

## DEMOKRÁCIA ÉS GYÜLEKEZÉSI SZABADSÁG

*Addig nem lesz igazán szabad és felvilágosult az állam, amíg az egyént, mint magasabb és független hatalmat: mint saját hatalmának és autoritásának forrását el nem ismeri, s nem ennek megfelelően bánik vele.*

Henry David Thoreau\*

### BEVEZETÉS

Ma Magyarországon a legnépszerűbb szabadságjog a gyülekezési jog. Igaz, kell még ahhoz pár demokratikus évtized, hogy annyi avatott szakértője legyen, mint a labdarúgásnak, de már most sem lehet ok panaszra. Nem szűkölködünk a kormányzati és civil bizottságok jelentéseiben, indítványjaiban, törvényjavaslataiban, s még bírósági ítéletekben sem. Nem célom, hogy ebben a tanulmányban részletesen áttekintsem ezeket a dokumentumokat; persze függetleníteni sem tudom magam tőlük, így ha az érvelés megkívánja, használom majd néhány részletüket. Ehelyett inkább a gyülekezési jog általánosabb, elméleti kérdéseire fordulok. Az elemzésem kiindulópontjával pedig a következő, nem teljesen hipotetikus esetet választom:

A Magyar Köztársaság 2006-ban súlyos politikai válságba keveredett. Ennek lecsitulva után a kormányzat egy tekintélyes szakértőkből álló bizottságot nevezett ki, hogy bölcs véleményükkel segítsék a nehéz politikai helyzet megoldását. A válságot az robbantotta ki, hogy hangfelvétel készült arról, amikor a miniszterelnök beismerte, a választás megnyerése érdekében elhallgatták az államháztartás tényleges állapotát. A kiélezett küzdelmet hozó, kormányzati győzelemmel végződő választások után napvilágra kerülő beismerés spontán tiltakozásokat váltott ki, amelyek végül erőszakos cselekményekbe torkolltak. Az ellenzék a miniszterelnököt nemkívánatos személynek nyilvánította, aki hazudott a polgároknak a választások megnyerése érdekében. Megpróbálta a kínálkozó alkalmat kihasználni és minden alkotmányos eszközt a kormány leváltásának szolgálatába állítani. A parlamenti többség azonban összezárt, a heteken át tartó tüntetéssorozat nem ve-

zett eredményre, a kormánypártok megerősítették a miniszterelnök pozícióját, bizalmat szavaztak neki. A kormány stabilizálódása után a miniszterelnöknek szinte az első dolga volt, hogy a gyülekezési jog újraszabályozását javasolja. Az addigi törvényt egyrészt túl engedékenynek tartotta, másrészt a rendőrség bizonytalan jogértelmező gyakorlatáért is a jogszabály homályosságát tette felelőssé. A tüntetéssorozat után ugyanis nem volt világos, hogy milyen rendezvények tartozhatnak a gyülekezési törvény alá, egy bejelentéssel mennyi ideig demonstrálhatnak, van-e mérlegelési lehetősége a rendőrségnek a tüntetés feloszlásakor, mikor minősül békétlennek egy demonstráció stb. A kormány úgy döntött, hogy ezeket a bizonytalanságokat a gyülekezési törvény újraszabályozásával orvosolja.

A bizottság tagjai azt a feladatot kapták, hogy az őszi eseményekre tekintettel dolgozzanak ki egy javaslatot a gyülekezési szabályozás módosítására.

Tegyük fel, hogy e tanulmány szerzőjét is felkérték, legyen tagja ennek a bizottságnak. A következőkben ebből a politikai közösség jövőjéért aggódó felelős pozícióból próbálom meg végiggondolni a gyülekezési szabadság problémáit.

Melyek lesznek azok a kérdések, amelyekkel mindenképpen foglalkozni kell? Először is érdemes felvázolni a gyülekezés egy többé-kevésbé elfogadható fogalmát annak érdekében, hogy rátérhessünk a legfontosabb kérdésre: mi a gyülekezési szabadság szerepe egy demokratikus intézményrendszerben. Ennek megválaszolása során megpróbáljuk megragadni a jelenleg működő intézménystruktúra jellemzőit, majd pedig ki kell választanunk azt a normatív pozíciót, azt a lehetséges demokráciaelméletet, amely segít nekünk a gyülekezés részletszabályainak megítélésében.

\* Henry David THOREAU: *A polgári engedetlenség iránti kötelességről*, in *Az el nem képzelt Amerika*, szerk. ORSZÁGH László, Budapest, Európa, 1974, 113.

## A GYÜLEKEZÉS FOGALMA

A gyülekezést az különbözteti meg a baráti beszélgetésektől és a vasárnapi teadélutánoktól, hogy azoknak, akik a gyülekezés értelmében összejönnek, hártározott céljuk van, mégpedig a közös, kollektív véleménynyilvánítás. Az, hogy a résztvevők véleményüknek fizikai jelenlétükkel adjanak súlyt. A kollektív véleménynyilvánításnak változatos formái vannak a politikai érveléstől a nonverbális kommunikációig. Ezért kérdéses lehet, hogy ugyanúgy gyülekezésnek kell-e tekinteni a város főterén a helyi futballcsapatot éltető szurkolótábor vagy egy alternatív életérzést techno zene segítségével kifejező utcai kavalkádot, mint egy antirasszista tüntetést. Akik erre igennel válaszolnak, azok a gyülekezés szélesebb fogalmát elfogadva részesítenek védelemben magatartásokat. A magyar gyülekezési törvény szóhasználata ehhez a széles fogalomértelmezéshez áll közel, amelyet talán úgy lehetne összefoglalni, hogy azok a békés összejövetelek, felvonulások és tüntetések bizonyulnak gyülekezésnek, amelyek célja a közös véleménynyilvánítás.<sup>1</sup>

Sokak szerint nem minden vélemény kollektív nyilvánítását kell a gyülekezési jog keretében védelemezni. A gyülekezési jog ugyanis alapvetően politikai szabadságjog, és ebben a minőségében különösen értékes a közösség számára, politikai szabadságjogként a közügyek megvitatását szolgálja. Különösen a politikai közösség azon tagjai számára fontos, akik a nyomtatott vagy elektronikus médián keresztül nem vagy csak nagyon korlátozott módon képesek álláspontjukat a nyilvánossághoz eljuttatni. A gyülekezési jog segítségével egy megfelelő helyen, jó időben tartott rendezvény segítségével felhívhatják az általuk képviselt ügyre a figyelmet. Ezt nevezhetjük a gyülekezési jog kisebbségvédelmi funkciójának. Ebben az értelemben a gyülekezési jog funkciója az, hogy egy többségi elven működő parlamentáris demokráciában azok számára is biztosítsa a közügyekre való befolyás lehetőségét, akik a nyilvánosság egyéb csatornáin keresztül erre nem képesek.<sup>2</sup>

Ez a felfogás tehát szűkebben vonná meg a gyülekezésnek minősíthető kollektív cselekmények körét, hiszen azokat a rendezvényeket, amelyek nem járulnak hozzá a közügyek megvitatásához, nem védené a gyülekezési jog. A német Alkotmánybíróság 2001 óta ebben az értelemben használja a gyülekezés fogalmát, aminek következtében a korábban a szabadságjog által védett olyan fajta kollektív véleménynyilvánítás, mint a berlini Love Parade szervezőit nem illeti meg az – egyébként a gyülekezésnek minősített rendezvényeket megillető – ingyenes közterhasználat.<sup>3</sup>

A fenti fogalmi megkülönböztetésnek jelentősége lesz az érvelés további részében, de a gyülekezési jog tartalmát leginkább meghatározó viták nem a fogalom meghatározással kapcsolatos véleménykülönbségekhez kötődnek, hanem azokhoz a mérlegelési helyzetekhez, amikor a közigazgatási szervnek, rendőrségnek vagy bíróságnak arról kell döntenie, hogy tudomásul veszi-e az adott időpontban, helyen és céllal megtartani kívánt rendezvény bejelentését. Ilyenkor a hatóságok abban döntenek, hogy az adott esetben a közrend és a közbiztonság biztosításának érdekei vagy a demonstráció megtartásának az érdekei fontosabbak-e. Minden köztéren tartott rendezvény ugyanis, különösen, ha nagy rendezvényről van szó, kockázattal jár, veszélyt jelenthet a közrendre és a közbiztonságra. A kérdés az, hogy a veszélyesség milyen foka fenyegeti a rendezvény engedélyezését.

## A KÖZRENDVÉDELEM KÉT FELFOGÁSA

Ha általánosítani akarunk, ilyenkor két álláspont feszül egymásnak. Az egyik egy olyan fajta közrendvédelmi álláspont, amely már alacsonyabb veszélyességi foknál is a rendezvény betiltása vagy a hely és az idő korlátozása mellett érvel. Erre lehet példa a német Brokdorf-határozatot megelőző közigazgatási bírósági döntés, amely a tervezett demonstráció előtt megjelent újságcikkekre, röpcédulákra és a korábbi tüntetések tapasztalataira alapozva hártározott úgy, hogy a demonstráció békés jellege nem biztosítható, ezért megtiltotta, hogy a tervezett időpontban rendezvényt tartsanak az atomerőmű környékén.<sup>4</sup> De ide sorolható a magyar Alkotmánybíróság átfogó gyülekezési hártározata is, amely minden vitatott pontban a közrend és a közbiztonság érdekeire tekintettel utasította el a gyülekezési törvényt támadó indítványokat.<sup>5</sup> Továbbá a magyar kormányzatnak az a stratégiája, amely állítólagos nemzetbiztonsági információk alapján próbálta eltántorítani az ellenzék nagy demonstrációjának megtartásától,<sup>6</sup> vagy az a fajta rendőri gyakorlat, amely adminisztratív eszközökkel vont ki területeket a nyilvános gyülekezés alól, hogy döntése ellen ne lehessen jogorvoslattal élni.<sup>7</sup>

A közrendvédelmi érvelés mögött ebben az esetben nem csupán a mindenkori hatalom vagy a „csendes többség” pillanatnyi érdekei állhatnak. Kifejezhető az egyfajta sajátos viszonyulást is az állami intézményekhez; ilyen például a *tekintélyelvű* kormányzati filozófia.

A másik nézet csak a bizonyíthatóan feltárt közvetlen veszély fennállása esetén hajlandó a jogkorlátozást elfogadni. Ennek a jogvédő álláspontnak az

alapja a közrend egy másik, *liberális-demokratikus* felfogása. Ebben az értelemben a közrend biztosításának keretében azokat a feltételeket is biztosítani kell, amelyek fennállásakor az ellenzékben esetleg kormányozni képes többség lehet. Ez pedig megköveteli az ebben kulcsszerepet játszó kommunikációs jogok védelmét, amelyek garantálják a demokratikus döntéshozatal nyitottságát. Azt, hogy a politikai rendszer alkalmazkodni tudjon a választók politikai beállítódásainak módosulásához.<sup>8</sup>

Ezek után már pontosíthatjuk az elemzés főbb célkitűzéseit. A továbbiakban e két közrendfelfogás fényében vizsgálom a gyülekezési jog kérdéseit. A kiindulópontot a tekintélyelvű közrendvédelem jegyeinek leírása jelenti, ugyanis ez határozza meg leginkább a magyar intézményi gyakorlatot. Ezek után térek ki a liberális-demokratikus közrendvédelem problémáira s hogy ezek hogyan jelennek meg a gyülekezési jog szabályozási dilemmáiban.

## A TEKINTÉLYELVŰ KÖZRENDVÉDELEM URALMA

A tekintélyelvű közrendvédelem fogalma alatt a politikai hatalomnak azt a gyakorlatát értem, amely megpróbálja a többségi elv sajátos értelmezése alapján átalakítani a demokratikus rendszert. Elutasít minden olyan intézményt, amely akadályozza a többség akaratának teljesítését, és igyekszik kiüresíteni a hatalommegosztás intézményeit oly módon, hogy összhangba tudja hozni politikai felelősségét cselekvési lehetőségeivel. Felfogása szerint a többség felhatalmazása a következő választásokig szabad mandátumot biztosít a kormányzásra. A kormány felelőssége ugyanis nem a parlamenttel, hanem közvetlenül a választókkal szemben áll fenn.<sup>9</sup> Az ilyen többségi elven alapuló kormányzati politikának az az érdeke, hogy minél szűkebbre szabja a kisebbség közügyekre való hatásgyakorlásának lehetőségeit. Ennek alapja a tekintélyelvű közrendvédelem legfontosabb jegye az autoritás magától értetődő, természetes elfogadása.

A tekintélyelvű közrendvédelem egyik legfőbb célja az uralkodó jogrend védelme. A szigorú legalizmus alapján a rendőrségi tevékenység elsődlegesen az érvényes törvényekhez igazodik, és célja „az állam létének és hatalmi monopóliumának mint a civilizált ember legnagyobb kulturális vívmányának vé-

delme”.<sup>10</sup> Az állam elsőrendű feladatának azt tekintem, hogy felkészült legyen, és képes legyen megvédeni magát az ellenségnek tekintett, gyakran a rendet is megzavaró radikális kritikusoktól. Ilyenkor velük

szemben represszív intézkedésekkel lép fel. E filozófia jegyében a rendőrségtől elvárható, hogy a rendező tüntetőkkal szemben ellentmondást nem tűrő szigorral<sup>11</sup> lépjen fel, és hogy a rendezőket lehetőleg csírájában elfojtsa. A gyülekezési szabadság a tekintélyelvű kormányzati filozófia szempontjából terhes, idegen intézmény, amely alkalmas arra, hogy megzavarja a kormány és a kormányzottak harmonikus, békés egyetértését.<sup>12</sup>

Nem túlzás azt állítani, hogy a magyar kormányzati politika 2000 óta ezt a tekintélyelvű közrendvédelmi filozófiát követi. Ez nyilvánult meg a jogvédő intézmények kiüresítésében, az ellentmondást nem tűrő rendőri fellépésekben, a közérdekű információk visszatartásában, a politikai erkölcs és a politikai felelősség kérdéseinek elválasztásában.

A következőkben megvizsgálom, melyek voltak az intézményrendszernek azok a gyenge pontjai, amelyek lehetővé tették, hogy egy alapvetően szabadelvű, az egyéni jogok tiszteletben tartására ösztönző intézményrendszert tekintélyelvű módon működtessenek. Mindenekelőtt a politikai cselekvéseknek keretet adó, azokat erősen meghatározó intézményi gyakorlatra összpontosítok. Elsőként azt vizsgálom, hogy az intézményrendszerben melyek azok a strukturális bizonytalanságok, amelyeket kiküszöbölve talán nehezebb volna az intézmények tekintélyelvű működtetése. Ezt követően rátérek arra, hogy a gyülekezési szabadság milyen szabályozása segítheti ezt a küzdelmet.

## A POLITIKAI INTÉZMÉNYRENDSZER TEKINTÉLYELVŰ KIIGAZÍTÁSA

A tekintélyelvű álláspont kulcsa az a nyers többségi elv, amely szerint a választáson elért győzelem olyan erős felhatalmazást jelent, amely két választás között különösebb igazolási kényszertől mentes, természetes autoritást biztosít a kormány számára. Politikai felelőssége egy dologra összpontosul: biztosítani kell az állam üzemszerű működését, s meg kell őriznie az intézményrendszer fenntartását lehetővé tevő pénzügyi környezetet. Amennyiben ennek a feltételnek megfelel a kormányzat, akkor a jelenlegi keretek kö-

zött nagyon nehéz egyéb, főleg tartalmi erkölcsi-politikai elvárást támasztani vele szemben.

Magyarországon a tekintélyelvű kormányzati filozófia tartósnak látszó uralmát a politikai rendszer bizonyos fogyatékoságai segítették, de arról szó sincs, hogy determinálták volna.

Amikor a politikai rendszer fogyatékoságáról beszélünk, arra gondolok, hogy az intézményrendszernek vannak olyan sajátosságai, amelyek megkönnyítik úgy működtetni a rendszert, hogy közben figyelmen kívül hagyják a rendszert megalapozó elveket. A következőkben csupán vázlatosan utalok néhány ilyen problémára, 1. a választási rendszerrel, 2. a pártokra vonatkozó szabályozással, 3. a parlament státuszával, illetve 4. a közvetlen demokrácia intézményrendszerével kapcsolatban. Az áttekintés korántsem a teljesség igényével készült; a célom az volt, hogy bizonyos tendenciákra rámutassak.

1. Először érdemes összefoglalni a választójogra vonatkozó leggyakoribb kifogásokat, ugyanis a politikai szereplők az ihletet az intézményrendszer átférfálására a választási rendszer belső logikájára figyelve kapták. A választási rendszer igazságosságának egyik fontos komponense a rendszer arányossága. Egy választási rendszer akkor tekinthető arányosnak, ha a kapott szavazatok és a megszerzett mandátumok aránya között nincs nagy különbség. Másrészt akkor, ha a leadott szavazatok minél nagyobb arányban járulnak hozzá mandátumszerzéshez, vagyis minél kevesebb az elveszett szavazatok száma. A magyar választási rendszer napjainkban – a nagy pártoknak köszönhetően – arányosnak tekinthető abban az értelemben, hogy a két nagy párt tulajdonképpen a szavazatarányával közel megegyező mandátumszámmal rendelkezik. Aránytalan viszont abban az értelemben, hogy a magas bekerülési küszöb miatt a választók közel tíz százalékának a preferenciáit nem képes figyelembe venni és mandátummá transzformálni a rendszer. Aránytalan a kis pártok szempontjából is, mert a rájuk leadott szavazatarányhoz csupán feleakkora mandátumarány társul. Ezek alapján elmondható, hogy a választási rendszer a nagy pártokat jutalmazza és koalíciókötésre buzdít, s bünteti azokat a szavazókat, akik a kis pártokra adják le voksukat. Ezzel egyrészt biztosítani tudja a győztes párt kormányzóképeségét, de talán túl nagy áron, hiszen a konstruktív bizalmatlanság intézményével együtt ez már inkább túlbiztosítottnak látszik, ami veszélyezteti a rendszer megújulóképeségét. A választási rendszer úgy ágyaz meg a tekintélyelvű politikának, hogy a nagy pártokban nem bízó választók voksait nem veszi figyelembe, vagy csak feleannyit érnek, mint a nagy pártokat előnyben részesítők szavazatai. Ezzel igencsak megnehezíti a változtatni akarók

dolgát. A választási rendszerbe belenyúlni rendkívül kockázatos dolog, de talán a választási küszöb (például ötről három százalékra történő) leszállításával segíteni lehetne a rendszer megújulóképeségét.<sup>13</sup>

2. Erre a megújulóképeségre pedig szükség volna, ezt jelzi a pártok rendkívül ellentmondásos helyzete. A pártok nélkülözhetetlen szerepet töltenek be a választók demokratikus politikai akaratának formálásában és érvényesítésében. Ám e szerepüket bizalmi tőke nélkül töltik be.<sup>14</sup> Nem képesek a többség érdekeinek becsatornázására, illetve, ami szintén a többség érdekében állna, nem képesek a politikai viták racionalizálására, lehetővé téve a közügyek érdemi megvitatását, a létező érdekkülönbségek feltárását. A pártok kudarcát mutatja, hogy a rendszerváltás óta egyetlen komoly intézményreformot sem voltak képesek véghezvinni.

Azt, hogy ennek ellenére a térségben páratlan módon rendkívül stabil a pozíciójuk, a választási rendszer mellett a pártok sajátos finanszírozási módja is segíti. Ahhoz képest, hogy a parlamenti pártok nem képesek a politikai közönség legfontosabb érdekeit képviselni, aránytalanul részesülnek bizonyos kedvezményekben. A pártoknak juttatott állami támogatásnak két formája van: a költségvetési alptámogatás és a pártalapítványoknak nyújtott támogatás. A probléma nem a párt támogatottságától és részben parlamenti szerepvállalásától függő, közvetlen alptámogatási rendszerrel van. Ez a rendszer méltányos módon elsősorban a pártok társadalmi támogatottságát veszi figyelembe, s csak másodsorban és igazolható mértékben finanszírozza a parlamenti pártok többletfeladatait. Ami nehezen igazolható, az a parlamenti pártok azon privilégiuma, hogy a párt szellemi háttérét pártalapítványokon keresztül biztosítsák. A pártalapítványokra vonatkozó szabályozás figyelmen kívül hagyja a társadalmi támogatottság elvét, és csak a két korábbi parlamenti ciklusban frakcióval rendelkező pártokat jutalmazza. A szabályozás látenszen a tekintélyelvű kormányzati filozófiát erősíti, garantálja a pártok közötti esélyegyenlőtlenséget, másfelől pedig azt, hogy a parlamenti pártok megőrizhessék versenyelőnyüket. Ezt tetézi a szabályozásnak az az eleme, melynek alapján ezek az alapítványok kívül esnek az adó- és társadalombiztosítási szervek ellenőrzésén.<sup>15</sup>

A pártfinanszírozás másik neuralgikus pontja a választási kampányra elköltendő pénz nagysága. Az az összeg, amelyet a törvény a választási kampányok finanszírozására a pártok rendelkezésére bocsát, töredéke a pártok által ténylegesen a kampányra fordított összegnek. Ennek a helyzetnek az a következménye, hogy a pártok a választók szimpátiájáért, a kormányzati hatalom megszerzéséért folytatott küz-

delemben a nyilvánosság által ellenőrizhetetlen módon a magánszférából kapott támogatásokra támaszkodnak. Következésképpen a pártok inkább a finanszírozók érdekeit képviselik, mint azokét, akik megválasztják őket. A kampányfinanszírozás ebben az értelemben a magyar politika legakutabb politikai-erkölcsi problémájává vált.<sup>16</sup>

3. A választási rendszer sajátosságai és a pártrendszer ellentmondásai nem hagyták érintetlenül a közársaság legfőbb hatalmi szervét, a parlamentet és annak a kormányhoz való kapcsolatát sem. A jogászok már régóta hangoztatják, hogy a mai demokráciákban a tényleges törvényalkotó hatalom nem a parlament, különösen nem annak plenáris ülése, hanem a kormány, illetve kisebb részben a kormány javaslaival érdemi dialógust folytató parlamenti bizottságok kezében van. A parlamenti pártoknak egyszerűen nincs olyan méretű apparátusuk, amely folyamatosan képes volna megbirkózni a jogalkotási feladatokkal. Nem véletlenül hangsúlyozza Körösi András, hogy „a törvényhozás nem aktív, hanem reaktív viszonyban áll a végrehajtással, azaz a törvényeket elsősorban a kormány kezdeményezi, ő alkotja meg a törvénytervezeteket, amelyeket aztán a törvényhozás elfogad, módosít, elvet. A két hatalmi ág között elsősorban politikai, de részben közjogi értelemben is fúzió jött létre. [...] A törvényhozás helyszíne ugyan a parlament, de annak kulcsszereplője a kormány, míg a parlamentnek önálló befolyásoló szerepe van a törvényalkotási folyamatban. [...] Az egykori törvényhozás-végrehajtás dichotómiát felváltó, a parlament belső politikai struktúráját alapvetően meghatározó új dualizmus kormánypártok és ellenzék között jött létre. Az ellenzék legfontosabb szerepe az ellenőrzésben vagy még inkább a politikai nyilvánosság tereén és a politikaalternatíva-állásban van. A kormány politikailag elsősorban nem az ellenzéktől, hanem a kormánypártok frakcióitól függ, azaz azok jelentik számára a legfontosabb tényleges korlátot.”<sup>17</sup>

Körösi szerint a demokratikus intézményrendszer változásainak legfontosabb jegyei a következők: a kormány megerősödött a parlamenttel szemben, háttérbe szorította a neokorporatív intézményeket. A kormányfő helyzete megerősödött a kormányon belül, ez köszönhető egyrészt a miniszterelnök személyzeti politikájának, annak, hogy elsősorban csak tőle függő párton kívülieket von be a kormányzati munkába. Csökkent a kormányülések szerepe, ugyanis a legfontosabb döntéseket a kormányfő körüli belső szakértői stáb készíti elő és hozza

meg.<sup>18</sup> E változásoknak köszönhetően lassan erodálódott a rendszerváltáskor kialakított politikai intézményrendszernek a hatalommegosztás elvén alapuló, konszenzusos jellege. Amihez hozzájárult erőteljesen az is, hogy az egyéni jog védelmére létrehozott alkotmányos intézményeket sikerült a pártok személyi politikájának köszönhetően teljesen kiüresíteni, s olyan jogászok alakítják az intézményes alapjogvédő gyakorlatot, akik nem különösebben elkötelezettek az alapjogok védelme iránt.<sup>19</sup>

4. A képviseleti demokrácia ilyen strukturális elmozdulásait több irányból ki lehetne igazítani; az egyik lehetőség, ha erősítjük a közvetlen demokrácia intézményeinek szerepét a politikai akaratképzésben. Látni kell azonban, hogy ez a variáció csak tovább rontana a helyzeten. A közvetlen demokrácia intézményei elvileg sem alkalmasak arra, hogy pótolják a parlamenti keretek között biztosítható racionális vitát. De ami a legfontosabb, a népszavazás intézménye nem képes olyan részletes felhatalmazást adni, amely a törvényhozási munka alapjául szolgálhat. Éppen ezért tűnik kilátástalannak az a nehezen követhető labda-

játék, amely a nagyobbik ellenzéki párt, az Országos Választási Bizottság és az Alkotmánybíróság között zajlik. A közvetlen demokrácia intézményei nagyon fontos, de kiegészítő szerepet játszanak a népszuverenitás elvén nyugvó akaratformálásban, és semmiképpen sem alkalmasak a képviseleti rendszer szerepének akár csak részleges átvételére anélkül, hogy ne engednénk radikálisan a demokráciával szemben támasztott elvárásainkból.

Hangsúlyozom: a politikai intézményrendszernek ezek a sajátosságai önmagukban nem eredményeztek volna szükségszerűen tekintélyelvű fordulatot a politikai intézmények gyakorlatában. Ezzel a választási és pártrendszerrel lehetne működtetni egy demokratikus intézményrendszert, de ehhez olyan demokratikus elkötelezettségű politikai szereplők kellenek, akik hajlanak bizonyos önkorlátozásra a tartós együttélés érdekében.

## A LEGALIZMUS PROBLÉMÁJA

A tekintélyelvű közrendvédelem uralomra kerülését még egy fontos tényező segítette, ez pedig a *legalista* jogászi érzület. Legalizmuson e tanulmány keretei között azt a jogászi felfogást értem, amely szerint a joggyakorlat által eldöntendő eseteket *kizárólag* az érvényes jogszabályok alapján kell eldönteni, az azo-



kat megalapozó elvek mérlegelése nélkül. Az így értett legalizmus legfőbb problémája, hogy nem veszi figyelembe a szabályalkalmazás olyan sajátosságait, amelyet Herbert Hart a „nyitott szövedék” problémájaként írt le.<sup>20</sup> A jogszabályok „nyitott szövedékűsége” problémájának egyik evidens kezelésmódja az lenne, ha felhívnák a figyelmet arra, hogy a szabályok e tulajdonsága lehetővé teszi az előírások különféle, akár egymással ellentétes célok szolgálatába állítását. Ha pedig ez így van, akkor a joggyakorlat átláthatósága és következetessége szempontjából elemi érdek annak tisztázása, hogy a jog mely célok és elvek szolgálatába állítható. Hogy ezt a jogelmélet fogalomkészletével is kifejezzem: a legalista felfogás hajlik arra, hogy kizárólag azok a normák legyenek jogok és kötelességek forrásai, vagyis azokat tekintjük érvényesnek, amelyek megfelelő forrásból származnak és megfelelnek a formális érvényesség kritériumainak. Am mi van abban az esetben, ha vita bontakozik ki arról, mi a jogszabály tartalma? Milyen kritériumok alapján tudom eldönteni, hogy melyik értelmezés a helyes? Vajon bármilyen tartalmú normának köteles vagyok engedelmessé válni? Hol húzódnak a formális érvényesség határai? Melyek azok az erkölcsi kritériumok, amelyeknek minden normának eleget kell tenniük?<sup>21</sup>

A legalizmus keretein belül ezeket a problémákat nem lehet tárgyalni, éppen ezért kiválóan alkalmas arra, hogy egy tekintélyelvű kormányzatot kiszolgáló jogász réteg jogfelfogása legyen.<sup>22</sup> A legalizmus alapján ugyanis a formálisan érvényes normák kötelező erejét nem lehet megkérdőjelezni. Abban az esetben azonban, ha a norma érvényessége mind formális, mind tartalmi értelemben bizonytalan – mint legutóbb a Parlament körüli kordonok esetében –, csak annak fényében lehet elfogadható döntést hozni, ha tisztáztuk az engedelmességi kötelezettség kritériumait, a politikai kötelezettség tartalmát.

E kötelezettség tartalmát próbálják tisztázni azok a normatív elméletek, amelyek a politikai intézményrendszer működésének alapelveivel foglalkoznak, például a politikai igazságosság kérdéseivel. A politikai kötelezettség a politikai igazságosság kérdéseinek egyik legfontosabb eleme, arra kérdez rá, melyek azok a speciális kötelezettségek, amelyek az egyéneket az adott politikai intézményrendszerhez kötik, melyek azok az elvek, amelyek rábírnák a polgárokat az állam autoritásának elfogadására, az államnak való engedelmességre.<sup>23</sup>

Ahhoz, hogy érdemi kritikát tudjunk gyakorolni a politikai intézmények tekintélyelvű felfogása felett, rá kell kérdezni a kötelezettség forrására.

Nem véletlen, hogy a gyülekezési szabadság kapcsán vetődnek fel ezek a kérdések, hiszen a gyüle-

kezési szabadság legalapvetőbb funkciója, hogy legális kereteket biztosítson a kormányzat igazságtalanságainak felhántorgatásához, kifejezésre juttatva ezzel azt, hogy az uralmon lévők autoritása nemcsak időben, hanem a közösség tagjaira tekintettel is korlátozott.

A következőkben két olyan demokráciafelfogást vázolok fel, amely alternatívája lehet a tekintélyelvű intézményi gyakorlatnak.

## DEMOKRÁCIA ÉS GYÜLEKEZÉSI SZABADSÁG

A politikai intézményrendszerek azért játszanak megkerülhetetlen szerepet az életünkben, mert az egyének gyakran jobban járnak, ha egy intézményes autoritás előírásait kötelességszerűen követik, mint ha a saját indokaik alapján cselekednek. Egy olyan közösségben azonban, amelyben az egyének szabadsága kitüntetett értéknek számít, igazolásra szorul, hogy a politikai intézmények mely kérdésekben döntsenek az egyének helyett, és az is, hogy az egyének milyen feltételek esetén kötelesek engedelmessé válni ezeknek az intézményeknek. Fordítva a kérdés úgy szól, milyen alapvető jogokat kell a szabad és egyenlő polgároknak kölcsönösen biztosítaniuk egymás számára, ha együttélésüket a pozitív jog eszközeivel, legitim módon akarják szabályozni.<sup>24</sup>

Az egyik felfogás szerint az egyéni jogok biztosítása és a működőképes intézményrendszer fenntartása két, egymással elkerülhetetlenül összeütközésbe kerülő törekvés. A politikai intézményrendszer leghatékonyabban a többségi elv alapján működtethető, közben viszont óhatatlanul korlátozza a kisebbségben maradt egyének szabadságát. A demokrácia gyakorlata ezért megköveteli az egymást kizáró két érték összehangolását. Hagyományosan ezt nevezhetjük a demokrácia *kompromisszumos* felfogásának.<sup>25</sup>

A másik, a demokrácia (egyenlőség elvű) *liberális* felfogása szerint nincs feszültség a demokrácia értékei és a liberalizmus értékei között, „a demokrácia értékei a liberális értékekből származnak”.<sup>26</sup> A demokrácia liberális elmélete szerint a két kérdésre egy koherens válasz adható, amelynek alapja a népszuverenitás és a politikai egyenlőség elve.

A modern alkotmányokban a nyilvános autoritás gyakorlásának hatalma a néptől származik. Ez az elv az egyének szabadságát biztosító alapvető jogokkal együtt egyben a nyilvános autoritás korlátját is jelenti. A népszuverenitás és az alapvető egyéni jogok viszonyában az egyéni jogok biztosítása az alapvetőbb. Ezek a jogok garantálják a mindenki számára elfogadható politikai akaratképzés előfeltételeit. A de-

mokratikus egyenlőség ebben az értelemben azt követeli meg, hogy a demokratikus intézményrendszer vegye figyelembe „az egyéni preferenciák intenzitását” is, s az így súlyozott szavazatokat tegye egyenlővé. Senki szempontja, érdeke, erénye nem élvezhet elsőbbséget. Ez az eljárás fejezi ki, hogy a közösség minden tagja egyformán értékes a közösség számára. Ezt nevezhetjük a morális egyenlőség elvének. A magánautonómiát biztosító jogok és a politikai részvételt biztosító jogok közös forrása tehát a morális egyenlőség elve.

A fenti két demokráciafelfogás a demokratikus intézményrendszer igazolási kérdéseivel foglalkozik, így érdemes kapcsolatba hozni ezeket az elméleteket a demokratikus intézményrendszer működésére vonatkozó felfogásokkal. A demokratikus intézmények legfőbb célja az állampolgárok preferenciáinak aggregálása.<sup>27</sup> A demokratikus intézményrendszer működésével foglalkozó elméleteken belül hagyományosan két felfogást szoktak megkülönböztetni: a demokrácia *piaci*, illetve *deliberatív* modelljét.

A *piaci modell* szerint a modern parlamenti demokráciákban a politikai szereplők megfontolása-it elsősorban a gazdasági logika határozza meg a választó hasznossági megfontolásaira alapozva, és az erkölcsi, ideológiai szempontok háttérbe szorulnak. A koncepció alapja az, hogy a választó a piac stratégiai racionalitását, logikáját követve szavazatát a számára leghasznosabb kormányzat kiválasztására használja fel. A pártok kínálatából azt az ígéretegyüttest veszi meg, amely számára a legkedvezőbb.<sup>28</sup> Ezen elméletek alapján a választók olyan preferenciák szerint döntenek, amelyek függetlenek a politikai folyamatoktól, s már meglévő elképzelések alapján hoznak döntést. Ezt a folyamatot az alku mechanizmusával lehet a legjobban leírni, s az eredmény valamilyen kompromisszum.<sup>29</sup>

A *deliberatív modell* szerint a polgárok preferenciái eleve nem adóttak, ezek csak a vitában bontakoznak ki. Az egyén érdeke ugyanis nem feltétlenül esik egybe azzal, amit az egyén a saját érdekének tart. A vita lehetőséget ad arra, hogy az egyén azért támogasson valamit, mert jó érvek szólnak mellette. Ezek az érvek pedig a vita folyamán formálódnak. A politikai folyamat ezért inkább a meggyőzésről és nem az alkudozásról szól, nem a kompromisszumról, hanem az érvek alapján elfogadott megegyezésről.<sup>30</sup>

Különbség lehet a különböző demokráciaelméletek között abban is, hogy hol húzódnak a vitában való részvételt biztosító jogok határai, melyek azok a célok, amelyeket szolgálniuk kell. Számunkra e kü-

lönbségek közül most kettő különösen fontos. Az egyik felfogás szerint a választók preferenciájának a feltárása érdekében a legfontosabb cél az igazság kiderítése. A részvételi jogok tehát a vezetők periodikus újrválasztásához járulnak hozzá. A vezetők kiválasztásának folyamata azért szorul rá a szolás vagy a gyülekezés szabadságára, mert az igazság csak akkor deríthető ki, ha a politikusok szavait és tetteit bírálni szándékozók megfelelő védelemben részesülnek. A vita tehát a tájékozott választói döntésekhez járul hozzá.

A másik felfogás szerint a vita a preferenciák feltárásán túl a helyesről és a jóról való diskurzusnak is terepe. Ezért a vita fontos előfeltétele a politikai egyenlőség biztosítása, hogy minden állampolgár részt vehessen a politikai folyamatokban és azok alakításában. Ez egyfajta konszenzust feltételez azokkal a jogokkal kapcsolatban, amelyek biztosítják az egyén számára a nyilvános vitákban való részvételt. A részvétel nem csupán a hasznossági igények érvényesítésére biztosít lehetőséget, hanem olyan eszmecserére is, amelyben az egyének követhetik, alakíthatják erkölcsi értékeiket.<sup>31</sup>

A részvételi jogok jelentősége különösen nagy, ha a politikai közösség megosztott, ha a felek nem értenek egyet a végső kérdésekben, és abban az esetben, ha a kormányzat döntését nem lehet az együttműködésre vagy valamilyen közös célra hivatkozva elfogadni. Ebben a helyzetben különösen fontosak a deliberatív demokrácia azon szabályai, amelyek megegyezésre kényszerítik a szemben-

álló politikai erőket. „A jogok intézménye azért alapvetően fontos, mivel a többség ígéretét testesíti meg a kisebbségekkel szemben, hogy méltóságukat és egyenlőségüket tiszteletben fogja tartani.”<sup>32</sup>

A fenti demokráciafelfogások az érvelés különböző szintjein játszanak szerepet. A demokrácia (egyenlőségi elvű) liberális és deliberatív felfogása az, amely a tekintélyelvű közrendvédelemmel szemben egy alternatív közrendvédelem-fogalom alapja lehet. Ugyanis a demokrácia kompromisszumos felfogása és piaci elmélete is lehetőséget nyújt arra, hogy a politikai intézmények működtetői ezek alapján felpuhítsák igazolási kötelezettségeiket. A kompromisszum tézisére épülő felfogás alapján nem teljesen világos, mely elvek alapján tudjuk meghúzni a még felvállalható kompromisszumok határát, a piaci modell pedig nem különösebben érzékeny az erkölcsi-politikai kérdések iránt. Az e keretek között gondolkodó szereplők a már meglévő preferenciákra építve alakítják ki programjukat úgy, hogy a lehe-

tő legtöbb szavazatot szerezzék vele. Ezért a demokrácia piaci modellje kiválóan alkalmas arra, hogy egy alapvetően tekintélyvel működő politikai intézményrendszerben a demokrácia díszleteit biztosítsa.

A szólás határaitra vonatkozó elméletek a gyülekezés fogalmának meghatározásaihoz kapcsolódnak. Hogy ezek közül melyik elmélet járul hozzá leginkább a szabadság szélesítéséhez, az az intézményrendszer egyéb szabályaitól is függ. Érdeemes ezért felidézni a tanulmány elején felvetett fogalom meghatározási problémát. Ugyanis az érvelésnek ezen a pontján lehet a probléma mélységét igazán megmutatni.

Abban a kérdésben, hogy a gyülekezés szélesebb vagy szűkebb fogalmát fogadjuk-e el, csak akkor tudunk döntést hozni, ha tisztázuk a gyülekezési szabadság értelmét. A fogalom meghatározása, amelyre majd egy következetes szabályozási rendszert, egy következetes gyülekezési dogmatikát kell felépíteni, attól függ, milyen elvek állnak a háttérben. A gyülekezés szűkebb értelme csak azokra a rendezvényekre vonatkozhatna a gyülekezési jogot, amelyek hozzájárulnak a politikai akaratképzéshez. A részvételi jogok szerepe ebben az értelemben az, hogy lehetőséget biztosítsanak mindenki számára a nyilvános vitában való részvételre. „Ha lehet nyilvánosan érvelni a katonai sorkötelezettség erkölcsössége és szükségessége mellett, akkor hasonlóképpen amellet is lehet nyilvánosan érvelni, hogy ez erkölcstelen és felesleges. [...] Ezeket az ellentétes nézeteket nem azért lehet és kell elmondani, mert érvényesek, hanem mert relevánsak. [...] Félni az eszméktől, bármely eszmétől annyi, mint alkalmatlannak lenni az önkormányzásra.”<sup>33</sup> Ez az elmélet viszont nem nyújtana védelmet a politikai szférán kívüli szólás vagy gyülekezési szabadságának. A szólás- és a gyülekezési szabadság védelmét a politikai vitákra korlátozó elméletek szerint az a cél, hogy a közösség minden tagja kinyilvánítsa a véleményét, és hogy a döntéshozatali eljárás során az eltérő vélemények között létrejöjjön valamiféle kompromisszum. Ebben az esetben a gyülekezési jog a politikai akaratképzésben játszott szerepére tekintettel részesül védelemben.

Másként tekint a véleménynyilvánítás szerepére az, aki a szólásszabadságot mint az embert megillető önmegvalósítási jogot fogja fel. „Nemcsak az számít, hogy egyetlen releváns megfontolást se tiltsanak ki a nyilvános vitából, hanem az is, hogy egyetlen embert se tiltsanak el a megszólalástól.”<sup>34</sup> S ez érvényes azok vonatkozásában is, akik olyan nézeteket képviselnek, amelyek tartalma ellentétes az alkotmány elveivel. Ha az önmeghatározás szabadságát kiemelt értéknek tekintjük, akkor senkitől sem tagadhatjuk meg, hogy ne csak közügyekben, hanem akár a jó

életéről vallott felfogásával kapcsolatban is kinyilváníthassa véleményét.<sup>35</sup>

## A DEMOKRATIKUS KÖZRENDVÉDELEM ALAPJAI

A demokratikus közrendvédelem alapjainak eddigi legátfogóbb összefoglalását a német Alkotmánybíróságnak az úgynevezett Brokdorf-ügyben hozott határozata adja, amely a mai napig meghatározó a német gyülekezési jogi gyakorlatban. Ez a döntés egyben az egyenlőségelvű liberális demokraciáfelfogás egyik legfontosabb, gyakorlatformáló megnyilvánulása. A határozat a magyar gyakorlat számára különösen fontos, mert alkotmányos követelményeinek sikerült változtatniuk egy alapvetően tekintélyelvű gyakorlaton. A következőkben a határozat azon legfontosabb állításait foglalom össze, amelyek a gyülekezési szabadságnak a demokratikus intézményrendszerben betöltött helyét próbálják tisztázni.

A német bíróság a gyülekezési jogot a politikai vélemények formálásának és a politikai akarat kialakításának keretében a demokratikus társadalom működése elengedhetetlen alkotórészének tekinti. A gyülekezési szabadság a gyülekezéseket és felvonulásokat mint közösségi önkifejezést és egyfajta kommunikációs kibontakozást részesíti védelemben. Ez a védelem kiterjed minden rendezvénytípusra, a közös megjelenésektől a nonverbális kifejezésformáig. Ez alapján a bíróság gyülekezésnek tekint minden olyan rendezvényt, amelynek határozott célja, hogy valamilyen véleményre hívja fel a közösség figyelmét. Ehhez kapcsolódóan a gyülekezési jog alkotmányos szabályozásának egyik fontos alapkövetelménye, hogy a kifejtetni kívánt vélemény tartalmától függetlenül kell védenie ezt a szabadságot.<sup>36</sup>

A gyülekezési jog védelmi jog. Védelmi jellege abban nyilvánul meg, hogy elsősorban a kisebbséget védi. Az alapjog jogosultjai szabadon dönthetnek a rendezvény helyéről, időpontjáról és tartalmáról. Az állam nem akadályozhatja meg, hogy az egyének nyilvános gyűlésen vegyenek részt. Ez adja a szabadságjog különleges rangját, jogot arra, hogy a közösség tagjai korlátozás és külön engedély nélkül másokkal összegyűljenek.<sup>37</sup>

A gyülekezési szabadság különösen fontos szerepet játszik a demokratikus akaratképzésben. Az akaratképzési eljárás olyan folyamatként írható le, amely lehetővé teszi az állandó vitát, a szembenálló vélemények kontrollját, elősegítve ezzel, hogy a lehető legjobb, leghelyesebb politikai döntések szülessenek. Egy demokráciában elvárható, hogy a politikai akaratképzés a néptől induljon az állami szervek fe-



lé és ne fordítva. A polgárok joga arra, hogy részt vegyenek a politikai akaratképzésben, nemcsak a választáson leadott szavazatban fejeződhet ki, hanem a politikai véleményalkotást, illetve döntést befolyásoló eljárásokban való részvételben is, amelyeknek egy demokratikus államban szabadnak, nyitottnak és alapvetően államtól függetlennek kell lenniük.<sup>38</sup>

Ebben a folyamatban a polgár különböző módon vehet részt. A nagy szervezetek, tőkeerős vállalkozók vagy a tömegmédiá könnyebben képes befolyásolni a folyamatokat, az egyszerű állampolgár inkább tehetetlen. Egy olyan társadalomban, ahol a sajtóhoz való közvetlen hozzáférés csak keveseknek adatik meg, a polgárok számára nem marad más eszköz, mint hogy gyülekezési jogukkal élve próbáljanak hatást gyakorolni a nyilvánosságra.<sup>39</sup>

A gyülekezési szabadság demokratikus funkciói a következők: 1. A többségi elv kompenzálása, mivel a választások közötti időszakban a választási többség befolyása is korlátozott. 2. Az államhatalom erősen bürokratizálódik, ezért az állami szervek által a többségi elv alapján hozott döntések csak akkor tekinthetők legitimnek, ha a kisebbség számára is igazolhatók. Egy döntés elfogadottságát az határozza meg, hogy a kisebbség megfelelően volt-e képes befolyásolni a véleményalkotást és az akaratképzést. 3. A demonstratív tiltakozás akkor is szükséges lehet, ha a képviseleti szervek nem megfelelően működnek. Ekkor e jog gyakorlásának segítségével hívhatják fel a figyelmet a valóban képviseletre méltó alapvető érdekekre, ilyen esetben e szabadságnak egyfajta stabilizáló funkciója is van: feltárja a politikai közösség integrációs hiányosságait, lehetővé téve ezzel a nyilvános politika korrekcióját.<sup>40</sup>

## A MAGYAR GYAKORLAT LEGFONTOSABB PROBLÉMÁI

A magyar gyülekezési törvény megszületése a demokratikus átalakulás mérföldkövének számít. A pártállam nem tudta az ellenzék sorozatos demonstrációit a régi eszközökkel kordában tartani,<sup>41</sup> jobbnak látta, ha törvényben szabályozzák a gyülekezési szabadság gyakorlásának feltételeit.<sup>42</sup> A tervezetről szokatlanul széles körű társadalmi vita bontakozott ki, ennek során élesen bírálták azt, hogy a tervezet szerint a rendőrségnek joga lett volna a gyülekezés előzetes betiltására. A sajtóban is határozottan megfogalmazódó kritikák hatására a parlament elé már a mai törvényhez közel álló változat került.<sup>43</sup>

A törvény megszületéséig a gyülekezési jog a közlekedési szabályokkal és egyéb közigazgatási normákkal volt egy szinten, hiszen csak az 1987-ben

meghozott jogalkotási törvény hatálybalépése után volt kötelessége a jogalkotónak törvényben szabályozni az alapjogokat. Addig különböző miniszteri rendeletekben vagy még annál is alacsonyabb szintű jogszabályokban rendezték a gyülekezési szabadság gyakorlásának feltételeit.<sup>44</sup> Ez biztosította a legfelső pártvezetés számára a köztéri politizálás kontrollját. Ennek volt köszönhető, hogy a rendőrség a törvény hatálybalépése előtti évben nem engedélyezett három különösen érzékeny ügyben szervezett tüntetést: Nagy Imre és társai kivégzése, az 1956-os népfelkelés és a brassói munkásmegmozdulás évfordulójának megünneplését célzó összejövetelet.<sup>45</sup> A törvény megszületése után a rendőrségnek már nem volt lehetősége az előzetes tiltásra. Ez tette a törvényt a rendszerváltás vívmányává, szimbolikus törvényévé.

Ma már tisztában vagyunk azzal, hogy a törvény önmagában nem garancia a gyülekezési szabadság érvényesülésére. Ahhoz a politikai intézmények és szereplők részben együttműködő, részben önkorlátozó gyakorlata is szükséges. De az sem mellékes, hogy a törvény megfogalmazásai milyen mértékű szabadságot adnak a tekintélyelvű kormányzat szabadságkorlátozó törekvéseinek. Éppen ezért érdemes azokat a problémákat sorra venni, amelyek kulcsfontosságúak a köztéren való gyülekezési szabadság érvényesülése szempontjából.

1. A gyülekezési szabadság alapvetően az egyént megillető emberi jog. A gyülekezési jog alanya elsősorban a szervező és a résztvevő. A magyar szabályozás alapján a gyülekezési jog emberi jognak minősül, de csak a gyűlésen való részvétel tekintetében. A köztéren való rendezvény szervezésének joga csak az ország állampolgárait, illetve a tartózkodási engedéllyel rendelkező külföldieket illeti meg. Az Alkotmánybíróság ugyan megerősítette a törvény személyek közötti megkülönböztetést megvalósító rendelkezését, mondván, „a rendezvény szervezője csak a magyarországi viszonylatokban járatos, azokban eligazodni képes olyan személy lehet, aki a rendezvény előkészítésével és lebonyolításával kapcsolatban a törvény által a szervező részére biztosított jogoknak, illetőleg a reá rótt kötelezettségeknek – például a kártartozásért fennálló felelősségének – az országban való fizikai jelenléte folytán is eleget tud tenni”.<sup>46</sup> Mégis, ez a szabályozás indokolatlanul korlátozza a külföldiek gyülekezési jogát, hiszen ma már nincs különösebb jelentősége annak, hogy az adós az ország területén tartózkodik-e vagy sem. A szabályozás azért is aggályos, mert sérti a magyar gyakorlatra is irányadó európai emberi jogi egyezményt. Az igaz, hogy az egyezmény lehetőséget biztosít a tagállamoknak a külföldiek politikai jogai korlátozására, de ezt a lehetőséget szűken kell értelmezni, s csak

azokra a cselekvésekre lehet vonatkoztatni, amelyek közvetlenül kapcsolódnak a közhatalom gyakorlásához – egy rendezvény szervezési joga esetében azonban nincs erről szó.<sup>47</sup>

A magyar szabályozás a rendezvény szervezését illetően a gyülekezési szabadságot állampolgári jognak tekinti, megsértve ezzel az egyezményt, és ezen nem változtatnak lényegesen a törvény július 1-jén hatályba lépő új szabályai sem.<sup>48</sup>

Ebben az esetben az tehát a kérdés, hogy a gyülekezési jog csak az állampolgárokat, illetve az azokat érintő kérdésekben vehető igénybe, akiket valamilyen szorosabb kötelék fűz a magyar intézményrendszerhez, vagy azok is kifejezhetik véleményüket, akiket úgy érint a magyar intézmények működése, hogy nem fűzi őket szorosabb kötelék a magyar államhoz.

Ahogy arról már volt szó, gyülekezésnek azokat a rendezvényeket tekinthetjük, amelyeknek célja a közös véleménynyilvánítás.<sup>49</sup> A gyülekezés joga azonban nemcsak a rendezvény szervezése vagy a rendezvényen való részvétel jogát védi, hanem ugyanolyan védelemben részesül a rendezvényre való előkészület vagy az odautazás is.

2. Az alkotmány által garantált gyülekezési jog csak a békés rendezvényeket védi. Főszabály szerint békétlennek tekinthető az a tüntetés, amelyen fegyveresen vagy testi épséget fenyegető tárgyakkal vonulnak fel. Ebben az értelemben az olyan puha vagy könnyű tárgyak, mint például a tojás, nem minősülnek fegyvernek.<sup>50</sup>

Nem lehet azért békétlennek nyilvánítani egy tüntetést, mert az ott kifejezett vélemény zavart vagy rossz érzéseket vált ki másokból. Az államnak kötelessége az esetleges ellendemonstrációkkal szemben is megvédeni a rendezvényt,<sup>51</sup> még akkor is, ha az ellendemonstráció nem békés megmozdulás.

Függetlenül attól, hogy egy békés rendezvényen néhány személy vagy egy csoport erőszakos cselekményeket hajt végre, a békés tüntetők részére a gyülekezési szabadságot garantálni kell. Ilyen esetben az egész rendezvény betiltása csak szigorú feltételeknek megfelelően lehetséges, ha a békés tüntetés semmiképpen sem biztosítható.<sup>52</sup>

Egy tüntetés akkor sem minősülhet békétlennek, ha az alkotmány radikális megváltoztatását követeli.<sup>53</sup> Azonban az erőszakra való felhívás már békétlenné tesz egy demonstrációt.

3. A nyilvános helyen való gyülekezés általános korlátjának tekinthető, hogy azt a rendezvény szervezőjének legkésőbb a demonstráció megtartása

előtt három nappal be kell jelentenie a rendezvény helye szerint illetékes rendőrkapitányságon. A bejelentés célja, hogy az államigazgatási szervek felkészülhessenek a gyülekezési jog gyakorlása, illetőleg a közrend és a közlekedés zavartalanosságának biztosítására. A bejelentést írásban kell megtenni, és a következőket kell tartalmaznia: 1. A tervezett rendezvény kezdetének és befejezésének várható időpontját, helyszínét, illetőleg útvonalát. 2. A rendezvény célját, illetőleg napirendjét. 3. A rendezvényen részt vevők várható létszámát, a rendezvény zavartalan lebonyolítását biztosító rendezők számát. 4. A rendezvényt szervező szerv vagy személyek és a szervezők képviselőjére jogosult személy nevét és címét.<sup>54</sup>

Ez a fajta szabályozás elsősorban azokra a nagy létszámú rendezvényekre van kitalálva, amelyeknek szervezője, napirendje és rendezőgárdája van. Ezek a gyűlések már a résztvevők nagy száma miatt is közbiztonsági kockázatot jelentenek, ezért a rendőrségnek fel kell készülnie biztosítási feladatai ellátására.

A nyilvános helyen való gyülekezésnek azonban olyan formái is vannak, amelyek nem illeszkednek

a törvény szabályozási keretébe, mégis ugyanolyan alkotmányos védelemre érdemesek. Ilyenek azok a gyülekezések, amelyeknek sem forgatókönyvük, sem szervezőjük nincs, hanem spontán módon alakulnak ki. Például azért, mert a bíróság a várakozással ellentétben szabadon engedte azt a vádlottat, aki több száz ember pénzét sikkasztotta el. A bíróság épülete előtt az íté-

let ellen demonstráló is érdemesek a gyülekezési jog védelmére. A gyülekezésnek ezt a formáját nevezhetjük spontán gyülekezésnek.

Persze vannak olyan demonstrációk is, melyek ugyan előre megtervezettek, van szervezőjük is, de a gyülekezés céljának veszélyeztetése nélkül nem tudják betartani az előírt bejelentési határidőt. Például ha jogvédő szervezetek arról értesülnek, másnap az országba érkezik Fehéroroszország államfője. A tervezett tiltakozást az államfő emberi jogokat sértő politikája ellen csak a bejelentési határidő figyelmen kívül hagyásával tudják megtartani. Ebben az esetben a bejelentés nem maradhat el, csak a határidő rövidül. A gyülekezésnek ezt a formáját nevezhetjük „gyors gyülekezéseknek” (*Eikversammlungen*).<sup>55</sup>

4. Magyarországon a nyilvános gyülekezések be nem jelentett vagy nem az előírt formában bejelentett formái a gyülekezési törvény sajátosan szigorú szabályozása miatt nem gyakorolhatók. A gyülekezési törvény 14. §-a szerint azokat a rendezvénye-

ket, amelyeket nem jelentettek be vagy nem a bejelentett helyen és időben vagy napirenddel tartanak meg, a rendőrség feloszlatja. Mivel a törvény kijelentő módot használ, a rendőrségnek ezeket a rendezvényeket kötelessége feloszlatni, e tekintetben nincs mérlegelési lehetősége. E szerint egy adminisztratív hiba vagy időtűllépés a legsúlyosabb következményt vonja maga után.<sup>56</sup> A rendőri munka feltételeinek megkönnyítése nem lehet ok a gyülekezés alapvető jogának ilyen korlátozására. A törvény tekintélyelvű gyakorlatára ez a passzus adja a legszélesebb felhatalmazást. E szakasz jelenti a törvény represszív jellegét, ezért módosítása minden szabadság szélesítő törekvés: a spontán vagy a gyors gyülekezések legalizálásának, a szólás szélesebb, a politikai ügyeken túli védelmének az előfeltétele.<sup>57</sup>

\*

A tekintélyelvű kormányzati filozófia uralma sajnos nem tartozik a demokratikus intézmények gyakorlatának kivételes botrányai közé, hanem a demokrácia mindennapos problémáját jelenti. A hosszabb időre visszanyúló demokratikus hagyománnyal rendelkező alkotmányos demokráciák története arra figyelmeztet, hogy a demokratikus alapelvek megvalósításáért folytatott küzdelem egy hosszan tartó, semmiképpen sem egyenes vonalúan zajló folyamat, tévedések, ellenállások, vereségek kísérik. Inkább értelmezhető egy visszaesésektől meg-megszakított kollektív tanulási folyamatként,<sup>58</sup> ahol a kollektív szabadság kivételes tapasztalatai adják az erőt elviselni a mindennapos vereségeket. „Ami a dermedtség és az eleve elrendelt pusztulás korszakaiban érintetlen marad, az maga a szabadság, a kezdés pusztá képessége, amely minden emberi cselekvést élettel telít és ösztönöz, és amely minden nagyszerű és szép dolog létrejöttének rejtett forrásául szolgál. [...] Ha nem a cselekvő, hanem azon folyamat perspektívájából tekintünk a cselekvésre, amelyen belül lezajlik és amelynek automatizmusát megszakítja, akkor minden tett »csoda« – vagyis olyasmi, amire nem lehetett számítani. Ha igaz az, hogy a cselekvés és az elkezdés lényegileg egy és ugyanaz, akkor ebből az következik, hogy a csodák végrehajtása képességének éppígy az emberi képességek köréhez kell tartoznia. [...] A legkevésbé sem babonáság tehát, sőt a realizmus tanácsolja azt, hogy az előreláthatatlant és a megjósolhatatlant keressük, hogy felkészüljünk és számítsunk a politikai szféra »csodáira«. És minél nagyobb súllyal nyom a mérleg serpenyőjében a katasztrófa, annál csodálatosabbnak tűnik a szabadságban megvalósuló tett; mert a katasztrófa és nem a megváltás az, ami mindig automatikusan következik

be, ennél fogva óhatatlanul mindig olyasmiként jelenik meg, amivel nem lehet szembeszállni.”<sup>59</sup>

Arra, hogy a gyülekezési törvény eljövendő változtatásai a szabadság szélesedésével járjanak, kevés az esély. Kevés, mert az intézményrendszer egyértelműen szabadságkorlátozó irányba mozdult el, és ezen az irányon nagyon nehéz változtatni. A nehézség persze nem jelent lehetetlenséget. Éppen ezért fontos, hogy a változtatások helyes irányát és a helyesség forrását észben tartsuk. Arra fel kell készülnünk, hogy az intézményrendszer „visszaliberalizálása” hosszú folyamat eredménye lehet, hiszen nem csupán az egyes konkrét intézményeknek, hanem a gondolkodásnak kell megváltoznia.

## JEGYZETEK

1. 1989. évi III. törvény 2. § (2) bekezdés: „A rendezvény résztvevői jogosultak a közösen kialakított álláspontjukat az érdekeltek tudomására hozni.”
2. Sigrid KRAUJUTTIS: *Versammlungsfreiheit zwischen liberaler Tradition und Funktionalisierung*, Osnabrücker Rechtswissenschaftliche Abhandlungen, Köln, Carl Heymanns Verlag, 2005; Alfred DIETEL, Kurt GINTZEL, Michael KNIESEL: *Demonstrations- und Versammlungsfreiheit, Kommentar zum Gesetz über Versammlungen und Aufzüge vom 24. Juli 1953*, Köln–Berlin–München, Carl Heymanns Verlag, 2004, 24–27; Axel TSCHENTSCHER: *Versammlungsfreiheit und Eventkultur*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 2001/11, 1243–1246.
3. BVerfGE 104, 92, Love Parade-ügy.
4. BVerfGE 69, 315, Brokdorf-ügy.
5. 55/2001. (XI. 29.) AB határozat. A határozattal ebben a tanulmányban nem foglalkozom részletesen, ezt egy korábbi, e dolgozat előzményének is tekinthető elemzésemben már megtettem. Lásd SÓLYOM Péter: *A jog alapjai és a gyülekezési szabadság*, Collega, 2006/2–3, 54–58.
6. A bőséges irodalomból lásd például BESENYEI Zsolt: *Március 15-i fenyegetettség. Utca, utca, utcaca...* <http://www.manca.hu/index.php?gcPage=/public/hirek/hir.php&id=14389>.
7. Lásd ehhez a Helsinki Bizottság esetét a BRFK-val a [www.helsinki.hu](http://www.helsinki.hu) honlapon, az aktualitások menüpont alatt.
8. Martin WINTER: *A Német Szövetségi Köztársaság: az etatizmus és a radikalizálódás között*, in *Tüntetés, rendőrség, demokrácia*, szerk. SZABÓ Máté, Budapest, Villányi úti könyvek, 1999, 62–63.
9. Amit ebben a tanulmányban tekintélyelvű kormányzati filozófiának nevezek, nagyban támaszkodik a kormányzat azon felfogásának bemutatására, melyet Körsényi András a parlamentáris demokrácia governa-

- mentális felfogásának nevez. Lásd KÖRÖSÉNYI András, TÓTH Csaba, TÖRÖK Gábor: *A magyar politikai rendszer*, Budapest, Osiris Kiadó, 2005, 81–83.
10. WINTER: *I. m.*, 63.
  11. Alacsony bevetési küszöb alapján, azaz nem túl szigorúak a közvetlen kényszer alkalmazásának feltételei, ezért elvárt a „határozott” fellépés.
  12. WINTER: *I. m.*, 63.
  13. A választási rendszer sajátosságaival kapcsolatban lásd TÓTH Csaba: *A magyar választási rendszer működése*, in *Multa rogare, rogata tenere, retenta docere. Tudományos Diákköri Dolgozatok 2001*, szerk. GARAI Borbála, TAKÁCS Péter, Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 2002, 125–187; KÖRÖSÉNYI, TÓTH, TÖRÖK: *I. m.*, 241–266, illetve a *Fundamentum* 2006/3. száma Fórum rovatának hozzászólásai, különösen Szoboszlai György írása (62–68).
  14. Lásd erről a Századvég legutóbbi felmérését: <http://www.szadveg.hu/kutatas/cikk61.php>.
  15. SÓLYOM László: *Pártok és érdekképviselői szervezetek az Alkotmányban*, Budapest, Rejtjel Kiadó, 2004, 116–133.
  16. MIKLÓSI Zoltán: *Párt- és kampánypénzek*, *Fundamentum*, 2006/3, 79–93.
  17. KÖRÖSÉNYI, TÓTH, TÖRÖK: *I. m.*, 517–519.
  18. KÖRÖSÉNYI András: *Mozgékony patthelyzet*, in *Túlterhelt demokrácia*, szerk. GOMBÁR Csaba, Budapest, Századvég, 2006, 26–36.
  19. Illusztrációképpen érdemes egy nemrég újraválasztott baloldali alkotmánybíró eszmefuttatásából idézni: „Magam is vallom, hogy nincs demokratikus társadalom tolerancia és nyíltság nélkül; a *véleménynyilvánítás szabadsága* a demokratikus társadalom egyik alapköve, fejlődésének egyik feltétele, s ez a szabadság az olyan gondolatokat, információkat, elveket és nézeteket is megilleti, amelyek sértőek, meghökkentőek vagy aggodalmat keltenek. Mégis úgy gondolom, hogy e téren a ténymegállapítás és a program átcúszott egymásba. Jóllehet a véleménynyilvánítás szabadságát körülbástyázzó »alaphatározatok« tartalmát, irányát helyesnek tartom, mégis felvetem: azok a magyar politikai kultúra jelenlegi állapotát ismerve nem túlzottan futottak-e időben előre? Lehet, hogy a »történelmi körülményekre« itt is jobban figyelemmel lehettünk volna? [...] Előrebocsátom: egyre inkább az az érzésem, hogy az »alaphatározatnak« számító 30/1992. (V. 26.) AB határozat »túl korszerű« ahhoz a helyzethez képest, amelyet a magyar politikai kultúra aktuális állapota tükröz.” KISS László: *Keresetlen gondolatok a demokráciáról – ahogy az alkotmánybíró látja*, in *Tanulmányok az 1956. évi forradalom és szabadságharc 50. évfordulójára*, szerk. ÁDÁM Antal, CSERESNYÉS Ferenc, KAJTÁR István, Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara, 2006, 290.
  20. Herbert HART: *A jog fogalma*, Budapest, Osiris Kiadó, 1995, 147–159.
  21. BÓDIG Máttyás: *Jogelmélet és gyakorlati filozófia*, Miskolc, Prudentia Iuris, 2004, 557–577.
  22. Nagyon fontos hangsúlyozni, hogy a legalizmus nem egyenlő a jogpozitivizmussal. Legalizmuskritikámból nem következik a jogpozitivizmus olyan bírálata, amelyet például Radbruch képviselt a második világháború után. A jogpozitivizmus is lehet egy demokratikus intézményelmélet alapja; erre példák Kelsen, Hart, Raz vagy Schauer elméletei. Az már más kérdés, hogy ez gyakran megoldhatatlan konceptuális problémát jelent ezen elméletek számára.
  23. GYÖRFI Tamás: *Politikai kötelezettség*, in *Államelmélet. A mérsékelt állam eszméje és elemei. II. Alapelvek és intézmények*, szerk. BÓDIG Máttyás, GYÖRFI Tamás, Miskolc, Bíbor Kiadó, 2002, 65–88.
  24. Jürgen HABERMAS: *Faktizität und Geltung*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1998, 109–135.
  25. KIS János: *Alkotmányos demokrácia*, Budapest, Indok, 2000, 58.
  26. *Uo.*, 20–38.
  27. GYÖRFI Tamás: *A jogállami forradalom történeti alkotmánya*, in *És mi lesz az alkotmánnyal?*, szerk. MAJTÉNYI László, MIKLÓSI Zoltán, Budapest, Eötvös Károly Intézet, 2004, 64–65.
  28. BALOGH István: *Igazságosság és politika*, Budapest, L'Harmattan Kiadó, 2006, 15–20.
  29. GYÖRFI: *I. m.*, 65.
  30. *Uo.*
  31. Rainer FORST: *Kontexte der Gerechtigkeit*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1996, 209–210.
  32. Ronald DWORKIN: *Vegyük komolyan a jogokat!*, in *Modern politikai filozófia*, szerk. HUORANSZKI Ferenc, Budapest, Osiris Kiadó – Láthatatlan Kollégium, 1998, 76.
  33. Alexander MEIKLEJOHN: *Political Freedom. The Constitutional Power of People*, New York, Harper, 1960, 27. Idézi SAJÓ András: *A szólásszabadság kézikönyve*, Budapest, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, 2005, 25.
  34. KIS János: *Szólásszabadság és náci beszéd*, in K. J.: *Az állam semlegessége*, Budapest, Atlantisz Kiadó, 1997, 388.
  35. E két elképzelésre vonatkozóan a magyar szabályozásban a problémát az okozza, hogy a rendőrség a gyülekezési törvény 14. §-ából fakadó oszlatási kötelezettségéből következően a gyülekezés szélesebb fogalma a gyülekezési szabadság erősebb korlátozását vonná maga után. Éppen ezért a gyülekezés tágabb fogalma csak a törvény 14. §-ának módosítása után eredményezne nagyobb szabadságot.
  36. BVerfGE 69, 315, Brokdorf-ügy.
  37. *Uo.*
  38. *Uo.*

39. Uo.
40. Uo.
41. Ahogy Gonda József rendőr alezredes fogalmazott: „1988-ban a rendőri állomány új, szokatlan kihívásokkal került szembe.” GONDA József: *A tüntetések tapasztalatai Budapesten*, Belügyi Szemle, 1989/1, 35. Lásd még SZABÓ Máté: *Magyarország: a rendőrállamtól a demonstrációk demokráciájáig*, in *Tüntetés, rendőrség, demokrácia*, szerk. Uő, Budapest, Villányi úti könyvek, 1999, 149, illetve HALMAI Gábor: *A gyülekezés és az egyesülés szabadsága*, in *Emberi jogok*, szerk. HALMAI Gábor, TÓTH Gábor Attila, Budapest, Osiris Kiadó, 2003, 494.
42. HALMAI Gábor: *Egyesüljetek, gyülekezetek!*, in *Magyarország politikai évkönyve 1988*, Budapest, R-Forma–Reform, 1989, 239.
43. Uo., 240–243. Szó sincs tehát ajándékról, ahogy nem kevés retorikai túlzással Székely János az Élet és Irodalomban állítja. Lásd SZÉKELY János: *Akárki a házában*, ÉS, 2007. március 9.
44. SZIKINGER István: *A tüntetések és a rendőrség '88-ban*, in *Magyarország politikai évkönyve 1988*, id. kiad., 362–363.
45. GONDA: *I. m.*, 37.
46. 55/2001. (XI. 29.) AB határozat, 457.
47. *EMRK/GG, Konkordanzkommentar zum europäischen und deutschen Grundrechtsschutz*, Hg. Rainer GROTE, Thilo MARAUHN, Tuebingen, Mohr Siebeck Verlag, 2006, Kap. 19, 12. bekezdés.
48. A gyülekezési törvény július 1-jétől hatályos 5. §-a szerint a rendezvény szervezője a) magyar állampolgár, b) az unió valamely tagállamának állampolgára, c) vagy valamilyen harmadik országbeli bevándorolt, letelepedett vagy tartózkodási engedéllyel rendelkező személy.
49. A strasbourgi bíróság szerint elméletileg egy fő véleménynyilvánítása is állhat a gyülekezési szabadság védelme alatt. Lásd *Andersson versus Schweden*, 12781/87, Decision of 13 December 1988, idézi EMRK/GG uo.
50. Rolf SCHMIDT: *Besonderes Verwaltungsrecht II*, Grasberg bei Bremen, Verlag Dr. Rolf Schmidt, 2006, 374.
51. *Plattform „Ärzte für das Leben” versus Austria*, 10126/82, Judgment of 21 June 1988.
52. BVerfGE 69, 315, Brokdorf-ügy.
53. *Stankov and United Macedonian Organisation „Ilinden” versus Bulgaria*, No. 29221/95, 29225/95.
54. 1989. évi III. törvény 7. §.
55. BVerfGE 85, 69, Eilversammlungen-ügy.
56. SZIKINGER István: *Gyűléshatár*, Fundamentum, 2002/1, 91–92.
57. Uo.
58. Günter FRANKENBERG, Ulrich RÖDEL: *Von der Volkssovereänität zum Minderheitenschutz*, Frankfurt am Main, Europäische Verlagsanstalt, 1981.
59. Hannah ARENDT: *Mi a szabadság?*, in H. A.: *Múlt és jövő között*, Budapest, Osiris Kiadó – Readers International, 1995, 178–180.



# TÜNTETÉSEK, BIZTONSÁGI ZÓNÁK ÉS A BÉKÉS GYÜLEKEZÉS JOGA\*\*

## I. BEVEZETÉS

A közelmúltban a tüntetések és tiltakozások állam általi korlátozásának vagyunk tanúi. Bizonyos helyszíneket, például a Fehér Ház közelében lévő közterületet, elzárták a tüntetők elől. A demonstrálókat a láthatáron kívülre terelik, átirányítják őket a környező utcákra és eltávolítják őket tiltakozásuk megcélzott helyszínétől. A titkosszolgálatok „biztonsági zónákat” jelölnek ki, hogy az elnököt és kíséretét az ellenzéki felvonulások és tüntetések látó- és hallótávolságán kívül tartsák. A rendőrség pedig olyan kifinomult technikákat alkalmaz, mint a megfigyelés, a beszivárgás, a félrevezetés vagy az előzetes fogva tartás, hogy aláássa és megghiúsítsa a demonstrációk lebonyolítását, és azt, hogy a tüntetők üzenetüket eljuttassák a széles nyilvánosságnak. Úgy tűnik, mint ha szeptember 11. és a terrorizmus elleni háború indokaival ezek a lépések igazolhatók volnának, de valójában ennek az ellenkezője igaz. A kormány elnyomó technikái által veszélyeztetett demonstrációk legtöbbször azon „problémás” megmozdulások – a háború, a globalizáció, a magánélet és a szabadság megkurtítása elleni tüntetések – közé tartozik, amelyek célja a hatalmán túlterjeszkedő kormány ellenőrzése, de azoknak nincs visszhangjuk a meghatározó sajtóorgániumokban. Az első alkotmánykiegészítés,<sup>1</sup> különösen az ahhoz kapcsolódó úgynevezett idő, hely és mód alkotmányossági teszt túlságosan gyengévé és bizonytalanná vált ahhoz, hogy ellensúlyozni tudná a kormány kifinomult módszereit, amelyekkel a tüntetéseket próbálja erőtlenné és ellehetetleníteni, illetve az egyet nem értés kifejezésének lehetőségét csökkenteni. Annak érdekében, hogy az alkotmány által biztosított jogot, melynek alapján a kormány „nem csorbítja a népnek a békés gyülekezéshez való jogát, valamint azt, hogy a kormányhoz forduljon panaszok orvoslása céljából”,<sup>2</sup> visszaállítsuk, ez az írás az idő, hely és mód teszt<sup>3</sup> újradefiniálására és az első alkotmánykiegészítéshez kapcsolódó úgy-

nevezett különleges helyek tételének elfogadására szólít fel.

Az írás II. része a tiltakozások és tüntetések visszaszorítása érdekében alkalmazott kormányzati taktikákat tekinti át, különös tekintettel a washingtoni demonstrációkra. A III. rész azt vizsgálja, hogy az utcán történő tiltakozás és tüntetés esetén milyen alapvető érdekek szólnak a gyülekezés szabadsága mellett. A IV. és V. rész az idő, hely és mód teszt hatékonyságát értékeli, és azt a feszültséget vizsgálja, amely az egyszerű vagy- vagy alapú előírás és a tartalomszabályozás között feszül. A VI. rész egy árnyalt, közepes alkotmányos védeltséget élvező „különleges helyek” tételt ajánl, a VII. rész pedig azt vizsgálja, hogy ez az új megoldás hogyan működne a washingtoni Lafayette park esetében.

## II. AZ ELNYOMÁS ESZKÖZEI

A felvonulások és demonstrációk megghiúsításának legújabb taktikái már rég túlhaladtak a tűzoltótömlő használata, a gumibotos verés és a tömeges letartóztatás nyers, egyértelmű és nyilvánvalóan jogszerűtlen módszerein.<sup>4</sup> Nem arról van szó, hogy a tüntetések korlátozása során a rendőrség teljesen felhagyott volna az erőszakkal és a kényszer helytelen alkalmazásával. Kérdezzék csak meg azt a százötven tüntetőt, aki akkor sérült meg, amikor 2003 novemberében a miami rendőrség az Amerikai Szabadkereskedelmi Terület elleni felvonulás során gumibottal, gumilövedékkel, speciális kézigránáttal és borspray-vel támadt a demonstrálókra.<sup>5</sup> Sokkal inkább arról van szó, hogy a rendőrség olyan taktikákkal bővítette repertoárját, amelyek célja a háború- vagy globalizációellenes, illetve a polgári szabadságjogok melletti felvonulások és tüntetések jelentőségének csökkentése, irrelevánssá nyilvánítása. Ezek a taktikák az első alkotmánykiegészítés szempontjából veszélyesebbek, mert sokkal alattomosabbak. A közügyekben

\* Szeretném megköszönni Owen Smith kutatási asszisztens segítségét.

\*\* A tanulmány *Demonstrations, Security Zones, and First Amendment Protection of Special Places* címmel 2004-ben a University of the District of Columbia Law Review című folyóiratban jelent meg (8 University of the District of Columbia Law Review 53). Az írás magyar nyelvű fordítását a szerző engedélyével közöljük.

való tiltakozó megmozdulások ellen hatnak, ugyanakkor kevésbé valószínű, hogy ezek a rendőrségi akciók népharagot gerjesztenek vagy a tüntetőkkel való szolidaritásra készítetnek.<sup>6</sup>

#### A.

##### *A Lafayette park esete*

A Lafayette park Washington békés, zöld része, közvetlenül a Fehér Házzal szemben, a Pennsylvania sugárúton. A park, csakúgy, mint a Fehér Ház előtti járdá, több mint nyolcvan évig volt politikai tüntetések színhelye. Körülbelül ugyanennyi ideje próbálja meg a kormány korlátozni vagy teljesen ellehetetleníteni ezeket a tüntetéseket.

2001. szeptember 11. és 2004 márciusa között az USA rendőrsége betiltott itt minden, huszonöt főnél nagyobb létszámú tüntetést.<sup>7</sup> 2002 augusztusában egy szövetségi bíróság jogszerűnek találta a huszonöt főnél több résztvevőt számláló tüntetések betiltását, és visszautasította a keresztény aktivista csoport arra vonatkozó kérelmét, hogy szeptember 11. évfordulójára emlékezve imádkozva virrasszanak a Fehér Ház előtti utcában. A bíróság szerint a Nemzeti Park Szolgálat, amely a titkosszolgálatok kérése alapján döntött, jogszerűen utasította el a nagyobb demonstrációk megtartására vonatkozó kérelmeket.<sup>8</sup> A bírósági iratokból kiderül, hogy a kormány részben „az elnök és a Fehér Ház” elleni fenyegetéssel kapcsolatos hírszerzői információkra alapozva tartotta fenn a tilalmat.<sup>9</sup> Ugyanakkor a tilalom minden valószínűség szerint azért maradt érvényben több mint két évig, mert a „Lafayette parkban a nagy létszámú gyűlések korlátozásának szükségét indokolta az a cél, hogy a titkosszolgálatok megfigyelhessék és követhessék azokat az egyéneket, akik egyrészt azonnali veszélyt jelentenek, illetve jövőbeli támadást készítenek elő a Fehér Házzal szemben”.<sup>10</sup>

A parkbeli tüntetések betiltása nem csupán szeptember 11. utáni jelenség. 1967 és 1977 között, a vietnami háború idején egy sor jogi lépésre, az úgynevezett kvéker akció esetekre volt szükség ahhoz, hogy a Fehér Ház előtti járdán a százfős, a Lafayette parkban az ötszáz fős tüntetési korlátozás megszűnjön.<sup>11</sup> Csak pár év telt el, és a Lafayette park ismét az első alkotmánykiegészítés csataterévé vált, amikor James Watt, a Reagan-adminisztráció belügyi államtitkára kinevezését követően bejelentette, hogy mindenfajta demonstrációt betilt a Fehér Ház előtt és a Lafayette parkban. A Belügyminisztérium ezt követően olyan szabályokat fogalmazott meg, amelyek nem tették lehetővé a gyülekezést a Fehér Ház előtti járdán.<sup>12</sup> Hogy elkerüljék a letartóztatást, a tüntetőknek folyamatosan mozogniuk kellett. A szabály

elfogadásának időpontjában a kormány azt állította, nem okozott nagy kárt a járdán való tüntetés betiltásával, mert a feliratok felmutatásával a tüntetők az utca másik oldaláról, a parkból is eljuttathatták üzenetüket.<sup>13</sup> Azonban egy sor további, a Lafayette parkot is érintő előírás került a szabályozásba. Például a parkban nem lehet tüntetni „háromszor három lábánál [kb. 90 cm x 90 cm – a ford.] nagyobb méretű transzparenszekkel, és a tüntetők a táblájuktól három lábon túlra nem mozdulhatnak el, továbbá nem »sátorozhatnak«”.<sup>14</sup>

Ez utóbbi korlátozás, a „sátorozás” tilalma vezetett az első alkotmánykiegészítést értelmező jogesetekhez a Lafayette parkkal kapcsolatban. A Clark kontra Community for Creative Non-Violence<sup>15</sup> ügyben a bíróság döntése szerint a Nemzeti Park Szolgálat engedélye felhatalmazta a szervezőket két, a hajléktalanok helyzetét szimbolizáló sátorváros felépítésére, ugyanakkor nem tette lehetővé, hogy a tüntetők a sátrakban aludjanak. A felperesek „egy a hajléktalanok számára baljós napon, a tél első napján kívánták kezdeni a tüntetést”.<sup>16</sup> „A tüntetők számára a sátrakban alvás azért volt különösen fontos, hogy »bemutassák a hajléktalanság lényegét«, és hogy amilyen drámaian csak lehetséges, tudatosítsák, hogy a hajléktalanság olyan sokszor figyelmen kívül hagyott probléma, amelynek áldozatai gyakran az életet is veszélyeztető nélkülözéssel néznek szembe.”<sup>17</sup>

A bíróság döntésében azt hangsúlyozta, hogy az alvási tilalom nem sértette az első alkotmánykiegészítést, mivel egy ésszerű idő, tér és mód korlátozást alkalmazott a park védelme érdekében. A megfelelően szűkre szabott korlátozás a park vonzó, érintetlen körülmények között való fennmaradását szolgálta. Marshall és Brennan bíró különvéleményükben megjegyezték: „A többségi határozatból hiányzik bármiféle utalás arra, hogy a Lafayette park és a sétálóutca a nemzet történelme számára legfontosabb politikai tüntetések helyszínéül szolgált. [...] Ezek a helyek »a politikai véleménynyilvánítás és politikai tiltakozás megfelelő és hatékony fórumai.«”<sup>18</sup>

#### B.

##### *A látóköron kívül: a tüntetők elszigetelése*

Az ellenvélemények csitítására gyakorta alkalmazott hatósági taktika a tüntetők távol tartása attól a helytől, ahol a bírált esemény zajlik, illetve azoktól a személyektől, akikkel kommunikálni kívánnak. 2000-ben, a Los Angeles-i demokratikus nemzeti gyűlést megelőzően a városi rendőrség a gyűlés szervezőivel, az USA titkosszolgálatával és más ügynökségekkel együtt kijelölte a „biztonsági zónákat” a Staples Központ körül. Ez számos utcát, járdát és épü-

letet – összesen egy több mint nyolcmillió négyzetláb [kb. 740 000 négyzetméter – *a ford.*] nagyságú területet jelentett.<sup>19</sup> A gyűlés ideje alatt a tiltakozók számára hivatalos tüntetési területet jelöltek ki, két-százhatvan yardnyira [kb. 240 méter – *a ford.*] a Staples Központ bejáratától.<sup>20</sup> Los Angeles városa biztonsági megfontolásokkal magyarázta a zónák nagyságát és a tüntetési terület kijelölését. Azok számára, akik a gyűlés delegáltjainak jelenlétében kívánták egyet nem értésüket kifejezni, egy „vékony vonal” kijelölésével tették lehetővé a demonstráció területéről a Staples Központ felé jutást.<sup>21</sup> A gyűlés szervezői azonban egy „médiafalat” létesítettek, ahol a sajtó ezer képviselőjét látták vendégül, akik felszerelésükkel együtt éppen a Staples Központ és a hivatalos tüntetési terület közötti vékony vonalon helyezkedtek el.<sup>22</sup> Az elsőfokú szövetségi bíróság a tervek áttekintése alapján megállapította, hogy „ezen a fontos politikai eseményen azok, akiknek nem volt jegyük a gyűlésre, nem tudtak a helyszínhez olyan közel kerülni, hogy láthatók és hallhatók legyenek. Ez pedig nem egyeztethető össze az első alkotmánykiegészítésben foglaltakkal.”<sup>23</sup> Gyakori, hogy a tüntetőket nemcsak eltávolítják a tüntetés tárgyától, hanem beszorítják, bekerítik őket. Fallal veszik őket körül, hosszú ideig a rendőrség által kijelölt helyen kell tartózkodniuk, esetleg fogva tartják őket. A New York-i rendőrséggel szemben emiatt és más, a 2003 februárjában a háború ellen tüntetőkkel szemben alkalmazott taktikák miatt jogi felelősségre vonási eljárás indult.<sup>24</sup>

Ezek a taktikák nem korlátozódnak a politikusok illetlen véleményekkel szembeni védelmére. 2003 áprilisában tüntetőcsoportok lepték el a Georgia állambeli Augusta városát, hogy az éves golfverseny alatt az Augusta Nemzeti Golfklub ellen tüntessenek. A csoportok a nők klubtagságból való kizárásának lehetetlenségére akarták felhívni a figyelmet. A város azonban százhuszonöt sheriffel és lovas rendőrrel készült a kilencszáz főre becsült tüntető tömeg megjelenésére. Megállapították, hogy a csoportoknak egy öt hektár területű telken kell maradniuk, fél mérföldre az Augusta Nemzeti Golfklub bejáratától, távol a golfpálya látókörétől.<sup>25</sup> A sheriffek arra készültek, hogy rendőrségi autóikkal különítik el a tüntető csoportokat, a lekerített területekre kényszerítve őket.<sup>26</sup> „Na jó, hadd csinálják, legyünk túl rajta, aztán menjünk haza” – mondta Johnny Whittle, a Richmond megyei rendőrség hadnagya. – Reméljük, mindenki boldog lesz és jól fogja érezni magát.”<sup>27</sup> A 11. szövetségi fellebbviteli bíróság jóváhagy-

ta az alsóbb bíróság döntését, amely visszautasította a tiltakozók arra vonatkozó kérelmét, hogy a golfklub főbejárata előtt tüntethessenek.<sup>28</sup>

### C.

#### *Elnöki „biztonsági zónák”*

A tüntetők eltávolításának helyessége különösen kétséges az elnökkel szembeni kritika esetében. Az American Civil Liberties Union (ACLU) nevű civil jogvédő szervezet 2004-ben eljárást kezdeményezett azt állítva, hogy a titkosszolgálatok elleni tüntetőket alkotmányellenes „módon és gyakorlat szerint” diszkriminálják. A felperesek szerint a titkosszolgálat azáltal, hogy kijelölt „demonstrációs zónákra” korlátozza a tüntetés lehetőségét,<sup>29</sup> kizárja a tüntetőket azokról a területekről, amelyek a köz számára nyitva állnak, és azokról, ahová az elnök szimpatizánsait beengedik. Gyakran olyan távol jelölik ki a demonstrációs zónát, hogy a tüntetők ne láthassák, hallhassák az elnököt, más szövetségi tisztviselőket vagy a hallgatóságot, és hogy azok se láthassák vagy hallhassák a tüntetőket.<sup>30</sup>

A 2003. december 12-i philadelphiai elnöki látogatást megelőzően például az egyik legnagyobb aktivista csoport bejelentette a rendőrségnek, hogy az elnöki gépkocsikíséret látóterébe eső helyi Marriott Hotel előtt kíván tüntetni.<sup>31</sup> Amikor a csoport megérkezett a helyszínre, a rendőrség arról tájékoztatta őket, hogy csak a közeli útkereszteződésnél felállított rendőri kordon mögötti területen tüntethetnek. Ezt a helyszínt viszont az elnöki gépkocsikíséret nem érintette a hotel bejárata felé közeledve.<sup>32</sup> Mások szabadon mehettek a hotel bejáratának közvetlen közelébe, ahonnan az elhaladó gépkocsikíséret látható volt, és nem kellett áthaladniuk semmiféle látható biztonsági ellenőrzésen.<sup>33</sup> Később, amikor a tüntetőknek megengedték, hogy a „demonstrációs területéről” északi irányba induljanak, a gépkocsisorhoz való közeledésükkor újra rendőrök sora állította meg őket. Azoknak a személyeknek, akik viszont egyértelműen támogatták az elnököt, megengedték, hogy a vitatott területnek a biztonságiak által lezárt egyik részén maradjanak. Őket az elnöki gépkocsisor jól láthatta és hallhatta.<sup>34</sup> Ahogy az ACLU fogalmaz keresetlevelében: „A philadelphiai rendőrök egyértelműen tudatában voltak annak, hogy a Bush-adminisztráció támogatói foglalták el a területet, és hogy [a tüntetők csoportjával] elhitették, hogy azt a területet a titkosszolgálatok utasítása alapján zárták el a tüntetők elől.”<sup>35</sup>

Hasonló eset történt 2003 szeptemberében, amikor az elnök beszédet tartott Nyugat-Pennsylvániában. A titkosszolgálatok arra utasították a rendőrséget, hogy az összes tüntetőt az úgynevezett kijelölt szólásszabadsági zónába tereljék, amely egy nagy baseballpálya volt, hat láb magas [kb. 180 cm – *a ford.*] láncszemkerítéssel körülvéve.<sup>36</sup> Bár csak egy tüntetőcsoport kért és kapott engedélyt a baseballpályán való demonstrációra, minden transzparenszel rendelkező személyt, aki kritikát fogalmazott meg az elnökkel szemben, erre a területre tereltek, és az ellenszegülőket a rendőrség letartóztatta.<sup>37</sup> A rendőrség utólag azt állította, hogy az utasítás közvetlenül a titkosszolgálatoktól érkezett: „Volt egy rövid megbeszélés. Az embereket különböző helyekre osztották be, és elmagyarázták, hogy a gyülekezési terület a [baseballpályán] lesz, a tüntetőknek oda kell menniük.”<sup>38</sup> „A Bush család biztosan szereti a szegényeket, hiszen oly sokunkat tett azzá” feliratú táblát a kezében tartó személyt le is tartóztatták, mert nem volt hajlandó a baseballpályára menni, hogy csatlakozzon a Bush elnök látogatása ellen tüntetőkhöz.<sup>39</sup>

Ez év januárjában Bush elnök délen járt, és megállt a Georgia állambeli Atlantában, hogy koszorút helyezzen el Dr. Martin Luther King Jr. főtiszteletű sírján. Amikor tiltakozók százai tűntek fel, hogy találkozzanak az elnökkel, korlátok segítségével bizonyos távolságban tartották őket, és az elnököt bussal zárták el a tüntetőktől.<sup>40</sup> Az elnök még külföldön is megpróbálta az elszigetelő biztonsági zóna technikájának alkalmazását. Amikor 2003 novemberében Londonba utazott, a titkosszolgálatok, az iraki háború ellen tiltakozó nagy tömegektől tartva, le akarták zárni kordonnal a város nagy részét. A brit hivatalnokok azonban nemet mondtak, és az esemény incidens nélkül lezajlott.<sup>41</sup>

Meg kell jegyeznünk, hogy ezek nem elszigetelt események. Az ACLU állítása szerint ugyanezeket a taktikákat legalább tizenöt különböző alkalommal alkalmazták országszerte.<sup>42</sup>

#### D.

#### *Kommunikáció és megelőzés – a tömegek felaprózása és megosztása*

Nem újdonság,<sup>43</sup> hogy a rendőrség számos taktikát alkalmaz a tüntetők megzavarására, szétválasztására és feloszlására. Ismert jelenség, hogy a rendőrség messze túlbecsüli a tüntető tömeg létszámát, és azt ajánlja az embereknek, hogy védekezzenek az erőszak és a rendbontás ellen. A rendőrség aztán működésbe lép, és olyan mértékű erőt mutat fel, amely olykor vetekszik a tüntetők számával. Ezzel a taktikával a rendőrség elijeszti azokat az embereket, akik

ugyan részt vennének a tiltakozásokban, de félnek, hogy az erőszak helyszínén elkapják őket, és végül örülnek, hogy megelőzték az állítólagos katasztrófát.

További, gyakran alkalmazott eszköz az őrizetbe vétel; a letartóztatottnak a tiltakozás végén történő kiengedése; az úgynevezett csapdába csalás és őrizetbe vétel, amellyel elszigetelik a tiltakozók csoportját, bekerítik őket, és letartóztatás terhe mellett felszólítják őket a helyszín elhagyására; kisebb súlyú szabályszegésért, például egy kereszteződés eltorlaszolása vagy egy jóváhagyott felvonulási útról való letérés miatti letartóztatás; valamint a tüntetés központjaként használt épületek „tűzvédelmi vizsgálata”. 2000 és 2003 között e taktikák mindegyikét alkalmazták a Világbank és a Nemzetközi Valutaalap (IMF) ténykedése ellen demonstrálókkal szemben.<sup>44</sup> E módszerek később aztán máshol is előkerültek.<sup>45</sup>

Néha a rendőrség húzd meg – ereszd meg játékot játszik az engedélyekkel és jóváhagyásokkal. Jól példázza ezt a „Pink Kód” Nők a Békéért elnevezésű csoport esete.<sup>46</sup> A nők Bush elnök tervezett iraki háborúja ellen szerettek volna tiltakozni, és bár néhány washingtoni utcán végigvonulhattak, a Fehér Ház előtti járdán való tüntetést megtagadták a hatóságok. Arra adott engedélyt a rendőrség, hogy huszonöt tüntető végigvonuljon a Pennsylvania sugárút járdáján a Fehér Ház előtt, majd azt mondták, hogy a Lafayette tér körüli terület le van zárva, és távozniuk kell. Akik erre nem voltak hajlandók, azokat letartóztatták.<sup>47</sup>

### III.

### A TILTAKOZÁSOK, TÜNTETÉSEK KÜLÖNLEGES ÉRTÉKE

Fel kell tennünk a kérdést, hogy miért aggódnak ennyire a tiltakozások, demonstrációk korlátai miatt, hiszen a nyilvános viták színtere elsősorban a média, és arra is kevesen figyelnek.<sup>48</sup> Sokan vagyunk, akiket az utcasarkon szórólapot osztogatók csak idegesítenek. Alig vannak már hordószőnokok a parkban, azokat is félbolondnak tekintjük. Washingtonban, a tömegdemonstrációk Mekkájában pedig a legtöbb felvonulás pusztán bürokratikus ügyé vált, amelyben a tüntetők és a rendőrség meghatározott forgatókönyvet követnek, és azon vitáznak, hány ember vett részt a demonstrációban. Ahogy Lucy G. Barber írja a washingtoni felvonulások történetéről szóló könyvében: „A felvonulások szokásszerűsége, megszokottsága és előreláthatósága miatt az újságírók jelentéktelen eseményként kezelik azokat, kevéssé figyelnek a politikai követelésekre, és alig írnak róluk.”<sup>49</sup>

Mégis, az olyan krízishelyzetek esetén, mint amilyen egy háború, polgári jogi mozgalom vagy egy súlyos gazdasági válság, szembesítő, lármás, néha engedetlen tüntetők jelennek meg. Ezek a „problémás” demonstrációk azok, amelyek szembeszállnak a kormány politikájával, és szándékuk a változtatás. Az emberek pedig észreveszik őket. A tüntetéseken, különösen a problémás tüntetéseken keresztül az egyet nem értés hangjai hallhatóvá válnak és tudatosulnak a tömegekben. Az utca az emberek fóruma marad, és tekintettel a média konszolidációjára, homogenizációjára, részrehajlására, valamint a médiában való megjelenési lehetőségek csökkenésére, e fórum „a demokratikus elmélet számára új értelmet nyer”.<sup>50</sup> Ahogy Brandeis bíró sokatmondóan emlékeztetett minket, a tüntetés, az ellenzéki hangok, az egyet nem értés védelme és az erőteljes és kihívó beszéd számtalan formája is elengedhetetlen a szabadság biztosításához: „Azok, akik kivívták a függetlenségünket, hitték, [...] hogy a szabadsággal szembeni legnagyobb veszély a közömbös nép; hogy a nyilvános vita közéleti kötelesség; és hogy ez kell hogy legyen az amerikai kormányzati rendszer alapelve. Felismerték a kockázatokat, amelynek minden ember által teremtett intézmény ki van téve. De tudták, hogy nem lehet a rendet pusztán a rendsértés miatti büntetéstől való félelem révén fenntartani; hogy veszélyes dolog a gondolkodás, a remény és a képzelet megzabolázása; hogy a félelem elnyomást, az elnyomás gyűlöletet szül; hogy a gyűlölet veszélyezteti a stabil kormányzást; hogy a biztonság felé vezető út a vélt sérelmek szabad kibeszélése és a javasolt jóvátétel lehetőségén keresztül vezet.”<sup>51</sup>

A nyilvános tiltakozás a közfigyelem felkeltését célozza és biztonsági szelepként működik. A véleményszabadság fontosságát instrumentális érvekkel alátámasztók és azok, akik a szólásszabadságot az igazságkeresés eszközének tekintik, tudják, hogy a meghökkentő, bíráló vélemények megjelenése toleranciára tanít,<sup>52</sup> felráz bennünket<sup>53</sup> és alapvető társadalmi változások katalizátora lehet.

Jó néhány tiltakozás és tüntetés közvetlenül hatott bizonyos közéleti kérdések megoldására. A női választójogért harcolók évekig küzdöttek felvonulással és röplapozással, és a legprovokatívabb módon, a Fehér Ház előtt.<sup>54</sup> A „bónusz felvonulók”, az elkeseredett, munkanélküli első világháborús veteránok ezrei hívták fel a nemzet figyelmét saját helyzetükre, amikor 1932-ben Washingtonba mentek, hogy arra kérjék a Kongresszust, gyorsítsa fel a háborús „bónuszok” kifizetését.<sup>55</sup> Az 1960-as évek nagy polgári jogi felvonulásai Washingtonban és a déli államokban a szegregáció brutális és igazságtalan voltának tudatára ébresztették a nemzetet, és szorgalmazták

az 1964-es polgárjogi törvény elfogadását.<sup>56</sup> Az 1970-es évek elején és a sorozatos háborúellenes washingtoni tüntetések után az újságírók úgy tekintették a tiltakozásokat és a demonstrációkat, mint amelyek a demokratikus élet szerves részei és a politikai változás hírnökei. Valóban azok lettek.<sup>57</sup>

A kormánypolitika vagy a kormányhivatalnokok elleni tiltakozások és demonstrációk „értékes” beszédnek<sup>58</sup> számítanak, azok a politikai beszéd legtisztább formái. A tüntetések a politikai véleményformálás olyan eszközei, amelyek erőt adnak a résztvevőknek és megváltoztathatják az országot. A tiltakozások és demonstrációk szolidaritást ébresztenek, és lehetővé teszik az amúgy távoli és talán a problémákkal tisztában nem lévő vezetőkkel való kommunikációt. Ez a demokrácia legelemibb és néha legerőteljesebb megnyilvánulási formája. Némelyek, főleg a szűkös erőforrásokkal rendelkezők számára, ez az egyetlen mód egyet nem értésük kifejezésére, és arra, hogy ellenvéleményüket mások is láthassák és hallhassák.<sup>59</sup>

Az, hogy az adott pillanatban, közvetlenül a vitás közéleti eseményt követően is lehetőség van a tüntetésre, a gyülekezési szabadság része. A tüntetők az önmegvalósítás magasabb szintjén élnek jogaikkal, mint azok, akik politikai tevékenysége a szavazás magányos és ritka lehetőségére korlátozódik.<sup>60</sup>

A kormánypolitikával vagy a kormányhivatalnokokkal szembeni tüntetés a status quo elleni közvetlen és azonnali támadást is jelent. Ezeket a tüntetéseket a mai napig az állami beavatkozás, az elhallgattatás veszélye fenyegeti, mert a tüntetők gyakran radikális retorikát és szokatlan módszereket használnak és alapvető meggyőződéseket kérdőjeleznek meg, vezetőket, elnököket támadnak, sőt időnként a polgári engedetlenség taktikáját alkalmazzák, néhanem a tüntetésben olyan csoportok is részt vesznek, amelyek tagjaira mint bajkeverő elégedetlenkedőkre tekintenek.

A továbbiakban megvizsgáljuk, hogy a szólásszabadságot biztosító első alkotmánykiegészítésre vonatkozó joggyakorlat miért túl gyenge és megengedő ahhoz, hogy az ilyen támadások elleni biztonság védőbástyaként tarthassuk számon.

#### IV. AZ ELSŐ ALKOTMÁNYKIEGÉSZÍTÉS ÉS AZ EGYRE MEGENGEDŐBB IDŐ, HELY ÉS MÓD TESZT

A modern szólásszabadság doktrína élesen elkülöníti a szólás állam általi szabályozásának azon formáját, amelynek célja a beszéd tartalmának vagy kom-



munikációs hatásának szabályozása attól, amelynek célja a szólás idejének, helyének és módjának vagy a véleménykifejező magatartás nem kommunikatív elemeinek szabályozása. Az általános vélekedés szerint ez az éles vonal hatékonyan kiszűri a tilalmazott, bizonyos nézetek cenzúrázására tett kísérleteket,<sup>61</sup> ugyanakkor megengedi, hogy a kormány több területen szabályozzon, például megtilthassa a nyílt színi égetéseket vagy előírhatja az iskolai öltözködési szabályokat, amikor ugyan a szabályozás célja nem a szólás befolyásolása, de jelentős hatással van rá. A tartalomszabályozást a bíróság szigorú vizsgálatnak (*strict scrutiny*, például *Simon & Schuster, Inc. versus Members of the New York State Crime Victims Bd.*, 502 U.S. 105, 116 [1991]: „A beszéd tartalom alapú korlátozásának megengedésével nagyobb az esély arra, hogy a kormány hatékonyan kiűz bizonyos gondolatokat vagy nézőpontokat a gondolatok piacteréről. Az első alkotmánykiegészítés vélhetően éppen ezt a típusú diszkriminációt helyezi a kormány hatókörén kívülre”), egyes esetekben különösen szigorú vizsgálatnak (*exacting scrutiny*)<sup>62</sup> veti alá, és ezt a szabály aligha fogja túlélni.

Az idő, hely és mód szabályozásának egy alacsonyabb tesztnek kell megfelelnie. A Legfelső Bíróság a Heffron kontra International Society for Krishna Consciousness esetben a következőképpen határozta meg az alkalmazandó tesztet: a szabályozásnak tartalomsemlegesnek kell lennie, a szabályozást „jelentős kormányérdek” kell hogy igazolja és „bőséges alternatív csatornák” léte szükséges, hogy az érintett fél közölhesse üzenetét.<sup>63</sup>

Az idő, hely és mód teszt másik megfogalmazása az O'Brien kontra United States jogesetből ismeretes:<sup>64</sup> „Az állam szabályozása kellőképpen igazolható [...] ha valamely fontos vagy lényeges kormányzati cél elérését segíti elő; ha a kormányzat célja nincs összefüggésben a szólásszabadság elnyomásával; és ha az első alkotmánykiegészítésben rögzített szabadságjogok esetleges korlátozása nem súlyosabb, mint ami feltétlenül szükséges a kormányzati célok eléréséhez.”<sup>65</sup>

Meg kell bocsátanunk annak, aki úgy vélekedik, hogy az idő, hely, mód tesztnek nehéz megfelelni. A kormányzati célnak jelentősnek kell lennie, a korlátozásnak pedig kellőképpen szűkre szabottnak. Nos, megbocsátunk neki, de attól még nem lesz igaz. Egyfelől a figyelmes szemlélő észreveheti, hogy az idő, hely, mód teszt két megfogalmazása nem ugyanaz. Az O'Brien-teszt a „lényeges” kormányzati

érdekkel és a „szükségesnél nem nagyobb” korlátozással egyértelműen szigorúan védi a szólást. Azonban az O'Brien-tesztet időközben módosították egy a szimbolikus beszédet érintő ügyben,<sup>66</sup> és bár a bíróság továbbra is idézi, az idő, hely, mód értékelés során hivatkozik rá, valójában a Heffron-teszt az irányadó.<sup>67</sup> Másfelől a Heffron-teszt viszont gyenge, megengedő vélelemmé alakult, amely kedvez az állami szabályozásnak és a status quo fennmaradásának.

Az idő, hely, mód tesztet sokan kritizálják, amiért az szubjektív, megengedő ésszerűségi/mérlegelési teszté alakult át.<sup>68</sup> C. Edwin Baker a tiltakozásokról és demonstrációkról szólva megemlíti például, hogy a teszt óhatatlanul a status quo fennmaradásának és a rendfenntartásnak kedvez. „A [döntéshozók, mint a bírák és politikusok] mindennapi tájékozódása előreláthatóan az egyet nem értő, bomlasztó cselekmények kívánatosságának és indokoltságának nagyon szűk körű értelmezéséhez vezet.”<sup>69</sup> A „mérlegelési vizsgálat legtöbbször és logikus módon az utilitárius vagy közjólétre vonatkozó standardok valamelyik változatát alkalmazza”, és az egyet nem értő, más véleményen lévők preferenciáinak figyelmen kívül hagyásához vagy teljes elutasításához vezet.<sup>70</sup>

#### A TILTAKOZÁSOK ÉS DEMONSTRÁCIÓK SZOLIDARITÁST ÉBRESZTENEK, ÉS LEHETŐVÉ TESZIK AZ AMÜGY TÁVOLI ÉS TALÁN A PROBLÉMÁKKAL TISZTÁBAN NEM LÉVŐ VEZETŐKKE VALÓ KOMMUNIKÁCIÓT.

Bizonyos értelemben elkerülhetetlen volt, hogy a teszt ily módon deformálódjon. Végtére is az első alkotmánykiegészítésre hivatkoztak az eltérő véleményt képviselők, a radikálisok és a gyűlölt csoportok. A negyedik alkotmánykiegészítés dinamikájához hasonlóan, ahol a jogokra gyakran a bűnelkövetők hivatkoznak, az ésszerűségi teszt, amelyet azok alkalmaznak, akiknek a sikere a rend és a status quo fenntartásán múlik, hajlamosak lesznek elítélni a fenyegető, konfliktuskereső, szokatlan vagy éppen nemkívánatos véleménynyilvánító magatartásokat. Ráadásul az ad hoc ésszerűségi tesztek hajlamosak a kormányzatnak a nagykereskedelem szabályozásához fűződő érdekét (például a közrendhez fűződő általános érdeket) a kiskereskedelmi tevékenység értékéhez mérni (például miért pont itt, miért épp most kell ennek a csoportnak felvonulnia; nincs más módjuk az üzenetük átadására). Így majdhogynem elkerülhetetlen, hogy a közrendre vonatkozó kormányzati érdek nagyobb súllyal essen latba, mint az egyén szempontja.

Az ésszerűségi teszt alkalmazása több okból is problémás. A tiltakozások és demonstrációk idejére, helyére és módjára vonatkozó korlátozások, amelyekkel a tüntetőket eltávolítják a tüntetések tárgyától vagy látókörön kívül helyezik őket, ugyanúgy

csökkentik az esélyét annak, hogy a demonstrálók által közvetített üzenet visszhangra találjon, mintha a kormány arra kényszerítette volna őket, hogy csúnya szavaikat szépekkel helyettesítsék. Az ilyen idő, hely, mód előírások keretek közé szorítják a társadalmi diskurzust,<sup>71</sup> korlátozzák az egyet nem értő hangok nyilvánosságát, és a társadalmi felfogások megváltozása ellen hatnak. A felvonulásokon megjelenő tömeg méretének csökkentését célzó idő, hely és mód korlátozások csorbítják minden ember arra vonatkozó szabadságát, hogy a tüntetéshez való csatlakozás révén fejezhesse ki véleményét. A demonstrációk idő, hely, mód korlátozása az egyet nem értés meghatározott formáit veszi célba. Hátrányosan megkülönbözteti azokat az embereket, akiknek korlátozott a lehetőségük az alternatív kommunikációs csatornákat kihasználására, és nehezebb a helyzetük azoknak az üzeneteknek, amelyeket ezek az emberek közvetítenek. A „problémás” tüntetések alkalmasak arra, hogy a kormányzat annak kapcsán homályos állításokat tegyen a biztonságról és a terrorista támadásokról.<sup>72</sup>

Ha megnézzük az idő, hely, mód teszt összetevőit, azt látjuk, hogy a bíróságok „jelentősnek” fogadják el a legkülönbözőbb kormányzati érdekeket. Az állam szabályozhatja a szólás idejét, helyét és módját, hogy megelőzze az ártalmas vizuális hatásokat,<sup>73</sup> védje a magánéletet,<sup>74</sup> csökkentse a zajt<sup>75</sup> és kontrollálja a tömegeket.<sup>76</sup> Az államnak ritkán kell igazolnia, hogy mekkora az esélye a megjósolt ártalom való bekövetkeztének.

Változó a teszt „szűkre szabott szabályozást” érintő részének értelmezése is. Némely bíróság csupán laza kapcsolatot követel meg a kormány állítólagos céljai és a szólás korlátozása között, más bíróságok a cél-eszköz közötti szorosabb összefüggést igényelnek. Az eltérő értelmezésekért a Legfelső Bíróság a felelős, mert feladta a szűkre szabottság követelményét, amely biztosította volna, hogy a kormány tisztességesen járjon el, másrészt viszont a szólás védelmére törekedett a legkevésbé korlátozó eszköz tesztjének bevezetésével. E teszt szerint a kormánynak meg kell vizsgálnia, vannak-e alternatív lehetőségei céljai elérésére. Ha vannak ilyen alternatívák, és ha ezek kevésbé korlátozzák a szólásszabadságot, akkor a kormánynak ezeket kell alkalmaznia. A Legfelső Bíróság a Ward kontra Rock Against Racism esetben és az ezt követő ügyekben azonban kifejezetten azt az álláspontot képviselte, hogy az idő, hely, mód teszt alapján a kormánynak nem kell azt bizonyítania, hogy céljának eléréséhez a legkevésbé korlátozó módszert alkalmazta. Ahogyan Marshall, Brennan és Stevens bírák fogalmaztak a Rock Against Racism ügyhöz fűzött különvéleményükben, ha a legkevés-

bé korlátozó eszköz tesztjétől megszabadulunk, akkor a szűkre szabottság követelményének lényegétől válunk meg: „A mai napig a szólásszabadság legfőbb biztosítója a kormány arra vonatkozó kötelezettsége, hogy az alapjogba való legkisebb beavatkozással járó korlátozást alkalmazza céljai eléréséhez. Ha feladjuk azt a követelményt, hogy az idő, hely, mód szabályozásokat szűkre szabottan kell értelmezni, a többség az alkotmányos vizsgálatot kötelező jóváhagyással fogja helyettesíteni. [...] Azáltal, hogy a bíróság szerint a [zajszint szabályozásáról szóló] iránymutatások érvényes idő, hely, mód korlátozások, annak dacára, hogy léteznek kisebb beavatkozással járó, de hatékony hangszintszabályozó módszerek, a többségi vélemény megfosztja a szűkre szabottság követelményét mindenfajta jelentéstől.”<sup>77</sup>

Az idő, hely, mód teszt „megfelelő alternatív lehetőségekre” vonatkozó követelménye alábecsüli a szólás értékét, mert felhatalmazza a bírakat, hogy saját szempontjaik szerint döntsenek arról, ki a célközönség, és hogy a tüntetőknél volt-e elegendő lehetőségük üzenetük átadására. A tiltakozások és felvonulások esetében előfordulhat, hogy nincs semmilyen alternatíva, és ha van is, biztosan nem elégséges. Bizonyos kérdéskörben a tiltakozásoknak nincs alternatívájuk. Ha egy csoport petíciót akar benyújtani a kormánynak vagy panaszt kíván tenni a Kongresszusnál, nincs más lehetősége, csak az, hogy a Kongresszus épületének lépcsőinél, azaz „demokráciánk központjánál” nyilvánít véleményt.<sup>78</sup> De még ha a helyszín változtatható is, az üzenet adott szövegkörnyezetben, adott időben érvényes. Ha egy csoport tiltakozni kíván amiatt, hogy egy kormányzó nem volt hajlandó felfüggeszteni a január elsejére ütemezett kivégzést, az üzenet erőtlenné, sőt okafogyottá válik, ha arra kényszerítik a tüntetőket, hogy a kormányzó irodájától távol tiltakozzanak január másodikán. A bíróságok mutattak némi érzékenységet az idő és a hely fontossága iránt, de nem mindig és nem következetesen.<sup>79</sup>

## V. A TARTALOM KONTRA IDŐ, HELY, MÓD SZABÁLYOZÁS TARTHATATLANSÁGA

Mivel a szólás védelme azon múlik, hogy a bíróságok az állami szabályozást a tartalom ellen irányulónak értékelik vagy pedig egyszerű idő, hely, mód előírásnak tekintik, érthető, hogy a felperesek mindent megtesznek azért, hogy a rendelkezést tartalomszabályozásként tüntessék fel. Jó példa az ACLU Philadelphia város elleni beadványa, amelyben azt kifogásolták,

hogy a 2002-ben egy elnöki látogatás ellen tiltakozókat jogszerűtlenül bekényszerítették egy „tiltakozási zónába”, távol Bush elnök gépkocsisorától. A beadvány tartalomszabályzásként tekint a kormányzati lépésre. Az ACLU szerint kizárólag a demonstráló személyeket és csak a Bush ellen tüntetőket terelték el a hotel körzetéből, ahol az elnöki kíséret keresztülhaladt és az elnök egy rövid időt eltöltött.<sup>80</sup> A közönség szabadon közlekedhetett a hotel bejárata mellett járdán, és az elnököt támogató embereknek megengedték, hogy olyan helyen gyülekezzenek, ahol az elnök láthatja és hallhatja őket, míg ugyanennek a területnek egy részét elzárták a tüntetők elől. A tüntetők és a többi ember közötti különbségtétel a tüntetőkre vonatkozó, az üzenet tartalmától független szabályozásnak tűnik, így az idő, hely, mód teszt hatálya alá esik. Azonban az elnök elleni tiltakozók és az elnököt támogatók közötti különbségtétel valójában a szólásszabadság gyakorlóival szembeni, a közvetített üzenet tartalma alapján történő eltérő bánásmódot jelent, így szigorú alkotmányos vizsgálat tárgya.

Az a probléma e megközelítéssel, amely a tüntetésekkel kapcsolatos mindenfajta előírást a tartalomszabályozás alá próbál beerőltetni, hogy a kormányzat válaszlépése az olyan elnöki biztonsági zónák kijelölése lehet, amely mindenkit távol tart az elnöki látogatás színhelyeitől. Az egyenlő bánásmód biztosítása nem elegendő, ha ez azt jelenti, hogy mindenkit egyformán ridegen kezelnek. Továbbá bárhogy próbáljuk, nem kényszeríthetünk bele minden előírást a jelenlegi tartalom kontra idő, hely, mód dichotómiába, lásd például a tüntetők és az arra elhaladók eltérő kezelését. Talán más módon kell közelítenünk a kérdéshez.

Az eddigi vizsgálat során feltételeztük, hogy a szólást érintő állami előírást be lehet sorolni a tartalomszabályozás vagy az idő, hely, mód szabályozás csoportjainak egyikébe. Valójában nem egyértelmű, hogy a szólásszabadság védelmét ez a fajta csoportbesorolás szolgálhatja a legjobban.<sup>81</sup> Nem biztos, hogy a jelenlegi tartalomszabályozás és az idő, hely, mód vizsgálat közötti határvonal védhető, és ha védhető is, további kérdés, van-e értelme idő, hely és mód alapján korlátozni a tüntetőket. Ezért a „kvázi tartalomszabályozás” kategóriájának bevezetését javaslom.

A jelenlegi tartalom kontra idő, hely, mód dichotómiának akkor van értelme, ha feltételezzük, hogy a

A FELVONULÁSOK ÉS DEMONSTRÁCIÓK MEGHÍÚSÍTÁSÁNAK LEGÚJABB TAKTIKÁI MÁR RÉG TULHALADTAK A TÚZOLTÓ TÖMLŐ HASZNÁLATA, A GUMIBOTOS VERÉS ÉS A TÖMEGES LETARTÓZTATÁS NYERS, EGYÉRTELMEŰ, ÉS NYILVÁNVALÓAN JOGSZERŰTLEN MÓDSZEREIN.

legrosszabb dolog, amit a kormányzat tehet, az a szólásnak azzal a céllal történő szabályozása, hogy bizonyos üzeneteket elnyomjon. Ez a fajta eljárás kétségtelenül veszélyes a szabadságra és a szabad, nyílt és demokratikus társadalomra. Ahogyan Jackson bírósági írt a West Virginia State Board of Education kontra Barnette esetben: „Ha van egy fix csillag alkotmányos horizontunkon, akkor az az, hogy semmilyen hivatalnok, legyen az magas vagy alacsony rangú, nem írhatja elő, hogy mi az igaz politikai, nemzeti, vallási és egyéb kérdésekben.”<sup>82</sup> Mégis vannak olyan helyzetek, amikor a kormányzat ugyan nem magát a szólást kívánja szabályozni, de a szólás idejének, helyének és módjának meghatározása hasonlóan pusztító vagy torzító hatással jár. Jó példa erre, ha összehasonlítjuk a fővárosban mindenfajta

tiltakozó felvonulást megtiltó kormányzati határozatot (amely idő, hely, mód szerinti szabályozás) a fővárosban az összes nagy, a terrorizmus elleni háborút ellenző demonstrációt betiltó kormányzati döntéssel (amely viszont tartalomszabályozás). A kormányzatnak, saját bevallása szerint, az első korlátozásra azért volna szüksége, hogy az utcákat akadálytalanítsa arra az esetre, ha egy terrorista támadás miatt a város evakuálására volna szükség. A második korlátozás pedig a kormányzat szerint azért volna elkerülhetetlen, mert a terrorizmusellenes háború elleni tüntetések felbátoríthatják a terrorista támadókat. Az első szabályozást mint idő, hely, mód előírást az általános ésszerűségi standard alapján kellene elbírálni, míg a másodikat – tartalomszabályozás lévén – szigorú alkotmányos tesztnek kellene alávetni. Pedig az állami szabályozás eredménye vagy hatása mindkét esetben az, hogy jelentősen korlátozza a kormány terrorizmussal kapcsolatos politikáját ellenző vélemények kifejezésének lehetőségét.

A tartalom kontra idő, hely, mód dichotómia másik hátránya, hogy több különböző fajta szólásszabályozás tartozik az idő, hely, mód vizsgálat hatálya alá, és ezeket aztán a bíróság egy minden célra használatos teszt keretében értékeli. Az eredmény nem mindig az adott eset lényeges körülményeinek értelmes mérlegelése, hanem egy általános és megengedő ésszerűségi teszt alkalmazása. Az idő, hely, mód szabályozások például a véleményt kifejező magatartások két elég különböző módját szabályozzák. Néhány esetben az állami szabályozás csak érinti a szólást, mert azokat a cselekményeket rendezzi, amelyek önmagukban nem közvetítenek véleményt, csak abban az esetben, ha a szólok azért kezd bele ebbe a tevékenységbe, hogy „közöljön valamit”. A kormányzat

tehát szabályozhatja a nyílt színi égetést, mert persze előfordulhat, hogy valaki azért szeretne tüzet gyújtani, hogy tiltakozzon az atomenergia-politika ellen. A tűz meggyújtása önmagában nem véleménynyilvánítás, és rendesen nem is értékelhető ilyenként. Csupán a véleménynyilvánítás szándéka miatt kapcsolódik a szólásszabadság kérdésköréhez. Ez a kapcsolat a magatartások végtelen sorát rendelné az első alkotmánykiegészítés védelme alá. Ha ez a védelem a minimálisnál nagyobb volna, a rendes egészségügyi és biztonsági megfontolásokat félre kellene dobni. Azonban vannak másfajta idő, hely, mód szabályozások, amelyek önmagukban is a véleménynyilvánítást szabályozzák.

A tiltakozás, a felvonulás, a demonstráció, a szórólapozás különböző eszközökön keresztül megvalósuló szólás. Ezeknek a cselekményeknek a szabályozása a véleménynyilvánítás közvetlen korlátozása, és nem kell ismernünk a szónok szándékát ahhoz, hogy értékelni tudjuk. Az, hogy a kormányzat nem feltétlenül a tiltakozók üzenetét kívánja támadni, nem jelenti azt, hogy a szólást ne korlátozná közvetlenül. A bíróságok egyes esetekben különbséget tettek a jogtudomány által a szólásszabadság tartalomszabályozásának nevezett korlátozás, a kifejező magatartások szabályozása és a szólás járulékos szabályozása között.<sup>83</sup> Nem mindenki ért egyet ezzel a rendszerezéssel,<sup>84</sup> de a szándék annak elismertetése, hogy a véleménynyilvánítás valamennyi formája nem sorolható be maradéktalanul a fenti két kategóriába.

Emellett a jelenlegi tartalom kontra idő, hely, mód dichotómia nem veszi figyelembe a „kvázi tartalomszabályozás” módszerét, és a szólás bizonyos kategóriái elleni diszkriminációt valósít meg. Amikor a kormányzat, bár nem vesz célba bizonyos üzeneteket, mégis szisztematikusan elnyomja a szólás bizonyos formáit, például megtiltja a szórólapozást vagy elfojtja a tömegdemonstrációkat, akkor tulajdonképpen bizonyos háborúellenes, kisebbségi üzenetekkel és egyes más véleményt képviselő, radikális szónokokkal szemben lép fel diszkriminatív módon. Ezek a szónokok nem rendelkeznek a médiafigyelmet felkeltő eszközökkel és nem tudják a szólás drágább vagy kifinomultabb formáit használni. Számukra az utca jelenti a megoldást.<sup>85</sup>

Végül a jelenlegi tartalom kontra idő, hely, mód dichotómia nem ad számot arról, hogy bizonyos esetekben a szólás ideje, helye, módja maga az üzenet, vagy legalábbis annyira szervesen kapcsolódik hozzá, hogy az idő, hely, mód bármilyen korlátozása szükségképpen tartalom- vagy kvázi tartalomszabályozást is jelent. Például amikor az aktivisták a fővárosban fel akarták hívni a figyelmet a hajléktalanságra és a közhatalmat gyakorlóknak a hajléktalanok álla-

potával kapcsolatos érzéketlen közömbösségére, már önmagában annak drámai üzenete volt, hogy télen, a Fehér Házzal szembeni területen, a szabadban aludtak.<sup>86</sup>

## VI. A KÜLÖNLEGES HELYEK DOKTRÍNÁJA

Lehetséges vajon egy szólásvédő teszt kialakítása, amely ugyanakkor megengedi a véleménynyilvánító magatartás idejének, helyének és módjának jogszerű és megfontolt szabályozását? Milyen működőképes szabályokat fogadhatunk el? A jogtudomány több megoldást is felvázolt már. A Yale Law Journal egy 1995-ös cikkében például Ronald J. Krotoszynski azzal érvelt, állítsuk vissza a Frank M. Johnson bíró, az alkotmány kitűnő és bátor védelmezője által alkalmazott mérlegelési tesztet.<sup>87</sup> A Johnson bíró által alkalmazott mérlegelési teszt, amely biztosította a tüntetőknak azt a jogot, hogy békés emberi jogi felvonuláson vegyenek részt Selmától az Alabama állambeli Montgomery-ig, kifejezetten elismerte, hogy a tiltakozáshoz való jog bírói védelmének nagysága a tiltakozás tárgyául szolgáló igazságtalanság mértékétől is függ. A faji diszkrimináció elleni tüntetések lehetőségét megnyirbálni szándékozó állami szabályokat az 1960-as években tehát különösen szűken kellett értelmezni és a kormányzati érdekeknek nagyon sürgetőnek kellett lennie. A bíróságok e teszt alapján kevésbé szigorúak ugyanezen korlátozásokkal szemben, ha a felvonulást mondjuk a gyorsforgalmi sávok megszüntetéséért szervezik.<sup>88</sup> Ezt a megközelítést nem alkalmazzák, mert kevés támpontot ad és arra kényszeríti a bírókat, hogy a társadalmi kérdések fontosságát saját személyes politikai skálájuk szerint értékeljék.

Vincent Blasi másik megoldást ajánl. Érvelése szerint a tüntetéshez kapcsolódó jogot többé-kevésbé a történelmi kontextusnak megfelelően kell védelemben részesíteni; azaz fel kell tennünk a kérdést, hogy a tiltakozásra akkor kerül-e sor, amikor a közhangulat intoleráns.<sup>89</sup> A bírácoknak különösen ébernek és védelmezőnek kell fellépniük a tiltakozások mellett az elnyomás és konformitás idején. Ez hasznos, de talán törekeny újítás. A bírácoknak több kell, mint figyelmeztetés, hogy „húzzák ki magukat”, amikor a szabadság elleni ostrom súlyosnak tűnik. Ahogyan John Hart Ely emlékeztet minket, a paranoia és intolerancia idején a bírácok is könnyen sodródhatnak, csakúgy, mint mi mindannyian.<sup>90</sup> Igaz, arra is figyelmeztet, hogy a bírácok kevésbé könnyen sodródhatnak, ha van az általános dorgálásnál komolyabb fogódzkodójuk,



amely irányítja őket. Konkrét szabályokra van szükségük; szabályokra, amelyeket már jó előre megállapítanak és amelyek segítik és vezetnek a bírót, még a legzavarosabb időkben is.<sup>91</sup> Ely erős, határozott teszteket ajánl, amelyeket békés időkben fogalmaznak és az árbochoz kötik a bírót a vihar közeledtével. Bár írásában kifejezetten a „veszélyes beszéd” problémájával foglalkozik, meglátásai érvényesek a tiltakozásokra és a demonstrációkra is.

A határozott teszt körvonalai a korábbi bírósági ügyekben megtalálhatók. Először is a bíróságok felismerték annak jelentőségét, hogy a demonstrálók tüntetésük tárgyához közel kerülhessenek és azt, hogy a tüntetőket a célközönség láthassa és hallhassa.<sup>92</sup> E jogok különösen érzékeny védelme tapasztalható a Bay Area Peace Navy kontra United States jogesetben.<sup>93</sup> Ebben az ügyben a bíróság egy hetvenöt yard [68,5 méter – *a ford.*] hosszú biztonsági zóna alkotmányosságát vizsgálta, amely lehetetlenné tette, hogy kis hajók tüntethessenek egy móló előtt, amelyről a „flottahét” alatt három-ezer katona és civil vendég nézte a hadihajók bemutatóját. A bíróság álláspontja szerint a flottahét „az Egyesült Államok legnagyobb éves tengerészeti eseménye [...], amelynek célja annak bemutatása, hogy a tengerészet jól felkészült, hatékony és az állami pénzek megbízható befektetését jelenti”.<sup>94</sup> A tiltakozó hajók feliratokat szállítottak, és egy háborúellenes vízi színdarabot is előadtak. A bíróság alkotmányosértőnek nyilvánította a kormányzat biztonsági zónáira vonatkozó előírásokat, mert azok nem voltak eléggé szűkre szabottak, és nem volt bizonyítható, hogy valós, nem pedig hipotetikus célt szolgáltak. A szabályozást a kommunikáció alternatív formái sem tudták megmenteni. Ugyan a bíróság az idő, hely, mód teszt megszokott nyelvezetét használta, bizonyos szigorú mutatókat annak alkalmazását illetően, ami egyértelműen a szólásszabadsághoz fűződő érdek felé billentette a mérleg nyelvét.

A bíróság elfogadta a kormány arra vonatkozó érveit, hogy a terrorista támadások vagy súlyos sérülések megelőzése, illetve a tengerészeti biztonság elősegítése lényeges kormányzati célok, a bíróság ugyanakkor hangsúlyozta, hogy „kézzelfogható bizonyítékkal” kell igazolni, hogy ezek az érdekek veszélyeztetve voltak. A bíróság ahhoz is ragaszkodott, hogy a kormányzat bizonyítsa: egy kisebb méretű biztonsági zónával a tengerészet nem tudta volna elérni célját. A bírák nem fogadták el azt az érvet, hogy megfelelő számú alternatív lehetőség állt a felperesek rendelkezésére üzenetük közvetítésére, pél-

dául nagyobb transzparensnek, nagyobb hajók használata vagy a röpiratok szárazföldön történő osztogatása. Az alternatív megoldás nem hatékony, érvelt a bíróság, ha „a szónok nem érheti el a célközönséget”.<sup>95</sup> Ebben az esetben nem tudták volna eljuttatni színjátékban kifejezett tiltakozásukat a mólón álló emberekhez, csak akkor, ha közelebb mehetnek hozzájuk. A bíróság azt is megjegyezte, hogy az alternatív lehetőségek nem kielégítőek, ha drágábbak, mint a tiltott módszerek, tekintettel az egyes szónokok korlátozott anyagi lehetőségeire.<sup>96</sup>

A Legfelső Bíróság is elismerte az első alkotmánykiegészítés szigorú értelmezésének szükségét az abortusszal kapcsolatos tiltakozási ügyekben. A Madsen kontra Women’s Health Center ügy<sup>97</sup> tárgya egy a tiltakozókkal szembeni végzés volt,<sup>98</sup> melynek esetében a bíróság szerint a hagyományos idő, hely, mód tesztnél szigorúbb elbírálásra volt szükség. Ez a megközelítés tanulságos. A bíróság a nagyon szigorú felé közelítő közepesen szigorú tesztet alkalmazott.

„Amikor a tartalomsemleges végzést vizsgáljuk, azt gondoljuk, hogy a szabvány idő, hely, mód teszt nem eléggé szigorú. Arra kell választ találnunk, hogy a végzés támadott rendelkezései a szükségesnél nem terhelik-e jobban a szólást egy jelentős kormányról elérése érdekében.” Bár a különvéleményt meg-

fogalmazók álláspontja szerint a többségi vélemény nem eléggé védelmező, a bíróság gondosan védte a tüntetők jogát, hogy a klinika szolgáltatását igénybe vevő személyeket békésen megközelíthessék, és alkotmányosértőnek nyilvánított egy harminchat láb [kb. 11 méter – *a ford.*] hosszú védőzónát a klinika épülete körül, igaz, alkotmányosnak tartotta a klinika bejárata és kocsifelhajtója melletti, ugyanolyan széles védőzónát.

A bírói döntések erősítik az első alkotmánykiegészítés gyülekezésekkel kapcsolatos védelmét, ha a demonstráció helyszíne a demokrácia működésének fontos terepe, mint például a törvényhozás területe vagy a kormányzati hatalom épületei. A bíróságok például alkotmányosértőnek tartották a tüntetést betiltó szabályozást a Capitolium lépcsőin,<sup>99</sup> a Legfelső Bíróság járdáján<sup>100</sup> és a Kongresszus épülete előtti téren.<sup>101</sup> Am ez csak néhány a számos eset közül, és kiszámíthatatlan, hogy a bírói döntés végül kedvez-e a szólás szabadságának.<sup>102</sup>

Egy pontosan körülhatárolt, a döntést segítő szabályra van szükség. Ennek a szabálynak a következőnek kell lennie: a kormányzati politika és a kormányhivatalnokok ellen irányuló, a véleménynyilvánítást magukba foglaló cselekmények, mint pél-

A TÜNTETÉSEK A POLITIKAI VÉLEMÉNYFORMÁLÁS OLYAN ESZKÖZEI, AMELYEK ERŐT ADNAK A RÉSZTVEVŐKNEK ÉS MEGVÁLTOZTATHATJÁK AZ ORSZÁGOT.



dául felvonulások, tiltakozások vagy demonstrációk, megengedettek a tüntetés tárgyához közeli időben és helyen, és olyan módon, hogy a tüntetőket a célközönség láthassa és hallhassa. Azoknak a tüntetőknél, akik a legnagyobb politikai pártok politikáját ellenzik, meg kell engedni, hogy a képviselők látó- és hallókörzetében tiltakozhassanak, és nem szabad őket demonstrációs zónába zárni. A kormányzati politika és a kormányhivatalnokok ellen irányuló felvonulások, tiltakozások és demonstrációk során a résztvevők elfoglalhatják a tiltakozás különleges helyeit és azokat a színhelyeket, ahol jogsérelmükre orvoslást remélhetnek. Ezek a kormányzati épületek körüli nyilvános terek, a törvényhozás épülete, a Kongresszus, a Fehér Ház, a Legfelső Bíróság, az állami bíróságok, és azok a színhelyek, amelyek a történelem során a politikai tiltakozás helyszínévé váltak, mint amilyen Washingtonban az Ellipszis [a formájáról elnevezett park a Fehér Háztól délre fekszik, és számos tüntetés helyszíne – *a ford.*]. A fenti felvonulásokat, tiltakozásokat vagy demonstrációkat korlátozó bármilyen állami szabályozásnak vagy feltételnek alapvetően kell fontos kormányzati célt szolgálnia és a lehető legkevésbé korlátozó eszközt alkalmaznia.

Ez a „közepesen szigorú” teszt nem csodaszer, és még csak nem is teljesen kategorikus. Azonban azt megmondja a bírónak, hogy mi az alapkövetelmény, nagy terhet ró a kormányzatra, hogy igazolja a korlátozás szükségességét, és megköveteli annak bizonyítását, hogy az alternatívákat figyelembe vették, és nem állt rendelkezésre más, kisebb alapjog-korlátozással járó módszer, amely megoldotta volna a valós és lényeges kormányzati problémát.<sup>103</sup>

## VII. HOGYAN MŰKÖDHET A TESZT? A LAFAYETTE PARK ESETE

Ha a politikai demonstrációknak van „különleges helyszínük”, a washingtoni Lafayette park bizonyosan az. Közvetlenül a Fehér Házzal szemben elterülő hét hold [kb. 28 000 négyzetméter – *a ford.*] nagyságú földdarab a mi Hyde parkunk. A sétálóutcával együtt ez a terület az egyet nem értés erőteljes kifejezésének és a politikai tüntetéseknek a fóruma. Bármely napon akár három vagy több demonstráció is lehetett a parkban.<sup>104</sup> Szeptember 11. után a helyzet megváltozott.

2001. szeptember 11. óta huszonöt főnél több embert számláló csoport nem tiltakozhat vagy demonstrálhat a Lafayette parkban.<sup>105</sup> Nincs ilyen korlátozás, ha például turisták egy csoportja akar belépni a

parkba. A huszonöt fős tüntetési tilalom pontosan az az eset, amelyet az új, a szólást védő, közepesen szigorú teszt alapján kellene elbírálni. Először is, a helyszín nem csupán egyike az első alkotmánykiegészítés szerinti „különleges helyeknek”, hanem egyedülálló. Másodsor, a korlátozás demonstrációra, egyértelműen véleménynyilvánító magatartásra vonatkozik. Harmadszor, a korlátozás komoly hatással van a tiltakozásra, hatékonyan megakadályoz bármilyen nagy, ellenvéleményt megfogalmazó összejövetelt a parkban.

A huszonöt fős tilalmat megfogalmazó előírást bíróság előtt megtámadták, de a bírák érvényben hagyták.<sup>106</sup> Álláspontom szerint ha a bírák a fenti, közepesen szigorú tesztet alkalmazták volna, a tilalom biztosan nem marad hatályban. A teszt alapján fennáll a vélelem, hogy a számszerűsített korlátozás érvénytelen, és a kormánynak kell bizonyítania, hogy lényeges kormányzati érdek fűződik a szabályozáshoz, amely egyébként a legkevésbé korlátozó eszközt alkalmazta.

A huszonöt fős korlátozással kapcsolatos ügyben a kormány csatolt egy nyilatkozatot, amelyben úgy érvelt, a tilalomra a terrorizmus elleni védelem miatt volt szükség, különös tekintettel arra, hogy (a) az ártatlan tüntetőket fedezékként használhatják a Fehér Ház elleni terrorista támadás esetén, kihasználhatják a tüntetést a Fehér Ház megfigyelésére, (b) a nagy demonstrációk ösztönzőleg hathatnak a terrorista támadásokra, mert biztosak lehetnek a médianyilvánosságban, (c) a terroristák megtámadhatják a tüntetőket. A kormány nem szolgáltatott semmilyen bizonyítékot a valós veszélyt illetően, és semmivel nem tudta alátámasztani a feltételezett forgatókönyveket. A kormány nem egy valós tüntetés sajátosságaira alapozta álláspontját. Az elsőfokú bíró azonban kritika nélkül elfogadta a kormány állításait. Bár az elnök és az ártatlan emberek épsége iránti aggodalom lényeges kormányzati érdek, a terrorizmus halvány kísértete nem szolgál a tilalom elégséges alapjául. A gyülekezés korlátozása nem is megfelelően szűkre szabott. Túl sok, mégis túl kevés területet ölel fel. A terroristák a turisták egy nagy csoportját ugyanúgy fedezékként használhatják, egy ilyen csoport mégis zavartalanul tartózkodhat a parkban. Túl ságosan beavatkozó a szabályozás, hiszen nem egyértelmű, hogy huszonhat, harminc vagy száz tüntetőt miért nem lehet ugyanolyan könnyen átvizsgálni, mint huszonötöt. És vannak kevésbé korlátozó alternatívák. Megfelelő rendőrségi jelenlét biztosítható, a bejáratok ellenőrizhetők, vannak olyan eszközök, amelyekkel a csomagok alaposan megvizsgálhatók, a fegyverek vagy más veszélyes eszközök felismerhetők. Az elnök feltehetően nagyobb bizton-

ságban van a demonstrációk ideje alatt, tekintettel a fokozott biztonsági elővigyázatosságra, mint egyébként. Ráadásul a Fehér Ház körüli nagy demonstrációk még sosem jelentettek veszélyt.

Ha a kormány spekulatív érvelése elegendő a tüntetők létszámán alapuló tilalom bevezetésére a Lafayette parkban, akkor nincs olyan hely, amelyet ne lehetne hasonló módon lezárni. Sem a Capitolium lépcsői, sem a Legfelső Bíróság előtti járda, még a washingtoni „Szabadság pláza” sem. A Lafayette park területére kiterjesztett tilalom jól példázza, hogy a bírának szükségük van egy előre kidolgozott, határozott tesztre, különben elsodorják őket a kormány általánosságai és a színkód szerinti riadók.

## VIII. ÖSSZEGZÉS

Az egyéni szabadságjogok és az első alkotmánykiegészítés által biztosított véleményszabadság szempontjából a jelenlegi történelmi helyzet nem a valaha volt legveszélyesebb. Azonban vannak aggasztó jelek. Ezek egyike a „problémás” tiltakozások és a tüntetések elleni fellépési hullám. Emberek ezrei vonultak fel és tüntettek a jelenlegi kormánynak a terrorizmus elleni háborúval, a globalizációval, a szabadságjogok korlátozásával és a környezetvédelmi rombolással kapcsolatos politikája ellen. A tüntetők viszont erőszakkal, oszlatással, rendőri beszivárgással, felügyelettel, letartóztatásokkal, és szigorú idő, hely, mód szerinti korlátozásokkal találták szembe magukat. Néhány éve a szövetségi esküdtszék tanúként idézett be négy háborúellenes tüntetőt és a Drake Egyetemet, arra kötelezve őket, hogy szolgáltatassanak információt az egyetem keretein belül szerveződött Jogászok Céhe által szponzorált, 2003 őszén tartott háborúellenes fórumról. A kormányzati tisztviselők többek között a Jogászok Céhének taglistáit, napirendjeit, éves jelentéseit akarták megszerezni, látszólag azért, hogy a fórum másnapján az Iowai Nemzeti Gárda ellen elkövetett törvénysértést kivizsgálják.<sup>107</sup> A bírálatok miatt az ügyészség visszavonta az idézéseket,<sup>108</sup> de így is lehet visszatartó hatása az intézkedéseknek. 2003 őszén egy a New York Times által nyilvánosságra hozott titkos FBI-feljegyzés bizonyította, hogy az FBI széles körű információgyűjtést folytat a háborúellenes tüntetők taktikáiról, képzéséről, szerveződéséről, és arra kérték a helyi tisztviselőket, hogy jelentsék a „gyanús” jeleket a terrorizmusellenes osztálynak.<sup>109</sup>

Ezeknek a fejleményeknek az ismeretében nem idő előtti a gyülekezési szabadság védelméről való gondolkodás. Jelen írás azt vizsgálta, hogy a bíróság

gok hogyan ellenőrzik a demonstrációk és tiltakozások idejére, helyére és módjára vonatkozó állami szabályozást. A jelenlegi teszt nem elég merész és nem elég megbízható ahhoz, hogy biztosítsa a közügyekről folytatott „szabad, eleven és nyitott” vitát.<sup>110</sup> Egy pontosan megfogalmazott, a szólást védő tesztre van szükségünk, amely a pillanat válságát túléli. A tiltakozások és tüntetések időzítését, a helyszín közelségét és a demonstrációk különleges helyeken való megtartását védő szabályok elfogadása kezdetnek nem rossz.

(Fordította: Bárd Petra)

## JEGYZETEK

1. Az Amerikai Egyesült Államok alkotmányának 1791-ben elfogadott első alkotmánykiegészítése szerint: „A Kongresszus nem alkot törvényt vallás alapítása vagy a vallás szabad gyakorlásának eltiltása tárgyában; nem csorbítja a szólás- vagy sajtószabadságot; nem csorbítja a népnek a békés gyülekezéshez való jogát, valamint azt, hogy a kormányhoz forduljon panaszok orvoslása céljából.” (A *ford.*)
2. Az Amerikai Egyesült Államok alkotmánya, 1. alkotmánykiegészítés.
3. Lásd például *Clark versus Community for Creative Non-violence*, 468 U.S. 288 (1984).
4. Lásd Sarah BULLARD: *Free at Last. A History of the Civil Rights Movement and Those Who Died in the Struggle*, New York, Oxford University Press, 1993, 33 (több mint ezer emberi jogi aktivistát tartóztattak le az 1964-es Mississippi Szabadság Nyarán); Harvard SITKOFF: *The Struggle For Black Equality: 1954–1992*, New York, Hill and Wang, 1993, 115 (több mint ezer tüntetőt fogtak el 1961–62-ben Albanyban, Georgia államban); *Uo.*, 118, 127–128 (több mint húszezer tüntetőt tartóztattak le 1963-ban Birminghamben, Alabamában); Henry HAMPTON, Steve FAYER: *Voices of Freedom. An Oral History of the Civil Rights Movement from the 1950s Through the 1980s*, New York, Bantam Books, 1990, 222 (ezreket fogtak el Selmában, Alabamában, beleértve több mint háromezer személyt, akiket 1965-ben egy hét alatt börtönöztek be); Juan WILLIAMS: *Eyes on the Prize. America's Civil Rights Years, 1954–1965*, New York, Viking, 1987, 190–193 (leírja, amint a birminghami tűzoltók gyermekek és emberi jogi aktivisták ellen vetnek be olyan erejű tűzoltóömlőt, amely még a fák kérgét is letépte). Lásd még *Washington Mobilization Comm. versus Cullinane*, 566 F.2d 107, 111 (D.C. Cir. 1977). (A bíróság elutasította a háborúellenes tüntetők jogorvoslat iránti kérelmét. A felperesek egy háromhetes bizonyítási eljárás során előadták, hogy a washingtoni rendőrség az 1969–71 közötti, a vi-

- etnami háború elleni tüntetések elfojtása céljából álló rendőrségi vonalakat alkalmazott, hogy a menet haladását meggátolja; az oszlatás érdekében mozgó rendőrségi vonalakat vettek igénybe, és úgynevezett besepreket alkalmaztak [azaz mindenkit letartóztattak a tüntetés színhelyén, aki az útjukba került – *a ford.*]; továbbá kiterjedten alkalmazták Washington „odébbmozdulás elmulasztása” szabályát, hogy a nem erőszakos tüntetők tömegeit tartóztathassák le.)
5. Negyven rendőrsége kétezereztíz rendőrt bocsátott rendelkezésre – akiket részben abból a nyolc és fél milliárd dollárból finanszíroztak, amelyet a Kongresszus Irakra és Afganisztánra szánt –, hogy felügyeljék azt a néhány ezer tüntetőt, akik az Amerikai Szabadkereskedelmi Térség tárgyalóinak találkozója alatt a globalizáció és a szabadkereskedelmi politika ellen tiltakoztak Miami-ban. A rendőrség ütlegette és elirányította a tiltakozók csoportját, beleértve azokat az orvos-tanhallgatókat is, akik a sérült tüntetők felé igyekeztek. A rendőrség azt állította, hogy nem léptek akcióba, amíg a tüntetők el nem kezdtek lövedékeket dobálni, és hogy az utasítás ellenére sem oszlott a tömeg. Lásd például Les KJOS: *FTAA Dispute Roars On, United Press International*, 4. Dec., 2003 (a továbbiakban UPI); Forrest NORMAN: *Dangerous Medicine For Street Medics Tending To FTAA Protestors, Neutrality Was No Match For Brutality*, Miami New Times, 4 Dec., 2003.
  6. A hibás és brutális rendőrségi akciók az 1968-as chicagói demokratikus gyűlésen, amelyet a legtöbben rendőrségi lázadásnak tekintettek, a vietnami háború elleni mozgalom mellett szimpátiát keltettek, és a mozgalom támogatásra talált. Természetesen nem minden tüntetéssel szembeni erőszakos akció generál szimpátiát és szolidaritást és nem mindenhol. A fent hivatkozott miami tüntetés ügyében például ugyanazon a napon, amikor az AFL-CIO [a legnagyobb amerikai szövetségi szakszervezet – *a ford.*] John Timoneyt, a miami főrendőrt lemondásra szólította fel a tüntetők ellen intézett támadás miatt, a gazdasági kamara díjjal jutalmazta ugyanezen akcióért. Lásd Les KJOS: *I. m.*
  7. Lásd a 105. jegyzetet.
  8. *Mahoney versus Norton*, DDC No. 1: 02CV01715 (2002. augusztus 29. és szeptember 5.) (a szerzőnél).
  9. Neely TUCKER: *Ban on Rallies Upheld for Lafayette Square. Park Service May Deny Permit for Vigils. Judge Tells Christian Activist Group*, Washington Post, 30 Aug., 2002, B3.
  10. *Uo.*
  11. Lásd *Quaker Action Group versus Hickel*, 421 F.2d 1111 (D.C. Cir. 1969) („Quaker Action I”). (Helybenhagyja az elsőfokú bíróságnak a tüntetéseket a Fehér Ház környékén korlátozó végzését.) *Quaker Action Group versus Morton*, 516 F.2d 717 (D.C. Cir. 1975) (Quaker Action IV). (Helybenhagyta az elsőfokú bíróság megállapításait, mely szerint a Fehér Ház korlátozásai a járdán és a Lafayette parkban tartott tüntetés tekintetében alkotmányellenesek, és a kormány a Fehér Ház előtti járda esetében csak hétszázötven fő, a Lafayette parknál pedig csak háromezer fő felett korlátozhatja a demonstrációkat; a fellebbviteli bíróság továbbá felszólította a kormányt olyan eljárás elfogadására is, amelyben kivétel tehető a parkban tartott, háromezer főnél nagyobb létszámú tüntetések esetében.) *Quaker Action Group versus Andrus*, 559 F.2d 716 (D.C. Cir. 1977) (Quaker Action V). (Tisztázza korábbi döntését, és felszólítja a kormányt olyan eljárás elfogadására is, amelyben kivétel tehető a Fehér Ház előtt tartott, hétszázötven főnél nagyobb létszámú tüntetések esetében is.)
  12. Mark A. VENUTI: *Lafayette Park. We Can Stand a Little „Visual Blight”*, Washington Post, 14 Feb., 1988, C8.
  13. *Uo.*
  14. *Uo.*
  15. 468 U.S. 288 (1984).
  16. *Uo.*
  17. *Uo.*, 304 (belső idézések kihagyva).
  18. *Uo.*, 303.
  19. *Service Employee Int’l Union versus City of Los Angeles*, 114 F. Supp. 2d 966, 968 (C.D. Cal. 2000).
  20. *Uo.*, 972.
  21. *Uo.*
  22. *Uo.*
  23. *Uo.* A 2000-ben Philadelphiában tartott republikánus gyűlés eredménye a kritikus hangok kreatívabb elnyomása lett. A városi tisztviselők engedélyt adtak republikánus csoportok számára az összes közeli terület elfoglalására, megakadályozva ezzel, hogy azokat mások is igénybe vehessék. Lásd Jonathan JANISZEWSKI: *Comment. Silence Enforced Through Speech. Philadelphia and the 2000 Republican Convention*, 12 Temple Political and Civil Rights Law Review 121 (2002).
  24. Ian URBINA: *Police Face Lawsuits over Tactics at Big Protests*, New York Times, 19 Nov., 2003, B4.
  25. Bill PENNINGTON: *GOLF. Sodden Lot Will be Site of Protests Tomorrow*, New York Times, 11 Apr., 2003, S3.
  26. *Uo.*
  27. *Uo.*
  28. *Union Tribune News Services, Burk Loses Appeal over Gate Picket*, San Diego Union Tribune, 10 Apr., 2003, D10.
  29. ACLU honlapja: [www.aclu.org/FreeSpeech/FreeSpeech.cfm? ID=13699&c=86](http://www.aclu.org/FreeSpeech/FreeSpeech.cfm?ID=13699&c=86).
  30. Kiegészített kereset, *Acorn versus City of Philadelphia*, 2004 U.S. Dist. LEXIS 8446 (E.D. 2004) (No. 03-4312) (a továbbiakban kereset).
  31. *Uo.*
  32. *Uo.*
  33. *Uo.*

34. *Uo.*
35. *Uo.*
36. ACLU honlapja: [www.aclu.org/FreeSpeech/FreeSpeech.cfm?ID=13699&c=86](http://www.aclu.org/FreeSpeech/FreeSpeech.cfm?ID=13699&c=86).
37. Az eljárás jegyzőkönyve, *Pennsylvania versus Neel* (2002), Alperes bizonyítéka 2 (a szerzőnél).
38. *Uo.*, 9.
39. *Uo.*, 11–16.
40. Richard W. STEVENSON: *Protestors Chant and Boo As Bush Honors Dr. King*, New York Times, 16 Jan., 2004, A11.
41. Warren HOGUE: *The Struggle for Iraq. Allies*, New York Times, 12 Nov., 2003, A8.
42. Kereset, lásd a 30. jegyzetet.
43. Lucy BARBER: *Marching on Washington. The Forging of an American Political Tradition*, Berkeley, University of California Press, 2002.
44. David A. FAHRENTHOLD, Manny FERNANDEZ: *City's Quandary. Peaceful Streets vs. Right to Assemble*, Washington Post, 17 Oct., 2002, T10; *Did D.C. Police Go Too Far?*, Washington Post, 1 Oct., 2002, B1.
45. Robyn E. BLUMMER: *Miami Crowd Control Would Do Tyrant Proud*, St. Petersburg Times, 30 Nov., 2003, 1P (a rendőrség gumilövedéket és borssal töltött festéklabdákat vetett be a tömegoszlatáshoz).
46. A Pink Kód a háborúellenes csoport neve. A csoport így kívánt reagálni a kormány színekódot használó riasztórendszerére. A következőt kántálták: „Bush szerint piros kód, szerintünk rózsaszín kód.” Sylvia MORENO, Lena H. SUN: *In Effort to Keep the Peace, Protestors Declare „Code Pink”*, Washington Post, 9 Mar., 2003, C1.
47. *Uo.*
48. Már az a tény, hogy a közvélemény elfordult a más véleményt vallóktól, elegendő indok arra, hogy megerősítést nyerjen e vélemények védelme. Lásd az 51–59. jegyzetet.
49. BARBER: *I. m.*, 225.
50. Owen M. FISS: *Silence on the Street Corner*, 26 Suffolk U.L. Rev. 1, 3 (1992).
51. *Whitney versus California*, 274 U.S. 357, 375–376 (1927) (különvélemény).
52. Lee BOLLINGER: *The Tolerant Society*, New York, Oxford University Press, 1986, 8–11, 104–105.
53. Steven SHIFFRIN: *The First Amendment, Democracy, and Romance*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1990, 86–87.
54. BARBER: *I. m.*, 44–74.
55. *Uo.*, 75–107.
56. Randall KENNEDY: *Martin Luther King's Constitution. A Legal History of the Montgomery Bus Boycott*, 98 Yale Law Journal 999, 1000–1001 (1989); David J. GAROW: *Protest at Selma. Martin Luther King, Jr., and the Voting Rights Act of 1965*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1978, 133–178; Jack BASS: *Taming the Storm. The Life and Times of Judge Frank M. Johnson, Jr. and the South's Fight Over Civil Rights*, New York, Doubleday, 1993, 254–255.
57. BARBER: *I. m.*, 180.
58. Az „értékes beszéd” a bíróságok és a jogtudomány által használt kifejezés, amellyel a politikai beszédre vagy vitára, illetve a közérdekekkel, közpolitikával kapcsolatos diskurzusra utalnak. Lásd például Cass R. SUNSTEIN: *Democracy and the Problem of Free Speech*, New York, The Free Press, 1993, 37 (definiálja a „politikai beszédet” és amellett érvel, hogy az „értékes” beszéd); lásd még David E. STEINBERG: *Alternatives to Entanglement*, 80 Kentucky Law Journal 691, 714 (1992) (a politikai beszédhez fűzött fokozott érdek következményeinek vizsgálata).
59. Lásd *Clark versus Community for Creative Non-Violence*, 468 U.S. 288, 314 (1984) (Marshall bíró különvéleménye: „A kommunikáció olcsó verzióját korlátozó tartalomsemleges szabályozás leginkább a viszonylag szegény szónokokat érinti, és azokat a gondolatokat, amelyeket jellemzően ezek a szónokok képviselnek”); William E. LEE: *Lonely Pamphleteers, Little People, and the Supreme Court: The Doctrine of Time, Place, and Manner Regulations of Expression*, 54 George Washington Law Review 757, 765, 806–810 (1986) (az olcsó média – mint például szórólapok, felvonulások, utcai demonstrációk és a sztrájkosság – sokkal fontosabb a szegény szónokok számára, mint a gazdagok számára) (a továbbiakban: *Lonely Pamphleteers* [„magányos röpiratírók” – *a ford.*]).
60. Lásd Susan WILLIAMS: *Content Discrimination and the First Amendment*, 139 University of Pennsylvania Law Review, 615, 681 (1991) (demokrácielméleti szempontból vizsgálja a vélemény értékét és a mostani republikánus reneszánszt).
61. „Mindezek felett az első alkotmánykiegészítés azt jelenti, hogy a kormány nem korlátozhatja a szólást annak üzenete, gondolatisága, tárgyköre, tartalma miatt.” *Police Dep't versus Mosley*, 408 U.S. 92, 95 (1972). Lásd például Elena KAGAN: *Private Speech, Public Purpose. The Role of Governmental Motive in First Amendment Doctrine*, 63 University of Chicago Law Review 413, 451–156 (1996); Geoffrey R. STONE: *Content Regulation and the First Amendment*, 254 William and Mary Law Review 189, 189–197 (1983).
62. *Burson versus Freeman*, 504 U.S. 191, 198 (1992) (fenntartja a választás napján a szavazóhelyiségek körüli kampánymentes zónák alkotmányosságát).
63. *Heffron versus Int'l Soc'y for Krishna Consciousness*, 452 U.S. 640 (1981) (fenntartja az állami mezőgazdasági szabályozás alkotmányosságát, amely kijelölt elárusítóhelyekre korlátozza az irodalom terjesztését és eladását a vásárokon és kiállításokon). A modern idő, hely



- és mód teszt részeit az 1930-as és 1940-es évek jogeseiteiben munkálták ki. Lásd például *Kovacs versus Cooper*, 336 U.S. 77 (1949) (fenntartja az úgynevezett hangoz teherautók szabályozásának alkotmányosságát).
64. 391 U.S. 367 (1968).
65. *Uo.*, 374.
66. WILLIAMS: *I. m.*, 619–620. (megjegyzí, hogy a korában külön kezelt idő, hely és mód teszt, valamint a szimbolikus beszéd szabályozásának elvei egybeolvadtak).
67. Lásd például *Ward versus Rock Against Racism*, 491 U.S. 781 (1989); *Clark versus Community for Creative Non-Violence*, 468 U.S. 288, 298 (1984); *Members of the City Council versus Taxpayers for Vincent*, 466 U.S. 789, 804–812 (1984).
68. Például *Lonely Pamphleteers*, 59. jegyzet.
69. C. Edwin BAKER: *Unreasoned Reasonableness. Mandatory Parade Permits And Time, Place, And Manner Regulations*, 78 Northwestern University Law Review 937, 942 (1983).
70. *Uo.*, 943–944.
71. Lásd *Cohen versus California*, 403 U.S. 15 (1971) (a kormány nem tilthatja meg a tüntető üzenetét, mely szerint „b... meg a katonai behívót”).
72. Hasonlítsd össze a Mahoney kontra Norton jogesetet, amely helyt ad a kormány kérelmének, a kormány álláspontját elutasító Bay Area Peace Navy kontra United States (914 F.2d 1224 [9th Cir. 1990] ügygel.
73. *Members of the City Council of Los Angeles versus Taxpayers for Vincent*, 466 U.S. 789 (1984).
74. *Frisby versus Schultz*, 487 U.S. 474 (1988).
75. *Kovacs versus Cooper*, 336 U.S. 77 (1949).
76. *Heffron versus Int'l Soc'y for Krishna Consciousness*, 452 U.S. 640 (1981).
77. *Uo.*, 803.
78. *Lederman versus United States*, 291 F.3d 36, 44 (D.C. Cir. 2003).
79. Hasonlítsd össze a Schneider kontra State (308 U.S. 147, 163 [1939]) jogesetet (megsemmisíti a szórólapozás tilalmát, mondván, nem lehet vizsgálni, hogy az alperes számára alternatívák rendelkezésre álltak-e, mivel „nem lehet előírni, hogy valaki megfelelő helyen gyakorolja a szólásszabadságát, azzal az érveléssel, hogy a kérdéses helyen nem, de máshol gyakorolhatja szabadságjogát”) a Members of the City Council kontra Taxpayers for Vincent (466 U.S. 789 [1984]) ügygel (fenntartja a középületeken való feliratok tilalmának jogszerűségét azon az egyszerű alapon, hogy léteznek alternatív megoldások).
80. Lásd kereset, 30. jegyzet.
81. Több szerző kritizálta ezt a fejleményt, sőt egyikük szerint a bíróság tartalmi szabályozásra való összpontosítása a fő oka annak, hogy az idő, hely és mód teszt elhanyagolt kategóriává vált. WILLIAMS: *I. m.*, 623.
82. 319 U.S. 624 (1943).
83. Lásd például David S. DAY: *The Incidental Regulation of Free Speech*, 42 University of Miami Law Review 491, 499–500 (1988) (az esetleges szabályozást mint a kifejezési szándékra általánosan alkalmazandó szabályt írja le).
84. Valóban, a jelen írásban használt kategóriák, a tartalomszabályozás, a kvázi tartalomszabályozás és az idő, hely, mód teszt nem egyezik a Day által alkalmazott osztályozással. *Uo.*
85. Lásd *Lonely Pamphleteers*, 58. jegyzet.
86. Lásd *Community for Creative Non-Violence*, 468 U.S. 288 (1984).
87. Ronald J. KROTOSZYNSKI: *Celebrating Selma. The Importance Of Context In Public Forum Analysis*, 104 Yale Law Journal 1411, 1413–1414 (1995).
88. A gyorsforgalmi, angolul *high occupancy lane* (HOV) olyan sáv, amelyet azoknak a gépjárműveknek tartanak fenn, amelyben a vezetőn kívül legalább még egy ember utazik (*a ford.*).
89. Vincent BLASI: *The Pathological Perspective and the First Amendment*, 85 Columbia Law Review 449, 449–452 (1985).
90. John Hart ELY: *Flag Desecration. A Case Study in the Roles of Categorization and Balancing in First Amendment Analysis*, 88 Harvard Law Review 1482, 1501 (1975) (a továbbiakban ELY: *Flag Desecration*); John Hart ELY: *Democracy And Distrust* 57 (1980).
91. ELY: *Flag Desecration*, 1501.
92. Lásd például a 99. jegyzetet.
93. 914 F.2d 1224 (9th Cir. 1990).
94. *Uo.*, 1225.
95. *Uo.*, 1229. Lásd még *Students Against Apartheid Coalition versus O'Neil*, 660 F. Supp. 333, 339–40 (W.D. Va. 1987) (kimondja, hogy az egyetemi szabályzat, amely tiltja a tiltakozóbódék felállítását a gyepen, ahol az egyetem vezetősége szokott ülésezni, nem lesz jogszerű azáltal, hogy az egyetem más területein, ahol a vezetőség, azaz a célközönség nem látja a demonstrációt, felállíthatnak ilyen bódékat); *Dr. Martin Luther King Jr. Movement, Inc. versus City of Chicago*, 419 F. Supp. 667, 674 (N.D. Ill. 1976) (a feketék lakta környéken keresztülvezető tüntetési útvonal nem alkotmányos alternatívája a fehérek lakta övezeten keresztülvezető útvonálnak, amennyiben a demonstráció célközönsége a fehér lakosság).
96. 914 F.2d at 1229 n.3.
97. 512 U.S. 753 (1994).
98. *Uo.* A többség véleménye szerint a bírói végzéseket szigorúbban kell vizsgálni, mint a törvényeket, mivel ezek csak egy bíró véleményét tükrözik, és nem egy szociális érdeket előmozdító jogalkotói döntést képviselnek, és mert azok esetében nagyobb a cenzúra és a diszkrimináció veszélye.



99. *Lederman versus United States*, 291 F. 3d 36, 44 (D.C. Cir. 2003).
100. *United States versus Grace*, 461 U.S. 171, 180 (1983).
101. *Edwards versus South Carolina*, 372 U.S. 229, 236–239 (1963).
102. Például a bíróságok a Lafayette parkban, a Fehér Ház előtti járdán és az ENSZ bejárata előtt tartott tüntetések elleni tilalom jogszerűségét is fenntartották. Lásd *Clark versus Community for Creative Non-violence*, 58. jegyzet (Lafayette park); *Quaker Action Group versus Hickel*, 10. jegyzet (a Fehér Ház járdája); *United for Peace & Justice versus City of New York*, 243 F. Supp. 2d 19, 323 F.3d 175 (2d Cir. 2003) (ENSZ).
103. Mintegy analógiaként arra nézve, hogy a bírácoknak a szabadságjogokat veszélyeztető időkben strukturált döntést kell hozniuk, az alábbi cikk megjegyzi, hogy háborús időkben a bíróságok, szemben a közvélekedéssel, fontos szerepet játszanak a végrehajtó hatalom ellenőrzésében. Szerepüket elsősorban az intézményi struktúrák és eljárások betartatásával látják el. Samuel ISSACHAROFF, Richard H. PILDES: *Between Civil Libertarianism and Executive Unilateralism: An Institutional Process Approach to Rights During Wartime*, 5 Theoretical Inquiries In Law, 1 (Jan. 2004), <http://www.bepress.com/til/default/vol5/iss1/art1>.
104. *Clark versus Community for Creative Non-Violence*, 468 U.S. 288 (1984).
105. Jelen írás nyomtatásba kerülésekor a huszonöt fős tilalom megszűnt – legalábbis egy időre. 2001. szeptember 11-ét követően 2004 márciusáig a Belügyminisztérium attól tette függővé a tilalom meghosszabbítását, hogy a titkosszolgálat kérvényezi-e. Mivel a titkosszolgálat sem márciusban, sem áprilisban nem kérte a tilalom meghosszabbítását, a tiltakozásokat csak a rendes indokok alapján lehet korlátozni.
106. *Mahoney versus Norton*, 6. jegyzet.
107. Monica DAVEY: *An Antiwar Forum in Iowa Brings Federal Subpoenas*, New York Times, 10 Feb., 2004, 5. hasáb, 14.
108. Jeff ECKHOFF, Mark SEIBERT: *U.S. Officials Drop Activist Subpoenas; Judge Lifts Drake Gag Ordering Probe of Antiwar Protest*, Des Moines Register, 11 Feb., 204, A1.
109. Nat HENTOFF: *J. Edgar Hoover Back at the „New” FBI*, Village Voice, 16 Dec., 2003, 30.
110. *New York Times versus Sullivan*, 376 U.S. 254 (1964).

## SCHLETT ISTVÁN

A Gönczöl-jelentés fogadtatása igazolja a szerzők azon előfeltevését, hogy a múlt év őszi zajló események különböző módon értelmezhetők, értékelhetők és rendezhetők oksági láncolatba. S valóban, e narratívát máris egy újabb követte: elkészült a Morvai-jelentés is, illetve heves viták alakultak ki mindkét összegzés körül.

Nincs ebben semmi meglepő. Megszokhattuk, hogy eltérő valóságértelmezések lehetségesek, persze a tudományokban is, de különösen a politikában. Azt is megszokhattuk, hogy a valóságértelmezések közötti viták jelentős része terméketlen abban az értelemben, hogy nem visz közelebb a jelenségek megértéséhez.

Azt hiszem, ilyesmi történik most is. Az első pillanattól indulatok, érzelmek, hitek csapnak össze, sértések és sértődések, vádak és viszontvádak, hitvallások és szándéktulajdonítások sorjáznak. A vita a politikai küzdelmek dramaturgiája szerint zajlik, ismét bizonyosságát adva annak, hogy a politikai kérdéseknek sem tudományos, sem morális, sem jogi, sem a „józan ész” szabályait követő megválaszolása nem lehetséges. A „mi a demokratikus kormányzás?”, a „mire terjed ki a törvényeknek megfelelően lezajlott választások eredményeképpen megszerzett felhatalmazás?”, a „miből következett be a politikai válság?”, a „hogyan oszlik meg a politikai szereplők felelőssége?” nem olyan fajta kérdések, amelyekre a tudomány, a jog, az erkölcs vagy a „józan ész” alapján egyetlen helyes és minden „józan” ember számára elfogadható válasz adható.

A két jelentés kétszeresen is igazolja állításunkat. Egyrészt azért, hogy egyik sem mentes a politikai állásfoglalástól. Akarva-akaratlan, tudva-tudatlan politikai állításokat, ítéleteket foglalnak magukba, még ha a szerzők tiltakoznak is e „vádak” ellen. Az értékválasztások, az előfeltételezések az ilyen típusú szövegekben kikerülhetetlenek, és kikerülhetetlen a következmény is: a pártosság. Másrészt a szöveg – ugyancsak elkerülhetetlenül – a politikai térbe kerülve politikai jelentést kap, esetleg nemcsak alkotói szándékától, hanem a tartalomtól is függetlenül. Láthatjuk, most is ez történik. Mindkét jelentés politikai reakciókat vált ki, nemcsak a hivatásos politikusokból, publicistákból, hanem a „szakmabeliekből”, történészekből, jogászokból, szociológusokból is. És feltehetően azokból az állampolgárokból, akiknek van álláspontjuk e jelentésekről, noha (esetleg) egyetlen sorát sem olvasták.

Nos tehát hogyan lehet értelmessé tenni azt a vitát, amely természetesen nem a jelentések közzété-

telével kezdődött? Aligha hinném, hogy a terméketlen diskurzusból annak eldöntésével léphetnénk ki, hogy ki a jó történész, jogász, szociológus, ki az erkölcsös, azaz kinek van igaza a tudomány, a jog, az erkölcs alapján, ki gondolkodik helyesen, tisztességesen. Azt hiszem, az értelmes vitához úgy közelíthetünk, ha tudomásul vesszük: a politikai tevékenység során elkövetett egyes cselekményeknek ugyan lehetséges, sőt szükséges is a morális, akár jogi *megítélése*, ám a politikai kérdéseknek nincs sem morális, sem jogi *megoldása*. És természetesen egyetlen tudomány sem alkalmas arra, hogy igazságot tegyen politikai pártok, „táborok” vitájában, megjelölje, megtervezze a válságból kivezető utat.

Az erre irányuló erőfeszítések szükségképpen válnak „pártossá”. Egyszerűen azért, mert a feltett kérdések a politikából származnak, a politikára irányulnak, és éppen ezért a válaszára törekvő gondolkodást nem a tudomány, a jog, a morál, a józan ész, hanem a politika logikája szervezi és vezeti. Valójában ezért nincs is igazán jelentősége annak, hogy – polgári foglalkozásuk szerint – kik vesznek részt az ilyesfajta jelentések megfogalmazásában. Egy gyakorló tudóst, egy hivatásos jogászt, egy rendvédelmi szakembert persze némiképp köt a szakma szabályainak ismerete, megszerzett szakmai reputációjának védelme, és ezek nyomot hagynak a szövegen. Ám ha a politika kérdésre válaszol, ha politikai állásfoglaláshoz jut el, ha egy politikai erő számára fogalmaz meg ajánlásokat és érveket, a feladat elvállalásával és teljesítésével elkerülhetetlenül belép a politika világába, egyszersmind kilép a szakmájából. Egyszóval: akarja, nem akarja, tudja vagy nem tudja, politikai szereplő lesz éppúgy, mint a hivatásos politikusok.

Szerintem nem is lehet másként. A politikai kérdéseknek ugyanis csak politikai megoldásuk lehet, feltéve persze, hogy megoldásuk lehetséges egyáltalán.

Ha a jelenlegi politikai válságból való kilábalás esélyeit latolgatjuk, politikusainkra, a politikában zajló történésekre, a politikai szereplők tevékenységére kell figyelemmel lennünk. Nem hiszem, hogy a politikai problémák kezelésében a politikán kívüli eszközök, a jog, a morál, a tudomány sokat segíthet. A politikai válság *politikai feladatot* jelöl ki, amely csak politikai eszközökkel, politikai cselekvések által, politikusok részvételével oldható meg. Készülhetnek kiváló elemzések a magyar történelem utolsó századáról, kialakíthatók új oktatási programok az állampolgárrá nevelés témájában, szerezhetünk új ismereteket a mai magyar társadalom szerkezetéről, mentális állapotáról, koherensebbé tehetjük a jogszabályokat, hatékonyabbá (vajon mit is jelent ez a szó ebben az esetben?) tehetjük a rendőrséget stb.,

de biztosak lehetünk benne, hogy ezek egyike sem fogja megszüntetni a jelenlegi krízis okait.

Itt akár meg is állhatnánk, sokadikként és sokadszor leszögezve a politológiai közhelyet: a politika – és vele együtt a politikusok – léte nélkülözhetetlen. Igen ám, de akkor szemet hunynánk politikai válságunk egyik jelensége, a politikai válság ténye fölött, amely nem más, mint az, hogy – manapság legalábbis úgy látszik – a politika, a politikusok nem tudják kezelni a helyzetet, nem képesek ellátni azt a feladatot, ami miatt léteznek. Vajon miért? Azért-e, mert megoldhatatlan feladatokkal találják szembe magukat, vagy azért, mert valamilyen oknál fogva képtelenek vagy alkalmatlanok a megoldhatónak látszó feladat megoldására?

Elvileg az elsőként említett magyarázat is igaz lehet. Elképzelhető, hogy egy ország olyan feladattal kerül szembe, amelynek a megoldása lehetetlen. IV. Béla nem tudta megvédeni az országot a tatár, II. Lajos a török ellenében, s nem azért, mert nem akarták – állíthatjuk nagy valószínűséggel –, hanem mert a feladat megoldásához nem rendelkeztek a szükséges eszközökkel. De most mintha nem ez lenne a helyzet, mintha a jelenlegi politikai válságot nem a fátum okozná. Kényszerek persze most is léteznek, mégis mintha lenne mozgáster a megadás és a pusztulás között. Ha így van, akkor van tere a politikának, megoldható feladatok állnak a politikusok előtt. Ez esetben válik értelmessé a második kérdés: miért nem képes a politika és politikusaink az előttük álló feladatok megoldására?

A tehetetlenségnek lehet strukturális és személyi magyarázata. Azaz egyrészt vizsgálni kell a mai magyar politika szerkezeti, intézményi sajátosságait, másrészt pedig politikusaink gondolkodásmódját, szerepfelfogását és persze alkalmasságát is.

Természetesen e kérdésekre sem csak egyetlen válasz adható. Én azok közé tartozom, akik a problémákat nem az alkotmányos rendszerben vagy egyes törvények pontatlanságában találják meg. A pánik általában rossz tanácsadó; bárhogy értelmezzük, értékeljük is az őszi eseményeket, illetve mindazt, ami ezekhez elvezetett, nem látom bizonyítottnak a „harmadik köztársaság” csődjét, s azt sem, hogy a kiút alkotmányos rendszerünk átalakítása, egy „negyedik köztársaság” megalapítása lenne, bármit jelentsen is az.

Ha igazam van, akkor a politikai válság okait máshol kell keresnünk. Talán politikusaink gondolkodásában, szerepfelfogásában, s ebből adódóan céljaik meghatározásában, helyzetértékelésükben, az eszközválasztásban találhatjuk meg.

Manapság, amikor sokan a bátorságot, a merészséget tartják a politikus legfőbb erényének, talán

megütközést kelthet, hogy a körültekintést, a megfontoltságot hiányolom. Politikusaink egyfelől mintha túlbecsülnék a politika lehetőségeit. „Több mint kormányváltás” – hangzott a jelszó 1998-ban. „Jóléti rendszerváltás” volt rá a válasz 2002-ben, majd „országreform”, „új Magyarország”, a „kultúra reformja” és még hosszan sorolhatnák, mi minden 2006-ban. És ezek nem csak jelszavak voltak; a szándékok a körülményekre, feltételekre, a rendelkezésre álló eszközökre kevés figyelmet fordító, voluntarista politikában öltöttek testet. Mintha tényleg elhitték volna, hogy a rendszerváltoztatás tempója lassú volt, hogy kevés történt regnálásuk kezdetéig, hogy a korábbi kormányok tétovasága, teszetoszasága okozta, hogy lemaradásunkat a „fejlett Nyugattól” két kormányzati ciklus alatt nem hoztuk be.

Másfelől viszont a kormányzás alárendelődött a kampánynak, ami mégiscsak azt jelentette, hogy a gyors felzárkózásnak nemcsak a „gyávaságból”, hanem a struktúrából, például a választott politikai rendszerből, a parlamentáris demokráciából következő akadályai is vannak. A népnek nemcsak joga, de lehetősége is volt elzavarni kormányát, s tudjuk, rendre meg is tette ezt. A voksokért folytatott harc ugyanakkor politikusaink végzetes kiszolgáltatottságát jelezte, középük értve a „bátrakat” is. Amiből az államháztartás válságához vezető ígérethiteltel, nagyotmondással, tömegmozgósítással, félelemkeltéssel, az ellenfél démonizálásával, egyszóval folyamatos kampányolással – és nem kormányzással – próbálták meg kitörni.

Sokat akartak, keveset tettek. A nagy akarásnak is nyögés lett a vége. S miként a szenvedélyes kártyások teszik, a tét emelésével válaszolnak a növekvő veszteségre, kockáztatva nemcsak saját politikai karrierjüket, hanem az ország jövőjét is.

Azt hiszem, egy ország kormányzása más gondolkodást, más magatartást követel. Meg kell tudni különböztetni a kívánatosat a lehetségestől, a feladatot a rendelkezésre álló eszközök függvényében kell meghatározni, fel kell ismerni a sorrendeket, számba venni a következményeket. A politikusok formátumát ugyanis nem a szándék, hanem tetteik következménye méri. Jelen esetben a politikai válság.

Ideje lenne a nagyot akarás és a hatalom megragadására irányuló gátlástalan és igen költséges kampányolás két véglete közötti rángatózásból az arany közepet jelentő *kormányzáshoz* térni. Belátva egyfelől, hogy a gyors és mélyreható változtatáshoz nem elegendő a pusztá akarát, a sikernek további feltételei is vannak. Például – hangozzék ez bár „populizmusként” – a népakarat; az istenadtának ugyanis változatlanul a rendelkezésére állnak az eszközök „uraik” elzavarásához. Másfelől pedig azt, hogy a kor-

mányzáshoz felelősség társul, nem engedve meg a megoldásra váró feladatok előli kitérést.

Elismerem: a kormányzás nehéz feladat, hiszen egyszerre kell egymásnak ellentmondó követelményeknek megfelelni, az állam hajóját bizony szirtek között, olykor viharos vizeken kell kikötőbe vezetni. De aligha hinném, hogy csak a mindent akarás és a semmit- vagy rosszat tevés között lehet választani. A kettő között ott lehet irányítóként – Deák Ferenc szavait idézve – a „gondos vigyázással párosult szilárdság”.

A mainál sokkal súlyosabb helyzetben, a németek és a törökök, a birodalmi és dinasztikus célokot követő császár, illetve az ország függetlenségét, a török kiűzését követelő – ugyanakkor privilégiumaikat őrző – rendek, a Habsburg-barát „királyi Magyarország” és a „törökös” Erdély közé szorult Esterházy Miklós nádor a sok próbálkozás, sok kudarc tapasztalatát felelős államférfiként ekként összegzi valamikor az 1630-as években: „Őrütség semmit nem tenni, ha mindent nem tehetünk is.” De – tesszük mi hozzá – alighanem örütségnek tekintette az arra való törekvést is, ami nem tehető meg.

Talán nem túlzott igény elvárni politikusainktól, hogy ne legyenek „örültek”; ne a „mindennel” kísérletezzenek, ne a tétlenségbe meneküljenek, de tegyenek meg mindent, ami szükséges és lehetséges. Erre kellene őket valahogy rászorítani. Aligha hinném, hogy azzal segíthetjük megvilágosodásukat, ha „táborokba” sorakozva megőrülünk mi is.

## SZABÓ MÁTÉ

A tiltakozások dinamikája nagyon sokféle tényező függvényében alakul. Gazdasági, társadalmi, kulturális, szervezeti, mediális és kommunikációs szintek sokszoros kedvező vagy kevésbé kedvező együtthatása vezet a tiltakozási mobilizáció továbbfejlődéséhez vagy visszaszorulásához. Nyilvánvaló, hogy igencsak szűkében vagyunk és leszünk is sokáig a 2006. őszi tiltakozások értelmezéséhez és magyarázatához szükséges információknak.

2006 értelmezhető a 2002-es parlamenti választásokat követően lezajlott két nagyobb tiltakozási hullámmal, a választások eredménye, illetve a Medgyessy Péter miniszterelnök D-209-es ügynökként való leleplezése elleni tiltakozásokkal egybevetve is. Olyannyira, hogy véleményem szerint 2002 bizonyos értelemben 2006 előképének és elődjének tekinthető, még akkor is, ha mások a témák, az alanyok, és a tiltakozás profilja sem teljesen ugyanaz. Közös a

két tiltakozási hullámban, hogy folytatják azt a trendet, illetve dinamikát, amely 1990 óta megfigyelhető a magyarországi politikai tiltakozások intenzitásában a választásokkal kapcsolatban. Az országgyűlési választások, illetve a kampány időszakában általában nem zajlanak intenzív társadalmi-politikai tiltakozások, mivel a régi kormányzattal szemben már nincs sok értelme követeléseket artikulálni, és a civil társadalom energiáit is maga a kampány köti le. Felerősödnek viszont a tiltakozások az új kormány működésének első periódusában – ami nálunk mindig őszre esik –, hiszen részben „halasztott keresletről” van szó, olyan konfliktusok kifejeződésére jutásáról, amelyek korábban az előző kormányzat „egyre ügyvezetőbbé” váló időszakában nem jelentek meg, valamint az új kormányzattal szemben tanácsos mihamarabb megjelölni azokat az igényeket, amelyeket a társadalmi-politikai csoportok nyilvánosan érvényesíteni kívánnak.

Ezt a magyar választások és kormányzati periódusok eddigi történetében megfigyelhető tiltakozási ritmust felerősíthetik vagy gátolhatják különféle szituatív jelentkező konfliktusok és problémák. Ilyen volt például a taxisbloká az önkormányzati választások után, amely változó politikai színeképet jelzett az országgyűlési választásokhoz képest. Hirtelen megmutatta az új politikai intézményrendszer instabilitását, és országos politikai válságot váltott ki, illetve a folyamatos médiajelenlét révén először tudatosította a magyar társadalomban, hogy itt lehet sikeresen és rizikók nélkül tiltakozni. 2002-ben a mobilizálás megjelent már a két országgyűlési választási forduló között, új és stabilizálódó aktorokat: a polgári köröket életre hívva, amelyek beilleszkedtek a Fidesz társadalmi hálózatába. Témaként pedig a jobboldal számára kedvezőtlen választási eredmény, a választási csalás gyanúja, illetve az akkori miniszterelnök titkosszolgálati múltja jelent meg.

Az 1990-es taxisbloká eltéréseivel együtt is alkalmas az összehasonlításra. Hasonlóan 1990-hez, az új kormányzati politika 2006-ban is a meglévő gazdasági-társadalmi előnyök restriktív megváltoztatását ígéri, azaz reaktív, a meglévő státus megőrzését előtérbe állító tiltakozások artikulálását teszi lehetővé, amelyek a posztkommunista tiltakozási kultúrák domináns típusai. Szintén megjelenik a „hazugság” (hazug kormány/kormányfő) mint „értelmezési keret”, akár a taxisblokádnál, amely az igazságtalanság és a kalkulálhatatlanság, illetve a transzparencia hiánya miatt a döntést, illetve a döntéshozó intézményt, a kormányt támadhatóvá teszi. Ez az az „értelmezési keret”, amelyet a tiltakozók nagy része a magáévá tett. 1990-ben a kormány az előzetes kijelentések ellenére hirtelen és radikálisan emelte az üzemanya-

gok árát, 2002-ben pedig az MSZP–SZDSZ „csalással” győzött, és Medgyessy Péter miniszterelnök a választási kampányban „nem mondta el a népnek”, hogy korábban D-209 fedőnéven ügynökösködött – tehát becsapta választóit. Gyurcsány Ferencnek az MSZP belső rendezvényén 2006 májusában a balatonőszödi üdülőben tartott, az új kormány radikális megszorító politikájának szükségességét alátámasztani kívánó beszéde pedig leleplezte azt, hogy pártja választási ígéretei megalapozatlanok voltak, tehát „hazudott” a népnek.

A „csalódott növekvő várakozások” eleme, a „relatív megfosztottság” (depriváció) tudatosítása hozzá tartozik az ilyen mobilizáló szituációk keretfeltételeihez. A várakozások a jobb gazdasági helyzet, a megfelelő politikai vezetés iránt magasak és folyamatosak, és akkor ezekkel szemben tudatosodik a törés – így nem megy tovább, nem az megy tovább, amit szeretnénk, elvárunk, ismét „vesztes” pozícióba kényszerülünk, gazdasági és politikai, sőt állampolgári mivoltunkban egyaránt. Az amerikai mozgalomkutatás Alexis de Tocqueville óta a „lefelé mutató szárú nagy J” görbéről beszél, amely szerint rosszabb ideig felfelé tartó vagy kiegyensúlyozott tendenciák megtörésének, hirtelen lefelé fordulásának, vagy annak elvárása (*expectation*) tömeges, mobilizáló, konszenzusos tudatosítása, „keretezése” (*framing*) tudatállapotában következnek be a nagyobb tiltakozási hullámok. E feltételezés szerint a rosszabbodó állapotok, amelyek korábban elfogadhatók voltak, nem pedig a tovább romló állapotok veszélyesek ebből a szempontból.

2002-vel összevetve tulajdonképpen azonosak a konfliktus alanyai is, persze nem személy szerint és tartalmilag, de szervezetenként megőrzött identitással. Akkor és most is a szociálliberális kormányzat volt a tiltakozások címzettje. Elsődlegesen az MSZP, illetve az általa jelölt miniszterelnök. A tiltakozók oldalán az alanyok sokaságáról és sokféleségéről beszélhetünk, de szervezetenként, a célokat, stratégiákat tekintve ezt a komplexumot mindkét esetben olyan pozitív és negatív „keretezési” (*framing*) folyamatok kapcsolják össze, amelyek „szponzorálója és potenciális haszonélvezője” a legnagyobb jobboldali ellenzéki párt, a Fidesz volt, amely direkt és indirekt formákban részt vett a tiltakozásokban. A politikatudományban a nyugat-európai pártrendszer-differenciációt értelmező és magyarázó Lipset–Rokkan-tézis nem csupán a pártrendszerek, hanem általában a politikai aktorok és civil szervezetek térnumát leíró jelentőséggel bír. A pártrendszert kifejlesztő törésvonalak nyomán tagozódhat az érdekszervezetek és a civil szervezetek világa is akkor, ha a pártrendszer nagymértékben dominálja a közéletet és a politikai

diskurzust. Ez jellemzi a posztkommunista pártrendszereket, ahol a politikai társadalom szerkezete a civil társadalomban is megjelenik, a pártok körül „pillérek” (*pillars*) alakulnak ki – Enyedi Zsolt a kifejezést „oszlopnak” fordítja –, olyan szervezeti és hálózati holdudvarok, amelyek a pártok törésvonalai nyomán tagolják a politikai és a civil társadalom aktoraikat. A magyar pártrendszer elemzői utaltak arra, hogy a hagyományos munkaadói-munkavállalói megoszlás gyengesége, a centrum-periféria regionális és etnikai hiánya következtében nálunk a speciális posztkommunista törésvonal, a kommunista múlthoz való viszony a döntő elem, amely részben összekapcsolódik a szekularizált-vallásos és a városi-vidéki ellentétekkel.

A magyar pártrendszer fejlődése a koncentráció és a kétpólusú blokkosodás felé mutat, azonban eddig mindkét póluson megmaradtak bizonyos differenciálódások, az SZDSZ és az MDF, illetve ha elfogadjuk önálló voltát, akkor a KDNP révén. A baloldal vezető pártja azonban nyilvánvalóan az MSZP, a jobboldal pedig az állandóan újraértelmezett, de változatlan nevet viselő Fidesz. A kommunista múlthoz való viszony törésvonalának egyik oldalán a múltjával küzdő „utódpárt”, a másikon pedig az „ellenzéki” hagyományait változó mértékben, de őrző Fidesz áll. Kisebbségi koalíciós partnereik és pólus- vagy „blokk-társaik” nem vagy aligha léphetnek túl ezen a koncentráció és polarizáló politikai mezőn. A jobb- és baloldali politikai és társadalmi szervezetek, értelmiségi csoportok blokkosodása és polarizációjuk megjelenik a választások között is a társadalmi-politikai témák megítélésében, és tendenciájában jobb- és baloldali szubkultúrákban, szervezetekben, fórumokban ölt testet, illetve termelődik újjá. A koncentráció és a blokkosodás/polarizáció tendenciája nem egyenes vonalú, de már régóta kíséri a magyar politikai fejlődést mind a pártok, a mind a civil társadalom és a tiltakozások vonalán.

Ebben az erőterben működnek a megfelelő „osztályozó mechanizmusok”, amelyek minden problémát, jelenséget, folyamatot a maguk értelmezési kerete szerint helyeznek el. Ezek az értelmezési keretek nem biztos, hogy a pártokban gyökereznek – bár jöhetnek onnét is –; elegendő, hogy a társadalmi, kulturális és politikai diskurzusokat értelmezési keretként uralják, és nyilvánvalóan értelmiségi és professzionális gyökereik vannak a társadalom intézményi-szervezeti rendszerében. Azonban a szimbolikus mechanizmusok, a médiadiskurzusok, a kulturális érzékenységek sokasága meggyökeresztette ezeket a szélesebb „tömeg” körében, így ma már nem csupán „elit” jelenségek. A társadalmi-politikai konfliktusvonalak, a politikai és a civil szervezetek in-



tézményesedése, a politikai diskurzusok mintái egyaránt a polarizációs/blokkosodási tendenciákat erősítik, amelyek megfelelő feltételek fennállása esetén „mobilizációs kereteket” termelhetnek a tiltakozások számára.

Vizsgáljuk meg a rendőrségnek a tiltakozásokkal kapcsolatos politikáját (*protest policing*). A tiltakozás „közvetlen tárgya”, amellyel szemben a tiltakozók konkrét igényekkel léptek fel tiltakozásaik megszervezését és megjelenítését illetően, a rendőrség volt, amely a Parlamentet, az MTV székházát és a közterek rendjét védte. Ebben a vonatkozásban igen jelentős volt a hangsúlyeltolódás 2002-höz képest: míg akkor a rendőrségnek csupán reagálnia kellett a jogsértésekre, addig 2006-ban folyamatosan a konfliktus előterében volt, egyszerre „tettesként és áldozatként”, és saját stratégiáját folyamatosan kellett alakítania a tiltakozásokkal kapcsolatosan.

Magyarországon eddig szokatlan mértékben került a rendőrség a konfliktus és az érdeklődés homlokterébe. A testület – ahogyan a nagy nyugati tiltakozási hullámokban is – a „politikai konfliktus frontjára” került, holott a közrendet biztosító professzionális jogérvényesítő intézményként a politikán kívüli aktor. 2002-ben és 2006-ban a tiltakozás módjai, formái között egyaránt dominál a köztéri politikai gyűlés, illetve a tüntetés, melynek szervezői politikai szervezetek. Mindkét esetben megjelenik a jogellenes stratégia, a közrend megsértése, 2002-ben kisebb (a július 4-i Erzsébet hídi blokádnak és az azt követő be nem jelentett felvonulások), 2006-ban szokatlanul nagy mértékben (az MTV-székház „ostroma” és az azt követő éjszakai felvonulások és összecsapások, illetve az október 23-ai összecsapások és oszlatások, főleg október 24-én hajnalban az Erzsébet híd pesti hídfőjénél).

2002-höz képest új elemet jelentett a permanens tüntetés vagy közterület-foglalás, amely a Parlament előtt, a Kossuth téren szeptember 18. és október 23. között állt fenn folyamatosan, majd kísérletek voltak a folytatására a Batthyány-örökmécsesenél és másutt. A Kossuth téren hosszabb ideig folyamatosan jelen lévő tiltakozó tömeg lehetőséget adott a kapcsolati hálók szorosabbra fűzésére az egyébként izolált személyiségek, csoportok között. 2002-ben is felhívtak ilyen permanens tüntetésekre a választási irodák, az önkormányzati épületek előtt, de ez nem járt sikerrel. 2006-ban több olyan szituatív elem volt, amely felerősítette a tiltakozások dinamikáját, így az önkormányzati választások elsöprő ellenzéki (Fidesz–KDNP) győzelme, illetve az 1956-os forradalom 50.

évfordulójának ünnepei, amelyek „ráerősítettek” a konfliktus alanyainak konfliktuskészségére a formálisan analóg konfliktusszituáció, a „memorial frame”, az „emlékező tiltakozás” – a posztkommunista Kelet-Európában igen nagy mobilizáló erő jellemezte – „keretét” biztosítva. Ez olyan személyekhez, eseményekhez, folyamatokhoz tartozó, azokra hivatkozó mobilizációt jelent, amely mintegy „fel-eleveníti” a korábban a kommunista rendszertől elszenvedett terrort, bűnököt, áldozatokat. A tiltakozások dinamikájának stabilizálását 2002-ben nem biztosították ilyen, a tiltakozóknak kedvező szituatív elemek.

A gyülekezési jog értelmezése és alkalmazása a hirtelen kialakult konfliktushelyzetben nagyjában és egészében a rendőrségre hárult. A rendőrségnek kellett reagálnia a közrendvédelmet sértő visszaélésekre a gyülekezési joggal kapcsolatosan. Ez a rendőrségi stratégia és taktika folyamatos alakítását tette szükségessé egy olyan területen, ahol a magyar rendőrség alapjában felkészületlen volt, ám a nyugati demokráciákban jelentős tapasztalatok halmozódtak fel. A rendszerváltás tüntetései még a régi rend elnyomó rendszerében indultak el, hogy a gyülekezési jogszabály életbelépésével átadják a helyet a jogállami keretek közötti jogalkalmazásnak. A tüntetők és a rendőrség együttműködése és a közrendvédelmi partnerség kölcsönös igénye könnyítette meg ezt a folyamatot. Az első választási kampányban a jelentősebb korábbi ellenzéki szervezetek egy része politikai pártként, parlamenti pártként működött, és tiltakozási profiljuk, például a Fidesz és az MDF esetében, visszaszorult.

A kilencvenes éveket általánosságban az jellemezte, hogy a taxisblokádnak a rendőrség szerepét zárójelbe tevő tárgyalásos megoldásától eltekintve a rendőrség csak kisebb méretű és politikai jelentőségű rendezvények kordában tartásával, illetve biztosításával kellett foglalkozzék. A szélsőjobb oldali aktivitások, az ellentüntetések jelentettek ilyen alkalmakat, de ezek méretei és mobilizációs potenciálja messze elmaradt a sajtóban és a politikai diskurzusban betöltött szerepük mögött. A rendőrség stratégiája és taktikája néha témává vált, de csak átmenetileg és különösebb hatások nélkül. A gazdatüntetés oszlatása 1987-ben a Kossuth téren, illetve a 2002-es Erzsébet hídi blokádnak és az azt követő összecsapások a jobboldali ellenzék kritikáját vonták magukra, de rövid politikai pengeváltás után visszaszorultak a rendőrséget illető ellenzéki kritikák.

A 2006. őszi tiltakozássorozat mind léptékük, mind erőszakos-illegális jellegük, mind a bevetett

rendőri erőik dimenzióinak és az alkalmazott tömegoszlató technikáknak a személyek elleni erőszakot és a visszaélések lehetőségét magában hordó jellegük következtében eddig soha nem látott módon és mértékben állították előtérbe a politikai kommunikációban és a tömegkommunikációban a rendőrség politikáját a tiltakozásokkal kapcsolatosan. A rendőrségről szóló vita befolyásolja a rendőrség belső vitáit és konfliktusait is. A rendőrség szervezete az új Gyurcsány-kormányon belül átkerült a hagyományos belügyminisztériumi helyéről az igazságügy hatáskörébe. Ez a változás átalakította a rendőrség „helyi értékét” a közigazgatásban, a nyilvánosan elhangzott szakmai vélemények szerint rontotta érdekérvényesítési esélyeit, csökkentette ágazati politikai specifikumai figyelembevételének lehetőségét. Többen kritizálták azt a tényt, hogy a korábbi, elsődlegesen jogpolitikai feladatokat ellátó igazságügyi vezetés alá került a rendőrség, amely már csak az idő rövidsége miatt sem tudott igazi koordinatív szerepet betölteni a meglehetősen zárt és hierarchikus erőszakszervezet kapcsán.

Külső nyomás mutatkozott és mutatkozik meg abban az egyébként hosszabb távon érvényes tendenciában, amelyet a rendőrség rendelkezésére álló erőforrások és eszközök csökkenése jellemez. Itt nincs mód a rendőrség politikai irányításának, illetve belső szervezeti struktúráinak elemzésére a rendszerváltás tükrében, de összességében nyilvánvaló, hogy az autoritárius rendszerben magas presztízzsel rendelkező erőszakszervezet politikai támogatottsága csökkent, transzparenciája, ellenőrizhetősége növekedett, forrásellátottsága és presztízse romlott. A több teher, a kevesebb eszköz és forrás, a transzparencia és a civil kontroll igénye nyilvánvalóan teljesítményromlást okozott, és a külső-belső konfliktusok és problémák sokaságát hozza magával. Ezek egyik, a külső szemlélő számára is nyilvánvaló megjelenése a konkurencia, sőt konfliktus a különféle területi (Budapest és Pest megye) és funkcionális (különböző néven a szervezett bűnözés kiemelt területeivel foglalkozó és a „normál” hatóságok) vezetési szintek között a hatáskörök és források elosztásáért.

Ebben az általánosan is problematikus helyzetben a rendőrségnek egy olyan tevékenysége került hirtelen „nyomás alá”, vált egyik percről a másikra fontossá és érdekessé az elit és a civil társadalom, valamint a média számára, amely a rendszerváltás óta elhanyagoltta vált. Nem jelentek meg e téren különösebb konfliktusok, ennek megfelelően nem is foglalkoztak vele igazán sem az eszközfejlesztés, sem a továbbképzés szempontjából, hiszen voltak bőven más, sok energiát lekötő területek. A rendőrségnek a szeptemberi zavargások problémáit elemző vitatott

belső és külső bizottsági jelentései ennek a problémakörnek a részleteit tárják fel, az eszközök, a kommunikáció, a vezetés vagy a jogérvényesítés és más problémaérzékeny területek szempontjából.

Szeptember 18-a a rendőrség nyilvános kudarcához, a miniszterelnök kritikájához és keményebb fellépést követelő igényéhez, valamint a gyors eszközfejlesztés ezt követően utcai összecsapásokhoz és főként október 23-án rendőri brutalitáshoz és a jogállami keretek súlyos megsértéséhez vezetett. Miközben a rendőrség viszonylag gyorsan reagált a környezet hirtelen megnövekedett igényeire, nem volt képes a tömegoszlatásban gyakorlatlan és kellően fel nem készített állományával maradéktalanul megfelelni a hatékonyság és a jogállamiság kettős, egymással sokszor feszült viszonyban álló követelményeinek. Bár a közrendvédelmi feladatok megoldásában a gyors fejlődés imponáló volt, ez a jogállami keretek maradéktalan fenntartásának rovására ment. A magyar rendőrök tömegoszlatási feladatokat az utóbbi másfél évtizedben elsődlegesen sportrendezvények rendbontásaival kapcsolatban láttak el, mikor a szubkulturális mozgásokat kontrollálva kevésbé konfrontálódtak a politikai nyilvánossággal és a médiával munkájuk jogállami kereteinek betartása vonatkozásában.

A hirtelen megjelent szélesebb körű, politikailag motivált, személy és vagyon elleni erőszakot alkalmazó tiltakozások, amelyek elkövetői részben az említett sportrendezvények és a szélsőjobb oldali csoportok aktivistái közül kerültek ki, valamint a masszív stressz és a konfrontáció terhe agresszívvá tette az erőszakszervezet tagjainak egy részét és jogsértések elkövetéséhez vezetett, amelyek pontos dimenzióit a belső és külső vizsgálatok fogják megállapítani. Azonban ezek későbbre várható konkrét eredményeitől függetlenül a rendőrségnek a tiltakozásokkal kapcsolatos politikájában gyors változásokat figyelhetünk meg. Kezdetben a „hagyjuk, majd elmúlik” hozzáállás volt jellemző, mind a korábbi tapasztalatok, mind a politikai elvárások hatására, amelyek a konfrontáció elkerülésére irányultak. A részben ennek eredményeképpen kialakuló személy és vagyon elleni erőszak eredményei, a sokkoló képek és tapasztalatok, valamint a politika nyilvánvalóan a közrendvédelem kívánalmait keményebben érvényesítő igényei a klasszikus tömegoszlatási technikák felhasználásához vezettek. Ezek jellegükénél fogva (könyvgáz, lovasroham, gumilövedék stb.) is alkalmasak a differenciálatlan hatások keltésére a jogellenesnek nyilvánított gyülekezés résztvevőinek körében, különösen, ha az erőszakszervezet tagjai között megjelenik a revans igénye, a mundér becsületének védelme és a tömeg tagjainak ellenségekként való kezelése az összeütközések során. Október 23-a

után ismét a „konfrontációt elkerülni, háttérben maradni” stratégia került előtérbe a korábbi „mindent bele, fiúk” állásponttal szemben.

Az, ami új Budapesten, a budapesti rendőrség számára, ismert helyzet Londonban, Párizsban, Berlinben. Ezt sugallja a nyugati rendőrségi tömegoszlatások gyakorlati kérdéseivel foglalkozó sok tudósítás a sajtóban és a tömegkommunikációban a válság idején. A nyugati tiltakozáskutatás kiinduló téziseihez tartozik, hogy a politikai ellenőrzés szervei sokféle és változó stratégiát alkalmaznak akár egyetlen konfliktus során. A mozgalomkutatás „politikai ellenőrzés” kategóriája azonban minden olyan intézmény működését magában foglalja, amely részt vesz a konfliktus jogi-politikai kereteinek kijelölésében, azaz tartalmazza a felelősségre vonások tapasztalatait a szabálysértési és a büntetőeljárásban, a sajtó és a közvélemény informális bűnbakkeresési eljárásait, a civil társadalom reakcióit vagy például más társadalmi intézmények (iskola, munkahely, egyház) szankcióit az elkövetőkkel kapcsolatban. Nem lehetséges most mindezek számbavétele – hiszen a büntetőeljárások és vizsgálatok jó része még folyik –, de eddig Magyarországon általánosan az a tendencia érvényesült, hogy a gyülekezési joggal kapcsolatos visszaélések vagy jogsértések elkövetői tendenciaszerűen viszonylag enyhe szankciót szenvedtek el. Az első ismert ítéletek most is ezt mutatják, legalábbis a jogi lehetőségeken belül az alsóbb regiszterekhez kötődő, enyhébb szankciók alkalmazását.

Ez a tendencia valószínűleg egy olyan, ki nem mondott előfeltételezésen alapul, amely szerint a gyülekezésekkel kapcsolatban a korábbi rendszerben olyan masszív jogsértések és rendőri brutalitás érvényesült, hogy 1989 után a civil társadalom jogsértéseit eme „történelmi igazságtétel” szellemében viszonylag enyhén büntetik. Másrészt az éppen baloldali kormányzat és a politikai elit nem érdekelt további „politikai foglyok” és „mártírok” gyártásában a jobboldali ellenzék számára, amely úgy is kialakítja magának ezeket a szerepeket.

Érdekes kérdés, hogy a rendőrökkel szembeni, illetve a rendőrséggel kapcsolatos vizsgálatok, amelyeket részben felettes szervek, részben jogvédő, részben politikai szervezetek indítottak el, milyen eredményekre vezetnek majd, mert ezekre ilyen dimenzióban nem is volt még precedens Magyarországon. Az erőszakszervezetek visszaéléseivel foglalkozó civil jogvédelmi tevékenység új dinamikát kaphat e konfliktus révén. A civil jogvédők tevékenysége nagy súlyt kapott a diszkurzusban és a tájékoztatásban, ami további mobilizációjukhoz vezethet. A nyugati demokráciákban a tüntetéseken a civil jogvédők nagyon gyakran a rendőri tevékenységet a kontroll

igényével dokumentáló szerepet töltenek be, s ez kialakulhat a most megismert problémák hatására a magyar tiltakozási kultúrában is.

Nem tudjuk, vajon a 2006 őszi tiltakozási sorozat hosszabb távon meg fogja-e emelni a magyar tiltakozási intenzitás szintjét, vagy a korábbi mobilizációkhoz hasonlóan csak átmeneti jelentőségre tesz szert. Az azonban bizonyos, hogy a politikai elit, a civil társadalom, a politikai nyilvánosság érdeklődése a rendőrségnek a tiltakozásokkal kapcsolatos tevékenysége iránt összességében megnövekedett, ezt a tevékenységet a politikai folyamatok részeként kezdi értelmezni, ami annak jelentőségét a korábbiakhoz képest valószínűleg fel fogja értékelni a rendőrség munkájában.

A pártpolitikai konfliktusokat a pártok intézményesített hatalmi versengésének eredményeképpen kialakuló, az alkotmányjog által szabályozott mechanizmus vezérli a kormány-ellenzék szereposztásában, amelyet egyes elméletek a politika „alapkódjának” tekintenek. Minden bizonnyal így működik ez a fentiekben röviden jellemzett, a releváns törésvonalak együtthatását intézményesítő, bipoláris tendenciákkal jellemezhető magyar pártrendszer következtében. A baloldal kormányoz, a jobboldal ellenzékben van 2002 óta. Erős, nagymértékben integrált ellenzék ez, amely egyaránt felhasználja a parlamenten belüli és kívüli stratégiákat ellenzéki pozícióinak megjelenítésére. A választásokat követő időszakban a jelentős hatalmi pozíciókkal rendelkező ellenzék számára politikai lehetőségként jelenik meg a választási eredmények revideálása 2002-ben és valamilyen beleszólás a kormányzásba 2006-ban (miniszterelnök-csere, átmeneti szakértői kormányzat) különféle szituatív elemek kiváltotta folyamatok befolyásolása révén. A kormányzat viszont a legalitás határain belül kíván maradni, a választások négy évre szóló felhatalmazásához, legitimáló erejéhez ragaszkodik. Az ellenzék a legitimitás kritikai és dinamikus értelmezését teszi magáévá ebben a szituációban, a méltatlanná válást, a manipulációt hangsúlyozza, amelyek mintegy „meghamisították” a választási eredményeket, illetve az azok mögött rejlő „népakaratot” akkor is, ha a formális jogszerűség, az eljárási legitimitás érvényesült.

A legalitás és legitimitás eltérő felfogásai ütköznek mindkét esetben. Míg az ellenzéki diskurzusok a legitimitás tartalmi, a kormányzatiak a formai elemeket hangsúlyozzák. A tartalom a forma felett áll az első esetben, míg a másodikban fordított a viszonyuk. A legalitás az ellenzéki diskurzus szerint inkább elplezni hivatott a valódi jogsértéseket, a kormányzati pozíciók szerint nincsen annak fölé rendelt fórumrendszer. Az ellenzék vezető pártja, a Fidesz, 2002 és

2006 között a parlamenti és a pártpolitizáláson túlnyúló fórumrendszerek és eljárások sokaságát vonultatja fel politikájában. Népszavazási kezdeményezések felkarolása, a „nép” más módokon való megkérdezése – például a köztársasági elnök személyéről –, a pártéletet revitalizáló társadalmi testületek és fórumok, maguk a szervezeti és tartalmi identitást nyelő polgári körök, a párt nevének kreatív változtatása Magyar Polgári Szövetségre és még sorolhatnánk ezeknek a technikáknak a sorát, amelyek a politikai pártot társadalmi hálózattá változtatják, a parlamenti munkát társadalmi munkára, a parlamenti vitát társadalmi vitára cserélik. Jól felfogott érdeke ez egy nagyon erős pozíciókkal rendelkező ellenzéki pártnak, ha a politikát „ki akarja vinni az utcára, ahol a többségi viszonyok dinamikusabban és kreatívabban változtathatók meg, mint a „merev”, a hatalmi viszonyokat négy évre a felolvasztás lehetősége nélkül „megfagyasztó” parlamenti „hűtőházban”. Ez a „társadalmi koalíciós stratégia” nagyban átalakította a Fidesz profilját és felerősítette abban a populista stílust.

A szeptember 18. és november 4. között lezajlott mobilizációs folyamatoknak és konfliktusoknak sok arcuk volt. Találkozhattunk spontán gyülekezésekkel, a jogilag előírt formáknak megfelelő demonstrációkkal, politikai nagygyűlésekkel, erőszakos csoportok utcai harcaival, permanens – túrt, majd tiltott – demonstráció és politikai gyűlés keverékével. Hol végződik a spontaneitás és hol kezdődik a szervezethez? Nagyon nehéz erre a kérdésre választ találni konkrét szituációk kapcsán, például az október 23-i, a budapesti Astoriánál szervezett Fidesz-nagygyűlés esetén, ahol sok ezer résztvevő a rendezvény befejezését követően az ismételt rendőri felszólítások ellenére sem hagyta el a köztereket, ahol egy részük tárgyakat rongált, illetve ellenállt a rendőrségnek. Bizonyos pontig és óráig, a felszólításig politikai rendezvény, majd renitens tömeg? Ugyanígy szeptember 19-én az MTV székháza előtt már illegális és erőszakos rendezvény, a Kossuth téren azelőtt fél órával pedig politikai kampánygyűlés résztvevői? Lehetne példák sokaságával szolgálni a mindennapi, életszerű társadalmi-politikai folyamatokat a jog és a társadalomtudományi elemzés kategóriáival más és más minőségű darabokra szabdaló szemléletmód alkalmazásának nehézségeire.

Tömegről akkor beszélhetünk, ha nincsen szervezethez, nincsenek eljárások, rutinok, normák, hanem egy embercsoport, amely térben és időben egy he-

lyen van, valamilyen közös irányban tevékenykedik. Tevékenységük nem vagy csupán esetleg koordinált, vezetőik, céljaik, szervezőik nincsenek. Ha vannak, akkor már nem lehet szó tömegről, hanem valamilyen módon társadalmi-politikai identitások, szubkultúrák, informális szervezeti modellek által koordinált társadalmi cselekvési formákról. Most nem általában és elméleti nézőpontból foglalkozunk a tömeg és a szervezett társadalmi-politikai cselekvés kapcsolatával, hanem a tiltakozások szempontjából. A tömeg tiltakozni csak reaktívan képes, azaz bizonyos új hátrányok elutasítására szimbolikus és reális gesztusokat

tesz. Amikor előre gyártott transzparenszek, szónokok, koordinációs bizottságok működnek, akkor már nincs szó tömegről, hanem szervezett demonstrációról, ünnepről, rendezvényről.

A formálisan és informálisan szervezett alakzatok bármikor felbomolhatnak, részben vagy egészben tömeggé hullhatnak szét. Tömegjelenségek, tömegfolyamatok alakulhatnak ki szervezett csoportokhoz kapcsolódva,

azok margóin, azokról leválva. A tömeg pedig megszerveződhet, szóvivők fogalmazzák meg üzenetét, szerepek alakulnak ki, munkamegosztás és hierarchia keletkezik, formálisan vagy informálisan.

A tömegcselekvések koordinációjában nagy szerepet játszhat a média; az elektronikus formák ma már nagyon differenciáltak, élő tévéközvetítés, mobil kommunikációs technológiák, internet. A média szervezethelyettesítő funkciókat láthat el a nem vagy alig szervezett mozgalmak és tiltakozások esetében, megadja a hely, az idő és a profil koordinátáit a potenciális érdeklődőknek, akkor is, ha ez nem áll szándékában, hanem az esemény hírértéke miatt foglalkozik előkészítésével és lebonyolításával. A potenciális résztvevők általában nem „csak úgy éppen arra járnak”, hanem valamilyen hozzájuk eljutott, eljuttatott üzenet, információ révén részvételi szándékkal, esetleg előkészületek után (szimbólumokkal, védekezést és támadást szolgáló, valamint kommunikációs eszközökkel) felszerelten csatlakoznak a tömeghez. A csatlakozás az esetek többségében nem spontán és egyéni döntés, hanem informális csoportok, hálózatok közös aktivitása, amelyek lehetnek spontának (politikai tömeggyűlés résztvevői esetében) vagy hosszabb időn át létező, szocializált formák (rendszeres szurkolói csoport, rendszeres szélsőjobboldali aktivitás stb.).

A központi koordináló üzenet a tiltakozássorozatban a miniszterelnök őszi beszédének nyilvános-



ságra kerülése, illetve „az igazságtalanságokra és jog-sérelmekre vezető kommunista hazugság” értelmezési kerete, amely az MSZP politikáját a választók tudatos megtévesztéseként értelmezi, és ebből azt a következtetést vonja le, hogy a miniszterelnöknek le kell mondania pozíciójáról, vagy más, erre felhatalmazott szervezetnek kell őt elmozdítania. Az erről folytatott média- és politikai diskurzus az elkötelezett aktivisták egy részét az utcára vitte, ahol azonban többnyire nem tartós tömegcselekvés, hanem különféle formákban, informálisan és formálisan szervezett és szerveződő keretek között nyilvánult meg a tiltakozásuk.

Amennyiben proaktív, pozitív célkitűző, célokot megfogalmazó cselekvés alakult ki, akkor civil szerveződés, társadalmi szervezet jött létre formális bejegyzés hiányában is, illetve a követelések megfogalmazásában, valamint a megfogalmazott követelések elfogadásával szövetségek, koalíciók, hálózatok alakulhattak ki meglévő társadalmi és politikai szervezetek részvételével. Ami a Kossuth téren vagy másutt a tévé képernyőjén „tömegnek” látszik, mert sok és sokféle ember együttesét mutatja, az társadalomtudományi értelemben „többszörösen szervezett mező”, amely a formális és informális szerveződések és társadalmi hálózatok sokféleségét foglalja magában.

A tiltakozás az első perctől kezdve jogi minősítést követelt meg. A szeptember 18-án a budapesti Kossuth téren spontánul – legalábbis szervezőként nyíltan fellépők szereplése nélkül – kialakult tömeg a budapesti rendőrfőnök és az igazságügy-miniszter jogértelmezése szerint a kampányidőszakban bejelentés nélkül szervezett politikai gyűlés fogalmába sorolható. Később különféle civil és politikai szervezetek jelentettek be demonstrációkat a Kossuth térre egészen novemberig. Az önkormányzati választások kampánycsendjének idején a politikai gyűlés kulturális rendezvényként definiálta önmagát, és bizonyos átmeneti profilváltás zajlott le, majd október 23-án hajnalban hosszas tárgyalásokat követően a rendőrség feloszlatta a Kossuth téri politikai rendezvényt, és a helyszínt hosszabb távra műveleti területté nyilvánította, ahol nem lehet rendezvényeket tartani. Ennek indoka elsődlegesen az október 23-i ünnepség, és a hosszabb távon ott tartózkodó tömeg miatt megviselt tér rekonstrukciója volt, valamint az oszlatás során talált, fegyverként használható tárgyak alkalmazásának, illetve a velük elkövethető bűncselekményeknek a közvetlen veszélye. Amíg a Kossuth téri „permanens” gyülekezés fennállt, szándékerősítően hatott más tiltakozásokra, rekrutációs bázist adott a másutt fellépő csoportoknak, folyamatos hangulati háttérrel biztosított a budapesti és a többi tiltakozásnak.

Az időközben lemondott, ám hivatalában megtartott igazságügyi miniszter és az időközben nyugdíjazásáért folyamodó, de posztján megtartott budapesti rendőrfőkapitány szituacionális jogértelmezését később több mérvadó alkotmányjogász bírálta. Úgy vélték, hogy az aktuális politikai érdek, a nyílt konfrontáció elkerülésének keresésére irányuló politikai törekvés alakította ki azt a jogértelmezést, amely a spontán, kezdetben szervezők nélkül gyülekezett tömeget választási rendezvényre minősítette a két fontos döntéshozó szemében. Sőt a joggal való tudatos manipulációként értelmezték ezt a döntést, amely meghamisította a gyülekezési jogszabály szellemét és betűjét.

A másnap történtek, a felelős szervezők nélkül destruktívvá váló tömeg tombolása az MTV-székháznál, majd az ismétlődő és elhúzódó éjszakai összecsapások és utcai harcok kialakulása részben arra is visszavezethető, hogy elmosódtak a határok a legális gyülekezés és az illegális, a közrend és a közbiztonság megzavarásával járó akciók között. A gyülekezési jog alkalmazásáról és értelmezéséről folytatott vita olyan dimenziókat öltött, hogy a kormány önálló bizottságot hozott létre a tapasztalatok megvizsgálására és a gyülekezési jogszabály esetleges módosításainak megfogalmazására. Magyarországon viszonylag kevés jogtudós foglalkozik a gyülekezési joggal, de majd mindegyikük hallatta a hangját ezekben a vitákban.

A média és a sajtó felkapta ezt a témát is, amely a politikai diskurzus tárgyává válva újratermelte a kormányzati oldalnak a legalitás határait utaló, a tiltakozásokat illegitimnek minősítő véleményét, míg az ellenzéki oldal a legitim felháborodást, indulatot emlegette, és a joggal való visszaélések sorozatát vélte felfedezni. Az utóbbi vonulat határozottan felerősödött akkor, amikor az utcai harcokban a rendőrség egyre keményebben és szigorúbban lépett fel, egyre erőteljesebb kényszerítő eszközöket és taktikákat vetett be, amelyeknek megvoltak a túlkapásai és az áldozatai, valamint egy részük célt tévesztett, nyilván vétlen embereket érintve. A rendőri brutalitás a gyülekezési jog gyakorlata helyén vált az egyik fő motívummá az október 23-i zavargásokat és rendőri beavatkozásokat követő felháborodott ellenzéki politikai diskurzusban a sajtóban, a tömegkommunikációban és a parlamentben.

A gyülekezési jogról és azzal összefüggésben a rendőri beavatkozások legalitásáról és legitimitásáról folytatott viták összességükben akadályozták a válságból való kilábalást. Nyilvánvaló volt a laikus számára is, hogy a politikai elit a végtelenségig megosztott ebben a kérdésben, tehát a tárgyak és személyek elleni erőszakot gyakorló személyek és csoportok igé-



nyelhetek maguknak valamiféle legitimitásértelmezést, sőt akár jogalapot is az elit redundáns diskurzusai alapján. Ebben a jogalkalmazást és az állami erőszakszervezetet összességében delegitimáló diskurzusban üdítő kivételt jelentett a parlamenti pártoknak az erőszak elítélésében és a jogállam alapjainak fenntartásában fennálló egyetértésüket hangsúlyozó deklarációja, valamint Sólyom László köztársasági elnök nyilatkozata az 1956-os forradalmi erőszak és a 2006-os zavargásokban megjelenő erőszak és illegalitás döntő különbségeiről. Ezek a „flashpointok” azonban sajnos elhomályosodtak az újságolvasók és a televízió nézők számára akkor, amikor a köztársasági elnök tárgyalásokat kért a tiltakozókkal, a legnagyobb ellenzéki párt pedig védelmet ajánlott a rendőri erőszak áldozatainak. A Fidesz nagy nehezen lemondta az egyik igen kockázatosnak ígérkező tömeggyűlést, október 23-án pedig megrendezett egy másikat, többek által lehetetlennek tartott helyszínen, az ismert eredménnyel.

Több jogász úgy vélte, hogy nem a törvény rossz, hanem az alkalmazása, mások viszont a gyülekezési jog radikális átalakítását javasolják. A nagyobb magyarországi oszlatások – Viking klub, 1987, Kossuth tér stb. – után rendre előkerülő jogszabály-módosítási kezdeményezések eddig mindig eredménytelenül fulladtak ki, részben a kétharmados többség, részben az új koncepció, illetve a folyamatos kihívások hiányában. Valószínűleg most sem a jog betűje volt igazán a hibás – a kiélezett politikai polarizáció túlfűtött légkörében a kormánynak fekete volt a fehér, az ellenzéknek pedig fordítva.

## SZIKINGER ISTVÁN

Magyarországon jelentős mértékben kiépült a rendőrállam. Ha ezt a tételt le akarom fordítani a hétköznapiok nyelvére, akkor úgy lehetne fogalmazni: az egyén végletesen kiszolgáltatott a hatalommal szemben. Pontosítok: többfajta hatalommal szemben, hiszen az tény, hogy ma már nem egyetlen központból irányítják az országot. Az is tény, hogy vannak olyan emberi jogaink – úgy is fogalmazhatunk: szabadságaink –, amelyek a rendszerváltás előtt nem illettek meg bennünket a polgári alkotmányosság elvei által megkívánt szinten. Minden korlátozás és kordon ellenére ilyennek tartom a vélemény szabadságot, a gyülekezés jogát és egy sor más érték megjelenését és a korábbiakhoz képest minőségileg változott érvényesülését. Ezen azonban nincs mit csodálkozni: ha ez nem így van,

akkor nem lett volna rendszerváltás. Az alkotmányos fordulat a közhatalom mostani berendezkedésének hivatkozási alapja.

Amikor rendőrállamról beszélek, akkor mindig szeretek hozzátenni: ez távolról sem a rendőrség túlhatalmát jelenti, sokkal szélesebb körre kiterjedő állami szerepfelfogásról van szó. Arról, hogy nem a törvények, hanem a mindenkori hatalom jelöli ki jogaink érvényesülésének, magyarul: szabadságunknak a tényleges kereteit és korlátait. Változás egyebek mellett abban van, hogy a közhatalom gyakorlása feltételeinek meghatározásában tényleg kiszélesedett a játékosok köre, de csak a politikai eliten belül. Ha az állam – civil társadalom (a maga leegyszerűsített formájában kétségtelenül meghaladott, de azért a rendőrállami politikában gyakran visszatérő) kettősségében gondolkodunk, akkor azt lehet mondani, hogy az előbbi intézményrendszeren belüli pluralitás növekedése, a demokratikus döntéshozatal nagyobb – de nem feltétlen – esélye éppen az utóbbival szembeni kiegyezés alapján történt. Ezért van az, hogy a legnagyobb idegesség és felhőrdülés akkor tapasztalható, ha a parlamenti szereplők egy része a polgárok felé kacsingat, netán az egyik legsúlyosabb váddal illethető: „utcai politizálásba” kezd. Ez olyan mértékű felrúgása a ki nem mondott, de ténylegesen megkötött politikai establishment alknak, hogy válaszul – mivel a parlamentáris válasz lehetőségei korlátozottak – még egyet lehet rúgni a polgárokba: az utcát (konkrétan a teret, azaz a Kossuth teret) is elveszik tőlük.

A Gönczöl-bizottság jelentése felveti az alkotmányos diktatúra lehetőségét. Én a magam részéről az ott leírtaknál (a parlamenten belüli erőviszonyok eltolódása a kizárólagosság felé) szélesebb értelemben fogom fel az ilyen torzulást, lényegében ezt nevezem rendőrállamnak. Azt is elismerem – a mondottakkal összhangban –, hogy ez már nem a régi, „klasszikus” értelemben vett rendőrállam. Ami azonos, és ezért veszem a bátorságot a kifejezés használatára, az a cél, valamint a működés eredménye: az emberek alávetettségének fokozódása. Ellentmondásos jelző ugyan, mégis vállalom: egyfajta „posztmodern” rendőrállamról van szó, ahol a szétesőben lévő rendszerek mögött, jórészt éppen azok összetartó erejének, közös elveinek hiányában, a demokratikus intézményrendszer és az alapjogok működtetésének (sőt: esetenként azok védelmének) leple alatt érvényesülnek a hatalomnak a civil társadalmat ténylegesen kirekesztő, annak viszonyait felülről-kívülről meghatározni törekvő akaratnyilvánításai.

A másik caveat: a rendőrállam nem feltétlenül gonosz. Csak éppen rendészeti módszerekkel akarja a jót (vagy kevésbé jót) elérni. Mivel azonban a formá-

lis intézményrendszer mégiscsak a polgári demokratikus alkotmányosság elveire épül fel, a civil társadalom alkotmányos védővonalát áthágó lépéseit csak akkor teheti meg, ha az említett elveket megsérti. A törvényszegés viszont a joguralom követelményét sérti, ami az emberi jogok tiszteletben tartásával és a hatalommegosztás rendjével is ellentétes, így azután azt valami jogállami mázzal kell leönteni. Itt jönnek elő a tragikomikus magyarázatok, a legpimaszabb hatalmi hazugságok.

A sors különös fintora, hogy adott esetben éppen a jogállami logika természetes elemeinek visszaszívargása okozza a legnagyobb zavart. Erről volt szó például akkor, amikor a rendészeti államtitkár úgy nyilatkozott: a Szabadság téri ostrom rendőri kezelését kivizsgáló Ignác-bizottság jelentését akkor teszik közzé, ha a budapesti főkapitány is lehetőséget kap véleménye kifejtésére. Gergényi Péter ennek megfelelően le is írta saját észrevételeit. Olyanokat, amelyeket. Csakhogy a rendőrállami rendőrségen belül neki egyszerűen nem volt joga az ő tevékenységét (is) bíráló testület összetételére, vezetőjére vonatkozóan megjegyzéseket tenni, hiszen a kiválasztás parancsnoki döntés eredménye volt. Mégis tett. Az egész nyilvános rendőri vezetői vita lezárása: soha többet nyilvánosságot az ilyen – egyébként abszolút közérdekű – kérdésekben!

A rendőrállami gondolkodás – hogy ne csupán közbiztonság-védelmi példákat hozzak – nyilvánul meg például abban az immár szentként tisztelt tételben, hogy alkotmányt nem lehet népszavazás útján módosítani. Nota bene, az EU-csatlakozás, de még a NATO-ba való belépés esetében a hatalom (az alkalmazott technikától függetlenül: érdemben) átlépett ezen a korláton is. Másrészt viszont ha maga az alkotmány csak a népszavazásra és a népi kezdeményezésre vonatkozó rendelkezéseinek a közvetlen akaratnyilvánítással szembeni oltalmazását mondja ki, akkor nehéz az egész alaptörvény ugyanilyen bástyarendszerrel való körülvételét indokolni. Azért sikerült.

Ugyanennél a kérdéskörönél maradván: nem lehet népszavazást tartani a kormány programjáról. Azt ugyanis az Országgyűlés fogadja el, erősíti meg. Tudni kell azonban, hogy a program nem törvény, az abban foglaltak működési irányokat, nem pedig konkrét jogokat és kötelezettségeket határoznak meg. A kormányprogram értelemszerűen átfog minden olyan lényeges társadalmi-politikai kérdést (a konkrét hatásköröktől függetlenül), amelyek az ország számára az adott ciklusban jelentősek lehetnek. Ha tehát bárki olyan következtetésre jut, hogy nem pusztán maga a program, hanem annak lényeges elemei is népszavazási védettség alatt állnak, akkor azt is kimondja: a

kormány a néppel szemben is kormányozhat, dönthet úgy: semmibe veszi a választók akaratát. Hangsúlyozni kell: a tág keretek között elfogadott tevékenységi terven belül nem minden intézkedés igényel konkrét országgyűlési jóváhagyást! Itt már tehát nem a parlament és a nép, hanem valóban a kormány és a civil társadalom közötti viszonyról van szó. Valójában ez a rendőrállami hatalomgyakorlás egyik gyönyörűen burkolt példája.

De térjünk vissza a rendőrségre, hiszen mégiscsak ez a szervezet állt a 2006. őszi, de azóta is folytatódó jogállamsértő megnyilvánulások középpontjában. A rendőrállam nem a rendőrség állama, azonban a közbiztonság védelmének megoldásai jól példázzák az emberi jogok tényleges, részben jogilag is alátámasztott lenullázását.

Nem lényegtelen, hanem éppenséggel tudatosan választott, hangsúlyos elve a szabályozásnak az a kijelentés, amely szerint a rendőrség a jogsértő állampolgárok ellen jár el, nyugton hagyja a jog szerint cselekvőt. Ezt a mondatot a belügyminiszter mondta a rendőrségről szóló törvény megalkotása elvi alapjaként. Mindenki elfogadta, maga a törvény elsőprő szavazattöbbséggel (valójában egyetlen tartózkodás mellett) került be corpus jurisunkba. Nem tudom, végiggondolta-e valaki, mit is jelent ez. Természetesen azt: a rendőrség tudja, kivel szemben kell eljárni, adjuk meg tehát a testületnek az intézményes, előlegezett bizalmat. Hangsúlyozni kell: nem ügyetlen elszólásról, hanem valóban megfontolt rendészeti politikáról van szó. Ennek jegyében erősítette meg (azzal, hogy az ellenkező tartalmú indítványt elutasította) az Alkotmánybíróság azt a tételt, amely szerint a rendőr löfegyvert használhat és ezáltal emberi életet veszélyeztethet szándékos emberölés elkövetőjének elfogása érdekében. Itt pontosan az előbb hivatkozott hozzáállásról van szó: a gyilkosságot még senki nem állapította meg, azt egyébként alkotmányos jogállamban kizárólag bíróság mondhatja ki jogerős döntésében. Ha azonban a rendőr biztosan tudja: az illető mást szándékosan (nem tudom, hogy a bűnösség egyébként igen bonyolult kérdését hogyan vizsgálja a közeg) megölt, akkor akár a vele szembeni halálos lövés is elfogadható cselekedet.

Eltérünk tehát az ártatlanság vélelmének hagyományos felfogásától: a bíróság jogerős döntését a rendőr biztos tudása váltja fel. Mivel azonban a rendőr csak a jogsértő polgárokkal szemben jár el és nyugton hagyja a jog szerint cselekvőt, a rendőrállami logikába jól illik ez a törvényi lehetőség. Ha pedig már az alkotmányosság legfőbb őreként létrehozott Alkotmánybíróság is egyetért a rendelkezésben foglaltakkal, akkor gyönyörű jogállami mázzal sikerült leönteni ezt a borzalmat.

Tudom, hogy sokak szemében akadékoskodásnak tűnik mindaz, amit írok. Miért is lőne le valakit a rendőr, ha az illető nem gyilkolt korábban? Miért kell szítani a bizalmatlanságot a testülettel szemben?

Talán azért, mert jómagam nem vagyok teljesen biztos abban, hogy a közbiztonság őrei valóban mindig a jogsértőkkel szemben járnak el. Meghökkenőknek tűnik, de éppen ennek ellenkezője az igaz. Eleget ehhez magának a törvénynek az előírásait elolvasni. Az igazoltatás jogalapja például az, hogy a rendőrnek az érintett személy azonosságát meg kell állapítania. A gyakorlatból is tudjuk, hogy ez történhet tanúkatatás keretében, de egyszerű közúti rutinellenőrzés során is. Vajon mit vétett az autós, aki arra vetemedett, hogy a járműjével kihajtott az országútra? De még nincs vége. Fokozott ellenőrzés esetén a rendőrség bűncselekmény elkövetőjének elfogása és előállításra, 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. Ha az ott lévők vagy a belépők valamennyien jogsértők, akkor miért van szükség erre az intézkedésre? Ha pedig nem, akkor talán mégis előfordulhat, hogy a fellépés a „jog szerint cselekvő” polgárok ellen (is) irányul.

Nem folytatom a sort. A rendőrség a veszélyek elhárítását szolgáló végrehajtó szervezet. A veszély azonban nem jogsértés, legalábbis az esetek többségében. A magyar rendészeti jog és igazgatás a némettel ellentétben nem dolgozta ki a veszélyelhárítási felelősség intézményrendszerét.

Vannak persze olyan esetek is, amikor a rendőrség valóban biztos dolgában. Ilyen volt a móri mézszárlás néven ismertté vált, 2002 májusában elkövetett bankrablás ügye, amelynek elkövetői (vagy elkövetője) nyolc ember életét is kioltották (kioltotta). Azóta az egyik tettes ügyében már jogerős, ténylegesen életfogytig tartó szabadságvesztést kiszabó ítélet is született. E sorok írásakor (2007. február 20-án) azonban maga a rendőrség két másik személyt gyanúsított meg ugyanannak a cselekménynek az elkövetésével. Az eredmény még nem ismert, annyi azonban bizonyos: a korábbi, szigorúan „két tetteses” teória megdőlt. A rendőrség ma olyan tényállás ügyében nyomoz, amelyet a korábbi, biztos tudása alapján kizárt. Egy valóban jól működő alkotmányos demokráciában nem fordulhat elő, hogy a jogerős ítéletben megkívánt, kétséget kizáró bizonyítottságig jut el egy ember egész életének elorzását eredményező eljárás, miközben ma már 50 százalékos valószínűséget meghaladó feltételezés van arra (ezt jelenti a megalapozott gyanú), hogy a dolgok

másképp történtek. Ezzel természetesen azt is kimondtam, hogy jól működő alkotmányos demokráciáról ott sem beszélhetünk, ahol ilyen esetek szintén előfordultak (nem hiszem, hogy van olyan ország, ahol ne történt volna hasonló). A magyar rendőrállam becsületét azonban az sem állítja helyre, ha másutt is megvalósulnak igazságszolgáltatási tévedések. (Vicc: Az amerikai vendég reklamál: légy van a levesében. A pincér: „Na és, maguknál meg verik a négereket.”)

Egyelőre csak a justizmord pusztája lehetőségénél tartunk. De már most beindult az a gusztustalan rendőrállami gépezet, amely majd a közvélemény előtt kezelhetővé teszi ezt a szörnyűséget (hangsúlyozom: nem prejudikálok, én a jelenleg ismert helyzetről beszélek). Kiderült: a közvetett bizonyítékok olyan láncolata állt korábban rendelkezésre, amelynek alapján vádat kellett emelni. A kétséget kizáró bizonyítottság bekövetkezett. De akkor mi a csudát nyomoznak most? Amit igazán hiányolok, a döbbenetet, az önmarcangolást a hatalom képviselői részéről: lehet, hogy alaptalanul vettük el egy embertől a teljes életét?

Igazságtalan lennék persze, ha nem látnám, hogy akár erre az ügyre vetítve is vannak értékelendő alkotmányos, emberi jogi vívmányok. Ilyen például a halálbüntetés eltörlése. Kétségtelen tény: az életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélt terheltet már felakasztották volna, ha nem törlik el ezt a büntetési nemet. Így a javításra – ha szükségessé válik – van lehetőség. Ugyancsak pozitív példa a Fővárosi Bíróság határozata, amelyben nem pusztán elvi-alkotmányossági megfontolásból, hanem az alkalmazott törvény szövegével összhangban kimondták: nem valósul meg szabálysértés, ha valaki a be nem jelentett gyűlést a rendőrség felhívására nem hagyja el.

Mit lehet minderre mondani? Mindenekelőtt azt, hogy ma még vannak szövetségesek az alkotmány 8. §-ában foglaltakat komolyan vevő, ám egyre sorvadó erők táborában. A rendőrállami „fejlődésről” lényegében ugyanazt lehet elmondani, amit az Alkotmánybíróság a jogállam megvalósulásáról fejtett ki a 11/1992. (III. 5.) AB határozatában: „Magyarország jogállammá minősítése ténymegállapítás és program egyszerre. A jogállam azáltal valósul meg, hogy az alkotmány valóban és feltétlenül hatályosul. [...] Nemcsak a jogszabályoknak és az állami szervek működésének kell szigorúan összhangban lenniük az alkotmánnyal, hanem az alkotmány fogalmi kultúrájának és értékrendjének át kell hatnia az egész társadalomra. Ez a jog uralma, ezzel lesz az alkotmány valószínűsítő. A jogállam megvalósítása folyamat. Az állami szervek számára alkotmányos kötelesség ezen munkálkodni.”

Mindennek a „negatívja” a rendőrállam. Ha az alkotmány nem feltétlenül hatályosul, akkor a leírtakkal ellenkező irányú mozgásról beszélhetünk. Ha pedig ehhez az alaptörvény feletti örökösre rendelt szervezetek biztatást adnak, akkor a rendőrállam alkotmányos diktatúra formájában jelenik meg. Az ártatlanság vélelmének a rendőr biztos tudásával történő helyettesítéséről már volt szó. Álljon itt a további részletes fejtegetések helyett ismét egy általános, elvi jellegű megfogalmazás a 8/2004. (III. 25.) AB határozat szövegéből. Miután a testület megállapította, hogy nem alkotmányos, ha a rendőr köteles teljesíteni a jogellenes utasítást, parancsot, a következőket tartotta szükségesnek rögzíteni: „Nyilvánvaló ugyanakkor, hogy ez nem menti fel a törvényhozót az alól a követelmény alól, hogy csak a fegyveres szervek sajátos feladatai által feltétlenül indokolt mértékben térjen el a jogállamiságnak attól az alapvető követelményétől, hogy mindenki jogtisztelő, tehát jogszabályszerű magatartást köteles tanúsítani. Ennek folytán azt, hogy a jogellenes parancs és intézkedés végrehajtásának a kötelezettségére vonatkozó törvényi előírás alkotmányosan indokolható-e, egyrészt azon céloknak, melyeket e kötelezettség hivatott érvényre juttatni, másrészt a jogállamiság által megtestesített értékeknek az egybevetése alapján kell megítélni.”

Fordítsuk magyarra: a törvényt meg lehet sérteni, de csak akkor, ha a célok ezt indokolják. Mintha valahol már találkoztam volna ezzel a roppant praktikus érveléssel. Abban mindenestre bizonyos vagyok, hogy nem modern polgári alkotmánysszövegben olvastam.

A „klasszikus” és a jelenlegi rendőrállam között az is eltérést jelent, hogy az előbbi nem kezelte ugyan partnerként az embereket a hatalmi döntések kialakításában, az igazgatás racionalitása azonban a szabályok követésében is megnyilvánul. Ezek a normák viszont nem a veleszületett alanyi jogok felfogását tükrözik. A mai változatban az emberi jogokat durván sértő rendelkezések ritkábban fordulnak elő, az olykor már anarchiát, teljes csődöt tükröző törvényszegések (lásd a 2006. szeptemberi eseményekről készült rendőri jelentést és észrevételeket) annál sűrűbben. Ami igazán irritálja az embereket – indokoltan –, az a százalmas magyarzkodás, amely a nyílt hatalmi jogtiprásokat követi. A budapesti főkapitány például nagy nyilvánosság előtt következtesen a „tiszelt ügyészséghez” irányította a panaszt tevőket, holott a törvény szerint éppen neki és szervezetének lett volna elsődleges feladata a bejelentett sérelmek elbírálása akkor is, ha azok nem bűncselekményre utalnak (például a rendőrök azonosíthatósága).

Vannak esetek, amikor a demokratikus jogállamiság és az ízlés, vagy akár az erkölcs elvárásai nem fedik egymást. Magam sem lelkesedtem a Kossuth téren tapasztalt korábbi állapotok iránt. Csakhogy az alkotmányos állam az önkorlátozás, nem pedig az aktuális kívánságok kiélésének rendszere. Ha tehát egy csoport politikai vagy más nézetei nem tetszenek, akkor ez nem lehet ok a hatalmi apparátus mozgásba lendítésére. Ha a hungaristáknak joguk van tüntetni, akkor a nemzetbiztonsági kabinet nem tanácskozhat annak lehetséges akadályozásáról. Egy konkrét példa: Pintér Sándor egyszer bejelentette az Országgyűlés bizottsági ülésén, hogy megakadályozta szervezett bűnözők pártalapítását. Mindenki boldog volt, pedig elég sok jogi végzettségű képviselő van. A probléma mindössze annyi, hogy szervezett bűnözők akkor és ma Magyarországon alapíthatnak pártot. Ezt – mint bármely más szabadságjog gyakorlását – meg lehet ugyan akadályozni, de csak törvényen alapuló korlátozással. Amíg pedig ilyen nincs, addig – *horribile dictu* – nem akadályozni, hanem az alkotmány 8. §-a alapján védeni és biztosítani kell a szervezett bűnözők pártalapítási jogát. Nem azért, mert szervezett bűnözők, hanem azért, mert emberek. Tudom, nehéz ezt megérteni. Ha azonban nem sikerül, akkor marad a rendőrállam. Vagy még az sem.

## ÁDÁM ANTAL

Egyetértek Halmai Gábornak a Gönczöl-bizottság jelentéséhez fűzött különvéleményében megfogalmazott javaslatával, hogy a gyülekezési törvénybe be kellene vezetni a *spontán gyűlések* fogalmát: a polgárok három napon belül előzetes bejelentés nélkül gyűlés vagy tüntetés tartásával reagálhatnak bizonyos történésekre, természetesen akkor, ha a rendezvény betiltására a rendes bejelentési eljárásban sem lenne lehetőség. Azaz spontán gyűlést csak akkor oszthatna fel a rendőrség, ha a törvény más rendelkezésének megsértése miatt erre egyébként is jogosult lenne. Ezen kívül hasznosítandónak tartom azt a más dokumentumokban megfogalmazott ajánlást is, amely a spontán gyűlés folytatásához törvényi feltételként előírni javasolja, hogy az azonosítható résztvevők egyike a rendőrség felhívására a helyszínen írásban vállalja a szervezői feladatok ellátását.

A gyülekezési törvény hatálya alá tartozó rendezvény időtartamát – szerintem – elégséges lenne 12 órában maximálni. A kötelező bejelentés legkésőbbi időpontjaként pedig a rendezvény megkezdése előtti 24. órát javaslom megállapítani.



A széles körben vallott felfogással szemben célszerűnek látom annak előírását, hogy a rendezvény szervezője a megkezdés előtt legalább 24 órával köteles legyen bejelenteni a közterület tulajdonosának a rendezvény helyszínének 3 órát meghaladó használatát és azt, ha ott színpadot állítanak fel és hangosító vagy kivetítő berendezést szerelnek fel. Ezt az előírást véleményem szerint az indokolja, hogy a közterület tulajdonosa így összehangolhatja a bejelentett rendezvényt az egyéb, esetleg korábban lekötött programokkal (kulturális esemény, kirakodóvásár stb.). Helyeslem azokat a javaslatokat, amelyek a gyülekezési törvény és a kapcsolódó egyéb jogszabályok – így különösen a Btk., a szabálysértési kódex, a rendőrségi törvény, a közigazgatási eljárási törvény, bizonyos egészségvédelmi és környezetvédelmi normák stb. – összehangolását igénylik.

A gyülekezési jog törvényi szabályozásával összefüggésben a következőket jegyzem meg: az alkotmány 62. és 78. §-ából következően a kormány előterjesztése alapján az Országgyűlésnek az 1989 elején, tehát a rendszerváltás előtt született 1989. évi III. törvény helyett meg kell alkotnia az alkotmány valamennyi rendelkezésének és a Magyarországot kötő releváns nemzetközi egyezményeknek megfelelő törvényt a „békés gyülekezési jog gyakorlásáról”. Hangsúlyozandó ugyanis, hogy az alkotmány 62. §-a és a kapcsolódó nemzetközi egyezmények (köztük az Emberi jogok egyetemes nyilatkozatának 20. cikke, a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányának 21. cikke, valamint az Emberi jogok európai egyezményének 11. cikke) kivétel nélkül a *békés* gyülekezés jogáról rendelkeznek. Mindenképpen javasolom, hogy a törvény preambulájának kitétele – „összhangban az Alkotmány, valamint a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egységokmányának rendelkezéseivel” – egészüljön ki az Emberi jogok európai egyezményére való utalással.

A gyülekezéshez való alapjog jellege, rendeltetése, megnyilvánulásai és korlátozásának lehetőségei kapcsán a következőkre emlékeztetek. A gyülekezés az ember társas létének ősidőktől gyakorolt mellőzhetetlen, természetes megnyilvánulása. A gyülekezés célja, irányultsága, szerepe felsorolhatatlanul sokféle. Megjegyzésre érdemes, hogy az európai polgári átalakulást megalapozó felvilágosodás kiemelkedő jelentőségű terméke, az ember és a polgár jogainak 1789. augusztus 26-án elfogadott, 17 cikkből álló deklarációja nem rendelkezik a gyülekezés jogáról.

Biztosítja azonban az egyesülési és véleménynyilvánítási szabadságot. A 2. cikk alapján „minden politikai egyesülés célja: az ember természetes és elvülhetetlen jogainak óvása. Ezek a szabadság, a tulajdon, a biztonság és az elnyomással szemben történő ellenállás joga.” A 4. cikk értelmében „a szabadság azt jelenti, hogy mindent megtehetünk, amivel más embernek kárt nem okozunk. A természetes jogok gyakorlásának tehát nincs más korlátja, mint az, hogy a társadalom többi tagja számára is biztosítani kell ugyanezeknek a jogoknak a gyakorlását. Korlátokat csak törvény állapíthat meg.” Az 5. cikk szerint a törvény csak a társadalom szempontjából káros cselekményeket tilthatja. A törvény által nem tiltott tevékenységet nem szabad megakadályozni, és amit nem rendel a törvény, annak megtételére senkit sem lehet kényszeríteni. A 11. cikk megállapítja, hogy „gondolatainak és véleményének szabad nyilvánítása az ember egyik legbecesebb joga. Így tehát minden polgár szabadon nyilatkozhat szóban, írásban, nyomtatásban; de a törvényben megállapított minden esetben felelős azért, ha visszaél a szabadsággal.”

A második világháború után született nemzetközi jogi okmányok és a demokratikus alkotmányok az olyan gyülekezésekhez való alapjogról rendelkeznek, amelyek a közösségi, nyilvános, békés véleménynyilvánítás, követelés, tiltakozás sajátos alakzatát alkotják. E társas megnyilvánulások lényeges jellemzője, hogy közhasználatra, közlekedésre szolgáló, úgynevezett köztéren látványos, néma, csendes vagy hangos szervezett felvonulással, gyülekezéssel történnek. A „köztéren” végzett, *közösségi célokat* szolgáló gyülekezések (felvonulások, tüntetések, gyűlések: közös nevükön közösségi célzatú köztéri demonstratív rendezvények) markáns kifejezői voltak és lehetnek a szociális követeléseknek és a háborúellenességnek, a közhatalmi szervek, közintézetek vagy gazdasági vállalkozások hátrányos döntéseit kifogásoló, illetve mérséklését igénylő fellépéseknek. Egyes országok súlyos vallási, nemzeti, etnikai kisebbségeinek elégedetlenségéből származó demonstrációkon kívül korunkban szaporodnak a politikai pártok törekvéseihez kapcsolódó, politikai célzatú gyülekezések, a gyülekezési jog hatókörébe tartozó környezet- és egészségvédelmi közösségi akciók, valamint az általános elégedetlenségből, kirekesztettségéből, kilátástalanságból, esetleg bűnöző hajlamból fakadó tömeges erőszakosságok, vandál pusztítások.

CÉLSZERŰNEK LÁTOM ANNAK ELŐÍRÁSÁT, HOGY A RENDEZVÉNY SZERVEZŐJE A MEGKEZDÉS ELŐTT LEGALÁBB 24 ÓRÁVAL KÖTELES LEGYEN BEJELENTENI A KÖZTERÜLET TULAJDONOSÁNAK A RENDEZVÉNY HELYSZÍNÉNEK 3 ÓRÁT MEGHALADÓ HASZNÁLATÁT



A magyar társadalom jelenlegi szerkezetének lényeges jellemzője és megnyilvánulásainak meghatározó forrása érzékelhető az érdekek, a politikai, világnézeti, vallási nézetek és törekvések, a hagyományok, az életrendek szerinti szétterjedtségben (*Zersplitterung*), sőt néhány tárgykörben széthasadásban (*délitment*). Ezek kialakulásában szerepe lehet a rendszerváltozás előtti politikai berendezkedés egységesítő kényszereivel szembeni felszabadultságnak, a sajátos érdekek túlméretezett szolgálatának, a nagy nemzeti, európai és emberi érdekek és értékek hiányos felismerésének, valamint az erkölcsi kötelekkel lazulásának. A közös kohéziós eszmék és élmények hiányával, illetve háttérbe szorulásával is magyarázható, hogy a különböző politikai és egyéb társadalmi tömörülések között, sőt ezeken belül is, továbbá a társadalmi rétegek, csoportok és szervezetek, valamint a közhatalmi egységek között, illetve körében lankadatlanul – esetenként a megegyezési készség teljes mellőzésével – folyik az alkudozás (*bargaining*), az érvek és ellenérvek, nem ritkán hamis argumentumok váltakozó és ismétlődő csatája. Ehhez kapcsolódnak a vergődés, a gyötrődés, az evickélés (*muddling through*) szimptomái.

A döntéshozatali eljárásban mindez együtt járhat az érintettek szempontjainak, reflexeinek felszínre kerülésével és hasznosításával, de akadályozhatja a mellőzhetetlen, ésszerű döntések megszületését és hatékony megvalósulását. Karl Popper, a kritikai racionalizmus filozófiai irányzatának megalapozója találóan állapította meg, hogy az általa „nyílt társadalomnak” nevezett demokratikus viszonyok között a különböző erőcsoportok koncepcióinak, fellépéseinek ésszerűsége és hozadéka esetleges, vagyis nem feltétlenül optimális. Nagyon lényeges ezért annak az ismert következtetésnek a tudatos alkalmazása, hogy az alkotmányos demokráciában potenciálisan benne rejlő hátrányok ugyancsak demokratikus eszközökkel ellensúlyozhatók, illetve korrigálhatók: elsősorban a vélemények, a politikai és szakmai érvek nyilvános ütköztetésével formálódó közvélemény erejével, az általánosan elismert alkotmányi és egyéb alapértékek közhatalmi, politikai és társadalmi védelmével.

Az alkotmányban biztosított békés gyülekezési jog gyakorlásának törvényi szabályozásával és megengedhető korlátozásával összefüggésben most a következőkre utalok. Az Európai Unió alkotmányának második részét az unió alapjogi kartája alkotja, amelynek preambuluma többek között kinyilvánítja, hogy az unió tevékenységeinek középpontjába az egyént állítja, létrehozva az uniós polgárság intézményét, megteremtve a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térségét. Hangsúlyozva rögzíti

a preambulumban azt is, hogy „a biztosított jogok gyakorlása együtt jár más személyek, az emberi közösségek és a jövő nemzedékek iránt viselt felelősséggel és kötelezettségekkel”. Anélkül, hogy a hét címre tagolt karta rendkívül korszerű tartalmának csak átfogó bemutatását is megkísérelném, a szabályozásnak azt a jellemzőjét emelem ki, hogy a jellegzetes alanyi alapjogok meghatározása mellett jelentős *alapelveket, tilalmakat*, valamint uniós, tagállami és uniós polgári *feladatokat és kötelezettségeket* is meghatároz az alkotmánynak ez a része.

A XX. század két világháborújának és az önkényuralmi rendszerek tengernyi szenvedést okozó tragédiáinak katartikus tapasztalatai alapján az emberiség protagonistái, a demokratikus politikai és más erőcsoportok látványos intézményeket építettek ki a háborús konfliktusok megelőzésére, a feszültségek, a kollíziók feloldására. A kialakult új világrend útkezdéseiben egyre inkább előtérbe került *az embert és az emberi közösségeket fenyegető valamennyi hagyományos és újszerű veszélyt figyelembe vevő, összetett biztonságfogalom kimunkálása és alkalmazása*. A „re-defining security” törekvés vezetett el az ENSZ keretében 1994-ben a Redefining Security: The Human Dimension című jelentéshez, amely megalapozta az úgynevezett *humán biztonság* tartalmi összetevőinek korántsem lezárult, széles körű kutatását, a levont következtetések változatos megfogalmazását és valamilyen mérvű alkalmazását. A humán biztonság fogalmának, tartalmi összetevőinek meghatározásának és megővésének igénye lehetővé és egyben szükségesé teszi, hogy *holisztikus szemlélettel* az embert és az emberi közösségeket fenyegető valamennyi veszélyt és ártalmat figyelembe vegyünk és ezeket interdependensen kezeljük. A humán biztonság összetett fogalma nem zárja ki sem az állambiztonság, sem a nemzetközi vagy kollektív biztonság követelményét és védelmét. Mellőzhetetlennek tartja azonban az *emberi méltóság* kiemelt szolgálatát, a kivetettek, a hátrányos helyzetűek, a testi és szellemi fogyatékosok előnyösen megkülönböztetett védelmét, az éhínség, a szegénység, a munkanélküliség, a tiltott diszkrimináció elleni küzdelmet, a fertőző és gyógyíthatatlan emberi, állati és növényi betegségek, a szenvedélybetegségek, a természeti és műszaki katasztrófák, a természet-, illetve környezetkárosodások, a megrázó közlekedési akcideneciák, a szervezett és egyéb bűnözés, a terrorizmus, valamint a bizonyos okok miatt vagy események kapcsán felbőszült tömeg vandál pusztítása elleni lokális, regionális, állami, államközi és globális, de minden esetben összehangolt fellépést.

A humán biztonság, illetve bizonyos elemeinek megfelelő tartalmú *alkotmánybeli* meghatározá-

sa azzal a következménnyel jár, hogy az ilyen biztonság *alkotmányos érték*ké válik, és így tartalmi befolyást gyakorol a biztonság fenntartását és védelmét szolgáló törvényi és rendeleti szabályozásra. A biztonság megfelelő tartalmú alkotmánybeli szabályozása azt is eredményezi, hogy mint alkotmányos érték, alkotmánybírói és más közhatalmi védelemben részesül az alacsonyabb szintű jogi értékekkel és az értéknek nem minősülő veszélyekkel, ártalmakkal szemben. Ha pedig alkotmányossági vita merül fel az alkotmányos értéknek minősülő biztonság és más normatív érték versengése vagy kollíziója tekintetében, végső fórumként az Alkotmánybíróság döntheti el, hogy az adott versengésben és kollízióban a biztonság milyen jellegű, tartalmú és arányú védettségben részesül. El kell ismernünk, hogy a terrorizmus és más veszélyek terjedése, illetve súlyosbodása miatt éppen a kiemelkedő vívmánynak minősülő *demokratikus és egyéb jogi alapértékek védelmében szükségessé válhat ezeknek a korábbinál erőteljesebb korlátozása*. Ezzel együtt elengedhetetlen azonban az is, hogy az erre hivatott közhatalmi szervek tartsák tiszteletben a rendkívüli körülmények között sem korlátozható jogokat – például a kínzás tilalmát –, folytonos körültekintéssel vizsgálják és alkalmazzák a szükségesség, az alkalmaság, az arányosság, a kellő időtartam és az ésszerűség követelményét, ne sértsék meg az önkényesség tilalmát, érvényesítsék a mellőzhetetlen korlátozások rendszeres alkotmányossági és törvényességi ellenőrzését, halasztás nélkül oldják fel a szükségtelenné vagy aránytalanná vált korlátozásokat és végezzék el az indokolt egyéb korrekciókat.

Az emberi életet, méltóságot, igazságosságot, jólétet szolgáló és védelmező *alapjogok* fejlesztésében, különösen a második világháborút követően, látványos és folytatásra érdemes eredmények születtek. *Hosszabb ideig nem nyertek azonban megfelelő arányú figyelmet a korszerű célok, alapelvek, feladatok, tilalmak, köteleességek, korlátok és felelősségek*. Sokan felismerték és vallják – s magam is úgy vélem –, hogy *a tilalmak, a köteleességek és a felelősségek* jelentősége, alakzatai és biztosítékai nemzetközi jogi, szupranacionális jogi és nemzeti jogi szinten, így tehát *Magyarországon is – az alapjogok további gazdagítása és gondos érvényesítése mellett – gyarapításra és körültekintő alkalmazásra szorulnak*. A gyülekezési jog gyakorlásához is szervesen kapcsolódik az alkotmány és az alkotmányos jogszabályok, valamint mások alapjogai tiszteletben tartásának kötelessége. Az alapjogok, az alapköteleességek és az alaptilalmak alkotmánybeli és

#### A GYÜLEKEZÉSI JOG GYAKORLÁSÁHOZ IS SZERVESEN KAPCSOLÓDIK AZ ALKOTMÁNY ÉS AZ ALKOTMÁNYOS JOGSZABÁLYOK, VALAMINT MÁSOK ALAPJOGAI TISZTELETBEN TARTÁSÁNAK KÖTELESSÉGE.

törvényi meghatározásakor – szerintem – nem hagyható figyelmen kívül az emberi jogok 1948. december 10-én elfogadott egyetemes nyilatkozata 29. cikk (3) bekezdésének az a kikötése, hogy *az alapjogokat és szabadságokat nem lehet az ENSZ céljaival és elveivel ellentétesen gyakorolni*. Továbbra is hasznosítandónak tartom a polgári és politikai jogok egyezségokmánya

20. cikkének következő előírását:

„Minden háborús propagandát törvényben kell megtiltani. Törvényben kell megtiltani a nemzeti, faji vagy vallási gyűlölet bármilyen hirdetését, amely megkülönböztetésre, ellenségeskedésre vagy erőszakra izgat.” A békés gyülekezési jog gyakorlásának hazai szabályozásakor hasznosítandó az egyezségok-

mány 15. cikkének szövegezése is, amely szerint „a békés, fegyverek nélküli gyülekezési jog elismert. E jog gyakorlását csak törvényben megállapított olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek a demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a közbiztonság, a közrend, a közegészség, az erkölcsök, valamint mások jogainak és szabadságának védelmére szükségesek.” A jog rendeltetésszerű használata kötelességén, valamint a joggal való visszaélés általános tilalmán kívül, követve az alapjogok különböző csoportjairól szóló nemzetközi egyezményeket és az EU alkotmányát, a magyar alaptörvényben is rögzíteni kellene annak tilalmát, hogy *az alkotmány és az annak alapján alkotott törvény egyetlen rendelkezése sem értelmezhető úgy, hogy feljogosítana a benne foglalt vagy az országot kötelező nemzetközi okmányokban meghatározott alapjogok megsemmisítésére, megsértésére, kijátszására, vagy az említett jogi okmányokban megállapítottnál nagyobb mértékű korlátozására, illetve szűkítésére*.

A *felelősség* a tudatos és eredményes egyéni vagy közösségi magatartás és sorsirányítás mellőzhetetlen jellemzője, nélkülözhetetlen feltétele és hatékony eszköze. A felelősség az embert az egyéb élőlényektől megkülönböztető képességek és sajátosságok közé tartozó *proprietás*. A felelősség az emberiség eddigi és jelenlegi történelmének, valamint jövőjének egyik lényeges biztosítója. Természetes ezért, hogy korszakunk törekvései és súlyos veszélyei közepette *az adaptáltan igénybe vehető felelősségi alakzatok kimunkálása, elismerése, alkalmazása és érvényesítése nélkülözhetetlen*. A *felelősség* alkotmányos és törvényi értékke nyilvánítását és alkalmazását a célok elérésének, a feladatok elvégzésének, a jogok gyakorlásának és a köteleességek teljesítésének általános ösztönzőjeként és következményeként lehet, illetve kell megfogalmazni. A felelősség rendeltetésében és tárgyai között meghatározó helyet foglal el

az állami, a közösségi, valamint az egyéni célok és feladatok megvalósítása, a jogok gyakorlása és a kötelességek végrehajtása. *A felelősség vállalása és érvényesítése a békés gyülekezés alapjogának gyakorlásakor sem mellőzhető.*

## FINSZTER GÉZA

A rendőrség védekező és támadó harcai 2006 őszén – ez lehetne az írás kifejező címe, hadtörténeti tanulmányok hangulatát idézve fel. Nem véletlenül! A magyar rendőrség katonai szervezési elvek szerint felépített, végletesen centralizált államrendőrség. Ez a modell a pártállami időkben alakult ki. Az 1989. október 23-án hatályba lépett köztársasági alkotmány által, hogy a rendőrség és a honvédség jogállását közös elvek szerint rendezte, hosszú időre gondoskodott a szocializmusból örökölt struktúra fennmaradásáról.

A rendőrség alkotmányos helyzete már az átmenet idején is anakronisztikus volt, 2006 ősze azonban drámai módon igazolta, hogy tovább már nem tartható fenn. Az események vizsgálatára életre hívott Gönczöl-bizottság egy fél mondattal utal ugyan a rendészeti szervek 1989–90-ben „változatlanul maradt” alkotmányos jogállására, de erre a problémára több szót nem is veszteget. Ezért a bizottságnak abból az egyébként nagyon is helyénvaló javaslatából, hogy az új alkotmány kidolgozását – minden nehézség ellenére – ismét napirendre kellene tűzni, nem lehet következtetni arra, hogy ebben az új alkotmányozásban mi vár a rendészetre.

Időközben megismerhetővé vált egy civil jogász bizottság jelentése is, amely a mélyebb összefüggések feltárását ugyancsak mellőzte, minthogy minden figyelmét a jelenleg regnáló miniszterelnök felelőségének erőteljes vonalakkal történő megrajzolására összpontosította.

Pedig a rendőrség mai alkotmányos helyzete és a közbiztonságot veszélyeztető 2006-os konfliktusokban mutatott, nagyon is ellentmondásos teljesítménye között közvetlen és meghatározó oksági kapcsolat van. Ez a diagnózis három tétellel igazolható. Először: az 1989-es alaptörvény bizonytalanságban hagyta a rendőrség közjogi státuszát. Egy közigazgatási hatóság, amelynek identitászavarai vannak, képes olyan hibákat vétetni, mint amilyeneket 2006 őszén ország-világ láthatott. Másodszor: az 1989-es fordulat nem tisztázta, milyen követelményeknek kell megfelelnie a rendőrség kormányzati irányításának demokratikus jogállamban. Ennek következté-

ben a végrehajtó hatalom hol direkt aktivitással, hol pedig téltlenséggel nehezítette a rendőrség működését. Nem véletlen, hogy heves érdeklődést éppenséggel a legszorosabban vett szakmai kérdésekben mutatott, tétlen pedig azoknak a stratégiai elveknek a kimunkálásában volt, amelyek nélkül egyetlen modern rendészet sem működhet eredményesen. Harmadszor: a militarizált és centralizált szerkezet akadályozta a rendőrség szakmai fejlődését, az értelmes belső munkamegosztást, annak a professzionalizmusnak a kialakulását, amely a rendészeti feladatok színvonalas teljesítésének egyik fontos biztosítója. Nézzük most ezeket a tételeket részletesebben.

Alkotmányos jogállamban a rendőrség a civil közigazgatás része. Csak ez a státusz garantálhatja számára, hogy olyan rendészeti erővé válhasson, amely a közbiztonság védelmét legitim erőszak alkalmazásával úgy képes biztosítani, hogy közben aláveti magát a jog uralmának, irányításában érvényesül a hatalmi ágak megosztásának elve, értékrendjét az emberi jogok tisztelete határozza meg.

Alaptörvényünk alkalmatlan ennek a státusznak a megteremtésére, egyfelől azért, mert a közigazgatásról egyáltalán nem szól, másfelől mert a honvédelemmel fenntartott rendszertani rokonság homályba rejti a rendőrség igazgatási természetét.

Nem jutunk közelebb a kérdés tisztázásához a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) meghatározásával sem, amely szerint „a rendőrség bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatokat ellátó állami, fegyveres rendvédelmi szerv” [Rtv. 3. § (1) bekezdés első mondat]. Mi a különbség az államigazgatási és a rendészeti feladatok között? Mit jelent az, hogy fegyveres rendvédelmi szerv? Megválaszolatlan kérdések, amelyek a már emlegetett identitászavar forrásainak bizonyultak. Ez még akkor is igaz, ha a Legfelsőbb Bíróságnak egy 1999-ben született jogegységi határozata egyértelművé teszi, hogy minden rendészeti intézkedés közigazgatási döntés, amelynek követnie kell a közigazgatás anyagi és eljárásjogi szabályait: „A rendőrség tehát – az Rtv.-ben meghatározott büntetőeljárás, valamint szabálysértési eljárási feladatai mellett – ellátja a közigazgatás részét képező rendészeti igazgatás körébe tartozó feladatokat is. A rendőri intézkedéseket és kényszerítő eszközöket állami közhatalmat gyakorló, államigazgatási ügy intézésére feljogosított szerv [az államigazgatási eljárásról szóló 1957. évi IV. törvény (Áe.) 3. § (2) bekezdés] alkalmazza, közte és az intézkedés (kényszerítés) alanya között – annak minden jellemzőjével rendelkező – közigazgatási jogviszony jön létre” (a Legfelsőbb Bíróság közigazgatási jogegységi tanácsának 1/1999. számú jogegységi határozata).

Ebből a döntésből levezethető az a következtetés, hogy a budapesti rendőrfőkapitánynak a Kossuth tér lezárására vonatkozó határozata államigazgatási hatósági aktus, amely ellen jogorvoslatnak van helye. Nehézséget okoz azonban, hogy az ilyen típusú korlátozó intézkedéseknek nincs az egyedi közigazgatási jogviszonyra jellemző ügyfél alanya. Ezért helyes lehet a Gönczöl-bizottság tagjának, Halmai Gábornak a különvéleményében megfogalmazott indítványa, mely szerint a kialakult ellentmondásos helyzet „törvényi szabályozással” oldható fel. Ezt a szabályozást, amint azt a bizottsági jelentés is javasolja, az alkotmánnyal kellene kezdeni.

Különösen aggályos a közjogi bizonytalanság fenntartása egy olyan testület esetében, amelynek hatáskörébe közbiztonsági és bűnüldözési feladatok egyaránt beletartoznak. Már Concha Győző is figyelmeztetett a következőkre a rendőrség alkotmányos természetéről értekezve: „A rendőri működés diszkrecionárius és ügyelő, örökös természeténél fogva, óráról órára változó körülményekhez kell igazodnia. Ez inkább a kormány és a közigazgatás működési körébe esik.” Ezzel szemben „a bűnüldözés nem a társadalmi rendet biztosítja, hanem a büntetést, ami viszont már nem a végrehajtó hatalom, hanem az igazságszolgáltatás hatáskörébe tartozik”.<sup>1</sup>

Sajnos a rendészeti jogalkalmazásban 1949 után elkopott az a szakmai kultúra, amely képes volt a közbiztonság védelmezése és a büntetőper előkészítésére hivatott nyomozás közjogi tartalma között meglévő minőségi különbségek érzékelésére. Ezen nincs mit csodálkozni egy állampárti struktúrában, ahol a hatalommegosztás helyett az államhatalom egységét hirdették, de komolyan nyugtalanító az alkotmányos jogállamban, ahol a nyomozások feletti rendelkezési jog nem a végrehajtó hatalom, hanem az igazságszolgáltatási szerv, az ügyészség jogosítványa. Ha ez világos lett volna a csapaterő bevetései során 2006 őszén, akkor nem került volna sor jogsértést el nem követő tüntetők tömeges őrizetbe vételére. A be nem jelentett tüntetést fel kell oszlatni, de ez nem azt jelenti, hogy a protestálókat fogságba lehetne vetni, majd pedig elvárni a bíróságtól, hogy ezeket a hibás rendőri intézkedéseket marasztaló ítéletekkel igazolja. Mindez nem vonatkozik a súlyos bűncselekményeket elkövető garázdákra, a hivatalos személyek ellen támadókra. Az ő magatartásuk megkülönböztetése az akár bejelentés nélkül tüntetők rendőri felhívásnak nem engedelmessé váló passzivitásától szakmai minimum, amit a rendőrségnek jogállamban el kell érnie. Az 55/2001. (XI. 29.) AB határozat ezzel kapcsolatban kifejti: „Az Alkotmánybíróságnak az álláspontja az, hogy a gyülekezéshez való alkotmányos alapjog érvényesülése nemcsak az állam illetéktelen

beavatkozásával, hanem mások, például adott tüntetést ellenérzéssel szemlélők, ellentüntetők, és más rendezővel szemben is védelemre szorul.”

Megjegyzem, belügyminisztériumi tisztviselőként 1990 októberében személyesen tapasztalhattam, hogy az akkori karhatalmi erők – noha rendkívül feszült helyzetben cselekedtek – kiválóan teljesítették azt a kötelességüket, hogy a tüntetőket és az ellentüntetetőket biztonsággal elválasszák egymástól. Érdemes lenne komolyan megvizsgálni, hogy a rendőrség az elmúlt tizenhat év során miért veszítette el ezt a szakmai képességét. Lehetséges, hogy ez is összefügg a tiszta közjogi státusz hiányával, amely a politikai és a szakmai kompetenciák elkülönítését is megnehezíti.

A rendőrségi törvény több alkalommal került az Alkotmánybíróság kontrollja alá. Ezek a határozatok kétségtelenül segítették a jogállami követelmények teljesítését, de a rendőrség közjogi státuszát nem érinthették. Az Alkotmánybíróság a jogállami védelemről alkotott liberális és konzervatív nézetekhez képest közvetítő irányzatot képviselt. Egyfelől megállapította, hogy a közbiztonság és a belső rend védelmezése hatékony felhatalmazásokat kíván a rendőrség számára. Ezt tükrözi például a rendőrségi fegyverhasználatról szóló rendelkezések alkotmányos értelmezése vagy a közbiztonsági őrizet jogszerűségét alátámasztó érvelés. Másfelől azonban a szervezetet alapító és a működését meghatározó normáknak jogbiztonságot kell sugározniuk. Az alapjogok korlátozásánál a szükségesség és az arányosság értékelése irányadó a rendőrség számára. Ezek az elvek jól nyomon követhetők a bűnmegelőzési ellenőrzés intézménye megsemmisítéséhez fűzött indokolásban. (47/2003. (X. 27.) AB határozat).

A rendészeti jövőbeli szabályozása attól is függ, hogy az elkövetkezendő alkotmányozás mekkora teret szentel a közigazgatásnak, amely a jelenlegi alkotmányszövegből teljességgel hiányzik. Az új alap törvény feladata lesz annak eldöntése is, hogy a rendőrséget visszailleszti a közigazgatás szövetébe, ahonnan a tekintélyelvű hatalomgyakorlás csaknem hatvan évvel ezelőtt kiszakította, vagy fenntartja a védelem katonai felépítését, miként azt a hatályos alkotmány teszi.

Ami a rendőrség kormányzati irányítását illeti: szigorúan hierarchizált szervezeteket csak feszes hierarchiában lehet irányítani. Ebből következik, hogy a kormányzásnak a belügyi igazgatásban mindig sokkal operatívabb módon kell cselekednie, mint a közigazgatás más ágazataiban. Ez nem okoz problémát akkor, ha a rendészeti közjog ellentmondásmentesen, a normavilágosság követelményeinek megfelelően szabályozza a rendőrség munkáját, a közbizton-



sági és a bűnüldözési feladatok szervezetenként is elválasztásra kerülnek, a kormányzás parlamenti ellenőrzése hatékony, végül, de nem utolsósorban, a közhatalmat gyakorló politika képes szakmaként elfogadni a rendészetet. Ha ezek a feltételek nem adottak, akkor fennáll a veszélye, hogy a rendőrség kénytelen eljátszani a bűnbak szerepét a politika minden tévedéséért.

*Válságkezelő-elutasító* kormányzati stílus akkor alakul ki, ha a végrehajtó hatalmat megszerző politikai erők a korábbi rendészeti struktúrára nemet mondanak, és nem hajlandók arra sem, hogy a közbiztonságot érintő politikai elképzeléseiket szakmai követelményekkel egyeztessék. Ugyanakkor nincs elképzelésük, elhatározásuk vagy erejük átalakítási programjuk végrehajtására. Ebből hektikus irányítási gyakorlat következik, amelynek főbb jellemzői:

– Teljes bizonytalanság abban, miként alakuljon a politika és a rendészet viszonya. Esetenként elmarad a politikai felelősség vállalása ott, ahol arra szükség volna, máskor viszont arrogáns egyedi beavatkozások történnek meg ott, ahol a jog uralmának kellene érvényesülnie. Nagy a veszélye a bűnüldözés átpolitizálásának és a politika kriminalizálásának.

– A rendészetet szabályozó kétharmados törvények nem az ellenzékkal való politikai konszenzusra, hanem a közjogi alapok ügyeskedő kikerülésére sarkallnak, ami azután működésképtelen félmegoldásokhoz vezet.

– Konszenzus nélkül nem születnek hosszú távú fejlesztési tervek, nincs közbiztonsági stratégia, ezek hiányában nem ésszerűsíthető a költségvetési források felhasználása, elmaradnak a fejlesztések, csökken a szakma anyagi és erkölcsi elismertsége.

A 2002-es választásokon győztes politikai erők kormányprogramja a jogbiztonság, közbiztonság, létbiztonság hármas jelszavával a modernizáció reményét keltette. Hitet tettek a jogállami normák rangjának visszaállítása és a depolitizálás mellett. „A kormány nem fog a rendőrségre, az ügyészségre és a bíróságra politikai befolyást gyakorolni” – állította a program. „A közbiztonságot érintő stratégiai céljaink középpontjában a komplex biztonság áll”, folytatódott a kormányzati elgondolás, majd pedig elhangzott az ígéret: „A ciklus végére a kor színvonalán működő rendőrséget teremtünk.”

A válságkezelő-elutasító kormányzati magatartás nem csupán a rendőrség számára elviselhetetlen, de a végrehajtó hatalom teljesítményét is rontja. 2002 és 2006 között a ki nem érlelt, végig nem gondolt szervezeti változtatások egész sorát élte meg a rendőrség. Hogy a kormány magát sem kímélte, annak ékes példája a belügyi tárca felszámolása. Az igazságügyi és a közbiztonsági kompetenciák szintézise önmagában

nem abszurd ötlet, abszurd viszont annak a közel-múltban történt megvalósítása. Egy ilyen fordulatot csak átfogó államreform részeként szabad végrehajtani, akkor, ha a rendészet modernizációja azt igényli. De ki sejtí ma, hogy milyen irányba fog haladni ez a modernizáció? Csak annyit tudhatunk, hogy a reform értékű átalakításnak jelenleg egyetlen jogállami feltétele sem adott. (Nincs politikai konszenzus, nincs közbiztonsági stratégia, nincsenek pótlólagos költségvetési források.)

A társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiája a települési önkormányzatoknak kulcsszerepet szánt a helyi közbiztonság megóvásában. Ezzel összhangban a második Gyurcsány-kormány programja a rendvédelem kívánatos mértékű decentralizációját célozta meg. Mindezt tudva töprenghetünk azon, miért is kellett felszámolni azt a tárcát, amely éppenséggel a rendészeti és az önkormányzati igazgatás kooperációjának jogi és közszolgálati feltételeit hivatott felépíteni. A magyar közjogi hagyományok a belügyi kormányzatra hártották azt a nehéz feladatot is, hogy vállaljon politikai felelősséget a rendőrségért, óvja meg a testületet a pártharcoktól és biztosítson számára szakmai önállóságot. Ha a belügyi tárca aktuális vezetése erre nem képes, akkor nem a miniszteri-umot kell átalakítani.

A modern rendőrségeknek mindenhol a világon meg kellett küzdeniük a szakmai elismerésért. Ennek az egyik oka, hogy egészen a XIX. század végéig hiányzott a rendészet jogi szabályozása. A közbiztonságot védelmező közjog kialakulása azt eredményezte, hogy a betartására kilátásba helyezett kényszer alkalmazását – amint azt Max Weber mondja – „az emberek egy külön erre felkészült csoportjára” bízta.<sup>2</sup> A jog azonban a különböző rendőrségi feladatok eltérő részletességgel képes szabályozni.

A bűnügyi felderítés normái kemény korlátokat állítanak. A közbiztonság feletti örökös jogrendje lényegesen szellősebb, nagy teret ad a szabad mérlegelésnek, ráadásul gyakorta az intézkedő rendőr személyes döntésén múlik a siker. A karhatalmi fellépés során a jogellenesség keltette veszélyek felmérésében és a bevethető erőszak szükséges és arányos mértékében nem a norma, hanem a szakmai felkészültség a meghatározó, de a kötetlenségben egyéni cselekvésnek nincs helye, az eredményesség kulcsa a hozzáértő parancsnoki vezetés, valamint a kiképzettség. Mindez mutatja, hogy a szakmai képességek és készségek kialakítása nem bízható tisztán a jogra, az elsődlegesen a rendészeti praxisra.

A hivatás felértékelődésének gyakorta a legnagyobb akadálya azonban maga a hierarchikus felépítés, amely nem a szaktudást, hanem a szervezeti piramisban elfoglalt helyet jutalmazza. A modern rend-



őrségek azért integrálódnak a civil közigazgatásban, mert csak ilyen módon képesek kiépíteni a feladataikhoz igazodó struktúrákat. Ezek sorában van olyan rendészeti feladat és funkció, ami a parancsnak való feltétlen engedelmesség elve szerint erős centralizmust követel (karhatalmi szolgálatok), van, ahol a centralizmus nem a feltétlen engedelmisséggel, hanem a jognak való megfeleléssel együtt érvényesül (bűnügyi szolgálat) és van, ahol a decentralizált megoldások a leghatékonyabbak (közbiztonsági szolgálat). Ha a szervezet illeszkedik a feladatokhoz, akkor ott nem csupán a szakmai képességek és készségek kifejlesztése előtt nyílik út, hanem a kormányzat is bölcs önmérsékletre kap készíttetést. Érvényesülhet Bibó István intelme: „A közigazgatás eredményessége érdekében nem a végrehajtott hatalmat kell erősíteni, hanem a politikai behatást csökkenteni a szakszerű igazgatással szemben.”<sup>3</sup>

A katonai elvek szerint felépülő rendészetben elméletileg a karhatalmi (csapaterős) szolgálatok érezhetik magukat a legotthonosabban, a szigorú hierarchia leginkább a számukra adekvát. A gyakorlat azonban mást mutat! Az első probléma az, hogy a csapaterőt rendszerint olyan társadalmi feszültségek idején kell bevetni, amelyek kialakulásáért a rendőrség nem tehető felelőssé, és amelyek feloldására alkalmatlanok a rendőri eszközök. Hosszan lehetne sorolni a példákat Nyugat-Európából: ezekre a konfliktusokra nincs jó rendőrségi megoldás. De arra is érdemes figyelni, milyen következményekkel jártak ezek a szakmai fiaskók. A 68-as párizsi diáklázadások után hozták létre a francia nemzeti rendőrségen belül a speciálisan kiképzett és felszerelt karhatalmat. Az angol rendőrség reformjához döntő lendületet adtak az 1981-es zavargások London egyik elővárosának multikulturális környezetében, Brixtonban. A 2005 őszi Párizs környéki rendbontások rendőri kezelése merőben új kiképzési programra készítette a rendőrség és a csendőrség csapaterőit. Olyan gyakorlóterepet alakítottak ki, ahol filmgyári díszletekre emlékeztető módon modellezték a francia főváros egy-egy különlegesen „forrónak” ítélt negyedét. Mindezekre az intézkedésekre azért volt szükség, mert a demokratikus jogállami értékek védelmét, a szükségesség és az arányosság követelményét tömegzavargások megfékezése során is érvényesíteni kell. A karhatalom által alkalmazott erőszak feletti kontrollt nem jogismerettel, hanem a fizikai és a morális képességek állandó tréningjével lehetséges elérni.

A karhatalmi fellépés alig különböztethető meg a katonai manőverektől. A polgári államok a második világháborút megelőző időkben aggálymentesen vettek be katonaságot erőszakkal fellépő (vagy csak

azzal fenyegető) sokasággal szemben. Ezeknek szinte mindig tragikus következményei lettek, halottak és súlyos sebesültek maradtak a „műveleti területeken”. Nem kis mértékben a két európai diktatúra visszaszító gyakorlata adott készíttetést ahhoz, hogy a katonaság tömegszállításra való igénybevétele mindenhol megtiltsák. Az emberi jogok újrafogalmazása az ENSZ és az Európa Tanács dokumentumaiban gyökeresen megváltoztatta a rendőrségi csapaterő alkalmazásának stratégiáját. Az új felfogás a következő elveket követi:

– Míg a katonai művelet az ellenséges csoportosulás bekerítésére irányul, addig a rendőri fellépés célja a tömegzavargás szétesztatása.

– A katonai akció sikere azon múlik, hogy eredményesen elvágják-e az ellenség visszavonulási útvonalait. Ezzel szemben a rendőri művelet arra fog irányulni, hogy az erőcsoportosulás résztvevői mind nagyobb számban kapjanak szabad utat a helyszín elhagyására.

– A katonai fellépés el akarja érni, hogy az ellenségben alakuljon ki a „minden elveszett” érzése. Ezzel szemben az értelmes rendőri akció, éppen ellenkezőleg, azt erősíti a közbiztonságot fenyegető csoport tagjaiban, hogy van remény a helyzet megoldására, van mód a helyszín büntetlenséget biztosító elhagyására. A rendőri manővernek attól kell óvakodnia, hogy a tömegben kialakuljon az irracionális magatartásra sarkalló reménytelenség érzése.

– A katonai művelet a hadicsелеkmények helyszínén minden épületet, magánlakást, akár műemléket a harci siker érdekeinek rendel alá. Ezek szabadon elfoglalhatók, illetve erődítménnyé tehetőek. Ugyanakkor a mégoly kiterjedt rendőri fellépés sem kérdőjelezheti meg csupán célszerűségi okokból a magánterek sérthetlenségét, a környezet kíméletének szükségességét.

– A háború sikeres megvívásának nélkülözhetetlen eleme az ellenség üldözése és fogságba vetése. A rendőrségi taktika értelmes célja ezzel ellentétben az lehet, hogy a rendbontás helyszínét elhagyókkal szemben már mindenféle további fellépés szükségtelen legyen.<sup>4</sup>

Az előbbiekben leírt követelményekhez igazodik a karhatalom felszerelése, amelyben nem a támadó, hanem a kötelékben működő rendőr testi épességét védőöltözékek és eszközök kapnak főszerepet. A támadóeszközök alkalmasságánál annak van meghatározó jelentősége, hogy azok bevetése a lehető legkisebb testi sérelemmel járjon.

A 9/2004. (III. 30.) AB határozat a rendőrnek azzal a kötelességével kapcsolatban, hogy a közbiztonságot és a belső rendet akár az élete kockáztatásával is köteles megvédelmezni, egyebek mellett – a követke-

zőket emelte ki: „A foglalkozásbeli követelmények egyike, hogy a közbiztonságot és a belső rendet, ha kell, élete kockáztatásával is köteles megvédeni. Az államra ezzel kapcsolatban az a kötelezettség hárul, hogy olyan feltételeket teremtsen, amelyek megalapozzák a rendőri feladatellátás szakszerűségét, ezzel minimalizálva a rendőr élete elvesztésének kockázatát. Ezen feltételek körébe tartozik különösen a szolgálati szabályzat megalkotása, az abban foglaltak ismeretének megkövetelése, a kiképzettség és a technikai ellátottság biztosítása. A rendőr oldaláról mindez úgy jelenik meg, hogy joga van a saját élete megóvásához szükséges felkészültség megszerzésére.” A bekövetkezett tömeges rendőrsérülések arról tanúskodnak, hogy az iménti feltételekről az állam nem gondoskodott. Ez ugyanakkor nem menti fel a hatósági személyek ellen támadó köztörvényes bűnözőket a példás büntetés alól.

A tömeges erőszak és a garázda rendbontás minden formája élesen elkülönül a gyülekezési jog békés gyakorlásától. A fellépő rendőri erőknél rendelkezniük kell olyan taktikai megoldásokkal, amelyekkel képesek elválasztani egymástól a békés protestálókat a jogsértő randalírozóktól. Ennek során semmiféle politikai megfontolás nem befolyásolhatja tevékenységüket. A karhatalmi törzs tapasztalt vezetőinek rendelkezniük kell olyan szakmai hitelességgel, hogy a politika illetéktelen beavatkozásait a lehető leghatározottabban legyenek képesek visszautasítani. Minél professzionálisabb a vezetés, annál kevésbé válhat a rendőri erő a politika játékszerévé.

A Gönczöl-bizottság megállapításai arra utalnak, hogy a rendvédelmi szervek kormányzati irányítása ezeket a kötelezettségeket súlyosan megsértette. A kialakult helyzet, amint azt Vörösmarty Mihály különvéleménye hangoztatta, nem róható fel csupán egy vagy két parancsnoknak. Olyan strukturális változásokra van szükség, amelyek messze túlmutatnak a csapaterő alkalmazásán, és kiterjednek a teljes rendvédelmi igazgatásra.

Fel kellene hagyni a rendvédelem válságkezelő-elutasító kormányzati irányítási stílusával, hogy helyette a jogállamnak megfelelő demokratikus-támogató stratégia érvényesüljön:

– Ez a stratégia politikai konszenzust köt a professzionális rendvédelem megteremtése érdekében, világosan elkülöníti a politikai célkitűzéseket és a kormányzati irányítás állami eszközeit, aláveti magát a rendészeti közjog intézményeinek.

– A rendőrséget visszahelyezi a civil közigazgatás rendszerébe, amelyben az egyes rendészeti szolgálatok a számukra megfelelő szervezeti rendben működhetnek.

– Megvalósítja a közbiztonsági és a bűnüldözési

feladatok elválasztását, különös tekintettel arra, hogy a nyomozás feletti felügyelet nem kormányzati funkció, hanem az igazságszolgáltatás kizárólagos irányítását követeli.

– A közbiztonsági területen decentralizál minden olyan feladatot, amelyet lehetséges (jelenlét, rendészeti bűnmegelőzés), és centralizál minden olyan rendészeti tevékenységet, amelyet szükséges (csapaterő, rendészeti nyilvántartások, kiképzés, szakoktatás). Egy ilyen rendszer irányításához elengedhetetlen az önkormányzatokat támogató és a rendészetet irányító hagyományos belügyminisztériumi szerkezet visszaállítása.

– Mindezen elhatározások közjogi alapjait egy új alkotmányozás során a rendészeti szervezeti jog újraelalkotása teremti meg.

– Az előbbieken vázolt program egy átfogó közbiztonsági stratégiába illeszkedik, amelynek végrehajtása tíz-tizenöt éves távon, pótlólagos költségvetési források biztosításával lehetséges.

– A közbiztonsági stratégia törvényben kerül kihirdetésre.

A vázolt javaslatok a rendszerváltozás idején megvalósulhattak volna, de azt a történelmi pillanatot a politika, a rendészeti szakma és az egész társadalom lekéste. Most ismét kényszerhelyzet alakult ki, melyet a válságok sora hozott létre. A tüneti kezelések ideje lejárt!

## JEGYZETEK

1. CONCHA Győző: *A rendőrség természete és állása a szabad államban. Értekezések a társadalomtudományok köréből*, Budapest, MTA, 1903, 306–313.
2. Max WEBER: *Gazdaság és társadalom I.*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1987, 61.
3. BIBÓ István: *Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom*, in B. I.: *Válogatott tanulmányok*, I, Budapest, Magvető Könyvkiadó, 1986, 275.
4. Jean-Louis LOUBET DEL BAYLE: *Du maintien de l'ordre en France*, *Revue internationale de criminologie et de police technique*, 1996/3, 272.

## ERŐS FERENC

2006 szeptemberének elején felhívtak a Klubrádiótól, hajlandó volnék-e mint szociálpszichológus a délutáni betelefonálás műsorban beszélgetni Orbán Viktor nemrég megjelent nyilatkozatairól, amelyekben „felkelést”, „lázadást”, „ellenállást” helyezett

kilátásba a Gyurcsány-kormány és annak tervezett intézkedései ellen. Bevallom, ezeket a nyilatkozatokat nem is olvastam addig. Elolvasásuk azonban nem rendített meg különösképpen; a Fidesz-vezetőtől megszokott szónokias, indulattól fűtött, demagóg túlzások közé soroltam őket. A műsorban Bolgár Györggyel arról beszélgettünk, vajon ezek a szavak pusztán csak szavak maradnak-e, csupán retorikai fordulatokat jelentenek-e, vagy pedig valódi „fordulathoz”, az erőszakhoz és annak eskalációjához vezethetnek, netán egyenesen arra buzdítják a híveket. Én úgy véltem, hogy Orbán Viktor ügyes taktikával lebegteti e szavak értelmét a szimbolikus és a reális között. Egy demokráciában azonban a „felkelés”, az „ellenállás” szavak jelentése értelmezhetetlen – ami ugyanakkor nem zárja ki azt, hogy e kifejezések termékeny talajra hullhatnak, s ha a körülmények úgy alakulnak, lesznek olyan emberek és csoportok, akik az üzenetet meghallva nemcsak verbális, hanem tényleges erőszakra is képesek lesznek.

Ekkor a közvélemény előtt még nem volt ismert a miniszterelnök őszi beszéde. Feltételezem, hogy Orbán Viktor már ismerte és valószínűleg ennek tudatában használta a „felkelés” és az „ellenállás” kifejezést. De azt is el tudom képzelni, hogy e szavak használatához nem volt szükség katalizátorra, a „hazudós” Gyurcsány-beszédre; már ettől függetlenül is részét képezték a pártelnök politikai szótárának, amelyet nyilván a 2006-ban másodszor is elvesztett parlamenti választások frusztrációja és sokkhatása is alakított. Mindenesetre számomra (és nyilván sok mindenki más számára) meglepő volt, ami pár nappal a rádióbeli beszélgetés után történt. Nem gondoltam volna, hogy a szavak ilyen gyorsan és ilyen látványosan válnak tettekké – ha nem is egészen úgy, ahogy Orbán Viktor a „felkelést” és az „ellenállást” elképzelte.

Szeptember 17-én este, amikor elkezdődtek a Kossuth téri tüntetések, moziban voltunk. Este 11 tájban a Szent István körút környékén néhány fiatal embert láttunk nemzeti színű zászlókkal rohanni a Belváros felé. Azt hittem, viccelnek, részegek vagy valami meccsről jönnek – ez ugyanakkor szokatlanul tűnt ezen a környéken és ebben a késői órában. A tévéből azután egy csapásra kiderült, mi történt aznap, hogyan látott napvilágot az őszi beszéd s hogyan kezdődtek a demonstrációk a Kossuth téren. Az elkövetkezendő napokban és hetekben azután tanúi lehettünk a fizikai erőszak és a verbális radikalizmus eskalációjának, amely az október 23-i eseményekben érte el tetőfokát, s megteremtette a félelemmel és bizonytalansággal teli várakozásnak azt a légkörét, amely március 15-ét előzte meg.

Néhány nappal a tévészékház ostroma után Németországban jártunk. Egyik este egy berlini (török származású) taxisofőr gratulált „nekünk, magyaroknak”, hogy megint megmutattuk a világnak, hogy kell elsöpörni a „hazudós” kormányokat. A magyarok forradalmi példáját nemsokára követni fogják a németek, a franciák és más népek, hiszen az ő politikusaik is folyton hazudnak – fejtette ki a taxisofőr. Hasonló gratulációkat kaptunk egy kisvárosi vendéglőben sörözgető asztaltársaságtól is, melynek tagjai ugyancsak látták a televízióban a Szabadság téri „ostrom” képeit. Alkalmi német ismerőseink tetszénnyilvánításai – bár nyilván nem voltak reprezentatívak az európai közvéleményre nézve – igen csak elgondolkodtattak: miféle színjáték folyik itt, hogyan stilizálja át a média footballhuligánok és kótyagos szélsőjobboldaliak randalírozásait forradalommá? Hogyan simul bele a Kossuth tér és a Szabadság tér a média által közvetített forradalmak sorába, a román forradalomtól kezdve a tbilisi és kijevi tüntetéseken át a párizsi gyújtogatásokig?

„Történelmi díszletek között furcsa kabaré zajlik” – fogalmaztam meg pár héttel később egy Népszabadság-interjúban (Ónody-Molnár Dóra interjúja, 2006. október 21). Marginalizált, sértett emberek jutnak szerephez a téren, az hiszik, végre ők „csinálhatják” a történelmet, holott valójában eszközül használják fel őket egy politikai játszmaiban, amelynek célja a kormány megdöntése és a legnagyobb ellenzéki párt hatalomra jutása. Ugyanakkor az is világossá vált számomra, hogy a „kabarét” – mint minden kabarét – komolyan kell venni a saját műfajában is, mivel olyan kérdéseket és dilemmákat állít reflektorfénybe, amelyekkel „komoly” diszkurzusokban ritkán találkozunk.

Az egyik ilyen kérdés, amelyre szeretném felhívni a figyelmet, éppen az események magyarázatának és értelmezésének a kereteire vonatkozik. Az interpretációk természetesen azonnal beindultak, de ezek maguk is azt a megosztottságot mutatják, amelyek a magyar társadalomra jellemzők és amelyekre a tavalyi őszi (és valójában az idei márciusi) események is felhívták a figyelmet. A Fidesz környékén tömörült (szélső)jobboldal helyzeti előnyben volt az interpretációk terén, mivel kezdeményező szerepük volt, hiszen politikusaik fellépése nagyban hozzájárult a válság kirobbanásához (akár előre megfontolt szándékból tették, akár mert nem látták előre szavaik következményeit); koherens ideológiával rendelkeztek, amellyel a jelenlegi kormányt a korábbi kommunista rendszer egyenes örökösének tudták feltüntetni; felhasználták a gazdasági megszorítások következtében fellépő elégedetlenséget; kapóra jött számukra a rendőrség bizonytalansága (először gyen-

gesége és passzivitása, majd a rendőrök esetenkénti túlzott, emberi jogokat sértő fellépése), a gyülekezősi törvény és annak értelmezése körüli viták stb.

Ezzel szemben a másik oldal meglehetősen nagy interpretációs nehézségekkel küszködött (és küszködik ma is), mivel egyszerre kell legitimálnia a jelenlegi kormánypolitikát és annak egész filozófiáját, ugyanakkor felelősséget vállalnia az elkövetett hibák sorozatáért és mindazokért az (egyébként racionális) megszorító intézkedésekért, amelyek szükségképpen veszteseket termelnek – egy jövőbeli, még pontosan előre nem látható „nyeremény” fejében.

Úgy látom, hogy e magyarázatokban két irány dominál. Az egyik egy fenomenológiai-„tömeglélektani” megközelítés, amely a tömeg – nem csupán a köztereken jelen lévő, hanem a virtuális tömeg – mozgásából, indulatainak, szenvedélyeinek hullámzásából indul ki, s azt vizsgálja, hogy egy-egy karizmatikus vezető miképpen tudja ezt saját céljából különféle „technikákkal” mobilizálni (jelszavak, Árpád-sávós zászlók és egyéb szimbólumok, Trianon, nacionalizmus, antikapitalizmus és globalizációellenesség, kódolt és nyílt zsidózás stb.). A másik irány egy historizáló, történeti-szociálpszichológiai irány, amely a magyar társadalom történetének feldolgozatlan, a „kollektív tudattalanban” ma is tovább élő traumáiból indul ki (a mohácsi vésztől Trianonon és a holokauszton át 56-ig és a rendszerváltásig), és ezeket a traumákat a legújabb események mozgatórugóiként értelmezi. Míg a tömeglélektani megközelítés a történések jelenidejűségét, esetlegességét, kiszámíthatatlanságát hangsúlyozza, a historizáló megközelítés szigorúan determinista módon a múltbeli kölcsönös sérelmeket és megrázkódtatásokat veszi kiindulópontnak. Mind a két megközelítés számos igazságot tartalmaz, de némiképpen légtérben mozognak, mert nincs igazán képük a rendszerváltás utáni magyar társadalom szerkezetéről és társadalomlélektani állapotáról, a csoportközi viszonyok és az egymással rivalizáló társadalmi identitások alakulásáról.

A magyar politikai gondolkodás és társadalomtudomány nagy szerencséjére azonban van egy Bibó István, aki már évtizedekkel ezelőtt bevezette –

eredetileg a német fasizmust értelmezve – a „közöségi hisztéria” igencsak időálló fogalmát, amelynek a maga módján sikerült egyesítenie a klasszikus tömeglélektant a történeti szemlélettel. Ez a bibói paradigma központi helyet foglal el a múlt év szeptemberében kezdődött (jelenleg éppen nyugvópontjára jutott, de bármikor felelevenedhető) eseménysorozat értelmezésének. (Lásd például a Gönczöl-jelentést, Dénes Iván Zoltán *Politikai hisztériák örvényében* című cikkét az Élet és Irodalom 2006. november 17-i számában, vagy Pogonyi Lajos interjúját Csepeli Györggyel a Népszabadság 2006. november 15-i számában.)

Én is úgy vélem, hogy Bibó hisztériaelemzése igen termékeny lehet a jelenkor eseményeinek magyarázatában. Ugyanakkor azonban nem hidalja át azt az értelmezési vákuumot, amelyben a baloldali és liberális magyarázatok többsége szenved. Érdemes megfontolnunk Balog Iván figyelmeztetését, aki *A magyar hisztéria* című írásában (Élet és Irodalom, 2007. január 5.) így fogalmaz: „A »hisztéria« kifejezés alkalmazása egyfajta politikai pszichoterápiát feltételez. Ezért alkalmas lehet politikai ellenfelek megbélyegzésére is. A politikai pszichiátria a diktátorok kezében volt fegyver, és a társadalom demokrata pszichiátere, felnőttepedagógusai a fogadatlan prókátorhoz hasonló, paternalisztikus szerepet játszottak. Ráadásul a hisztériát a »hisztéria« szó pusztá emlegetése is fokozhatja! Használatával – mint minden elmekörtáni metaforával – ezért csínján kell bánni.”

Talán érdemes visszanyúlnunk egy másik bibói hagyományhoz is, amely elsősorban a *Zsidókérdés Magyarországon 1944 után* című tanulmányából olvasható ki, s amely a „csoportközi viszonyoknak” – a társadalmat alkotó csoportok egymásról alkotott torz elképzeléseinek – elemzésével foglalkozik. Úgy gondolom, hogy a legutóbbi események – és általánosabban: a mai Magyarországon jelenleg zajló viharos átalakulások, a gazdasági és a társadalmi szférában, a politikai eliten belül és azon kívül történő átrendeződések – megértéséhez égető szükség volna a csoportközi viszonyok és társadalmi reprezentációk részletes feltérképezésére, a társadalmi és csoport-identitások változásainak feltárására.

# A GYÜLEKEZÉSI JOG KÜLFÖLDI ÉS MAGYAR SZABÁLYAI\*

## BEVEZETÉS

Tanulmányunk célja, hogy támpontokat adjon a gyülekezési joggal és annak rendészeti aspektusaival összefüggő magyar jogi szabályozás értékeléséhez. Ezt a célt oly módon kívánja megvalósítani, hogy összehasonlíttja a magyar jogi megoldásokat néhány ország szabályozásával, esetenként kitérve az Emberi Jogok Európai Bíróságának megállapításaira, illetve a nemzetközi ajánlásokra (*soft law*) is. A tanulmány írása során a következő kérdésekre kerestünk választ:

1. Mi a gyülekezés meghatározása?

2. Melyek a gyülekezési jog gyakorlásának az alkotmányban, illetve külön törvényben meghatározott jogszerű korlátai? (Van-e időbeli korlátja; vannak-e olyan események – például nemzeti ünnepek –, amikor tilos a gyülekezési jog gyakorlása; viselhetnek-e a gyülekezési jogukat gyakorló személyek maszkot?) Van-e bejelentési vagy engedélyeztetési kötelezettsége a gyülekezés szervezőjének?

3. Milyen esetekben tiltható meg a gyülekezés?

4. Ha egy jogszerűen megkezdett gyülekezés során a résztvevők jogellenes magatartást tanúsítanak, akkor milyen feltételek teljesülése esetén osztható fel a gyülekezés? Hogyan alakul az intézkedés rendeje a váratlanul kialakult helyzetekben?

5. A rendőrség milyen kényszerítő eszközöket használhat az oszlatás során? A kényszerítő eszközök alkalmazásának van-e valamilyen sorrendje?

6. Miként rendelkeznek az előírások a rendőrök azonosíthatóságáról?

A dolgozat e kérdések mentén tagolódik fejezetekre. Ismertetünk külföldi szabályokat és összehasonlítjuk a magyar előírásokkal. A lőfegyverhasználat kérdéseire nem térünk ki, az egyéb kényszerítő eszközök alkalmazása által felvetett problémákra koncentrálnunk. A tanulmány internetes forráskutatáson, valamint a témában járatos külföldi szakemberek megkeresésünkre adott válaszain alapul.

## A GYÜLEKEZÉS MEGHATÁROZÁSA

A magyar jogszabályok tulajdonképpen nem tartalmaznak szigorúan vett fogalom meghatározást. A vizsgált országok jogszabályai azonban megpróbálják fogalmi elemekkel körülhatárolni, mit fed le a tárgyalt alapjog.

Az angol Public Order Act (a közrendről szóló törvény) különbséget tesz a statikus (egy helyben tartott) gyűlés és a dinamikus (helyváltoztatással járó) felvonulás között. A felvonulást emberek sokaságának egy meghatározott útvonalon történő együttmozgásaként definiálja, míg a gyülekezést legalább két személy nyilvános helyen, legalább részben szabad téren megvalósuló összejöveteleként határozza meg. A 2003-as Anti-Social Behaviour Act (a társadalomellenes magatartásról szóló törvény) csökkentette kétfelére a gyülekezés megvalósulásához szükséges létszámot a korábbi húszról.

Az észt gyülekezési törvény értelmezésében gyülekezésnek minősül a gyűlés, tüntetés, nagygyűlés, sztrájk, vallási esemény, felvonulás és más véleménynyilvánítási forma, amelyet téren, parkban, úton, utcán vagy más, szabad ég alatt lévő közterületen szerveznek.

Franciaországban a köznyelvben eltérő kifejezéseket használnak a gyülekezési jog gyakorlásának különböző formáira; a legfontosabbak ezek közül a *réunion*, a *manifestation*, az *atroupement*, és használják a *rassemblement* szót is. Felállítható egyfajta sorrend a szavak jelentéstartalma alapján: a *réunion* (gyűlés) a legbékésebb megnyilvánulási forma, amely csupán nyilvánossága miatt esik a gyülekezési jog fogalmi körébe; a másik végletet az *atroupement* jelenti, amely a közrendet egyértelműen veszélyeztető megmozdulásra utal. Mindent, ami e két kategória közé esik, a francia nyelv általában *manifestation*-nak nevez. Egyik fogalmat sem határozza meg törvény, egyedül a *réunion*-ra találunk definíciót az Ál-

\* A tanulmány korábbi változatát a 2006. szeptember–októberi fővárosi eseményeket elemző szakértői munkacsoport megbízásából készítettük. Köszönetet mondunk az anyag összeállításához nyújtott segítségéért Zsebk Katalinnak, Novoszádek Nórának, Lőrincz Gabriellának, Nawazish Choudhury-nak, Nino Kemoklidzének, Rebekah Delsolnak és Femke Hofsteenak.



lamtanácsnak a gyülekezési jogot érintő Benjamin-döntésében. E szerint a *réunion* személyek olyan alkalmi csoportosulása, amely a közös elvek, vélemények egyeztetésének, valamint a közös érdekek védelmének elősegítésére jön létre.

A magyar szabályozást hiányosnak tartjuk. Fontos lenne meghatározni, hogy hány személy összefüggés nélkül gyülekezésnek. A határ megvonása nyilván nehéz, de az önkényes oszlatás megelőzése érdekében indokolt lenne törvényben szabályozni a jog ezen aspektusát.

Fontos lenne elhatárolni egymástól a választási gyűlés és a gyülekezés fogalmát is, hiszen a tapasztalatok szerint a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 43. §-ára hivatkozva kampányidőszakban meg lehet kerülni a gyülekezési törvény által felállított jogszabályi korlátokat, például a bejelentési kötelezettséget.

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye a *békés* gyülekezéshez való jogot határozza meg alapvető emberi jogként, ezért hasznos lenne világossá tenni: a békés gyülekezés egyfelől azt jelenti, hogy maga a gyülekezés mint esemény nem erőszakos, másfelől azt is magában foglalja, hogy a gyülekezés során tett javaslatok összeegyeztethetők az alapvető demokratikus elvekkel. Ez utóbbi követelmény lényegileg egy eljárási korlátot állít fel a javaslatokkal szemben: a gyülekezés során javasolt változtatások nem utalhatnak a fennálló viszonyok erőszakos módosításra, azonban céljuk lehet bármely alkotmányos intézmény demokratikus (nem erőszakos) megváltoztatásának előmozdítása.<sup>1</sup>

A magyar szabályozásból hiányzik annak meghatározása is, amit az említett francia döntés tartalmaz, nevezetesen az, hogy a gyülekezés személyek alkalmi csoportosulása-e, vagy tartós jelleget is ölthet a joggyakorlás. A magyar rendelkezések alapján ugyanis a gyülekezési jogra hivatkozva akár éveken keresztül is el lehet foglalni közterületeket, ami valószínűleg nem egyeztethető össze a gyülekezési jog elsődleges céljával, hogy a kollektív véleménynyilvánítás keretét biztosítsa a közösséget érintő kérdésekben. A megválaszolatlan kérdések határhelyzetekben jogilag kezelhetetlen konfliktusokat eredményezhetnek.

## A GYÜLEKEZÉSI JOG KORLÁTAI, A BEJELENTÉSI KÖTELEZETTSÉG

A finnországi jogi szabályokat az alkotmány, a gyülekezési törvény és a rendfenntartási törvény tartalmazza. A rendelkezések szerint a szervező köteles a szabadtéren rendezendő gyűlést hat órával a gyűlés kezdete előtt szóban vagy írásban bejelenteni a he-

lyi rendőrségnek. A később előterjesztett bejelentés is érvényesnek fogadható el, ha a gyűlés nem okoz jelentős közrendbontást. Nem kell bejelenteni a magánjellegű gyűléseket és azokat, amelyeket magántulajdonban lévő vagy ugyan köztulajdonnak minősülő területen, de nem a szabad ég alatt rendeznek. A spontán tüntetések tehát e határokon belül lehetségesek. Ha a bejelentésről értesülő hivatal észleli, hogy több gyűlést kívánnak rendezni ugyanazon a helyen vagy ugyanabban az időben, és ezek párhuzamos megtartása nem lehetséges, annak a szervezőnek van elsőbbsége, aki előbb terjesztette elő a bejelentését, kivéve, ha a gyűlés helyszínét hagyományosan vagy szerződés alapján a másik gyűlésre használják. Ebben az esetben a rendőrség, miután a kérdést megtárgyalta a kapcsolattartó személlyel, a többi gyűlést olyan időpontra, illetve helyre „utalhatja”, amely az adott gyűlés céljának megfelelő. Ha a nyilvános gyűlés a bejelentett helyen veszélyeztetheti az emberek biztonságát, ha számottevő kárt okozhat a környezetben vagy a tulajdonban, vagy ha aránytalan zavart kelthet a nézők körében, a forgalomban vagy egy olyan eseményben, amely hivatalos szerv által rendezett nemzetközi konferenciához vagy ahhoz hasonló biztonsági követelményeket támasztó eseményekhez kapcsolódik, akkor a rendőrség, miután tárgyalásokat folytatott a kapcsolattartó személlyel, „átirányíthatja” a rendezvényt egy másik olyan helyre, amely a célnak megfelel. Ha egy esemény megrendezése károk bekövetkeztével fenyeget, a rendőrség feltételként előírhatja, hogy a szervezőnek legyen megfelelő felelősségbiztosítása.

Nyilvános eseményt nem lehet rendezni nagy-  
pénteken, húsvét vasárnap és karácsony napján este 6-tól huszonnégy órán keresztül, kivéve, ha a rendőrség ezt külön kérelemre engedélyezi. A nyilvános eseményeket és gyűléseket cselekvőképes természetes személyek, valamint jogi személyek, illetve alapítványok rendezhetik. Olyan személy, aki nem teljesen cselekvőképes, de már legalább tizenöt éves, rendezhet nyilvános gyűlést (összejövetelt), kivéve, ha egyértelmű, hogy nem tudja teljesíteni a törvény által a szervezőkre előírt követelményeket.

Nyilvános gyűlésen zászló, jelvény, hangszóró és más szokásos felszerelés használható és ideiglenes díszlet is építhető. Ilyen esetekben a szervező kötelessége kiküszöbölni annak veszélyét, hogy a résztvevők és a nézők között aránytalan zavar támadjon vagy a környezetben kár keletkezzen. A nyilvános gyűlés és esemény rendezőjének azt is biztosítani kell, hogy a felszereléseket és építményeket a használatot követően indokolatlan késedelem nélkül eltávolítsák a tulajdonossal vagy birtokossal való megállapodás szerint.

A lengyel alkotmány, valamint az 1990. július 5-én kihirdetett gyülekezési törvény alapján a gyülekezési jog csak olyan korlátozásoknak vethető alá, amelyek szükségesek az állambiztonság, a közrend, a közegészség, a közérköles vagy mások jogainak vagy szabadságának védelme érdekében. Szintén korlátozható ez a jog, ha a népirtások emlékét őrző műemlékek védelme indokolja (a törvény a náci megsemmisítő táborokra utal). A gyülekezés szervezője csak teljesen cselekvőképes személy, jogi személy vagy más szervezet lehet. Gyülekezést csoportosan is lehet szervezni.

A szabadtéren bárki által látogatható gyülekezéseket annak az önkormányzatnak kell jelezni, amelynek illetékességi területén a gyülekezést meg kívánják tartani. Ha a gyülekezést diplomáciai képviselő, konzulátus vagy más olyan nemzetközi szervezet közelében tartanák, amely diplomáciai mentességet és előjogokat élvez, a helyi önkormányzat értesíti az illetékes rendőrséget és a külügyminisztériumot. A helyi önkormányzat kijelölhet olyan területeket, ahol a gyülekezés bejelentése nem kötelező. A bejelentésnek legalább három, legfeljebb harminc nappal a gyülekezés tervezett időpontja kell megtörténnie.

Sajátos esetet szabályoz a lengyel felsőoktatási törvény: az egyetemen szervezett gyülekezést huszonegy órával annak tervezett időpontja előtt kell bejelenteni a rektornak, aki azt jogellenességre hivatkozva betilthatja. Külön kategóriát képeznek a náci haláltáborok helyén tartandó gyűlések is. Ezeket legalább harminc nappal a tervezett időpont előtt kell bejelenteni, és egy gyűlés megtiltható, ha sértené az áldozatok emlékét.

Az angol Public Order Act élesen különválasztja a felvonulások (*procession*) és a gyűlések (*assembly*) szabályozását. A törvény 11. §-a értelmében a felvonulást legalább hat nappal annak tervezett megrendezése előtt be kell jelenteni az illetékes rendőrségen, kivéve akkor, ha a bejelentés valamilyen okból nem lehetséges. A bejelentési kötelezettség kizárólag a felvonulásokra vonatkozik (azaz a helyváltoztatással nem járó gyülekezést senkinek nem kell jelezni), de közülük is csak azokra, amelyek célja egy személy vagy valamely nézet támogatásának vagy elutasításának kinyilvánítása vagy valamilyen eseményről történő megemlékezés.

A rendőrség a törvény 12. §-a alapján feltételekhez kötheti a felvonulás megtartását. Erre kizárólag rendőrségi előjárónak (*senior officer*) van lehetősége, mégpedig abban az esetben, ha ésszerűen feltételezhető, hogy a rendezvény súlyosan sértené a közrendet, súlyos anyagi kárt okozna vagy nagymértékben megzavarná a közösség életét, illetve ha megalapozottan feltehető, hogy annak célja mások meg-

félemlítése. A rendőrség által támasztható feltételeket e törvény nem határozza meg; bármilyen korlátozás bevezethető, amely a felsorolt hátrányos következmények megelőzéséhez szükséges. A rendőrség által meghatározott feltételek megszegése – akár a szervező, akár a résztvevők részéről – bűncselekménynek minősül. A korlátozó rendelkezés bíróságon megtámadható.

A statikus gyűlések nincsenek engedélyhez kötve, azonban ezek vonatkozásában is lehetősége van a rendőrségnek korlátokat meghatározni ugyanolyan szempontok szerint, mint amilyeneket a törvény a felvonulásokkal kapcsolatban ír elő. A korlátozás vonatkozhat a gyülekezés időtartamára vagy a résztvevők számára is. Fontos előírás, hogy ha a rendőrség a felvonulást vagy a gyülekezést korlátozó feltételeket szab, akkor azok legfeljebb három hónapon át minden későbbi rendezvényre is hatályosulnak minden további vizsgálat nélkül, ezzel biztosítva, hogy a feltételeket ne lehessen diszkriminatívan alkalmazni.

Az észt alkotmány kimondja, hogy mindenkinek joga van előzetes engedély nélkül békésen gyülekezni és gyűléseket szervezni. Ez a jog törvényben lefektetett eljárás keretében korlátozható nemzetbiztonsági okból, a közrend, a közérköles, a közlekedésbiztonság, az összejövetelen részt vevők biztonságának vagy fertőző betegségek elterjedése megakadályozásának érdekében. A gyülekezési törvény tartalmazza a gyülekezési joggal kapcsolatos további rendelkezéseket. A szükséghelyzetről szóló törvény alapján Észtország kormánya szükséghelyzetben korlátozhatja a nyilvános összejöveteleket. Tilos olyan gyülekezést szervezni, amely kifejezetten Észtország függetlensége és szuverenitása ellen irányul; amely a fennálló kormányzási rendszer erőszakos megváltoztatására törekszik; amely felbújt másokat, hogy erőszakosan megsértsék Észtország területi integritását; amely nemzeti, faji, vallási vagy politikai gyűlöletet kelt, erőszakot vagy diszkriminációt eredményez társadalmi rétegek között; illetve amely közrendbe ütközik vagy aláássa az erkölcsöket.

A gyülekezés szervezője a gyülekezés időpontja előtt legalább hét nappal köteles a tervezett összejövetelről bejelentést benyújtani a községi vagy városi önkormányzatnak, amelynek területén a gyülekezést tartani fogják; a megyei önkormányzatnak, ha a rendezvényt több város közigazgatási területén tartanák; az észt kormánynak, ha a gyülekezés több megye közigazgatási területére terjed ki. Ha szükség van a forgalom elterelésére, a szervező köteles a bejelentést a gyülekezést megelőzően tíz nappal a helyi önkormányzatnak benyújtani a rendőrség által jóváhagyott közlekedési tervvel együtt.

Gyülekezést lehet szervezni köztereken, parkban, közúton, vagy más, szabad ég alatt lévő közterületen. A gyülekezési törvény szerint tilos gyűlést tartani határállomásnál, az államhatárhoz 300 méternél közelebb fekvő területen; a rendvédelmi erők egységeinek 50 méteres körzetében vagy intézményeinek területein; tilos gyülekezni hídon, vasúti síneken, bányában, magasfeszültségű elektromos vezeték alatt, továbbá bárhol, ahol fertőző betegség terjed; természeti okok miatt veszélyt jelentő vagy olyan területen, amely jellegénél fogva félelmet kelthet.

A gyülekezési törvény kimondja, hogy gyülekezés szervezője (főrendezője) csak felnőtt észt állampolgár lehet, vagy olyan külföldi, akinek állandó lakóhelye van Észországban és teljes mértékben cselekvőképes. A szervezőnek jelen kell lennie a gyülekezésnél, köteles biztosítani annak békés lefolyását, továbbá jól látható azonosító jelvényt kell viselnie, melyen a „főrendező” felirat olvasható.

A holland alkotmány 9. §-a szerint a gyülekezési szabadság és a tüntetés mindenkit megillető alapjog, amelynek korlátját a közegészség, a közlekedés érdekei és a közrend védelme jelentheti. A holland gyülekezési törvény szűkszavúan fogalmaz a gyülekezési joggal kapcsolatban, azonban található benne megfontolásra érdemes gondolatok. A holland törvény nem határozza meg általános érvénnyel, hogy be kell-e jelenteni egy gyülekezést, illetve azt milyen módon lehet megtenni. A törvény az önkormányzatokra bízta, hogy megkövetelik-e a bejelentést, és ha igen, milyen eljárás szerint. Az önkormányzatok a bejelentett gyülekezést az alkotmányban felsorolt indokokra hivatkozva tilthatják meg. A törvény szerint kifejezetten tilos egy önkormányzatnak megkövetelnie, hogy a bejelentésben jelöljék meg a gyülekezés célját. A nem nyilvános helyeken tartott gyülekezést semmilyen esetben nem kell bejelenteni, azonban azok is feloszthatók a közrend vagy a közegészség védelme érdekében. A polgármester a gyülekezés szervezője vagy résztvevője számára utasítást adhat, melyet a címzett köteles betartani.

Norvégiában a rendőrségi törvény felhatalmazza a jogalkotási jogkörrel felruházott szerveket arra, hogy bejelentési kötelezettséget írjanak elő a nyilvánosság számára nyitva álló eseményekre vonatkozóan – még ha nem köztéren kerül is megrendezésre –, amikor a rendezvény léptéke valószínűvé teszi, hogy rendőrségi felügyeletre lesz szükség a béke és a közrend vagy a közlekedés zavartalanításának biztosítása érdekében. Ennek értelmében a jogalkotási hatáskörrel felruházott norvég szervek többsége rendeleteket fogadott el a gyülekezési jogra vonatkozóan.

A rendőrségi törvény kimondja: „a rendőrség megtilthatja az (1) bekezdésben említett eseményeket

[lásd fent], de csak akkor, ha alappal feltehető, hogy a rendezvény a közrend és közbiztonság vagy a törvényes forgalom megsértését fogja eredményezni, vagy ha a rendezvény célja a törvénnyel ellentétes.” A törvényben foglalt bejelentési kötelezettség a közterületen tartott tüntetésekre, felvonulásokra, gyűlésekre és hasonló rendezvényekre vonatkozik. A közterület magában foglalja a közcélú használatra szánt, illetve a nyilvánosság által gyakran látogatott területeket. A rendezvények így köztereken, utcákon és elvben közutakon is megtarthatók. Nincsen olyan korlátozás, amely bizonyos helyeket általános jelleggel kizárna, a rendőrség azonban meghatározhat olyan feltételeket, amelyek biztosítják a közrend és a közbiztonság zavartalanítását, valamint azt, hogy az esemény ne akadályozza szükségtelenül az általános forgalmat.

A magánterületeken tartott összejövetelek szintén a gyülekezési jog védelme alá tartoznak. Ebben az esetben a bejelentési kötelezettség szintén azokra az eseményekre korlátozódik, amelyek nyitva állnak a közönség számára, és természetüknél és méreteiknél fogva valószínűsíthetően rendőrségi felügyeletre lesz szükség a béke és a rend fenntartása vagy a forgalom zavartalanítása érdekében.

Nincsenek arra vonatkozó rendelkezések, hogy ki lehet szervező, illetve résztvevő, és számszerű követelmények sincsenek velük kapcsolatban. A szervezők kötelesek a rendőrségnek „megfelelő időben” bejelenteni a gyülekezést. Hogy ez mit jelent, az függ a gyülekezés természetétől. Politikai tüntetéseknél általánosan elfogadott gyakorlat, hogy elegendő az eseményt egy-két nappal korábban bejelenteni, speciális körülmények között pedig rövidebb határidő is elfogadott lehet, ha a rendőrségnek van lehetősége megtenni azokat az előkészületeket, amelyek biztosítják a tüntetés biztonságos megtartását. Ezért úgy tekinthető, hogy spontán tüntetések is lehetségesek.

A rendőrségi törvény alapján a bejelentésnek írásban kell megtörténnie és a következőket kell tartalmaznia: az esemény célja, területe, a felelős szervező neve, dátum, találkozóhely, és azok az intézkedések, amelyeket a szervező a rend fenntartása érdekében megtesz. A rendőrségi törvény szerint a résztvevőknek tilos maszkot viselniük, kivéve, ha játékban, karneválon vagy hasonló eseményen vesznek részt.

A szervezőknek előzetes bejelentési kötelezettségük van, de engedélyre nincs szükségük. A törvény kimondja, hogy a rendőrség megtilthatja a gyülekezést, de csak akkor, ha alapos okkal tart attól, hogy az komoly zavart fog okozni a köznyugalomban, a közrendben vagy a törvényes forgalomban; vagy ha a cél, amelynek előmozdítását el akarják érni, ellentétes a törvénnyel.

A rendőrségnek kötelessége biztosítani a törvényes gyülekezés zavartalanságát, valamint az általános forgalom lehető legkisebb korlátozását. Ez magában foglalja alternatív útvonalak keresését vagy azt, hogy időlegesen utakat zárjanak le. A rendőrségnek kötelessége továbbá megakadályozni a gyülekezés erőszakossá válását, illetve azt, hogy lázadásba forduljon át. Ennek érdekében megtilthatja, hogy a résztvevők olyan eszközöket vigyenek magukkal, amelyek kárt vagy sérülést okozhatnak.

Franciaországban a gyülekezési jog bármilyen korlátozástól mentes, szabad gyakorlásáról két törvény szól: a gyülekezési jog szabályozásáról, valamint a nyilvános gyülekezésről szóló törvény. A gyülekezés előzetes engedély nélkül tartható, azonban az előbbi törvény korlátozó feltételeket szab. A 6. § alapján a gyűlés nem tarthat tovább este 11 óránál, kivéve, ha maga az adott helyiség vagy közintézmény ennél az időpontnál tovább tart nyitva. Ugyanez a szakasz mondja ki azt is, hogy nyilvános helyen gyűlés bejelentés nélkül nem tartható, azaz Franciaországban tilos a spontán gyülekezés. A közrend fenntartásáról szóló törvény értelmében előzetes bejelentéshez van kötve minden menet, felvonulás, személyek csoportosulása és általában a nyilvános tüntetések. A helyi szokásjognak megfelelő nyilvános tüntetések azonban mentesülnek a bejelentési kötelezettség alól.

A bejelentést a közösség vagy több közösség polgármesteréhez kell intézni legkevesebb három, legfeljebb tizenöt nappal a rendezvény tervezett időpontja előtt. Párizsban és Szajna megyében a rendőrfőkapitányságon kell bejelentést tenni, amely értesíti a prefektust vagy alprefektust attól függően, hogy a rendőrség melyik városban található.

A bejelentésnek tartalmaznia kell a szervezők nevét, lakhelyét, három szervező aláírását, a gyűlés célját, helyét, napját, idejét, és ha van ilyen, a tervezett útvonalat. A hatóságnak az engedélyezési kérelem átvételekor azonnal elismervényt kell kiállítania.

A közbiztonságra vonatkozó tájékoztatóról és tervezésről szóló törvény rendelkezései szerint a fentiekben túlmenően a bejelentésnek tartalmaznia kell a biztonság, az egészség, a higiénia és a köznyugalom garantálása érdekében tett intézkedéseket. A rendezvény tervezett helyszíne tulajdonosától vagy hasznélvezőjétől származó engedélyező nyilatkozatot is csatolni kell. Ha mindezek az intézkedések nem elégségesek a rendezvény zavartalan lefolyása érdekében, a prefektus a rendezvény felelőseivel közösen további intézkedésekről állapodik meg, és adott esetben új területet, helyszínt keresnek. A prefektus javaslatokat tehet a szervezőknek a szükséges intézkedéseket illetően, mint például rendezőség vagy egészségügyi szolgáltatás felállítása.

Az időkorlátozás kérdésével kapcsolatban érdemes röviden kitérni Oroszországra is, ahol reggel 7 előtt és este 11 után nem lehet gyűlést rendezni, azaz a rendezvények nem tarthatnak folyamatosan, megszakítás nélkül több napon át.

A magyar szabályozással kapcsolatban az egyik legjelentősebb kérdés az, hogy a bejelentési kötelezettséget mely szerv felé kell teljesítenie a szervezőnek. A gyülekezési jog kollektív politikai szabadságjog, ezért indokoltnak tűnik, ha az annak gyakorlásával kapcsolatos jogköröket – legalább részben – egy olyan szerv látja el, amely kapcsolódik a politikai akaratnyilvánítás folyamatához, így politikai felelősséget is visel. Ezért megfontolandó a szabályozási környezet esetleges módosítása során az önkormányzatoknak (vagy a később létrejövő regionális közigazgatási szerveknek) is hatáskört adni a gyülekezéssel kapcsolatos hatósági döntés meghozatalának folyamatában. Az önkormányzat a lengyel példához hasonlóan ki is jelölhet olyan területet, amelyet mentesít a bejelentési kötelezettség alól.

A politikai alapokon nyugvó *diszkriminatív hatósági jogalkalmazás* megakadályozását szolgáló intézmény lehet az angol szabályozásban előforduló megoldás, amelynek értelmében ha egy gyülekezéssel kapcsolatban valamilyen feltételt írnak elő (vagy ha egy felvonulást megtiltanak), akkor ez a döntés a legfeljebb három hónapon belül bejelentett minden egyéb gyülekezésre is hatályosul. Ugyanebből a szempontból hasznos lehet a holland szabályozás, amely kifejezetten megtiltja, hogy a bejelentés tartalmazza a gyülekezés célját.

Lényeges kérdés, hogy meg kell-e tiltani a gyülekezés résztvevői számára a *maszk viselését*. Mint láttuk, például Norvégiában ez előírás, Lettországon és – amint arra alább utalni fogunk – Litvániában is létezik ilyen rendelkezés. Azonban a magyar szabályozás szempontjából megfontolásra érdemes a lengyel Alkotmánybíróság 2004. november 10-i döntése, amely szerint a korlátozás alkotmányellenes, mert bár igaz, hogy a maszk viselése bátoríthatja a résztvevőket a jogellenes cselekményekre (hiszen azonosíthatatlanok maradnak, s így elkerülhetik a jogi felelősségre vonást) és a maszk eleve agresszív magatartást vetít előre, a korlátozás aránytalan, mert olyan magatartásokat is tilt, amelyek egyébként maradéktalanul jogszerűek (bizonyos személyek esetében tipikus az arc elrejtése, és vannak, akik éppen az arcuk eltakaráásával szeretnének valamilyen véleményt közvetíteni úgy, hogy nem áll szándékukban erőszak alkalmazása). Ezen túlmenően a korlátozás szükségtelen is, mert a rendőrségnek attól függetlenül joga van a gyülekezési jog szabályait megsértőkkel szemben fellépni, hogy azok viselnek-e maszkot vagy sem.



Ezek az érvek (tekintettel az alkotmánybíráskodás dogmatikájának hasonlóságára is) mindenképpen számításba veendőek egy esetleges tiltó szabályozás bevezetése előtt. E tanulmány szerzői azonban nem értékelik megdönthetetlennek az idézett indokokat, ugyanis nem életszerű, hogy egy adott vélemény kizárólag valamilyen maszk viselésével fejezhető ki. A rendőrség hatáskörével kapcsolatos érv pedig fordítva is érvényes: ha a rendőrség maszkot viselő és nem viselő személlyel szemben egyaránt jogszerűen felléphet meghatározott esetekben, akkor nem világos, miért jelentené a gyülekezési jog szükségtelen korlátozását a maszk viselésének megtiltása.

E tárgyban felmerül a *spontán és gyors gyülekezések* problémája is. A témával foglalkoznak az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezetnek a gyülekezési joggal kapcsolatos jogszabályok megalkotására vonatkozó irányelvei is, amelyek – noha a spontán gyülekezések legitimálását javasolják a résztvevők számára vagy más mércéhez kötni – a kérdés szabályozását elengedhetetlennek tartják, mert a szervezet álláspontja szerint a gyülekezési joggal szemben álló érdek nem lehet *ab ovo* olyan erős, hogy mindig megkövetelje az előzetes bejelentést.<sup>2</sup>

A német Alkotmánybíróság egyik döntésében<sup>3</sup> a gyors gyülekezésekkel (*Eilversammlungen*) kapcsolatban kimondta, hogy azok alkotmányosan nem tilthatók, illetve nem tekinthetők jogellenesnek akkor, ha egyébként nem okoznak kárt. Ennek oka, hogy előállhatnak olyan *ad hoc* helyzetek, amikor a gyülekezés bejelentéséhez társuló eljárási kötelezettségek teljesítése annyi időt vesz igénybe, hogy az időkorlát lényegesen megnehezítené vagy lehetetlenné tenné a gyülekezés céljának megvalósulását.

Ugyancsak a német Alkotmánybíróság állapította meg, hogy a *spontán gyűlések* szintén jogszerűek és alkotmányosan szintén nem tilthatók. Spontán gyűlés alatt olyan gyülekezést kell érteni, amelynek létrejötté nem tervezett, így szervezője sincs (a gyors gyülekezéseknek van szervezőjük és értelemszerűen tervezettek is). Magyarországon tulajdonképpen ilyennek volt mondható a miniszterelnök nagy vihart kiváltott beszédére való nyilvános reakció, amellyel kapcsolatban a jogszerűség vagy jogszerűtlenség problémáját a rendőrség azzal kerülte meg, hogy választási gyűlésnek minősítette, így kivéve az eseménysort a gyülekezési jogról szóló törvény hatálya alól. Ha azonban a megmozdulásra nem kampányidőszakban került volna sor, a spontán gyülekezés (bejelentés hiányában) szigorúan véve mindenképpen jogszerűtlen lett volna annak ellenére, hogy valójában kvintesszenciális példája volt a gyülekezési szabadság céljának, a politikai véleménynyilvánításnak.

Ezért nem tűnik helytállóknak a magyar Alkotmánybíróság 55/2001. (XI. 29.) AB határozatában olvasható feltételezés, hogy a rendszerváltozást megelőző időszak tükrében érthetőek ugyan a spontán gyűlésekkel kapcsolatos önkényes hatósági reakciókra vonatkozó félelmek, de a demokratikus berendezkedés megszilárdulásának köszönhetően a gyülekezési törvény adta lehetőségek (a rendőrségi tiltással szembeni jogorvoslat, valamint a feloszlítás jogellenességének megállapítására irányuló eljárás) elégségesek lesznek. A közelmúlt eseményei bizonyították, hogy a spontán gyűlések kérdésének szabályozása rendkívül fontos a jelenlegi kiélezett politikai helyzetben. Ha ez nem is oldható meg tételes körülmények felsorolásával, valamilyen generálklauzula alkalmas lehet a szabályozási cél megvalósítására. A kérdés rendezése azt is lehetővé tenné, hogy a spontán gyűlések feloszthatóságának feltételeit kellő részletességgel kimunkálja a jogalkotó.

Megfontolásra érdemes a gyülekezési jog gyakorlására irányuló rendezvények *időbeli korlátozásának* problémája is. Az Alkotmánybíróság döntéséből is kiderül, hogy „a gyülekezési jog szorosan kapcsolódik a véleménynyilvánítás szabadságához”. A döntés implicite utal arra, hogy a gyűlések megszervezésének, megtartásának, az azokon való részvételnek a joga elsődlegesen „a nézetek, információk megszerzésének és másokkal való megosztásának, a vélemények közösen történő kialakításának a lehetőségét” hivatott biztosítani.

Amennyiben igaz, hogy a gyülekezési jog célja főrumot biztosítani a nyilvános viták, párbeszéd demokratikus keretek között történő lefolytatásához, a tiltakozás nyilvános és kollektív kifejezéséhez,<sup>4</sup> a szerzők álláspontja szerint annak megítélése, hogy a gyülekezési jogot a hatóságok tiszteletben tartották-e vagy sem, minden esetben attól függ, hogy az említett célok megvalósulása reális lehetőség volt-e a konkrét gyülekezés során. Az Emberi Jogok Európai Bírósága is tekintettel volt erre az aspektusra, amikor a Cisse kontra France ügyben egy két hónapja tartó, egyébként mindvégig békés célú gyülekezés feloszlását azért ítélte jogszerűnek, mert az egészségügyi és közegészségügyi helyzet a gyülekezés színhelyén erőteljesen leromlott, miközben a két hónap elegendő volt ahhoz, hogy a gyülekezők kinyilvánítsák tiltakozásukat a francia idegenrendészet sérelmes gyakorlatával szemben. Mindezek alapján nem tűnik alkotmányellenesnek, ha a rendezvényeknek valamilyen időbeli korlátot szab a jogalkotó. Ez gátja lehetne a gyülekezési jog visszaélészerű gyakorlásának.

Végül nem alkotmányossági kérdés, de hasznos megoldásnak tűnik, hogy a gyülekezés szervezőjének *felelősségbiztosítással* kelljen rendelkeznie a gyü-



lekezés során esetlegesen okozott károk megtérítésének fedezetéül. Ez egyrészt ugyan a jog gyakorlásának korlátját jelenti, de szűkíthető az előírás hatálya például a résztvevők tervezett számához vagy a gyülekezés helyszínéhez mérten. Ugyanakkor feltétlenül szükséges lenne e vonatkozásban olyan szabályrendszer kidolgozása, amely biztosítja, hogy a gyülekezési jog gyakorlásának lehetősége ne függjön a szervezők anyagi helyzetétől, hiszen ez nyilvánvalóan az alkotmány 70/A. §-ába ütközne.

## A GYÜLEKEZÉS MEGTILTÁSA

Az angol Public Order Act 13. szakasza alapján a felvonulások (tehát kizárólag a dinamikus, helyváltoztatással járó gyülekezések) előzetesen betilthatók. Ennek feltétele, hogy a rendőri szerv vezetője megalapozottan tartson attól, hogy a felvonulás során a menet nem tartható a tervezett útvonal keretei között, s ez egyúttal súlyosan veszélyeztetné a közrendet. Ebben az esetben a rendőrség vezetője javasolhatja az önkormányzatnak a felvonulás megtiltását legfeljebb három hónap időtartamra. Az önkormányzat döntését a belügyminiszternek is jóvá kell hagynia.

Amint arra előzőleg utaltunk, a norvég szabályozás szerint a rendőrség megtilthatja a gyülekezést, de csak akkor, ha alappal feltehető, hogy a rendezvény a közrend és a közbiztonság vagy a törvényes forgalom megsértését fogja eredményezni, vagy ha a rendezvény célja a törvénnyel ellentétes.

A finn gyülekezési törvény értelmében a rendőrség megtilthatja a nyilvános esemény megrendezését, ha nem szabhatók megfelelő feltételek annak jogszerű megtartásához, ha nyilvánvaló, hogy az esemény törvénytelen vagy megtartása a gyülekezési törvény vagy az annak alapján meghozott rendelkezések lényeges megsértését eredményezi; ha a közrend és a közbiztonság nem garantálható a rendezvényen; ha veszélyezteti az emberek életét vagy a tulajdonban kárt okoz; ha megrendezése jelentős zavart kelt a kívülállók körében vagy kárt okoz a környezetben.

A lengyel jog szerint a helyi önkormányzat megtilthatja a gyülekezést, ha annak célja a gyülekezési törvénnyel ellentétes vagy a büntető törvénykönyvbe ütközik; illetve ha a gyülekezés jelentősen veszélyeztetné az állampolgárok életét, egészségét vagy tulajdonát. A tiltásról szóló döntést az értesítéstől számított három napon belül, de legkésőbb a gyülekezés tervezett időpontja előtt huszonnégy órával kell kézbesíteni a szervezőnek. Az ettől számított három napon belül lehet a döntés ellen fellebbezni, de annak nincs felfüggesztő hatálya. A fellebbezés vizsgálatára szintén három nap áll a hatóság rendelkezésére.

A holland szabályozás alapján a polgármester megtilthatja a gyülekezést, ha a megkívánt bejelentést késve tették meg; ha annak tartalma nem felel meg az előírásoknak; és ha a gyülekezési jog jogszerű korlátja alapjául szolgáló indokok (a közegészség, a közlekedés érdekei és a közrend) ezt szükségesnek teszik. A gyülekezés ugyanezen indokok alapján oszlatható fel.

Ha összehasonlítjuk a fenti szabályokat a magyar rendelkezésekkel, azt látjuk, hogy szinte mindegyik országban *rugalmasabban* határozzák meg a rendezvény előzetes megtiltásának szabályait, mint Magyarországon. *A közrend és közbiztonság garantálása, az állampolgárok egészségének, tulajdonának védelme, a közlekedési érdek* olyan – több országban is elismert – hivatkozási alapot jelent, amely a magyar gyülekezési törvényben meghatározott három oknál (a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működésének súlyos veszélyeztetése vagy a közlekedés más útvonalon való biztosíthatatlansága) lényegesen szélesebb körben teszi lehetővé a mérlegelést a bejelentés tudomásulvételéről vagy a rendezvény megtiltásáról határozni jogosult hatóságok számára.

Ez a magyarnál megengedőbb megközelítés egyébként összhangban van az Emberi jogok európai egyezményével is, amelynek a békés gyülekezéshez való jogot kimondó 11. cikke úgy rendelkezik, hogy e jog gyakorlását alá lehet vetni a törvényben meghatározott olyan 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”.

Nyilvánvaló, hogy nemcsak a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működésének védelme érdekében, hanem egyéb alkotmányos jogok és alkotmányos értékek védelmében is jogszerű (alkotmányos) lehet a gyülekezési jog arányos korlátozása. A mások jogainak és szabadságának védelme egyébként a gyülekezési jogról szóló törvény 2. § (3) bekezdésében is szerepel mint korlátozó klauzula, ugyanakkor nem jelenik meg a 8. §-ban az előzetes tiltás lehetséges alapjaként. Megfontolásra érdemesnek tartjuk az előzetes tiltás és a feloszlás okai közötti összhang megteremtését (tehát ha egy rendezvény feloszlatható valamilyen okból, ugyanilyen alappal előzetesen megtiltható is legyen, amennyiben feltehető annak bekövetkezése).

Mások jogainak védelme (és a közrend, közbiztonság szempontja) különösen élesen merül fel akkor, amikor ellentétes nézeteket valló csoportok azonos helyszínre jelentik be rendezvényüket. A Kendermag Egyesület „szétsípol” Vörösmarty téri tüntetésének kapcsán a magyar rendőrség nem talált ar-

ra jogi lehetőséget, hogy hatékonyan megvédje a korábban bejelentett rendezvény résztvevőit az ellentüntetőkötől. Annak ellenére történt így, hogy a magyar Alkotmánybíróság álláspontja szerint a gyülekezéshez való alkotmányos alapjog érvényesülése „nemcsak az állam illetéktelen beavatkozásával, hanem mások, például adott tüntetést ellenőrzéssel szemlélők, ellentüntetők, és más rendzavarók ellenében is védelemre szorul, [... ezért] az államot pozitív kötelezettségek is terhelik a gyülekezési jog érvényesülésének biztosítása érdekében.”

Ugyanerre a következtetésre jutott az Emberi Jogok Európai Bírósága is. Az Alkotmánybíróság által is idézett Plattform „Ärzte für das Leben” kontra Ausztria ügyben a testület kimondta, hogy a gyülekezéshez való jog magában foglalja azt a jogot is, hogy az állam biztosítsa a jogszerűen tartott gyűlés vagy felvonulás zavartalanságát. A konkrét ügyben a kérelmező abortuszellenes szervezet azt sérelmezte, hogy az osztrák rendőrség nem nyújtott kellő védelmet két rendezvényének az abortuszpárti ellentüntetőkkel szemben. A bíróság elutasította a panaszt, mivel megállapította, hogy az első esetben a rendőrség ugyanarra a helyre és időpontra bejelentett két ellentüntetést is betiltott, és csak azért nem tudta megakadályozni a csoportok közötti konfliktust, mert a kérelmező szervezet az utolsó pillanatban megváltoztatta az útirányt; a második esetben pedig a rendőrség ki is ürítette a kérdéses teret a konfliktusok megakadályozása érdekében.

Ugyanakkor a bíróság 2006-ban az Ollinger kontra Ausztria ügyben jogellenesnek ítélte meg egy békés, néma megemlékezés betiltását, melynek során a második világháborúban elpusztított zsidókról emlékeztek volna meg abban a temetőben és éppen abban az időpontban, ahol és amikor a világháborúban meghalt SS-katonákról emlékeztek meg neonáci csoportok. A bíróság megítélése szerint ebben az esetben az államnak kötelessége lett volna rendőri jelenléttel biztosítani, hogy a két gyülekezés résztvevői között ne kerüljön sor erőszakos összecsapásra.

A fentiekre tekintettel összességében úgy ítéljük meg, hogy megfontolható a jelenleginél némiképp szélesebben meghatározni a lehetséges korlátozási okokat. A közelmúltban felmerült példákban okulva ilyen okként felmerülhet a közegészség és a közbiztonság védelme, valamint mások alapvető jogainak biztosítása. Ebbe az irányba mutat az Emberi Jogok Európai Bizottságának két döntése (Rassemblement Jurasien et Unité Jurassienne kontra Svájc és Christians against Racism and Fascism kontra Egyesült Királyság) is, amelyek értelmében „ha a rendezvény biztonsága előreláthatólag még komoly biztonsági intézkedések mellett sem garantálható, akkor annak

megtiltása is szükségesnek minősülhet egy demokratikus társadalomban”.

Valójában ez a helyzet fennáll a magyar szabályozásban is, ahol ellentmondás feszül a gyülekezési jogról szóló törvény és a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény között, hiszen az utóbbi 46. § (1) bekezdés d) pontja alapján a rendőrség a kormány által védettnek minősített személy vagy védett épületek és a bennük tartózkodók biztonsága érdekében bármely területet lezárhat, megakadályozhatja, hogy oda bárki belépjen, illetőleg az ott tartózkodókat távozásra kötelezheti. Olyan rendelkezésről van tehát szó, amely közrendi, közbiztonsági érdekekre hivatkozva *de facto* lehetővé teszi a gyülekezési jog korlátozását. Szerencsésebb lenne azonban ezt a lehetőséget a gyülekezési törvényben szabályozni.

Ugyanakkor az önkényes joggyakorlat kiküszöbölése érdekében szükséges volna a tiltási okok kiterjesztésével egyidejűleg a jogellenesnek bizonyult tiltsók megfelelő szankcionálásának biztosítása is.

## A GYÜLEKEZÉS FELOSZLATÁSA, INTÉZKEDÉSEK VÁRATLAN VÉSZHELYZETEKBEN

Az Egyesült Királyságban a Public Order Act szolgál alapul arra, hogy a rendőrség korlátozzon egy felvonulást vagy gyűlést. A szabályozás lényege, hogy a legmagasabb rendfokozatú rendőr – az előzetes bejelentéshez kötött felvonulások esetén az illetékes rendőrfőnök, a bejelentéshez nem kötött gyűléseknél a helyszínen tartózkodó legmagasabb rangú rendőr, aki így akár közrendőr is lehet – korlátozásokat rendelhet el bármely felvonulással vagy gyűléssel kapcsolatban, ha alappal feltételezhető, hogy a rendezvény a közrend súlyos sérelméhez, a magán- vagy köztulajdon súlyos megrongálódásához, a közösség életének súlyos megzavarásához vezet, vagy arra irányul, hogy másokat olyasminek a megtételére vagy az attól való tartózkodásra kényszerítsen, amit jogukban áll megtenni vagy meg nem tenni.

Amint arra fent utaltunk, a korlátozás lehetséges formáit a törvény nem rögzíti: minden olyan intézkedés ebbe a körbe esik, amely megfelelő és szükséges a felsorolt hátrányos következmények megelőzéséhez. Az ilyen korlátozó rendelkezésnek való ellenszegülés (vagy mások ellenszegülésre való felbujtása) olyan bűncselekménynek minősül, amelynek elkövetőjét a rendőrség jogosult letartóztatni.

Egy csoport abban az esetben oszlatható fel, ha jogellenes magatartást tanúsít (például a rendőrségi korlátozásoknak nem tesz eleget); ha alappal feltehető, hogy meg fogja zavarni a közrendet, illetve a köz-

nyugalmat; vagy ha sor került a közrend megzavarására, és azokkal a személyekkel szemben, akikről alappal feltehető, hogy a rendzavarásban részt vettek, a körülmények figyelembevételével indokolt a rendőri erőhasználat.

A tömegoszlatást a helyszínen tartózkodó legmagasabb rangú rendőr rendelheti el. Ha tehát nincs az adott időpontban az adott helyen magas rangú rendőrtiszt, akkor alacsony rendfokozatú rendőr is jogosult e döntés meghozatalára. A gyakorlatban a rendőrség arra törekszik, hogy az adott helyzetnek megfelelő felkészültségű és rendfokozatú rendőrt vezényeljen a helyszínre. Ennek megvalósíthatósága természetesen nagyban függ attól, hogy bejelentett vagy spontán rendezvényről van-e szó.

A tömegoszlatás szabályait nem tartalmazza konkrét, részletes jogszabály. Alapvető feltétel, hogy a kényszerítő eszközök, illetve az erőhasználat alkalmazásának általános feltételei az oszlatás során is fennálljanak. Ezeket a Criminal Law Act (a büntetőjogi törvény) és a Human Rights Act (az emberi jogokról szóló törvény) szabályozza. Az előbbi szerint bármely személy alkalmazhat ésszerű mértékű erőt egy bűncselekmény megakadályozására vagy pedig abból a célból, hogy egy bűncselekmény elkövetőjét, feltételezhető elkövetőjét vagy általában egy jogellenesen cselekvő személyt elfogjon vagy elfogásában segítkezzen. Az utóbbi törvény úgy rendelkezik, hogy a hatósági cselekvésnek arányosnak, jogilag megalapozottnak, megfelelőnek, szükségesnek és diszkriminációmentesnek kell lennie.

Ha a tömeg feloszlásának fent ismertetett jogi feltételei együttesen fenn is állnak, a rendőrség nem kezdi meg az intézkedést úgynevezett dinamikus kockázatbecslés nélkül, amely annak megállapítására irányul, hogy a tömeg biztonságosan feloszlatható-e (nem generál-e az intézkedés olyan tömeges pánikot, amely a résztvevőket, az ott tartózkodó kívülállók vagy a rendőrök életét veszélyezteti), és hogy az adott helyzetben a tömegoszlatás-e a legcélravezetőbb eszköz (végrehajtható-e a rendelkezésre álló erővel és nem vezethet-e a helyzet eskalálódásához vagy új problémák kialakulásához, mint például az erőszak más területekre való áttérjedése). Ha a fenti mérlegelés eredményeként a rendőrség a tömegoszlatás mellett dönt, az intézkedés megkezdése előtt kötelező figyelmeztetni a tömeget a tervezett intézkedésre és elegendő időt kell adni a csoport résztvevőinek a helyszín elhagyására.

A Rendőrségi Vezetők Szövetségének (Association of Chief Police Officers, ACPO) útmutatója számos olyan szempontot sorol fel, amelyet a figyelmeztetés módjának meghatározásakor tekintetbe kell venni. Ilyen lehet a csoport mérete, összetétele (pél-

dául az adott nyelven nem beszélő vagy hallássérült személyek) mellett az is, ha a tömeg megpróbálhatja megakadályozni a figyelmeztetés megfelelő fogatosítását. Amellett, hogy a figyelmeztetés eszközt (hangosbeszélő, elektromos jelzőtábla, transzparens stb.) ennek megfelelően kell kiválasztani, fontos szempontnak tekinti az ACPO-útmutató azt is, hogy a rendőrségnek képesnek kell lennie megfelelő módon bizonyítani a figyelmeztetés elhangzását.

Ennek érdekében az útmutató a következő adatok rögzítését írja elő: a figyelmeztetést megelőző helyzet; a figyelmeztetés fogatosításának helye és ideje; a figyelmeztetés tartalma; a figyelmeztetés módja; a figyelmeztetést fogatosító rendőr személye; a figyelmeztetést követő helyzet. A rögzítés módjaként elsődlegesen a video-, másodlagosan a hangfelvételt javasolja az útmutató, és csak harmadik lehetőségként említi az írásos dokumentációt.

Észtországban – hasonlóan a magyar megoldáshoz – a gyülekezési törvény alapján a rendezvény békés lefolytatásáért is elsősorban a szervező felel. A szervezőnek jelen kell lennie a rendezvényen, garantálnia kell a résztvevők biztonságát, meg kell vonnia a szót a beszélőtől, ha a résztvevőket jogellenes cselekmények elkövetésére hívja fel, és köteles feloszlítani a rendezvényt, ha az azon tanúsított magatartások veszélyessé válnak, ha veszélyeztetik a közrendet, az emberi életet vagy egészséget. A gyülekezés szervezője köteles kérni a rendőrséget, hogy távolítsa el azokat a résztvevőket, akik nem tesznek eleget utasításainak; sőt köteles a rendőrség, valamint az orvosi és mentőszolgálatok utasításainak megfelelően cselekedni.

A rendőrségnek az a joga, hogy fellépjen a jogellenessé vált rendezvények feloszlátása érdekében, az észt rendőrségi törvény általános rendelkezéseiből következik. A törvény rögzíti, hogy a rendőrség feladata a közrend biztosítása. A rendőrség joga és kötelezettsége, hogy megkövetelje a közrend tiszteletben tartását és véget vessen a közrend bármilyen megsértésének, szükség esetén a törvényben biztosított kényszerítő eszközök segítségével. Speciális szabály mondja ki, hogy a közrend védelmében bármely intézkedő rendőr jogosult önmaga, más személy vagy objektum körül egy olyan biztonsági zónát kijelölni, amelybe csak rendőrségi engedéllyel lehet belépni. Engedély nélküli belépés esetén pedig jogosult a törvényben részletezett kényszerítő eszközöket alkalmazni.

A litván gyülekezési törvény értelmében a gyülekezés betiltható, ha a résztvevők fel vannak fegyverkezve vagy olyan eszközöket birtokolnak, amelyek kifejezetten testi sérülés okozására, gyújtogatásra vagy anyagi kár okozására szolgálnak, vagy pedig bár nem kifejezetten erre szolgálnak, használhatók ilyen

célokra; gyúlékony, mérgező, illetve radioaktív anyagokat, vagy alkoholt birtokolnak; katonai egyenruhába vannak öltözve; maszkot viselnek vagy másképp álcázzák arcukat olyan módon, amely megakadályozza az azonosításukat, és azt mutatja, hogy jogsértés elkövetésére készülnek; erőszakosan vagy olyan módon viselkednek, hogy az veszélyezteti a résztvevők vagy mások biztonságát vagy egészségét, illetve sérti a köznyugalmat és a közrendet; meztelenek, vagy megjelenésük más módon sérti a közkerkölsöt, illetve meghatározott dolgok közszemlére tételével teszi ezt; beszédek, transzparensaik/zászlóik, audiovizuális segédeszközök útján vagy más cselekményükkel megsértik a litván alkotmányt, illetve egyéb jogszabályokat, vagy mást erre uszítanak.

Amennyiben a résztvevők a rendezvény betiltása esetén nem hagyják el a helyszínt, a rendőrség a rendőrségi törvény általános szabályai alapján kényszerítő eszközök segítségével feloszlathatja a csoportosulást (a közrendet tömegesen sértő cselekmények esetére vonatkozó felhatalmazás alapján). Fontos előírás, hogy azok a kényszerítő eszközök, amelyek testi sérülést vagy halált okozhatnak, csak a hivatalos kötelezettség teljesítéséhez szükséges mértékben vehetők igénybe, és csak az után, hogy a meggyőzés semmilyen lehetséges formája és semmilyen más lehetséges intézkedés nem vezetett eredményre. A kényszer típusát és alkalmazásának korlátait az intézkedő rendőr határozza meg, figyelembe véve a konkrét szituációt, a jogsértés természetét és a tettes egyéni jellemzőit.

Franciaországban a közrend fenntartásáról szóló törvény úgy rendelkezik, hogy ha a körülmények súlyosan veszélyeztetik a közrendet, a megyékben az állam képviselője, Párizsban pedig a rendőrfőkapitány megtilthatja a tüntetést a kezdetét megelőző huszonnégy órán belül vagy bármikor a rendezvény folyamán. A tilalom kiterjed a tüntetés helyszínén kívül az azzal szomszédos és az ahhoz hozzáférést biztosító, valamint mindazon területekre, amelyeket a tiltás az adott körülmények tekintetében szükséges mértékben és arányosan érinthet.

Ha az illetékes hatóság úgy ítéli meg, hogy a rendezvény zavarja a közrendet, akkor határozattal betilthatja a tüntetést, amiről azonnal értesíteni kell az engedélyezési kérelem aláíróit az általuk megadott címen. A polgármester huszonnégy órán belül megküldi a prefektusnak a tüntetést megtiltó rendeletet. A közbiztonságra vonatkozó tájékoztatóról és tervezésről szóló törvény szerint a prefektus maga is megtilthatja a tüntetést vagy megsemmisítheti a polgármester által hozott tiltó rendeletet. A prefektus akkor is betilthatja a rendezvényt, ha a szervezőkhöz intézett előzetes felszólítás ellenére sem elégsége-

sek a rendezvény biztonságos lefolyása érdekében tett intézkedések.

A francia büntető törvénykönyv kimondja, hogy a jogsértő gyülekezés karhatalommal (rendőrség, hadsereg) feloszlatható, ha a prefektus, az alprefektus, a polgármester vagy annak meghatalmazottja, a közbiztonságért felelős büntügyi rendőrséghez tartozó rendőr vagy más, jelvénnel ellátott büntügyi rendőr kétszeri felszólítása után magától nem oszlik fel.

Lengyelországban a gyülekezési törvény úgy rendelkezik, hogy a helyi önkormányzat feloszlathatja a rendezvényt, ha a bekövetkező események alapján arra a következtetésre jut, hogy annak célja a gyülekezési törvénnyel ellentétes vagy a büntető törvénykönyvbe ütközik, vagy ha folytatása jelentősen veszélyeztetné az állampolgárok életét, egészségét vagy tulajdonát. Ilyen esetben az önkormányzat először a szervezőt szólítja fel a rendezvény feloszlatására, és csak abban az esetben oszlatja fel a rendezvényt maga, ha a felszólításnak a szervező nem tesz eleget.

A feloszlatás szóban történik meg, azt a szervezővel közlik. A feloszlatásról szóló döntést meg kell előznie a résztvevőkhöz intézett három felhívásnak. A döntés azonnal kikényszeríthető. Az oszlatás végrehajtása a rendőrség feladata a rendőrségi törvény azon szabálya alapján, amelynek értelmében ha egy személy ellenszegül a rendőrség vagy valamely rendőr által adott jogszerű utasításnak, a rendőrök jogosultak a jogszabályban felsorolt kényszerítő eszközök alkalmazására.

Amint azt korábban jeleztük, Hollandiában egy jogszerűen megkezdett rendezvény akkor oszlatható fel, ha a gyülekezési jog jogszerű korlátozásának alapjául szolgáló indokok (a közegészség, a közlekedés érdekei és a közrend védelme) ezt szükségessé teszik. Az önkormányzatokról szóló törvény alapján a közrend helyreállításának joga és kötelezettsége a polgármestert illeti. A közrend fenntartása a polgármester nevében fellépő rendőrség felelőssége, amely e körben jogosult a tömeg feloszlatására. Az erre irányuló parancsot a polgármesterrel egyetértésben a rendőri vezetés adhatja ki.

Finnországban a rendőrség aktív szerepet játszik a rendezvények zavartalan lebonyolításában. A rendőrségnek kell biztosítania, hogy a szervező teljesítse a rendezvényt kapcsolatos kötelezettségeit, és – ahol ez szükséges – a rend és biztonság megóvását célzó feladatok ellátásával is garantálnia kell a nyilvános gyűlések zavartalanságát. Ennek érdekében a rendőröknek szabad bejárást kell biztosítani a nyilvános gyűlésekre és eseményekre. Ahol szükséges, a rendőrség az esemény előtt vagy közben parancsokat és utasításokat adhat a nyilvános gyűlés vagy esemény megtartásával kapcsolatban abból a célból, hogy a ren-

det megvédje, megelőzze az egészség, a tulajdon és a környezet károsodását, elősegítse a környezet ártalmainak csökkentését, vagy hogy megvédje a résztvevők jogait és érdekeit és biztosítsa a forgalom szabad áramlását.

A nyilvános rendezvény szervezője köteles félbeszakítani a gyűlést és a résztvevőket távozásra felszólítani, ha a gyűlés folytatása közvetlen veszélyt jelentene az emberek, a tulajdon és a környezet biztonságára. Ha más intézkedések nem bizonyulnak megfelelőnek, a rendőrségnek joga van félbeszakítani a nyilvános gyűlést és elrendelni a résztvevők távozását a fenti célok érdekében, illetve akkor, ha a nyilvános gyűlés megrendezése eleve jogszabályba ütközik.

A finn gyülekezési törvény 15. §-a sorolja fel azokat az eseteket, amelyekben kötelező egy rendezvény félbeszakítása. Ezek az alábbiak: az esemény eleve jogszerűtlen vagy szervezése lényegesen sérti a törvény rendelkezéseit vagy a törvény alapján alkotott szabályokat; a rendet és a biztonságot nem lehet fenntartani; az esemény megtartása jelentős kellemetlenséget okoz a közösségnek, illetőleg kárt okoz a környezetben; az esemény megtartása veszélyezteti az egészséget vagy kárt okoz a tulajdonban.

Az összehasonlítás alapján úgy tűnik, hogy a magyar szabályozás e téren nem szorul jelentős módosításokra. A megismert rendszerek megoldásai kisebb részleteket leszámítva sok mindenben hasonlítanak a magyar szabályozáshoz, amelyben az elsődleges felelősség a szervezőé, végső soron pedig a rendőrség hivatott biztosítani a rendezvények zavartalan és jogszerű lebonyolítását. Bizonyos kiigazítások lehetőségét azonban érdemes felvetni.

Amennyiben felmerül az *önkormányzatok bevonása* a bejelentési folyamatba, úgy a rendezvények feloszlításában is biztosítani kell az önkormányzati szempontok megjelenését (természetesen arra is figyelmet fordítva, hogy ez ne lehessen a kellően gyors és hatékony fellépés gátja, amennyiben a helyzet sürgős beavatkozást igényel). Ezen túlmenően a külföldi megoldások azt mutatják, hogy a gyülekezési jognak a rendezvény feloszlításánál kisebb fokú korlátozásával is kiküszöbölhetők időnként a rendezvény jogellenes momentumai, ami hozzájárulhat a gyülekezési jog szabad gyakorlása és a közrend fenntartásának szükségessége között időnként feszülő ellentmondás rugalmasabb feloldásához. Ez már csak azért is lényeges szempont, mert a jogkorlátozás jogszerűségének vizsgálata során bizonyosan nem állja ki az arányosság tesztjét egy olyan szabályozás, amely az oszlatáson kívül nem ismer egyéb hatósági reakciót a jogellenes gyülekezésre, függetlenül attól, hogy a jogsértés miben áll (például zajsintre vonatkozó

normát szegnek meg a résztvevők vagy fegyveresen jelennek meg) és mióta tart.

Ilyen megoldásnak mutatkozik az az angol szabály, amelynek értelmében a rendőrség bizonyos korlátozásokat rendelhet el bármely rendezvénnyel kapcsolatban, ha alappal feltételezhető, hogy az a közrend súlyos sérelméhez, a magán- vagy köztulajdon súlyos megrongálódásához, a közösség életének súlyos megzavarásához vezet. A korlátozás mibenlétének meghatározásában a döntést meghozó rendőr széles körű szabadságot élvez: bármilyen korlátozás mellett dönthet, amely alkalmas a veszély kiküszöbölésére. Ehhez hasonló az észt szabályozás, amely szerint a rendőr biztonsági zónát jelölhet ki a helyzet támasztotta követelményeknek megfelelően. Ezekben az esetekben fontos, hogy a diszkrecionális jogkör ne vezessen önkényes jogalkalmazáshoz, így meg kell teremteni a döntések (szükség esetén utólagos) civil vagy bírósági kontrollját.

Szintén a helyzet rugalmasabb kezelését teszi lehetővé, ha a rendőrségnek nem minden esetben kötelessége a jogellenes rendezvény feloszlítása. E tekintetben nyilván a jogsértés súlyának kell döntő szerepet játszania. Itt szintén az angol példára hivatkozunk, amely szerint az oszlatás jogszabályi feltételeinek fennállása esetén is dinamikus kockázatbecslést végeznek, mielőtt megkezdik az intézkedést. Tekintettel arra, hogy a magyar gyülekezési törvény 14. §-a nem ad lehetőséget a rendőrségnek a mérlegelésre, hanem kötelezővé teszi az oszlatást, a magyar rendőrség nem élhetne ezzel az eszközzel. Ugyanakkor a 2006. november 4-i események (amikor a rendőrség tulajdonképpen jogellenesen, de stratégiai szempontból helyesen hagyta, hogy az előre be nem jelentett tüntetésen részt vevő személyek előre be nem jelentett útvonalon vonuljanak a városban, majd széteszoljanak) azt bizonyítják, hogy adott esetben a közrend fenntartása szempontjából hatékonyabb lehet a rugalmasabb viszonyulás.

## KÉNYSZERÍTŐ ESZKÖZÖK HASZNÁLATA

Az Egyesült Királyságban a tömegoszlatás során a rendőrség több lehetséges ügynevezett taktikai opció közül választhat, amelyek között a magyar terminológia szerinti kényszerítő eszközök is szerepelnek. A legfontosabb eszközök között szerepel a tárgyalás. E taktikai opció legfontosabb alapkérdése, hogy van-e olyan személy, akivel tárgyalni lehet a tömeg feloszlásának érdekében, és hogy az adott helyzetben vezethet-e a kívánt eredményre ez a módszer. A pajzs és a gumibot alkalmazásakor a rendőrök



pajzzsal, illetve gumibottal előrenyomulva szorítják vissza a tömeget. A „gumibot” Angliában jelenthet viperát, tonfát vagy a magyar rendőrbóthoz hasonló, fogantyú nélküli műanyag botot. Az ACPO-útmutató szerint a gumibothasználatot figyelmeztetésnek kell megelőznie. A gumibot tényleges használata (ütés a bottal) minden esetben az intézkedésben részt vevő egyes rendőrök eseti döntésén múlik. Követelmény azonban, hogy a gumibothasználat minden esetben indokolható legyen a kényszerítő eszközök alkalmazásának általános szabályai alapján. Ugyancsak követelmény, hogy a gumibottal való előrenyomulást elrendelő parancsnok indokolni tudja ennek a speciális taktikai opciónak az adott helyzetben való alkalmazását.

Lehetséges továbbá lovasrendőrök bevetése és szolgálati kutya alkalmazása – mindkettő olyan eszköz, amely előzetes figyelmeztetést tesz szükségesé. Az útmutató külön kiemeli, hogy a rendőrkutya semmilyen módon nem képes különbséget tenni a tömegben lévő személyek között.

A rendőrségi járművek (általában páncélozott kisbuszok) bevetésére az vonatkozik, hogy szigorúan szabályozott módon haladhatnak a tömeg felé annak visszaszorítása céljából, s az ACPO-útmutató szerint ennek alkalmazását is előzetes figyelmeztetésnek kell megelőznie. Az útmutató külön felhívja a figyelmet a járművek alkalmazásának lehetséges negatív következményeire, illetve arra, hogy a figyelmeztető jelzések (például sziréna) használata milyen módon befolyásolhatja a tömeg viselkedését.

Bevethető eszköz még a vízágyú, de Észak-Írországon kívül ennek használatára még nem került sor az Egyesült Királyságban. Könnycsúsz is utoljára Észak-Írországon alkalmazták az 1960-as években. Az ACPO-útmutató szerint csak a közrend súlyos megsértése esetén, utolsó lehetőségként, az életet, testi épséget súlyosan fenyegető vagy jelentős mértékű és széles körű anyagi kárral fenyegető helyzetben alkalmazható, akkor, ha más hagyományos módszerek csődöt mondtak vagy sikerük kétséges, feltéve még azt is, hogy a könnycsúsz bevetésétől megfelelő eredmény várható. Alkalmazását követően az azt elrendelő rendőri vezetőnek a lehető legrövidebb időn belül írásos jelentésben kell tájékoztatnia a belügyminisztériumot. A szabályozás ugyanakkor nem zárja ki azt, hogy indokolt esetben az egyes intézkedő rendőrök a rendszeresített könnycsúsz-spray-t alkalmazzák. Az ACPO-útmutató értelmében ezt az intézkedést is figyelmeztetésnek kell megelőznie, valamint alkalmazásánál figyelemmel kell lenni az időjárási viszonyokra, a szélirányra, a gáznak a kívülállóakra gyakorolt hatására, biztosítani kell a menekülési útvonalat a pánik elkerülése és az egészségkárosodás

veszélyének minimalizálása érdekében, és gondoskodni kell az érintettek orvosi ellátásáról, méregtelenítéséről, valamint utólagos megfigyeléséről.

A gumilövedékek alkalmazására a lőfegyverhasználatnál azonos szabályok vonatkoznak. Bár az ACPO-útmutató a könnycsúszról azt írja, hogy csak a többi eszköz alkalmazása után vethető be, angol rendőrségi szakértőktől származó tájékoztatás szerint nincs jogszabályi előírás az alkalmazás sorrendjét illetően (az útmutató nem kötelező erejű norma).

Az alkalmazandó eszközről hozott döntés során az adott helyzet által ésszerűen megkövetelt módszer választásának elvét kell érvényesíteni. Az erőhasználatnak a veszéllyel arányosnak, jogszerűnek és az adott helyzetben szükségesnek kell lennie. További feltétel, hogy az érte való felelősség megállapítható legyen: mind az erőhasználat okát, mind az arra vonatkozó döntést megfelelően dokumentálni kell. A Criminal Law Act és a Human Rights Act általános követelményei értelemeszerűen vonatkoznak a kényszerítő eszközök alkalmazására.

Észtországban a rendőrség által alkalmazható kényszerítő eszközök listáját a rendőrségi törvény tartalmazza, amely különbséget tesz passzív és aktív speciális eszközök között. Passzív eszközök: védősisak, golyóálló mellény, törésálló pajzs, más ütés- és tűzálló védőfelszerelések. Aktív eszközök: bilincs, gumibot, gázfegyver, kényszerzubbony és az ahhoz tartozó szék, szolgálati kutya, fény- és hangeszközök, festékpátron és más, megjelölésre szolgáló eszközök, könnycsúsz- és füstgránát, robbanóeszközök (ezek közvetlenül személyekkel szemben nem alkalmazhatók), felfegyverzett közlekedési eszköz.

A rendőrségi törvény kifejezett felhatalmazást tartalmaz a speciális eszközök, a gumibot és a gázfegyver alkalmazására abban az esetben, ha azt tömeges rendbontás vagy a közrend csoportos megsértése teszi szükségessé, ugyanakkor előírja a helyzet, a résztvevők és a jogsértés jellegének alapos megfontolását, mielőtt a rendőrség a speciális eszközök, a gumibot vagy a gázfegyver alkalmazásáról dönt. A speciális eszközök használata során a rendőrségnek arra kell törekednie, hogy ne okozzon nagyobb károsodást az elkövető egészségében, mint amennyi az adott szituációban elkerülhetetlen.

A rendőr saját védelmében jogosult önvédelmi felszerelés igénybevételére, valamint testi kényszer alkalmazására. Tilos fegyvert vagy speciális felszerelést használni (kivéve az önvédelmi felszereléseket) kiskorúak, idős emberek vagy láthatóan terhes nők ellen, kivéve, ha le kell őket fegyverezni vagy ezeknek az eszközöknek az alkalmazása szükséges a személyek fegyveres vagy csoportos támadásának megelőzéséhez.

Lengyelországban a rendőrség által alkalmazható kényszerítő eszközökről szóló 1990. szeptember 17-i minisztertanácsi rendelet az arányosság alapelvei szintű rögzítésén túl lehetővé teszi a következő kényszerítő eszközök alkalmazását a rendőrség számára: testi kényszer, bilincs, kényszerzubbony, vezetősár, elfogóháló, gépjármű megállítására szolgáló szöges eszköz, vegyi eszközök (például könnygáz), gumilövedék, vízágyú, rendőrségi kutya és ló, lőfegyver. A láthatóan terhes nőkkel, a nyilvánvalóan tizenhárom év alatti gyerekekkel, az idős emberekkel és a fogyatékosokkal szemben csak testi kényszer alkalmazható.

Az egyes kényszerítő eszközök alkalmazásának részletes szabályait külön kormányrendelet rögzíti. Ennek értelmében vegyi alapú kényszerítő eszközöket többek között aktív támadás elhárítására, aktív és passzív ellenállás megtörésére, valamint a tulajdont fenyegető kár megelőzésére lehet használni. Alkalmazásuk során különös óvatossággal, az emberi egészségre gyakorolt káros hatásuk figyelembevételével kell eljárni, arra parancsot az országos rendőrfőkapitány, a megyei rendőrfőkapitány és az arra külön felhatalmazott személyek adhatnak. Ez alól kivételt jelent a gázfegyver és a gázspray, amelyet saját döntésük alapján használhatnak az eljáró rendőrök.

A vízágyúra és a gumilövedékekre azonos szabályok vonatkoznak. Ezek – a vegyi alapú eszközökhöz hasonlóan – aktív támadás elhárítására, aktív vagy passzív ellenállás megtörésére, valamint a tulajdont fenyegető kár megelőzésére alkalmazhatók. A különös óvatosságra és az alkalmazásukra irányuló parancs kiadására jogosultak körére vonatkozó rendelkezések szintén megegyeznek a vegyi eszközökre irányadó szabályokkal.

Hollandiában a rendezvények engedélyezéséről döntő polgármester és a rendőrség már a bejelentés alapján igyekszik felmérni, milyen eszközökre lehet szükség a rend fenntartásához, és hogy vajon igénybe kell-e venni a készenléti rendőrséget, amely katonai jellegű szervezet, a hagyományos rendőri erőknél jobb felszereléssel, s tagjai a tömegoszlatásra és a kényszerítő eszközök alkalmazására vonatkozó speciális kiképzésben részesültek.

Áttekintve és a magyar szabályozással összevetve az eddig ismertett rendelkezéseket megállapítható, hogy a magyar szabályozás az élmezőnybe sorolható mind részletességét, mind áttekinthetőségét illetően. A rendőrségi törvényen kívül nem találtunk olyan törvényt, amely a tömegoszlatásra vonatkozóan külön meghatározná speciális szabályokat, és – az itt részletesen nem ismertett cseh rendőrségi törvényen kívül – olyat sem, amely a csapaterőhöz hasonló intézményt szabályozna. Ugyanakkor nem állítható, hogy az összehasonlítás ne vetne fel olyan aspek-

tusokat, amelyek vonatkozásában a magyar szabályozás fejlesztése ne tűnne szükségesnek.

A tömegoszlatás során különös jelentősége van az *oszlatásra való figyelmeztetések* megfelelő közlésének és dokumentálásának. A rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 3/1995. (III. 1.) BM rendelet 68. § (3) bekezdése kimondja: „A szétoszlásra irányuló rendőri felszólítást lehetőleg hangosító eszköz alkalmazásával legalább kétszer meg kell ismételni. Az utolsó felszólítás során a kényszerítő eszközök alkalmazását kilátásba kell helyezni.” Nyilvánvaló, hogy nagyobb tömeg esetén hangosító eszköz nélkül semmi értelme nincs a felszólításnak, ennek ellenére ez a szabály még csak nem is kógens. Ha összehasonlítjuk ezt a rendelkezést azzal a protokollal, amelyet az angol útmutató előír (és amely még a tömegben a nyelvet esetleg nem beszélő vagy hallássérült személyek szempontjainak figyelembevételét is elrendeli), látjuk, hogy a magyar szabályozáson van még mit finomítani. Különösen igaz ez a figyelmeztetés dokumentálásának módjára, amelynek fontosságára rávilágít, hogy mind a mai napig nem sikerült tisztázni, mit tudhatott a Fidesz-gyűlésről érkező Deák téri tömeg 2006. október 23-án a rendőri roham megindulása előtt.

Szintén fontos kérdés a *gumilövedék* alkalmazása. Bár nincs minden országban így, de van, ahol ez az eszköz a lőfegyverekkel azonos megítélés alá esik (például az Egyesült Királyságban). Ezzel szemben a magyar rendőrségi törvény 53. § (3) bekezdése kifejezetten kimondja, hogy a törvény alkalmazása szempontjából nem minősül lőfegyverhasználatnak a tömegoszlatás, rendfenntartás céljára rendszeresített gumilövedék, sőt a 49. § (2) bekezdése szerint az a vagyonbiztonság közvetlen veszélyeztetésének elhárítására is alkalmazható (tehát nem csak élet és testi épség védelmében).

A 2006. októberi események során néhányan nagyon súlyos sérüléseket szenvedtek a gumilövedékektől, ugyanakkor nyilván rendőrszakmai kérdés, hogy indokolt-e a lőfegyverhasználat feltételeit kiterjeszteni erre a kényszerítő eszközre is. Az azonban bizonyosan hiányossága a magyar rendszernek, hogy a gumilövedék (és a fegyverből kilőtt könnygázgránát) alkalmazásának módjára vonatkozóan nem tartalmaz semmiféle nyilvános iránymutatást. Míg a szolgálati szabályzat a – kevésbé veszélyesnek bizonyuló – rendőrbotról annyit legalább rögzít, hogy használata során az ütésnek lehetőleg a támadó végtagot kell érnie, és kerülni kell, hogy az ütés a fejre, derékra, gyomorra, hasra irányuljon, a gumilövedék alkalmazásáról semmilyen szabályt nem tartalmaz.

Hasonlóan szűkszavú a rendőrségi törvény a kardlappal, a lóháton és a járműkötelékben végzett kényszeroszlatással kapcsolatban is. A civil lakosság szá-

mára nem derülhet ki, hogy ezen eszközök alkalmazásának melyek a minimálisan kötelező garanciális szabályai, ezért arra sincs lehetősége, hogy egy adott intézkedés jogszerűségét meg tudja ítélni és szükség esetén élni tudjon a rendőrségi panasz eljárásban vagy egyéb eljárásokban biztosított jogorvoslati joggal. Ebből a szempontból szerencsés lenne, ha az angol rendőrségnél rendszeresített (százhusz oldalas) útmutatóhoz hasonlóan volna olyan, *nyilvánosságra hozott dokumentum*, amelyből a civilek számára is megismerhetővé válnának a kényszerítő eszközök alkalmazásával kapcsolatban rendszeresített szabályzatok.

## A RENDŐRÖK AZONOSÍTHATÓSÁGA

Az angol szakértő által adott válasz szerint a közrendvédelmi akciók során alapvető kötelezettsége minden rendőrnek azonosító jelvényt viselni az egyenruha elején és hátulján egyaránt. A készenléti rendőrökön azonosító szám is van, általában az egyenruha váll- vagy mellrészén és/vagy a védősisakon.

Elsősorban bűnüldözési feladatoknál előfordulhat fedett (nem egyenruhás) rendőrök bevetése, akik értelemszerűen jelvényt sem viselnek. A szakértő azonban hozzátette, hogy tömegoszlítás során fedett rendőrök bevetése igen kényes kérdés és alapvetően kerülendő gyakorlat. Nagyon nyomós indokok alapján volna csak elképzelhető és a rendőrök biztonság érdekében csak alapos kockázatbecslés után lenne lehetséges.

Lettországból a rendőrségi törvény kimondja, hogy a rendőr vezetéknevét és azonosító számát látható módon fel kell tüntetni az egyenruhán; az önkormányzati rendőrség tagjánál pedig az adott település nevét is meg kell jeleníteni.

Litvániában hasonló a szabályozás: a rendőrök szolgálat közben kötelesek a Litván Köztársaság kormánya által jóváhagyott egyenruha viselésére. Az egyenruhán szerepelnie kell a rendőr nevének és a rendőrségi egység azonosítójának, önkormányzati rendőrség esetében az önkormányzat azonosítójának is.

Hollandiában a közterületen szolgálatot teljesítő rendőrök kötelesek azonosító jelvényt viselni. A készenléti rendőrség tagjai nem jelvényt hordanak, hanem azonosító szám van a sisakjuk hátulján. Az egyes egységeknek is van saját azonosító számuk.

Lengyelországban a rendőrségi törvény alapján az azonosító jelvény viselése minden esetben kötelező, annak elmulasztása fegyelmi vétség.

Akárcsak a magyar, úgy az áttekintett külföldi gyakorlat szerint is kötelező a jelvényviselés tömegoszlítás során. Tény, hogy a magyar rendőrségi törvény – legalábbis szemantikailag – nem teljesen egyértelmű, hiszen 20. §-a úgy rendelkezik, hogy a rendőrt az intézkedés során egyenruhája és azonosító jelvénye vagy szolgálati igazolványa igazolja. Elvileg lehetséges értelmezés, hogy az egyenruha és a szolgálati igazolvány együtt elégséges, gyakorlatilag azonban nyilvánvaló, hogy olyan intézkedés során, mint például az október 23-i, csak az azonosító jelvény jöhet szóba lehetséges azonosítási eszközként.

Az 54/2000. (XII. 18.) AB határozatban az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy az azonosító jelvény kötelezővé tételének mi a célja: „Intézkedésük alkalmával a hatóság tagjai nyilvánosan, az állam képviselőiként lépnek fel. [...] Az egyenruhát viselő hivatásos és szerződéses állomány tagjai azonban tevékenységüket nem arctalan tömegként, hanem közhatalom gyakorlására felruházott tisztviselőként végzik, akiknek egyedi azonosíthatósága alapozza meg esetleges személyes felelősségre vonásuk lehetőségét. Az intézkedés alá vont állampolgárnak jogos érdeke az, hogy a hatósági fellépés teljes időtartama alatt tisztában legyen a vele szemben intézkedő személyazonosságával, egyediségével. Az állampolgár panaszhoz, jogorvoslatához való joga ugyanis csak így garantálható.”

## JEGYZETEK

1. Lásd az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) gyülekezési joggal kapcsolatos irányelveit: OSCE/ODIHR *Guidelines For Drafting Laws Pertaining To The Freedom of Assembly*. [http://www.osce.org/documents/odihr/2004/10/3776\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2004/10/3776_en.pdf).
2. Lásd *uo.*, 14–15.
3. BVerfGE 85, 69.
4. Az Emberi Jogok Európai Bírósága hangsúlyozta azt is, hogy a gyülekezési jog biztosításának célja immensen kapcsolódik a véleménynyilvánítás, a gondolat, a szólás és a vallás szabadságához is, és a nyilvános információközlés-átadás lehetősége fontos építőeleme az autonóm személyiség kialakításának, így a gyülekezési jog korlátozása érintheti ezen említett alapjogokat is, ezért a korlátozás arányosságának tárgyában elvégzett mérlegelés során ezekről az elemekről sem szabad megfeledkezni. Lásd *Chassagnou and others versus France* (2000) 29 EHRR 615 és *Ahmed and others versus UK* (2000) 29 EHRR 1, 70.

## AZ ALKOTMÁNYTERVEZET NYILVÁNOSSÁGA

A Fővárosi Ítéltábla 2007. január 11-i ítélete szerint az igazságügyi és rendészeti miniszter nem köteles kiadni az új alkotmány tervezetét. A pert 2006-ban a Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) indította közérdekű adat kiadása iránt, mivel a miniszter megtagadta az alkotmánytervezet hozzáférhetővé tételét. Első fokon a Fővárosi Bíróság a TASZ keresetének helyt adott,<sup>1</sup> másodfokon azonban az ítéltábla megváltoztatta a döntést és a keresetet elutasította. A jogerős ítélet szerint tehát az alkotmánytervezet nem minősül nyilvános közérdekű adatnak.

Mielőtt a két bírósági döntés elemzésébe-értékelésébe, a jogerős határozat bírálatába fognánk, tegyük fel, hogy az idő kereke visszaforgatható, tegyük fel, hogy a miniszter most van döntési helyzetben, most igényelnek tőle hozzáférést az alkotmánytervezethez mint közérdekű adathoz. Az előkérdést természetesen annak elfogadása jelenti, hogy az Igazságügyi és Rendészeti Minisztériumban (IRM) előkészített alkotmánytervezet valóban közérdekű adatnak minősül. Az adatvédelmi törvény fogalm meghatározása szerint ebbe az adatfajtába beletartozik minden állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó – személyes adatnak nem minősülő – információ, ismeret.<sup>2</sup> A definíciónak való megfelelés – a bírósági döntések szerint is – egyértelmű: az alkotmánytervezet az állami feladatot ellátó IRM kezelésében lévő, személyes adatokat nem tartalmazó információ.

A miniszter előtt ezt követően logikailag három út áll, tekintve, hogy egy miniszter szempontjából egy közérdekű adat a nyilvánossággal való kapcsolat szempontjából ugyancsak háromféle megítélés alá eshet:

Egy közérdekű adat főszabály szerint nyilvános, bárki számára megismerhető, amely nyilvánosságnak egyébként két módja ismeretes: valamennyi nyilvános közérdekű adat esetében köteles az azt kezelő szerv eleget tenni a megismerésre irányuló egyedi igényeknek; bizonyos törvényben meghatározott adatokat pedig az érintett szervnek külön igény nélkül is közzé kell tennie. Ha e kötelezettségei teljesítését a szerv elmulasztja, megsérti az adatvédelmi, illetve a közzététel elmulasztásakor az elektronikus információszabadságról szóló törvény<sup>3</sup> előírásait, ez-

által megsérti a közérdekű adatok nyilvánosságához fűződő alkotmányos alapjogot.

Egy közérdekű adat kivételesen, törvény alapján el is lehet vonva a nyilvánosság elől. Ez az elvonás mindenképpen kivételes kell hogy legyen, hiszen egy alkotmányos alapjog korlátozását valósítja meg. Az Alkotmánybíróság jól ismert szükségességi-arányossági tesztje alapján csak akkor kerülhet rá sor, ha egy másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el, továbbá az elérni kívánt cél fontosságának és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlyának arányban kell állnia egymással. A nyilvánosság elől elvont közérdekű adatok az olyan titkok, amelyek esetében a kezelő szervnek, a szerv vezetőjének nincs mérlegelési joga: akkor sem tarthatná őket az érdeklődők elé, ha akarná.<sup>4</sup>

Témánk szempontjából a fentiek mellett érdekes a közérdekű adatok egy harmadik csoportját is megkülönböztetni: azt a fajtát, amely kényszerítően sem nem nyilvános, sem nem titkos, hanem amelynek a hozzáférhetősége az azt kezelő szerv vezetőjének, például – ahogy ez az általunk vizsgált esetben is fennáll – egy miniszternek a jogkörébe tartozó egyedi döntésen múlik. Ebben a körbe sorolhatjuk az úgynevezett döntés-előkészítő adatokat, amelyek nyilvánosságának szabályait az adatvédelmi törvény külön paragrafus<sup>5</sup> tartalmazza. Ennek értelmében állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy, így például egy minisztérium feladat- és hatáskörébe tartozó döntés meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített, a döntés megalapozását szolgáló adat (ezt hívjuk röviden döntés-előkészítő adatnak) eredendően a keletkezésétől számított tíz évig nem nyilvános, de megismerését a miniszter ez idő alatt is engedélyezheti.

E rendszer keretei között az igazságügyi és rendészeti miniszter az alkotmánytervezetet vagy kötelezően kiadandó adatnak, vagy titkos, ki nem adható adatnak, vagy harmadik lehetőségként olyan döntés-előkészítő adatnak tekintheti, amelynek a megismerhetőségéről történő döntés az ő jogkörébe tartozik. E három logikai lehetőség közül egy biztosan kiesik: az alkotmánytervezet nem titok, vagyis nem kell kötelezően bizalmasan kezelni. A miniszternek így

a tervezetet vagy hozzáférhetővé kell tennie, vagy legalábbis hozzáférhetővé teheti az anyagot, a hozzáférhetővé tételnek legalább a jogi lehetősége mindenképpen fennáll. A kiadást megtagadó döntés az információszabadságnak – rosszabb esetben törvényellenes sérelmét, de ennek hiányában is – minimálisan egy egyedi miniszteri döntéssel való korlátozást eredményezi. Igaz ez akkor is, ha az alapjog korlátozása az adatvédelmi törvény logikai lépcsőit követve egy engedély meg nem adásával valósul meg, tudniillik azzal, hogy a miniszter nem engedélyezi a főszabályként nem nyilvános döntés-előkészítő adat megismerését. Az igazságügyi és rendészeti miniszter az alkotmánytervezet kiadásával érvényesülni engedi, kiadásának megtagadásakor viszont – jogszerű vagy jogszerűtlen – egyedi döntésével korlátozza az információszabadság alkotmányos jogát.

Ha ezek után az alkotmánytervezet ügyét az emberi jogok funkciójának, működési logikájának szemüvegén keresztül nézzük, már könnyen beláthatjuk, csak látszólagos és formális dilemma, hogy az alkotmánytervezet az adatvédelmi törvény melyik kategóriájába illeszthető: nyilvános közérdekű adatnak vagy döntés-előkészítő adatnak minősül-e. Valójában az a kérdés, indokolja-e bármi, hogy a hatalom, illetve a hatalmat a konkrét ügyben megjelenítő miniszter korlátozza a közérdekű adatok megismeréséhez való alkotmányos jogot. Méghozzá nem is akármilyen jellegű információ, hanem a Magyar Köztársaság új alaptörvényének tervezete tekintetében. A miniszternek az igény teljesítésének elutasításához amellet kell érveket felsorakoztatnia, hogy jobb, ha az IRM-ben összeállított alkotmánytervezet titokban marad, azt sem a szakmai közvélemény, sem a Magyar Köztársaság polgárai nem ismerhetik meg, nem tehetnek észrevételeket, javaslatokat, valami miatt mindehhez még „korán” van.

Ez lenne a kérdés, ha visszaforgathatnánk az idő kerekét akkorra, amikor a TASZ adatigénnyel fordult a miniszterhez. A jogerős bírósági ítélet után, az ítélet következményeként azonban a miniszternek már nem kell választ adnia arra a kérdésre, mi tette szükségessé, hogy a szakembereket és – ami ennél sokkal súlyosabb – az állampolgárokat megfosszák attól a lehetőségtől, hogy figyelemmel kísérjék az új alaptörvény megszületésének folyamatát. Ez pedig az ítéletnek akkor is aggasztó következménye, ha egyébként elfogadhatónak minősülne az a jogi érvelés, amely a TASZ keresetének elutasításához vezetett.

De vajon valóban kiállja-e a bírálatot az ítéletábla döntése? Áttérve a bírósági határozatok értékelé-

sére, mintegy előkérdésként ki kell térni a probléma egy sajátos rétegére, nevezetesen arra, hogy mennyire használhatjuk bátran érvelésünk során az alkotmánynak az Alkotmánybíróság által értelmezett rendelkezéseit. Az alkotmányos megfontolásoknak mennyire kellene érvényesülniük és ténylegesen mennyire jutnak érvényre a bírósági gyakorlatban? Tekintettel vannak-e a bíróságok az adatvédelmi törvény értelmezésekor és alkalmazáskor az alkotmánynak? Az alaptörvény bírói gyakorlatban való megjelenésének kevés dilemmát okozó módja<sup>6</sup> – vagy legalábbis annak kellene lennie – az az eset, amikor az alkotmány úgy jelenik meg, mint a bíróság által alkalmazott törvényi szabály értelmezését befolyásoló tényező. Különösen így van ez az adatvédelmi törvény esetében, amely kifejezetten az alkotmány felhatalmazása alapján, annak végrehajtására született, és amelynek az itt tárgyalt előírásai nem magánjogi jogalanyok, hanem a közhatalom és a polgár viszonyát rendezik. Ebben az esetben igazán nehezen cáfolható, miért is ne lennének lényeges iránymutató értelmezési elvek az alkotmányból – annak alapjogi tárgyú rendelkezéseiből – eredő követelmények. Különösen abszurd lenne, ha egy adatvédelmi törvényt magyarázó érvelés az alkotmányos követelményeknek, elveknek, az alapjogok funkciójának figyelmen kívül hagyása miatt végül is az alkotmánynal ellentétes eredményre vezetne.

Köztudomású azonban: nem mondható, hogy a bíróságok előszeretettel nyúlnának az alkotmány rendelkezéseire. Bár az alkotmánytervezet nyilvánosságának ügyében a Fővárosi Bíróság, még ha kifejezetten nem is mondta ki, tulajdonképpen megtette

**INDOKOLJA-E BÁRMI, HOGY A HATALOM, ILLETVE A HATALMAT A KONKRÉT ÜGYBEN MEGJELENÍTŐ MINISZTER KORLÁTOZZA A KÖZÉRDEKŰ ADATOK MEGISMERÉSÉHEZ VALÓ ALKOTMÁNYOS JOGOT?**

ezt. Az amúgy sommásan megfogalmazott érvelés szerint mind az adatvédelmi törvény 2005. évi módosítása, mind az elektronikus információszabadságról szóló törvény „azt a tendenciát húzza alá, hogy már az előkészítés automatikus nyilvánosság korlátozó hatását mindenképpen csökkenteni szükséges és ezeket a rendelkezéseket megszorítóan kell értelmezni”. Majd később a bíróság úgy fogal-

maz, hogy „a jogszabályi rendelkezések ellentmondásossága[,] a megfogalmazások pontatlansága esetén [a] közérdekű adatok nyilvánosságának alapelveiből következően, [a] nyilvánosságra hozatal kötelezettsége mellett kell döntenie”. Mindez ugyan az elsőfokú ítéletben annak alátámasztására szolgált, hogy az alkotmánytervezet nem döntés-előkészítő, hanem „már egy elkészült anyag”, a megállapítások alkotmányos természete általában is figyelemre méltó. Lényegét tekintve a bíróság azt állítja, hogy az infor-



mációszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni. Ebben pedig egy igencsak ismert alkotmánybírói álláspont köszön vissza, amelyet egyébként a döntés-előkészítő adatokkal kapcsolatos korábbi szabályozást vizsgáló alkotmánybírói határozat is tartalmaz: „A közérdekű adatok megismeréséhez való alkotmányos jog, mint a kommunikációs alapjogok egyik nevesített joga [...] nem korlátozhatatlan alapjog ugyan, de a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorlásának egyik feltételként és annak részeként kitüntetett alkotmányos védelemben részesül. Ez azt jelenti, hogy az információszabadságot korlátozó törvényeket is megszorítóan kell értelmezni, mert az információszabadság, a közhatalom gyakorlásának nyilvánossága, az állam és a végrehajtó hatalom tevékenységének átláthatósága, ellenőrizhetősége feltétele a bíráló jogának, a kritika szabadságának, a szabad véleménynyilvánításnak. Ez az alapjog tehát – az alkotmányos korlátok megítélésével összefüggésben – legalább annyi alkotmányos védelmet élvez, mint az »anyajog«, a véleménynyilvánítás szabadságjoga. A nyílt, áttetsző és ellenőrizhető közhatalmi tevékenység, általában az állami szervek és a végrehajtó hatalom nyilvánosság előtti működése a demokratizmus egyik alapköve, a jogállami államberendezkedés garanciája. A nyilvánosság próbája nélkül az állam polgáraitól »elidegenedett gépezetté«, működése kiszámíthatatlanná, előreláthatatlanná, kifejezetten veszélyessé válik, mert az állam működésének átláthatatlansága fokozott veszélyt jelent az alkotmányos szabadságjogokra.”<sup>7</sup>

A másodfokon döntő ítéletábra az esetre irányadó jogszabályok között idézte az alkotmány információszabadságot biztosító szakaszát, tömören kiegészítve az alapjog korlátozhatóságára vonatkozó alkotmánybeli és alkotmánybírói tételekkel: így a törvényi szabályozási szint, a lényeges tartalom sérthetlensége és a szükségességi-arányossági teszt követelményével. Ugyanakkor úgy ítélte meg, hogy szemben az elsőfokú bíróság értelmezésével, „nem elegendő a közérdekű adatok nyilvánosságának alapelveire való hivatkozás, hanem az arra vonatkozó jogszabály konkrét előírásait kell alapul venni”. Ez utóbbiak értelmezéséhez és alkalmazásához pedig már nem látta szükségesnek az alkotmányos alapelvek – akár kiegészítő – használatát.

Az érvelés első fordulópontja annak eldöntése, hogy a TASZ adatigénylésének idején született-e már az információszabadság-szabályok szerinti döntés az alkotmánytervezetről. Ezen a kérdésen fordult meg a bíróság határozata is: míg a Fővárosi Bíróság elkészült anyagnak, konkrét jogszabály-tervezetnek minősítette az igényelt információt, addig az ítéletábra indokolása szerint semmilyen olyan döntés meg-

hozatalára nem került még sor, amely a nyilvánosságot megalapozta volna. Fogadjuk most el az információszabadság érvényesülése szempontjából kedvezőtlenebb választ: az alkotmánytervezet döntés-előkészítő jellegét, és azt, hogy az alkotmány-előkészítés folyamatában nem született az információszabadság-szabályokban meghatározott döntés. A másodfokú bíróság ennyivel megelégedett, pusztán ennek alapján elutasította a TASZ keresetét. Mi azonban ne álljunk meg ezen a ponton: tegyük fel azt a – második – kérdést, hogy ilyen esetben hogyan alakul a miniszternek a nyilvánosság engedélyezésére vonatkozó döntési lehetőségének terjedelme!

A döntés-előkészítő adat nyilvánosságára vonatkozó hatályos szabályozás háttérében egy alkotmánybírói döntés<sup>8</sup> áll, amely az ilyen adatok megismerhetőségéről szóló korábbi rendelkezésekkel kapcsolatban mulasztásos alkotmányértésként állapított meg. Ebből a határozatból is egyértelműen kiderül a szabályozás által rendezendő alapjogi konfliktus: az információszabadság alkotmányos alapjoga a közérdekű adatok megismerhetőségét támasztja alá, bizonyos esetekben azonban ez ütközhet a közérdekű adatot kezelő szerv működése hatékonyságának, színvonalának, befolyásmentességének érdekével.

Kétségtelen, hogy a hatalom az ilyen jellegű konfliktusok megoldása céljából korlátozhatja az alapjogokat, de az utóbbiak garanciális funkciója éppen abban áll, hogy a korlátozást mindig megfelelően indokolni kell. Az alapjog-korlátozás alkotmányosságához azt kell igazolni, hogy az valamely legitim cél érdekében szükséges és arányos. A döntés-előkészítő adatok esetében az információszabadsággal szemben a szerv működése hatékonyságának, színvonalának, befolyásmentességének érdekét a törvényalkotó – az Alkotmánybírói véleményére is alapozva – az adatvédelmi törvényben általános jelleggel mérlegelte. E szabályokról elmondhatjuk: mivel többnyire az utóbbi érdekek irányába billen el a mérleg, bizonyos egyéb feltételek mellett szükséges és arányos jogkorlátozásnak minősülhet az ilyen jellegű adatokat nyilvánosság elől elvonó törvényi automatizmus, amely megspórolja a szervnek az egyedi minősítések adminisztrációs terhet.

Ahhoz azonban, hogy az automatikus nyilvánosságkorlátozás kiállja az alkotmányossági próbát – erre az Alkotmánybírói is rámutat –, „megfelelő (alkotmányos) törvényi feltételeket” kell teremteni, amelyek biztosítják az alapjog-korlátozás arányosságát. Ilyen garancia a bizalmasság maximális időtartama, amely jelenleg legfeljebb tíz év. Lényeges eleme az alkotmányos egyensúlynak, hogy a szerv vezetője egyedileg a törvényben általában rögzített főszabálytól eltérő döntést hozhat, és ezzel az egyedi

döntéssel az adott esetben megfordítja a nyilvánosság szabályozását: a döntés-előkészítés során született adatot nyilvánossá teszi. Nem utolsósorban pedig az adatvédelmi törvény megnyitja a bírói jogorvoslat lehetőségét, amellyel kapcsolatban az alkotmánybírói határozat fontos elvárása, hogy a formai kritériumok vizsgálatán túlmenően kiterjedjen a nyilvánosságkorlátozás indokoltságának tartalmi vizsgálatára is.

A döntés-előkészítő adatokkal kapcsolatos alapjogkonfliktus lényeges sajátossága, hogy az ütköző érdekek közötti mérleg nyelve, amely eredetileg, az adat keletkezéskor a szerv irányába billen, az idő előrehaladtával fokozatosan átfordul. Az adatvédelmi törvény e folyamatból két eseményt jelöl ki. Az egyik (a későbbi) a mérleg nyelve átbillenésének pillanata, a – maximálisan – tízéves időtartam eltelte, amikor közömbössé válik az adat döntés-előkészítő jellege és közérdekű adatként – más korlátozás hiányában – bárki számára megismerhetővé válik.

A másik (a korábbi) – bár nem szükségszerűen bekövetkező – eseményt a döntés-előkészítő adat által megalapozott döntés meghozatala jelenti. A döntés meghozatala és az említett tíz év letelte között a törvény szerint a döntés megalapozását szolgáló adat megismerésére irányuló igény akkor utasítható el, ha az adat megismerése a szerv törvényes működési rendjét vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását, így különösen az adatot keletkeztető álláspontjának a döntések előkészítése során történő szabad kifejtését veszélyeztetné. A bizalmasság indokoltságát tehát a szerv vezetőjének esetről esetre kell elbírálnia: az előkészítő adat által megalapozott döntés megszületése után a bizalmasság csak akkor tartható fenn, ha a törvényben nevesített érdekek ezt indokolják, amit jogorvoslat esetén a szerv vezetőjének bíróság előtt bizonyítania kell. E cezúrának az adatvédelmi törvényben történő kimondása az Alkotmánybírói határozat említett döntésén alapul, amelyben a testület megállapította, hogy a döntéshozatalt követően az adatok többsége tekintetében már nem indokolt a nyilvánosság kizárása, tehát előtérbe kerül az információszabadság.

A döntés-előkészítő adat döntéshozatalt megelőző, harmadik (időben a legkorábbi) életszakaszáról azt tudjuk, hogy ilyenkor a törvényi főszabály szerint nem nyilvános, de megismerését – a törvény egy másik rendelkezésében foglaltakat mérlegelve – az azt kezelő szerv vezetője engedélyezheti. A mérlegelő szempontként hivatkozott szabály szerint:

**A NYILVÁNOSSÁG KORLÁTOZÁSA CSAK ADDIG MARADHAT FENN, AMÍG A TARTALMI KÖVETELMÉNYEK INDOKOLJÁK; EGYÉBKÉNT A KORLÁTOZÁST AZONNAL MEG KELL SZÜNTETNI.**

„Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy (a továbbiakban együtt: szerv) a feladatkörébe tartozó ügyekben – így különösen az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagy vonalkezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és -személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan – köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.”

A kérdés az, hogy támasztható-e további (alkotmányos) követelmények ezzel a legutóbb említett egyedi döntéssel kapcsolatban. Egy érintett szerv vezetője értelemszerűen csak akkor fog egy döntés-előkészítő anyag nyilvánosságra hozatala mellett dönteni, ha a publikusság az érdekeit – munkája hatékonyságát, színvonalát, befolyásmentességét – nem sérti. A tétele megfordítva fogalmazható meg a dilemma: ha az adatok megismerhetősége nem sérti ezeket az érdekeket, vajon köteles-e azokat a szerv vezetője – legalábbis erre irányuló kérelem érkezése esetén – nyilvánosságra hozni? Ez utóbbi esetben – amint látjuk – nem teljesülnek a szükségességi-arányossági teszt által támasztott követelmények: más alkotmányos értékek nem teszik elengedhetetlenül szükségessé az adatok bizalmas kezelését, vagyis az információszabadság korlátozását. Vajon meg kell-e ezt vizsgálnia a döntéshozónak, észre kell-e vennie, hogy a konkrét esetben nem teljesülnek azok a kritériumok, amelyek az általánosan fogalmazó törvényi korlátozást alkotmányosan elfogadhatóvá tették? És ezen indokok hiányában vajon köteles-e engedélyezni az adatok megismerését?

Pusztán az adatvédelmi törvény szövegét olvasva úgy tűnik, hogy a szerv vezetője a döntés meghozatala előtt (illetve hiányában) szabadon határozhat: a döntés-előkészítő minőség alapján megtagadja vagy törvényi jogköre alapján engedélyezi az adat megismerését. A két lehetőség közül azonban csak az egyik alkotmányos. Ha a szerv vezetője a bizalmasságot szükségessé tevő indokok hiányában tagadja meg a nyilvánosság engedélyezését, azzal az általa elbírált egyedi esetben figyelmen kívül hagyja az alapjog-korlátozás alkotmányossági kritériumait. A nyilvánosság korlátozása – amint ezt az alkotmánybírói határozat is többször leszögezi – csak addig maradhat fenn, amíg a tartalmi követelmények indokolják; egyébként a korlátozást azonnal meg kell szüntetni.

Ezt az ellentmondást két módon lehet feloldani. Az egyik lehetőség kiindulópontja, hogy kizárólag az adatvédelmi törvény szövegére tekintünk, és a miniszter döntési jogkörét diszkrecionális hatáskörnek értelmezzük, amely alapján a szerv vezetőjeként teljes szabadságot élvez a bizalmasság fenntartására. Így tett a másodfokon döntő Fővárosi Ítéltábla, amelynek ítélete szerint „a megismerés engedélyezése a vezető diszkrecionális jogkörébe tartozik”. Ebben az esetben azonban érdemes felidézni az Alkotmánybíróság véleményét, mely szerint a csak formálisan felülvizsgálható diszkrecionális jogkörbe tartozó döntéstől egy alapvető jog érvényesülése nem tehető függővé. Vagyis az adatvédelmi törvény elemzett rendelkezése sérti az információszabadságot, meg kell változtatni.

A másik lehetőség, hogy az adatvédelmi törvény értelmezésénél és alkalmazásánál figyelemmel vagyunk az alkotmány előírásaira. Nehezen cáfolható, hogy minden közhatalmi döntésnek, így egy miniszter itt elemzett jogkörében hozott döntésének is meg kell felelnie az alkotmányos követelményeknek. Az adatvédelmi törvényt együtt kell olvasni az alkotmánnyal, és a törvényi rendelkezés több értelmezési lehetősége közül az alkotmánnyal összhangban állót kell választani – az alkotmánysértőt mindenképpen el kell vetni.

Amikor tehát a miniszter által döntés-előkészítőnek tartott közérdekű adat megismerése iránti igény érkezik, a miniszter döntéshelyzetbe kerül, el kell döntenie, hogy fenntartja vagy feloldja a bizalmasságot. Az egyedi esetben – nem normatív módon – kell elbírálnia egy alapjogi konfliktust: a mérleg egyik serpenyőjébe az információszabadságot kell tennie, figyelembe véve, hogy milyen jellegű közérdekű adat (jelen esetben az alkotmánytervezet) megismeréséről van szó; a másik serpenyőbe pedig mindazokat az érdekeket, alkotmányos értékeket, amelyek a döntés-előkészítés bizalmasságát alátámasztják. Ha az adott esetben az utóbbiak nem indokolják, nem teszik elengedhetetlenül szükségessé a megismerés kizárását, vagyis az alapjog korlátozását, akkor nem tagadhatja meg az adat kiadását. Ellenkező esetben döntése alkotmányt sért. Az, hogy az adatvédelmi törvény lehetővé teszi egy döntés-előkészítő adat elvonását a nyilvánosság elől, nem adhat alapot arra, hogy egy közérdekű információt megfelelő indok nélkül, önkényesen titokban tartsanak, még akkor sem, ha ez az információ éppen egy döntés előkészítése során született.

Mindennek alapján persze még nem adhatunk választ arra a kérdésre, hogy az IRM-ben készült alkotmánytervezet esetében a titkosság vagy a nyilvánosság irányába billen-e a mérleg nyelve. Pusztán any-

nyit állítunk, hogy – hacsak a törvényt nem tekintjük alkotmánysértőnek – a miniszternek ezt mérlegelnie kellett volna. A megismerés engedélyezéséről történő miniszteri döntés – az alkotmánytervezet által megalapozott döntés meghozatala előtt – sem korlátlan, azt az adatvédelmi törvény kifejezett előírása nélkül is köti az alkotmány.

A bíróságnak, amennyiben az alkotmánytervezet döntés-előkészítő minőségét elfogadja, az alkotmánybírói iránymutatásnak megfelelően el kellett volna végeznie a nyilvánosságkorlátozás indokoltságának tényleges tartalmi felülvizsgálatát.<sup>9</sup> Meg kellett volna vizsgálnia, milyen indokok teszik kényszerítően és elengedhetetlenül szükségessé azt, hogy a Magyar Köztársaságnak szánt új alkotmánynak az ezért felelős minisztériumban előkészített tervezete asztalfiókba zártan, titokban maradjon. S bár a jogerős ítélet mentesíteni látszik a minisztert a válaszadás alól, az alkotmány alapján a kérdés továbbra is válaszra vár.

## JEGYZETEK

1. Az ítélet elolvasható a TASZ honlapján: <http://www.tasz.hu/download/ujalk-itelet.pdf?id=14455&time=1160054960&op=cont>.
2. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) 2. § 4. pontja.
3. Az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény.
4. Természetesen van jogi lehetőség a titok minősítésének megszüntetésére is, de mivel témánk szempontjából nincs relevanciája, ezt a logikai elágazást nem elemezzük.
5. Avtv. 19/A. §.
6. Problémásabb esetnek gondolva az alkotmány kizárólagos közvetlen alkalmazását, valamint különösen a jogszabályok alkotmányossága felülvizsgálatának kérdését.
7. Lásd 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, 12/2004. (IV. 7.) AB határozat.
8. 12/2004. (IV. 7.) AB határozat.
9. A 12/2004. (IV. 7.) AB határozat szerint „az alapjog érvényesülése érdekében biztosítani kell a nyilvánosságkorlátozás feletti érdemi és hatékony bírói jogorvoslat lehetőségét, melynek a formai kritériumok vizsgálatán túlmenően ki kell terjednie a nyilvánosságkorlátozás indokoltságának tartalmi vizsgálatára”. „A közérdekű adatok nyilvánosságához való jog szükséges és arányos korlátozása továbbá akkor garantálható, ha a nyilvánosságkorlátozás indokoltságának tényleges tartalmi felülvizsgálata is biztosított.”

## AZ ENSZ EMBERI JOGI TANÁCSA – VÁGYAK ÉS REALITÁSOK

Az elmúlt évek során a nemzetközi közösség legtöbb szereplője egyetértett abban, hogy az 1946-ban létrehozott Emberi Jogok Bizottsága (EJB) súlyos reformokra szorul, mivel a testület egyre kevésbé tudja betölteni szerepét a világszervezet legfontosabb emberi jogi fórumaként. Természetesen a nyugati demokráciák egészen másban látták a hibák forrását, mint a fejlődő világ hangadó országai, élükön Kubával, Pakisztánnal, Algériával, Iránnal és Egyiptommal. Ez az írás kísérletet tesz annak áttekintésére, hogy a különböző országsoportok emberi jogi prioritásai miként jelentek meg az Emberi Jogi Tanács (EJT) felállításáról rendelkező 60/251. számú közgyűlési határozatban.

### AZ EMBERI JOGOK BIZOTTSÁGA

Mindenekelőtt érdemes röviden szólni a jogelőd testület, az Emberi Jogok Bizottsága által elért eredményekről, amelyek az EJT működésének jelenlegi alapjait is képezik. Az EJB-t az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Tanácsa (ECOSOC) – élve az ENSZ alapokmányának 68. cikkében<sup>1</sup> foglalt felhatalmazással – alapította 1946-ban. Hatvanéves működése alatt komoly eredményeket tudott felmutatni a nemzetközi emberi jogi normák kialakítása,<sup>2</sup> fejlesztése és védelme területén. Az ENSZ e legfontosabb emberi jogi fórumán a hidegháború, valamint a nemzeti szuverenitás akkori primátusa ellenére is sikerült elérni a hatvanas évek második felétől egyes jogsértő államok néven nevezését (Izrael, Dél-Afrika), valamint az egyéni panaszmechanizmusok bevezetésével azt, hogy az egyének is a nemzetközi jog alanyaivá váljanak. Az ECOSOC 1967-ben elfogadott 1235-ös, valamint 1970-ben elfogadott 1503-as határozata lehetővé tette, hogy a bizottság súlyos emberjogsértésekkel a maguk konkrétuságában, ne csak elvi síkon foglalkozhasson.

A testület hosszú évek munkájának eredményeként a civil társadalom legfontosabb emberi jogi fórumává vált, lehetővé téve nemzetközi és nemzeti emberi jogi NGO-k százainak, hogy felhívják a nemzetközi közösség figyelmét a világban előforduló súlyos jogtiprásokra, jogsértésekre. A nem kormányzati szervezetek képviselői az ENSZ egyetlen fórumán sem tudták olyan szabadon kifejteni álláspontjukat, mint az EJB-n, sok esetben álláspontjuk megváltoztatására is kényszerítve egyes kormányokat.

A tagállamok az emberi jogok nemzetközi szinten való előmozdítása és védelme érdekében egy rendkívül bonyolult, kifinomult emberi jogi rendszert hoztak létre a bizottság keretei között. Az EJB munkájának fő információs bázisát az úgynevezett különleges eljárások/mechanizmusok által készített jelentések alkották. A mechanizmusok között – amelyeket az EJT is átvett – találhatunk munkacsoportokat, valamint egyes országok emberi jogi helyzetével, továbbá tematikus kérdésekkel foglalkozó különmegbízottakat és független szakértőket is. Fontos szerepet tölt be az ENSZ emberi jogi rendszerén belül az úgynevezett 1503-as, bizalmas eljárás, melynek keretében azokkal az országokkal foglalkoznak – konkrét emberi jogi panaszok alapján –, amelyekben a jelentések és a különböző beadványok tanúsága szerint nagy számban, szisztematikusan fordulnak elő az emberi jogokat sértő esetek.<sup>3</sup> A legsúlyosabb ügyekkel azonban már nyilvános eljárás keretében foglalkozott az EJB a 1235-ös ECOSOC-határozat értelmében.

A bizottság napirendje évről évre szélesebb körű lett, és 2006-ban már az emberi jogok teljes katalógusát átfogta.<sup>4</sup> A testület üléseit ennek megfelelően minden évben fokozott várakozás előzte meg, és azokra az utolsó években már közel négyezer küldött – köztük közel kétezer NGO-képviselő – akkreditáltatta magát. Az EJB ülészakaira azonban sajnos egyre átpolitizáltabb légkörben került sor, szín-

\* A szerző a Külügyminisztérium Nemzetközi Szervezetek és Emberi Jogok Főosztályának munkatársa. A tanulmányban szereplő gondolatok és értékelések a szerző magánvéleményét tükrözik, nem tekinthetők a Magyar Külügyminisztérium hivatalos álláspontjának. A szerző ezúton is szeretne köszönetet mondani a genfi és New York-i állandó ENSZ-képviselők, valamint a minisztériumi főosztály emberi jogi munkatársainak és gyakornokának (dr. Tóth Orsolya, Blazsek Dóra, dr. Csuday Balázs, dr. Forgó Ágnes, Schafer Éva), akik jelentései nagyban elősegítették e tanulmány elkészülését.



te lehetetlenné téve az érdemi párbeszédet, és nyilvánvalóvá vált, hogy az emberi jogok védelmének örvé alatt számos ország a saját politikai napirendjét kívánta megvalósítani.

A nyugati demokráciák ennek megfelelően a progresszívebb nemzetközi emberi jogi szervezetekkel karöltve szorgalmazták a világszervezet emberi jogi rendszerének megerősítését, amelynek egyik fő formája természetesen a bizottság átalakítása lett volna. Új testület létrehozásában az első időszakban szinte senki nem gondolkodott, mivel mindenki úgy vélte, hogy az elbukna a fejlődő világ ellenállásán, amelynek hangadó országai nem voltak érdekeltek a nemzetközi emberi jogi monitoring rendszer erősítésében.

## AZ EMBERI JOGI TANÁCCSAL KAPCSOLATOS ELKÉPZELÉSEK

Ebben a helyzetben fogalmazódtak meg 2004-ben Walter Kalin svájci jogászprofesszor elképzelései<sup>5</sup> az Emberi Jogok Bizottságának felváltását szolgáló Emberi Jogi Tanácsról. A javaslatokat az Európai Unió tagállamainak többsége kezdetben meglehetősen szkepszissel fogadta, svájci fantáziálásnak tekintve az új testület felállításával kapcsolatos gondolatokat. Egy éven belül azonban gyökeres fordulat állt be, főleg annak hatására, hogy az EJB működése egyre diszfunkcionálisabbá vált, és egy idő után a többség már azon az állásponton volt, hogy a bizottság már nem reformálható meg, és csak egy új testület adhat reményt a tiszta lappal való újrakezdésre. Ennek az elképzelésnek a megvalósításához a nyugati demokráciáknak rövid időn belül számos szövetségese akadt a mérsékelt latin-amerikai és ázsiai országok körében.

### *Az Európai Unió prioritásai*

Az unió tagállamainak kiindulási pontja természetesen az volt, hogy az új testület semmi esetre sem lehet rosszabb elődjénél, vagyis meg kell tartania az EJB vívmányait – pontosabban azokat az eredményeket, amelyek számukra értéket képviseltek. Ezek közül az egyik legfontosabb – és a fejlődő világ számára a legkevésbé elfogadható – az *ország helyzettel foglalkozó határozatok betervezésének gyakorlata* volt. Ennek keretében a bizottság minden évben öt-tíz határozatot fogadott el – többségében szavazással és nem konszenzussal – azokra az országokra vonatkozóan, ahol a legrosszabbnak ítélték az emberi jogok helyzetét. Ezek mind fejlődő országok, Izrael, Csehszlovákia-Oroszország, valamint a Belorusz Köztársaság kivételével.

Így a fejlődő világ az országhatározatok gyakorlatát a nyugati világ diszkriminatív eljárásának tartotta, hiszen a határozatokat kivétel nélkül fejlett országok (Európai Unió, USA, Kanada, Japán) terjesztették be. Ennek ellensúlyozása ugyan az elmúlt években történtek próbálkozások Kuba, Irán és a Belorusz Köztársaság részéről (az Egyesült Államok, valamint Kanada emberi jogi gyakorlatával kapcsolatban terjesztettek be határozati javaslatokat), de ezek nem vezettek komoly eredményre.

Ezzel összefüggésben az unió természetesen ragaszkodott az úgynevezett *különleges eljárások fenntartásához* is, vagyis az országhelyzettel és a tematikus kérdésekkel foglalkozó külön megbízotti, munkacsoporti, független szakértői mandátumok fenntartásához.

Az EU az EJB másik fontos vívmányának tartotta a *nem kormányzati szervezetek (NGO-k) szabad megszólalási lehetőségét*, amelynek köszönhetően felkészült és agilis NGO-k számos olyan jogsértésre mutattak rá, amelyek az állami szereplők előtt sem voltak mindig ismertek vagy politikai okok miatt senki nem szeretett volna róluk beszélni. Ez természetesen sokszor hozott kellemetlen helyzetbe egyes államokat, amelyek mindent megtettek volna azért, hogy az adott civil szervezet ne kapjon felszólalási lehetőséget vagy meglévő akkreditációját elvegyék tőle. Ennek eredményeként az elmúlt években az ENSZ NGO Bizottsága lett a világszervezet egyik legátpolitizáltabb testülete, ahol késhegyre menő viták zajlottak egyes NGO-k ECOSOC konzultatív státuszával kapcsolatban. Az unió tagállamai számára – országaik civil társadalmának élénksége és aktivitása miatt is – az NGO-k szabad véleménynyilvánításának biztosítása kulcskérdés volt a világszervezet e legfontosabb emberi jogi fórumán, különös tekintettel arra, hogy az ENSZ másik emberi jogi fórumán, a Közgyűlés III. Bizottságában a civil szervezetek csak sokkal korlátozottabban tudták kifejezni álláspontjukat.

Összefoglalóan tehát elmondhatjuk, hogy az EU az EJB valamennyi meglévő jogosítványát meg kívánta tartani, az emberi jogi rendszer egyes területeken szükséges reformjával, fejlesztésével vagy megerősítésével kiegészítve. Ebbe a körbe tartozott a *felállítandó testület státusza a világszervezetben belül*. Az EJB ugyanis annak ellenére, hogy az ENSZ alapokmányában is számos utalás történik az emberi jogok jelentőségére, valamint a világszervezet egyik legfontosabb tevékenységi területének tekinthető az emberi jogok nemzetközi védelme, alapításakor nem vált az ENSZ egyik fő szervévé a BT-vel, a Közgyűléssel vagy az ECOSOC-kal együtt. Az EJB azáltal, hogy a Gazdasági és Szociális Tanács egyik



funkcionális bizottsága lett, minden évben jelentésben kellett beszámolni az ECOSOC-nak tevékenységéről, és pénzügyi kihatásokkal is járó döntéseit a különben jóval kisebb fajsúlyú Tanáccsal kellett jóváhagyatnia. Mindezek következtében a nyugati demokráciák egyik fő célja a bizottság jogutód testülete státuszának megemlése volt. Ideális esetben azt szerették volna elérni, hogy az EJT a világszervezet egyik fő szervévé váljon, de kompromisszumos megoldásként el tudták fogadni, hogy a Tanács az ECOSOC helyett a Közgyűlés alárendeltségébe kerüljön át, mindemellett nyitva hagyva a felülvizsgálat lehetőségét.

Az unió viszonylag rugalmasan viszonyult a felállítandó testület *méreteihez*. Eleinte szinte valamennyi EU-tagállam az univerzális tagság mellett érvelt, úgy vélve, hogy egy ilyen fontos emberi jogi testületnek minden ENSZ-tagállam részese kell legyen, kifejezve ezzel is az emberi jogok univerzalitását és fontosságát. Hazánkhoz hasonlóan ekkor még kevés tagállam vélte úgy, hogy az EJT esetében is meg kellene tartani a limitált tagságot, mivel a világszervezetnek jelenleg már van egy univerzális tagságú emberi jogi fóruma, nevezetesen a Közgyűlés III. Bizottsága. Rövid időn belül végül ez az álláspont lett a meghatározó: az unió ekkor már úgy vélte, a hatékonyabb munkavégzés érdekében a felállítandó tanácsnak legfeljebb az EJB-hez hasonló méretűnek (53 tag) vagy annál némileg kisebbnek kellene lennie.

Ezzel összefüggésben azonban az EU a legtöbb demokratikus berendezkedésű jogállammal együtt különös jelentőséget tulajdonított a *tagság minőségileg magasabb szintű összetételének*, mivel az elmúlt évek során nyilvánvalóvá vált, hogy a bizottság diszfunkcionális működése elsősorban a testület rendkívül rossz összetételére vezethető vissza. A jogsértő államok ugyanis korán felismerték, hogy álláspontjuk védelmére a legalkalmasabb eszközt az EJB-tagság jelenti, mivel ebben az esetben szavazhatnak is az őket elítélni kívánó határozati javaslatokkal szemben. Ennek eredményeként a jogsértő rezsimek mindent megtettek a bizottságba való bekerülés érdekében, és természetesen előszeretettel támogatták a hozzájuk hasonló emberi jogi „teljesítménnyel” rendelkező kormányok jelölését. A másik oldalról viszont a nyugati demokráciáknak nem sikerült mobilizálniuk a fejlődő világ mérsékeltebb országait az EJB-tagság megpályázása érdekében. Ez a tendencia az évek során odáig vezetett, hogy a bizottság tagságának legalább egyharmada a súlyosan jogsértő országok közül került ki, rendkívül megne-

hezítve az egyes országok emberi jogi gyakorlatát elítélni kívánó határozati javaslatok elfogadását.

A tagság minőségi javítása érdekében fogalmazódott meg az úgynevezett *tiszta lap gyakorlatának elvetése*, amelynek értelmében az egyes regionális csoportoknak a Tanácsba történő választások során mindig több jelöltet kellene állítaniuk, mint ahány hellyel rendelkeznek a testületben. A „tiszta lap” rendszere tette eddig lehetővé ugyanis Kuba szinte folyamatos tagságát a bizottságban, mivel a Latin-Amerikai és Karibi Országok Regionális Csoportja (GRULAC) általában pontosan annyi jelöltet állított az EJB-választások során, ahány helyet megszerezhetett egy adott évben, és így értelemszerűen valamennyi ország szavazás nélkül bekerült a testületbe. Több jelölt inkább csak a Nyugat-európai és Egyéb Országok Regionális Csoportjában (WEOG), valamint a Kelet-európai Regionális Csoportban fordult elő. Az unió elképzelése szerint minden regionális csoportnak több jelöltet kellene állítania a választások során, sőt az is felmerült, hogy egyes helyek átkerülhetnének az egyik csoporttól a másikhoz, ha az nem állítana több jelöltet, mint ahány hellyel rendelkezik.

A fentiekkel szoros összefüggésben jelentkezett a *szavazás módjának kérdése*. A nyugati országok általában azon az állásponton voltak, hogy a Biztonsági Tanácshoz hasonlóan az Emberi Jogi Tanács tagjait is a Közgyűlés válassza meg kétharmados többséggel, mivel így – elképzelésük szerint – kiszűrhetőek lennének a nemzetközi közösség diktatórikus és jogsértő kormányai. Ehhez kapcsolódva fogalmazódott meg az a javaslat, hogy a jelölt országoknak *önkéntes emberi jogi kötelezettségvállalásokat* kellene tenniük, amelyek végrehajtásáról EJT-tagságuk leteltével beszámolhatnának a nemzetközi közösség előtt.

Az unió számára az EJB működésével kapcsolatban az egyik legfőbb problémát az jelentette, hogy mivel a testületnek évente csak egy hathetes ülészaka volt, sokszor nem tudott érdemben reagálni súlyos emberi jogi válsághelyzetekre, mivel a rendkívüli ülészakok összehívásához a bizottság tagjai több mint felének támogatására volt szükség. E helyzet kiküszöbölése érdekében javasolta azt az EU, hogy az EJT, szemben a bizottsággal, *állandó testület legyen*, amely szinte az egész évben folyamatosan ülészik. E javaslat rendkívül kedvezőtlen fogadtatása hatására az EU annyiban módosította álláspontját, hogy az EJT a korábbi hat hétnél jóval hosszabb időtartamban (tíz-tizenhárom hét) és évente többször ülésessen, vala-

AZ EU A LEGTÖBB DEMOKRATIKUS BERENDEZKEDÉSŰ JOGÁLLAMMAL EGYÜTT KÜLÖNÖS JELENTŐSÉGET TULAJDONÍTOTT A TAGSÁG MINŐSÉILEG MAGASABB SZINTŰ ÖSSZETÉTELÉNEK.

mint már a tagállamok egyharmada is összehívhaszon rendkívüli ülészakot súlyos válságok idején.

Az Emberi Jogok Bizottságának felváltását szolgáló testület kapcsán egyetlenegy, tartalmában is igazi nívumot hozó javaslat fogalmazódott meg, nevezetesen az *általános és rendszeres emberi jogi felülvizsgálati eljárásra vonatkozó elképzelés*. Ennek keretében valamennyi ENSZ-tagállamnak – és nem csak a kötelező érvényű emberi jogi egyezmények részes államainak – időről időre át kellene esnie egy minden ország esetében hasonló kritériumok alapján sora kerülő, nem túl bonyolult, minimális előzetes jelentési kötelezettséggel járó emberi jogi vizsgálaton. Rövid időn belül világossá vált, hogy ez a *monitoring* rendszer lehet a világszervezet emberi jogi rendszerre megújulásának záloga.

#### *Az amerikai út*

Az Európai Unió fentiekben felvázolt prioritásait a többi fejlett demokrácia is elfogadta kisebb hangsúlybeli eltérésekkel. Egyes kérdésekben markánsan különböző álláspontot csak az amerikai delegáció képviselt. Washington számára a testület számára kedvező összetételének biztosítása jelentette az egyik legfontosabb célt. Ennek érdekében az Egyesült Államok a *kétharmados választási többséghez a végsőig ragaszkodott*, akkor is, amikor már egyedül maradt ezzel az állásponttal. Hasonlóan hajthatatlanok voltak a *tagsági kritériumok* kérdésében. Elképzelésük szerint minden jelöltnek rendelkeznie kellene saját regionális csoportja többségének magas, lehetőség szerint külügyminiszeri szintű támogató levelével. (Ez a javaslat nyilvánvalóan a kubai jelöltség kizárását szolgálta volna.) A Biztonsági Tanács szankciói sújtotta országokat Washington szintén ki kívánta zárni a jelöltségből. Ezeket az elképzeléseket az USA európai partnerei sem tartották kivitelezhetőnek, nem beszélve a fejlődő országokról, amelyek számára teljességgel elfogadhatatlanok voltak. A markáns amerikai álláspont másik sarkalatos elemét jelentette a tanács méretére vonatkozó javaslat, amely *harminc tagban maximálta volna a testület nagyságát* a hatékonyság érdekében. Ez a méret még az európaiak számára is kicsinek tűnt, mivel az unió kisebb tagállamai nem szívesen fogadták volna el egy ilyen exkluzív testület gondolatát, hiszen ez tagsági esélyeiket a minimálisra csökkentette volna.

#### *A latin-amerikai országok nézetei*

A mérsékelt latin-amerikai államok *szinte minden kérdésben támogatták az Európai Unió álláspontját*. Sajátos kezdeményezésként Brazília megfogalmazta egy

*globális emberi jogi jelentés* gondolatát, amelyet az Emberi Jogi Főbiztos Hivatala állíthatna össze, és egyfajta adatbázisul szolgálna a létrehozandó általános emberi jogi felülvizsgálati eljáráshoz (UPR). Ez a javaslat azonban Latin-Amerikán kívül nem talált sok támogatóra, így egy idő múlva lekerült a napirendről. Latin-amerikai specifikumként kisebb karibi és latin államok javasolták, hogy a tanács székhelye Genf helyett kerüljön át New Yorkba. Ez azonban – a tanács ügyében rendkívül aktív és kezdeményező svájci diplomácia eredményeként is – hamar kikerült a megvitatandó nyitott kérdések közül. A regionális csoportból csak Kuba és Venezuela képviselt markánsan eltérő álláspontot, a fejlődő világ néhány hangadó államához hasonlóan.

#### *A fejlődő világ „hasonlóan gondolkodó” országainak álláspontja*

A fejlődő világ emberi jogi kérdésekben igen aktív és általában nem túl progresszív emberi jogi politikát folytató országai, az úgynevezett *hasonlóan gondolkodók csoportja* (*like-minded group*, LMG) – többek között Pakisztán, Kuba, Venezuela, Irán, Banglades, Algéria, Egyiptom, Malajzia, Szudán, Zimbabwe – a tárgyalások kezdetekor a leghevesebben ellenzett egy lehetséges új emberi jogi testületre vonatkozó minden elképzelést. Egy idő után azonban, belátva, hogy egy esetleges szavazás során már kisebbségbe kerülne – az európai, a latin-amerikai, valamint az ázsiai és afrikai mérsékelt országok koalíciója eredményeként –, a tanácsot elutasító álláspontját feladva megpróbált a reform élére állni néhány kérdésben. Ezek természetesen azok voltak, amelyek a bizottság legnagyobb vívmányait jelentették és a legnagyobb veszélyt hordozták nemzeti szuverenitására nézve.

Ezen országok vitathatatlanul első számú prioritását az *ország helyzettel foglalkozó eljárások és határozatok megszüntetése* jelentette. Ennek érdekében a világszervezet minden emberi jogi fórumán már évek óta kiemelték, hogy ezek a nyugati világ diszkriminatív politikájának eszközei, amelyek a fejlődő világ számukra nem rokonszenves országainak megbélyegzését célozzák. A tanács felállítását tehát az LMG a kezdetektől fogva összekötötte az EJB emberi jogi mechanizmusainak reformjával, valójában gyengítésével. A csoport álláspontját osztotta ebben a kérdésben Kína és Oroszország is, saját korábbi érintettségük okán szintén hevesen követelve az ország helyzettel foglalkozó határozatok és mandátumok eltörlését.

A csoport nyíltan ellenezte a tanács *állandó jellegét*, amely nyilvánvalóan a világszervezet emberi jogi

rendszerének erősödését jelentené. Úgy vélték, hogy a bizottság rendelkezésére álló hathetes ülészak elegendő lenne a tanács számára is, és természetesen nem támogatták az évenkénti több ülészakra vonatkozó elképzelést sem. A leendő testület nagyságát tekintve azon az állásponton voltak, hogy vagy akkora legyen, mint az EJB, vagy annál nagyobb, mivel a fejlődő világ szegény országai – lobbizás hiányában – nem tudnának bekerülni. Ebben a kérdésben rendkívül tehetségesen tudták a saját javukra fordítani azt a helyzetet, hogy a tagállamok többsége az EJB-nél valamivel kisebb testület mellett foglalt állást. Elfogadva a többség akaratát, kérték, hogy az új, negyvenhét tagú tanácsban a jelenlegi regionális arányokhoz igazítsák az egyes regionális csoportokat megillető helyek számát. Az EJB-ben ugyanis a nyugati csoport (WEOG) és a latin-amerikai csoport (GRULAC) jelentősen felülreprezentált volt, míg az ázsiai és a kelet-európai lakossága számarányánál kevesebb helyet rendelkezett. Az új elosztás miatt a fejlődő országok az EJB-hez képest is nagyobb dominanciára tettek szert az EJT-ben. A dolog pikantériáját az jelenti, hogy az európai országok, ha nem ragaszkodtak volna a kisebb testülethez, hanem az EJB méretét kívánták volna megtartani a tanács esetében is, minden valószínűség szerint el tudták volna kerülni a regionális csoportoknak járó helyek újraosztását.

Sajátos módon a *rendkívüli ülésszakok összehívásának megkönnyítésére* vonatkozó javaslatot nem ellenezte az LMG, de ez az EJT eddigi ülésszakainak tükrében nem is meglepő. A csoport megpróbálta elérni viszont, hogy az *NGO-k megszólalási lehetőségei beszűküljenek* azáltal, hogy az EJT a Közgyűlés alá kerül, amelynek eljárási szabályzata megszorítóbb jellegű, mint az ECOSOC-é.

A csoport országai a leghatározottabban elleneztek a tagsági kritériumokra vonatkozó minden elképzelést, valamint nem voltak hajlandók elfogadni a kétharmados szavazási küszöbvel kapcsolatos javaslatokat sem. Az önkéntes emberi jogi felajánlásokra irányuló meglehetősen naiv elképzelést végül elfogadták, mivel már ekkor tudták, az csak diplomáciai rutin kérdése, hogy milyen módon fogalmazzanak meg több oldalon keresztül semmitmondó, nem számon kérhető, ám rendkívül jól hangzó felajánlásokat az emberi jogok fejlesztése és védelme területén.

Az *általános felülvizsgálati eljárással* kapcsolatban a kezdetektől fogva komoly fenntartásaik voltak a csoport tagjainak, mivel ennek alapján azon orszá-

gok emberi jogi gyakorlatát is áttekinti a tanács vagy annak egy erre a célra létrehozott testülete, amelyek nem részesei semmiféle jogilag kötelező érvényű emberi jogi egyezménynek. A felülvizsgálati eljárást végül el kellett fogadniuk, és most megpróbálják elérni, hogy az a lehető legformálisabb, konszenzusos – nem többségi – döntéshozatalon alapuló eljárás legyen, valódi következmények nélkül.

## AZ EJT FELÁLLÍTÁSÁRÓL RENDELKEZŐ KÖZGYŰLÉSI HATÁROZAT ELFOGADÁSÁIG VEZETŐ ÚT

Az Emberi Jogi Tanáccsal hivatalos formában először a Kofi Annan ENSZ-főtitkár által kinevezett úgynevezett magas szintű testület (*High Level Panel on Threats, Challenges and Change*) 2004 decemberében *A more secure world: our shared responsibility*<sup>6</sup> címmel nyilvánosságra hozott jelentésében találkozhatunk. A dokumentum az EJB-vel kapcsolatban megállapította, hogy az már nem tudja hatékonyan betölteni feladatát: hitelességét aláásták az ülésein folytatott gyakori politikai csatározások, valamint az a tény, hogy tagjai közül mandátumukat sokan nem az emberi jogok nemzetközi védelmének és előmozdításának fejlesztésére, sokkal inkább a saját országukban előforduló esetleges jogsértések elkenődzésére használják fel. A testület legradikálisabb javaslata a tagság univerzálissá tételére irányult, de már felvetette egy későbbi önálló fő szerv, az Emberi Jogi Tanács megalakításának lehetőségét is. A jelentés arra is felhívta a tagállamok figyelmét, hogy az Emberi Jogi Főbiztos Hivatalának költségvetési helyzetén mindenképpen javítani kell, különös tekintettel arra az ellentmondásra, hogy bár az emberi jogok védelme és előmozdítása az ENSZ egyik alapvető célja,

erre a területre csupán a világszervezet költségvetésének alig 1,8%-a jut. A jelentés szorgalmazta továbbá a hivatalnak a Biztonsági Tanáccsal való szorosabb együttműködését is.

Kofi Annan főtitkár 2005. március 21-én kiadott jelentésében (*In larger freedom: towards development, security and human rights for all*) megismétli a magas szintű testületnek az Emberi Jogi Főbiztos Hivatalára vonatkozó javaslatait, és felszólítja a főbiz-

tost, hogy hatvan napon belül dolgozza ki akciótervét. A főtitkár jelentése már felhívta a tagállamokat a hitelét veszített Emberi Jogok Bizottságának egy állandó, kisebb, magas szakmai alapokon szerveződő

A FŐTITKÁR JELENTÉSE MÁR FELHÍVTA A TAGÁLLAMOKAT A HITELET VESZTETT EMBERI JOGOK BIZOTTSÁGÁNAK EGY ÁLLANDÓ, KISEBB, MAGAS SZAKMAI ALAPOKON SZERVEZŐDŐ TESTÜLETTEL, VALÓ FELVÁLTÁSÁRA.

testülettel, az Emberi Jogi Tanáccsal való felváltására. A főtitkári javaslat a tagállamok hatáskörébe utalta annak eldöntését, hogy a leendő tanácsot önálló fő szervként vagy a Közgyűlés alá tartozó testület formájában kívánják-e létrehozni, ám mindkét esetben leszögezte annak szükségességét, hogy a tagokat a Közgyűlés kétharmados többséggel válassza meg.

A főtitkár által kért akciótervben<sup>8</sup> Louise Arbour emberi jogi főbiztos – a főtitkári jelentés alapján – javaslatot tett egy általános felülvizsgálati eljárás megindítására. Ennek keretében valamennyi ország – és nem csak az emberi jogi egyezmények részes államai – vonatkozásában sor kerülne az emberi jogi kötelezettségek ellenőrzésére. Álláspontja szerint erre a felállítandó tanács keretei között kerülne sor, egyúttal a testület hitelességét is növelve. Az itt vizsgálandó emberi jogi kötelezettségek egyebek mellett az ENSZ alapokmányán, az Emberi jogok egyetemes nyilatkozatán, valamint a különböző emberi jogi testületek jelentésein és önkéntes emberi jogi vállalásokon alapulnának. A javaslat egyik indoka, hogy ezáltal olyan egységes ellenőrző rendszer jöjjön létre, amely lehetővé tenné valamennyi tagállam azonos feltételek melletti vizsgálatát. A javaslatot azonban nem fogadta osztatlan lelkesedés sem a fejlődő országok, de még az EU-tagállamok körében sem.

Az ENSZ Közgyűlés 59. ülészakájának elnöke, a gaboni Jean Ping a tagállamokkal történő konzultációk alapján három záródokumentum-tervezetet készített.

Az első, 2006 június elején napvilágot látott változat (*Ping 1*) javasolja egy genfi központtal működő állandó Emberi Jogi Tanács felállítását, amely a Közgyűlés alárendelt szerveként működne azzal, hogy később maga a Közgyűlés dönthetne a tanács fő szervvé átalakításáról. Tagjait a Közgyűlés választaná közvetlenül, kétharmados többséggel, az arányos földrajzi képviselet alapján, méreteiben pedig az EJB-hez hasonló lenne, megtartva annak értékeit (különleges eljárások, az országhatározatok elfogadásának lehetősége, NGO-k részvétele).

A 2006 augusztus elején megjelent második változatnak (*Ping 2*) az Emberi Jogi Tanács felállításával foglalkozó része még megőrizte eredeti szerkezetét. A tagság kritériumrendszerének tervében új tartalmi elem jelent meg: a tanácsba beválasztott országoknak vállalniuk kell, hogy az emberi jogok tiszteletben tartása, védelme és érvényesülésük előmozdítása során a legmagasabb standardoknak megfelelően járnak el. A tervezet e kötelezettség megszegésére vonatkozóan nem tartalmazott jogkövetkezményeket.

A 2006 augusztus végén kiadott harmadik záródokumentum-tervezet (*Ping 3*) felszólította a Közgyű-

lést, hogy 2005. december 31-ig dolgozza ki az Emberi Jogi Tanácsra vonatkozó részletes szabályozást, majd öt év múlva vizsgálja felül, hogy az továbbra is a Közgyűlés alá tartozzon-e vagy az ENSZ önálló fő szerveként működjön tovább. Leszögezte, hogy az átfogó felülvizsgálati eljárásnak nem szabad átfedésben lennie az egyezmények alapján felállított szervek munkájával. A tanács tagjait (harminc-ötven állam) a Közgyűlés választaná kétharmados többséggel, az arányos földrajzi képviselet elvét tiszteletben tartva, mandátumuk ideje alatt emberi jogi értékelésükre is sort kerítve.

A 2005. szeptember 14–16. között New Yorkban megrendezett állam- és kormányfői csúcstalálkozón elfogadott záródokumentum<sup>9</sup> – az előzetes egyeztetések során körvonalazódott véleménykülönbségek miatt – csak deklaratív szinten tartalmazta a tagállamoknak azt az elképzelését, amely szerint az Emberi Jogok Bizottságát egy állandó testület, az Emberi Jogi Tanács váltaná fel, és felhatalmazta a Közgyűlés elnökét, hogy a 60. ülészakáig dolgozza ki az Emberi Jogi Tanács feladataira, eljárásrendjére és munkamódszereire vonatkozó konkrét intézkedéseket.

## AZ ENSZ KÖZGYŰLÉS HATÁROZATA AZ EJT FELÁLLÍTÁSÁRÓL

Hosszas vitákat és többszöri halasztást követően az ENSZ Közgyűlés 2006. március 15-én 170 igen, 4 nem (Egyesült Államok, Izrael, Palau, Marshall-szigetek) és 3 tartózkodás (Irán, Venezuela, Belorusz Köztársaság) mellett elfogadta az Emberi Jogi Tanács felállításáról rendelkező határozatot.<sup>10</sup>

Az emberi jogok ügyét prioritásként kezelő demokráciák sikereként értékelhető, hogy az elfogadott határozat számos tekintetben épít a bizottság hatvan évének vívmányaira és megtartja annak az emberi jogok védelmét segítő mechanizmusait (NGO-k részvétele, országhelyzet-határozatok elfogadásának lehetősége, különleges eljárások megtartása). Sikeresült elfogadtatni az általános emberi jogi felülvizsgálati eljárás intézményét, amelynek részletszabályait azonban a tanácsnak kell kidolgoznia. A genfi központú, negyvenhét tagú tanács az ECOSOC helyett immár a Közgyűlés alá rendelt szerv (a státusz felülvizsgálatára a tagállamoknak öt éven belül van lehetőségük), amely évente legalább három alkalommal, összesen legalább tíz hetet ülészik. A tanács tagjainak egyharmada kezdeményezheti – a korábbi 50 százalékkal szemben – rendkívüli ülészakáig összehívását is. Noha a tagságra vonatkozó kritériumrendszer nem került a szövegbe, a bizottsághoz ké-



pest előrelépést jelent a tagok közvetlen és egyéni, a Közgyűlés abszolút többségével történő megválasztása, és az is, hogy a Közgyűlés tagjainak kétharmada kezdeményezheti a súlyos és szisztematikus emberi jogi jogsértéseket elkövető tagállam tanácsbeli tagságának felfüggesztését. A tagok kötelesek teljes mértékben együttműködni a tanáccsal és tagságuk időtartama alatt alávetni magukat az általános felülvizsgálati eljárásnak is.<sup>11</sup> A tagállamok jelölésük során önkéntes emberi jogi felajánlásokat tehetnek, amelyeket elméletileg a többi tagállam figyelembe vehet a választások során.

### AZ ELFOGADOTT HATÁROZAT FOGADTATÁSA

Természetesen a hosszú hónapok tárgyalásai eredményeként létrejött kompromisszummal szinte senki nem volt maradéktalanul elégedett. Végül azonban csak négy ország szavazott nemmel a határozatra, mivel nyilvánvaló volt, hogy ennél jobb kompromisszum egyik csoport számára sem érhető már el anélkül, hogy egész országcsoportok ne forduljanak szembe a tervezettel. Egy ilyen fontos, politikailag rendkívül kényes kérdésekkel foglalkozó testület felállítása pedig nem lett volna lehetséges egy erősen megosztott szavazás útján, mivel az magában hordozta volna a közeli működésképtelenség veszélyét. Sok szempontból ugyanis az úgynevezett jogsértő államoknak is érdeke egy emberi jogi fórum fenntartása, de más prioritásokkal, hangsúlyokkal, mint ahogy azt a demokratikus berendezkedésű országok elképzelik. Elég csak utalnunk a közel-keleti kérdés napirenden tartására, amely számos muzulmán országban a gazdasági gondok, belpolitikai problémák elkövetésére is szolgál.

Egyedül Washington nem tudta elfogadni, hogy a tanács felállítása kapcsán nem fogalmazódtak meg kritériumok a leendő tagokkal szemben, valamint hogy a tagokat a Közgyűlés nem kétharmados, hanem egyszerű többséggel választja. Ez utóbbi esetleges megvalósulása esetén azonban elképzelhető, hogy az Egyesült Államok lett volna az egyik első áldozat, mivel Washingtonnak az elmúlt években folytatott külpolitikája nagyon sok ellenséget szerzett az amerikaiaknak a fejlődő világban. Mindezek mellett azonban Washington végül kijelentette, hogy korábbi álláspontját feladva „konstruktív nem” szavazatot adott le, kinyilvánítva készségét a testület munkájában való részvételre.

A kis államok sikerének számított, hogy a tanácsnak két hároméves ciklus után egyetlen ország sem maradhat tagja, legalább egy évet ki kell hagynia új-

rajelöléséig. Ezt a szabályt az elfogadást követően az orosz és a kínai delegáció is hevesen kritizálta, tekintettel arra, hogy mindkét ország tulajdonképpen állandó tagja volt a jogelőd EJB-nek.

### AZ EJT EDDIGI MUNKÁJÁNAK ÉRTÉKELÉSE A TAGÁLLAMOK VÁGYAINAK TÜKRÉBEN

Természetesen korai lenne még az EJT alig több mint féléves működése alapján messzemenő következtetéseket levonni a testület jövőjével és a világ-szervezet emberi jogi rendszere átalakításának eredményességével kapcsolatban. Azonban a tanács eddigi három rendes és négy rendkívüli ülészakájának történéseit elemezve bizonyos konklúziókat már megfogalmazhatunk a testülettel kapcsolatos tagállami vágyálmok és a rideg valóság viszonyáról.<sup>12</sup>

#### *Választások a tanácsba – a „tisztá lap” rendszere*

Az Európai Unió, de különösen az Egyesült Államok az Emberi Jogok Bizottsága egyik legfőbb problémájának az egyre rosszabb tagállami összetételt tartotta, amely egy idő után lehetetlenné tette az érdemi munkát, mivel a jogsértő országok minden progresszív kezdeményezést blokkolni tudtak egyre növekvő szavazati súlyukkal. Ezen az adottságon az EU és a nyugati országok úgy kívántak segíteni, hogy javasolták az úgynevezett tiszta lap rendszerének elvetését, vagyis azt, hogy minden regionális csoport csak annyi jelöltet állítson a tanácsi választások során, ahány hely megszerzésére jogosult. Ez az elképzelés azonban naivnak bizonyult, mivel nem számolt a tagállamok egymás közötti alkuival, valamint azal, hogy a fejlődő világ számos mérsékelt országa vagy nem érdekelt az EJT-tagságban, vagy nem tudja fedezni a tagsággal járó – az EJB-énél jóval magasabb – költségeket. Ennek eredményeként az afrikai csoportban a tizenhárom rendelkezésére álló helyre éppen tizenhárom ország jelöltette magát, teljességgel megakadályozva ezzel a választás lehetőségét. Az emberi jogi kérdések iránt nagyobb érdeklődést mutató ázsiai csoportból a tizenhárom rendelkezésére álló helyre tizennyolc ország nyújtotta be jelölési kérelmét. Nagy sikernek tekintette mindenki, hogy az egyik legrosszabb emberi jogi teljesítményt mutató állam, Irán végül nem került be a testületbe a mérsékeltnek számító Thaiföld, valamint a kiszámíthatatlan Irak, Libanon és Kirgizisztán társaságában. A latin-amerikai és karibi államok csoportjában tíz ország aspirált a nyolc rendelkezésre álló helyre. Itt is



komoly eredménynek tekintették a jogvédők, hogy Venezuelát sikerült a tanácson kívül tartani Nicaragua mellett. Nem sikerült azonban megakadályozni Kuba tagságát. Sajátos módon a kelet-európai csoport országai ambicionálták leginkább a tanácsi tagságot, így tizenhárom ország kandidált ebben a körben a rendelkezésre álló hat helyre. Oroszország bekerülését semmi nem veszélyeztette, és meglehetősen sok szavazattal került be Lengyelország és Csehország is. A több szavazási forduló során előbb Azerbajdzsánnak, majd Romániának és végül Ukrajnának sikerült elérnie a szükséges kilencvenhat szavazatot. Hazánk mellett Litvánia, Szlovénia, Örményország, Lettország, Grúzia, valamint Albánia nem került be a testületbe, jelezve, hogy a fejlődő országok kényesen figyeltek arra, hogy az Európai Unió ne legyen felülreprezentálva ebben a fontos testületben. Meglepő módon a tiszta lap rendszer elvetésének fő támogatójaként a WEOG országai közül csak kilencen jelentkeztek be a hét helyre. Összefoglalóan tehát elmondhatjuk, hogy a tagállamok szavazási magatartását nem sikerült megváltoztatni azon egyszerű okból, hogy a legtöbb ország nem keresi feltétlenül a megmérettetést, ha nem biztos annak sikerében.

#### *Önkéntes emberi jogi felajánlások<sup>13</sup>*

A fejlődő országok sikeresen kivédtek a nyugati országok azon próbálkozásait, hogy bármiféle kritériumokat fogalmazzanak meg a leendő tagokkal szemben, így a jelenlegi szabályozás szerint a Biztonsági Tanács szankciói által érintett országok is a testület tagjaivá válhatnak. Az egyetlen eredmény, amelyet a Nyugat ebben a kérdésben fel tudott mutatni, az önkéntes emberi jogi felajánlások lehetőségének beemelése volt a határozatba. Ennek értelmében egy adott ország különböző emberi jogi felajánlásokat tehet tanácsi jelölése során. Ezek természetesen nem jelentenek jogilag kötelező érvényű vállalásokat, és végrehajtásukkal kapcsolatban inkább csak morális kötelezettsége áll fenn az államoknak. A tanácsi választások során a jelöltek többsége élt is ezzel a lehetőséggel, de míg a demokráciák többsége tényleg érdemi, számon kérhető felajánlásokat tett, addig a jogsértő országok hatásos PR-fogásnak tekintették az egészet, kiemelve mély elkötelezettségüket az emberi jogok ügye mellett.

#### *Az Emberi Jogi Tanács összetétele*

Az arányos földrajzi képviselőlet figyelembevételével a fejlődő világ jelentős előretörését hozta. A negyvenhét tagú testületben az afrikai és az ázsiai csoport tizenhárom-tizenhárom, a GRULAC nyolc, a nyu-

gat-európai és egyéb államok csoportja (WEOG) hét, míg a kelet-európai csoport hat helyet kapott.<sup>14</sup> Az EJT eddigi működése sajnálatos módon azt jelzi, hogy a testület új összetétele az EU és a hasonló értékrendet valló nyugati országok számára rendkívül nehézé teszi megakadályozni az OIC és más fejlődő országok rendkívül kiegyensúlyozatlan, tematizáló kezdeményezéseit. A kiutat a régiókon átívelő koalíciók kötése jelentheti az unió számára. Ez azonban sokkal aktívabb és szélesebb körű lobbizást kíván az európai országok részéről, melynek során megismertetik emberi jogi prioritásaikat és céljaikat a fejlődő világ mérsékeltbb országaival. Egyes hangadó országok rendkívül eredményes politizálása eredményeként ugyanis az Európai Unióra emberi jogi szempontból Afrika és Ázsia jelentős részén mint az első számú közellenségre tekintenek, elfeledkezve arról a nem lényegtelen tényezőről, hogy az EU fejlesztési politikája keretében rengeteget tesz ezekért az országokért. Legtermészetesebb szövetségesnek azonban a latin-amerikai országok számítanak, s ezt az EJT felállítását megelőző tárgyalások is igazolták.

#### *Az eddigi ülészekok*

A tanács állandó jellege, évi háromszori ülésezése mellett eddig már négy alkalommal került sor rendkívüli ülészek összehívására. Ebből az első három<sup>15</sup> az Iszlám Konferencia Szervezetének (OIC) országai kezdeményezték a közel-keleti kérdés kapcsán. A negyediket ugyan az Európai Unió javasolta a darfuri válság kérdéséről, de a kezdeményezéshez rögtön csatlakoztak az Afrikai Unió tagállamai, elérve végül, hogy az ülészekon elfogadott határozat köszönő viszonyban se legyen a valódi helyzettel. A három közel-keleti tárgyú rendkívüli ülészek hasonló koreográfia alapján zajlott: a tanács elfogadott egy teljes mértékben egyoldalú határozatot a kérdésről, nem is említve a palesztin oldal vagy adott esetben a Hamasz felelősségét. Az elfogult határozatok – amelyeket a fejlődő világ országai általában egyhangúan szavaztak meg, szemben a nyugati fejlett demokráciák ellenszavazataival – alapján létrejött tényfeltáró missziók is természetesen csak arra kaptak felhatalmazást, hogy az izraeli fél felelősségét állapítsák meg, majd lehetőség szerint egy kellően egyoldalú jelentésben számoljanak be arról.

A közel-keleti kérdés a fentiekén túl valamennyi rendes ülészek napirendjén is szerepelt. Az OIC országai így láthatóan – kellő támogatottságuk birtokában – eddig sikeresen tematizálták a tanács munkáját, elterelve a figyelmet a világ más emberi jogi válsághelyzeteiről. A rendkívüli ülészekok könnyebb

összehívásának az európaiak általi kezdeményezéséből tehát eddig, úgy tűnik, az iszlám országok profitáltak a leginkább, akik láthatóan egy Izraelt havi rendszerességgel elítélő fórummá szeretnék változtatni az EJT-t, ahol azonban – szemben a Biztonsági Tanáccsal – nem érvényesülne az amerikai vétó.

#### *Az EJT különleges eljárásainak reformja*

A tanács tevékenységének sikere nagymértékben azon múlik, hogy mennyire sikerül kialakítania a jogelőző EJB emberi jogi mandátumaiból, valamint a felállítani javasolt általános emberi jogi felülvizsgálatból (UPR) egy hatékony emberi jogi rendszert, amely képes válaszolni a XXI. század új kihívásaira. A testületnek 2007 júniusáig kell végigvinnie a reformokat.

Az Emberi Jogi Tanács 2006 júniusában tartott első ülészakán két munkacsoport felállításáról született döntés.<sup>16</sup> Ezt követően megkezdődtek az informális konzultációk a vonatkozó kérdésekről az EJT elnöke, de Alba állandó mexikói képviselő vezetésével és az alelnökök részvételével. Az egyik testület három facilitátor vezetésével a különleges mechanizmusok, az 1503-as, egyéni panaszokon alapuló bizalmas eljárás, valamint az EJB Albizottságának felváltásaként szakértői tanácsadó mechanizmus kialakításával, illetőleg reformjával lett megbízva, a másik pedig a felállítandó általános emberi jogi felülvizsgálati rendszer kialakítására kapott mandátumot. A munkacsoportok 2006 novemberében tették közzé előzetes következtetéseiket.

A munkacsoportok munkájára, ahogy az EJT ülészakainak tevékenységére, a fejlődő országok és az emberi jogok ügye mellett elkötelezett államok szembenállása jellemző. Az Emberi Jogi Tanács új összetétele a nyugati demokráciák térvesztését vonta maga után, és az első ülészakok során nyilvánvalóvá vált, hogy az új testületben még nehezebb lesz a súlyos jogsértéseket elkövető államok felelősségre vonása. A két munkacsoportnak ezzel a háttérrel kell 2007 júniusáig megegyezésre jutnia az EJT lényegét adó mechanizmusok működéséről.

Az általános emberi jogi felülvizsgálati eljárás kialakítása jelentős előrelépésnek számít az emberi jogok védelme területén, mivel olyan országok is átessenek majd a felülvizsgálaton, amelyek korábban egyetlen emberi jogi testület előtt sem jelentek meg. Az UPR mechanizmusa ráadásul növelné az EJT hiteltelenségét is, mivel az egész eljárás az egyenlő bánásmód elvén alapulna.

Az UPR-t illetően egyetértés született arról, hogy az eljárás során biztosítani kell az univerzalitást, az egyenlő bánásmódot, az objektivitást és az átláthatóságot. Egyes fejlődő országok szerint azonban a felülvizsgálat során figyelembe kell venni a társadalmi, kulturális, valamint fejlettségbeli különbségeket. Ez a nézet potenciális veszélyt jelent az új felülvizsgálati eljárás működésére, hiszen a különbségek figyelembevétele könnyen az egyenlő bánásmód kárára lehet.

A különleges eljárások tekintetében a fejlődők és a nyugati világ országai között a legnagyobb ellentét az ország helyzettel foglalkozó mandátumokkal kapcsolatban alakult ki. Egyes fejlődő országok szerint az Emberi Jogok Bizottságának átpolitizáltsága az országspecifikus mandátumokra vezethető vissza, ezért azokat vagy meg kell szüntetni, vagy alkalmazukat kivételes esetekre kell korlátozni. Ebben a szellemben nyilatkozott az EJT harmadik ülészakán az afrikai csoport nevében az algériai delegáció. Néhány tag úgy gondolja, hogy csak az általános felülvizsgálati eljárás keretében kell az ország helyzettel foglalkozni, és a tematikus mandátumokon belül is felesleges a konkrét országokra való hivatkozás. A nyugati demokráciák előtt álló kihívás, hogy az EJB-nek ezt a fontos vívmányát megőrizzék.

#### A MUNKACSOPORTOK MUNKÁJÁRA, AHOGY AZ EJT ÜLÉSSZAKAINAK TEVÉKENYSÉGÉRE, A FEJLŐDŐ ORSZÁGOK ÉS AZ EMBERI JOGOK ÜGYE MELLETTL ELKÖTELEZETT ÁLLAMOK SZEMBENÁLLÁSA JELLEMZŐ.

Az 1503-as – egyéni panaszokon alapuló – bizalmas eljárás az EJB elé kerülő tömeges és súlyos jogsértésekkel foglalkozott. Az eljárás felülvizsgálatával megbízott svájci facilitátor, Blaise Godet összeállításából kiderül, hogy néhány delegáció a konzultációk során az eljárás megelőző, illetve *early warning* jellegét hangsúlyozta, amellyel azonban számos ország nem értett egyet. A panaszok elfogadhatóságának jelenlegi kritériumait – a belső jogorvoslati eszközök kimerítésével együtt – a delegációk megtartották, azonban néhány ország további feltételeket fűzne hozzájuk, például hogy a panasz ne legyen nyilvánvalóan „átpolitizált”, és véleményük szerint nem lenne elfogadható az a panasz sem, amellyel már foglalkozik különleges eljárás vagy egy szerv. Nyilvánvaló, hogy az új feltételekkel a fejlődők további akadályokat akarnak gördíteni a panaszok elfogadhatósága elé.

A harmadik facilitátor, Musa Burayzat jordán nagykövet összeállításából kiderül, hogy az EJB Albizottság felváltására létrehozandó új testület neve Szakértői Tanácsadó Testület (*Expert Advice Body, EAB*) lesz. Az Albizottság felváltását a nyugati demokráciák kezdeményezték, és az új testülettől szakértői függetlenséget várnak.

A munkacsoportok eddig elért eredményei alapján tehát nehéz lenne megítélni, hogy a tanács új, felülvizsgálható eljárásai milyen irányba terelik a testület jövőbeli tevékenységét. A két munkacsoport 2007 júniusáig dolgozza ki az EJT lényegét adó mechanizmusok működésének fő elveit, így ennek az időszaknak az eseményei döntő befolyással lesznek a tanács későbbi munkájára. Az EJT eljárásainak kidolgozása dönti majd el, hogy az emberi jogok mellett elkötelezett országok képesek lesznek-e a tanácsot az elődjénél hatékonyabb testületté alakítani. Az elmúlt hónapok fejleményei azt mutatják, hogy a fejlődő világ hangadó országai rendkívül jól szervezett együttműködést alakítottak ki, és ennek eredményeként nagymértékben ellenőrzik az új emberi jogi testület munkáját. Annak elkerülésére, hogy az Iszlám Konferencia országai az EJT-ből olyan testületet hozzanak létre, amely kizárólag a közel-keleti helyzettel foglalkozik, a nyugati világ demokráciáinak új szövetségeseket kell találniuk, és minél előbb meg kell fogalmazniuk kiemelt prioritásaikat a jövőbeli sikeres munka érdekében.

## JEGYZETEK

1. „Az ECOSOC gazdasági és szociális kérdésekkel foglalkozó, valamint az emberi jogok előmozdítását célzó és egyéb olyan bizottságokat is létesíthet, amelyekre feladatainak teljesítéséhez szüksége lehet.”
2. Elég itt csak utalnunk az Emberi jogok egyetemes nyilatkozatára, a Polgári és politikai, valamint a Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségmánya, a Kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód elleni egyezményre, valamint a gyermek jogaival foglalkozó egyezményre, amelyek szövegezése és elfogadása mind az Emberi Jogok Bizottságának keretei között történt.
3. Az 1503-as eljárás az ECOSOC 1970-ben elfogadott határozatáról kapta a nevét, amely egy bizalmas emberi jogi panaszmechanizmust hozott létre. Az EJB – átalakítás alatt álló – mechanizmusa értelmében az egyéni panaszokat, amelyeket az Emberi Jogi Főbiztos Hivatalához kellett megküldeni, az EJB Albizottságának öt tagjából álló munkacsoportja (*Working Group on Communications*) vizsgálta meg és amennyiben úgy találta, hogy egy adott ország esetében súlyos emberi jogi problémák állnak fenn, az esetet továbbította az EJB öt tagjából álló munkacsoporthoz (*Working Group on Situations*). A munkacsoport a legsúlyosabb eseteket a bizottság elé vitte, amely zárt ülés keretében – a megfigyelő országok és az NGO-k kizárásával – határozott az egyes országhelyzetekről. 1978 óta az EJB elnöke tájékoztatást adott a plenáris ülésen a 1503-as eljárás alatt álló országokról, nem nevesítve a konkrét emberi jogi problémákat. Az EJT egy ad hoc munkacsoportja – az EJB más mechanizmusaival együtt – jelenleg dolgozik a rendszer átalakításán, amely azonban minden bizonnyal fenn fog maradni.
4. Az EJB utolsó, 61. ülészakának napirendi pontjai: országhelyzetek, az emberi jogi főbiztos jelentése, a népek önrendelkezési joga, rasszizmus, a fejlődéshez való jog, gazdasági, szociális és kulturális jogok, polgári és politikai jogok, országhelyzetek, a nők jogai, a gyermekek jogai, speciális csoportok és egyének (kisebbségek, menekültek, vendégmunkások, mozgássérültek, migránsok, őslakosok) jogai, az emberi jogok védelmével és előmozdításával foglalkozó albizottság jelentése, az emberi jogok előmozdítása és védelme, az emberi jogi mechanizmusok hatékony működése, tanácsadói szolgálatok és technikai együttműködés az emberi jogok területén.
5. 2004-es dolgozatában a svájci jogászprofesszor (*Towards a UN Human Rights Council – Options and Perspectives*) három, különböző méretű és mandátummal bíró emberi jogi tanács felállításának alternatív lehetőségét vázolta fel (Biztonsági Tanács méretű állandó szakértői testület, az ECOSOC-éhoz hasonló felállítás, illetve univerzális tagság), bemutatva mindegyik változat lehetséges előnyeit és hátrányait is.
6. <http://www.un.org/secureworld>.
7. A jelentés szövegét lásd: <http://un.org/largerfreedom>.
8. <http://www.ohchr.org/english/docs/A.59.2005.Add.3.pdf>.
9. A záródokumentum szövegét lásd: <http://www.un.org/summit2005/documents.html>.
10. A határozatot lásd: [http://www.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/A.RES.60.251\\_En.pdf](http://www.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/A.RES.60.251_En.pdf).
11. Az új eljárásra vonatkozó szabályok kidolgozására egyébként egy év áll a tanács rendelkezésére.
12. Az ülészakok dokumentumai az alábbi honlapon érhetők el: <http://www.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/index.htm>.
13. A jelölt országok önkéntes emberi jogi felajánlásai az alábbi honlapon olvashatók: <http://www.un.org/ga/60/elect/hrc>.
14. A földrajzi kvóták megoszlása 2006-ban az Emberi Jogok Bizottságában: kelet-európai csoport – öt tag, afrikai csoport – tizenöt tag, ázsiai csoport – tizenkét tag, latin-amerikai csoport – tizenegy tag, nyugat-európai és egyéb államok (WEOG) – tíz tag.
15. 2006. július 5–6-án került sor az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa első rendkívüli ülészakára, amelynek témája a megszállt palesztin területek emberi jogi helyzete volt. Az ülés összehívására az OIC kezdeményezésére, huszonegy ország támogatásával került sor. Az

OIC által szövegezett tervezet benyújtását nem előzte meg konzultáció vagy koordináció sem az EU-val, sem más partnerekkel. Az eredeti tervezet az EU számára elfogadhatatlan volt, hiszen a kialakult helyzet összetett jellegét teljesen figyelmen kívül hagyva kizárólag az Izrael által elkövetett állítólagos emberijogsértésekre koncentrált, illetve csak az izraeli kormányt szólította fel a szükséges lépések megtételére. Az EU, valamint Svájc, Kanada és más nyugati országok arra irányuló törekvései, hogy a szövegbe a palesztin jogsértésekre vonatkozó szövegrész is bekerüljön, sikertelennek bizonyultak. Az OIC módosító javaslatait tartalmazó határozat 29:11:5 arányban került elfogadásra. A határozat felkéri a témában illetékes különleges jelentéstevőt (John Dugard) helyszíni vizsgálat lefolytatására és jelentés készítésére. 2006. augusztus 11-én került sor az Emberi Jogi Tanács második rendkívüli ülésére, amely az Izrael által Libanonban elkövetett emberi jogi és humanitárius jogi jogsértésekkel foglalkozott. Az OIC által kezdeményezett rendkívüli ülés témája és a Pakisztán által benyújtott határozattervezet a kialakult konfliktust rendkívül egyoldalúan kezelte, a Hezbollah sze-

repét meg sem említve, kizárólag az Izrael által elkövetett állítólagos jogsértésekre koncentrált. A határozat 27:11:8 arányban került elfogadásra, többek között az EU tagországai ellene szavaztak. A határozat magas szintű, elismert emberi jogi és humanitárius jogi szakértőkből álló vizsgálóbizottság sürgős létrehozataláról és azonnali helyszínre küldéséről rendelkezett. Az Emberi Jogi Tanács huszonnégy tagja kérte a testület harmadik rendkívüli ülészakájának összehívását az izraeli katonai akciók során elkövetett emberijogsértések – különös tekintettel a Beit Hanoun-ban elkövetett gyilkosságokra – elítélése céljából. A tanács 2006. november 15-én tartotta harmadik rendkívüli ülészakát az elfoglalt palesztin területeken történt súlyos emberijogsértésekkel kapcsolatban. Az EJT 32:8:6 arányban elfogadott határozatában egy magas szintű tényfeltáró misszió Beit Hanounba való küldéséről döntött, felszólítva Izraelt a jogsértések befejezésére.

16. A két döntés elérhetősége: A/HRC/L.10/Add.1, 2006/103-as és 104-es döntés. <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/LTD/G06/129/35/PDF/G0612935.pdf?OpenElement>.

# AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGÁNAK ÍTÉLETEIBŐL

## AZ EGYEZMÉNY 8. CIKKE A MAGÁN- ÉS A CSALÁDI ÉLET TISZTELETBEN TARTÁSÁHOZ VALÓ JOG

*Tysiac kontra Lengyelország*<sup>1</sup>

*Az ügy körülményei.* A panaszos, Alicja Tysiac, mivel évek óta erősen rövidlátó, harmadik terhességének elején, 2000 februárjában több orvossal konzultált, mert attól tartott, a magzat kihordása súlyosan befolyásolná már meglévő betegségét. Annak ellenére, hogy a vizsgálatot végző szemészek arra a következtetésre jutottak, hogy a szülés nagy valószínűséggel rontana a terhességét megelőző állapotán, megtagadták az abortusz elvégzéséhez szükséges igazolás kiállítását. A panaszos ezért háziorvosához fordult, aki megírta az igazolást. Terhessége második hónapjában, amikor a szeme már négy dioptriát romlott, felkereste egy varsói kórház szülészeti osztályát. Az osztályt vezető orvos úgy találta, nincs indoka az egészségügyi okból történő abortusz elvégzésének. Alicja Tysiac gyermeke 2000 novemberében császármetszéssel megszületett. Mivel a látása olyan mértékben romlott, hogy kezelésre és mindennapos segítségre szorul, jelentős mértékben fogyatékosnak nyilvánították.

A panaszos büntetőeljárást kezdeményezett a varsói kórház szülészeti vezetője ellen, de a nyomozást az ügyészség lezárta, mivel – álláspontja szerint – nem volt okozati összefüggés az orvos döntése és a kérelmező egészségromlása között. Az orvos ellen nem indítottak fegyelmi eljárást.

A *határozat*.<sup>2</sup> Beadványában Alicja Tysiac kifogásolta, hogy annak ellenére nem végezték el az abortuszt, hogy jogosult lett volna az egészségügyi okból történő terhességmegszakításra, és ezzel sérült az egyezmény 3., 8., 13. és 14. cikkében biztosított joga. Ezen kívül sérelmezte, hogy nem volt lehetősége a hatóságok döntését megkérdőjelezni, és ezzel a törvényben garantált jogát érvényre juttatni.

A bíróság nem foglalkozott érdemben a 3. cikk megsértésével, inkább a 8. cikkel összefüggésben vizsgálta a panaszt. Elöljáróban a testület megjegyezte: mivel a lengyel jog lehetőséget ad a terhesség megszakítására, ha az anya életét vagy egészségét veszélyezteti, a bíróságnak nem feladata eldönteni, vajon az egyezmény garantálja-e az abortuszhoz való jogot. A bíróság elsősorban az államnak a 8. cik-

kel összefüggő pozitív kötelezettségeit vette számba. Mivel a kórtörténete tükrében a panaszosnak adott tanács – az abortusz elvégzése – nem irracionális, a bíróság nem tartotta szükségesnek az orvosi vélemények elemzését, amivel kapcsolatban egyébként sem kompetens. A harmadik felektől érkezett beadványok szerint az orvosok annak ellenére, hogy ezzel bűncselekményt valósítanak meg, meglehetősen ritkán járulnak hozzá az egészségügyi okból elvégzendő abortuszhoz. A lengyel kormány sem vitatta, hogy a gyakorlatban a törvény végrehajtása problematikus, mivel nincs átlátható és egyértelműen meghatározott eljárás a jogosultság megállapítására. Ezzel kapcsolatban a bíróság leszögezte: ha a törvényhozó úgy dönt, hogy engedélyezi bizonyos körben a terhességmegszakítást, akkor ennek megfelelően kell a jogi kereteket is kialakítani. Biztosítani kell egy független és kompetens testület előtti eljárást, amely a terhes nő meghallgatása után rövid időn belül meghozza indokolással ellátott döntését.

Ezt követően a testület megvizsgálta, hogy a lengyel szabályok mennyiben felelnek meg a fent említett általános elveknek. Bár létezik egy egészségügyi miniszteri rendelet az orvosi indikációjú abortusz végrehajtási szabályairól, az meglehetősen hiányos, hiszen nem rendelkezik az esetleges – a beteg és az orvos vagy az orvos és orvos közötti – nézeteltérések feloldásáról. Ehhez hasonlóan az egészségügyről szóló törvény azon rendelkezése, amely lehetővé teszi egy újabb orvos véleményének kikérését, mivel az csupán az orvosokra vonatkozik, nem biztosít semmiféle eljárásjogi garanciát a terhes nőknek e tekintetben.

Mindezek alapján a bíróság úgy ítélte meg, hogy a lengyel jog, ahogyan azt a panaszos ügyében alkalmazták, nem biztosított kellő garanciát arra, hogy a törvényben biztosított jogait hatékonyan érvényesítse. Ennek következtében a kérelmező olyan bizonytalan helyzetbe került, amely kihatott a lelkiállapotára és az egészségére is. Alicja Tysiac sem a polgári jog, sem a büntetőjog eszközeivel nem tudta volna a magánélethez való jogát érvényesíteni, mivel az orvos elleni eljárásokban csupán kártérítésre tarthatott volna igényt. A testület szerint a lengyel állam nem garantálta a kérelmező 8. cikkben biztosított jogának hatékony védelmét, ugyanakkor nem találta szükségesnek a panasz többi részének vizsgálatát.

*Kommentár.* A bíróság – korábbi esetjogával összhangban – ebben az esetben is megkerülte a mag-



zat jogalanyiságával kapcsolatos kérdés eldöntését. Ugyanakkor, eddig példa nélküli módon, kemény kritikával illette egy tagállam abortuszszabályozását. Nem foglal állást a választott megoldást illetően, de fontosnak tartja annak egyezménykonform alkalmazását.

## AZ EGYEZMÉNY 11. CIKKE A GYÜLEKEZÉS ÉS EGYESÜLÉS SZABADSÁGA

### *Oya Ataman kontra Törökország*<sup>3</sup>

*Az ügy körülményei.* A kérelmező, Oya Ataman, az Isztanbul Emberi Jogi Egyesület elnöke 2000 áprilisában felvonulást szervezett, így tiltakozva az úgynevezett F-típusú börtönök ellen. A rendőrség felszólította a negyven-ötven fős társaságot, hogy oszoljon fel. Mivel a demonstrálók megtagadták ezt, a rendőrök könnygázt vetettek be és harminckilenc tüntetőt, beleértve a panaszost is, őrizetbe vettek. Mindannyiukat szabadon bocsátották személyazonosságuk igazolását követően.

A kérelmező büntetőeljárást kezdeményezett az akcióban részt vevő rendőrök, valamint az isztanbuli rendőrség vezetője ellen. Beadványában sérelmezte a könnygáz használatát, a jogszerűtlen letartóztatást, valamint azt, hogy a hatóságok fellépése miatt nem tudta elmondani a felvonulás végére tervezett, közérdeklődésre számot tartó beszédét. Az ügyészség az ügyet lezárta, és ezt a döntést a bíróság 2000. szeptember 25-én kelt döntésében fenntartotta.

*A határozat.*<sup>4</sup> A bírósághoz benyújtott panaszában Oya Ataman az egyezmény 3. és 11. cikkének megsértését állította. A 3. cikk miatti kérelmét – mely szerint a könnygáz használata sérti a kínzás, az embertelen és megalázó bánásmód tilalmát – a bíróság elutasította, mivel nem tudta orvosi leletekkel alátámasztani, hogy valóban egészségkárosodást szenvedett. A testület megjegyezte, hogy a könnygáz nem szerepel a tiltott toxikus gázok listáján, annak ellenére, hogy vitathatatlanul vannak mellékhatásai.

A gyülekezés szabadságát garantáló 11. cikkel összefüggésben a bíróság megállapította: a török hatóságok eljárása mindenképpen korlátozta a kérelmező jogát. A korlátozás jogi alapját a gyülekezésről és felvonulásról szóló 2911. számú törvény képezi; a rendőrségi beavatkozás legitim célt szolgált, a közrend fenntartását és mások jogainak védelmét. A bíróság leszögezte, hogy a demonstráció jogszerűtlen volt, ezt a panaszos sem vitatta. Ugyanakkor a bírák hangsúlyozták, hogy a gyülekezés jogszerűtlen volta önmagában nem igazolja a jog korlátozását.

A rendőrség többször felszólította a tüntetőket a távozásra, mivel a felvonulás jogszerűtlen volt és zavarta a forgalmat. A bíróság azonban felhívta a figyelmet: azon túl, hogy akadályozták a forgalmat, semmi nem igazolta, hogy a felvonulók ténylegesen veszélyeztették a közrendet. A gyűlést fél órával a kezdete után fel is oszlatták. A bíróság ezzel kapcsolatban hangsúlyozta: ha a tüntetők nem vesznek részt semmilyen erőszakos cselekményben, a hatóságoknak nagyobb toleranciát kell tanúsítaniuk a békés demonstrációkkal szemben, különben az egyezmény 11. cikke szerinti gyülekezési szabadságot lényegétől fosztják meg.

Mindezek alapján a testület egyhangúlag megállapította az egyezményesértést, mivel a rendőrség erőszakos beavatkozása aránytalan és szükségtelen volt a közrend fenntartásához.

*Kommentár.* A bíróság e döntésével jelentősen tágította a 11. cikk által védett gyülekezések körét: adott esetben jogszerűtlen tüntetés is védelemben részesülhet. Ugyanakkor a testület hangsúlyozta, hogy ez a kiterjesztett jogvédelem csak a békés tüntetésekre vonatkozik.

### *Mkrtchyan kontra Örményország*<sup>5</sup>

*Az ügy körülményei.* A kérelmező Armen Mkrtchyan örmény állampolgár, aki az eset idején a Köztársaság Párt tagja volt. 2002. május 14-én részt vett egy demonstráción, melyet a pártja és hat más párt rendezett. A tüntetést követően a kérelmező felszólította a résztvevőket, hogy vonuljanak a közeli sugárúton a parlament épületéhez. Ugyanaznap este letartóztatták illegális felvonulásért és a tüntetésekre és utcai felvonulásokra vonatkozó jogszabályok megszegéséért. 2002. május 15-én az illetékes kerületi bíróság megállapította felelősségét a szabálysértési törvény alapján, és 1 Eurónak megfelelő pénzbírság megfizetésére kötelezte. Bár a bíróság döntése végleges és megfellebbezhetetlen volt, Mkrtchyan úr fellebbezést nyújtott be Polgári Fellebbviteli Bírósághoz. Beadványában azzal érvelt, hogy alkotmányos joga a kerületi bíróság döntése elleni fellebbezés, és hogy nem volt jogszabályi alap gyülekezési szabadságának korlátozására. A fellebbviteli bíróság helybenhagyta a kerületi bíróság döntését. Az ítélet ellen a panaszos ismét fellebbezett, de keresetét érdemi vizsgálat nélkül elutasították. Az örmény parlament 2004. április 28-án törvényt fogadott el az összejövetelek, demonstrációk, tüntetések és felvonulások tartásával kapcsolatos eljárásról.

*A határozat.*<sup>6</sup> A bírósághoz benyújtott panaszában Mkrtchyan úr azt sérelmezte, hogy az örmény hatóságok által kiszabott szankció egyezményellenesen

korlátozta gyülekezési jogát, mivel az nem volt „törvényben meghatározott”. A bíróság megállapította: a felek vitatták, hogy az eset idején volt-e jogszabályi alapja a szabálysértési törvényben meghatározott szankció alkalmazásának. A szabálysértési törvény ugyanis az alkalmazott tényállás részeként utalt a másol „előírt szabályokra”. A kormány úgy védekezett, hogy ezek a szabályok egy 1988-as szovjet rendeletben találhatóak, míg a panaszos úgy érvelt, hogy a Szovjetunió rendeletei Örményország függetlenségét követően már nem alkalmazhatók. E tekintetben a bíróság megállapította: nem volt egyértelmű nemzeti jogi szabály, illetve joggyakorlat arra vonatkozóan, hogy a Szovjetunió jogszabályai alkalmazhatók-e a függetlenség elnyerését követően Örményországban. Mivel sem a kormány, sem az eljáró bíróságok nem hivatkoztak a kapcsolódó rendeletre, a szabálysértési törvény megfogalmazása nem elég világos és precíz ahhoz, hogy a kérelmező – ésszerű körülmények mellett – előre láthassa cselekménye következményeit. A testület szerint csak 2004 áprilisában fogadták el a tüntetések, felvonulások és demonstrációk tartásáról szóló törvényt. A bírák hangsúlyozták: bár kétségtelenül elhúzódhat az az átmeneti időszak, amíg egy függetlenné vált állam kiépíti saját jogrendjét, nem elfogadható – különösen egy ilyen fontos alapjog esetében – a tizenhárom éves késés. Mindezek alapján a bíróság megállapította az egyezmény 11. cikkének megsértését.

#### *Zeleni Balkani kontra Bulgária<sup>7</sup>*

*Az ügy körülményei.* A kérelmező egy bolgár környezetvédelmi nonprofit szervezet. A plovdivi önkormányzat elkezdte a városon keresztül folyó Maritza folyó partját megtisztítani mindentől, ami akadályozta a víz folyását, így a partot szegélyező fáktól és egyéb növényektől. A kérelmező szervezet úgy vélte, a fák és a növényzet elpusztítása jogszerűtlen, és az önkormányzat ezzel a folyó biológiai egyensúlyát veszélyezteti. Ezért 2000. április 18-án a szervezet bejelentette a hatóságoknak, hogy a következő napra tüntetést szervez az önkormányzat épületéhez. Április 19-én az önkormányzat a titkár által aláírt határozatban értesítette a jogvédőket, hogy nem engedélyezi a gyűlést, és a rendőrség még aznap délután aláíratott egy nyilatkozatot a szervezet vezetőivel, amelyben tudomásul vették a tilalmat. Ennek megfelelően a tüntetést nem tartották meg.

2000. április 26-án a jogvédők fellebbeztek a tiltás ellen. A fellebbezést az önkormányzatnál nyújtották be, de a hatóság nem továbbította az iratokat az illetékes bírósághoz. 2000. június 7-én ismét benyújtották a fellebbezést a plovdivi megyei bíróság-

nál. A bíróság bekérte az önkormányzattól az ügy iratait, amelyek – a fellebbezés kivételével – továbbítottak. 2001. március 28-án a bíróság megsemmisítette az önkormányzat tiltását, mivel az sértette a gyűlésekre és felvonulásokra vonatkozó 1990-es törvényt azzal, hogy nem a polgármester hozta meg a tiltó határozatot. Ezen kívül az önkormányzat nem jelölt meg egyetlen törvényi alapot sem, amely indokolta volna a kérelem elutasítását.

*A határozat.*<sup>8</sup> A kérelmező szervezet a bírósághoz címzett beadványában kifogásolta, hogy a nemzeti hatóságok eljárása sértette az egyezmény 11. és 13. cikkében garantált jogait. A testület elfogadta, hogy az önkormányzat határozata korlátozta a kérelmező gyülekezési jogát, ezt a bolgár kormány sem vitatta. Mivel a plovdivi bíróság ítéletében megállapította, hogy a tüntetés megtiltásának nem volt jogi alapja, a strasbourgi testület nem tartotta szükségesnek a korlátozási teszt többi elemének vizsgálatát. Ebből a szempontból nincs jelentősége annak, hogy a kérelmező szervezet – a bíróság döntését követően – megrendezhette volna a tiltakozást. Mindezek alapján a bíróság megalapozottnak találta az egyezmény 11. cikkében biztosított gyülekezési szabadság sérelmét.

A hatékony jogorvoslattal kapcsolatban a testület hasonló következtetésre jutott. A kérelmező a törvényben meghatározott határidőn belül benyújtotta fellebbezését, amelyet a bíróság csak tíz hónappal később bírált el, annak ellenére, hogy a törvény ötnapos eljárási határidőt jelöl meg. Az ügy körülményei nem indokolták a késedelmet, még akkor sem, ha a felek részben hozzájárultak az eljárás elhúzódsához. Mivel az ítélet meghozatalakor a tüntetés már aktualitását veszítette, a jogorvoslat semmiképpen nem tekinthető hatékonyak.

*Kommentár.* A fenti két ügyben a bíróság következetesen alkalmazta a „törvényben meghatározott eljárásra” vonatkozó tesztjét. Az ítéletek igazolják, hogy a korlátozás ezen eleme nem csupán formai követelményeket támaszt az államokkal szemben, a korlátozás alapjaként szolgáló jogszabálynak bizonyos minőségi előírásoknak is meg kell felelnie.

#### *Çetinkaya kontra Törökország<sup>9</sup>*

*Az ügy körülményei.* A kérelmező mint az Izmiri Emberi Jogi Egyesület irodájának vezetője 1999. július 2-án részt vett a Demokrácia, szekularizáció és béke címmel rendezett sajtótájékoztatón. A rendezvényen, körülbelül nyolcszáz fő részvételével, egy nyilatkozatot olvastak fel, amelyben sérelmezték a török hatóságok tehetetlenségét a sivasi atrocitások elkövetőinek felelősségre vonásával kapcsolatban. Az ese-

ményről ugyanazon a napon rendőrségi jelentés készült, amelyben a sajtótájékoztatót szabadtéri gyűlésként írták le. A kérelmező és hat kollégája ellen jogellenes tüntetésen való részvétel miatt eljárást indítottak, azt állítva, hogy ezzel megszegték a szervezet alapszabályát. 2000. november 2-án a kérelmezőt hat hónap börtönbüntetésre ítélték. A börtönbüntetést később pénzbírságra változtatták, és valamennyi fellebbezését elutasították.

*A határozat.*<sup>10</sup> A panaszos beadványában azt sérelmezte, hogy a sajtótájékoztatón való részvétel miatti eljárás korlátozta gyülekezési és véleménynyilvánítási szabadságát. Emellett kifogásolta az ellene folytatott eljárás tisztességes voltát is. A bíróság a 10. és 11. cikk kapcsán benyújtott panaszt csak a gyülekezési szabadság szempontjából vizsgálta. A testület megállapította, hogy a kérelmezőt mint az egyesület vezetőjét ítélték el a hatóságok által jogszerűtlennek minősített gyűlésen való részvétel miatt. Az ítélet alapja a részvétel volt; a hatóságok azt nem mérlegelték, vajon a tüntetés békésen zajlott-e le. Ezzel kapcsolatban a bíróság ismételten hangsúlyozta: a demokráciát veszélyeztetik azok az intézkedések, amelyek minden körülmények nélkül korlátozzák a gyülekezési és véleménynyilvánítási szabadságot. A jogszabályi keret, amely a kérelmező elmarasztalásának

alapjául szolgált, lényegében egy általános tilalmat fogalmazott meg úgy, hogy a hatóságoknak korlátlan mérlegelési jogot biztosított az egyesület céljának és alapszabályának értékelésében. Ez pedig sérti az egyezmény 11. cikkében garantált gyülekezési szabadságot.

*Kommentár.* A bíróság ismét hangsúlyozta, hogy a gyülekezési szabadság korlátozását szűken kell értelmezni: egy általános tilalom vagy a túl széles mérlegelési szabadság összeegyeztethetetlen az egyezményvel.

*Polgári Eszter*

## JEGYZETEK

1. 5410/2003. számú kérelem.
2. A bíróság 2007. március 20-i ítélete.
3. 74552/01. számú kérelem.
4. A bíróság 2006. december 5-i ítélete.
5. 6562/03. számú kérelem.
6. A bíróság 2007. január 11-i ítélete.
7. 63778/00. számú kérelem.
8. A bíróság 2007. április 12-i ítélete.
9. 75569/01. számú kérelem.
10. A bíróság 2006. június 27-i ítélete.

# AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG LEGUTÓBBI DÖNTÉSEIBŐL

898/D/1999. AB VÉGZÉS  
ALKOTMÁNYJOGI PANASZ  
– RÉGI BE.

*Alkotmány 57. § (5) bekezdés*  
*– jogorvoslathoz való jog*  
57/1991. (XI. 18.) AB határozat  
23/1998. (VI. 9.) AB határozat

1999-ben nyújtott be alkotmányjogi panaszt egy indítványozó, amelyben a büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény (a továbbiakban régi Be.) 235. és 260. §-ának alkotmányellenessé nyilvánítását és konkrét ügyében való alkalmazhatóságuk kizárását kérte az Alkotmánybíróságtól. A panaszos az alapjogi sérelmet abban látta, hogy a támadott jogszabályhelyek lehetővé tették, hogy a felmentő elsőfokú ítélet után a másodfokon eljáró Legfelsőbb Bíróság bűnösnek mondja ki és pénzbüntetésre ítélje anélkül, hogy az elmarasztaló ítélet ellen jogorvoslati kérelemmel élhetett volna. Ezzel véleménye szerint sérült a védelemhez és a jogorvoslathoz való joga, és nem érvényesült az ártatlanság vélelme. Az ügy előadó bírāja Erdei Árpád volt.

Az alkotmányjogi panasz benyújtását követően, 2003. július 1-jén hatályba lépett az új büntetőeljárás törvény (1998. évi XIX. törvény; a továbbiakban Be.). A Be. csak 2006. július 1-jétől biztosít kétfokú jogorvoslati rendszert, így az alkotmányjogi panasz elbírálásának időpontjában a támadott törvényhelyek már nem voltak hatályban. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy állandó gyakorlata szerint nem hatályos jogszabály alkotmányellenességének megállapítására csak akkor kerülhet sor, ha ennek az alkotmány sértés kimondásán túlmenő eljárásjogi következménye lehet.

A testület meglátása szerint büntetőeljárásokat érintő alkotmányjogi panaszok esetén is az alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXII. törvény 43. § (3) bekezdése irányadó, vagyis akkor van lehetőség a büntetőeljárás felülvizsgálatára, ha az elítélt még nem mentesült a büntetett előlétehez fűződő hátrányos jogkövetkezmények alól. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a panaszos esetében, pénzbüntetésről lévén szó, a mentesítés az ítélet jogerőre emelkedése napján a törvény erejénél

fogva bekövetkezett. A Be. 416. § (1) f) pontja alapján azonban abban az esetben is lehetőség van a bíróság jogerős ügydöntő határozatának felülvizsgálatára, ha a büntetőjogi szankció alkalmazására olyan büntető jogszabály alapján kerülne sor, melynek alkotmányellenességét az Alkotmánybíróság megállapította. A Legfelsőbb Bíróság EBH 2005. 1299. számú elvi határozata szerint a Be. imént említett rendelkezése büntető anyagi jogszabály alkotmányellenességének megállapítása esetén alkalmazható.

Az Alkotmánybíróság mindezek eredményeképp arra a következtetésre jutott, hogy a régi Be. panaszolt rendelkezéseinek alkotmányellenessé nyilvánítása, illetve az alkalmazási tilalom kimondása nem lenne hatással a panaszos büntetőügyére. Tekintettel arra, hogy a hatályos Be. már kétfokú jogorvoslati rendszert alkalmaz, így mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség kimondásának vagy utólagos absztrakt normakontroll eljárás lefolytatásának sincs indoka. Mivel a testület szerint az indítvány okafogyottá vált, az eljárást megszüntette.

## 1/2007. (I. 18.) AB HATÁROZAT MÉDIATÖRVÉNY

*Alkotmány 57. § (5) bekezdés*  
*– jogorvoslathoz való jog*  
*Alkotmány 61. §*  
*– véleménynyilvánítási jog és sajtószabadság*  
39/2002. (IX. 25.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság utólagos normakontrollra irányuló indítványok alapján vizsgálta a rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvénynek (a továbbiakban médiatörvény) a Panaszbizottság működésével kapcsolatos rendelkezéseit. Az ügy előadó bírása Kukorelli István volt.

Az indítványozók az alkotmány 61. §-ában deklarált véleménynyilvánítás és sajtószabadság jogának sérelmét látták abban, hogy a médiatörvény nem zárja ki annak a lehetőségét, hogy a panaszbizottság egyetlen műsorszám kapcsán vizsgálja a kiegyensúlyozottság követelményének érvényesülését. Szerintük a médiatörvény alkotmányellenesen széles felhatalmazást ad a Panaszbizottságnak

NEM HATÁLYOS JOGSZABÁLY ALKOTMÁNYELLENESÉGÉNEK MEGÁLLAPÍTÁSÁRA CSAK AKKOR KERÜLHET SOR, HA ENNEK AZ ALKOTMÁNY SÉRTÉS KIMONDÁSÁN TÚLMENŐ ELJÁRÁSJOGI KÖVETKEZMÉNYE LEHET.

gálja a kiegyensúlyozottság követelményének érvényesülését. Szerintük a médiatörvény alkotmányellenesen széles felhatalmazást ad a Panaszbizottságnak

és fellebbezés esetén az Országos Rádió és Televízió Testületnek (ORTT): lehetővé teszi, hogy e testületek határozzák meg azt az időpontot és módot, ahogyan a műsorszolgáltató köteles a Panaszbizottság, illetve az ORTT állásfoglalását közölni vagy a kifogást tevő számára álláspontja kifejtésére lehetőséget adni. Az egyik indítványozó az alkotmány 57. § (5) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való joggal ellentétesen vélte, hogy az ORTT másodfokú döntésével szemben a bírósághoz benyújtott felülvizsgálati kérelemnek nincsen halasztó hatálya.

Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt leszögezte, hogy a Panaszbizottság létrejötte a sajtószabadság jelentős korlátját jelenti. Azonban a tájékoztatási monopóliumok létrejövetelének megakadályozása, és így a véleménypluralizmus fenntartása alkotmányosan igazolt célja a sajtószabadság korlátozásának. A rádiós és televíziós műsorszolgáltatás véleményformáló ereje indokoltá teszi speciális előírások megalkotását annak érdekében, hogy a politikai közönség tagjai közérdekű kérdésekben a releváns vélemények tükrében alkíthassák ki álláspontjukat.

A testület megvizsgálta, hogy a 37/1992. (VI. 10.) AB határozatában az elektronikus médiával kapcsolatban megfogalmazott megállapításai mennyiben irányadók az időközben végbement technikai fejlődést figyelembe véve. Az alkotmánybírák arra a megállapításra jutottak, hogy a frekvenciaszűkösségre vonatkozó érvek egyre kevésbé állják meg helyüket. 1992 óta a közszolgálati rádió és televízió monopolhelyzete is megszűnt, így megvalósult a külső pluralizmus az elektronikus média teljes kínálatát illetően. Ez a sokszínű műsorkínálat azonban önmagában nem teszi szükségtelemmé a kiegyensúlyozottság követelményét, a belső pluralizmus fenntartását. A véleménypluralizmus fenntartása érdekében a kiegyensúlyozottság vizsgálendő a közpénzből létrehozott és működtetett közszolgálati műsorszolgáltatók, továbbá azon kereskedelmi rádiók és televíziók esetében, amelyek véleményformáló ereje jelentős. Így nem minősül a sajtószabadság szükségtelen korlátozásának, hogy a tájékoztatás sokszínűségének vizsgálatára a jogalkotó önálló állami intézményt hozott létre.

Az Alkotmánybíróság azonban arra is felhívta a figyelmet, hogy a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye nem értelmezhető úgy, hogy a műsorszolgáltatóknak minden műsorában minden egyes álláspontot meg kell jelenítenie. Ez ugyanis a szerkesztési szabadság indokolatlan mértékű korlátozását jelentené, és egy idő után a műsorszolgáltatók nemkívá-

nos öncenzúráját eredményezné. A belső pluralizmus követelménye a műsor fajtájától függően megvalósulhat egy műsorszámon belül vagy a rendszeresen jelentkező műsorok összességében. A médiatörvény alapján a Panaszbizottság feladata ezen elvárásnak megfelelően biztosítani a kiegyensúlyozottság követelményének érvényesülését. Így a médiatörvény 49. §-a nem korlátozza aránytalanul a sajtószabadságot, ezért az Alkotmánybíróság a megsemmisítésére vonatkozó indítványt elutasította. A határozat rendelkező részében azonban alkotmányos követelményként fogalmazta meg, hogy a tájékoztatás kiegyensúlyozottságát – a műsor jellegétől függően – az egyes műsorszámon belül, illetve a műsorszámok összességében kell vizsgálni.

A taláros testület azonban alkotmányellenesnek találta a médiatörvény 48. § (3) bekezdését, amely a Panaszbizottság ügyrendjére hagyta az úgynevezett egyéb panaszok esetében irányadó eljárási szabályok megalkotását. Ezáltal ugyanis a médiatörvény a sajtószabadságot korlátozó szabályozás megalkotását jogszabálynak nem minősülő jogi aktussal kívánja megoldani, holott az alkotmány 8. § (2) beke-

dése szerint alapjog korlátozása csak törvényben történhet. A médiatörvényben biztosított eljárások mellett a Panaszbizottság e hatáskörének nincs alkotmányos célja, tehát e törvényhely alkotmányossága tartalmi szempontból is megkérdőjelezhető.

Az Alkotmánybíróság szerint viszont alkotmányos a médiatörvénynek az a rendelkezése, amely szerint a Panaszbizottság határozza meg, hogy a műsorszolgáltató milyen időpontban és milyen módon köteles állásfoglalásának közzétételére. A műsorszolgáltató ugyanis a Panaszbizottság döntésével szemben megfelelő jogorvoslati lehetőségekkel rendelkezik. Nem találták az alkotmánybírák alkotmányellenesnek azt sem, hogy az ORTT másodfokú határozatával szemben benyújtott bírósági felülvizsgálatnak nincsen halasztó hatálya. A médiatörvény által biztosított egyfokú, halasztó hatályú rendes jogorvoslat ugyanis elegendő tesz az alkotmány 57. § (5) bekezdése által támasztott követelményeknek.

Kovács Péter alkotmánybíró párhuzamos indokolást csatolt a határozathoz, amelyben hangsúlyozza, hogy a médiatörvény megsemmisített 48. § (3) bekezdésében foglalt egyéb eljárások olyan korlátját jelentik a véleménynyilvánítás szabadságának, amelyek tartalmilag összeegyeztethetők a vonatkozó nemzetközi jogi szabályokkal. Véleménye szerint a megsemmisítés ebben az esetben szükségképpen jogalkotási feladatot is eredményez.

A KIEGYENSÚLYOZOTT  
TÁJÉKOZTATÁS KÖVE-  
TELMÉNYE NEM ÉRTEL-  
MEZHETŐ ÚGY, HOGY A  
MŰSORSZOLGÁLTATÓ-  
NAK MINDEN MŰSO-  
RÁBAN MINDEN EGYES  
ÁLLÁSPONTOT MEG  
KELL JELENÍTENIE.



## 2/2007. (I. 24.) AB HATÁROZAT TITKOS INFORMÁCIÓGYŰJTÉS

*Alkotmány 2. § (1) bekezdés*

*– a jogállamiság elve*

*Alkotmány 54. § (1) bekezdés*

*– az emberi méltósághoz való jog*

*Alkotmány 57. § (3) bekezdés*

*– a védelemhez való jog*

*Alkotmány 59. § (1) bekezdés*

*– a személyes adatok védelméhez való jog*

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányosságának utólagos vizsgálatára irányuló indítvány és alkotmányellenesség megállapítására irányuló bírói kezdeményezések alapján vizsgálta a büntetőjárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban Be.), a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban Rtv.) és a jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól szóló 2003. évi CXXVII. törvény (a továbbiakban Jöt.) titkos információgyűjtésre vonatkozó rendelkezéseit. Az ügy előadó bírója Erdei Árpád volt.

Az indítványozók szerint az alkotmányellenesség abból fakad, hogy a Be. és az Rtv. szabályai nincsenek összhangban, ráadásul mindkét törvény alig értelmezhető bizonytalan tartalmú fogalmakat használ a titkos információgyűjtés feltételrendszerének meghatározásakor. Ezáltal sérül az alkotmány 2. § (1) bekezdésben deklarált jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye, és túlságosan tág lehetőség nyílik a bírói engedélyhez kötött titkos információgyűjtésre. További alkotmányossági problémát vet fel, hogy az ügyet tárgyaló bíró gyakorlatilag el van zárva attól, hogy az ügynevezett előzetes eljárásban alkalmazott titkos információgyűjtés dokumentumait a jogszerűség kérdésében ellenőrizhesse. Hasonlóképpen nem ismerheti meg az iratokat a terhelt és a védője sem. Az ügyész a bíróság és a védelem által ellenőrizhetetlen indokok alapján dönt a célhoz kötöttség, így a felhasználhatóság kérdésében. Ez a megoldás az indítványozók szerint egyszerre sérti a bírói függetlenséget, a tisztességes eljáráshoz való jogot, a védelemhez való jogot, valamint a magánlakás, a magántitok és a személyes adatok védelmének jogát.

A Jöt. titkos információgyűjtésre vonatkozó rendelkezéseinek konkrét normakontrollját azért kezdeményezte az eljáró bíró, mert meglátása szerint a vámphatóságot olyan titkosszolgálati eszközök alkalmazásra hatalmazzák fel, amelyekhez a Be. bírói engedélyt kíván meg.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat részben megalapozottnak találta. Az alkotmánybírák megítélése szerint a titkos információgyűjtés alkalmazása

az állami büntetőhatalom érvényesítése érdekében nem tekinthető alkotmányosan szükségtelen eszköznek. A jogállamiság és az alapjogok védelme azonban megköveteli, hogy ezen eszközök felhasználásának rendjét a jog részletesen és differenciáltan szabályozza. Mivel a titkos eszközök és módszerek igénybevétele súlyos beavatkozást jelent az egyén életébe, ezért alkalmazásuknak csupán kivételesen, átmeneti, végső megoldásként lehet helye. Ebből következik, hogy a titkos eszközök esetében a nyilvános eljárásokra vonatkozó szabályozáshoz képest szigorúbb mérce érvényesül.

Az Alkotmánybíróság határozatában röviden ismertette azokat a demokratikus országokban kidolgozott megoldásokat, melyek a titkosszolgálati eszközök alkalmazását hivatottak objektív feltételekhez kötni. Az Rtv. azonban nem tartalmaz objektív szükségességi kritériumokat, csupán az általános bűnüldözési célokat jelöli meg a titkos információgyűjtés feltételeként. Így a hatóság a bűncselekmények megelőzésétől az elkövetők kilétének megállapításán át az igazságszolgáltatásban részt vevők védelméig szinte bármire hivatkozhat. A Be. ennél némileg szűkebben határozza meg e különleges eszközök legitím célját. A Be. szerint a titkos adatszerzés az elkövető kilétének, tartózkodási helyének megállapítására, elfogására, valamint bizonyítási eszköz felderítésére irányulhat. Emellett mind az Rtv., mind a Be. főszabályként a súlyos bűncselekmények esetében teszi lehetővé a titkosszolgálati eszközök alkalmazását. A Be. szerint az öt év vagy ennél súlyosabb szabadságvesztéssel fenyegetett bűncselekmények esetén van mód titkos adatgyűjtésre, az Rtv. azonban semmilyen útbaigazítást nem ad a súlyos bűncselekmény fogalmának meghatározását illetően. Ezen túl mindkét törvény felsorolja azon bűncselekmények körét, melyek esetében a büntetési tételre tekintet nélkül lehetőség van titkosszolgálati eszközök igénybevételére. Mindkét felsorolásban több bizonytalan tartalmú, nehezen meghatározható fogalom szélesíti ki a lehetséges értelmezési tartományt, meg nem engedhető jogalkalmazói szubjektivizmusnak adva teret. Összességében megállapítható, hogy a titkos eszközök és módszerek igénybevételének általános szükségességi feltételrendszere meghatározatlan. Ez alapvető ellentétben áll az alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság elvével, mert a támadott törvényhelyek bizonytalan normatartalmuk miatt sértik a jogbiztonság követelményét.

A titkos információgyűjtés súlyosan érinti a magánszférához való jogot, amely az általános személyiségi jog részeként az alkotmány 54. § (1) bekezdésének védelmét élvez, és melynek egyes részjog-sítványait az alkotmány 59. § (1) bekezdése külön is

nevesíti. Az állam büntető igényének érvényesítése szükségessé teheti az alapjogok korlátozását, azonban a korlátozás arányosságát és a magánszféra hatékony védelmét az eljárási törvényeknek kell biztosítaniuk. Az Alkotmánybíróság meglátása szerint a titkosszolgálati eszközök alkalmazásának indokoltságára vonatkozó általános törvényi mérce hiánya és a törvények által használt bizonytalan fogalmi rendszer éppen ez ellen hat.

Az Alkotmánybíróság a Be. és az Rtv. érintett rendelkezéseit 2007. december 31-ei hatállyal semmisítette meg. A *pro futuro* megsemmisítést azzal indokolta a taláros testület, hogy a közbiztonság és a közrend fenntartására, valamint a meglévő nemzetközi kötelezettségekre tekintettel nem tartja kívánatosnak a titkos információgyűjtés lehetőségének időleges teljes kizárását.

Az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezésre megvizsgálta a Be. 2006. június 30-ig hatályos 206. §-át, amely lehetővé tette a titkos adatgyűjtés eredményének az eredeti bírói engedélytől eltérő, lényegében korlátozás nélküli felhasználását. Az alkotmánybírák meglátása szerint a Be. vizsgált rendelkezésének következményeként ellenőrizhetetlenné vált, hogy megvoltak-e a titkos adatszerzésnek a Be. által megkívánt feltételei. Ezzel a megszerzett adatok utólagos felhasználását maga a törvény oldotta el a bírói engedély kereteitől, kiüresítve ezáltal a bírói engedély jogintézményét. Mindez a tisztességes eljárás alkotmányos követelményének sérelmét okozhatja. Az Alkotmánybíróság elvi érveléssel mondta ki, hogy a bizonyítékok értékelése, törvényes módon való beszerzésük és hitelt érdemlőségük, valamint a résztvevők jogainak indokolatlan korlátozásával való megszerzésük vizsgálata az ügyben döntésre jogosult bíró eljárásjogi és hivatalbeli kötelezettsége. A bírói eljárás nem lehet pusztán formalitás, a tényleges döntési jogkör a bírói döntést igénylő esetekben nem kerülhet át a bíróságon kívüli szervezetek kezébe. Hasonlóképpen az alkotmány 57. § (3) bekezdésében deklarált védelemhez való jog alapján sem fosztható meg a védelem attól a lehetőségtől, hogy a titkos adatszerzés törvényességét ellenőrizze. Mivel a szabályozás nem biztosította a titkos adatszerzés szükségességének és arányosságának ellenőrzését, sérül az alkotmány 59. § (1) bekezdéséből következő információs önrendelkezési jog is. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság kimondta a támadott jogszabályhely alkotmányellenességét és alkalmazhatatlanságát a bíróság előtt lévő konkrét ügyben.

Szintén bírói kezdeményezésre vizsgálta az Alkotmánybíróság a Jöt. 111. § (2) bekezdés g) pontját, amely feljogosította a vámhatóságot, hogy bírói engedély nélkül jövedéki termék felkutatása érdek-

ben pusztán valószínűsítésre alapozva csomagküldeményeket vizsgáljon át. Az alkotmánybírák elvi érveléssel mondták ki, hogy a közteherviselésre vonatkozó rendelkezések érvényesülése érdekében nem szükségképpen alkotmányellenes a különböző helyszínek, helyiségek, szállítóeszközök átvizsgálására feljogosító jogszabály. Azonban az így okozott alapjogkorlátozásnak minden esetben meg kell felelnie a szükségesség és arányosság követelményének. Az olyan jellegű titkos eszközök alkalmazása azonban, amelyek más esetekben bírói engedélyhez kötöttek, szükségtelen és aránytalan korlátozásnak minősül. Az Alkotmánybíróság ezért ezt a rendelkezést is alkotmányellenesnek találta, és a határozat kihirdetésének napjával megsemmisítette, valamint kimondta alkalmazhatatlanságát a kezdeményező bíróság előtt folyamatban lévő konkrét ügyben.

## 6/2007. (II. 27.) AB HATÁROZAT KÖZVÉLEMÉNY-KUTATÁSI EREDMÉNYEK NYILVÁNOSSÁGA A VÁLASZTÁSOKAT MEGELŐZŐEN

### *Alkotmány 61. §*

*– véleménynyilvánítási jog és sajtószabadság  
39/2002. (IX. 25.) AB határozat*

A határozatban az Alkotmánybíróság a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban Ve.) több rendelkezésének utólagos alkotmányossági vizsgálatát végezte el. Az ügy előadó bíróját Hollo András volt.

Az indítvány a Ve. három rendelkezését támadta: a 8. § (1) bekezdése megtiltja közvélemény-kutatási eredményeknek a választás napját megelőző nyolc napon belüli nyilvánosságra hozatalát, míg a Ve. 40. § (2) bekezdése és a 41. § a kampánycsendet szabályozza. Ezek a szabályok az indítványozó szerint kényszerítő ok nélkül korlátozzák az alkotmány 61. §-ában deklarált véleménynyilvánítási és sajtószabadságot.

Az Alkotmánybíróság emlékeztetett arra, hogy a kampánycsend alkotmányosságáról már a 39/2002. (IX. 25.) AB határozatában állást foglalt. E szerint a választójog védelme és a demokratikus jogállamiság követelménye szükségessé teheti a kampánycsend intézményét, ezáltal a véleménynyilvánítási és a sajtószabadság korlátozását. A kampánycsend a minimum 84 napos választási kampány időtartamának elenyésző töredékére, mindössze 86 órára vonatkozik. A kampánycsend rövidsége és általános érvénye miatt az alapjog-korlátozás a célhoz képest arányosnak minősül. Az Alkotmánybíróság tehát az indítvány

kampánycsendre vonatkozó kérelmét ítelt dolognak minősítette és az eljárást megszüntette.

Érdemben elbíráta azonban a Ve. közvélemény-kutatás közzétételének tilalmát kimondó rendelkezését. Az alkotmánybírák mindenekelőtt megállapították, hogy a Ve. által felállított tilalom valóban korlátozza a véleménynyilvánítás szabadságát, amely alapjognak az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint kitüntetett szerepe van. Az AB ezt követően megvizsgálta, hogy a jogkorlátozás kiállja-e a szükségesség és arányosság tesztjének próbáját. Az alkotmánybírák meglátása szerint a választások zavartalan lebonyolítása legitim cél az alapjog-korlátozás szükségességéhez, azonban a Ve. által megszabott nyolcnapos tilalom aránytalan korlátozás e célhoz képest. Tehát a Ve. 8. § (1) bekezdése nem szükségtelenül, de aránytalanul korlátozza a véleménynyilvánítás és a sajtó szabadságát, ezért az Alkotmánybíróság ezt a rendelkezést megsemmisítette. A határozat közzétételét követően a közvélemény-kutatási eredmények nyilvánosságra hozatalára mint a választói akaratot befolyásoló közlésre a Ve. kampánycsendre vonatkozó rendelkezéseit kell majd alkalmazni.

Kovács Péter a határozathoz különvéleményt csatolt. Ebben arra figyelmeztet, hogy a közvélemény-kutatás az objektív mérce és tájékoztatás helyett a politikai célok egyik segédeszközévé vált. Európában ezért több helyen találunk példát nyilvánosságra hozataluk szigorúbb szabályozására, és az e kérdésben megengedőbb jogrendszerek is szigorú szabályozást kényszerítenek ki a tömegtájékoztatási intézményektől. Így ahol nem olyan részletező az állami szabályozás, ott pontos és hatékony önszabályozással találkozhatunk. Az alkotmánybíró meglátása szerint az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (99) 15. számú ajánlása is inkább e szabályok szigorításának szükségességét támasztja alá. Emlékeztet arra is, hogy az Európa Tanács Demokráciával a Jogért Bizottsága sem kifogásolta a magyar választási rendszer vizsgálatakor a közvélemény-kutatások nyilvánosságra hozatalára vonatkozó moratórium hosszúságát. Mindezek alapján Kovács Péter szerint e jogkorlátozás nem lépte túl az arányosság határait.

### 15/2007. (III. 9.) AB HATÁROZAT NÉPSZAVAZÁS A KÉPZÉSI HOZZÁJÁRULÁSRÓL

*Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés  
– népszavazásra nem bocsátható tárgykörök*

Az Országos Választási Bizottság (OVB) 566/2006. (XI. 20.) OVB határozatával megtagadta a Fidesz –

Magyar Polgári Szövetség és a Kereszténydemokrata Néppárt által benyújtott országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítését. Az ellenzéki pártok a következő kérdést kívánták feltenni a választópolgároknak: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az államilag támogatott felsőfokú tanulmányokat folytató hallgatóknak ne kelljen képzési hozzájárulást fizetniük?” Az ügy előadója Paczolay Péter alkotmánybíró volt.

Az OVB határozatában a hitelesítés megtagadását azzal indokolta, hogy az alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének f) pontja kizárja a kormány programjáról tartott népszavazást. E tilalom nemcsak azt jelenti, hogy a konkrét dokumentum a maga egészében nem lehet referendum tárgya, hanem azt is, hogy annak egyes világosan felismerhető, lényeges elemei sem bocsáthatók népszavazásra. Az OVB határozata megállapította azt is, hogy a népszavazásra vonatkozó hatályos alkotmánybeli rendelkezések alapján nem dönthető el, mennyi időre kötelezné a népszavazás eredménye a törvényhozást, ezért a kérdésben kiírt országos népszavazás eredményessége esetén burkolt alkotmánymódosítást eredményezne, amennyiben a kérdés szabályozása – az alaptörvényben nem létező „kizárólagos népszavazási tárgyként” – a továbbiakban kikerülne az Országgyűlés hatásköréből.

Az OVB határozata ellen a népszavazást kezdeményező nyújtottak be kifogást. Ebben előadták, hogy csak a kormányprogram egészéről tartandó népszavazás képezi tilalom tárgyát. Továbbá rámutattak arra is, hogy valamely jogintézmény szabályozási hiányossága nem képezheti vizsgálat tárgyát valamely népszavazási kérdés hitelesítése során; így nem lehet egy konkrét népszavazás akadálya az, hogy a népszavazás intézményének szabályozása során esetleges alkotmányos probléma merült fel.

Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt leszögezte: az alkotmány 28/C. § (5) bekezdésében meghatározott tiltott tárgyköröket megszorítóan kell értelmezni, továbbá figyelemmel kell lenni a kormányforma sajátosságaira. A parlamentáris kormányformából adódóan a kormányprogram feletti népszavazás érintené a miniszterelnök és a kormány alkotmányos pozícióját. Az Országgyűlés egyszerre határoz a kormányprogram elfogadásáról és a miniszterelnök megválasztásáról, így a kormányprogramról tartott népszavazás szükségképpen érinti a miniszterelnök személyét. Tehát a kormányprogram felvétele a tiltott tárgykörök listájára tartalmilag a miniszterelnök személyéről szóló népszavazást zárja ki. Mindebből az következik, hogy a kormányprogram egészéről nem tartható népszavazás, annak egyes tartalmi elemeiről azonban igen, hiszen az nem érinti a miniszterelnök, a kormány és az Országgyűlés kapcsolatát.

Az Alkotmánybíróság nem osztotta az OVB-nek a burkolt alkotmánymódosításra vonatkozó aggodalmát sem, mivel az eredményes népszavazásból az Országgyűlésnek nem keletkezne olyan jogalkotási kötelezettsége, amely csak az alkotmány módosításával teljesíthető. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmány 28/C. § (5) bekezdés f) pontja alapján az aláírásgyűjtő ív hitelesítését nem lehetett volna megtagadni, ezért az OVB határozatát megsemmisítette és a testületet új eljárásra utasította.

Holló András alkotmánybíró párhuzamos indokolást fűzött a határozathoz, mert meglátása szerint sem a kormányprogram egészéről, sem egyes elemiről nem tartható népszavazás. Ugyanakkor a kormányprogram országgyűlési hatáskörben történő végrehajtásának egyes elemei népszavazásra bocsáthatók. A képzési hozzájárulás kérdése ezen az alapon lehet tárgya népszavazásnak.

Bragyova András alkotmánybíró szerint viszont helyben kellett volna hagyni az OVB határozatát. Különvéleményében kifejti, hogy a képzési hozzájárulásról legalább három, egymástól független okból nem tartható népszavazás. A kérdés amellett, hogy érinti a kormány programját, nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe, és érinti a költségvetésről szóló törvény tartalmát. Álláspontja szerint a kormányforma sajátosságaiból a többségi indokolástól eltérő következtetések vonhatók le. A parlamentaris demokráciában a kormányprogram az Országgyűlés és a kormány közötti alkotmányos kapcsolat, a „bizalom” alkotmányos-politikai tartalmát fejezi ki, azt, aminek megvalósításában az Országgyűlés többsége – jogilag ez az Országgyűlés döntése [alkotmány 24. § (2)] – a kormányt támogatja. Márpedig az Országgyűlés és a kormány közötti kapcsolat egy eleme sem tartozik a népszavazással eldönthető kérdések közé. Ez megfelel az Alkotmánybíróság által régóta kimondott elvnek, a képviseleti demokrácia elsődlegességének. Ráadásul a szabad mandátum elvéből következően az eredményes népszavazás is csak az Országgyűlésre mint állami szervre kötelező, a képviselő jogilag nem köteles meghatározott módon szavazni. Ezért (ebben az értelemben) az Országgyűlés számára a népszavazás eredménye éppúgy politikai kötelezettséget hoz létre, mint maga a kormányprogram (mely jogilag szintén nem kötelező). Az eredményes népszavazás az országgyűlési képviselők többségét olyan döntés meghozatalára kötelezné, amelynek éppen az ellenkezőjére vállaltak politikai kötelezettséget a program megszavazásával.

Bragyova András meglátása szerint az Országgyűlést valaminek a nem tevésére – azaz nem döntés-

re – kötelező népszavazási kérdés nem megengedett, mert a népszavazási kérdés csak egyes meghatározott döntésekben korlátozhatja az Országgyűlés hatáskörét, nem pedig meghatározatlan számú és tárgyú, a jövőben meghozandó döntésben. A népszavazási kérdésnek ezért egy esetre szóló, az Országgyűlés egy aktusával teljesíthető kötelezettséget kell meghatároznia. A népszavazás eredményeként az Országgyűlés nem tilthatja meg sem önmagának, sem az összes jövőendő Országgyűlésnek a képzési hozzájárulás visszaállítását. Ez ugyanis nem része a törvényhozás jogának, éppen ellenkezőleg: a törvényhozási hatáskör elvonását jelentené. Mivel a képzési hozzájárulás az állami költségvetés bevételi jogcíme, így erről népszavazást az alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontja alapján sem lehet tartani.

### 16/2007. (III. 9.) AB HATÁROZAT NÉPSZAVAZÁS A VIZITDÍJRÓL

*Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés  
– népszavazásra nem bocsátható tárgykörök  
51/2001. (XI. 29.) AB határozat*

Az Országos Választási Bizottság 568/2006. (XI. 21.) OVB határozatával megtagadta a Fidesz – Magyar Polgári Szövetség és a Kereszténydemokrata Néppárt által benyújtott országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítését. Az ellenzéki pártok a következő kérdést kívánták feltenni a választópolgároknak: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a háziorvosi ellátásért, fogászati ellátásért és a járóbetegszakellátásért továbbra se kelljen vizitdíjat fizetni?” Az ügy előadója Paczolay Péter alkotmánybíró volt.

Az OVB az aláírásgyűjtő ív megtagadását azzal indokolta, hogy a kérdés közvetlenül érinti a költségvetést, és így az alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének a) pontjába ütközik, mivel a 2007. évre vonatkozó költségvetési törvényjavaslat (T/1145.) ebből a forrásból 22 milliárd forint bevételt tervez az Egészségbiztosítási Alap javára.

Az OVB határozatával szemben a népszavazást kezdeményezők nyújtottak be kifogást. Meglátásuk szerint az eredményes népszavazásból nem következne okszerűen a költségvetési törvény módosítása, illetve a kérdés nem arra irányul, hogy a választópolgárok pontosan határozzanak meg jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadásokat, így az aláírásgyűjtő ívet az OVB-nek hitelesítenie kellett volna.

Az Alkotmánybíróság már az 51/2001. (XI. 29.) AB határozatában is kifejtette, hogy a népszavazás tiltott tárgyköreit megszorítóan kell értelmezni. Ebből kö-

vetkezik, hogy az alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontjában szereplő rendelkezés konkrét törvények, többek között a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról szóló törvény tartalmát vonja ki a népszavazás jogintézménye alól. Tehát egy kérdés akkor nem bocsátható népszavazásra, ha az a költségvetési törvény módosítását tartalmazza, vagy abból okszerűen következik a tiltott tárgykörként megjelölt törvények megváltoztatása. Az Alkotmánybíróság esetenkénti mérlegelés alapján dönt arról, hogy a népszavazási kérdés a költségvetési törvényben szereplő egyes bevételi vagy kiadási tételekkel közvetlen és jelentős kapcsolatban áll-e.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az OVB határozatának meghozatalakor vizitdíjról költségvetési törvény nem rendelkezett, csupán a költségvetési törvényjavaslat mellékletében szerepelt. Jövőbeli költségvetésre, valamely költségvetési törvényjavaslatra hivatkozva az aláírásgyűjtő ív hitelesítése megalapozottan nem tagadható meg. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a támadott OVB-határozatot megsemmisítette, és az OVB-t új eljárásra utasította. Az alkotmánybírák iránymutatása szerint a megismételt eljárásban az OVB-nek azt kell

megvizsgálnia, hogy a népszavazás érinti-e a hatályos költségvetési előirányzatot.

Bragyova András különvéleményében kifejti, hogy a vizitdíjról a hatályos költségvetési törvény rendelkezéseitől függetlenül nem lehet népszavazást tartani, mert az mindenképpen az alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének a) pontjába ütközik. A vizitdíj népszavazásra bocsáthatóságának megítélése meglátása szerint azon múlik, hogy miként határozzuk meg a költségvetés és a vizitdíj fogalmát. Szerinte ha abból az általánosan elfogadott definícióból indulni ki, mely szerint a költségvetés az állam meghatározott időtartamra előirányzott kiadásainak és bevételeinek tételes felsorolása és mérlege, akkor a költségvetésről szóló törvény tartalmán mindazt érteni kell, ami a költségvetés bevételeinek és kiadásainak jogcímét érinti. A költségvetési ciklus folyamatos, az állam életének velejárója, így az nem azonosítható egy adott időpontban érvényes törvénnyel vagy törvényekkel. A vizitdíj bevételi jogcímet keletkeztet, ezáltal közvetlenül befolyásolja a költségvetés egyenlegét. A vizitdíjról szóló népszavazási kérdésnek a fenti értelemben vett költségvetés tartalmát érintő jellege tehát független a mindenkori tételes jogi helyzettől.



# AZ ŐRZŐK ŐRZÉSE. A MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG ÉRTÉKELÉSE A 2006–2007-ES ZAVARGÁSOKRÓL

A 2006 szeptember–októberében Budapesten bekövetkezett zavargások, valamint a magyar rendőri és igazságszolgáltatási szervek azokra adott válaszai rég nem látott mennyiségű munkát adtak a jogvédő szervezeteknek, köztük a Magyar Helsinki Bizottságnak is. Jelen írás célja, hogy rövid ismertetést adjon azokról a lépésekről, amelyeket a bizottság ezekkel az eseményekkel és fejleményekkel kapcsolatban 2006. szeptember és 2007. március között kifejtett.

A cikk első része annak az összefoglalónak a kis-mértékben kiegészített és újraszervezett változata, amelyet a bizottság 2006 decemberében eljuttatott az 1105/2006. (XI. 6.) számú kormányhatározattal létrehozott, a 2006. szeptember–októberi fővárosi eseményeket elemző szakértői munkacsoportnak (azaz a Gönczöl-bizottságnak), majd később a Morvai Krisztina által vezetett Civil Jogász Bizottságnak is. (Az összefoglaló második részének alapjául szolgáló elemzés, Kádár András Kristóf írása megjelent a *Beszélő* 2006. decemberi számában *A törvény felett, avagy elszámoltatható-e a rendőrség?* címmel.) Az írás második fele a 2007 januárja óta bekövetkezett fejleményekkel foglalkozik.

## A MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG ÖSSZEFOGLALÓJA A GÖNCZÖL- BIZOTTSÁG SZÁMÁRA

*A 2006. szeptember 18–20-án éjszaka Budapest utcáin történt erőszakos megmozdulások során foganatosított rendőri intézkedések, ügyészi és bírói eljárások, döntések értékelése*

### A RENDŐRI INTÉZKEDÉSEK HATÉKONYSÁGA ÉS JOGSZERŰSÉGE

A bizottság több helyen – így szeptember 19-i sajtóközleményében – kinyilvánította azt a véleményét, hogy az MTV-székház előtti erőszakos megmozdulások során a rendőri vezetés kudarcot vallott. Az a tény, hogy az esemény során többször annyi rendőr sérült meg, mint ahány tiltakozó, valamint az, hogy végül a pár száz fős tömegnek sikerült bejutnia az

épületbe, ezt az állítást kétségbevonhatatlanul igazolja (és megerősítette ezt a következtetést a rendőrség belső vizsgálata is). A székház ostromát követő két nap eseményei újabb aggályokat ébresztettek azzal kapcsolatban, hogy a rendőrség képes-e szakszerűen, fegyelmezetten és jogszerűen ellátni a feladatát ilyen kiélezett helyzetekben.

A bizottsághoz a zavargások kapcsán érkezett állampolgári panaszok jelentős része számolt be arról, hogy többen a jogellenes cselekmények tétlen nézőiként vagy pusztán hazafelé sétálva lettek rendőrök által elkövetett bántalmazás áldozatai. A beszámolókból az a benyomás alakult ki, hogy az intézkedő rendőrök egy csoportja a székház ostromát követő két éjszakát a kollégáikat előző éjjel ért sérelmek megtorlására használta. Az egyik súlyosan bántalmazott ügyfelünk szerint az öt rugdosó rendőr azt kiabálta: „Ezt a székházért kapod!” Az Index újságírói tanúi voltak annak, ahogy 2006. szeptember 21-én éjszaka rendőrök súlyosan bántalmaztak, majd a helyszínen hagytak hat-nyolc, a zavargásokban részt nem vevő fiatalot, akikhez a tudósítóknak kellett mentőt hívniuk. Az a tény, hogy ezeket a személyeket a velük szemben alkalmazott fizikai erőszakot követően nem állították elő, nagymértékben valószínűsíti a rendőri intézkedés jogszerűtlen voltát.

Ezen kívül több panaszos is arról számolt be, hogy a rendőrségen is bántalmazás áldozatai voltak, sérüléseikről jelentős késedelemmel vettek fel látletet. Az egyik leggyakrabban említett sérelem az volt, hogy a rendőrség nem értesítette az őrizetbe vett személyek hozzátartozóit és védőjét sem. Volt olyan ügyvéd, aki arról tájékoztatta a bizottságot, hogy védence első kihallgatásán annak kifejezett kérése ellenére sem vehetett részt. Ugyanez az ügyvéd állította azt is, hogy ügyfelét előállítását megelőzően tévéfelvételek által bizonyíthatóan gumibottal és könnyökkel ütlegették. A rendőrségen a panasz szerint mind a terhelttel, mind a védővel minősíthetetlen hangnemben beszéltek.

A panaszokra reagálva a bizottság 2006. szeptember 21-én sajtóközleményt adott ki, amelyben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogszerűség és arányosság elvét a rendőrségnek a kiélezett helyzetekben is tiszteletben kell tartania. A bizottság hangsúlyoz-

ta: fontosnak tartja, hogy a rendőrség tájékoztassa a lakosságot, érkeztek-e a rendőri fellépésekkel kapcsolatban panaszbejelentések, továbbá a törvényi előírásoknak megfelelően értesítse a hozzátartozókat az előállítottak hollétéről. A bizottság leszögezte: az események kapcsán ki kell vizsgálni a rendőrség által elkövetett esetleges túlkapasokat is, és el kell marasztalni az aránytalanul súlyos erőszakot alkalmazó rendőröket.

AZ ÜGYÉSZSÉG ELJÁRÁSA  
AZ ELŐZETES LETARTÓZTATÁSOK  
INDÍTVÁNYOZÁSA SORÁN

A bizottsághoz érkezett panaszok alapján azt a következtetést lehet levonni, hogy az ügyészség a zavargásokkal kapcsolatban előállított személyek esetének többségében automatikusan indítványozta az előzetes letartóztatások elrendelését a Pesti Központi Kerületi Bíróságnál (PKKB). Az esetekről a panaszosok ügyvédei által készített jogi értékelések alapján megállapítható, hogy az indítványok egy mintára készültek, egymástól teljesen eltérő cselekvőségű és személyi körülményekkel rendelkező személyek esetében ugyanazon tényállás alapján, azonos okokra hivatkozva kérték a bíróságtól a terheltek előzetes letartóztatását. A budapesti VI–VII. kerületi ügyészség által tizenkilenc terheltre vonatkozóan benyújtott indítvány hat oldalából négyet tesz ki a gyanúsítottak személyi adatainak rögzítése, egy további oldalt pedig a védők listája. Az egyéni felelősségi köröket nem rögzítő tényállás és az indítvány indokolása mindössze fél oldal terjedelmű. Ez bizonyosan nem felel meg az egyénre szabott ítélkezés alapvető alkotmányos és emberi jogi követelményének.

Az ügyészség feladata az, hogy az őrizet hetvenkét órája alatt megbizonyosodjon arról, egyáltalán fennáll-e a megalapozott gyanú a terheltekkel szemben, valamint valóban indokolt-e a legvégső esetben alkalmazható előzetes letartóztatást indítványozni. A tárgyalat ügyekben azonban az ügyészség több alkalommal a legalapvetőbb bizonyítékokat is elmulasztotta beszerezni indítványai indokolásának alátámasztása érdekében (sok esetben még kifejezett védői indítványra sem tette ezt meg), holott a bizonyítékokat hivatalból köteles összegyűjteni. Volt olyan eset, amelyben – a védő állítása szerint – több független, érdektelen tanú tudta volna bizonyítani, hogy a gyanúsítottak nem vettek részt a zavargásokban, azonban őket nem hallgatták meg, esetenként arra hivatkozva, hogy nincs rá idő. Idős szomszéd néni vagy köztéren éppen szolgálatot teljesítő biztonsági őr tudott volna a részünkre eljutatott esetekben az eljárás megszüntetéséhez vezető bizonyítékokat szolgáltat-

ni, ezeket azonban az ügyészség nem tartotta szükségesnek beszerezni az előzetes letartóztatás elrendelésére irányuló indítvány benyújtása előtt.

A kibontakozó ügyészségi gyakorlatra és a PKKB előzetes letartóztatás elrendelő sorozatos döntésére (lásd alább) reagálva 2006. szeptember 22-én a bizottság a Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) jogvédő szervezetrel közösen nyílt levéllel fordult a Legfelsőbb Bíróság elnökéhez, a legfőbb ügyész helyetteséhez és az igazságügyi és rendészeti miniszterhez, felhívva a figyelmüket arra, hogy a büntetőeljárásban részt vevő szerveknek minden esetben alapos, az egyedi körülményeket messzemenően figyelembe vevő vizsgálatot kell folytatniuk, mielőtt az előzetes letartóztatás kezdeményezéséről vagy elrendeléséről döntenek.

A BÍRÓSÁG DÖNTÉSEI AZ ELŐZETES  
LETARTÓZTATÁSRA VONATKOZÓ  
INDÍTVÁNYOK ALAPJÁN

A bizottság és a TASZ közös nyílt levelére írott válaszában a Legfelsőbb Bíróság elnöke azt a tájékoztatást adta, hogy az ügyészség 172 esetben indítványozta a PKKB-nál az előzetes letartóztatást, amelyből 145 fő esetében el is rendelték a legszigorúbb kényszerintézkedést, további 12 esetben pedig lakhelyelhagyási tilalmat vagy házi őrizetet alkalmaztak. Az igazságügyi és rendészeti miniszter a nyílt levélre adott válaszában azt írja, hogy „álláspontom szerint az előzetes letartóztatás elrendelésére vonatkozó büntetőjogi jogszabályok kellően pontosak és megfelelő garanciákat biztosítanak ahhoz, hogy a kényszerintézkedés alkalmazására ténylegesen csak akkor kerülhessen sor, ha az valóban szükséges és indokolt. [...] Bízom abban, hogy amennyiben mégis megkérdőjelezhető volna valamelyik bírósági döntés, azt a fellebbezést követően a másodfokú bíróság megfelelően orvosolni fogja.”

Sajnos azt kell mondanunk, az elsőfokú bíróság gyakran az indítványok alapos vizsgálata nélkül „tett pecsétet” az ügyészi indítványokra. A panaszokkal érintett esetekben a bíróság számos okra hivatkozott az előzetes letartóztatás lehetséges törvényi indokai közül: az összebeszélés, a szökés, a bűnismétlés, valamint a tanúk megfélemlítésének veszélyére (gyakran csak a törvényhelyek idézésére szorítkozva, de nem indokolva, hogy a kényszerintézkedést igazoló okok miért állnak fenn a konkrét személy vonatkozásában), sokszor abszurd körülmények között is. Volt olyan eset, amikor az elkövetők összebeszélésének veszélyére hivatkozott a bíróság, holott a gyanú szerinti tettektársak a hetvenkét órás őrizet alatt egy zárkában voltak. A tanúk megfélemlítésének ve-

szélyére való hivatkozás indokoltságát sok esetben a gyanúsításban szereplő cselekmény természete zárta ki (egy zavargás idején, este, sötétben, ismeretlenekkel teli tömegben hogyan emlékezhetnek a terheltek arra, ki lehetett az események tanúja). A bűnismétlés veszélyére az általunk ismert ügyekben mintegy tíz alkalommal utalt a bíróság olyan terheltek esetében, akik soha nem voltak büntetve, felsőfokú tanulmányokat folytatnak, önálló keresetük van és rendezett családi körülmények között élnek, és olyan cselekménnyel gyanúsították őket, melynek legmagasabb büntetési tétele három év, ez pedig az állandó bírói gyakorlat szerint önmagában nem elegendő annak vélelmezéséhez, hogy az illető szökni próbálna. Az előzetes letartóztatást elrendelő végzések megalapozatlanságát mi sem bizonyítja jobban, mint hogy a másodfokú bíróság (sokszor a fenti érvek alapján) az esetek közel 80 százalékában megváltoztatta a PKKB döntését, jogsértőnek minősítve azt.

#### *A 2006. október 23-i események és a rendőrségi vezetés azt követő reakcióinak értékelése*

A KOSSUTH TÉR KIÜRÍTÉSE OKTÓBER 23-ÁN ÉS  
AZ EZT KÖVETŐEN KIALAKULT ERŐSZAKOS  
CSOPORTOKKAL SZEMBENI FELLÉPÉS KÉRDÉSEI

A bizottság szerint a rendőrség jogszerűen korlátozta a Kossuth téri tüntetők gyülekezési jogát azzal, hogy október 23-án hajnalban kiürítette a teret, miután a tüntetők nem voltak hajlandók a tűzszerészeti vizsgálat időtartamára távozni a számukra kijelölt területről.

Tény, hogy ellentmondás feszül a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban gyülekezési törvény) és a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban rendőrségi törvény, Rtv.) között, hiszen ez utóbbi értelmében a rendőrség valamely, a kormány által védettnek minősített személy biztonsága érdekében bármely területet lezárhat, megakadályozhatja, hogy oda bárki belépjen, illetőleg az ott tartózkodókat távozásra kötelezheti [46. § (1) d) pont], míg a gyülekezési törvény a gyülekezési jog ilyen indokból történő korlátozását nem teszi lehetővé. Az ellentmondás feloldása azonban nem jogalkalmazói feladat: a jogalkalmazó – jelen esetben a rendőrség – bármelyiket követi, jogszerűen jár el, hiszen cselekvésének megvan a törvényi alapja.

A bizottság 2006. október 24-én újabb sajtóközleményben nyilvánította ki azt a véleményét, hogy a rendőrségnek nem egyszerűen joga, hanem kötelessége volt a bejelentés nélkül gyülekező és/vagy

erőszakos cselekményeket elkövető csoportokat felosztatni. Ez éppen a gyülekezési törvényből következik, amely szerint ha a gyülekezési jog gyakorlása bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást valósít meg, vagy mások jogainak és szabadságának sérelmével jár, vagy a rendezvényen a résztvevők fegyveresen, illetőleg felfegyverkezve jelennek meg, továbbá ha bejelentéshez kötött rendezvényt bejelentés nélkül tartanak, „a rendőrség a rendezvényt felosztatja” (14. §).

E fenti két kérdés vonatkozásában tehát a bizottság álláspontja hozzávetőlegesen megegyezett a rendőrségével, az egyéb felvetődő problémák megítéléséről azonban ugyanez nem mondható el. A sajtóközlemény – szemben az alább részletezett rendőrségi reakciókkal – hangsúlyozta: a bizottság továbbra is elengedhetetlennek tartja, hogy a rendőri vezetés az egyedi panaszok és a nyilvánosságra került, aránytalan rendőri intézkedésekre utaló felvételek alapján kiterjedt, részrehajlás nélküli vizsgálatot folytasson le.

A RENDŐRSÉG VIZSGÁLATI KÖTELEZETTSÉGE  
A NYILVÁNOSSÁGRA KERÜLT JOGSÉRTÉSEKKEL  
KAPCSOLATBAN

Mindenekelőtt le kívánjuk szögezni, hogy amikor az alábbiakban a 2006. október 23-i események kapcsán túlkapasokról, jogsértő cselekményekről beszélünk, nem általában a kényszerítő eszközök alkalmazására gondolunk, és nem is azokra a kétes megítélésű helyzetekre, amelyeknek a későbbi részletes elemzése felvetheti az arányos mértékű erő túllépésének gyanúját, de amelyekben a rendőrt fenyegető tényleges veszély fennállásának vagy hiányának pontos felmérése az adott pillanatban gyakorlatilag nem várható el.

Azokról a – gyakran kamerák által is rögzített – esetekről kívánunk szólni, amelyekben minden mérlegelés nélkül egyértelmű volt, hogy a rendőrök nem egyszerűen tévedtek az alkalmazandó kényszer szükséges mértékét illetően, hanem a Btk.-ba ütköző módon szegték meg elemi kötelességüket. A Btk. szerint az a hivatalos személy, aki eljárása során mást tetteleg bántalmaz, bűncselekményt követ el, és két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. Márpedig nem férhet kétség hozzá, hogy például az a hatnyolc rendőr, aki a Hír TV sokszor lejátszott felvételeinek tanulsága szerint egy földön fekvő, ellenállást nem tanúsító férfiba futás közben belerúgott, egytől egyig elkövette ezt a cselekményt.

Ezeket a képsorokat több százezen látták, és éppen ez az, ami rendkívüli módon felerősítette a rendőri vezetők felelősségét. A bizottság ezért rendkívül

aggályosnak tartja, hogy Gergényi Péter, Budapest rendőr-főkapitánya ebben a szituációban nem kezdeményezett saját hatáskörében vizsgálatot azokkal az esetekkel kapcsolatban, amelyekről így vagy úgy tudomást szerzett, hanem az október 24-én tartott sajtótájékoztató alkalmával sietett közölni, hogy egyetlen sérült sem kaphat kártérítést, azokat, akiknek kifogása merülhetett fel a rendőrségi eljárással szemben, az ügyészséghez irányította, a Fidesz országgyűlési képviselőjének súlyos sérüléseivel kapcsolatban pedig kifejezetten leszögezte, hogy nem kíván semmiféle vizsgálatot lefolytatni. Ezt a magatartást nemcsak morálisan tartjuk aggályosnak, hanem úgy gondoljuk, hogy Budapest legmagasabb rangú rendőri vezetője a jogszabályokkal ellentétes tájékoztatást adott a nyilvánosságnak, és maga sem vett tudomást jogszabályi kötelezettségeiről.

Az Rtv. ugyanis lehetővé teszi az állampolgárok számára, hogy rendőrségi panasz eljárás keretében ne az ügyészséghez, hanem magához a rendőrséghez forduljanak panasszal a sérelmesnek ítélt, de a bűncselekmény szintjét el nem érő rendőri intézkedésekkel szemben (93. §). Ennél is fontosabb azonban, hogy a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (Hszt.) szerint fegyelemsértést követ el és fegyelmi eljárás keretében felelősségre kell vonni a hivatásos állomány tagját, ha szolgálati tevékenysége során a szolgálati viszonyával kapcsolatos kötelezettségét vétkesen megszegi (119. §). Ugyane jogszabály értelmében az alacsonyabb beosztású előjáró részére biztosított fegyelmi jogkör megilleti a magasabb beosztású előjárót is (125. §). Gergényi Péter tehát a BRFK állományába tartozó bármely olyan rendőr ellen jogosult volna fegyelmi eljárást indítani, aki valamiféle dokumentált túlkapást követett el. Mivel pedig a fenti szabály kógens (a fegyelmi eljárás nem indítható, hanem indítani kell), az eljárások megindulásának hiánya tulajdonképpen újabb jogsértést jelent, csak éppen a rendőri vezetők részéről. (A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 171. §-ában szereplő, hivatalos személyeket terhelő feljelentési kötelezettséget itt csak mellékesen említjük meg.)

#### TOVÁBBI JOGSZABÁLYELLENES RENDŐRSÉGI INTÉZKEDÉSEK ÉS GYAKORLATOK

A szeptember–októberi események kapcsán nyújtott rendőrségi teljesítmény elemzése kapcsán ki kell tennünk további olyan jelenségekre, amelyek azt mutatják, hogy a magyar rendőrségi vezetés a jogszabályok alkalmazása, értelmezése során esetenként kifogásolható módon járt el.

Ennek egyik példája a „műveleti terület” mint a gyülekezési jog egyik – állítólag – lehetséges korlátja. Létező jogi fogalomról van szó: szerepel a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvényben, a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvényben és számos honvédelmi miniszteri rendeletben. Az Rtv.-ben, a rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 3/1995. (III. 1.) BM rendeletben (a továbbiakban szolgálati szabályzat), vagy más, a rendőrség tevékenységére vonatkozó jogszabályban azonban nem. A rendőrség tehát egyszerűen kölcsön vett egy fogalmat egy másik fegyveres szerve vonatkozó jogszabályból, és ez alapján korlátozza valós jogalap nélkül a gyülekezési jogot, megtiltva a további Kossuth téri rendezvényeket.

Egy televíziós vita során Bene László országos rendőr-főkapitány kifejtette, hogy a műveleti terület valóban téves kifejezés, a Kossuth tér lezárását az Rtv. létesítménybiztosításra vonatkozó szabályai [46. § (3)] teszik lehetővé. Kétségtelen, hogy a hivatkozott szabály alapján lehetséges egy adott terület lezárása, kérdés azonban, hogy valóban szükséges-e az intézkedés a Parlament védelméhez, tekintetbe véve azt is, hogy a korábbi, szűkebb területet elzáró kordon is elégségesnek bizonyult ahhoz, hogy az épületet szeptember és október folyamán semmiféle támadás ne érje.

A Kossuth tér lezárásánál azonban sokkal egyértelműbb az azonosító jelek hiányának kérdése. Az Rtv. szerint a rendőrt az intézkedés során az egyenruhája és az azonosító jelvénye vagy a szolgálati igazolványa igazolja (20. §). Nyilvánvaló, hogy egy olyan intézkedés során, mint az október 23-i volt, csak az azonosító jelvény jöhet szóba; arra hivatkozni, hogy az oszlató rendőröktől bárki elkérhette volna az igazolványukat, cinizmus lenne.

Az Rtv. e szabályával tehát bizonyosan ellentétes volt az az ORFK-utasítás, amely szerint a szolgálati előjáró gyakorló öltözet esetén dönthet úgy, hogy a szolgálati azonosító jelvény viselése az adott szolgálati feladat időtartamára nem kötelező. Felmerül a kérdés: az ORFK-utasítás (sőt, annak alapján tulajdonképpen egy rendőr egyedi döntése) felülírhatja-e az Országgyűlés által kétharmados többséggel elfogadott rendelkezést? A jogdogmatikában semmiképpen, a gyakorlatban azonban rendszeresen.

Ráadásul az a tény, hogy ez az utasítás 2006. október 1-jén, azaz nem sokkal a szeptember 19–20-i, vitatható rendőri intézkedésekkel is tarkított események után lépett hatályba, kissé nyugtalanító. Lehet, hogy az időbeli egybeesés merő véletlen, de annyit mindenképpen át kellett volna gondolni, hogy vajon

a rohamisakok által biztosított, a jelvények mellőzése lehetőségével ily módon megerősített névtelenség nem mozdíthatja-e az aránytalan erőhasználat irányába az amúgy is felfokozott helyzetben intézkedni kénytelen rendőröket. A választ azóta már tudjuk: jóval több eljárás indult ismeretlen rendőrök ellen hivatalos eljárásban elkövetett bántalmazás miatt október 23-ával kapcsolatban, mint korábban, szeptember folyamán. (Meg kell jegyeznünk, hogy az utasítást az országos rendőrfőkapitány utóbb, 2006. november 3-án módosította: jelenleg már csak kiképzési, oktatási és továbbképzési tevékenység végzésének idején mellőzhető az azonosító viselése. A módosított rendelkezés szerint „nem lehet az azonosító jelvény viselését mellőzni, amennyiben az egyenruhás rendőr állami, közhatalmi jogosítványok gyakorlásával összefüggő tevékenységet végez”. Ha az egyenruhán nem biztosítható a jelvényviselés, úgy a védőfelszerelésen vagy az egyenruhán jól látható módon egyedi azonosításra alkalmas sorszámot vagy jelsorozatot kell elhelyezni.)

Véleményünk szerint szintén jogellenes volt az úgynevezett vipera használata az intézkedések során. Az ezzel kapcsolatos kérdésekre a rendőrség az Rtv. azon rendelkezésének idézésével válaszolt, amely szerint „ha a rendszeresített kényszerítő eszköz nem áll rendelkezésre, vagy a használatára nincs lehetőség, a rendőr a bilincs, a rendőrbot vagy az útzár helyett más eszközt is igénybe vehet, ha a helyettesített eszköz alkalmazásának törvényi feltételei fennállnak és az az azzal elérni kívánt törvényes cél megvalósítására alkalmas” [61. § (3)]. Ez a szabály azonban nyilvánvalóan azokra az esetekre vonatkozik, amikor az azonnali intézkedés miatt a rendőrnél (aki például civilben van, de szolgálatba kell helyeznie magát) nincs ott a rendőrbot. Mivel az október 23-i intézkedések során készenlétből riasztott és bevetett, egyenruhás rendőrök jártak el, kevéssé valószínű, hogy ne állt volna rendelkezésükre a rendszeresített eszköz. Éppen ezért elfogadhatatlan a rendőri vezetés válasza és az, hogy ebben a tekintetben sem vett tudomást az állomány egyes tagjainak jogsértő cselekményéről.

#### KONKLÚZIÓK A RENDŐRI JOGSÉRTÉSEK RENDŐRSÉGI KEZELÉSÉNEK KAPCSÁN

A bizottság véleménye szerint hosszú folyamat csúszkodott ki a 2006. szeptember–októberi fejleményekben. A társadalom most szembesül azokkal a problémákkal, amelyekre különböző jogvédő szervezetek évek óta próbálják felhívni a figyelmet inkább kevesebb, mint több sikerrel. Az, hogy a vezetés az állományt a külső kritikával szemben mindenáron –

akár a jogszabályi rendelkezések teljes figyelmen kívül hagyásával is – megvédi, hosszú távon nagyon ártalmas a rendőrség egésze számára, mivel oda vezethet, hogy az egyes rendőrök úgy érzik: nem lesz következménye annak, ha áthágják a rájuk vonatkozó normákat. Tekintettel a rendőri munka alapvetően konfliktusos jellegére, amelyet magyar vonatkozásban az egyenruhás állomány rendkívül alacsony átlagéletkora, tapasztalatlansága is tetézik, ennek nagyon súlyos következményei lehetnek a nem túl távoli jövőben.

Ez a hozzáállás kifejezetten kontraproduktív, több okból is. Azok a rendőrök, akik ország-világ szemelátára a Büntető törvénykönyvbe ütköző cselekményeket követtek el, a zavargókkal szemben bátran és fegyelmezetten fellépő, rendkívül nehéz feladatokat becsülettel végző kollégáik teljesítményét devalválták. Ha másért nem is, hát a tisztességes többség kedvéért kellene velük szemben szigorúan fellépni. Megítélésünk szerint nem a kritikát megfogalmazók bélyegzik meg a rendőrséget, hanem azok a vezetők, akik a felelősség teljes elhárításával a teljes rendőrséget odahelyezik a túlkapaszkodók elkövető kollégák mögé, azt a látszatot keltve, hogy nem elszigetelt, egyedi jogsértésekről van szó, hanem elfogadott és védelmezett gyakorlatról.

Utolsó szempontként szeretnénk a rendőri vezetők figyelmébe ajánlani, hogy hosszú távon nem tesz jót az állománynak, ha a jogsértőket nem veti ki sorraiból. Jól illusztrálja ezt annak a dunakeszi rendőrnek az esete, akit az MTV-székháznál történetek miatt három év hat hónap letöltendő szabadságvesztésre ítélték első fokon. Napvilágot látott ugyanis az az információ, hogy ezt a rendőrt szándékos bűncselekményért korábban már jogerősen elítélték, mégis rendőr maradhatott. Most aztán a saját kollégái ellen támadt – mit mond ez a magyar rendőri állomány állapotáról, és milyen fényt vet azokra a rendőrökre, akik a munkájukat meggyőződéssel és tisztességgel végzik?

A dunakeszi rendőr ügye egyébként arra is rávilágít, hogy ezért a „törvények felettségért” nem csak a rendőrséget terheli felelősség. Ha a bíróság annak idején alkalmazza vele szemben a foglalkozástól eltiltás mellékbüntetését (amire többek között az adott foglalkozásra való méltatlanság esetén van lehetőség, és amire tapasztalataink szerint rendőrök büntetőjogi felelősségének megállapítása esetében csak nagyon ritkán kerül sor), akkor további szolgálatának lehetősége fel sem merül. Az alábbiakban ezért azt kívánjuk bemutatni, hogy az igazságszolgáltatás egyéb szereplőinek milyen felelősségük van a rendőrség fent vázolt törvényességi deficitjében.



Az ENSZ Kínzás Elleni Bizottsága (CAT) ez évben vette napirendjére az esedékes magyar országjelentést. A Magyar Köztársasággal foglalkozó, 2006. november 14–16. között tartott ülésén a CAT külön is meghallgatta az MHB képviselőit is, mivel az MHB ezt megelőzően – a vizsgált időszakot elemző alternatív országjelentésén túl – kiegészítő tájékoztatóban jelezte a 2006. szeptember–októberi eseményekkel kapcsolatos aggályait a testületnek.

A CAT által 2006. november 24-én elfogadott, Magyarországra vonatkozó konklúziói több helyütt is kitértek az érintett eseményekre: „A bizottságot különös aggodalommal töltik el a 2006 szeptemberében és októberében Budapesten lezajlott tüntetések során történt rendőri fellépésre – aránytalan kényszerítő eszköz használatra és bántalmazásokra – vonatkozó híradások.”

A testület megállapítása szerint a magyar államnak fokozottabban kell ügyelnie az emberi jogok érvényesítésére, biztosítva a jogellenes intézkedésekkel szembeni zéró tolerancia elvének betartását a rendőrségi hierarchia minden szintjén és a büntetés-végrehajtásban is. A bizottság ajánlása szerint lépéseket kell tenni annak előmozdítására, hogy a rendvédelmi szervek csak a szükséges esetekben és mértékben alkalmazzanak erőszakot: ennek érdekében pontos definíciókra és szabályokra van szükség, amelyek betartását is következetesen ellenőrizni kell.

A bizottság ugyancsak aggodalmának adott hangot azzal kapcsolatban, hogy kiderült: a szeptember–októberi demonstrációk alatt fellépő rendőrök nem viseltek azonosító jelvényt. A testület kijelentette: biztosítani kell, hogy a rendvédelmi szervek dolgozói mindenkor azonosíthatók legyenek.

A CAT általában is megállapította, hogy miközben a rendvédelmi szervek részéről elkövetett túlkapásokról nagy számú jelzés érkezik, nagyon alacsony az ilyen ügyekben meginduló vizsgálatok és még alacsonyabb az ilyen ügyekben megszülető ítéletek száma. A CAT ajánlása szerint emellett, hogy lépéseket kell tenni az ügyek azonnali, hatékony és pártatlan vizsgálatára, kiemelt hangsúlyt kell helyezni arra, hogy a kellőképpen szigorú büntetések kiszabásával megszűnjön a rendvédelmi szervek bántalmazást elkövető tagjainak *de facto* büntetlensége.

## A 2006 DECEMBERÉT KÖVETŐ FEJLEMÉNYEK

### *A bizottság ügyvédei által képviselt/védett személyek ügyében indult eljárások*

A bizottság ügyvédei összesen három személy ügyében látnak el sértetti képviseletet hivatalos eljárásban elkövetett bántalmazás miatt indult büntetőügyben. Mindhárman a szeptemberi események kapcsán szenvedtek el sérüléseket. Mindhármuk ellen büntetőeljárás indult: egyikükkel szemben hivatalos személy elleni erőszak, a másik két személy ellen csoportos garázdaság gyanújával. Utóbbiak ügyében a bizottság a védelmet is ellátja, míg a hivatalos személy elleni erőszakkal gyanúsított személyt nem a bizottság ügyvédje védi.

Ez utóbbi személy állítása szerint 2006. szeptember 20-án hajnalban egy ismerőseivel presszót keresve sétált Budapest VI. kerületében, amikor megérkezett egy elől jelzéssel el nem látott, megkülönböztető jelzést nem használó fehér színű kisbusz. Az abból kiszálló rendőrök intézkedésének eredményeképpen ügyfelünk – az Országos Baleseti és Sürgősségi Intézet által kiállított zárójelentés tanúsága szerint – a következő sérüléseket szenvedte el: bal szem környéki vérömleny, orr zúzódása, vese zúzódásának gyanúja, két csigolya haránt irányú törése. Az elszenvedett sérülések semmiképpen sem keletkezhetek jogszerű, szükséges és arányos intézkedés következtében. Az ügyben pillanatnyilag folyik a nyomozás, az intézkedésben részt vevő rendőrök azonosítása megtörtént, meggyanúsításukra azonban hivatalos tudomásunk szerint még nem került sor. Az ügyfelünkkel szemben hivatalos személy elleni erőszak miatt folyó nyomozás még szintén nem zárult le.

Másik két ügyfelünk együtt figyelte az eseményeket annak a VII. kerületi háznak a kapujából, amelyben laknak, majd amikor egy nagyobb létszámú rendőri csoport közelített a kapuhoz, bementek. A belső kapun azonban nem jutottak fel a lépcsőházba, a kaput a rendőrök betörték, és mindkettőjüket előállították. A kapitányságon az aulában összebilincselve ültek, amikor több tucat rohamrendőr érkezett. Egyikük „Ez még nem kapott!” felkiáltással mindkettőjüket bántalmazni kezdte, amihez ott tartózkodó további rendőrök is csatlakoztak. Egyiküknek az orra eltört, valamint a rugdosás miatt a bordája is megsérült.

A MAGYAR ÁLLAMNAK  
FOKOZOTTABBAN KELL  
ÜGYELNIE AZ EMBERI JO-  
GOK ÉRVÉNYESÍTÉSÉ-  
RE, BIZTOSÍTVA A JOG-  
ELLENES INTÉZKEDÉSEK-  
KEL SZEMBENI ZÉRÓ TO-  
LERANCIA ELVÉNEK BE-  
TARTÁSÁT A RENDŐRSÉ-  
GI HIERARCHIA MINDEN  
SZINTJÉN...

Mivel ügyfeleink azon állítását, hogy a zavargásokban nem vettek részt, több tanúvallomás is megerősítette, az ellenük indult eljárást 2007 márciusában bűncselekmény hiányában megszüntették. A feljelentésük nyomán hivatalos eljárásban elkövetett bántalmazás miatt indult eljárás jelenleg nyomozati szakban van.

### *A Kossuth téri kordonnal kapcsolatban tett lépések*

#### A RENDŐRSÉGI PANASZELJÁRÁS

Amint azt fent említettük, nem tartottuk jogszerűnek, hogy a rendőrség október 23-án személy- és létesítménybiztosítási intézkedés keretében kiürítette és lezárta a Kossuth teret. Az Rtv. erre lehetőséget biztosít, amikor kimondja (46. §), hogy a rendőrség, illetve a rendőr a védett személy biztonsága érdekében területet lezárhat, és megakadályozhatja, hogy oda bárki belépjen vagy onnan távozzék, illetőleg az ott tartózkodókat távozásra kötelezheti.

Az már aggályosnak tűnt, amikor Budapest rendőrfőkapitánya a kedélyek lecsillapodását követően, 2006. november 22-én határozatlan időre meghosszabbította az intézkedést, amikor pedig 2007 januárjában az ORFK honlapján hozzáférhetővé vált annak szövege, a bizottság arra az álláspontra helyezkedett, hogy az abban foglalt indokok alapján nem jogszerű a Kossuth tér lezárásának fenntartása.

Úgy döntöttünk ezért, hogy megpróbálunk az Rtv. által biztosított jogi úton, azaz rendőrségi panaszeljárársban jogorvoslatot keresni az intézkedés ellen. Az Rtv. szerint [93. § (1)] panasz előterjesztésére az jogosult, akivel szemben az intézkedést foganatosították. Tekintettel arra, hogy a tér lezárása mindenkivel szemben hatályosul, hiszen oda senki sem léphet be, álláspontunk szerint bárki jogosult lenne panaszt benyújtani anélkül, hogy konkrétan megpróbálná a belépést. Mindazonáltal nem akartuk megkockáztatni, hogy a személyes érintettség hiánya legyen a panaszunk elutasításának alapja, ezért 2006. január 26-án négyen elmentünk a Kossuth térre, és ketten megkíséreltünk áthaladni a Kossuth tér fenti számú létesítménybiztosítási intézkedéssel lezárt részén. Ezt oly módon tettük, hogy a 2-es villamos sínpárja mentén felállított kordonhoz léptünk és a Rákóczi-szoborhoz közel posztoló két rendőrrel közöltük, szeretnénk áthaladni a területen. Amikor kérdéseinkre azt válaszoltuk, hogy nem az Országháza igyekszünk, egyszerűen csak szeretnénk átvágni a tér lezárt részén, közölték, hogy erre nincs lehetőség, a Kossuth tér távolabbi végébe a kordon mentén

haladva vagy a Duna part felől lehet eljutni. Ezt követően a terület lezárásának oka felől érdeklődtünk, mire az egyikük láthatóan ingerültté vált és tegező formát használva felszólított: „Menjél tovább!”

Miután a lezárás okáról többszöri kérésünk ellenére sem kaptunk felvilágosítást, tájékoztattuk a rendőröket, hogy a Magyar Helsinki Bizottság munkatársai vagyunk, és szeretnénk, ha megmondanák, miért nem haladhatunk át a tér lezárt részén. Ekkor azt a választ kaptuk, hogy a kérdéses részt művelési területté nyilvánították, és ezért nem lehet oda belépni. A választ tudomásul vettük, és mivel a rendőrök egyenruhájukon sem névtáblát, sem azonosító számot nem viseltek, annak érdekében, hogy panaszunkat tényszerűen alátámaszthassuk, megkérdeztük a nevüket. Ők közölték velünk, hogy a nevüket nem mondják meg. Ekkor az azonosító számuk felől érdeklődtünk, ám a választ erre a kérdésre is megtagadták.

Amikor arra hivatkoztunk, hogy ezt az információt kötelesek lennének megadni, azt a választ kaptuk, hogy ez nincs így, mivel nem intézkedtek velünk szemben. Arra a felvetésre, hogy a belépésünk engedélyezésének megtagadása (azaz a belépés megakadályozása) intézkedésnek minősül, azt felelték, hogy csak az lenne intézkedés, ha elkérték volna a személyi igazolványunkat és velünk szemben valamilyen módon felléptek volna. Mivel esetünkben csak felvilágosítás adására és útbaigazításra került sor, ezért sem a nevüket, sem az azonosító számukat nem kötelesek közölni velünk. A további vitát értelmetlennek tartva a Szabadság tér irányába távoztunk.

Panaszunknak két iránya volt. Egyrészt támadtuk a budapesti rendőrfőkapitány teret lezáró intézkedését, másrészt kifogásoltuk, hogy a kordon mellett szolgálatot teljesítő rendőrökön nem volt azonosító jel és kérésünk ellenére megtagadták személyazonosságuk közlését.

A kifogásolt főkapitányi intézkedés az eredetileg egy hónapra (november 24-ig) elrendelt intézkedés meghosszabbításának okaként, vagyis a másként ki nem küszöbölhető biztonsági kockázat alapjaként a 2006. október 23-i eseményekre, a 2006 novemberének elején bejelentett, az Országházat körülvenni szándékozó élőlánca, valamint az Aulich utcában minden nap megtartott demonstrációkra hivatkozott.

A panaszban felhívtuk a figyelmet arra, hogy az 2006. október 23-i események óta a panasz benyújtásáig eltelt három hónapban számos kormányellenes tüntetésre került sor a város különböző pontjain, melyek közül egy sem torkolt erőszakos megmozdulásokba, ideértve a határozat által hivatkozott Aulich utcai tüntetéseket is, amelyek ráadásul januárban már nem is folytak napi rendszerességgel. A tervezett élőlánc megtiltását a szervezők tudomásul vet-

ték, nem tettek kísérletet akciójuk jogellenes és erőszakos megvalósítására. Ezen túlmenően a szeptemberi erőszakos események is bizonyították, hogy az Országházat körülvevő (évek óta meglévő) szűkebb kordon és a kellő rendőri jelenlét is elégséges a Parlament védelmére, hiszen az épületet a leghevesebb zavargások idején nem érte támadás.

Hivatkoztunk arra is, hogy a szolgálati szabályzat 20. §-a értelmében területet kizárólag ideiglenesen lehet lezárni, s a terület lezárását az elrendelés indokának megszűnésekor azonnal fel kell oldani. A Kossuth tér lezárása időkorlát nélkül történt, hiszen a határozat nem nevezte meg annak végső határidejét, a panasz benyújtásának idején már több mint három hónapja tartott, ami semmiképpen nem tekinthető ideiglenesnek. S mivel a határozatban hivatkozott indokok már nem álltak fenn november 22-én, a meghosszabbításról szóló határozat jogellenes volt. Hangsúlyoztuk azt is, hogy ennek a kérdésnek azért van különös jelentősége, mert a panasszal támadott intézkedés egyúttal a gyülekezés alkotmányos jogát is korlátozza, s az alkotmányos alapjogok védelme és az azok gyakorlásához szükséges feltételek biztosítása egy jogállamban a közhatalmi szervek elsőrendű kötelessége.

Az azonosítás megtagadásával kapcsolatban kifejtettük: nem helytálló az eljáró rendőröknek az az érvelése, hogy nem intézkedtek velünk szemben, csupán útbaigazítottak minket. Az Rtv. értelmében intézkedésnek minősül, ha a rendőr egy területet lezár és/vagy megakadályozza, hogy valamely lezárt területre egy adott személy belépjen. Esetünkben ez történt. Az Rtv. nem írja elő, hogy a belépés megakadályozásának testi kényszerrel vagy más kényszerítő eszközzel kell történnie, ezért az a pusztán tény, hogy a téren szolgálatot teljesítő rendőrök közölték velünk, hogy nem léphetünk be az elkerített részre, a belépés megakadályozásának, így intézkedésnek minősül. Az, hogy az Rtv. rendelkezéseinek megfelelően a rendőri intézkedésnek magunkat alávetettük és nem léptünk be a területre, nem jelenti azt, hogy nem történt velünk szemben intézkedés. Egy ilyen értelmezés oda vezetne, hogy a személy- és létesítménybiztosítási intézkedés során a belépésben megakadályozott és az utasításnak engedelmeskedő, de azt egyébként jogszerűtlennek tartó személy meg lenne fosztva attól a lehetőségtől, hogy az intézkedés ellen panasszal éljen, és csak abban az esetben élhetne panaszjogával, ha az intézkedésnek ellenállva „provokálja” ki legalább az igazoltatást.

2007. március 14-én kelt határozatában Budapest rendőrfőkapitánya elutasította a panaszt. A határozat indokolása szerint a 2006 szeptemberében történt erőszakos utcai események után állandósultak

a tüntetések a Kossuth téren, majd a 2006. október 23-i ünnepségek során – tekintettel az említett előzményekre – az ORFK Köztársasági Őrezred kérte, hogy az ünnepségre érkező államfők biztonsága érdekében a téren tüntetők biztonsági átvizsgálására kerüljön sor. Az előzetes megállapodás ellenére a Kossuth téri tüntetők önként nem vetették alá magukat a vizsgálatnak (vagyis nem hagyták el a teret a vizsgálat idejére), ezért azt a rendőri erők kiürítették, majd miután ott életre és közbiztonságra veszélyes eszközöket találtak, Budapest rendőrfőkapitánya a teret lezárt területté nyilvánította.

Ezt követően az ORFK Köztársasági Őrezred folyamatos értékelő-elemző-koordinációs munkát végzett, melynek során megállapította, hogy a veszélyeztetettség szintje nem csökkent, valamint azt, hogy az aktuálpolitikai helyzet és a további bejelentett tüntetések alapján nem zárható ki később sem jogellenes cselekmények bekövetkezése. A határozat kiemeli, hogy az Országház biztonságát, az országgyűlési képviselők és közjogi méltóságok munkáját a rendőrségnek kötelessége biztosítani, amihez elengedhetetlenül fontos volt hónapokon keresztül lezárni a Kossuth teret. A határozat megállapítja, hogy az intézkedésre ideiglenes jelleggel került sor.

A határozat szerint továbbá a Fővárosi Bíróság megállapította, hogy az Országgyűlés működésének súlyos veszélyeztetését békés célú rendezvény is megvalósíthatja, valamint hogy a tárgyalt terület lezárását követően a tüntetők kisebb, hat-tizenöt fős csoportjai erőszakos módon megpróbáltak oda többször is visszatérni, és újabb demonstrációkat kívántak ott tartani, amit csak rendőri beavatkozással lehetett megakadályozni.

A határozat a 2007. január 26-án megvalósult konkrét jogsértés kapcsán annyit tartalmaz, hogy mivel a Kossuth téren rögzített felvételeken a panaszban foglalt esemény nem szerepel és az aznap szolgálatot teljesítő rendőrök nyilatkozataikban tagadták annak megtörténtét, így a konkrét sérelem kivizsgálására mód nem volt.

A panasszal szemben a bizottság fellebbezéssel élt. A fellebbezésben hangsúlyoztuk, hogy a határozatban foglalt (és az azóta bekövetkezett események tükrében tévesnek mondható eredményt hozó) koordinációs-értékelő-elemző tevékenységre, valamint az „aktuálpolitikai helyzetre” való, minden további konkrétumot nélkülöző, általános hivatkozás a jogbiztonság követelményének megfelelő, érdemi indokolásnak egyáltalán nem minősülhet, ráadásul nem ad választ arra a kulcsfontosságú kérdésre, hogy miért ne lett volna elégséges az Országgyűlés védelmére a korábbi, szűkebb területre kiterjedő kordon.

A határozat szerint nem volt kizárható, hogy a jelzett területen jogellenes cselekmények fognak bekövetkezni. Ahhoz, hogy ez megalapozza a Kossuth tér teljes lezárását, azt is igazolni kellett volna, hogy olyan jellegű jogellenes cselekmények voltak várhatóak, amelyeknek a képviselők és az Országház biztonságára gyakorolt sérelmes hatása éppen a kérdéses intézkedéssel érintett körülbelül plusz 50 méteres sávnak a lezárásával küszöbölhető ki, mivel a korábbi, szűkebb kordon e cselekmények ellen nem biztosított volna védelmet. Csak ebben az esetben lehet a személy- és létesítménybiztosítási intézkedés a védelemhez szükséges és ezért jogszerű.

Kifogásoltuk továbbá, hogy a panaszt elutasító határozat olyan tényekre és indokokra hivatkozik a biztonsági kockázat igazolása érdekében, amelyek az eredeti intézkedésből hiányoznak. Szintén jeleztük, hogy 2006. december 13. és 2007. február 12. között az Országgyűlés rendkívüli ülésnap keretében csak két napon – december 18-án és 21-én – ülésezett, így a panaszt elutasító határozatnak az az érve, hogy az Országgyűlés jogalkotó feladatának nem tudott volna eleget tenni, illetve az súlyosan veszélyeztetve lett volna, a panasz időpontjának vonatkozásában mindenképpen alaptalan.

Jeleztük, hogy egy időhatár nélküli, hónapokon át tartó intézkedést nem lehet ideiglenesnek nevezni, valamint érveltünk amellett, hogy egy békés célú rendezvény (mint az élőlánc) az Országgyűlés működését ugyan zavarhatja (ami a rendezvény megtiltásának alapja lehet), de ha valóban békés, úgy a védendő személyek és létesítmény biztonságára kockázatot nem jelenthet, tehát személy- és létesítménybiztosítási intézkedés okául nem szolgálhat.

A konkrét sérelem vonatkozásában felhívtuk a figyelmet azokra a bizonyítási eszközökre és eljárásokra, amelyeket az elsőfokú hatóság elmulasztott igénybe venni a tényállás tisztázásához.

#### AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI BEADVÁNY

A fellebbezés benyújtásával egyidejűleg a bizottság az Alkotmánybírósághoz is fordult, kérve, a testület állapítsa meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmány sértés fennállását az Rtv.-nek a személy- és létesítménybiztosítási intézkedésre vonatkozó rendelkezésével kapcsolatban, amely alapján a Kossuth tér lezárására sor került.

Az indítvány szerint a törvényalkotó nem határozta meg a személy- és létesítménybiztosítási intézkedés elrendelésének pontos feltételeit, az elrendelés időtartamát, illetve az intézkedés megszüntetésének feltételeit. Azaz a jelenlegi szabályozás a bizottság szerint nem mondja ki pontosan, hogy a rendőrség egy

területet mely esetekben és mennyi időre zárhat le, noha az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint a jogállamiság alapelvét sérti minden olyan intézkedés, amely valamely alapjog korlátozásának végső határidejét és/vagy annak felülvizsgálati időpontját – valóban kényszerítő erejű indokok fennállása nélkül – nem határozza meg, s így „nyitott végű”.

A jogorvoslati joggal ellentétes, hogy az Rtv. hatályos szabálya arra nézve sem rendelkezik pontosan, hogy az elrendelt intézkedés ellen ki és milyen eljárásban jogosult jogorvoslati kérelemmel élni, így nem felel meg a jogbiztonság követelményének. (Amint fent jeleztük, nem egyértelmű, hogy személyesen érintetté kell-e válni ahhoz, hogy valaki rendőrségi panaszt nyújtson be.) Nem érvényesül a hatékony és érdemi jogorvoslatihoz fűződő jog azért sem, mert a panasz eljárás jelentősen elhúzódhat (a panaszról döntő határozat elleni fellebbezést elbíráló másodfokú határozattal szemben kérhető bírósági felülvizsgálat során a bíróságnak csak kasszációs jogköre van), noha a személy- és létesítménybiztosítási intézkedés olyan alapjogok korlátozását eredményezheti, mint a gyülekezési jog.

A rendőrség például a Kossuth térre bejelentett egyik tüntetés vonatkozásában azzal háritotta el a tudomásulvételre vagy megtiltásra vonatkozó döntést, hogy mivel a lezárás miatt a tér nem tekinthető közterületnek a gyülekezési törvény értelmében, ezért oda ilyen bejelentés nem tehető, illetve az arról való döntés nem rendőrségi hatáskör. A bíróság ezt az érvelést elfogadta, és elutasította azt a kérelmet, hogy a gyülekezési törvény szabályai szerint, gyorsított eljárásban döntsön a rendőrségi aktusról. Ebből az aspektusból szemlélve egyértelműnek tűnik, hogy a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőség (azon túlmenően, hogy a jogosulti kör nincs is megfelelően tisztázva) nem tekinthető sem hatékonynak, sem érdeminek.

#### *A bizottság lépései a 2007. március 15-i megemlékezések előkészítése során*

#### NYÍLT LEVÉL AZ AZONOSÍTÁSSAL ÉS A GUMILÖVEDÉKEKKEL KAPCSOLATBAN

A 2006. szeptember–októberi tapasztalatok alapján 2007. február 27-én a bizottság nyílt levélben fordult az országos rendőrfőkapitányhoz, azt kérdezve, lesz-e jól látható azonosító jelzés a rendőrökön március 15-én, illetve kidolgozták-e a gumilövedékek használatának részletes szabályait. A bizottság kifejtette: a feszült helyzetben a rendőrség szakszerű és törvényes fellépéséhez elengedhetetlen, hogy a gyüle-

kezések biztosításában részt vevő rendőrök – a hatályos törvényi előírásoknak megfelelően – jól látható azonosító jelet viseljenek. Emellett szükség van olyan részletes szabályozásra is, amely az arányosság elvére figyelemmel is pontosan rögzíti, milyen feltételek fennállása esetén és milyen módon használhat a rendőrség gumilövedéket tömegosztatás során. Az ORFK 2007. március 9-én tartott sajtótájékoztatóján adott megnyugtató választ mindkét kérdésre. A tájékoztatón bemutatták az azonosításra alkalmas számsorok megjelenítésének módját, valamint ismertették a gumilövedékek alkalmazására vonatkozóan bevezetett új, részletes szabályozást.

#### A SZABÁLYSÉRTÉSI KORMÁNYRENDELET MÓDOSÍTÁSA

A kormány 2007. március 6-án fogadta el a 32/2007. (III. 6.) kormányrendeletet, amely új szabálysértési alakzatot illesztett az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) kormányrendeletbe. E szerint 50 000 forintig terjedő pénzbírsággal sújtható, aki a rendvédelmi szerv hivatásos állományú tagja jogszerű intézkedésének nem engedelmeskedik.

A bizottság rendkívül aggályosnak tartotta, hogy a kormány a „jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség” szabálysértésének hatálybaléptetésére mindössze öt napot hagyott. A bizottság ezzel kapcsolatban március 9-én kiadott sajtóközleménye hangsúlyozta, hogy az Alkotmánybíróság több határozatában [például a 9/1992 (I. 30.) AB határozat] is kimondta: a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság, amely magában foglalja azt a követelményt is, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatók és előreláthatók legyenek a norma címzettjei, azaz a betartásukra köteles személyek számára. Az előreláthatóság szempontjából kulcsfontosságú, hogy a rendelkezés kihirdetése és hatálybalépése között kellően hosszú idő teljen el. Ennek a jogalkotási törvényben is rögzített alapelvnek az új szabálysértés „sürgősségi” hatálybaléptetése nem felel meg.

A bizottság szerint szintén nem felel meg az új szabály a jogalkotási törvény azon rendelkezésének, amely szerint az azonos vagy hasonló életviszonyokat általában ugyanabban a jogszabályban, illetőleg azonos vagy hasonló módon kell szabályozni. A szabályozás nem lehet párhuzamos vagy többszintű. Tekintettel arra, hogy a szintén a hatóságok intézkedésének való ellenszegülést szabályozó „rendzavarás” szabálysértését nem kormányrendelet, hanem a szabálysértési törvény tartalmazza, a bizottság megítélése szerint az új szabálysértést is törvényben kellett

volna rendezni, és felmerül a gyanú, hogy erre éppen azért nem került sor, hogy az új alakzat alapján a rendőrség március 15-én már felléphessen.

Az új szabálysértési alakzat elfogadásának és hatálybaléptetésének rendkívüli gyorsaságát a bizottság azért is sajnálatosnak tartotta, mert a kérdés érzékenysége miatt azt a szükségesség és arányosság kérdéseit körüljáró alapos szakmai vitának kellett volna megelőznie. (Angliában például a gyülekezésekkel kapcsolatos bármilyen rendőri intézkedéssel szembeni ellenszegülés bűncselekménynek minősül, azonban a jogszerűtlen rendőri intézkedésekkel és utasításokkal kapcsolatos panaszokat ott a rendőrségtől teljesen független civil bizottság bírálja el.)

Mindezekre tekintettel a bizottság felhívta a kormányt, hogy jogalkotási tevékenysége során az alapvető alkotmányossági követelményeket tartsa tiszteletben, és ne rendelje alá az esetleges napi érdekeknek.

#### *Összegzés*

A rendőrség 2007. március 15-én fegyelmezetten és szakszerűen járt el a rendbontások felszámolása során. E ténynek pesszimista és optimista értelmezése is létezik. A pesszimista értelmezés lényege a kérdés, hogy amennyiben az ilyen fellépés 2007 márciusában lehetséges és megoldható volt, akkor mi magyarázza az októberi hibákat, túlkapásokat. A szeptemberi problémák indokolhatók azzal, hogy a rendőrséget felkészületlenül érte a zavargások intenzitása, illetve azzal, hogy az állomány ilyen jellegű kihívásokkal a rendszerváltás óta nem szembesült, ez a magyarázat azonban októberre már nem érvényes. A rendőrségnek szeptember 21-től kezdve több mint egy hónapja lett volna a felkészülésre, ez idő alatt azonban nem történtek meg a szükséges intézkedések (sőt visszalépést jelentett az utasítás, amely – egyébként jogszerűtlenül – lehetővé tette a jelvényhasználat mellőzését október 23-án), és az állomány fellépése során októberben a korábbinál is több és súlyosabb jogsértés történt.

Az események optimista értelmezése a fejlődésre helyezi a hangsúlyt, és arra, hogy a rendőrségnek címzett bírálatok nem maradtak visszhangtalanok. A vezetés megoldotta az azonosíthatóság problémáját, az intézkedő rendőrök gumilövedékek alkalmazása nélkül is kezelni tudták a helyzetet, és a megfelelő taktikai és lélektani felkészítésnek köszönhetően nehéz szituációkban is megőrizték a nyugalmutkat. Szeretnénk azt gondolni, hogy e pozitív fejleményekben nem elhanyagolható szerepet játszott a Magyar Helsinki Bizottság és a többi jogvédő szervezet figyelemfelhívó kritikai tevékenysége is.



# SZEMLE

„Szinte alig van állampolgár, aki elkötelezetten támogatná az 1989-es alkotmányos berendezkedést. Értelmiségi barátai is kevésbé akadnak az alaptörvénynek. Márpedig a parlamentarizmus híveinek sokasága nélkül bizonytalan a harmadik köztársaság jövője. Nyilvánvaló, ha a két világháború közötti időszakhoz hasonlatos hatások érnék kívülről az országot, már régen vége lenne az 1989-es alkotmánynak. Most, szerencsére, más idők járnak Európában. Ha a közép-európai új demokráciák elég időt kapnak, valószínűleg kilábalnak gyermekbetegségeikből. Addig meg marad az elégedetlenségek már jól ismert egyensúlya.”

*Tölgyessy Péter*



## HOGYAN ÉRDEMES GONDOLKODNI ADATVÉDELEMRŐL ÉS INFORMÁCIÓSZABADSÁGRÓL?<sup>1</sup>

Majtényi László, a Magyar Köztársaság első adatvédelmi biztosa nemrég monográfiát jelentetett meg az információs szabadságjogokról, az adatvédelemről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról. A témáról írni több megközelítésben is lehet, ennek megfelelően a széles körű külföldi és a némileg szerényebb hazai szakirodalom is többféle megközelítésben foglalkozik vele. (Az irodalom említett szerénysége nem a minőségre, hanem a mennyiségre vonatkozik. Az információs szabadságjogokról többnyire folyóiratcikkek jelentek meg magyarul, amelyek főleg ágazati kérdéseket érintenek vagy egy-egy nagyobb érdeklődést kiváltó ügy kommentárjai. Könyv alakban is elsősorban többszerzős tanulmányköteteket találhat a magyar olvasó: *Az odaát nyíló ajtó*, szerk. Majtényi László, 2001; *Védett adataink*, szerk. Szabó Máté Dániel, 2001; *Szabad adatok – védett adatok*, szerk. Szabó Máté és Székely Iván, 2005; *Az elektronikus információs szabadság*, szerk. Majtényi László, Molnár Péter, Petri Lukács Ádám, Szabó Máté Dániel, 2005; *Tíz éves az Adatvédelmi Biztos Irodája*, szerk. Péterfalvi Attila, 2006. Eddig az egyetlen egyszerűsített kötet a témában Jóri András *Adatvédelmi kézikönyv* című műve volt, amely valójában az adatvédelmi törvény kommentárja.)

Mivel alkotmányos jogokról van szó, az információs szabadságjogok megközelíthetők alkotmányjogi nézőpontból: a jogok tartalmát és korlátait, egymáshoz és más alapvető jogokhoz való viszonyát elemezheti, elemezhetné a szerző, valamint azt, hogy a két, látszólag egymással ellentétes hatású, sokszor egymással konfliktusba kerülő jog hogyan érvényesül együttesen és hogyan szolgálja végső soron ugyanazt a célt, az egyén szabadságát. Ezek szabadságjogok, a hatalom és az egyéni szabadság viszonyáról árulnak el valamit, ezért egy másik lehetséges megközelítés a filozófiai, amely olyan kérdésekre keresi a választ, hogy mi az ember és a személyiség, és miként írható le a személyiség és a külvilág egymáshoz való viszonya. Az adatvédelem és a közérdekű adatok nyilvánossága a mindennapi életben érvényesü-

lő, jogalanyok és jogalkalmazók által követendő, nagyon részletesen meghatározott normákat is jelent, ezért lehet róluk gyakorlatias problémákkal foglalkozó jogásként is írni, magyarázni az adatvédelmi törvénynek a szokásosnál kicsit általánosabbnak tűnő, elvi szinten megfogalmazott szabályait, tartalmukat értelmezni és olyan konkrét kérdéseket megválaszolni, hogy ezt vagy azt meg lehet-e tenni az adatokkal, és hogy egy bizonyos célú szoftver programozásakor mire kell figyelemmel lenni. Létezik tehát egy praktikus megközelítés is. A tárgyalás negyedik módszere, amelyre elsősorban angol nyelven találunk sok példát, a népszerű adatvédelem és információs szabadság. Az ezt választó szerzők leginkább riogatnak, felhívják olvasóik figyelmét a rájuk leselkedő veszélyekre, és többnyire nem a szakmabeliekhez, hanem a szélesebb közönséghez szólnak.

Majtényi László könyve e kategóriák közül egyike sem illik bele, hanem mindegyik jellegzetességeit egyszerre hordozza magán, talán az utolsó, az elsősorban a tudatosítást szolgáló irányon kívül. Azzal, hogy áttöri ezeket a határokat, azt bizonyítja be az olvasó számára, hogy az elvi követelmények az alkotmányjog közvetítésével átalakulnak jogi szabályokká és átkerülnek az ágazati szabályozás szintjére, így pedig hatékonyan segíthetik a legpraktikusabb kérdések megválaszolását is. *Az információs szabadságjogok* című könyvben e jogok alkotmányjogi-filozófiai-praktikus megközelítésével találkozunk, erős filozófiai többlettel. A szerző az információs szabadságjogokat funkciójuk felől közelíti meg, amely szerinte nem más, mint az egyoldalú információs hatalmi helyzet elmozdítása az egyensúlyi helyzet felé. Az információs hatalom birtokosa szinte mindent tudhat az egyénről, aki viszont szinte semmit nem tudhat a hatalom birtokosáról. E jogok úgy korlátozzák ezt a hatalmat, hogy egyrészt a magánszférát átláthatatlanná, a közszférát pedig átláthatóvá teszik az egyén szabadsága védelmében.

Kicsit olyan ez a könyv, mint amilyen ombudsman volt a szerzője. Az olvasó nem is tud megfele-

\* MAJTÉNYI László: *Az információs szabadságok. Adatvédelem és a közérdekű adatok nyilvánossága*, Budapest, Complex Kiadó, 2006, 485 oldal.

kezni arról, hogy egy volt adatvédelmi biztos könyvét olvassa; erre több olyan félmondat emlékezteti, amelyben az információs jogok hazai fejlődését, fejlesztését mintegy saját műveként mutatja be a szerző, mint akinek a kezei között formálódott ezek értelmezése. Nem is tagadható, hogy az információs jogok magyarországi értelmezése és jelentősége valószínűleg egészen másképpen alakult volna, ha történetesen valaki más az első adatvédelmi biztos. Az ő feladata volt az információs jogok elvi alapjainak kidolgozása és a gyakorlatban való megszilárdítása, és amikor nagyon praktikus kérdéseket kellett megválaszolni, akkor sem szakadt el az elvi alapoktól, az információs szabadságjogok filozófiájától. Bár mindig fontosnak tartotta, hogy a pozitív jognak megfelelő állásfoglalásokat adjon ki, a pozitív jogi szabályokat mindig azok elvi alapjaira tekintettel értelmezte és értékelte. Ennek megfelelően nem fordulhatott elő, hogy mint ombudsman szétárja a karját és azt mondja: bár valamely szabály ellent mond a józan észnek és az alapvető jogoknak, mégis érvényes, ezért neki nincs is mit tennie az ügyben, hanem igyekezett a rossz szabályt is az alapjogokra nézve kedvezően értelmezni, ha pedig ez lehetetlen volt, akkor kezdeményezte a szabály megváltoztatását. Ez egyébként így normális. Sosem a törvény volt tehát a mérce, hanem a megalkotásuk szellemi előzményeinek tekinthető elvi alapok, amelyek állandók, és amelyekhez nemcsak az adatkezelők és adataik cselekedetei mérhetőek, hanem maguk az elvi alapokat normává alakító jogszabályok is. Egy ombudsman mindig és mindent az értékekhez viszonyít, és nem a folyton változó szabályokhoz, még akkor is, ha az érvelésében – mivel jó esetben közvetítik ezeket az értékeket – a szabályokra támaszkodik. Ez így rendszerben is volt, és az alapjogvédelem területén ma is helyénvaló lenne.

Érdekes, hogy mindennek ellenére a könyv nem szól az adatvédelmi biztos intézményéről; a szerző csupán két oldalt szentel az információs szabadságjogok legfontosabb intézményi garanciájának. Ennek oka vagy az önmegtartóztatás, vagy pedig az, hogy az információs szabadságjogok magyarországi története legnagyobb részt egybevág az adatvédelmi biztos joggyakorlatával. Ez pedig jelentős részben (az idejét tekintve felében, jelentőségére nézve pedig, mivel hivatali utóda részben folytatta az ő joggyakorlatát, jóval nagyobb mértékben) a szerző munkájának eredménye, így amikor saját gondolatairól ír, az adatvédelmi biztos felfogásáról ír.

De miről szól a könyv? A szerző szemüvegén keresztül a rendszerváltozás, a jogállami forradalom valójában nem más, mint az információs jogok forradalma, mert a jogállami forradalom hozta el Magyaror-

szágra az információs jogokat, és az információs jogok biztosítása a jogállami forradalom egyik legfontosabb és legsikeresebb követelése volt. A szerző szerint ez volt az, amin „átfordult a világ”, ezek nélkül a jogállami forradalom további vívmányai nem valósultak volna meg. A könyv ezért nem nélkülözi a történeti szemléletet, de ezen túl az információs szabadságjogok értelmét a társadalmi, kulturális és technológiai változásokon keresztül is tárgyalja, sajátos szisztema szerint halad előre, e szempontokat alapul véve, több irányból szemléli a tárgyat, inkább spirális pályán, semmint egyenes irányban. A szerző szerint az információs szabadságok funkciója az információs hatalom megosztása, oly módon, hogy az információs hatalom elé ellensúlyt állítanak, megakadályozzák a hatalom koncentrációját, mindenekelőtt úgy, hogy az adatok koncentrációját akadályozzák meg.

Külön rész foglalkozik az információs szabadságjogok megjelenésével a magyar szépirok munkásságában, és nem hiányzik a könyvből az ismert privacy-metaforák (a mindig szemmel tartó, de sohasem látható Big Brother világának és egy megmagyarázhatatlan eljárásban elvesző Jozef K. történetének) elemzése, amelyekhez Majtényi László hozzászöveget, egy szerinte jobbat. Elemzése szerint a privacy-nak a világirodalomban legpontosabb irodalmi ábrázolása József Attila *Levegőt!* című versében fedezhető fel.

Figyelmet érdemel a könyvnek az a része, amelyben az információs jogok kultúrtörténeti előzményeit tárja fel a szerző; az Ószövetségben is talál a privacy-val összefüggő tanulsággal szolgáló történeteket. Szórakoztató stílusban mutatja be például, hogy a bibliai népszámlálások mint a magánszférába való beavatkozások megengedhetőségét az Úr a célhoz kötöttség elve alapján bírálta el: az Ígéret Földjének megszerzése, tehát a jó cél érdekében jogosnak találta, viszont egy szomszédos nép leigázása, csak Dávid király dicsősége, vagyis rossz célok érdekében megtartott népszámlálásért büntetett.

A kötetnek abban a részében, amelyben az alkotmányjogi megközelítés dominál, a szerző együtt tárgyalja a két szabadságjogot, ebben pedig az irodalomban egyedülálló megoldást választ: ahogy Magyarországon együtt haladt az adatvédelem és az információs szabadság története, egyazon törvény foglalkozik e két joggal, ugyanazon országgyűlési biztos felügyeli érvényesülésüket, úgy ő is egymásra tekintettel magyarázza, értelmezi a két szabadságjog alapjait, fogalmait, szabályait, valamint magyar és nemzetközi vonatkozású jogeseteit. A fogalommagyarázatokat követően pedig egy kiváló történeti és logikai elemzést tár elénk a személyes adat és a közérdekű adat, valamint a nyilvános és bizalmas adatok

halmazainak egymásra vetítésével, összehasonlításával, metszeteinek bemutatásával, ábrák segítségével. A könyvnek ez a része rendkívül precíz, érezhetően azzal az igénnyel készült, hogy rendet tegyen abban a fogalmi kuszaságban, amely az információs jogok hazai gyakorlatában kialakult az Alkotmánybíróság, az adatvédelmi biztos és a bíróságok egymástól és sokszor önmagukhoz képest is eltérő jogértelmezése nyomán. Olyan tévhiteket oszlat el itt, mint például az, hogy a személyes adatot titkosan kellene kezelni, a nyilvános személyes adat közérdekű, vagy pedig a közérdekű adat pedig a nyilvános adat szinonimája és nem lehet titok.

Módszerét tekintve folyamatosan halad a filozófiai megközelítéstől a praktikus felé, ennek megfelelően a könyv végén találkozunk a leggyakorlatiasabb szövegekkel: az adatvédelem ágazati (általában szektorálisnak nevezett) kérdéseivel. A bíróságok, a közvetlen üzletszerzők, az egészségügyi szolgáltatók, a munkáltatók, a bűnüldöző szervek adatvédelmi és információs szabadság-ügyeiből levonható általános következtetéseket olvashatjuk itt. Ennek mintegy folytatásaként a kötet mellékletében kivonatolt válogatást találunk az adatvédelmi biztos esetjogából, olyan ügyleírásokat, amelyek részben az általános jogértelmezési kérdésekben való állásfoglalásokat mutatják be, részben pedig azt, hogy ezek az egyes adatkezelési szektorokban miképpen érvényesülnek vagy éppen módosulnak. A válogatás tematikus csoportosításban tárja elénk az ügyeket, amelyek sora feltűnően véget ér 2001-nél, akkor, amikor az első adatvédelmi biztos megbízatása lejárt. Ami ez után következett, azt a szerző nyilván nem érezte sajátjának, ezért dönthetett úgy, hogy abból nem válogat, de ezzel nem rejtett el semmi különösöt az olvasó elől, hiszen elvi-fogalmi szinten azóta nem született említésre méltó újdonság. A biztosi jogértelmezés és gyakorlat kielégéseire ugyan rámutathatott volna, ebben az esetben azonban a 2001 előtti esetek bemutatása után a 2001 utáni kritikai kommentárját írta volna meg, ami kétségtelenül nem lett volna elegáns megoldás. Ha a cél a fogalmak és szabályok egységes értelmezését bemutató joggyakorlat megismertetése az olvasóval, akkor nem célszerű egy olyan intézményt egymást követően megtestesítő két személy (az első és a második adatvédelmi biztos) jogértelmezését egységesnek venni, amely alapvetően egyetlen személy felfogásának megfelelően működik.

Az információs szabadságjogi esetek egyre gyakorlatiasabb kérdéseket vetnek fel, megoldásukhoz gyakran nélkülözhetetlenek bizonyos technikai-informatikai ismeretek is. Emiatt felmerülhet az a kérdés, hogy helyénvaló és időszerű-e ma az információs szabadságjogok elméleti és filozófiai megközelíté-

se, amely végső soron Majtényi László egész könyvére jellemző. A gyakorlati adatvédelmi és információs szabadság-problémák megoldásakor könnyen eshetünk ugyanis abba a hibába, hogy úgy véljük, ez a megközelítésmód már idejétmúlt, a gyakorlatias kérdések gyakorlatias válaszokat igényelnek, nem érdemes már a problémák elvi és filozófiai alapjain elmélkedni. Ez a könyv azonban – anélkül, hogy ezt a szerző leírta volna benne – nem hagy kétséget afelől, hogy ez a megközelítés nemcsak helyénvaló, hanem elsődleges jelentőségű, mert csak az az adatvédelmi és információs szabadság-joggyakorlat töltheti be funkcióját, amely folyamatosan tekintettel van elvi alapjaira, mindig, minden fogalmat és szabályt ezekre tekintettel értelmez, úgy, ahogy ez ebben a könyvben olvasható.

Mert mi történik akkor, ha a joggyakorlat elszakad az elvi alapoktól? Az információs technológia újításai nyomán előálló újabb és újabb praktikus problémák megoldhatók tisztán praktikusán, ám ha nem vagyunk tekintettel arra, hogy az információs jogok valódi funkciója végső soron az egyén védelme az információs hatalommal szemben, és csak a szabályok és fogalmak legegyszerűbb értelmezését követjük, könnyen életszerűtlen és ésszerűtlen eredményekre jutunk. Így fordulhat elő, hogy internetes fórumok nem szólhatnak arról, melyik szülészorvos mennyi hálapénzt kér a pácienseitől, hogy a jogszabály a második adatvédelmi biztos szerint nem közérdekű adat, és ugyancsak szerinte adatvédelmi szempontból nem kifogásolható egy próbafülke videokamerás megfigyelése, ha az ajtaján erre tábla figyelmeztet, és ez vezethet olyan bírói ítéletekhez, amelyek szerint bizalmasan kezelendő az országgyűlési képviselő alkotmánybírósi indítványa és titokban tartható az elkészült új alkotmány tervezete.

Az életszerűtlen következtetések azok, amelyek miatt igen gyakran kritikával illethetik az adatvédelemet, mint a haladás, a fejlődés kerékkötőit, akik minden elé akadályt gördítenek holmi testetlen, megfoghatatlan és önmagában értéktelen adatok védelme érdekében, úgy, hogy azt mondják, ezt vagy azt nem lehet, mert az adatvédelmi törvény valamelyik szabálya tiltja. Ez pedig az információs jogok banalizálásához vezet. Az internet, a biometrikus azonosítás, az elektronikus pénzrendszerek és a rádiófrekvenciás azonosítók a mindennapok részévé váltak és információs jogokat érintenek; és olyan szabályok alkalmazásával kell ezeket megítélni, amelyeket sokkal egyszerűbb informatikai rendszerek idején alkottak meg. Ez pedig nehéz; sokkal könnyebb lenne a szabályokat kidobni vagy átírni azon a címen, hogy idejétmúltak. Ha azonban az információs szabadságjogok funkciójából, a túlzott információs ha-



talom korlátozásából indulunk ki, akkor könnyű belátni, hogy ezek az újdonságok nemhogy feleslegesek, hanem minden korábbinál szükségesebbé tették e szabadságjogok érvényesülését, a szabályok elvi alapjaira tekintettel történő értelmezése pedig alkalmas az újdonságok kezelésére, csak gondolkodni kell kicsit.

Van egy ennél veszélyesebb következménye is annak, ha a szabályokat az elvi kiindulópontjaikra tekintet nélkül nézzük. Az értéktartalmuktól megfosztott adatvédelmi és információszabadság-szabályok ugyanis nagyon könnyen áldozatul esnek az újító törekvéseknek, ráadásul ez Magyarországon különösen igaz. Ahogy más alapjogokkal együtt a Nyugathoz való igazodási kényszer váltotta ki az információs szabadságjogok meghonosítását nálunk, ugyanez az igazodási kényszer söpri el különösebb nehézség nélkül őket, ha Nyugaton változik a széljárás. Ahol a szabadságjogok mélyen gyökereznek a társadalomban, a közgondolkodás (és a jogvédelem) nem úgy tekint rájuk, mint a közelmúlt egy újítására, amelyek nélkül is lehet élni; ott az olyan kihívások, mint az információtechnika fejlődése vagy a szervezett bűnözés és a terrorizmus elleni küzdelem legfeljebb kisebb kilengéseket okozhatnak, nem kérdőjelezik meg e szabadságok létjogosultságát és jelentőségét és nem is üresíthetik ki azokat. Ahol viszont csak mint egy épphogy megszilárdult tojásbéj jelen-

tenek védelmet az egyén számára, ott ez a védelem nagyon törékeny.

Nem véletlen, hogy Magyarország, amikor átültette jogrendszerébe a közösség által előírt telekommunikációs adatmegőrzési kötelezettségeket, a szükségesnél hosszabb megőrzési határidőt írt elő, a pénzmegosztás megelőzéséről szóló irányelvben foglalt rendelkezéseket implementáló jogszabályi rendelkezésekben pedig az alapjogi korlátozások terén lényegesen túlmegy az irányelv szabályain, és már akkor döntött közösségi elvárásra hivatkozva az útlevel biometrikus adattal való felszereléséről, amikor erről uniós szinten még nem is döntöttek. Egyfajta eltúlzott igazodási kényszer miatt lett nálunk olyan magas szintű az információs jogok védelme, ami nem baj, az azonban már elkeseredésre adhat okot, hogy ugyanezen indíttatásból adunk fel minden elért eredményt, olyan mértékben és sebességgel, amit még csak el sem várnak tőlünk. E folyamatokkal szemben pedig nem az a jogvédő tud hatékony védelemmel szolgálni, aki a szabályokba kapaszkodva magyarázza, hogy ezt nem lehet, hiszen a szabályok megváltoztathatók, hanem az, aki a szabályok mögött húzódó elveket is hangsúlyozza, azok ugyanis jóval nagyobb állandóságot mutatnak, csak forradalmi változások tüntethetik el őket. Ha Majtényi László *Az információs szabadságjogok* című könyvének megközelítését fogadjuk el, akkor jó eséllyel nem esünk ebbe a hibába.

## HOGYAN ÉRDEMES GONDOLKODNI ADATVÉDELEMRŐL ÉS INFORMÁCIÓSZABADSÁGRÓL?<sup>1</sup>

Majtényi László, a Magyar Köztársaság első adatvédelmi biztosa nemrég monográfiát jelentetett meg az információs szabadságjogokról, az adatvédelemről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról. A témáról írni több megközelítésben is lehet, ennek megfelelően a széles körű külföldi és a némileg szerényebb hazai szakirodalom is többféle megközelítésben foglalkozik vele. (Az irodalom említett szerénysége nem a minőségre, hanem a mennyiségre vonatkozik. Az információs szabadságjogokról többnyire folyóiratcikkek jelentek meg magyarul, amelyek főleg ágazati kérdéseket érintenek vagy egy-egy nagyobb érdeklődést kiváltó ügy kommentárjai. Könyv alakban is elsősorban többszerzős tanulmányköteteket találhat a magyar olvasó: *Az odaáttra nyíló ajtó*, szerk. Majtényi László, 2001; *Védett adataink*, szerk. Szabó Máté Dániel, 2001; *Szabad adatok – védett adatok*, szerk. Szabó Máté és Székely Iván, 2005; *Az elektronikus információs szabadság*, szerk. Majtényi László, Molnár Péter, Petri Lukács Ádám, Szabó Máté Dániel, 2005; *Tízéves az Adatvédelmi Biztos Irodája*, szerk. Péterfalvi Attila, 2006. Eddig az egyetlen egyszerűsített kötet a témában Jóri András *Adatvédelmi kézikönyv* című műve volt, amely valójában az adatvédelmi törvény kommentárja.)

Mivel alkotmányos jogokról van szó, az információs szabadságjogok megközelíthetők alkotmányjogi nézőpontból: a jogok tartalmát és korlátait, egymáshoz és más alapvető jogokhoz való viszonyát elemezheti, elemezhetné a szerző, valamint azt, hogy a két, látszólag egymással ellentétes hatású, sokszor egymással konfliktusba kerülő jog hogyan érvényesül együttesen és hogyan szolgálja végső soron ugyanazt a célt, az egyén szabadságát. Ezek szabadságjogok, a hatalom és az egyéni szabadság viszonyáról árulnak el valamit, ezért egy másik lehetséges megközelítés a filozófiai, amely olyan kérdésekre keresi a választ, hogy mi az ember és a személyiség, és miként írható le a személyiség és a külvilág egymáshoz való viszonya. Az adatvédelem és a közérdekű adatok nyilvánossága a mindennapi életben érvényesü-

lő, jogalanyok és jogalkalmazók által követendő, nagyon részletesen meghatározott normákat is jelent, ezért lehet róluk gyakorlatias problémákkal foglalkozó jogásként is írni, magyarázni az adatvédelmi törvénynek a szokásosnál kicsit általánosabbnak tűnő, elvi szinten megfogalmazott szabályait, tartalmukat értelmezni és olyan konkrét kérdéseket megválaszolni, hogy ezt vagy azt meg lehet-e tenni az adatokkal, és hogy egy bizonyos célú szoftver programozásakor mire kell figyelemmel lenni. Létezik tehát egy praktikus megközelítés is. A tárgyalás negyedik módszere, amelyre elsősorban angol nyelven találunk sok példát, a népszerű adatvédelem és információs szabadság. Az ezt választó szerzők leginkább riogatnak, felhívják olvasóik figyelmét a rájuk leselkedő veszélyekre, és többnyire nem a szakmabeliekhez, hanem a szélesebb közönséghez szólnak.

Majtényi László könyve e kategóriák közül egyike sem illik bele, hanem mindegyik jellegzetességét egyszerre hordozza magán, talán az utolsó, az elsősorban a tudatosítást szolgáló irányon kívül. Azzal, hogy áttöri ezeket a határokat, azt bizonyítja be az olvasó számára, hogy az elvi követelmények az alkotmányjog közvetítésével átalakulnak jogi szabályokká és átkerülnek az ágazati szabályozás szintjére, így pedig hatékonyan segíthetik a legpraktikusabb kérdések megválaszolását is. *Az információs szabadságjogok* című könyvben e jogok alkotmányjogi-filozófiai-praktikus megközelítésével találkozunk, erős filozófiai többlettel. A szerző az információs szabadságjogokat funkciójuk felől közelíti meg, amely szerinte nem más, mint az egyoldalú információs hatalmi helyzet elmozdítása az egyensúlyi helyzet felé. Az információs hatalom birtokosa szinte mindent tudhat az egyénről, aki viszont szinte semmit nem tudhat a hatalom birtokosáról. E jogok úgy korlátozzák ezt a hatalmat, hogy egyrészt a magánszférát átláthatatlanná, a közszférát pedig átláthatóvá teszik az egyén szabadsága védelmében.

Kicsit olyan ez a könyv, mint amilyen ombudsman volt a szerzője. Az olvasó nem is tud megfele-

\* MAJTÉNYI László: *Az információs szabadságok. Adatvédelem és a közérdekű adatok nyilvánossága*, Budapest, Complex Kiadó, 2006, 485 oldal.

kezni arról, hogy egy volt adatvédelmi biztos könyvét olvassa; erre több olyan félmondat emlékezteti, amelyben az információs jogok hazai fejlődését, fejlesztését mintegy saját műveként mutatja be a szerző, mint akinek a kezei között formálódott ezek értelmezése. Nem is tagadható, hogy az információs jogok magyarországi értelmezése és jelentősége valószínűleg egészen másképpen alakult volna, ha történetesen valaki más az első adatvédelmi biztos. Az ő feladata volt az információs jogok elvi alapjainak kidolgozása és a gyakorlatban való megszilárdítása, és amikor nagyon praktikus kérdéseket kellett megválaszolni, akkor sem szakadt el az elvi alapoktól, az információs szabadságjogok filozófiájától. Bár mindig fontosnak tartotta, hogy a pozitív jognak megfelelő állásfoglalásokat adjon ki, a pozitív jogi szabályokat mindig azok elvi alapjaira tekintettel értelmezte és értékelte. Ennek megfelelően nem fordulhatott elő, hogy mint ombudsman szétárja a karját és azt mondja: bár valamely szabály ellent mond a józan észnek és az alapvető jogoknak, mégis érvényes, ezért neki nincs is mit tennie az ügyben, hanem igyekezett a rossz szabályt is az alapjogokra nézve kedvezően értelmezni, ha pedig ez lehetetlen volt, akkor kezdeményezte a szabály megváltoztatását. Ez egyébként így normális. Sosem a törvény volt tehát a mérce, hanem a megalkotásuk szellemi előzményeinek tekinthető elvi alapok, amelyek állandók, és amelyekhez nemcsak az adatkezelők és adataik cselekedetei mérhetők, hanem maguk az elvi alapokat normává alakító jogszabályok is. Egy ombudsman mindig és mindent az értékekhez viszonyít, és nem a folyton változó szabályokhoz, még akkor is, ha az érvelésében – mivel jó esetben közvetítik ezeket az értékeket – a szabályokra támaszkodik. Ez így rendszerben is volt, és az alapjogvédelem területén ma is helyénvaló lenne.

Érdekes, hogy mindennek ellenére a könyv nem szól az adatvédelmi biztos intézményéről; a szerző csupán két oldalt szentel az információs szabadságjogok legfontosabb intézményi garanciájának. Ennek oka vagy az önmegtartóztatás, vagy pedig az, hogy az információs szabadságjogok magyarországi története legnagyobb részt egybevágnak az adatvédelmi biztos joggyakorlatával. Ez pedig jelentős részben (az idejét tekintve felében, jelentőségére nézve pedig, mivel hivatali utóda részben folytatta az ő joggyakorlatát, jóval nagyobb mértékben) a szerző munkájának eredménye, így amikor saját gondolatairól ír, az adatvédelmi biztos felfogásáról ír.

De miről szól a könyv? A szerző szemüvegén keresztül a rendszerváltozás, a jogállami forradalom valójában nem más, mint az információs jogok forradalma, mert a jogállami forradalom hozta el Magyaror-

szágra az információs jogokat, és az információs jogok biztosítása a jogállami forradalom egyik legfontosabb és legsikeresebb követelése volt. A szerző szerint ez volt az, amin „átfordult a világ”, ezek nélkül a jogállami forradalom további vívmányai nem valósultak volna meg. A könyv ezért nem nélkülözi a történeti szemléletet, de ezen túl az információs szabadságjogok értelmét a társadalmi, kulturális és technológiai változásokon keresztül is tárgyalja, sajátos szisztema szerint halad előre, e szempontokat alapul véve, több irányból szemléli a tárgyat, inkább spirális pályán, semmint egyenes irányban. A szerző szerint az információs szabadságok funkciója az információs hatalom megosztása, oly módon, hogy az információs hatalom elé ellensúlyt állítanak, megakadályozzák a hatalom koncentrációját, mindenekelőtt úgy, hogy az adatok koncentrációját akadályozzák meg.

Külön rész foglalkozik az információs szabadságjogok megjelenésével a magyar szépirok munkásságában, és nem hiányzik a könyvből az ismert privacy-metaforák (a mindig szemmel tartó, de sohasem látható Big Brother világának és egy megmagyarázhatatlan eljárásban elvesző Jozef K. történetének) elemzése, amelyekhez Majtényi László hozzászövegét, egy szerinte jobbat. Elemzése szerint a privacy-nak a világirodalomban legpontosabb irodalmi ábrázolása József Attila *Levegőt!* című versében fedezhető fel.

Figyelmet érdemel a könyvnek az a része, amelyben az információs jogok kultúrtörténeti előzményeit tárja fel a szerző; az Ószövetségben is talál a privacy-val összefüggő tanulsággal szolgáló történeteket. Szórakoztató stílusban mutatja be például, hogy a bibliai népszámlálások mint a magánszférába való beavatkozások megengedhetőségét az Úr a célhoz kötöttség elve alapján bírálta el: az Ígéret Földjének megszerzése, tehát a jó cél érdekében jogosnak találta, viszont egy szomszédos nép leigázása, csak Dávid király dicsősége, vagyis rossz célok érdekében megtartott népszámlálásért büntetett.

A kötetnek abban a részében, amelyben az alkotmányjogi megközelítés dominál, a szerző együtt tárgyalja a két szabadságjogot, ebben pedig az irodalomban egyedülálló megoldást választ: ahogy Magyarországon együtt haladt az adatvédelem és az információs szabadság története, egyazon törvény foglalkozik e két joggal, ugyanazon országgyűlési biztos felügyeli érvényesülésüket, úgy ő is egymásra tekintettel magyarázza, értelmezi a két szabadságjog alapjait, fogalmait, szabályait, valamint magyar és nemzetközi vonatkozású jogeseteit. A fogalommagyarázatokat követően pedig egy kiváló történeti és logikai elemzést tár elénk a személyes adat és a közérdekű adat, valamint a nyilvános és bizalmas adatok

halmazainak egymásra vetítésével, összehasonlításával, metszeteinek bemutatásával, ábrák segítségével. A könyvnek ez a része rendkívül precíz, érezhetően azzal az igénnyel készült, hogy rendet tegyen abban a fogalmi kuszaságban, amely az információs jogok hazai gyakorlatában kialakult az Alkotmánybíróság, az adatvédelmi biztos és a bíróságok egymástól és sokszor önmagukhoz képest is eltérő jogértelmezése nyomán. Olyan tévhiteket oszlat el itt, mint például az, hogy a személyes adatot titkosan kellene kezelni, a nyilvános személyes adat közérdekű, vagy pedig a közérdekű adat pedig a nyilvános adat szinonimája és nem lehet titok.

Módszerét tekintve folyamatosan halad a filozófiai megközelítéstől a praktikus felé, ennek megfelelően a könyv végén találkozunk a leggyakorlatiasabb szövegekkel: az adatvédelem ágazati (általában szektorálisnak nevezett) kérdéseivel. A bíróságok, a közvetlen üzletszerzők, az egészségügyi szolgáltatók, a munkáltatók, a büntülődző szervek adatvédelmi és információs szabadság-ügyeiből levonható általános következtetéseket olvashatjuk itt. Ennek mintegy folytatásaként a kötet mellékletében kivonatolt válogatást találunk az adatvédelmi biztos esetjogából, olyan ügyleírásokat, amelyek részben az általános jogértelmezési kérdésekben való állásfoglalásokat mutatják be, részben pedig azt, hogy ezek az egyes adatkezelési szektorokban miképpen érvényesülnek vagy éppen módosulnak. A válogatás tematikus csoportosításban tárja elénk az ügyeket, amelyek sora feltűnően véget ér 2001-nél, akkor, amikor az első adatvédelmi biztos megbízatása lejárt. Ami ez után következett, azt a szerző nyilván nem érezte sajátjának, ezért dönthetett úgy, hogy abból nem válogat, de ezzel nem rejtett el semmi különösöt az olvasó elől, hiszen elvi-fogalmi szinten azóta nem született említésre méltó újdonság. A biztosi jogértelmezés és gyakorlat kielégéseire ugyan rámutathatott volna, ebben az esetben azonban a 2001 előtti esetek bemutatása után a 2001 utáni kritikai kommentárját írta volna meg, ami kétségtelenül nem lett volna elegáns megoldás. Ha a cél a fogalmak és szabályok egységes értelmezését bemutató joggyakorlat megismertetése az olvasóval, akkor nem célszerű egy olyan intézményt egymást követően megtestesítő két személy (az első és a második adatvédelmi biztos) jogértelmezését egységesnek venni, amely alapvetően egyetlen személy felfogásának megfelelően működik.

Az információs szabadságjogi esetek egyre gyakorlatiasabb kérdéseket vetnek fel, megoldásukhoz gyakran nélkülözhetetlenek bizonyos technikai-informatikai ismeretek is. Emiatt felmerülhet az a kérdés, hogy helyénvaló és időszerű-e ma az információs szabadságjogok elméleti és filozófiai megközelíté-

se, amely végső soron Majtényi László egész könyvére jellemző. A gyakorlati adatvédelmi és információs szabadság-problémák megoldásakor könnyen eshetünk ugyanis abba a hibába, hogy úgy véljük, ez a megközelítésmód már idejétmúlt, a gyakorlatias kérdések gyakorlatias válaszokat igényelnek, nem érdemes már a problémák elvi és filozófiai alapjain elmélkedni. Ez a könyv azonban – anélkül, hogy ezt a szerző leírta volna benne – nem hagy kétséget afelől, hogy ez a megközelítés nemcsak helyénvaló, hanem elsődleges jelentőségű, mert csak az az adatvédelmi és információs szabadság-joggyakorlat töltheti be funkcióját, amely folyamatosan tekintettel van elvi alapjaira, mindig, minden fogalmat és szabályt ezekre tekintettel értelmez, úgy, ahogy ez ebben a könyvben olvasható.

Mert mi történik akkor, ha a joggyakorlat elszakad az elvi alapoktól? Az információs technológia újításai nyomán előálló újabb és újabb praktikus problémák megoldhatók tisztán praktikusán, ám ha nem vagyunk tekintettel arra, hogy az információs jogok valódi funkciója végső soron az egyén védelme az információs hatalommal szemben, és csak a szabályok és fogalmak legegyszerűbb értelmezését követjük, könnyen életszerűtlen és ésszerűtlen eredményekre jutunk. Így fordulhat elő, hogy internetes fórumok nem szólhatnak arról, melyik szülészorvos mennyi hálapénzt kér a pácienseitől, hogy a jogszabály a második adatvédelmi biztos szerint nem közérdekű adat, és ugyancsak szerinte adatvédelmi szempontból nem kifogásolható egy próbafulke videokamerás megfigyelése, ha az ajtaján erre tábla figyelmeztet, és ez vezethet olyan bírói ítéletekhez, amelyek szerint bizalmasan kezelendő az országgyűlési képviselő alkotmánybírósi indítványa és titokban tartható az elkészült új alkotmány tervezete.

Az életszerűtlen következtetések azok, amelyek miatt igen gyakran kritikával illethetik az adatvédelemet, mint a haladás, a fejlődés kerékkötőit, akik minden elé akadályt gördítenek holmi testetlen, megfoghatatlan és önmagában értéktelen adatok védelme érdekében, úgy, hogy azt mondják, ezt vagy azt nem lehet, mert az adatvédelmi törvény valamelyik szabálya tiltja. Ez pedig az információs jogok banalizálásához vezet. Az internet, a biometrikus azonosítás, az elektronikus pénzrendszerek és a rádiófrekvenciás azonosítók a mindennapok részévé váltak és információs jogokat érintenek; és olyan szabályok alkalmazásával kell ezeket megítélni, amelyeket sokkal egyszerűbb informatikai rendszerek idején alkottak meg. Ez pedig nehéz; sokkal könnyebb lenne a szabályokat kidobni vagy átírni azon a címen, hogy idejétmúltak. Ha azonban az információs szabadságjogok funkciójából, a túlzott információs ha-

talom korlátozásából indulunk ki, akkor könnyű belátni, hogy ezek az újdonságok nemhogy feleslegesek, hanem minden korábbinál szükségesebbé tették e szabadságjogok érvényesülését, a szabályok elvi alapjaira tekintettel történő értelmezése pedig alkalmas az újdonságok kezelésére, csak gondolkodni kell kicsit.

Van egy ennél veszélyesebb következménye is annak, ha a szabályokat az elvi kiindulópontjaikra tekintet nélkül nézzük. Az értéktartalmuktól megfosztott adatvédelmi és információszabadság-szabályok ugyanis nagyon könnyen áldozatul esnek az újító törekvéseknek, ráadásul ez Magyarországon különösen igaz. Ahogy más alapjogokkal együtt a Nyugathoz való igazodási kényszer váltotta ki az információs szabadságjogok meghonosítását nálunk, ugyanez az igazodási kényszer söpri el különösebb nehézség nélkül őket, ha Nyugaton változik a széljárás. Ahol a szabadságjogok mélyen gyökereznek a társadalomban, a közgondolkodás (és a jogvédelem) nem úgy tekint rájuk, mint a közelmúlt egy újítására, amelyek nélkül is lehet élni; ott az olyan kihívások, mint az információtechnika fejlődése vagy a szervezett bűnözés és a terrorizmus elleni küzdelem legfeljebb kisebb kilengéseket okozhatnak, nem kérdőjelezik meg e szabadságok létjogosultságát és jelentőségét és nem is üresíthetik ki azokat. Ahol viszont csak mint egy épphogy megszilárdult tojásbéj jelen-

tenek védelmet az egyén számára, ott ez a védelem nagyon törékeny.

Nem véletlen, hogy Magyarország, amikor átültette jogrendszerébe a közösség által előírt telekommunikációs adatmegőrzési kötelezettségeket, a szükségesnél hosszabb megőrzési határidőt írt elő, a pénzmegosztás megelőzéséről szóló irányelvben foglalt rendelkezéseket implementáló jogszabályi rendelkezésekben pedig az alapjogi korlátozások terén lényegesen túlmegy az irányelv szabályain, és már akkor döntött közösségi elvárásra hivatkozva az útlevel biometrikus adattal való felszereléséről, amikor erről uniós szinten még nem is döntöttek. Egyfajta eltúlzott igazodási kényszer miatt lett nálunk olyan magas szintű az információs jogok védelme, ami nem baj, az azonban már elkeseredésre adhat okot, hogy ugyanezen indíttatásból adunk fel minden elért eredményt, olyan mértékben és sebességgel, amit még csak el sem várunk tőlünk. E folyamatokkal szemben pedig nem az a jogvédő tud hatékony védelemmel szolgálni, aki a szabályokba kapaszkodva magyarázza, hogy ezt nem lehet, hiszen a szabályok megváltoztathatók, hanem az, aki a szabályok mögött húzódnó elveket is hangsúlyozza, azok ugyanis jóval nagyobb állandóságot mutatnak, csak forradalmi változások tüntethetik el őket. Ha Majtényi László *Az információs szabadságjogok* című könyvének megközelítését fogadjuk el, akkor jó eséllyel nem esünk ebbe a hibába.



# AJÁNLÓ

## TÜLTERHELT DEMOKRÁCIA. ALKOTMÁNYOS ÉS KORMÁNYZATI ALAPSZERKEZETÜNK

Ma a magyar politikai elitben kisebbségben vannak azok, akik megőriznék a rendszerváltás során kiformalódott alkotmányos rendszert. A Századvég Kiadó e kötete is ezt támasztja alá. Négy neves politológus, Körösi András, Lengyel László, Stumpf István és Tölgyessy Péter elemzi az alkotmányos intézmények bő egy évtizedes gyakorlatát, és módosítási javaslatok más-más karakterű intézményrendszert körvonalaznak.

A változtatási javaslatok legfőbb mozgatója a politikai elit hitelvesztése. Ahogy Lengyel László tömören megfogalmazza: „Orbán, Medgyessy és Gyurcsány kommunikációtechnikai szempontból sokkal különb vezetők, mint elődeik, sokkal nagyobb egyéni hatalom összpontosult a kezükben, ám 1997 óta nem történt reform Magyarországon, s az állam irányítói nem sáfárkodtak megfelelően a nyolcvanas években megszerzett, majd a kilencvenes évek közepén megerősített térségbeli előnyökkel. Magyarországot levitték a fenntartható növekedés pályájáról, tartalékait nem növelték, hanem elfogyasztották. Nekik nem a magyar emelkedés, hanem a hanyatlás köszönhető.”

Vajon milyen intézményi reformokkal lehetne kilábalni ebből a válságból, egyáltalán szükség van-e a közjogi intézményrendszert átformaló reformokra? A kötet szerzői különféle képpel ítélik meg a kérdést.

Körösi András egy többségi elven működő parlamentáris demokrácia igényei szerint változtatna az alkotmányos struktúráján, ennek érdekében megszüntetné a kétharmados törvények intézményét, illetve visszaállítaná a klasszikus parlamenti felelősséget az egyes miniszterekre nézve is. Véleménye szerint az államfő közvetlen megválasztásának bevezetésével is hozzáigazítható a parlamentáris kormányzathoz a köztársasági elnök alkotmányos helyzete. Ezzel Körösi András szerint a választók többségének régi vágya teljesülne, illetve a demokrácia legitimitása is növekedne.

A köztársasági elnök közvetlen választásával Stumpf István is egyetértene. Felfogása szerint „a politikai rendszernek egyszerre kellene megoldania a politikai részvétel új formáinak intézményesítését, valamint a pártrendszer feletti alkotmányos folytonosság biztosítását”. Ezt valósítaná meg egyrészt a

köztársasági elnök közvetlen választása, másrészt a kétkamarás parlament felállítása. Azt Stumpf István sem tagadja, hogy „ez a két intézmény alapjaiban rendezné át az 1989-es keresztal-tárgyalások során kialakított politikai térképet”. De úgy gondolja, hogy ezek az intézmények a hosszú távú fejlesztéspolitikák alapjai lehetnek.

Stumpf István a második kamara felállítását a választási rendszer és a közigazgatási rendszer átfogó reformjához kapcsolná. Jelentősen csökkentené az első kamara létszámát, az egyéni választókerületek alapjává a kismegyéket tenné, míg a listás versengés bázisai a kialakítandó nagymegyék (kiszéki) volnának. Koncepciója szerint az országos kompenzációs lista helyeit a második kamara mandátumainak biztosítására kellene felhasználni úgy, hogy a listaállítást szakmai, tudományos, civil szervezetek számára kellene lehetővé tenni, de a listán belüli választás lehetőségét meg kellene hagyni a szavazóknak. Az persze nem derül ki, hogy milyen szempontok szerint lehetne felkerülni a második kamara alapjául szolgáló „civilistára”.

Stumpf István a köztársasági elnök közvetlen választását is hasonlóan indokolta. Bár Körösi András álláspontjához hasonlóan nem tudja meggyőzően bizonyítani, hogy a köztársasági elnök közvetlen választásával ne jönne létre egy alternatív végrehajtó hatalom. „A köztársasági elnök közvetlen választása, valamint megbízatásának hat évre történő meghosszabbítása – az elnöki jogkörök átalakításával – szintén

azt eredményezhetné, hogy a nemzetstratégiai jellegű ügyek kikerülhetnének a napi politikai csatározásokból. Mindez nem jelentené a politikai rendszer elnöki típusú átalakítását, sőt a miniszterelnöki kormányzás jelenlegi rendszerét sem befolyásolná számottevően, mert nem kettőznék meg a végrehajtó hatalmát, csupán az ügyek egy csoportját kivenné a pártpolitikai küzdelem homlokteréből (például média, személyi ügyek, nemzeti fejlesztési stratégia). A köztársasági elnök környezetében kialakítható lenne egy államtanács jellegű tanácsadó-véleményező szervezet, amely az államfő munkáját segíthetné olyan stratégiai kérdésekben, amelyek természetükénél fogva ciklusokon átnyúló megoldásokat igényelnek. Megfontolandó lenne a Magyar Állandó Értekezlet összehívásának és szervezésének ügyét is az államfőhöz telepíteni. Az elmúlt években a magyar-ságpolitika terén kialakult pártpolitikai és kormány-

MA A MAGYAR POLITIKAI ELITBEN KISEBBSÉGBEN VANNAK AZOK, AKIK MEGŐRIZNÉK A RENDSZERVÁLTÁS SORÁN KIFORMALÓDOTT ALKOTMÁNYOS RENDSZERT.

zati konfliktusok felhívták a figyelmet arra, hogy az összmagyarság ügyét ki kellene szabadítani a pártküzdelmek hálójából. Mindez természetesen nem jelenti azt, hogy a parlamenti pártoknak és a kormánynak ne lenne minősített felelőssége a határon túli magyarokkal kapcsolatos operatív feladatok ellátásában, csak e munkát kevésbé terhelné meg az aktuális politikai haszonszerzés kényszere.”

Stumpf álláspontjával szemben Tölgyessy szerint ezek az intézményi reformok nem jelentenének megoldást. Tölgyessy szerint Magyarországon „bizonyítottan működik a parlamentáris rendszer, elmúlt a rendszerteremtés időszaka. Megegyezésképtelenségükkel a pártok 1989–1990-ben a demokratikus átmenet sikerét veszélyeztették volna. Most viszont már az alkotmányozás válhatna könnyen a meddő közjogi harcok zajos színterévé. [...] A pártok között hiányzik az alapkonszenzus, és miért is törekednének annak újraterejtésére? A korlátozottan szerveült demokratikus intézmények között közéletünk bármely szereplője késztetést érezhet, hogy a közjogi regulák újraszabásával kívánjon politizálásának előnyösebb feltételeket létrehozni. Nincsenek biztosítékok, hogy az esetleges új alkotmány növelni fogja a hatalomgyakorlás ellenőrzöttségét és megőrzi a demokrácia stabilitását. A folytonos alkotmányozás lezárultával egyenesen indokolt lenne az alkotmánymódosítás megnehezítésével támogatni az alaptörvény szilárdságát.”

„A modern tömegdemokráciák korára – hangsúlyozza Tölgyessy – alaposan megváltoztak a parlamentarizmus működési feltételei, tartós virágzásuk után Európát ma ismét populista politikusok kihívása éri. Napjainkra a racionális polémia lehetőségei nagyban szűkültek, és roppant gépezetek keletkeztek a választási szándékok manipulálására, ám az alapelv, a megvitatás lehetősége máig fennmaradt. Éppen ezt szeretné az összes antiparlamentáris törekvés a nép akaratára hivatkozva korlátozni. [...] Szinte alig van állampolgár, aki elkötelezetten támogatná az 1989-es alkotmányos berendezkedést. Értelmiségi barátai is kevésbé akadnak az alaptörvénynek. Márpedig a parlamentarizmus híveinek sokasága nélkül bizonytalan a harmadik köztársaság jövője. Nyilvánvaló, ha a két világháború közötti időszakhoz hasonlatos hatások érnék kívülről az országot, már régen vége lenne az 1989-es alkotmánynak. Most, szerencsére, más idők járnak Európában. Ha a közép-európai új demokráciák elég időt kapnak, valószínűleg kilábalnak gyer-

mebetegségeikből. Addig meg marad az elégedetlenségek már jól ismert egyensúlya. Ahol mindegyik nagy párt túllépne a parlamentáris köztársaság hatalmi szerkezetén, és a saját képére formálná a közjogi szerkezetet, megegyezni azonban nemigen tudnak, mert mind a kettő szeretné végérvényesen legyőzni a másikat. Így az 1989-es alapokon mégis tovább működik a parlamenti váltógazdaság. Eddig még mindig le lehetett váltani a kormányt. Márpedig ennek elvi lehetősége az alapja minden demokratikus berendezkedésnek. A választók akarata újra és újra visszavitte az országot a parlamenti váltógazdaság és az osztott hatalom rendjéhez.”

*(Szerk.: Gombár Csaba,  
Századvég Kiadó, Budapest, 2006.  
169 oldal, 2310 forint)*

## ALKOTMÁNYOSSÁG A MAGÁNJOGBAN

A rendszerváltás előtt a magánjogászok voltak elsősorban azok, akik ébren tartották az egyéni autonómia védelmének eszméjét. Nem véletlenül közülük kerültek ki az új alkotmányos demokrácia legfőbb védelmezői is (Sólyom László, Sajó András). A magánjogi nyelvezet sokban segítette az alkotmánybírákat az alkotmányos alapjogok körülhatárolásában. Azonban hosszabb ideje tartó ellenkező irányú folyamat is tapasztalható, amely az állam egyre nagyobb szerepvállalásával van összefüggésben, s nemcsak a gazdasági életben, hanem az egyéni autonómia majd minden területén kifejtette hatását. Az alábbi kötet viszont egy harmadik összefüggésben tárgyalja a magánjog és a közjog, azon belül is a magánjog alkotmányosodását. Az alkotmányosodás abban különbözik a közjogiasodástól, hogy olyan értékek nevében korlátozza az egyéni autonómiát, amelyeket nehéz nem elfogadni, szemben a klasszikus közjogi korlátozások hatékonysági szempontjaival.

A kötet az alkotmánynak a magánjogra gyakorolt hatásával kapcsolatban két kérdést vizsgál különösen: egyrészt a magánjogra hatást gyakorló gazdasági alkotmányosság nemzetközivé válását, Harmathy Attila, Uitz Renáta, Darázs Lénárd, Jeney Petra és Sajó András tanulmányain keresztül. Másrészt az átalakult hazai alkotmánynak és alkotmányosságnak a hatásait vizsgálja a tágan értelmezett magánjogban, ebben Len-

AZ ALKOTMÁNYOSODÁS  
ABBAN KÜLÖNBÖZIK A  
KÖZJOGIASODÁSTÓL, HOGY  
OLYAN ÉRTÉKEK NEVÉBEN  
KORLÁTOZZA AZ EGYÉNI  
AUTONÓMIÁT, AMELYE-  
KET NEHÉZ NEM ELFOGAD-  
NI, SZEMBEN A KLASSZI-  
KUS KÖZJOGI KORLÁTOZÁ-  
SOK HATÉKONYSÁGI SZEM-  
PONTJAIVAL.

kovics Barnabás, Menyhárd Attila, Csehi Zoltán, Székely László, Faludi Gábor, Kisfaludi András, valamint Szeibert Orsolya szövegei nyújtanak segítséget.

Ahogy az előszóban Sajó András is hangsúlyozza: „A magánjogra hatást gyakorló alkotmányt ugyanis nem lehet az alkotmány pillantanyi szövegével azonosítani. Egyfelől az »értelmezett alkotmány« az, ami hat, másrészt az, amit értelmeznek, és akik értelmezésre jogosultak, nem feltétlenül esnek hazai juriszdikció alá. A nemzeti alkotmány új dimenziót kap, mivel az alkotmány egyre inkább nemzetközivé válik.” Ezt hangsúlyozza Harmathy Attila is átfogó összehasonlító tanulmányában: „A vizsgálati határoknak a polgári jogon kívülre történő kiterjesztése olyan szempontból is szükséges, hogy világméretben, de különösen az Európai Unió keretei között jogegységesítés folyik. Ez a jogegységesítés önmagában is megalapozza azt az igényt, hogy a polgári jogi elemzések figyelembe vegyék a más országok jogában kialakult álláspontokat. [...] Az emberi jogok, az általános elvek és a polgári jog viszonyának kérdése nem csak az Unió joga, továbbá az Európai Emberi Jogi Egyezmény tekintetében jelentkezik, hanem minden állam alkotmányjoga és a polgári jog kapcsolatában is. A kérdéskörrel való foglalkozás szükségessé teszi magának a polgári jog anyagának a felülvizsgálatát. A polgári jog szerepe a XIX. század óta lényegesen megváltozott, új helyzet keletkezett a polgári jog minden területén, a korábbiól eltérő feladatok jelentkeztek a piac szerkezetének és működésének változása következtében, a gazdaságpolitikai és társadalompolitikai célkitűzésekből származó feladatok miatt.”

Hogy mit jelent az alkotmányosság problémája a magánjogra vonatkoztatva, azt Uitz Renáta foglalta össze a legtömörebben: „A privátautonómia hagyományosan a magánjog meghatározó alkotmányos elve, mondhatni a magánjogi intézmények a magánautonómia jogi megvalósulásának a területe. Ehhez képest a magánjogászok alapélménye szerint e magánautonómia folyamatosan csökken, újabban már nem is gazdasági szükségletek, fogyasztóvédelem, erőfö-

lénnyel való visszaélés vagy egyéb közrendi megfontolások és a populista paternalizmus miatt, hanem egyenesen éppen a mások autonómiájának érvényesítésére. A polgári jogoknak nem csak piacgazdasági, hanem szociális jóléti szempontokra is figyelemmel kell lenniük.”

Azok, akik aggódva figyelik a magánjog alkotmányosodását, azt hangsúlyozzák, hogy az alkotmány előírásait a magánjogi részletszabályok jutattják érvényre. Ahogy az alkotmány felőli szemlélet leghevesebb kötetbeli kritikusa, Székely László fogalmazott: „Az alkotmányos »csőlátással megvert« szerzők azzal a képtelen előfeltevéssel közelítenek bármely intézményéhez a jogrendszernek, hogy abban az alkotmányos alapjogok és értékek teljességének, teljes univerzumának – mint cseppben a tenger, tükröződnie kell. Nos ez képtelenség. Képtelenség elvárni, hogy a sajtóhelyreigazítás Ptk.-ban szabályozott egyetlen jogintézményétől, hogy az a sajtó- és véleményszabadság alkotmányos alapjogának minden aspektusát maradéktalanul kifejezze. Erre csak a jogrendszer egésze képes, azaz a hazai jog sajtóra vonatkoztatható valamennyi közjogi és magánjogi intézményeinek, szabályainak egészéből ítélhető csak meg az az egyébként valóban roppant fontos kérdés, hogy vajon érvényesülnek-e a szóban forgó szabadságjogok.”

Uitz szerint azonban „ha mintegy laboratóriumi feltételeket tételezve abból indul(unk) ki, hogy a parlament nem tesz mást, mint törvényi szakaszok hosszú sorában érvényre juttatja az alkotmány rendelkezéseit, a horizontális hatály problémája a magánviszonyokra alkalmazandó törvényszövegekben rendre érvényesülő alkotmányos rendelkezésekben feloldódva észrevétlenül tűnik tova. A laboratóriumi viszonyok tökéletessége azonban a legtöbb modern jogrendszerben jelentősen torzul, érdemes tehát alaposabban utána nézni, hol és hogyan bukkan fel az alapjogok horizontális hatálya a gyakorlatban.”

*(Szerk: Sajó András,  
CompLex Kiadó, Budapest, 2006.  
265 oldal, 4095 forint)*

# ABSTRACTS

## ESSAYS

Péter Sólyom's essay, "Democracy and the freedom of assembly" examines the more general, theoretical question of the right to assembly. He is making an attempt to give a more or less acceptable definition of assembly in order to deal with the most important question: what is the role of the freedom of assembly in a democratic institutional system. When answering this, he is examining the characteristics of the current institutional system, and chooses the normative position, the possible theory of democracy, which helps in judging the regulations concerning the right to assembly.

The article of Mary M. Cheh focuses on demonstrations, security zones, and First Amendment protection of special places. The first part of the article surveys the recent tactics used by the US government to contain protest and demonstrations. Then the author identifies the essential liberty interest in protecting protest and demonstrations in the streets, the people's forum. The article evaluates the effectiveness of the time, place, and manner test and the tensions arising from a facile either/or contrast with content control. The author suggests a more nuanced, intermediate scrutiny doctrine of special places, and, finally she suggests how this new doctrine would work in the example of Washington, D. C.'s Lafayette Park.

## FORUM

The present column asked for the opinion of experts on the legal and social aspects of the riots of the fall of 2006. Political scientist István Schlett sees the problems not in the constitutional system or the inaccuracy of individual Acts. He does not consider neither the failure of "the third republic", nor the loophole being the change of our constitutional system proven. In his opinion the causes of the political crisis can be found in the way of thinking of our politicians, and their perception of their own role. In relation to the proposals urging the amendment of the Act on the Right to Assembly, political scientist Máté Szabó is of the opinion that the regular petitions for the amendment of Acts after great dispersings in Hungary have all failed, because of the lack of, partly a new conception, partly of continuous challenges. In his opinion in the present case it was not the text of the law to blame either, but in the heated atmosphere of political polarisation black seemed white for the government, and vice versa for the opposition. István Szikinger saw the main cause of problems in the fact that in a way a police state has been created, which does not at all mean the excessive power of the police, rather it means a much wider perception of role on the part of the state. The real framework and limits of the manifestation of our rights, that is, our freedom itself, is not set by laws, but by the current group in power. He is of the opinion that in the definition of the conditions for the practice of public power the field of participants has indeed been extended, however, only within the political elite. Former

Constitutional Justice Antal Ádám agrees with the proposal that the notion of *spontaneous assembly* should be included in the Act on the Right to Assembly: that is, citizens would have the right to react on certain happenings with assemblies or demonstrations without a three-day notification in advance, naturally only if the ban of such a demonstration or assembly was not possible in the regular procedure of notification either. That is, the police could disperse a spontaneous assembly only if it was entitled to do so because of the violation of other provisions of the Act. The writing of criminologist Géza Finszter emphasises that the government should stop treating the protection of order with a dismissive treatment of crisis, instead it should let the proper strategy supporting democracy be manifested. This strategy makes a political consensus in order to make the professional protection of order possible, it clearly differentiates between political aims and the state means of governmental control, and makes itself a subject of the institutions of the public law of law enforcement. It also places police back within the system of civilian administration, in which the individual services of law enforcement can operate in their own system of order. Social psychologist Ferenc Erős thinks that to understand the happenings – and more generally, the hectic changes of economic and social spheres in Hungary today, the shifts in and out of the political elite – we would desperately need to map the inter-relations of groups and social representations in detail, to the explore the changes in group-identity.

#### PRIOR TO DECISION

András Kristóf Kádár and Balázs M. Tóth's essay "The Foreign And Hungarian Rules of The Right To Assembly" gives guidelines to the evaluation of the Hungarian regulation of the right to assembly. The authors compare Hungarian legal solutions to the regulation of some other countries, and in certain cases they refer to the statements of the European Court of Human Rights and international soft law, too.

#### DOCUMENTS AND COMMENTARIES

Bernadette Somody comments on a court decision according to which the Minister of Justice and Law Enforcement is not compelled to hand out a draft of the Constitution to the Hungarian Civil Liberties Union when asked. The author thinks that when the court accepted that the draft of the Constitution is a preparatory document, it should have carried out the full essential review of the justification for the restriction of publicity according to the guidelines of Constitutional Court. It should have examined the reasons that make it necessary for the new Constitution of the Republic of Hungary to remain hidden and in secret in the drawer of the Ministry concerned.

#### AFTER DECISION

Here we are presenting a selection of the recent judgements of the European Court of Human Rights, together with the recent decisions of the Hungarian Constitutional Court.



## PROTECTORS OF RIGHTS

In this column we present the report of the Hungarian Helsinki Committee. The report is an analysis of the police force used after the violent riots took place in Autumn 2006 and Spring 2007 in Budapest. The report emphasises that the police used force lawfully on March 2007. This can be interpreted in an optimistic and a pessimistic way. According to the pessimistic interpretation, the following question remained unanswered: if such a behaviour was possible on 15 March 2007, what is the reason of the ill-treatment committed by police officers in Autumn 2006? One of the reasons concerning the police misconduct during the September events can be the fact that the police was unprepared. The excessive use of force and ill-treatment of the police during the demonstrations in October 2006 however cannot be explained on that ground.

## REVIEW

In his writing Máté Dániel Szabó presents the book on informational liberties, written by László Majtényi, the former Data Protection Ombudsman. Further in the column we also recommend two collection of essays on the Hungarian constitutional and governmental system and on constitutionality in private law.