást a helyszínrre kizárólag a közlekedés rendjének esetleges biztosítása érdekében kért.

4) A BRFK Rendészeti Szervek Biztosítási Osztályán 01000/34058-2/2009. ált. számon iktatott jegyzőkönyv szerint a BRFK Rendőrségi Igazgatási Központban 2009. június 21-én 18 órakor az említett bejelentés tárgyában, az annak biztosításával kapcsolatos rendőrségi feladatokról egyeztető tárgyalást tartottak, melyen négy rendőr és a bejelentő vett részt. Ezen a hatóság részéről jelen lévő r. főhadnagy többek között felhívta a figyelmet arra, hogy a rendezvény bejelentés szerinti megtartása megalapozhatja a Gytv. 8. § (1) bekezdése szerinti – népképviselői szerv zavartalan működésének súlyos veszélyeztetése, illetve a közlekedés más úton nem biztosítható – megtiltási okokat. A bejelentő a felhozott érveket elfogadva módosította bejelentését, és abban a rendezvény új helyszínéül az V. kerület Szabadság teret jelölte meg, elfogadva a szovjet hősi emlékmű dupla kordonnal való körbevételét. A bejelentést a rendezvény céljának megjelölésével is kiegészítette a bejelentő, ezt a politikai ügyekben üldözöttekkel való szolidaritás vállalásában határozta meg. A r. főhadnagy „felhívta a figyelmet arra, hogy a BRFK csak a most egyeztetett feltételek maradéktalan betartása mellett veszi tudomásul esetlegesen a rendezvényt annak egyidejűleg történő jelzésével, hogy a BRFK a törvényes határidőn belül elbírálja a rendezvényt megvalósítási szándékot. Döntését a bejelentővel közli először.” A bejelentő a figyelmeztetéseket megértette.

5) Budapest Rendőrfőkapitányának 2009. június 22-én kelt, 01000/34058-4/2009. ált. számú végzése azt tartalmazza, hogy az említett magánszemély által 2009. július 4-én 17 órától 21 óráig a Budapest, V. kerület Szabadság térre, mint módosított helyszínrre bejelentett rendezvényre a BRFK-nak nincs hatásköre. A végzés hivatkozik rá, hogy ellene a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 98. § (3) bekezdése alapján önálló fellebbezésnek van helye. A végzés Indokolása ismertette a bejelentésben foglaltakat

és az egyeztető tárgyaláson elhangzottakat, majd a 2) pontban írtakkal megegyezően kitért arra, hogy az Összefogás a Belvárosért Polgári Egyesület díjmentes használati engedélyt kapott erre az időtartamra, ugyanerre a helyszínre. Ezt követően a végzés a Gytv. 15. § a) pontjára hivatkozva arról szólt, hogy az említett Önkormányzat a terület tulajdonosaként rendelkezési jogosultsággal bír az érintett terület vonatkozásában, és a terület kizárólagos használatát, mint a tulajdonjog egyik részjogosítványát erre az időtartamra a használati engedélyt kérőre ruházta. Emiatt az említett időtartamra a terület felett a használó rendelkezik kizárólagosan. Ezért a bejelentésben tervezett időtartam alatt a Szabadság tér nem minősül a Gytv. 15. § a) pontja szerinti közterületnek, márpedig a gyülekezési jog – a végzés szerint – kizárólag közterületen gyakorolható. Mindezek alapján a Rendőrség nem rendelkezik hatáskörrel a rendezvény elbírálása tekintetében. A végzést Budapest Rendőrfőkapitánya a Ket. 4-5., 30., 71-74. 98-102. §-aira, valamint a Gytv. 1., 2., 6. és 15. §-aira alapította. A végzésre kézzel írt feljegyzés szerint azt egy – bejelentőtől különböző – magánszemély 2009. június 23-án átvette.

6) Budapest Rendőrfőkapitánya a 01000/36775/2009. ált. számú egyedi utasításában, a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 30. §-ának (1), valamint (3) bekezdése alapján Budapest teljes területére fokozott ellenőrzést rendelt el 2009. július 4-én 0 órától 24 óráig. A feladat végrehajtásába beosztott rendőri állomány a fokozott ellenőrzés keretében figyelemmel kísérte a rendezvényekre érkezőket, megakadályozta az esetleges jogsértések kialakulását. Ennek során szűrőpróbaszerű igazoltatásokat, ruházat- és csomagátvizsgálatot hajtott végre. Az állomány feladata volt az esetlegesen megbomló rend helyreállításában való közreműködés, jogsértés esetén a szükséges intézkedések végrehajtása. Az utasítás Indokolása szerint a Magyar Gárda Hagyományőrző és Kulturális Egyesületet a Fővárosi Ítéltábla jogerős ítéletével feloszlatta. Az ítélet indokolása rámutatott, hogy a Magyar Gárda Mozgalom az egyesület szerves része, az egyesület felszámolása ezért szükségképpen a mozgalomra is kiterjed, annak szervezeti kereteit szünteti meg. Ezt követően a Magyar Gárda internetes honlapján felhívás jelent meg, miszerint 2009. július 4-én Budapesten, az V. kerület Szabadság térre B. Gy. baráti köre, valamint a Hatvannégy Vármegye Ifjúsági Mozgalom – a Magyar Gárda felhívására – szimpátiatüntetést szervez, tiltakozva az egyesület politikai nyomásra történt feloszlata miatt. Ezt a demonstrációt egy magánszemély jelentette be, annak elbírálására azonban a Rendőrség – az előző pontban foglalt indokokból – hatáskörrel nem rendelkezett, és erről a bejelentőt tájékoztatta is. A bejelentett és tudomásul vett demonstrációk biztonságos lebonyolítása, az esetleges jogsértések megelőzése érdekében indokolt a főváros területén a személy- és gépjárműforgalom fokozott ellenőrzése. Ezen kívül az Indokolás tartalmazza mindazokat a jogszabályhelyeket, amelyek a fokozott ellenőrzés elrendelését lehetővé teszik.

7) A Testület a rendelkezésére bocsátott rendőrségi iratok megismerése után kiegészítő felvilágosítás-kéréssel fordult az ORFK Ellenőrzési Szolgálat vezetőjéhez, és tájékoztatást kért arról, hogy az említett Összefogás a Belvárosért Polgári Egyesület, mint az V. kerület Szabadság tér díjmentes tulajdonosi hozzájárulás alapján kulturális rendezvény céljából használó szervezet, igényt tartott-e a rendezvénye

helyszínén rendőri jelenlétre. A felvilágosítás-kérésre a BRFK hivatalvezetője 2009. október 9-én kelt jelentésében válaszolt, és kifejtette, hogy a Polgári Egyesület nem kérte a 2009. július 4-én megtartott rendezvényének rendőri biztosítását.

III.

Az ügy körülményeinek átfogóbb feltárása érdekében a Testület indokoltan látta a kapcsolódó közlemények teljes terjedelemben történő idézését.

1) A Rendőrség által közzétett, és a panaszos által – részben – kifogásolt közlemény a http://www.police.hu/friss/BRF_20090703_12.html honlapon olvasható, és a következőképpen szól:

„Közlemény (BRFK). 2009.07.03. péntek 11:51. A Budapesti Rendőr-főkapitányság fontosnak tartja tájékoztatni a közvéleményt, hogy 2009. július 4-re egyetlen demonstráció megtartását sem vette tudomásul a Budapest V., Szabadság térre. Amennyiben lesznek olyan magánszemélyek és szervezetek – különös tekintettel a Magyar Gárda Egyesületre, akik ennek ellenére demonstrációt akarnak tartani a Szabadság téren, a rendőrség élve a jogszabályok adta lehetőségekkel, a leghatározottabban fog fellépni velük szemben. Budapest Rendőrfőkapitánya a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 30. §-a alapján fokozott ellenőrzést rendelt el 2009. július 4-én 0 órától július 4-én 24 óráig a főváros területén.

A fokozott ellenőrzés célja a közbiztonságot veszélyeztető cselekmények, események megelőzése, megakadályozása. Az ellenőrzés keretében a rendőrség személyeket igazoltathat, ruházatukat, járművüket átvizsgálhatja, a közbiztonságra veszélyt jelentő eszközöket, anyagokat lefoglalhatja. A fokozott ellenőrzés bevezetésével lehetőség nyílik arra, hogy a gyanús, feltehetően bűncselekményt vagy szabálysértést elkövetni szándékozó személyeket a rendőrség intézkedés alá vonjon. A BRFK mindent megtesz annak érdekében, hogy a fokozott ellenőrzés az állampolgárokat ne zavarja, célja kizárólag a jogsértő cselekmények megelőzése, illetve megakadályozása. A Budapesti Rendőr-főkapitányság a mai napon nyomozást rendelt el egyelőre ismeretlen tettes ellen egyesülési joggal visszaélés bűncselekménye miatt. A büntetőeljárást a Magyar Gárda honlapján megjelent július 4-ei demonstrációval kapcsolatban közzétett felhívás tette indokoltá. BRFK KOMMUNIKÁCIÓS OSZTÁLY”

2) A Magyar Gárda honlapján (<http://www.magyargarda.hu/node/4170>) közzétett – feltehetően a BRFK reakcióját kiváltó, időrendben annál korábbi –, 2009. július 4-ei demonstrációt meghirdető közlemény az alábbiakat tartalmazta:

„Csengőfrász és koncepció per – Ismét itt vannak az ötvenes évek. 2009. Július 02. Adjon az Isten! A Magyar Gárda Egyesület ellen a másodfokú ítélet által sem cáfoltan politikai nyomásra született ítélet szervesen illeszkedik abba a megfélemlítés-sorozatba, melynek része B. Gy. és számos hazafi jogtalan és indokolatlan letartóztatása is. A Magyar Gárda radikális hazafias szerveződésként elutasítja és leghatározottabban tiltakozik ezek ellen az ötvenes éveket idéző eljárások ellen. A

július 4-i demonstráció szervezői, B. Gy. baráti köre valamint a Hatvannégy Vármegye Ifjúsági Mozgalom a Magyar Gárda felhívásának helyt adva úgy döntött, hogy a demonstráció egyben szimpátiatüntetés is lesz a Magyar Gárda Egyesület mellett, tiltakozva annak koncepció, politikai nyomásra történt betiltása ellen is. Kérjük a gárdistákat, pártolókat valamint Magyar Gárda-szimpatizánsokat, hogy az Egyesület és a többi jogtalanul zaklatott hazafi melletti szimpátiájuk megnyilvánulásaként jöjjenek el 2009. július 4-én megrendezésre kerülő tiltakozó demonstrációra a budapesti Szent István térre(Bazilika), hogy együtt tiltakozzunk az ötvenes évek újjáéledése ellen. A feloszlathatatlan Magyar Gárda ott lesz! Szebb Jövőt! Magyar Gárda Országos Sajtóiroda”

3) A Magyar Gárda honlapján (<http://www.magyardarda.hu/node/4174>) közzétett, a BRFK Közleményére reagáló közlemény, amely a Rendőrség állítását cáfolta, a következőképpen szövegezte:

„Közlemény – Hamis állítás a rendőrség honlapján! (közokirattal alátámasztva). 2009. Július 03. Adjon az Isten! Az Országos Rendőr-főkapitányság honlapján szereplő megtévesztő információ szerint a Budapesti Rendőr-főkapitányság (BRFK) 2009. július 4-re egyetlen demonstráció megtartását sem vette tudomásul a Budapest V., Szabadság térre. A honlapra feltett információ hamis, minden alapot nélkülöz, nyilvánvalóan politikai utasításra került fel. A BRFK képviselője ugyanis a 2009. június 21-én kelt, 01000/34058-2/2009. Ált számú jegyzőkönyvben kijelentette, hogy a jegyzőkönyvben rögzített feltételek maradéktalan betartása mellett tudomásul veszik a Hatvannégy Vármegye Ifjúsági Mozgalom által szervezett tiltakozó megmozdulást, melyhez a Magyar Gárda is csatlakozott. A rendezvény megtiltásáról eddig a bejelentőt nem értesítették! A Fővárosi Ítéltábla döntése értelmében mozgalmunk tagjai, a gárdisták továbbra is gyakorolhatják állampolgári jogukat, azaz élhetnek gyülekezési, vélemény-nyilvánítási jogukkal, továbbá a Magyar Gárda egyenruháját is hordhatják. E jogunkkal élni is kívánunk, meghátrálásról szó sem lehet. A szervezeti felépítést bizalomra, baráti kötelékekre alapozó, így jogi úton feloszlathatatlan Magyar Gárda ott lesz a Szabadság téren! Szebb Jövőt!”

A Közlemény mellékelten tartalmazta az egyeztető tárgyaláson készült – az Indokolás II. részének 4) pontjában ismertetett – jegyzőkönyv egy példányát is.

4) A Testület a fenti dokumentumokon kívül állásfoglalása kialakításakor tekintettel volt az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosának AJB 4721/2009. számú ügyben kiadott, 2009. szeptember 3-án kelt jelentésében (a továbbiakban: Jelentés) foglaltakra is.

IV.

A konkrét panasz kapcsán – a Testület álláspontja szerint – a kifogásolt rendőri magatartás (rendőri felvilágosítás-adás körében közlemény közzététele) érintette a panaszos gyülekezési szabadságát, véleménynyilvánítási szabadságát, valamint a tisztességes eljáráshoz való alapvető jogát.

1) Az Rtv. 2. § (1) bekezdésének második mondata szerint: „A Rendőrség tiszteletben tartja és védelmezi az emberi méltóságot, óvja az ember jogait.” Az Rtv. 15. §-a (az arányosság követelménye) szerint: „(1) A rendőri intézkedés nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával. (2) Több lehetséges és alkalmas rendőri intézkedés, illetőleg kényszerítő eszköz közül azt kell választani, amely az eredményesség biztosítása mellett az intézkedéssel érintettre a legkisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással jár.” A Rendőrség segítségnyújtási kötelezettségét az Rtv. 24. §-a szabályozza. Ennek (1) bekezdése alapján: „A rendőr köteles a feladatkörébe tartozó segítséget, illetőleg a hozzáfordulónak a tőle elvárható felvilágosítást megadni.” A fokozott ellenőrzésre vonatkozó szabályokat az Rtv. 30. § (1)–(3) bekezdései a következőképpen szabályozzák: „(1) A Rendőrség a bűncselekmény elkövetőjének elfogása és előállítására, vagy a közbiztonságot veszélyeztető cselekmény vagy esemény megelőzése, megakadályozása érdekében a rendőri szerv vezetője által meghatározott nyilvános helyen vagy a közterület kijelölt részén az oda belépőket vagy az ott tartózkodókat igazoltathatja. (2) A Rendőrség az (1) bekezdésben írt cél elérése érdekében épületet, építményt, helyszínt, csomagot és járművet átvizsgálhat. (3) A Rendőrség a rendezvény, az esemény, továbbá a közlekedés biztonságát, a közterület rendjét veszélyeztető jogellenes cselekmény megelőzése, megakadályozása érdekében a rendőri szerv vezetője által meghatározott területre belépők és az ott tartózkodók ruházatát és járművét átvizsgálhatja, illetőleg az üzemeltető által előírt feltételek megtartását ellenőrizheti, a közbiztonságra veszélyt jelentő anyagokat, eszközöket lefoglalhatja, illetőleg azoknak a rendezvény, esemény helyszínére való bevitelét megtilthatja.” E rendelkezéseket a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 62/2007. (XII. 23.) IRM rendelet (a továbbiakban: Szolgálati Szabályzat) 39. § (1) és (2) bekezdései az alábbiak szerint egészítik ki: „(1) A fokozott ellenőrzés összehangolt és koncentrált rendőri szolgálati tevékenység, amelynek során a rendőrhatalom illetékességi területét vagy annak egy részét lezárják, és az ott tartózkodókat igazoltatják. (2) Fokozott ellenőrzés végrehajtását az egész ország területén vagy több megye illetékességi területén az országos rendőrfőkapitány, a bűnügyi főigazgató, a rendészeti főigazgató, illetékességi területén a rendőrfőkapitány, a bűnügyi igazgató, a rendészeti igazgató, a rendőrkapitány vagy az ügyeletvezető, határrendészeti kirendeltség vezetője, továbbá a hatáskörük szerint ellátott speciális feladatok végrehajtása során a Repülőtéri Rendőr Igazgatóság igazgatója, a Köztársasági Őrezred parancsnoka vagy a Készenléti Rendőrség parancsnoka rendelheti el.”

A Gytv. 6. §-ának rendelkezése szerint: „A közterületen tartandó rendezvény szervezését a rendezvény helye szerint illetékes rendőrkapitányságnak, Budapesten a Budapesti Rendőr-főkapitányságnak (...) legalább három nappal a rendezvény megtartásának tervezett időpontját megelőzően kell bejelenteni. A bejelentési kötelezettség a rendezvény szervezőjét terheli.” Az E törvényhelyhez fűzött Részletes Indokolás leírja, hogy: „A gyülekezési jog törvényes és rendeltetésszerű gyakorlása érdekében a Javaslat a közterületen tartandó rendezvények megtartását előzetes bejelentéshez köti. E rendezvények azok, amelyekről – a zavartalan lebonyolításukhoz szükséges feltételek biztosítása érdekében (pl. forgalomelterelés) –

a hatóságnak tudnia kell. Továbbá e rendezvények azok is, amelyek a jellegükből következően leginkább alkalmasak lehetnek arra, hogy sértsék a Javaslatban meghatározott védett érdekeket. (...)” A Gytv. 15. § a) pontja értelmében: „E törvény alkalmazásában közterület: a mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető terület, út, utca, tér”

A rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 14.) BM rendelet (a továbbiakban: BM rendelet) 2. § (1) bekezdése – a Gytv. idézett rendelkezéséhez igazodva – kimondja, hogy: „A közterületen tartandó rendezvény (a továbbiakban: bejelentéshez kötött rendezvény) megtartására vonatkozó bejelentés elbírálása a rendezvény helye szerint illetékes rendőrkapitányság, a fővárosban a Budapesti Rendőr-főkapitányság vezetője (a továbbiakban: vezető) jogosult.”

2) A Jelentés Megállapításai IV. részének C) pontja – egyebek mellett – az alábbiakat tartalmazza a panaszolt esettel összefüggésben: „A jelentés megállapításai szerint a versengő gyülekezésre vonatkozó szabályainak teljes hiánya mai gyülekezési jogunkban és az ebből következő jogalkalmazási problémák miatt kialakult jogi helyzet a békés gyülekezéshez való joggal összefüggő visszásságot okoz. (...) Mindezt azért lényeges előzetesen rögzíteni, mert legalább ilyen súlyú problémát, dilemmát okoz a gyakorlat számára az azonos helyszínre, azonos időpontra bejelentett rendezvények viszonya akkor is, ha az egyik rendezvény a gyülekezési törvény hatálya alá tartozik, míg a másik megtartására az illetékes önkormányzat által adott közterület-foglalási engedély nyomán kerülne sor. A helyzetet tovább bonyolítja, hogy a két eltérő típusú rendezvény megtartására vonatkozó kérelmet – jellegénél fogva – különböző szervek, különböző jogszabályi háttér alapján és szempontok alapján bírálják el, egymást pedig nem kötelesek a döntésükről még tájékoztatni, értesíteni sem. A helyi önkormányzat az adott közterület használatát tulajdonosként engedélyezheti, az általa alkotott önkormányzati rendelet keretei között, vagyis alapvetően szabad belátása szerint. Ezzel szemben a rendőrség a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvény megtartását a Gytv. 8. § (1) bekezdésre tekintettel hangsúlyozottan nem engedélyezi, hanem vagy tudomásul veszi, vagy taxatívén meghatározott esetben megtilthatja. Jelen esetben, a korábbi rendőrségi (és bírósági) gyakorlatra is figyelemmel, az a kép rajzolódik ki, hogy a közterület-használat alapján tartott rendezvények – ha indirekt módon is – de egyfajta elsőbbséget élveznek a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvényekkel szemben. Ugyanis, ha a rendőrség arról – akár a tudomásul vételt követően – értesül, hogy az adott területre, adott időpontban közterület-használati engedély alapján egy más rendezvény kerül majd megtartásra, a bejelentett gyülekezési törvény hatálya alá tartozó rendezvény megtarthatóságával összefüggésben, a Gytv. 8. § (3) bekezdésére tekintettel hatáskörének hiányát állapítja meg, amely azzal a hatással jár, hogy ott és akkor a rendezvény nem lesz megtartható. A hatályos jogszabályok a közterületen tartott Gytv. hatálya alá tartozó és a közterület-használat alapján tartott rendezvények viszonyával, a kérdéskörrel kapcsolatosan semmilyen a jogalkalmazókat eligazító, iránymutatásul szolgáló szabályt sem tartalmaznak. Nincs jogszabályban rögzítve még a kölcsönös tájékoztatási kötelezettség sem (...). A jelen jogi helyzet így a gyülekezési jogal

összefüggő visszásság veszélyét hordozza magában, mivel tömeges méretben előforduló utólagos közterület használat engedélyezése és az ennek nyomán születő, a gyülekezési törvény hatálya alá tartozó rendezvény megtartását megghiúsító rendőrségi végzések alkalmasak arra, hogy kiüresítsék a gyülekezési jog, mint kiemelt kommunikációs alapjog tényleges gyakorolhatósága. (...) Közkeletű vélekedés ugyan, hogy a gyülekezési jog olyan szabadságjog, amelyet kizárólag közterületen lehet gyakorolni, azonban ennek jogszabályi alapja nincsen, ugyanis – hasonlóan a résztvevők létszámához – a gyülekezés helyét sem határozza meg sem az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (EJENY), sem a PPJNE, sem az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJEE), de az Alkotmány és még a Gytv. sem. Emellett a gyülekezés helyét az uralkodó szakirodalmi álláspont sem tartja annak fogalmi elemének. (...) arra következtethetünk, hogy a közterületen, középületben, de még a magánlakásban tartott rendezvények is a gyülekezési jog körébe tartoznak, azonban csak a közterületen tartandó rendezvényeket kell a rendőrségnek bejelenteni, és a rendőrség képviselőjének a magánlakásban (magánterületen) szervezett rendezvényen való részvételre kizárólag a jogosult hozzájárulásával van lehetőség. Helyesen állapította meg Budapest rendőrfőkapitánya hatásköre hiányát, ugyanis a rendezvény bejelentett helyszíne valóban nem tartozott a Gytv. közterület-fogalma alá. Ez azonban pusztán annyit jelent, hogy a rendezvény nem volt bejelentéshez kötött. Az ilyen, hatáskör hiányt megállapító közigazgatási döntés viszont nem téveszthető össze a rendezvény megtartását tiltó határozattal. (...)”

3) A Testületnek a rendelkezésére álló iratok, közlemények, valamint a jogszabályi háttér alapján egyrészt arról kellett kialakítania állásfoglalását, hogy a panaszbeadványban említett rendezvényt a Rendőrség valóban tudomásul vette-e vagy sem; másrészt pedig – ezzel is szoros összefüggésben, de tágabb értelemben – arról, hogy a Rendőrség honlapján közzétett közlemény megfelel-e a tényszerűség, illetve az Rtv. szerinti jogszerűség, arányosság és „tőle elvárhatóság” kritériumainak. Az Indokolás további részeiben a Testület ezeknek a szempontoknak a vizsgálatára tér ki.

V.

1) A panaszos beadványában elsősorban azt kifogásolta, hogy a Rendőrség közleménye – véleménye szerint – nem felelt meg a valóságnak, mert 2009. július 4-ére a Szabadság térre bejelentett rendezvényt a Rendőrség tudomásul vette, ezért közleményében nem hivatkozhat arra, hogy „2009. július 4-re egyetlen demonstráció megtartását sem vette tudomásul a Budapest V., Szabadság térre”. Ezen állítása alátámasztására hivatkozik a rendezvény tervezett időpontját megelőzően megtartott egyeztető tárgyaláson elhangzottakra, értelmezése szerint az egyeztető tárgyaláson ugyanis a Rendőrség a rendezvényt az ott történt módosításokkal tudomásul vette.

Ez az álláspont tükröződik az Indokolás III. részének 3) pontjában idézett, a Magyar Gárda honlapján megjelent közleményből is, melynek vonatkozó része szerint: „A BRFK képviselője ugyanis a 2009. június 21-én kelt, 01000/34058-2/2009. Ált számú jegyzőkönyvben kijelentette, hogy a jegyzőkönyvben rögzített feltételek maradéktalan betartása mellett tudomásul veszik a Hatvannégy Vármegye Ifjúsági Mozgalom által

szervezett tiltakozó megmozdulást, melyhez a Magyar Gárda is csatlakozott.” A Közlemény mellékelten elérhetővé tette az egyeztető tárgyalás jegyzőkönyvét is.

2) A Gytv. és a BM rendelet hivatkozott rendelkezései szerint közterületen tartandó rendezvény szervezését Budapesten a BRFK-nak kell bejelenteni, e bejelentések elbírálására a BRFK vezetője jogosult. A Gytv. 8. § (3) bekezdése szerint ilyen esetekben a rendőrség eljárására a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai az irányadók. E jogszabályok alapján tehát az egyeztető tárgyaláson – mivel azon a döntési hatáskörrel felruházott személy, vagyis Budapest Rendőrfőkapitánya nem volt jelen, döntést a rendezvényről nem hozott – egyáltalán nem volt olyan helyzetben a Rendőrség, hogy a rendezvényről, bármilyen feltételekkel, bármilyen tartalmú döntést helyben meghozhasson, hiszen ez nem tartozott a hatóság részéről jelen volt rendőrök hatáskörébe. Ennek a megállapításnak egyébként megfelel a jegyzőkönyv azon része is, amelyben a r. főhadnagy „felhívta a figyelmet arra, hogy a BRFK csak a most egyeztetett feltételek maradéktalan betartása mellett veszi tudomásul esetlegesen a rendezvényt annak egyidejűleg történő jelzésével, hogy a BRFK a törvényes határidőn belül elbírálja a rendezvénymegtartási szándékot. Döntését a bejelentővel közli először.” A bejelentő a figyelmeztetéseket a jegyzőkönyv tanúsága szerint megértette.

Az egyeztető tárgyaláson tehát – az elhangzottak szó szerinti értelmezése alapján, figyelemmel a jogszabályi háttérre is – nem került sor a rendezvény tudomásul vételére. Erre a jelen volt rendőrök nem is voltak felhatalmazva, éppen ezért kifejezetten arra utaltak, hogy majd a BRFK – a BM rendelet szerint annak vezetője – törvényes határidőn belül elbírálja a rendezvénymegtartási szándékot; egyebekben ők csak azokról a feltételekről tárgyalhatnak, amelyek betartása a megtiltási okokat nagy valószínűséggel kizárhatják, így a bejelentő számára kedvező rendőrségi döntést eredményezhetnek.

3) A leírtak alapján tehát a panaszos tévesen volt abban a feltevésben, hogy a Rendőrség az említett rendezvényt tudomásul vette, majd ennek ellenére tette közzé honlapján a sérelmezett közleményt. Mivel Budapest Rendőrfőkapitánya már az egyeztető tárgyalást követő napon meghozta a BRFK hatáskörének hiányát megállapító végzését, ezért nagy valószínűséggel kimondható, hogy az egyeztető tárgyalást követő, de még a végzés meghozatalát megelőző néhány órában nem is született a rendezvény megtartását tudomásul vevő rendőrségi döntés, hanem a BRFK vezetője – miután az Önkormányzat kizárólagos használati jogot biztosító használati engedélyéről tudomást szerzett – rögtön a hatáskör hiányáról hozott végzést.

A BRFK közleményének azon része ezért, amely szerint az említett helyszínre és időpontban egyetlen demonstráció megtartását sem vette tudomásul, a valóságnak megfelelt, az Rtv. 24. § (1) bekezdése szerint a Rendőrségtől elvárható felvilágosítást tartalmazta; annak félrevezető, vagy valótlan tartalmára a panaszos alappal nem hivatkozhat. Ebben a tekintetben a panaszos tisztességes eljáráshoz való alapvető joga nem sérült.

VI.

1) A panaszos a rendőrségi közlemény valótlanágán kívül azt is sérelmezte, hogy az – legalább is az általa idézett részében – megfélemlítő, sérti a gyülekezési és véleménynyilvánítási szabadságot, mivel a „jogszerűen” bejelentett rendezvényen való részvétel esetén kényszerítő eszközök alkalmazását helyezte kilátásba. A panasz ezen részének elbírálásához a Testületnek állást kellett foglalnia abban, hogy Budapest Rendőrkapitányának végzését elfogadva – hiszen a döntés felülvizsgálatára a Testület hatásköre nem terjed ki, az ellen az említettek szerint a Ket. 98. § (3) bekezdése alapján önálló fellebbezésnek lett volna helye, de azzal a bejelentő nem élt – lehetett volna-e jogszerűen gyülekezni az említett helyszínen és időben; illetve mi volt a rendőrségi közlemény kiváltó oka; mi következhet a szöveg egészének kontextusából; hogyan lehet értelmezni magát a sérelmezett mondatrészt a szövegben; illetve jogszerűen – a közlemény tartalmára is figyelemmel – milyen intézkedéseket tehetett volna a Rendőrség, ha valóban megjelentek volna demonstrálók a helyszínen.

2) Azzal a körülménnyel kapcsolatban, hogy a hatáskörhiányt megállapító végzés ellenére lehetett volna-e az említett időpontban és helyszínen demonstrációt tartani, a Testület az alábbi megállapításokra jutott.

Budapest Rendőrfőkapitánya végzésében a BRFK hatáskörének a hiányát arra alapozva mondta ki, hogy a rendezvény helyszínének tervezett terület a tervezett időpontban – mivel az Önkormányzat az Összefogás a Belvárosért Polgári Egyesületnek díjmentes területhasználati engedélyt adott – nem minősült a Gytv. 15. § a) pontja szerinti közterületnek. A végzés szövege, illetve a BRFK hivatalvezetőjének összefoglaló jelentése megállapítása szerint gyülekezési jog kizárólag közterületen gyakorolható. Ez utóbbi kijelentést a Testület – osztva a Jelentés megállapításaiban foglaltakat is – nem tartja helytállónak. Sem a vonatkozó főbb nemzetközi egyezmények, sem az Alkotmány, sem a Gytv., sem pedig a szakirodalmi álláspontok nem tekintik a gyülekezési szabadság fogalmi elemének annak közterületen történő gyakorlását.

Pl. az ENSZ által 1948. december 10-én elfogadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 20. cikkének 1. pontja szerint: „Minden személynek joga van békés célú gyülekezési és egyesülési szabadsághoz.” Az ENSZ által 1966. december 16-án elfogadott, és 1976. január 3-án hatályba lépett – Magyarországon az 1976. évi 8. törvényerejű rendelettel kihirdetett – *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 21. cikke* szerint: „A békés gyülekezés jogát el kell ismerni. E jog gyakorlását csak a törvényben megállapított olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban az állam biztonsága, a közbiztonság és a közrend, illetőleg a közegészség, a közkerölcs vagy mások jogai és szabadsága védelme érdekében szükségesek.” Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény – amelyet Magyarországon az 1993. évi XXXI. törvény hirdetett ki – 11. Cikkének 1. és 2. pontjai szerint: „1. 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. 2. 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.” Az Alkotmány 62. § (1) bekezdése szerint: „A Magyar Köztársaság elismeri a békés gyülekezés jogát és biztosítja annak szabad gyakorlását.” A Gytv. 1. §-a, illetve 2. § (1)–(2) bekezdései szerint: „1. § A gyülekezési jog mindenkit megillető alapvető szabadságjog, amelyet a Magyar Köztársaság elismer, és biztosítja annak zavartalan gyakorlását. 2. § (1) A gyülekezési jog gyakorlása keretében békés összejövetelek, felvonulások és tüntetések (a továbbiakban együtt: rendezvény) tarthatók, amelyeken a résztvevők véleményüket szabadon kinyilváníthatják. (2) A rendezvény résztvevői jogosultak a közösen kialakított álláspontjukat az érdekeltek tudomására hozni.” Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint: „(...) 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.” [55/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 449.]

A gyülekezési szabadság alapján tehát az államnak tartózkodnia kell a beavatkozástól olyan alkotmányjogi funkciójú csoportosulások esetében, amelyeknél a fizikai együttlét valamifajta közös véleményformálással, vagy már meglévő vélemény kifejezésével, hatás elérésével mint céllal is társul. Amennyiben a véleményformálás, illetve a vélemény kommunikálása békés módon a politikai döntéshozók befolyásolására irányul, a gyülekezési szabadság békés gyülekezéshez való alapvető jogi – első generációs, klasszikus politikai szabadságjogi – jellege kerül előtérbe, amely alá van vetve a Gytv.-ben foglalt – az Alkotmánybíróság által is többször vizsgált és értelmezett – korlátozásoknak, és csak azoknak. Egyéb korlátozások híján ezek a korlátozások feleltethetők meg egyúttal azoknak a nemzetközi egyezményekben is megjelenő korlátozásoknak, 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, és törvényben rendelkeztek róluk. Ez következik az Alkotmány 8. § (2) bekezdéséből is, amely szerint: „A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.” A jelenlegitől eltérő korlátokat a békés gyülekezéshez való alapvető joggal szemben csak az alkotmányozó, illetve az ő általa szabott kereteken belül a törvényhozó hatalom állíthat, más szerv nem.

A fenti értelmezés szerinti békés gyülekezéshez való alapvető jog alapján tartandó rendezvények egy jól elkülönülő alcsoportja a közterületen tartandó rendezvények,

amelyek – a többi rendezvényektől különválasztva – a Gytv. szerint alá vannak vetve a rendészeti jognak. Ettől függetlenül azonban mind a Gytv., mind az idézett nemzetközi egyezmények és az Alkotmány alapján gyülekezni bárhol lehet, a gyülekezési szabadságnak közterületi korlátja nincs, és a hatóságoknak a Gytv. csak a közterületen tartandó rendezvényekkel kapcsolatban ad feladatot (feljogosítja a Rendőrséget a feltételek fennállta esetén a rendezvény megtiltására). Ezt emeli ki a törvényhez fűzött – idézett – Részletes Indokolás azon megjegyzése is, amely szerint: „E rendezvények azok, amelyekről – a zavartalan lebonyolításukhoz szükséges feltételek biztosítása érdekében (pl. forgalomelterelés) – a hatóságnak tudnia kell.”

3) Amennyiben tehát az Önkormányzat mint tulajdonos által adott díjmentes, kizárólagos használati engedély azzal a következménnyel járt, hogy emiatt az V. kerület Szabadság tér az említett időpontban nem minősült a Gytv. 15. § a) pontja szerinti közterületnek, és ezt helyesen értelmezve Budapest Rendőrfőkapitánya emiatt állapította meg a BRFK hatáskörének a hiányát, ez a megállapítás semmiképpen nem tekinthető a bejelentett rendezvény megtiltásával egyenértékű, és burkoltan arra következtető döntésnek. A hatáskör hiányát megállapító végzésből önmagában pusztán annyi következik – ahogy egyébként arra a Jelentés is kitért –, hogy az akkor és oda tervezett rendezvény nem volt bejelentéshez kötött, mint Gytv. szerint bejelentett rendezvénnyel, azzal a Rendőrségnek nem volt tennivalója.

4) Problémát jelent ugyanakkor, hogy adott időben a terület azért nem minősült a Gytv. definíciója szerint közterületnek, mert az Önkormányzat ugyanarra az időpontra arra az Összefogás a Belvárosért Polgári Egyesületnek kizárólagos területhasználati engedélyt adott. Erre az Önkormányzatot a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 1. §-a, 8. §-a, 16. §-a, 63/A. § h) pontja, 78–80. §-ai hatalmazták fel. Az önkormányzat tulajdonába tartozó közterületekre vonatkozó szabályokat, illetve az azok mikénti hasznosítására vonatkozó szabályokat az Ötv. alapján az önkormányzat mint tulajdonos jogosult megszabni. E jogkörével élve a konkrét esetben pedig az Önkormányzat, illetve polgármestere – feltehetően még a panaszos által említett rendezvény bejelentése, illetve a megtartott egyeztető tárgyalás előtt, anélkül, hogy a bejelentési szándékról tudomással bírt volna – úgy döntött, hogy 2009. július 3-ától 5-éig az említett egyesület kizárólagos rendelkezésébe bocsátja a területet, mégpedig kulturális rendezvény megtartása céljából. Ez azzal a hatással járt, hogy a Szabadság tér a vizsgált időtartamban nem volt mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető terület – nem volt tehát a Gytv. 15. § a) pontja szerint közterület.

Ezért Budapest Rendőrfőkapitánya jogszerűen és indokolt módon állapította meg a BRFK hatáskörének hiányát. Ebben az időtartamban ugyanis arra a területre nem a Rendőrségnek, hanem az Önkormányzatnak, illetve a rendelkezési jogot ideiglenesen gyakorló egyesületnek volt „hatásköre”. Utóbbinak pedig ez is korlátozottan, hiszen az Önkormányzattól a kizárólagos közterület-hasznosítási hozzájárulást kulturális rendezvény megtartásának céljából kérte és kapta meg. Ez a Belváros-Lipótváros (Budapest Főváros) V. kerületi Önkormányzat képviselőtestületének 33/2007. (X. 19.) rendelete 2. § (2) bekezdésének 1) pontja alapján volt lehetséges, a közterület-

használati díj megfizetése alól pedig ugyanezen önkormányzati rendelet 12. § (1) bekezdésének m) pontja biztosított mentességet. Ha azonban az egyesület az ilyen konkrét célra adott közterület-használati hozzájárulást megszegve, a közterületet eltérő módon használta volna (nem a meghirdetett kulturális rendezvény céljára, hanem pl. demonstrációra), akkor az idézett önkormányzati rendelet 13. §-a alapján szankcionálható lett volna.

5) A fentiek miatt – figyelemmel az Önkormányzat tulajdonosi jogaira, és az egyesület kulturális rendezvény megtartására irányuló szándékára –, a konkuráló események mikénti kezeléséről rendelkező jogszabályok hiányában az Önkormányzat és Budapest Rendőrfőkapitánya döntése ténylegesen azzal a joghatással járt, hogy az említett időpontban a Szabadság téren nem lehetett jogszerűen a Gytv. szerinti rendezvényt tartani. Ez ugyanis nem lett volna összeegyeztethető a területet kizárólagos közterület-használati engedély alapján, kulturális rendezvény céljából igénybevevő egyesület összejövetelével, és az Önkormányzat azon szándékával, hogy a területet kifejezetten ilyen célból bocsátotta az egyesület rendelkezésébe.

A Testület itt arra is fel kívánja hívni a figyelmet, hogy – tekintettel arra, hogy a végzés 2009. június 22-én kelt, és azt a bejelentő másnap kézhez is vette, a rendezvény tervezett időpontja pedig július 4. volt – a bejelentőnek a végzés és annak Indokolása ismeretében lett volna ideje és lehetősége a tervezett rendezvényt egy olyan más helyszínnel bejelenteni, ahol ezek a befolyásoló körülmények nem állnak fenn, és ahol a rendezvény – ha a Rendőrség megtiltási ok hiányában nem tiltja meg – jogszerűen megtartható lett volna.

Mindezen indokok miatt a BRFK a közleményében indokoltan utalhatott arra, hogy 2009. július 4-én a Szabadság téren magánszemélyek és szervezetek ne jelenjenek meg demonstrációs szándékkal. Ezt az indokoltságot alátámasztja az is, hogy a BRFK a közleményt a Magyar Gárda honlapján korábban megjelent – az Indokolás III. részének 2) pontjában ismertetett – közlemény váltotta ki. A Rendőrség arra kívánt a szélesebb nyilvánosság előtt, a rendezvény szervezőin kívül is minden demonstrálni szándékozó személy számára hozzáférhető módon válaszolni, a félreértéseket tisztázni, hogy az időközben bekövetkezett körülmények, és a Budapest Rendőrfőkapitánya által meghozott végzés következtében meg lehet-e jelenni demonstratív szándékkal az említett időpontban és helyszínen. Mindezt egy korábbi közleményre reakcióként, megelőző jelleggel tette, mely körülménytől a BRFK közleményében foglaltak megítélésekor nem lehetett eltekinteni. E tekintetben a BRFK közleménye nem okozta a panaszos gyülekezési szabadságának és véleménynyilvánítási szabadságának a sérelmét.

6) A rendőrségi közlemény ugyanakkor nem állt meg pusztán az előző pontban írtak kimondásánál, hanem azt mintegy túllépve, egyéb hátrányos jogkövetkezményeket is kilátásba helyezve úgy fogalmazott, hogy „akik ennek ellenére demonstrációt akarnak tartani a Szabadság téren, a rendőrség élve a jogszabályok adta lehetőségekkel, a leghatározottabban fog fellépni velük szemben”. Ennek kimondás

után a közlemény azt részletezte, hogy az említett időpontban Budapest egész területére fokozott ellenőrzést rendeltek el, amely alapján a Rendőrség a jogszabályban leírt intézkedéseket (igazoltatás, átvizsgálások, lefoglalás) foganatosíthatja.

Külön az idézett mondatot értelmezve, a közlemény olvasója – annak ellenére, hogy a közlemény a fokozott ellenőrzés leírásával folytatódik – könnyen juthat arra a következtetésre, hogy amennyiben demonstrációt szeretne tartani, vagy azon megjelenni, a Rendőrség ezzel szemben (a hatáskörhiányt megállapító végzés ellenére) a leghatározottabban fog fellépni, mert erre neki a jogszabályok lehetőséget biztosítanak. Rendezvényekkel szemben a jogszabályok nyilvánvaló módon annak feloszlatását mint kényszerítő eszközt (tömegoszlatás) biztosítják „leghatározottabb” eszközként. Ezt ugyan szó szerint nem mondja ki a közlemény sérelmezett mondata, de erre abból egyértelműen következtetni lehet, és jól érzékelhető módon a panaszos is erre következtetett.

Vizsgálendő tehát, hogy az esetlegesen megtartandó rendezvény feloszlatását, a tömegoszlatást (Rtv. 59–60. §) is jogszerűen helyezte-e kilátásba a Rendőrség közleményében. Rendezvények feloszlatására a Gytv. taxatív módon határoz meg indokokat. Mikor a Rendőrség előzetesen a feloszlatást helyezte kilátásba, ezzel – kimondatlanul – megelőlegezte, hogy „automatikusan” valamelyik feloszlatási indok fennállna, ha a rendezvényt meg kívánnák tartani. A közlemény tartalmát már úgy alakították ki, mintha máris a feloszlatás jogalapjának birtokában lennének, és ezzel a jogszabályi lehetőséggel csak (jogszerűen) élniük kellene, ha a helyszínen demonstrálni szándékozók megjelennek. Ez az utalás több okból is jogszerűtlen és aránytalan. Egyrészt azért, mert a rendőrségi végzés értelmében a bejelentett demonstráció nem tartozik a Gytv. hatálya alá, a Gytv. szerint annak bejelentését nem lehetett megítélni. Másrészt pedig azért, mert a vizsgált jogszabályi háttér értelmében az adott időpontban a terület gazdája az Önkormányzat mint tulajdonos rendelkezése alapján az Összefogás a Belvárosért Polgári Egyesület volt, a terület használatára vonatkozó szabályokat ebben az időpontban – az Önkormányzat biztosította lehetőségeken belül – ezen egyesület volt jogosult megszabni. Harmadrészt pedig azért is, mert a rendőrségi közlemény kiadásának időpontjában még nem lehetett biztosan tudni, hogy a megtartani kívánt rendezvény teljes bizonyossággal valamely tömegoszlatási indok alá tartozott volna, vagy rendbontásba torkollna – márpedig ezt a Rendőrség tényként kezelte.

A Testület megállapítása szerint a BRFK közlemény e tekintetben akkor felelt volna meg az Rtv. 24. § (1) bekezdésében foglalt „tőle elvárhatóság” kritériumának és az arányosság követelményének, ha sokkal direkter módon utal arra, hogy a demonstrációt nem tiltották meg, csak annak megítélésére a Rendőrségnek nincs hatásköre. Ennek következtében a demonstráció szervezőinek a terület felett rendelkező Önkormányzattal és egyesülettel kellett volna esetleg megállapodásra törekedniük, amennyiben ez szándékukban állt volna. Egyebekben pedig a „jogszabályi lehetőségek által biztosított leghatározottabb fellépés” annyit jelenthet, hogy a rendőrség az egyesület rendezvényének helyszínére beléphet, és ott a területre

vonatkozó szabályok lehetőség szerinti tiszteletben tartásával intézkedhet (Rtv. 40. §). Az általa fogantatosítható intézkedések kapcsán ekkor már utalhat az elrendelt fokozott ellenőrzésre, mint legitimáló tényezőre, ahogy ez a közleményben szerepel is, és ekkor annak jogszerűsége, indokoltsága és arányossága külön vizsgálható.

Ki kellett volna derülnie azonban egyértelműbb módon, hogy ez nem a tervezett demonstráció mindenképpen automatikus felosztatását jelenti. „Határozottabb”, súlyosabb jogkorlátozással járó intézkedéseket ugyanis a Rendőrség legfeljebb az Önkormányzat vagy az egyesület mint a terület felett rendelkező jogosult szervezet határozott, ilyen irányú kérésére fogantatosíthatott volna – magától, saját elhatározásából, súlyosabb intézkedések feltételeinek fennállta nélkül nem. A közlemény erre sem tartalmaz utalást.

7) Ezért megállapítható, hogy a BRFK közleménye abban a részében, hogy a „jogsabályi lehetőségek által biztosított leghatározottabb fellépést” helyezte kilátásba, és ezt – a fentiek szerint – nem pontosítva egyértelműen arra engedett következtetni, hogy tömegosztatásra lehet számítani, nem felel meg az arányosság követelményének. Ezzel ugyanis – automatikusan, feltételek nélkül – annál sokkal súlyosabb rendőri fellépéssel „fenyegette meg” a megjeleni szándékozókat, mint amire a jogsabályok és a fokozott ellenőrzés biztosan jogalapot adtak. A közlemény ezért, félrevezető jellege miatt alkalmas volt arra, hogy a demonstrálni szándékozókat e céljuktól eltántorítsa; és nem tartalmazott arra való utalást sem, hogy esetlegesen milyen lehetőségek jöhettek volna szóba a rendezvény jogszerű megtartására (az Önkormányzat vagy az egyesület megkeresésének lehetősége stb.). A panaszbeadvány ezen része ezért tehát megalapozott: a Rendőrség nem tényszerű, félrevezető, összhatasában valóban megfélemlítő hatású felvilágosítása megsértette a panaszos tisztességes eljáráshoz való alapvető jogát.

Ezt az alapjogsérelmet azonban a Testület a fent írt körülmények egybevetése után – az ugyanazon helyszínre szervezett két demonstráció nehéz összeegyeztethetősége, a jogsabályi háttér összetett, zavaros és rendkívül hiányos volta miatt, valamint azért, mert a szervezőknek lehetett volna lehetőségük és idejük egy másik bejelentésre, és ténylegesen a panaszossal szemben közvetlenül semmilyen egyéb rendőri intézkedésre nem került sor – csekély mértékűnek minősítette.

V.

Mindezek alapján a Testület a rendelkező részben foglaltak szerint döntött, és a panaszt az Rtv. 93. § (2) bekezdése alapján átteszi az intézkedést fogantatosító szervezetéhez.

A Testület – a Jelentésben foglalt megállapításokkal egyetértve – fontosnak tartja ráirányítani a figyelmet arra, hogy súlyos jogalkalmazásbeli problémákat okozhat az, hogy sem az ún. „versengő gyülekezések” témakörét (vagyis az ugyanazon helyszínre és időpontra bejelentett több, esetleg ellentétes célú rendezvény mikénti kezelését), sem pedig az eltérő jellegű, és különböző jogsabályi háttér (Gytv. illetve

közterület-használati engedély) alapján minősülő rendezvények egymáshoz való viszonyát, sorrendiségét, preferenciális szempontjait stb. nem rendezte a jogalkotó – utóbbi ráadásul olyannyira szabályozatlanul hagyva, hogy még a különböző jellegű rendezvényeket különböző jogszabályok szerint elbíráló különböző hatóságok közötti egyeztetésről, az egyeztetés és tájékoztatás esetleg szempontjairól sem tartalmaznak semmiféle előírást a vonatkozó jogszabályok. Ez a súlyosan visszás helyzet számtalan esetben vezethet a személyek gyülekezési szabadságának, véleménynyilvánítási szabadságának, mozgásszabadságának, egyesülési szabadságának és más alapvető jogainak – adott esetben rendőrségi döntésekben testet öltő – megsértéséhez.

A Testület ezért felhívja a jogalkotó figyelmét az alapjogsértő helyzet megszüntetéséhez szükséges szabályok megalkotására, a Rendőrséget pedig – a jelenlegi jogszabályi környezetben is – ezen rendezvények egységes, következetes, kiszámítható, alkotmányos, és alapvető jogokat tiszteletben tartó módon történő kezelésére.

Budapest, 2009. október 28.

Dr. Juhász Imre
elnökhelyettes,
testületi tag

Dr. Féja András
előadó testületi tag

Fráterné dr. Ferenczy Nóra
testületi tag