

Kozma Ákos, az alapvető jogok országgyűlési biztosa

Alapvető Jogok Biztosának Hivatala

Budapest V. ker. Falk Miksa utca 9-11.

Tárgy: válasz az AJB-2193/2021. ügyszámú levélre

Tisztelt Biztos Úr!

A Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) és a Magyar Helsinki Bizottság egy évvel ezelőtt kereste meg Önt azzal, hogy lépjen fel annak érdekében, hogy Magyarországon a békés gyülekezéshez fűződő jog a COVID világjárvány idején is a lehető legteljesebb mértékben, hátrányos megkülönböztetéstől mentesen érvényesüljön. Tíz hónap elteltével a fenti ügyszámon küldött levelében Ön arról tájékoztatta a kezdeményezőket, hogy nem indít vizsgálatot.

Engedje meg, hogy ezúton reagáljunk a levelében foglaltakra és kifejtsük azokat az indokokat, amelyek miatt továbbra is szükségét látjuk annak, hogy Ön mint az alapvető jogok biztosa vizsgálatot folytasson le.

Magyarországon a koronavírus-járvány kitörését követően több, mint tíz hónapon keresztül teljes gyűléstilalom volt hatályban. A kormány a veszélyhelyzetben kapott törvényi felhatalmazás birtokában először 2020. március 11-től június 18-ig, majd november 10-től 2021. május 23-ig minden tüntetést rendeleti úton megtiltott. A hosszú hónapokig fenntartott teljes gyülekezési tilalom egész Európában példa nélküli, ami már önmagában jelzi a jogsértés súlyosságát.

A megvalósult alapjogsérelem dimenzióit számos oldalról lehet megvilágítani, itt csak három szempontra kívánunk rámutatni. Először is, a generális tilalom hatálya Magyarország teljes területére kiterjedt, ilyen módon nem csupán személyek nagyobb csoportját, hanem minden egyes Magyarországon tartózkodó személyt érintett. Másodsor, nem csak egész Magyarországon, és azon belül minden egyes polgárral szemben érvényesült, hanem a tüntetések legatomibb formájára is kiterjedt, figyelemmel arra, hogy a gyűlések törvényi fogalma már a két személy részvételével megvalósuló nyilvános összejövetelt is magában foglalja. Mindezekon túl a kormány a lehetséges jogkorlátozások közül a létező legsúlyosabbat, az előzetes tiltást alkalmazta, amely az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint olyan ultima ratio jellegű korlátozás, amely teljes egészében megakadályozza az alapjog érvényesülését [30/2015 (X.15.) AB határozat 30. pont].

A fenti három tényező eredőjeként a kormány a vírus elleni védekezés jegyében hosszú hónapokra kiiktatta a gyülekezési szabadságot az alapjogok sorából.

Az alapvető jogok országgyűlési biztosának törvényben rögzített feladata az alapvető jogok - köztük a gyülekezési jog - hatékony, egységes szemléletű és lehető legteljesebb védelmének megteremtése. E cél érdekében Önnek mint ombudsmannak az Alaptörvényből fakadó alkotmányos kötelezettsége a tudomására jutott visszasságok kivizsgálása és orvoslásuk érdekében egyedi intézkedések kezdeményezése.

Észelve az Ön tétlenségét a gyülekezési jog teljes tilalma ügyében, a járvány első hullámát követően kifejezetten azzal a céllal fordultunk Önhöz, hogy felhívjuk figyelmét a jogsérelemre. Rámutattunk arra is, hogy a kormány által a járvány első hullámában alkotott tiltó norma nem felelt meg sem a normavilágosság, sem a jogbiztonság követelményének, ezért alkalmatlan volt arra, hogy azt a rendőrség megfelelően alkalmazza. Közös beadványunkban részletesen levezettük és konkrét adatokkal alátámasztva kimutattuk, hogy a tilalom ellenére megtartott tüntetések rendőrségi kezelése alapjogsértő és diszkriminatív volt. A hibás szabályozás és annak diszkriminatív alkalmazása miatt a tüntető polgároknak nem csak a békés gyülekezéshez fűződő joga sérült, hanem a velük szemben megindított eljárások miatt a törvény előtti egyenlőség követelménye is sérelmet szenvedett.

Beadványunk nem egyetlen jogsértés, egy konkrét panasz vagy egy egyedi ügy kivizsgálására irányult. Arra kívántuk felhívni a figyelmét, hogy Önnek hivatalból cselekednie kell annak érdekében, hogy a gyülekezés jog, mint a véleménynyilvánítási szabadság, a közügyekben való részvétel és a demokratikus nyilvánosság szempontjából kiemelkedő fontosságú alapjog a járvány okozta megváltozott helyzetben is a lehető legteljesebb védelemben részesüljön.

A vizsgálat lefolytatását az alapjogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján javasoltuk, amely szerint *“az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszasság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.”*

A fenti szabály alapján az elmúlt időszakban Ön számos esetben látott lehetőséget arra, hogy hivatalból eljárást indítson a felmerült alapjogsértés kivizsgálása érdekében. Ahogyan azt egyik legfrissebb jelentésében leszögezi: *“az alapvető jogok biztosa eljárása során vizsgálja, hogy akár a hatósági jogalkalmazás, akár az annak alapjául szolgáló jogszabály alapjoggal összefüggő visszasságot eredményez-e. Az ombudsmani gyakorlat eddig is világossá tette, hogy az alapvető jogok biztosa számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával, tartalmi hibáival, avagy a hatósági jogalkalmazással összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény lehetőséget teremt. A preventív alapjogvédelemre hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, ha az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, éppen a konkrét alapjogsérelem és ezen alapuló panaszok hatékony megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást.”* Az idézett jelentés tárgya a közterületi pórázhasználat szabályozása volt, ahol a vizsgálatot Ön hivatalból, a *“kutyatulajdonosok*

pontosabban meg nem határozható csoportját érintő” visszásság miatt indította és amelyben konkrét javaslatot is tett a jogalkotás jövőbeli tartalmára nézve. Sajnálatos, hogy mindazok a célok, jogkörök és feladatok, amelyeket Ön a közterületi pórázhasználat ügyében kiadott jelentésben kristálytiszta megfogalmazott és következetesen érvényesített, semmilyen formában nem jelentek meg a gyülekezési szabadság kérdésében.

Rendkívül sajnálatosnak tartjuk, hogy a gyülekezési jog ennyire elhúzódó, súlyos sérelme kapcsán, a közélet iránt érdeklődő magyar polgárok széles tömegét érintő, politikailag érzékeny ügyben Ön saját ombudsmani joggyakorlatát is félretéve tétlen maradt és a kirívó alapjogsértés dacára még csak arra sem látott lehetőséget, hogy vizsgálatot indítson az ügyben.

A megkeresésünkre tíz hónap elteltével adott választ. Ez a tíz hónap elégséges lehetett volna arra, hogy egy hivatalból megindított eljárás keretében megvizsgálja a gyülekezési jog érvényesülésével kapcsolatos visszásságokat, Ön azonban semmilyen lépést nem tett. Mindez ellentétes az Alaptörvénnyel, amelynek 30. cikk (2) bekezdése az alapvető jogok biztosának kötelességévé teszi, hogy az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszásságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltassa, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen.

A visszásság kivizsgálásának elmulasztását mind a rendőrségi jogalkalmazást, mind a szabályozást illetően először hatásköre hiányával támasztja alá. Így ír: *“kizárólag akkor járhatok el hivatalból, amennyiben a felmerült visszásság más eljárás keretében még nem nyert orvoslást.”* A törvény szerint az alapjogi biztos valóban nem vizsgálhatja a bíróságok jogalkalmazó és a parlament jogalkotó tevékenységét. A hatáskörhiány azonban nem vonatkozik a kormány jogalkotó tevékenységére, de ennél is fontosabb, hogy egyáltalán nem érinti az ombudsmannak azt a jogát, hogy az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytasson, ha azt természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálása vagy egy alapvető jog érvényesülése indokolja.

Szintén szabadon kezdeményezheti továbbá az Alkotmánybíróságnál a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát. Ezt mindaddig megtehetette volna, amíg az AB érdemben eldöntött egy egyedi panaszt. Emellett az alapvető jogok biztosának egy folyamatban lévő alkotmányjogi panasz mellett is van miért megszólalnia. Sőt, jogvédőként mi úgy gondoljuk, hogy nagyon is releváns az, hogy az alapvető jogok országgyűlési biztosának mi az álláspontja arról, ahogyan a kormányzat a rendkívüli helyzetben a rendkívüli felhatalmazása birtokában teljes egészében kiiktatja egy rendkívül fontos politikai szabadságjog érvényesülését. Az igazságügyminiszter is kifejtette az álláspontját az Alkotmánybíróság előtt folyamatban lévő eljárásban, amelyet minden további nélkül megfontolt az AB. Ön sem volt elzárva attól, hogy szakmai álláspontja kialakításával segítse az Alkotmánybíróság munkáját és fellépjen a gyülekezési jog védelmében.

Válaszában, amit már az AB-döntés megszületése után írt, ezt állítja: *“Az ombudsmani jogvédelem szubszidiárius jellegére figyelemmel a kérdésben a meghatározó érdemi döntés megszületéséig a gyülekezési tilalom alkotmányosságának alapkérdésében külön ombudsmani intézkedésnek álláspontom szerint nem volt indokoltsága.”* E körben felmerül a kérdés, hogy vajon ha az AB évekig nem döntötte volna el az egyedi panaszt, ahogy ez más gyülekezési ügyekben megtörtént, akkor Ön mindaddig várt volna-e válasszal, amíg az AB döntése meg nem születik. Ezzel kapcsolatban emlékeztetjük, hogy az alapvető jogok biztosja önálló alkotmányos intézmény. A biztos az álláspontját önállóan alakítja ki, hatásköreinek gyakorlása az AB döntését nem prejudikálja. A párhuzamos alapjogvédelem lényege, hogy az önállóan tevékenykedő alapjogvédelmi intézmények munkája összességében ad ki egy, az alapjogok hatékony érvényesülését biztosító rendszert. Ez a rendszer attól hatékony, hogy az egyes alapjogvédő intézmények nem egymásra mutogatnak, különösen nem - ahogyan írja - *“a Covid-19 járványhoz hasonló összetett helyzetben”*, hanem mindenki végzi a maga feladatát, saját hatáskörének keretei között érvényre juttatva szakmai álláspontját. Ahhoz, hogy eleget tegyen alkotmányos feladatának, ennek a hatáskörnek a keretein nem kellett volna túlterjeszkednie.

Mindezek mellett az Ön által ismertetett és részletesen hivatkozott AB döntés sem mentesíti Önt az alól a kötelezettsége alól, hogy a gyülekezési jog érvényesülését vizsgálja. Egyfelől, az AB döntés maga is előírta egy alkotmányos követelmény alkalmazását, amelynek érvényesülését Önnek nyomon kell követnie, és szükség esetén számon kell kérnie a kormányon. Másfelől, a gyülekezési tilalom ellenére megtartott tüntetések rendőri kezelésével kapcsolatos aggályokra az AB döntés semmilyen módon nem reflektál, és ezzel kapcsolatban az Ön levele sem tartalmaz érdemi, meggyőző választ.

Beadványunkban épp arra mutattunk rá, hogy a bejelentés nélkül tartott demonstrációk rendőrségi kezelése diszkriminatív volt, mert bizonyos tüntetéseken - így a kormányzati intézkedésekkel szembeni tiltakozásként meghirdetett Clark Ádám téri autós-dudálás demonstrációkon - való részvételt a rendőrség minden esetben szankcionálta, más tüntetések esetében (például a Deák téri tüntetés kapcsán) viszont semmilyen következmény nem fűződött önmagában a részvételhez. Még azokban az esetekben is, ahol a rendőrség alkalmazott szankciót, a kiszabott bírságok jogalapja - a résztvevők által tanúsított azonos magatartása esetén is - teljesen eltérő volt (egyes esetekben kijárási korlátozás megsértése miatt, más esetekben az úttesten való tartózkodás vagy indokolatlan hangjelzés szabálysértés elkövetése miatt, megint más esetben gyülekezési joggal visszaélés szabálysértés elkövetése miatt indult eljárás). Noha az alapjog érvényesülését érintő probléma épp abban rejlik, hogy a rendőrség nem egységesen kezelte a tilalom ellenére tartott tüntetéseket, Ön azért nem látja szükségét a vizsgálatnak, mert csak bizonyos tüntetéseken volt túlzó a rendőri fellépés, ezért nem volt *“egyértelműen megállapítható, hogy a gyülekezések széles körére kiterjedő, ilyen értelemben általános probléma lett volna a túlzó, túl szigorú rendőri fellépés.”* Ez a megközelítés azért téves, mert semmilyen módon nincs tekintettel a gyülekezési jog kommunikációs funkciójára és arra, hogy akár egyetlen tiltakozás elnémitásával és aránytalan rendőri szankcionálásával nagyobb tömeget is el lehet rettenteni politikai szabadságjogaik gyakorlásától. Éppen ezért a

túlzó rendőri fellépés - még akkor is, ha nem következetesen valósul meg - nem pusztán azokat sújtja, akiket közvetlenül érint, hanem a társadalom egészét, vagyis *“természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját.”*

Az, hogy a lefolytatott alkotmányjogi panaszeljárásra hivatkozik, azért sem érthető, mert a két jogvédő szervezet arra eleve nem is kérte Önt, hogy forduljon az Alkotmánybírósághoz. A vizsgálat indítványozásának idején az első hullámban bevezetett gyűléstilalom már hatályát veszítette, ezért a jogvédő szervezetek azt kérték Öntől, hogy a jogalkotó felé éljen jelzéssel az esetleges következő hullám miatt szükségessé váló, jövőbeli korlátozások ügyében. Amire szintén lett volna hatásköre: ha az alapvető jogok biztosa álláspontja szerint a visszásság valamely jogszabály nem megfelelő rendelkezésére vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra jogosult szervnél jogszabály kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését. Válaszlevelében erre az indítványra nem is reagált. Pedig a jogalkotó figyelmébe ajánlható alkotmányossági aggályokat a két szervezet a beadványában részletesen kifejtette. Levelében ráadásul Ön is áttekintette - röviden - az EU-tagállamok vonatkozó szabályozási megoldásait, és e rövid áttekintés is elegendő indokul szolgálhatott volna arra, hogy vizsgálatot indítson. A tagállami példák között van olyan, amit a két szervezet is felvetett - a gyűlések járványhelyzetben való megtarthatóságáról egyedileg dönthet a gyülekezési hatóság -, és egy kivétellel az összes ismertetett példa észszerűbb, megengedőbb, mint a magyar általános gyűléstilalom. Márpedig az alapjog-korlátozásnak általános követelménye, hogy amennyiben egy kevésbé alapjog-korlátozó rendelkezés ugyanúgy célravezető, mint egy súlyosabb, akkor a jogalkotónak az előbbit kell választania. Az általános gyűléstilalom újbóli bevezetése ellen tehát alkotmányossági és észszerűségi érvek egyaránt szóltak, ezt még az Ön válasza is érdemben megerősíti.

A két jogvédő szervezet elsősorban azt kérte, hogy a gyülekezési jog érvényesülésével kapcsolatban indítson átfogó vizsgálatot. Az Ön válasza erre az volt, hogy nem történt olyan visszásság, ami egyéb úton ne nyert volna jogorvoslatot. Az Önhöz egyedi ügyekben, érintettek által benyújtott panaszokkal kapcsolatban is csak annyit mond, hogy egyetlen ügyben sem állapított meg visszásságot, intézkedést nem tett. Kétségtelen, hogy az egyedi szabálysértési eljárásokban, amelyeket azok ellen indított a rendőrség, akik megszegték a gyűléstilalmat, az érintettek bíróság előtt élhettek jogorvoslati jogukkal. Ha azonban ez elegendő lenne az alapjogi jogsérelmek teljeskörű orvoslására, akkor az alapvető jogok biztosára sem lenne szükség. Szemben a bíróságokkal, amelyek az egyedi jogsérelmek orvoslására képesek, az alapvető jogok biztosa gyakorlatokat, rendszerszintű problémákat is vizsgálhat, és ha ezzel a jogosítványával nem él, fontos kötelezettségét mulasztja el teljesíteni.

Tisztelt Biztos Úr, nagyon sajnáljuk, hogy egy ilyen súlyú alapjogkorlátozást, mint a gyülekezési jog gyakorlásának teljes felfüggesztése, tíz hónap gondolkodás után sem tartott vizsgálatra érdemesnek. Úgy gondoljuk, hogy az erre adott indokok -- a fentiek szerint -- nem érvényesek. Ez a megközelítés kiüresíti alkotmányos mandátumát. Reméljük, hogy levelünk eredményeként lefolytatja a vizsgálatnak a rendőri gyakorlatra vonatkozó részét, továbbá az Ön által is áttekintett európai példák alapján javaslatokat fogalmaz meg a jogalkotás számára a járvány

következő szakaszában esetlegesen szükségessé váló korlátozásoknak a gyülekezési jog lehető legteljesebb körű tiszteletben tartását biztosító módját illetően. Úgy gondoljuk, erre van szükség ahhoz, hogy az alapvető jogok biztosa független, cselekvő szereplőként betöltse azt a feladatot, amit az Alaptörvény az alapvető jogok érvényesülésében rá telepít.

Budapest, 2021. szeptember 23.

Üdvözlettel,



Szabó Máté Dániel
szakmai igazgató
Társaság a Szabadságjogokért



Kádár András Kristóf
társelnök
Magyar Helsinki Bizottság



Hungarian Helsinki Committee