

## A BUKTA-ÜGY TANULSÁGAI

2007. július 7-én az Emberi Jogok Európai Bíróságának Második Szekciója (a továbbiakban bíróság) a magyar Baka András bíró részvételével egyhangú határozatban kimondta, hogy Magyarország megsértette az Emberi jogok európai egyezményének (a továbbiakban egyezmény) 11. cikkében foglaltakat, vagyis a Grespik László ügyvéd által képviselt kérelmezők – Bukta Dénesné és társai – gyülekezési jogát. A bíróság külön nem vizsgálta a 10. cikket érintő panaszt, mivel az abban meghatározott véleménynyilvánítás szabadsága a gyülekezési joghoz képest általános szabály. Magyarul: a gyülekezési jog értelemszerűen magában foglalja a véleményszabadságot, az előbbinek a jogellenes korlátozása tehát szükségképpen sérti az utóbbit is.<sup>1</sup>

### AZ ESET

2002. december 1-jén a Budapesten tartózkodó román miniszterelnök fogadást adott országa nemzeti ünnepe, az 1818-as gyulafehérvári nemzeti gyűlés évfordulója alkalmából. Az említett történelmi esemény arról nevezetes, hogy ott nyilvánították ki Erdély Romániához való csatolását. A magyar kormányfő úgy döntött, hogy elmegy a fogadásra. Ezt az elhatározását a rendezvényt megelőző napon jelentette be. A kérelmezők szerint a részvétel magyarellenes megnyilvánulásnak volt tekinthető, ezért demonstrációt szerveztek a Kempinski Hotel elé. Bejelentést a rendőrségen nem tettek. A fogadás napján mintegy százötven ember gyűlt össze a megadott helyszínen. A rendőrség is ott volt. Egy éles hang hallatszott, majd a rendőrök a tömeg feloszlátását határozták el, azzal az indokkal, hogy a tüntetés biztonsági kockázatot jelent a fogadás számára. A rendőrök kiszorították a résztvevőket a hotel mögötti parkba, ahol a demonstrálók szétszéledtek.

### A HAZAI IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS DÖNTÉSEI

A kérelmezők – vagyis a tiltakozás szervezői – a Pesti Központi Kerületi Bírósághoz fordultak a rendőrségi beavatkozás jogellenességének megállapítása érdekében. Hangsúlyozták, hogy a demonstráció teljes mértékben békésen zajlott le, azzal a kizáróla-

gos céllal, hogy a résztvevők véleményüknek hangot adjanak. Leszögezték továbbá, hogy nyilvánvalóan nem volt lehetőség a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban gyülekezési törvény) által megkövetelt háromnapos előzetes bejelentés megtételére, hiszen a magyar miniszterelnök csak a fogadást megelőző napon jelentette be, hogy elmegy a rendezvényre.

A Pesti Központi Kerületi Bíróság (PKKB) elutasította a kérelmezők keresetét. Az eseményekkel kapcsolatban megjegyezte, hogy a demonstrációt azt követően oszlatták fel, hogy egy kisebb detonáció hangja hallatszott. Az elutasító határozat azt is tartalmazta, hogy a bejelentési határidő megtartására valóban nem volt lehetőség, a törvény azonban nem teszi lehetővé, hogy a rendőrség ezt a körülményt a feloszlátásról szóló döntés meghozatala során értékelje, a jogszabály hiányosságait pedig az ítékezés nem pótolhatja. Megjegyezte mindemellett a PKKB, hogy a rendezvények előzetes bejelentése a közérdeket és mások jogát oltalmazza, különös tekintettel a közlekedés zavartalanására és a mozgás- szabadságra.

A fellebbezés nyomán másodfokon eljáró Fővárosi Bíróság mellőzte az említett határozatnak a jogi szabályozás problémáira való utalását, és egyértelműen leszögezte: a törvény nem tesz különbséget az előre tervezett, illetve spontán tüntetések között; a bejelentési kötelezettség elmulasztása ellenére megtartott rendezvényeket a rendőrségnek mérlegelés nélkül fel kell oszlattania. A Legfelsőbb Bíróság érdemi vizsgálat nélkül utasította el az ügyben benyújtott felülvizsgálati kérelmet.

### A STRASBOURGI BÍRÓSÁG ÉRTÉKELÉSE ÉS HATÁROZATA

A strasbourg-i döntéshozónak három követelmény együttes megvalósulását kellett volna megállapítania ahhoz, hogy a magyar rendőrség és az igazságszolgáltatás álláspontját elfogadja. Alapvető jogok korlátozására – és ebben az ügyben nem vitatott, hogy erről volt szó – csak törvényben meghatározott legitim cél érdekében kerülhet sor, akkor, ha az egy demokratikus társadalomban szükségesnek minősíthető.

A szabályozás szintjét, a törvényi meghatározottság követelménye teljesülésének formai oldalát ille-

tően nem volt eltérés a felek véleményében, a bíróság is megállapította, hogy az, eltekintve a tartalomtól, megfelel az egyezmény elvárásainak.

Az alapjogi korlátozás céljának legitimitását a magyar kormány azzal támasztotta alá, hogy a bejelentési kötelezettség mások jogainak védelmét szolgálja, továbbá szükséges annak érdekében is, hogy a hatóságok ne csupán a beavatkozástól való tartózkodással biztosítsák a gyülekezés szabadságának érvényesülését, hanem pozitív intézkedéseket is tehesse a békés jelleg megóvása érdekében a rendőrség, a tűzoltóság és más szervek közreműködésével. Ezt az érvtet a kérelmezők nem vitatták, a bíróság pedig elfogadta.

A harmadik kérdés az, hogy a beavatkozás szükségesnek minősíthető-e egy demokratikus társadalomban az egyezmény által meghatározott értékek oltalmazásához. A kérelmezők ezzel kapcsolatban előadták: rendezvényük békésen zajlott, a felosztatás pedig kizárólag az előzetes bejelentés elmulasztása miatt történt. Kifejtették, hogy a kisebb detonáció hangja önmagában nem volt és nem is lehetett ok a rendőri fellépésre, ellenkező esetben bármilyen gyűlést fel lehetne osztatni hasonló indokokkal.

A magyar kormány úgy érvelt a bíróság előtt, hogy a beavatkozás nem az előzetes bejelentés elmaradása, hanem a robbanás miatt vált szükségessé. Ezt ugyanis a biztonsági szervek kockázatként értékelték a Kempinski Hotelben tartózkodó vezetők védelme szempontjából.

A bíróság érzekelte a különbséget a hazai igazságszolgáltatási döntések és a kormány indokai között. Rámutatott arra, hogy a magyarországi eljárásokban egyáltalában nem vizsgálták, tehát nem is vonták kétségbe a demonstráció békés jellegét. A strasbourgi döntés kiemeli, hogy még a rendezvények előzetes engedélyhez kötése sem feltétlenül ellentétes önmagában az egyezménnyel. A Bukta-ügyben azonban arról volt szó, hogy a szervezőknek és a résztvevőknek választaniuk kellett: vagy lemondanak alapvető szabadságjogaik gyakorlásáról, vagy pedig megsértik a közhatalom igazgatási természetű szabályait.

A bíróság határozottan leszögezte, hogy olyan esetekben, amikor egy politikai eseményre történő, tüntetés formájában megvalósuló reagálás indokoltá válik, akkor nem megengedhető az ilyen okból és célból megjelent tömegnek az előzetes bejelentés pusztá hiányára való hivatkozással végrehajtott felosztatása. Amennyiben a résztvevők egyéb jogsértő magatartást nem tanúsítanak, akkor az ilyen hatósági beavatkozás a békés gyülekezés szabadságának aránytalan korlátozását jelenti.

Mindezek alapján a bíróság megállapította az

egyezmény 11. cikkének, vagyis a kérelmezők gyülekezési szabadságának megsértését. A bíróság megítélt 2000 euró perköltséget, egyebekben az igazságos elégtétel (nem vagyoni kártérítés) iránti igényt elutasította. A döntés ellen az Emberi Jogok Európai Bíróságának Nagykamarájához lehet fordulni, ilyen jogorvoslati kezdeményezés azonban nem volt (a határidő a döntés meghozatalától számított három hónap), tehát a határozat véglegesnek – jogerősnek – tekinthető.

#### LEHET-E RENDEZVÉNYT FELOSZLATNI KIZÁRÓLAG A BEJELENTÉS ELMULASZTÁSA MIATT?

Térjünk vissza a kormány érveléséhez. Eszerint a felosztatásra nem a bejelentés hiánya, hanem a detonáció miatt került sor. Következik-e ebből, hogy a rendőrség irányításáért is felelős adminisztráció nem szó szerint értelmezi a gyülekezési törvény 14. § (1) bekezdésében foglaltakat? Ott ugyanis ez olvasható: „Ha a gyülekezési jog gyakorlása a 2. § (3) bekezdésében foglaltakba ütközik [bűncselekményt valósít meg, arra felhív, mások jogait vagy szabadságát sérti], vagy a rendezvényen a résztvevők fegyveresen, illetőleg felfegyverkezve jelennek meg, továbbá ha bejelentéshez kötött rendezvényt bejelentés nélkül, a 7. § a) és b) pontjában foglaltaktól [a kezdés és a befejezés időpontja, a helyszín, az útvonal, vagy pedig a cél, illetőleg a napirend a bejelentés szerint] eltérően vagy tiltó határozat ellenére tartanak, a rendőrség a rendezvényt felosztatja.”

A szövegezésből kétségkívül megállapítható: a jogalkotó nem biztosított mérlegelési lehetőséget – a rendezvénynek véget kell vetni akkor, ha a szervezők nem jelezték időben szándékukat. A gyülekezési törvény hivatkozott szakaszához kapcsolódó indokolás ugyanezt az értelmezést erősíti meg azzal, hogy a felosztatást figyelmeztetésnek kell megelőznie [amit ugyanazon paragrafus (2) bekezdése előír], annak hatástalansága esetén azonban a rendőrség akár kényszerítő eszközök alkalmazásával is távozásra bírhatja a tömeget.

Ezzel a felfogással szemben azonban több érv is felhozható. A jogászok számára elemi tudnivaló, hogy a törvények valóságos tartalma nem mindig az, amit az adott esetben alkalmazandó norma szövege tartalmaz. A jog ugyanis rendszerként működik, amelyben az egyes normák nehezen érthetők meg a háttér ismerete nélkül. A gyülekezési törvény nem ad például eligazítást arra nézve, hány személynek kell jelen lennie ahhoz, hogy rendezvényről beszél-

hessünk. (A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 97. §-ából lehet arra következtetni, hogy legalább három fő együttes jelenléte a minimum.) A gyülekezési törvény 16. §-a fegyveres erőkről és fegyveres testületekről beszél. Ilyenek azonban ma egyáltalán nem léteznek. Van Magyar Honvédség, és vannak rendvédelmi szervezetek. Ebben az esetben tehát a jogszabály a hatályos szöveggel semmiképpen nem alkalmazható, azonban értelmezés útján, a jogalkotó akarata valóságos tartalmának feltárásával meg tudjuk mondani, hogyan hajtható végre a hivatkozott szakasz rendelkezése.

Kérdés tehát – ebben a megközelítésben –, hogy a gyülekezési törvény 14. §-a valóban szó szerint értelmezendő-e. A mondottak értelmében az indokolás lényegében ezt az interpretációt erősíti meg. A jogalkotói akarat feltárásakor azonban a történeti értelmezés keretében nem elegendő a megalkotáskor fennálló helyzetet adottnak tekinteni, hiszen a törvényhozó a későbbiekben is módosíthatja felfogását egy adott kérdésben. Teheti ezt kifejezetten, vagyis a vizsgált szöveg megváltoztatásával, de – éppen a rendszertani követelményekre tekintettel – más jogszabályokon keresztül is. Ez azt jelenti, hogy az 1989-ben elfogadott gyülekezési törvényt az ugyanazon évben, de később kihirdetett, majd a további alkotmánymódosításokkal, valamint az 1993-ban a magyar jogrendszerbe iktatott egyezményrel összhangban kell értelmezni és alkalmazni.

Ilyen szempontból mindenekelőtt az alaptörvény 8. § (2) bekezdésének rendelkezésével kell összhangba hozni a gyülekezési jog biztosítását. E szerint ugyanis az alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja. A „lényeges tartalom” meghatározása néhány kivételtől eltekintve a magyar alkotmánybírói gyakorlatban nem az adott jog által biztosított lehetőségek megkülönböztetése útján, hanem más jogokhoz vagy elismert célokhoz, feladatokhoz kapcsolódóan történt meg. Ez a módszer lényegében megfelel a másutt (mindenekelőtt Németországban) követett, és a bíróság által a Bukta-ügyben is alkalmazott megközelítésnek.

Az Alkotmánybíróság az 55/2001. (XI. 29.) AB határozatában tekintette át a gyülekezési törvényre vonatkozóan megfogalmazódott és indítványokban leírt kifogásokat. Témánkat érintően olyan véleményekről kellett állást foglalnia, amelyek szerint a bejelentés pusztán elmulasztására alapított feloszlá-

tás azért is alkotmányellenes, mert egy adminisztratív mulasztás miatt, valamint annak érdemi vizsgálata nélkül korlátozza a gyülekezési jog gyakorlását, hogy a gyűlés megtartása veszélyt jelent-e a közrendre és a közbiztonságra. Ugyanezen okból alkotmányellenes egyes indítványozók felfogásában a gyűlés feloszlátása azon az alapon is, hogy a rendezvényt a gyülekezési törvény 7. § a) pontja szerinti írásbeli bejelentésben foglaltakhoz képest eltérő időpontban, helyen vagy útvonalon tartották meg. A kezdeményezők felhívták a figyelmet arra, hogy az eltérés lehet jelentéktelen mértékű, vagy a bejelentett útvonaltól való eltérés éppenséggel a közlekedés rendjének fenntartása érdekében is történhet. Így az arányosság követelménye sérülhet. A hivatkozott határozat indokolása szerint: „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a rendezvény bejelentésének elmulasztása, vagy az írásbeli bejelentésben jelzettől adott esetben *jelentős mértékben* [kiemelés: Sz. I.] eltérő megtartása távolról sem tekinthető pusztán jelentéktelen adminisztrációs mulasztásnak. A törvény által megszabott e kötelezettségektől való eltérés lehet ugyan feledékenységgel, hanyagsággal eredménye is, de lehet az első tudatos lépés is a gyülekezési jog törvényellenes gyakorlása irányában. A rendezvény bejelentésének elmulasztása megfosztja a hatóságot annak mérlegelésétől, hogy a tervezett rendezvény nem zavarja-e meg súlyosan a népképviselői szervek vagy a bíróságok működését, vagy pedig a közlekedés rendjét. Az pedig, ha a rendezvényt a bejelentésben foglaltaktól eltérő időben, helyen, útvonalon tarthatnák meg minden következmény nél-

kül, értelmetlenné tenné a bejelentési kötelezettség előírását, illetőleg lehetőséget teremtene a gyülekezési jog visszaélészerű gyakorlására.”

Ebben a szövegben mindenekelőtt a „jelentős mértékben” kifejezés érdemel figyelmet. Ilyen kitévelt ugyanis, mint láttuk, maga a törvény nem tartalmaz. A határozat megalkotói világossá tették, hogy nem elírásról van szó. Az indoklás a következőképpen folytatódik:

„A bejelentettől eltérő rendezvény feloszlására vonatkozó rendőrségi jogosítványból ugyanakkor nem következik, hogy e joggal minden esetben élni kell. A rendezvény lebonyolításában a körülmények változásaiból adódó szükségszerű változtatások – például útfelbontás miatt a menetnek kényszerű kerületet kell tennie – nyilván nem szolgálhatnak indokul a rendezvény feloszlására, ez adott esetben ugyanis a rendőrség jogosítványainak visszaélészerű alkalmazását jelenthetné.”

A JOGALKOTÓI AKARAT FELTÁRÁSÁKOR A TÖRTÉNETI ÉRTELMEZÉS KERETÉBEN NEM ELEGENDŐ A MEGALKOTÁSKOR FENNÁLLÓ HELYZETET ADOTTNAK TEKINTENI, HISZEN A TÖRVÉNYHOZÓ A KÉSŐBBIEKBEN IS MÓDOSÍTHATJA FELFOGÁSÁT.

Ebben a megállapításban igen fontos elemek vannak. Figyelmet érdemel mindenekelőtt, hogy az Alkotmánybíróság a „feloszlata” szót az általános jogfelfogással szemben nem kötelességként, hanem lehetőségként értelmezi. Ez elvileg nem kifogásolható, hiszen már utaltam arra, hogy a jogi normák valóságos tartalma nem feltétlenül azonos a nyelvtani jelentésből, a megfogalmazásból közvetlenül levezethető üzenettel. Mindjárt hozzá kell tenni azt is, hogy a testület a közhatalom gyakorlásában nem lát éles különbséget a jogok és a kötelességek között, az előbbieket az állami szervek rendeltetésének való megfelelés érdekében a feltételek megléte esetén érvényesíteni kell.<sup>2</sup> A politikában és különösen a rendőri működésben elterjedt közfelfogással szemben azonban mégis azt szükséges hangsúlyozni, hogy az Alkotmánybíróság kimondta: jogosítványról, nem pedig feltétlen, mérlegelés nélkül teljesítendő kötelezettségről van szó a bejelentéstől valamiben eltérő rendezvények feloszlátását illetően. Ellenkezőleg: a „jelentős” vagy „nem jelentős” mértékű változás megítélése – a rendezvények sajátosságaira, dinamikájára is tekintettel – folyamatos mérlegelő tevékenységet tételez fel a rendőrség részéről.

Kétségtelen tény, hogy az Alkotmánybíróság idézett érvelése különbséget tesz a bejelentés elmulasztása és az előre közölt adatoktól való eltérés között, „engedékenységet” az utóbbira korlátozva. Nem nehéz azonban felfedezni azt az alapgondolatot, amely elvezethet egyfajta általánosabb, kiterjesztő értelmezéshez. A határozat ugyanis egészen világosan utal arra, hogy milyen legitím érdekek szolgálatában kell fontosnak tekinteni az előzetes jelzési kötelezettséget. Ha tehát az adott körülmények között egyértelműen, mérlegelés nélkül megállapítható a közbiztonság és közrend veszélyeztetésének hiánya, akkor a hatósági felkészülés szempontjai elenyésznek. Különösen így van ez, mint esetünkben is, ha a bejelentés nem hanyagságból, nem feledékenységből, de még csak nem is a jogszabályokkal való tudatos szembehelyezkedés okán maradt el, hanem egész egyszerűen azért, mert az adott helyzetben a gyülekezési törvény előírásai a történések időbelisége miatt nem voltak teljesíthetők.

Annyi mindenképpen megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság határozata nem fogadta el a gyülekezési törvény 14. § (1) bekezdésében foglalt előírásnak a mérlegelés nélküli feloszlátási kötelezettségként való értelmezését. Igaz, a mérlegelés terjedelme, szempontjai tekintetében alkotmányos követelményeket kifejezetten nem fogalmazott meg – a kifejtettek saját következtetéseim –, az idézett részlet inkább példának tekinthető. Leszögezhető tehát, hogy az 1989-ben elfogadott gyülekezési tör-

vényt követően elfogadott alkotmánymódosítás nem hagyta változatlanul az eredeti szöveget és annak interpretációját.

További fontos tényezőként kell utalni az egyezmény elfogadására és a hazai törvények közé történt becikkelyezésére (1993. évi XXXI. törvény). Mivel a strasbourgi bíróság végleges döntése a felek számára kötelező, aligha vitatható az ott meghozott ítéletek irányadó szerepe a hazai jogalkalmazásban. Ez egyébként a felhívott alkotmánybírósági határozatból is kiderül, konkrétan a gyülekezési jogra vonatkoztatva. Más kérdés, hogy a normakontroll bírái az alapértékek védelme érdekében feltétlenül szükséges korlátozások elfogadhatóságát emelték ki, nem részletezve, hogy a strasbourgi bíróság milyen szempontokat érvényesít a szükségesség és arányosság megítélése során. Ahogyan azt egyébként már korábban is kinyilvánította a bíróság, az egyezményben biztosított alapjogok elsőbbséget élveznek az adminisztratív szempontokhoz képest, olyannyira, hogy még a békés jelleget is a demonstrációs szabadság minél teljesebb biztosítása céljának szem előtt tartásával kell értékelni.<sup>3</sup>

Lényegében ugyanerre az álláspontra helyezkedett a német Szövetségi Alkotmánybíróság, amely – bár nem feltétlenül, hanem a bejelentési kötelezettség elmulasztásának körülményeitől függően – nem tartja megengedhetőnek a gyűlések feloszlátását pusztán azért, mert a hozzájuk kapcsolódó igazgatási szabályokat nem tartották be. A német alap törvény attól függetlenül biztosítja a demonstráció szabadságát, hogy az ott is megkívánt előzetes bejelentés megtörtént-e.<sup>4</sup>

Hazánkban a gyülekezési jog és az igazgatási-rendészeti szabályok viszonyát véleményem szerint Rényi József már 1900-ban helyesen írta le: „Irányadó elvként [...] azt kell tartanunk, hogy az általános rendőri szabályoknak (törvényeknek, rendeleteknek) nem tulajdonítható oly hatály, hogy azok révén a gyülekezési jogról szóló törvények stb., s egyáltalán a »gyülekezési jog« által a gyülekezeteknek adott kedvezményezetttebb, biztosítottabb helyzet megszorítottassék, az így adott gyülekezési szabadság [...] szűkebbre szorítottassék.”<sup>5</sup>

A törvényes határidőn belül az idő rövidsége miatt be nem jelenthető, valamint az egyáltalán nem szervezett megmozdulások legalizálása a rendszerváltás utáni szakirodalomban is napirendre került. Kádár András Kristóf és M. Tóth Balázs e folyóirat hasábjain a nemzetközi szabályozás áttekintése alapján arra a következtetésre jutott, hogy a spontán gyűlések szabályozása elkerülhetetlenül szükséges.<sup>6</sup>

Jómagam a Rendészeti Kutatóintézet által lefolytatott, széles körben elvégzett történeti és ösz-

sze hasonlító vizsgálata összefoglaló tanulmányában 1992-ben fogalmaztam meg, hogy a közterületi rendezvények bejelentése fontos, de formai kellék. A nemzetközi gyakorlat is alátámasztja, hogy annak elmaradása önmagában a felosztatást nem teszi szükségessé. Annál kevésbé, mert ellenkező esetben a vétlen résztvevők alapvető jogai szenvedhetnek sérelmet más mulasztása miatt.<sup>7</sup>

## A KORMÁNY KÉT ÁLLÁSPONTJA

Ilyen előzmények után csak üdvözölni lehet a kormánynak azt az álláspontját, amely szerint a bejelentés elmaradása önmagában nem tette volna szükségessé a Bukta-ügy kérelmezői által megtartott rendezvény felosztatását, arra csak a detonáció miatt került sor.

A gond csak az, hogy a kormánynak van egy másik álláspontja is, az pedig a strasbourgi bírósághoz beterveztett anyag tartalmával szöges ellentétben áll. Az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium államtitkára az Országgyűlés 2007. szeptember 17-i ülésnapján (tehát a Bukta-ügyben hozott ítélet követően) egy képviselői kérdésre válaszolva szó szerint a következőket mondta: „A törvény szerint a gyülekezési jog gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, és nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével. Ha a gyülekezési jog gyakorlása e tilalomba ütközik, vagy a rendezvényen részt vevők fegyveresen, felfegyverkezve jelennek meg, továbbá *ha bejelentéshez kötött rendezvényt bejelentés nélkül, a bejelentéstől eltérően vagy tiltó határozat ellenére tartanak meg, a rendőrség a rendezvényt felosztatja – ez egy mérlegelés nélküli kötelezettség* [kiemelés: Sz. I.]”

A dolog azért is meghökkentő, mert a magyar kormány részéről az Igazságügyi Minisztériumban tevékenykedő Höltzl Lipót járt el a Bukta-ügyben.

Valaki tehát füllentett. Egyelőre azonban abból kell kiindulni, hogy a kormánynak két, egymást kizáró jogértelmezése van. Tekintsük át röviden mind a kettőt, következményeikkel együtt.

A Höltzl Lipót által képviselt felfogásban a mondtak szerint van lehetőség a mérlegelésre, az előzetes bejelentés elmaradása nem váltja ki feltétlenül az osztatás szükségességét. Ezzel csak az a probléma, hogy az általa hivatkozott detonáció és annak a vezetők biztonságára gyakorolt hatása egyáltalán nem szerepel a rendezvény befejezésére kényszerítés lehetséges törvényi indokai között. Mivel arra vonatkozó adat nem merült fel, hogy a demonstráció része lett volna valamiféle robbantás vagy akár

csak hanghatás kiváltása, maga az összejövetel nem valósított meg bűncselekményt, sem pedig arra való felhívást. Ellenkező esetben ez a Pesti Központi Kerületi, illetőleg a Fővárosi Bíróság döntésében nyilvánvalóan szerepelt volna. A kormány tehát ezzel a védekezésével egyrészt azt állította, hogy a törvény mások által imperatívumnak tekintett rendelkezéseit mellőzték (mert a bejelentés nélkül tartott rendezvényt pusztán ezen oknál fogva nem oszlatták fel), ezzel szemben olyan megfontolásból (egy durranás biztonsági kockázata) vetettek véget az egyébként törvényesnek tekintett összejövetelnek, amelyet a jogszabály egyáltalában nem tesz lehetővé. Ez egy kicsit problematikus.

Hangsúlyozni kell, hogy nem egyedi esetről, nem elszigetelt megközelítésről van szó. A végrehajtó hatalomnak, a kormány által irányított rendőrségnek valóban vannak olyan döntései, amelyek a törvényi feltételek fennállásától függetlenül, egyéb megfontolások alapján határozzák meg a közbiztonság védelmét célzó magatartást. A Budapesti Rendőr-főkapitányságnak a Kossuth tér 2006. október 23-i kiürítésével kapcsolatos közleménye szerint: „A hajnali órákban a rendezvény szervezői a rendőrséggel kötött megállapodást nem tartották be, a tűzszervező egységek a demonstráció területét nem tudták átvizsgálni, így Budapest Rendőrfőkapitánya elrendelte a tér kiürítését, amelyet a rendőrségi egységek sikeresen és szakszerűen végrehajtottak.”

Még ugyanazon a napon egy másik tájékoztató is megjelent a rendőrség honlapján, amelyben a BRFK arról számolt be, hogy a helyszínen jelentős mennyiségű szűrő-vágó, gyújtó, illetve a közbiztonságra veszélyes eszközt találtak, ami a kommunikáció szerint bizonyítja, hogy a tüntetés elvesztette békés jellegét. Itt is arról van tehát szó, hogy lett volna egy törvényben meghatározott felosztatási ok (felfegyverkezve történt megjelenés), amelyről egyébként a rendőrségnek tudnia kellett (volna), hiszen képviselője a rendezvényen jelen lehet. Ehhez képest még a második közleményben is a megállapodás megszegését jelölte meg a főkapitányság a tér kiürítésének okaként. Ilyen pedig a gyülekezési törvényben nincs.

Van tehát egy – a gyakorlatban is érvényesülő – felfogás, amely szerint a rendőrség a törvényi feltételek beállta esetén is mérlegelhet, ennek során azonban bármilyen, indokoltnak tartott szempontot érvényesíthet.

Ezzel szemben ugyanannak a kormánynak létezik egy másik elvi álláspontja is, amelynek megfelelően a jogszabályok értelmezés útján történő lazítása vagy tágítása nem megengedhető, azokat pontosan a leírt szöveg szerint kell végrehajtani. Ezt

a megközelítést tehát úgy lehet jellemezni, hogy a hatályos előírásokat a legpontosabban be kell tartani, de az alkalmazás problémáinak felismerése esetén haladéktalanul kezdeményezni kell a változtatást.<sup>8</sup> Ez a felfogás természetesen feltételezi az olyan irányítási gyakorlatot, amelyben a formai követelményeket hangsúlyozó elvárásoknak érvényt szereznek.

Az idézett szöveghű jogalkalmazást feltételező és előíró államtitkári választ adó Dr. Kondorosi Ferenc azonban egy másik alkalommal, éppen a gyülekezési joggal kapcsolatos kormányhatáskör – a Kossuth teret lezáró kordon lebontásának elrendelése – gyakorlásával kapcsolatban egy interpellációra úgy válaszolt, hogy nem kívánnak élni az adott eszközzel: „...az alkotmány 35. § (4) bekezdése, egy 17 éve nem hivatkozott rendelkezés, egy zárvány az alkotmányban [...] Az alkotmányban vannak meghaladott szabályok. [...] Kérem szépen, meghaladottá vált, akár a jogállamiság nagyon sok más tétele.”<sup>9</sup>

A legutóbbi mondat valószínűleg egy freudi elszólás, tény mindenestre, hogy a jogbiztonság jogállami követelménye változatlanul fennáll,<sup>10</sup> abból adódóan pedig jó volna tudni, hogy legalább a gyülekezési jog gyakorlása terén be kell-e tartani a hatályos normákat, ha pedig igen, akkor milyen értelmezési elveknek megfelelően. A nehézséget az okozza, hogy – mint a példák igazolják –, nem csupán a kormánynak, hanem magának az egykori államtitkárnak is két álláspontja van az ügyben.

## A TANULSÁGOK

Tanulságok a magyar végrehajtó hatalom számára nincsenek. A tisztesség kedvéért meg kell jegyezni, hogy a kormány tett előkészületeket a gyülekezési törvény megreformálására, azonban egyelőre eredmény nélkül.<sup>11</sup> A Bukta-ügyben hozott döntés ettől függetlenül is olyan körülmény, melyet a továbbiakban nem lehet figyelmen kívül hagyni. Vagy mégis?

Az országos rendőrfőkapitány pontosan ezzel az ítélettel szembesülve nyilatkozott a kialakult helyzetről: „A strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága közelmúltban hozott ítélete szerint a gyülekezés szabadságának aránytalan korlátozását jelenti, ha arra hivatkozva oszlatnak fel egy demonstrációt, hogy az nem volt bejelentve. A magyar törvény szerint azonban a rendőrségnek fel kell oszlatnia a be nem je-

lentett tüntetést. A főkapitány egyértelművé tette: a rendőrség jogalkalmazó szerv, és a magyar törvényeket fogják betartani.”<sup>12</sup>

A megfogalmazásból egyértelműen kitűnik: a magyar rendőrség vezetője ellentmondást érzel az egyezmény és a nemzeti törvényi szabályozás között. Ezt úgy véli feloldhatónak, ha választ a kettő közül: az előny eszerint a hazai normáké. Hogy minden félreértés elkerülhetővé váljék: az Országos Rendőr-főkapitányság 2007. szeptember 15-én közzétett egy tájékoztatót, amelyből feketén-fehéren kiderül, a rendőrség a be nem jelentett rendezvényeket feloszlattja. Az ügyben született strasbourgi ítéletre nincs utalás.<sup>13</sup>

A magam részéről egyébként elvileg egyet tudok érteni azzal, hogy a magyar jogalkalmazónak a köztársaságunkban hatályos normákat kell érvényesítenie. Csak hogy így kevésbé jutunk előre, hiszen – és ez vélhetően elkerülte a főkapitány úr figyelmét – az egyezmény is magyar jogszabály (1993. évi XXXI. törvény). Nem arról van tehát szó, hogy jogrendünk és valamilyen külső tényező között merült fel konfliktus, hanem arról, hogy a hazai rendelkezéseket kell a rendszertani és történeti interpretáció eredményének megfelelően betartani és betartatni.

A Magyar Köztársaság a gyülekezési törvény elfogadását és kihirdetését követően vállalt kötelezettséget arra, hogy a bíróság minden olyan végleges ítéletét kötelezőnek tekinti, amelyben félként szerepelt. Igaz, precedensrendszer nincs, a Bukta-ítélet pedig megállapítást (és eljárási költségekben való elmarasztalást) tartalmazott. Kérdés tehát, hogy van-e, lehet-e egyáltalán további következménye a strasbourgi verdiktnek. Ez kétségtől bonyolult alkotmányos probléma. A magyar közhatalom – így a rendőrség – számára legfeljebb az Alkotmánybíróság adhat útmutatást. Meg is tette, bár nem konkrétan az itt tárgyalt esetre vonatkozóan.

A magyar Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata a magyar jogalkalmazást alakítja és kötelezi.<sup>14</sup> Mivel pedig az Alkotmánybíróság döntései mindenkire nézve irányadók, ezt a megállapítást is el kell fogadni. Magyarul: saját nemzeti jogrendünk alkalmazása során, az Országgyűlés, valamint az Alkotmánybíróság akaratának megfelelően a Bukta-ügyben hozott ítélet minden érdemi megállapítását irányadónak kell tekinteni, hacsak ki nem mutatja valaki, hogy az voltaképpen a bíróság joggyakorlatával ellentétes (ilyen érvek azonban nem merültek fel, nem

is merülhetnek, mert az ítélet illeszkedik a bíróság elvi megközelítéséhez).

Megállapítható mindezek alapján, hogy a bíróság ítélete egyáltalán nem hatott a hazai jogalkalmazásra. Hangsúlyozni kell: nem egyfajta „keményvonalas”, a gyülekezési törvény betűjéhez ragaszkodó irányvonalról van szó. 2006. szeptember 17-én például a rendőrség nem oszlatta fel azt a tömeget, amely a miniszterelnök nagy felháborodást kiváltó beszéde ellen tiltakozott a Kossuth téren.<sup>15</sup> Amint arról szó volt, a kormánynak a bíróság részére adott anyagban is az szerepelt, hogy nem a bejelentés hiánya, hanem a durranás miatt oszlatták fel a demonstrációt.

A gyülekezési joggal kapcsolatos közhatalmi magatartás a mindenkori közvetlen politikai érdekekhez igazodik, a megnyilvánulások cinikusnak nevezhetők. A Fővárosi Közgyűlés például rendeletben próbálta keretek közé szorítani a politikai rendezvényeket, ami már a szabályozás szintje miatt is alkotmányellenes.<sup>16</sup> Volt példa arra, hogy a Vár utcáit és tereit kivették a közterület kategóriájából, vagy éppen egy traktoros demonstráció előtt helyeztek el mezőgazdasági gépek behajtását tiltó táblákat. Előfordult az is, hogy egy (sőt több) politikailag szélsőségesnek tekintett csoport rendezvényét a legmagasabb politikai szinten próbálták – nem is titkoltan – megakadályozni anélkül, hogy egyébként a szervezőket és résztvevőket megillető alapjog létezését vitatták volna.

A kifejtettek alapján annyit lehet megállapítani, hogy a kormánynak nincs a gyülekezési jogra vonatkozó következetes politikája. Ami bizonyos: sem az alkotmány 8. §-ában foglalt, az egész közhatalom működésének alapjait meghatározó szabályok (az emberi jogok tiszteletben tartására és védelmére irányuló elsőrendű kötelezettség, az alapjogok lényeges tartalma korlátozásának tilalma) nem érvényesülnek. Sérül továbbá a jogbiztonság követelménye is, hiszen a gyülekezési törvény által előírt és szó szerint értelmezett feloszlatási kötelezettségnek sem tesz eleget következetesen a rendőrség. Ezáltal pedig a polgári alkotmányosság, illetőleg annak az alaptörvényünkben meghatározott tartalma és formája: a demokratikus jogállam adja át a helyét a rendőrállamnak.

A jogállam elemeinek és alrendszerének erős koherenciát, elvileg teljes ellentmondás-mentességet kell mutatniuk. A rendőrállamban megjelenhetnek jogállami elemek, a kiépült jogállam viszont nem engedi meg a törvény „felfeslését”.

## JEGYZETEK

1. Lásd az Ezelin kontra Franciaország ügyben hozott korábbi döntést (1991. április 26-i ítélet), valamint a magyar Alkotmánybíróság 30/1992. (V. 26.) AB határozatát.
2. Vö. 1/1991. (I. 29.) AB határozat a jogalkotási felhatalmazás és kötelezettség viszonyáról.
3. Vö. Oya Ataman kontra Törökország, 2006. december 5-i ítélet.
4. Lásd például 1 BvR 1726/01.
5. RÉNYI József: *A gyülekezési jog*, Budapest, Lampel Róbert kiadása, 1900, 167.
6. KÁDÁR András Kristóf, M. TÓTH Balázs: *A gyülekezési jog külföldi és magyar szabályai*, Fundamentum, 2007/1, 68.
7. SZIKINGER István: *A gyülekezési jog*, Rendészeti Tanulmányok, 1992/3, 5.42.
8. Megjegyzem, hogy ez a felismerés a Belügyminisztérium felkérésére folytatott kutatás eredményeképpen a Rendészeti Kutatóintézetben 1992-ben megszületett, lásd Rendészeti Tanulmányok, 1992/3.
9. Dr. Kondorosi Ferenc államtitkár interpellációra adott válasza az Országgyűlés 2007. február 12-i ülésnapján.
10. Vö. például a 47/2007. (VII. 3.) AB határozattal és egy sor további alkotmánybírósági döntéssel.
11. <http://www.jogiforum.hu/hirek/15715>.
12. <http://www.ma.hu/page/cikk/aac/0/179892/1>.
13. [http://www.police.hu/print/nyitoidal/cikkek/orf\\_070915\\_01.html](http://www.police.hu/print/nyitoidal/cikkek/orf_070915_01.html).
14. Lásd például a 18/2004. (V. 25.) AB határozatot.
15. Jelentés a Budapesten 2006. szeptember 17-én 12.00 órától 2006. szeptember 19-én 12.00 óráig történt eseményekkel kapcsolatos rendőri intézkedések kivizsgálásáról, ORFK, Budapest, 2006. november 10., 12.
16. Lásd a 4/2007. (II. 13.) AB határozatot.