

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 löfegyverhasználat 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.¹

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 nagypénteken, 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 cselekvőképese 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 zavartalanosságának 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 zavartalanosságát, 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 zavartalanossága 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 eltakarásával 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.²

A német Alkotmánybíróság egyik döntésében³ 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 feloszlátás 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 feloszlatóságának 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,⁴ 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 feloszlátását 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 szabályrendszert kidolgozni, 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 osztható 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 felosztható 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 űritette 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 tiltások 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 feloszlantni 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; beszédeik, 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 zavartalanosságát. 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 ártalmának 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. Könnycsökkentő is utójára 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 könnycsökkentő 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 könnycsökkentő-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 könnycsökkentő 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 ütési 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, könnycsökkentő- 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 igénybevitelére, 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 semmilyen 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 szükséztű 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 tömegoszlátás 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 tömegoszlátás 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 hivatalos 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.
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.