



**ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA**  
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

## **JELENTÉSE**

az AJB-3449/2012. számú ügyben

Előadó: dr. Láposy Attila  
Érintett szerv: Országos Mentőszolgálat

2012. június



**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-3449/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Láposy Attila

### **Az eljárás megindítása**

2012 márciusában egy panaszos beadvánnyal fordult Hivatalomhoz, amelyben az általa 2012. március 15-ére az „Egymillióan a magyar sajtószabadságért” elnevezésű közösség nevében bejelentett rendezvény mentési biztosításával kapcsolatban az Országos Mentőszolgálat (a továbbiakban: OMSZ) eljárását és jogértelmezését kifogásolta. Az OMSZ vezetője ugyanis megkeresése nyomán szóban, majd írásban arról tájékoztatta, hogy csak meghatározott térítési díj ellenében gondoskodnak a rendezvény *egészségügyi-mentési biztosításáról*.

A gyülekezési törvény hatálya alá tartozó rendezvények egészségügyi-mentési biztosításával kapcsolatban a beadványban felvetett jogalkalmazási, jogértelmezési és szabályozási problémák kapcsán a gyülekezési joggal, valamint a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján átfogó vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) és (2) bekezdése alapján megkereséssel fordultam az országos rendőrfőkapitányhoz, az OMSZ főigazgatójához, valamint a nemzeti erőforrás miniszterhez.

### **A megállapított tényállás**

1. A panaszos beadványban előadta, hogy 2012. február 17-én a gyülekezési jogról szóló törvényben foglaltaknak megfelelően bejelentést tett a Budapesti Rendőr-főkapitányságon (a továbbiakban: BRFK) egy 2012. március 15-ére tervezett politikai demonstrációval összefüggésben, a bejelentést pedig a BRFK tudomásul vette. A panaszos ezután tájékoztatta az OMSZ-t a bejelentett és tudomásul vett rendezvény paramétereiről (szervezők, helyszín, időpont és időtartam, a résztvevők várható száma) és az esetleges ellentüntetés miatti problémákról, valamint jelezte együttműködési szándékát a rendezvény megfelelő mentési biztosításával kapcsolatban. A panaszost az OMSZ műveleti igazgatója rövid úton, telefonon arról tájékoztatta, hogy a rendezvény mentési biztosítását, a szükséges egészségügyi személyzet készenlétét csak megfelelő térítési díj megfizetése ellenében tudják biztosítani.

A panaszos ezt követően elektronikus levelet küldött az OMSZ-nek, amelyben kifogásolta azt, hogy csak térítési díj ellenében vállalják a rendezvény mentési biztosítását, kérte annak felülvizsgálatát és ismételten felajánlotta a közreműködését a biztosításban. A panaszos beadványához mellékelte az OMSZ főigazgatója által küldött, 2012. március 13-án kelt válaszlevél másolatát, amelyben írásban is megerősítette, hogy a vonatkozó jogszabályok alapján az OMSZ álláspontja az, hogy a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvény egészségügyi biztosítását kizárólag *térítés ellenében* tudja ellátni. A válaszlevél tartalmazza azt is, hogy a panaszos leveléről és kérelméről, a benne szereplő jogalkalmazási, jogértelmezési kérdés kapcsán az irányítási jogkörrel rendelkező Nemzeti Erőforrás Minisztériumot, valamint az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságot is tájékoztatták.

A panaszos beadványában arra hivatkozik, hogy a gyülekezési jog, mint alapvető kommunikációs szabadságjog biztosításával kapcsolatban az államot pozitív alapjogvédelmi kötelezettség terheli, amely kiterjed a rendezvényen tartózkodók – térítésmentes – rendőrségi védelmére, valamint a felmerülő egészségügyi problémák kezelésére az egészségügyi ellátás és a mentés biztosítására is. A panaszos kiemelte, hogy a gyülekezési jogi szabályozás nem tartalmaz bejelentési kötelezettséget a rendezvény egészségügyi biztosításával kapcsolatban.

Álláspontja szerint a gyülekezési jog érvényesülésével összefüggésben nem fogadható el a vonatkozó jogszabályok olyan értelmezése, amely alapján a gyülekezési jog hatálya alá tartozó, várhatóan jelentős számú résztvevőt vonzó politikai rendezvényeken a szervezőknek díj ellenében kellene gondoskodni: ez ugyanis korlátozná a gyűlések és demonstrációk szervezését. A panaszos az OMSZ által küldött válaszlevél alapján arra is utalt, hogy a hatályos jogi szabályozás a kérdéssel összefüggésben nem tekinthető egyértelműnek és jogbizonytalansággal jár mind a jogalkalmazó szervek, mind pedig a szabadságjogaikat szervezőként, illetve résztvevőként gyakorolni szándékozó személyek szempontjából.

2. A panasz nyomán megkerestem az *OMSZ főigazgatóját* és tájékoztatást kértem a jelzett problémákkal és kérdésekkel kapcsolatos álláspontjáról, valamint a következő konkrét kérdésekkel kapcsolatban:

1. Álláspontja szerint a hatályos joganyag egyértelmű és világos-e abban a tekintetben, hogy Gytv. hatálya alá tartozó és (várhatóan) nagy létszámú közterületi rendezvények egészségügyi biztosítása térítésköteles? Álláspontja szerint kinek a kötelezettsége a bejelentés megtétele az OMSZ felé?
2. Sor került-e jelen esetben a biztosítással összefüggésben térítési díj megállapítására vagy azt az OMSZ térítés nélkül biztosította? Ha nem került sor, akkor a megküldött paraméterek alapján a panaszos által bejelentett rendezvény egészségügyi biztosítása milyen összegű térítési díjat vont volna maga után?
3. Milyen gyakorlatot követett eddig az OMSZ a Gytv. hatálya alá tartozó, tudomásul vett és (várhatóan) nagy létszámú közterületi rendezvények egészségügyi biztosításával kapcsolatban: az Eütv. alapján eddig térítés ellenében vagy térítésmentesen látta el a feladatát? Hány esetben került sor térítés ellenében végzett egészségügyi biztosításra és milyen összegűek voltak ezek a díjak?
4. Milyen módon, a rendőrségtől vagy a szervezőktől szerzett eddig tudomást az OMSZ a Gytv. hatálya alá tartozó, tudomásul vett és (várhatóan) nagy létszámú közterületi rendezvényekkel kapcsolatos biztosítási feladatokról?
5. Milyen gyakorlatot alakított ki az OMSZ eddig a Gytv. hatálya alá tartozó és (várhatóan) nagy létszámú, akár az 50 ezer főt is meghaladó közterületi rendezvényeken a mentési terv (EüM rendelet 11/A. §) előzetes, a szervezők bevonását is igénylő kidolgozásával kapcsolatban?

Az OMSZ főigazgatója *válaszlevelében* utalt arra, hogy az „Egymillióan a Magyar Sajtószabadságért” mozgalom képviselőjében a panaszos 2012. március 12-én kelt levelében arról tájékoztatta az OMSZ-t, hogy 2012. március 15-én 11:00 órától 23:00 óráig Budapest V. kerület Szabad Sajtó út és Erzsébet híd pesti hídfőjénél a mozgalom demonstrációt tart, melyen nem kizárt, hogy agresszív ellentüntetők jelennek meg. A panaszos ezért azt kérte, hogy az OMSZ a szakmai megítélésnek megfelelő jelenléte a rendezvény helyszínén és időpontjában biztosítsa. A főigazgató rámutatott, hogy erre a megkeresésre válaszul 2012. március 13-án kelt levelükben a vonatkozó jogszabályokra való hivatkozással tájékoztatták a panaszost, hogy az OMSZ a rendezvény egészségügyi biztosítását kizárólag térítés ellenében tudja ellátni. A válaszlevél elküldésével egyidejűleg a demonstrációról és az azzal kapcsolatos lehetséges veszélyhelyzetről az OMSZ a szaktárcán kívül az OTH, az ORFK, a BRFK, a TEK és az OKF részére is tájékoztatást küldött.

A főigazgató álláspontja szerint a jelenlegi egészségügyi jogszabályi környezet a *rendezvény szervezőjének feladatává teszi*, hogy a rendezvény megfelelő egészségügyi biztosítását megszervezze, a biztosításért ugyanis a rendezvény szervezője és a rendezvény egészségügyi biztosítását végző szervezet egyetemlegesen felelős a mentésről szóló 5/2006. (II. 7.) EÜM rendelet (a továbbiakban: EÜM rendelet) 11. § (5) bekezdése szerint.

A főigazgató tájékoztatott, hogy az *50 000 fő feletti létszámú rendezvény* esetén az EÜM rendelet 11/ A. §-a alapján a rendezvény egészségügyi biztosítását ellátó mentési tevékenységet végző szervezetnek *mentési tervet* kell készítenie, amelyet a rendezvény megkezdése előtt legalább 5 munkanappal az OMSZ illetékes szervével, a rendezvény szervezőivel és a biztosításba bevonásra kerülő más szakmai szervezetekkel egyeztetni kell. A mentési tervet – amelynek kötelező tartalmát a rendelet részletesen meghatározza – mindig az adott rendezvény jellegére, a résztvevői létszámra, a földrajzi körülményekre és a rendezvény időpontjában várható időjárásra figyelemmel kell elkészíteni.

A főigazgató válaszában hivatkozott az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) 94. § (5) bekezdés d) pontjára is, amely szerint *mentésnek minősül* a mentési készenlét biztosítása rendezvény helyszínén, térítés ellenében, meghatározott helyen és ideig (rendezvénybiztosítás). Álláspontja szerint *a rendezvénybiztosítás a mentési tevékenység egyik olyan részterülete*, melynek ellátása az Eütv. vonatkozó rendelkezése fényében *jellemzően térítésköteles*. Megjegyezte, hogy Magyarországon az OMSZ-en kívül jelenleg rendezvénybiztosítást több egészségügyi szolgáltató szervezet, cég is ellát.

A főigazgató arra is felhívta a figyelmet, hogy a tömegrendezvények megfelelő *mentési biztosítását, mentési terv előzetes elkészítését rendkívül lényegesnek tartják*. Válaszában emlékeztetett a 19 halottat és 350 sebesültet követelő Duisburgban megtartott „Love Parade” zenei fesztiválon történt katasztrófára, amely szomorú példája annak, hogy megfelelő mentési terv nélkül az egyébként kellő létszámú egészségügyi személyzettel rendelkező rendezvények sem biztosíthatóak. Ennek megfelelően a főigazgató különösen fontosnak tartaná, hogy *minden nagy létszámú rendezvény esetén az OMSZ részt vegyen a szakmai előkészítésben*. Utalt itt többek mellett arra is, hogy az EÜM rendelet 11/A. §-ában hivatkozott rendelkezés a gyakorlatban nem, vagy nem kellőképpen határozottan érvényesül és a tárgyat képező esetben sem történt előzetes konzultáció.

A főigazgató álláspontja szerint alapelveként mondható ki, hogy költségvetési szerv ingyenes szolgáltatást nem nyújthat. Mindez következik ugyanis az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (továbbiakban: Ávr.) 63. (1) bekezdéséből, amely szerint a költségvetési szerv a kezelt állami vagyont magáncélra igénybe vevő számára köteles térítést előírni a felhasználás, igénybevétel alapján felmerült közvetlen és közvetett költségek figyelembevételével. Felhívta a figyelmet, hogy az Ávr 63. § (2) bekezdése szerint a költségek és a térítés megállapításának rendjét belső szabályzatban kell rögzíteni, az OMSZ pedig ennek megfelelően rendelkezik *belső rendezvénybiztosítási szabályzattal*, abban a *térítési tételek* részletesen meghatározásra kerültek.

A főigazgató válaszában rámutatott, hogy az Országos Mentőszolgálat számára rendezvénybiztosítás vonatkozásában *jogszabály nem ír elő szerződéskötési kötelezettséget*, vagyis akkor, ha nem sikerül megállapodni a szervezővel a rendezvénybiztosítás szakmai és anyagi feltételei vonatkozásában, akkor az OMSZ nem fogja a rendezvényt biztosítani. Ez alól kivétel jelent az EÜM rendelet 11. § (4) bekezdésében foglalt eset, mely szerint az *állami rendezvények egészségügyi biztosítását*, valamint a nemzeti ünnepek, valamint a kiemelkedő fontosságú rendezvények előkészítésének és lebonyolításának rendjéről szóló kormányhatározat szerinti rendezvények egészségügyi biztosítását az OMSZ látja el.

A főigazgató szerint mindez nem jelenti azt, hogy a rendezvényen történő esethez a mentőegységek ne vonulnának ki, mivel az Országos Mentőszolgálatról szóló 322/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 6. § (1) bekezdése szerint mentés céljából bárki hívhat mentőt az ország egész területén egységes sürgősségi távbeszélő hívószámon. Az *OMSZ-nek riasztás esetén* – szerződés nélkül is – *kötelessége kivonulni* a rendezvények helyszínére és természetesen a beteg számára nyújtott ellátás ebben az esetben ingyenes az Eütv. 95. §-a alapján, amely szerint a mentés igénybeviteléhez való jog Magyarország területén – állampolgárságra vagy egészségbiztosítási jogviszony fennállására való tekintet nélkül – mindenkit megillet.

A főigazgató tájékoztatása szerint a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: Gytv.) ugyan *nem tartalmaz az egészségügyi biztosításra rendelkezéseket, azonban ezt a hiányt az Eütv. és az EÜM rendelet pótolta.* Következésképpen a jelenlegi jogszabályi környezet szellemében álláspontjuk szerint valamennyi rendezvény szervezőjének – ide értve a politikai rendezvények szervezőit is – gondoskodnia kell a rendezvény egészségügyi biztosításáról. A főigazgató kiemelte, hogy a testi és lelki egészséghez való jog védelmében jogosan várható el valamennyi rendezvény szervezőjétől az, hogy a rendezvény egészségügyi biztosítását úgy szervezze meg, hogy az OMSZ igénybevételére – ide nem értve a katasztrófa helyzetet – lehetőleg ne kerüljön sor. Megjegyezte továbbá, hogy a rendezvénybiztosítás térítés fejében történő ellátásával kapcsolatos jogi álláspontjukat a *jelenlegi bírói gyakorlat is alátámasztotta*, mivel a Szentendrei Városi Bíróság előtt rendezvénybiztosítás tárgyban indult peres eljárás az OMSZ pernyertességével ért véget.<sup>1</sup>

Végül arra is utalt a válaszban, hogy ismereteik szerint az „Egymillióan a Magyar Sajtószabadságért” mozgalom az OMSZ-től korábban nem rendelt rendezvénybiztosítást rendezvényeire, a tervezett eseményről megküldött *tájékoztató levél pedig nem pótolja a megrendelést.* A rendelkezésükre álló bejelentések alapján továbbá az elmúlt fél év nagyobb tömegeket megmozgató rendezvényein a szervezők „jellemzően gondoskodtak” az egészségügyi rendezvénybiztosítás ellátásáról. A főigazgatónak arról nem volt információja, hogy ezt a biztosítást az érintett szervezetek ingyenesen vagy térítés ellenében látták el.

3. Az ügy kapcsán megkerestem az *országos rendőrfőkapitányt*, hogy a jelzett problémákkal és kérdésekkel kapcsolatos álláspontjáról, illetve az alábbi kérdésekről tájékoztasson:

1. Milyen gyakorlatot követtek eddig az illetékes rendőrségi szervek a Gytv. hatálya alá tartozó, tudomásul vett és (várhatóan) jelentős létszámú résztvevőt, illetve ellentüntetöket is vonzó, kiemelt közterületi rendezvények egészségügyi biztosításával kapcsolatban?
2. Van-e bármilyen kötelezettsége meglátása szerint a szervezőnek a rendezvény egészségügyi, mentési biztosításával összefüggésben? Álláspontja szerint a bejelentést tudomásul vevő, illetékes rendőri szerv vagy a tudomásul vett rendezvény szervezőjének a feladata a bejelentés és tájékoztatás megtétele az OMSZ irányába? Előfordult-e és ha igen, akkor hány esetben, hogy az illetékes rendőri szerv tett bejelentést az OMSZ irányába?

Az országos rendőrfőkapitány a rendezvények egészségügyi biztosítása tárgyában feltett kérdésekkel összefüggésben arról tájékoztatott, hogy a Gytv. hatálya alá tartozó, tudomásul vett és várhatóan jelentős létszámú résztvevőt, illetve ellentüntetöket is vonzó, kiemelt közterületi rendezvények egészségügyi biztosításával kapcsolatban – a megyei rendőr-főkapitányságokon kialakult gyakorlat tekintetében – általánosságban elmondható, hogy az *egyeztető tárgyalás során a rendőrség eljáró képviselői felhívják a bejelentők, illetve a szervezők figyelmét az EÜM rendeletben foglaltakra.* Az egyeztető tárgyalás során készített jegyzőkönyvek tartalmazzák a rendezvény szervezőinek a mentési biztosítással kapcsolatos feladataira történő figyelemfelhívását. Jelezte válaszában, hogy a rendezvény rendőri biztosításának szervezésénél a *rendőri állomány egészségügyi biztosítását* is megszervezik. Az elsősorban biztosítási feladatokat végrehajtó rendőri állomány ellátása érdekében a rendőri szerv egészségügyi állományából berendelt és a rendezvény helyszínén rendelkezésre álló személyzet természetesen – *szükség esetén – a civil résztvevők ellátásában is segítséget nyújt.*

Az országos rendőrfőkapitány hivatkozott a Gytv. 11. § (1) bekezdésére, amely szerint a *rendezvény rendjének biztosításáról* a szervező gondoskodik, ebbe pedig *álláspontja szerint beletartozik az is, hogy a résztvevők életének és testi épségének megóvására is a szervező*

<sup>1</sup> Az OMSZ arra a Szentendrei Városi Bíróság által 6.P.20.268/2009/6. számon hozott döntésére hivatkozik, amelyben egy sportrendezvény biztosításával kapcsolatban kialakult jogvitában foglalt állást.

*köteles intézkedni.* Álláspontját támasztja alá az is, hogy az EÜM rendelet 11. § (5) bekezdése szerint a rendezvény megfelelő egészségügyi biztosításáért a rendezvény szervezője és a rendezvény egészségügyi biztosítást végző szervezet *egyetemlegesen felelős.*

Az országos rendőrfőkapitány tájékoztatott arról is, hogy a BRFK által kialakított gyakorlat szerint a nagyobb létszámú résztvevőt vonzó rendezvény vagy nemzeti ünnep előtt a BRFK Egészségügyi Szolgálat munkatársai *felveszik a kapcsolatot az Országos Mentőszolgálattal*, továbbá a Törzsben a kiemelt rendezvények esetén *jelen van az OMSZ összekötő tisztje is.* A megyékben kialakult gyakorlat szerint pedig általánosságban az mondható el, hogy *az illetékes rendőri szerv nem értesíti az OMSZ-t a rendezvényről*, mivel erre egyébként *jogszabályi kötelezettsége nincs*, vagyis erről minden esetben a rendezvény szervezője intézkedik önállóan vagy a rendőrség felhívására. Az országos rendőrfőkapitány utalt arra is, hogy néhány megyei rendőr-főkapitányság tekintetében előfordult, hogy a rendezvény helye szerint illetékes helyi rendőri szerv szóban, *telefonon tájékoztatta az OMSZ-t*, illetve a rendezvény helyszínén található mentőállomást, kórházat. Erről külön nyilvántartást ugyanakkor nem vezettek, így pontos számadatok nem állnak rendelkezésre. A legtöbb megyei rendőr-főkapitányság tájékoztatása szerint *nem rendelkeznek információval* a tekintetben, hogy a szervező tájékoztatja-e az OMSZ-t a rendezvényről.

Az országos rendőrfőkapitány tájékoztatása szerint a közelmúltban *két esetben fordult elő*, hogy a rendőrség is tájékoztatta az OMSZ-t:

- 1) A *Komárom-Esztergom Megyei Rendőr-főkapitányság* illetékességi területén 2012. március 15-én került sor, jelentős számú résztvevőt vonzó, a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvény megtartására Esztergomban. Ide a szervezők 5000 főt vártak, ténylegesen csak kb. 1500 fő jelent meg. E rendezvény kapcsán az Esztergomi Rendőrkapitányság és a szervezők is felvették a kapcsolatot az OMSZ-szel, tájékoztatták a rendezvényről, továbbá a szervező gondoskodott a mentési és egészségügyi biztosításról és a rendezvény helyszínén tartózkodott a Komárom-Esztergom Megyei Rendőr-főkapitányság Egészségügyi Alosztályának vezető főorvosa is.
- 2) A *Veszprém Megyei Rendőr-főkapitányság* illetékességi területén 2011. május 8-ra jelentettek be Devecser város területére a Gytv. hatálya alá tartozó, jelentős számú résztvevőt és ellentüntetöket is vonzó közterületi rendezvényt, melynek szervezője az egészségügyi, mentési biztosítással összefüggésben intézkedést nem tett, erre vonatkozóan az egyeztető tárgyalás során sem nyilatkozott. Tekintettel arra, hogy a rendőrség a rendezvényt kiemelkedő fontosságúnak tekintette és az egészségügyi biztosítást szükségesnek és indokoltnak tartotta, arról tájékoztatta az OMSZ Veszprém megyei szervezetét. A tájékoztatás alapján az OMSZ egy eset kocsival részt vett a rendezvény egészségügyi biztosításában.

Összességében az országos rendőrfőkapitány megítélése szerint a rendezvények esetében a szükséges egészségügyi biztosításról történő gondoskodás és az ezzel összefüggő bejelentés megtétele is a *szervező felelőssége*, összhangban azzal, hogy *általánosságban a rendezvény rendjének biztosítása is a szervező feladata.* Ezzel összefüggésben a rendőrséget jogszabályi kötelezettség nem terheli, a kapcsolódó feladatok nem illeszthetők a rendőrség jogszabályban meghatározott feladatkörébe, ugyanakkor a bejelentett rendezvényekkel összefüggő *egyeztetések során* a rendőri szervek figyelmet fordítanak arra, hogy a szervezők figyelmét felhívják a kapcsolódó kötelezettségekre. Ezzel együtt, ha a rendezvény rendőri biztosítására sor kerül, és a rendőri állomány egészségügyi biztosítására is intézkedés történik, akkor természetesen *a lehetőségekhez mérten a rendőrség helyszínén lévő egészségügyi szolgálatai a rendezvény résztvevőinek egészségügyi ellátásában is közreműködnek.*

4. Végül az egészségügyért is felelős miniszterként tájékoztatást kértem a *nemzeti erőforrás minisztertől*, hogy a jelzett problémákkal és kérdésekkel kapcsolatos szakmai és jogi

álláspontjáról 15 napon belül tájékoztasson. A miniszter válaszlevelében jelezte, hogy a szaktárca is megkereste az Országos Mentőszolgálatot az ügyben, és leveléhez mellékelte a főigazgató már ismertetett tartalmú tájékoztató levelét. A válaszlevél tartalma alapján tehát a minisztérium az OMSZ főigazgatójának válaszában foglaltakkal tartalmilag egyetértett, mivel azt további érvekkel, információkkal kiegészíteni nem kívánta.

### **Az érintett alkotmányos jogok és követelmények**

- a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye [Alaptörvény *B*) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”];
- a békés gyülekezéshez való jog [Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdés: „*Mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez.*”]

### **Alkalmazott jogszabályok**

- 1) a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: Gytv.);
- 2) az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV törvény (a továbbiakban: Eütv.);
- 3) az Országos Mentőszolgálatról szóló 322/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet);
- 4) a mentésről szóló 5/2006. (II. 7.) EÜM rendelet (a továbbiakban: EÜM rendelet);

### **Megállapításaim**

#### **I. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés 1) pontja és a 18. § (2) bekezdésének e) pontja alapján az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak, ezen belül közszolgáltatást végző szervnek minősül – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet. Az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény 1. § (2) bekezdésének *b*) pontja szerint egészségügyi közszolgáltatás: a részben vagy egészben a központi költségvetés és az Egészségbiztosítási Alap terhére finanszírozott egészségügyi szolgáltatás. A fentiek alapján a korábbi ombudsmani gyakorlattal összhangban *közszolgáltatást végző szervek körébe tartoznak az egészségügyi intézmények.* Az Eütv. 3. § b) pontja értelmében az OMSZ – mint állami mentőszolgálat – egészségügyi intézménynek minősül, amely egészségügyi szolgáltatást nyújt. Az Eütv. 96. §-a szerint továbbá a *mentés* biztonságos, egységes és összehangolt működéséhez szükséges feltételrendszer biztosítása és megszervezése állami feladat, melyet az ország egész területére kiterjedően az állami mentőszolgálat, valamint – a működési engedélyben meghatározottak szerint – más, mentésre feljogosított szervezetek látják el az állami mentőszolgálat koordinálása mellett.



Mindezek alapján megállapítottam, hogy az Országos Mentőszolgálat vizsgálatom szempontjából közszolgáltatást végző szervnek minősül, amelyre az ombudsman *vizsgálati jogosultsága* – az Obtv. hatásköri szabályai értelmében – *egyértelműen kiterjed*.

A vizsgálati keretekkel kapcsolatban rögzíthető, hogy az ombudsman számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint jogszabályi hiányosságával, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény lehetőséget teremt. A *preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálatához nélkülözhetetlen módon, hivatalból indított eljárás keretében, éppen a konkrét alapjogsérelem és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotók vagy az Alkotmánybíróság irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alkotmányossági aggályokat.

## II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi teszteket.

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság maga a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

2. Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése alapján az EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani, védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége. Az Alaptörvény II. cikke pedig arról rendelkezik, hogy az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.

A két évtizedes alkotmánybírósági gyakorlat alapján állami szemszögből létezik az alapjogoknak *egy objektív intézményvédelmi oldala*: az egyén szubjektív (alanyi) jogának biztosításával, védelmével és érvényesülésével összefüggő tágabb értelemben vett pozitív állami kötelezettségeket összefoglalóan objektív állami intézményvédelmi kötelezettségnek nevezzük. Az objektív intézményvédelmi kötelezettség a negatív és pozitív állami kötelezettségekhez képest komplementer jellegű, vagyis feltételezi a szubjektív jog meglétét. Lényeges azt is leszögezni, hogy az állami intézményvédelmi kötelezettség tipikusan nem keletkeztet az egyén oldalán alanyi jogokat, és az egyén részéről nem is kényszeríthető ki.

Az Alkotmánybíróság töretlen és álláspontom szerint továbbra is irányadó megállapítása szerint az állam részéről garanciális feladatai ellátásához szükséges, hogy az egyes alanyi alapjogok biztosítása mellett az azokkal kapcsolatos értékeket és élethelyzeteket nemcsak önmagukban, az egyes egyedi igényekhez kapcsolódóan védje, hanem a többi alapjoggal összefüggésben kezelje. Az intézményvédelmi kötelezettségnek az AB szerint az alapjogokhoz kapcsolódó *értékekre* is ki kell terjednie.<sup>2</sup> Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy az *életvédelmi kötelezettség* – bár az alaptörvény külön nem nevesíti – azonban a korábbi Alkotmány 8. § (1) bekezdésének és az 54. § (1) bekezdésének együttes értelmezéséből következik. Az állam elsőrendű és alapvető fontosságú kötelezettsége az emberi élet védelme: nemcsak egyedi szinten, hanem *általában az emberi életet és létfeltételeket kell védenie*. Az állam objektív életvédelmi kötelezettsége az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésének, illetve a II. cikkének együttes értelmezéséből továbbra is levezethető.

3. Az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a *békés gyülekezéshez*. Az Alkotmánybíróság a 2001-es alaphatározatában azt állapította meg, hogy a gyülekezési jog – csakúgy, mint a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadsága – szorosan kapcsolódik a véleménynyilvánítás szabadságához. Gyűlések megszervezésének, megtartásának, az azokon való részvételnek a joga nélkül a nézetek, információk megszerzésének és másokkal való megosztásának, a vélemények közösen történő kialakításának a lehetősége ugyanis aligha volna megvalósítható. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint – hivatkozva itt többek mellett az Emberi Jogok Európai Bíróságának e tárgyban hozott döntéseire és állandó gyakorlatára – a gyülekezéshez való alkotmányos alapjog érvényesülése nemcsak az állam illetéktelen beavatkozásával, hanem mások, például adott tüntetést ellenőrzéssel szemlélők, ellentüntetők, és más rendezavarók ellenében is védelemre szorul: az *államot pozitív kötelezettségek is terhelik* a békés gyülekezéshez való jog érvényesülésének biztosítása érdekében.<sup>3</sup>

Az Alkotmánybíróság e határozatában arra is rámutatott, hogy mivel a gyűléseket általában közterületen tartják, és mivel az ilyen esetekben a törvénynél fogva *kötelező szervező kijelölése*, nem zárható ki, hogy a szervező *törvényben rögzített kártérítési felelősség* némelyeket esetleg visszatarthat szervezői feladat vállalásától, továbbá nehezebbé teheti szervező kiválasztását és felkérését, így a gyülekezés jog gyakorlását. A szervező anyagi felelősségének az alapja az Alkotmánybíróság szerint a törvény által számára megállapított kötelezettségek megszegése és a törvény alapján csak az olyan károkért terheli egyetemleges felelősség, amelyek abból keletkeztek, hogy nem úgy járt el, ahogyan ez az adott helyzetben elvárható lett volna. Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy a szervező felelőssége polgári jogi felelősség, a bíróság jogosult annak megállapítására is, hogy a *szervező úgy járt-e el, ahogy ez az adott helyzetben elvárható*. A szervezővel szembeni elvárhatóság kereteit a gyülekezési törvénynek a szervező feladataira vonatkozó előírásai szabják meg; felelősségének a megállapítására akkor kerülhet sor, ha a *törvény tételes rendelkezései* által a szervező köteleességévé tett feladatok tekintetében nem tett eleget az elvárhatóság követelményének.

<sup>2</sup> Lásd először 64/1991. (XII. 17.) AB határozat.

<sup>3</sup> Vö. 55/2001. (XI. 29.) AB határozat.

Az Alkotmánybíróság 2007-es döntésében arra is felhívta a figyelmet, hogy a békés gyülekezés szabadsága *a demokratikus társadalom előfeltétele és alapvető értéke*. A gyülekezési jog alapján megtartott rendezvények elválaszthatatlanul kapcsolódnak a demokratikus nyilvánosság értékéhez, e rendezvények teszik lehetővé, hogy a polgárok a politikai folyamatot kritikával illessék, tiltakozásukkal befolyásolják. A békés rendezvények a politikai és társadalmi rend, a képviseleti szervek legitimitásának megszilárdítása szempontjából is értéket jelentenek. A tüntetések, tiltakozó akciók a képviseleti szervek, a kormányzat és a közvélemény számára is jelzik a társadalomban megjelenő feszültségeket, lehetővé téve azt, hogy az illetékesek időben megfelelő lépéseket tegyenek a feszültségek okainak csökkentésére. Az Alkotmánybíróság szerint a gyülekezési jog alapján megtartott rendezvények célja az, hogy a gyülekezési joggal élő polgárok közös véleményt alakítsanak ki, illetve nézeteiket másokkal megosszák és közösen juttassák kifejezésre. A gyülekezési jog gyakorlásához bizonyos eszközök megléte nélkülözhetetlen, *nem gyakorolható rendeltetésszerűen* bizonyos építmények, berendezések, pl. színpad, hangosítás, kivetítők nélkül. Az Alkotmánybíróság szerint ezek eszközök használatának szabályozása tehát érinti, alkalmazásuk hozzájáruláshoz kötése pedig korlátozza a gyülekezés jogát.<sup>4</sup>

### III. A vizsgálat megállapításai

1. A tömegrendezvények egészségügyi-mentési biztosítására (a továbbiakban: mentési biztosítás) vonatkozó alapvető szabályokat mind a panaszos, mind a megkeresett szervek, az OMSZ főigazgatója és az országos rendőrfőkapitány levelében hivatkozott jogszabályok tartalmazzák. Az Eütv. 94. § (5) bekezdés d) pontja rögzíti, hogy mentésnek minősül – többek mellett – a mentési készenlét biztosítása rendezvény helyszínén, térítés ellenében, meghatározott helyen és ideig, azaz összefoglalóan a rendezvénybiztosítás.

A másik idézett jogszabály, a mentésről szóló 5/2006. (II. 7.) EüM rendelet 11. § (4) bekezdése arról rendelkezik, hogy az állami rendezvények egészségügyi biztosítását, valamint a nemzeti ünnepek, valamint a kiemelkedő fontosságú rendezvények előkészítésének és lebonyolításának rendjéről szóló kormányhatározat szerinti rendezvények egészségügyi biztosítását az OMSZ látja el. Az EüM rendelet 11. § (5) bekezdése szerint pedig a rendezvény megfelelő egészségügyi biztosításáért a rendezvény szervezője és a rendezvény egészségügyi biztosítását végző szervezet egyetemlegesen felelős. Ugyanezen szakasz említi, hogy amennyiben a rendezvénybiztosítás során ellátott beteg egészségi állapotának megfelelő ellátásra alkalmas legközelebbi egészségügyi intézménybe szállítása válik szükségessé, akkor erről a rendezvény egészségügyi biztosítását végző szervezetnek - ide nem értve a gyalogőrséget - kell gondoskodnia. Ennek hiányában, vagy ha a tervezett oxiológiai (sürgősségi) ellátás a rendezvényen elégtelennek bizonyul, az OMSZ igazolt többletköltségét a rendezvény szervezője és a rendezvény egészségügyi biztosítását végző szervezet köteles az OMSZ számára megtéríteni. Az *EüM rendelet személyi hatálya azonban csak a Magyarország területén mentést végző magánszemélyre, jogi személyre és jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságra terjed ki*, így nem vehető figyelembe. Értelemszerűen, mivel a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvény szervezőjére nem terjed ki az EüM rendelet hatálya, így rá nézve kötelezettséget sem állapíthat meg (vö. Jat. 6. § (3) bekezdés).<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Vö. 4/2007. (II. 13.) AB határozat

<sup>5</sup> A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 6. § (2) bekezdés a) pontja alapján a jogszabály személyi hatálya Magyarország területén a természetes személyekre, jogi személyekre és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre, valamint Magyarország területén kívül a magyar állampolgárokat terjed ki. A Jat. 6. § (3) bekezdése ugyanakkor rögzíti, hogy a jogszabály területi, illetve személyi hatályát a jogszabályban akkor kell kifejezetten meghatározni, ha az a (2) bekezdéstől eltérő személyi körre terjed ki.

A Gytv. 2. § (1) bekezdése és 3. §-a alapján határozható meg a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvény fogalma, eszerint a gyülekezési jog gyakorlása keretében békés összejövetelek, felvonulások és tüntetések tarthatók, amelyeken a résztvevők véleményüket szabadon kinyilváníthatják. Nem tartoznak ugyanakkor ebbe a rendezvényi körbe a választási gyűlések, a vallási szertartások, rendezvények és a körmenetek, a kulturális és sportrendezvények, valamint a családi eseményekkel kapcsolatos rendezvények. A gyülekezési törvény maga sem a hatálya alá tartozó rendezvények bejelentésével, sem azok megtartásával összefüggésben sem tartalmaz rendelkezést e rendezvények mentési biztosításával kapcsolatban. A Gytv. 11. § (1) és (2) bekezdése pusztán annyit rögzít, hogy a *rendezvény rendjének biztosításáról* a szervező gondoskodik, a rendőrség és más arra illetékes szerv pedig a rendezvény rendjének biztosításában a szervező kérésére közreműködik, a rendezvényt megzavaró személyek eltávolításáról intézkedik.

Álláspontom szerint az alapjogi és alkotmányossági követelményekből kiindulva szükséges megvizsgálni a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvények, az azokon résztvevők *mentési biztosításáról való gondoskodási kötelezettség és felelősség tartalmát és terjedelmét* (ezen belül a tájékoztatási kötelezettséget), ezzel szoros összefüggésben pedig a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvények mentési biztosításának *ingyenességét, illetve térítéskötelezettségét*. A megkeresésekre adott válaszok alapján ugyanis bizonytalanság figyelhető meg mind a szabályozás értelmezésével, mind annak alkalmazásával kapcsolatban. Nem hagyható ugyanakkor figyelmen kívül, hogy számos esetben – figyelemmel a várható résztvevői létszámra – a bejelentett rendezvény külső biztosítása felesleges és szükségtelen. Másfelől a várhatóan nagyszámú résztvevőt vonzó rendezvények mentési biztosítása fontos eleme a rendezvények megtartásának, az érdeklődők joggal számítanak arra, hogy nemcsak védelmük biztosított, hanem egy hirtelen felmerülő egészségügyi probléma vagy éppen az ellentüntetők esetleges támadása miatt bekövetkező sérülés esetén szakszerű, gyors ellátást kapnak.

2. A kiindulópontot a Gytv. azon szabálya jelenti, amely alapján elsődlegesen a szervező kötelezettsége a rendezvény rendjének biztosítása. Az országos rendőrfőkapitány erre a rendelkezésre, az OMSZ főigazgatója pedig az Eütv. és az EÜM rendelet szövegére hivatkozással érvelt amellet, hogy ebbe beletartozik a rendezvény mentési biztosításáról való gondoskodás. Mindezzel összhangban az országos rendőrfőkapitány tájékoztatása szerint a Gytv. hatálya alá tartozó jelentős tömegrendezvények esetében tartott előzetes egyeztetésen minden esetben felhívják a szervező figyelmét a mentési biztosítással kapcsolatos feladatokra is. Eszerint ugyanakkor a szervező feladata eldönteni, hogy a rendezvényen közreműködést kér-e a rendőrségtől, illetve az OMSZ-tól vagy más mentési biztosítást ellátó szervezettől.

Megjegyzendő, hogy a *gyülekezési törvény 1989-es eredeti, 11. §-hoz fűzött részletes indokolása* kiemeli, hogy a rendezvény rendjének biztosításában azonban a szervező kérésére a rendőrség és „*más arra illetékes szervek*” is közreműködnek. E szervek közé tartozik az *állami egészségügyi szolgálat*. Az indokolás szerint a rendezvény zavartalan lebonyolításának biztosítása azonban nemcsak rendfenntartói feladatokat igényel, hanem például tűzrendészeti, *egészségügyi feladatok ellátását* is. Az indokolás azt is tartalmazza, hogy az „*arra illetékes szerv*” alatt érteni kell például az állami egészségügyi szolgálatot, és ennek megfelelően orvosi ügyelet felállítását, mentőautó, ügyeletes tűzoltó biztosítását is, e szervek pedig a szervező kérésének a körülmények figyelembevételével tesznek eleget.

A Gytv. ugyan tételesen e kötelezettséget nem tartalmazza, de álláspontom szerint az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése alapján a Gytv. 11. § (1) és (2) bekezdéséből levezethető, hogy – ahogyan ez a konkrét esetben is történt – a rendezvény szervezőjének a jelentős számú résztvevőt vonzó tömegrendezvények bejelentése mellett *írásban tájékoztatnia kell a rendezvény paramétereiről az Országos Mentőszolgálatot*, még abban az esetben is, ha egyébként más szervezet útján gondoskodik a rendezvény mentési biztosításáról.

Ahogy arra a BRFK mellékelt, másolatban megküldött jegyzőkönyve is kitér, a szervező eleget tesz az együttműködési kötelezettségének akkor, ha előzetesen tájékoztatja az OMSZ-t a rendezvényről. Az előzetes tájékoztatási kötelezettség álláspontom szerint nem korlátozza a gyülekezési jogot, nem nehezíti el a rendezvény szervezését sem, ugyanakkor képes lehet hatékonyan megelőzni, csökkenteni a rendezvényen esetlegesen bekövetkező balesetek, sérülések súlyos következményeit. Nem mellesleg a szervezővel szembeni elvárhatóság kategóriájába is beletartozhat, így az esetleges polgári jogi felelősségre vonása esetén a bíróság ezt a körülményt is mérlegelheti.

Jelen pillanatban az sem egyértelmű azonban, hogy kinek és milyen esetben szükséges előzetesen tájékoztatni az OMSZ-t a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvény lényegi paramétereiről, az ORFK válaszából ugyanis az tűnik ki, hogy előfordul, hogy maga az illetékes rendőrkapitányság maga veszi fel a kapcsolatot az OMSZ-el és az is, hogy a rendőrség – jogszabályi kötelezettség híján – nem történik tájékoztatás az OMSZ felé. Ennek nyomán, ha a szervező erről nem gondoskodik, akkor előfordulhat, hogy az OMSZ nem is tud az adott politikai tömegrendezvényről. Az is látható ugyanakkor, hogy a szervezőt konkrét, tételes jogi kötelezettség az előzetes tájékoztatás vonatkozásában nem terheli, és mivel magán az előzetes egyeztetésen való részvétel sem kötelező, a tájékoztatás sem jut el hozzá feltétlenül, azaz mentési biztosítás nélkül maradhatnak e rendezvények. Tekintettel az esetleges súlyos következményekre, a szervező utólagos és feltételes polgári jogi felelősségre vonásának lehetősége ebben a tekintetben nem nyújt elegendő garanciát.

Egyetértek azzal, hogy – ahogyan a rendőrségi védelmet és biztosítást is előre pontosan megtervezik – közterületi politikai tömegrendezvények esetében az előzetes mentési terv kidolgozása is szükséges és indokolt lehet. Különös tekintettel arra, hogy egy Gytv. hatálya alá tartozó rendezvény esetében nem csupán a hagyományos kockázatoknak vannak kitéve a résztvevők (pl. rendkívüli időjárási jelenségek, a tömeg mozgása, esetleges pánik kitörése), hanem a potenciális ellentüntető megjelenése és támadása is előfordulhat, ami tovább növeli az eleve meglévő egészségügyi-mentési kockázatokat.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy az állam életvédelmi kötelezettségét és a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményét sértő jogi helyzetet eredményez, hogy az irányadó jogszabályok nem rendezik egyértelműen, hogy a jelentős számú résztvevőt vonzó, a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény hatálya alá tartozó rendezvények mentési biztosításával összefüggésben a szervező vagy más szerv részéről fennáll-e az Országos Mentőszolgálat irányában előzetes tájékoztatási kötelezettség.*

3. Ahogy azt az előző pontban kifejtettem, a szervező Gytv. 11. § (1) és (2) bekezdésében meghatározott rendfenntartási kötelezettségére, valamint a hatóságokkal való együttműködési kötelezettségre és az elvárhatóságra való hivatkozással levezethető a szervező kötelezettsége a mentési biztosítás körében az OMSZ előzetes, írásbeli tájékoztatására. A hatályos jogi szabályozás azonban nem ad egyértelmű eligazítást arra nézve, hogy a kiemelt, várhatóan jelentős létszámú résztvevőt vonzó politikai rendezvények mentési biztosítását az OMSZ – a rendőrséghez hasonlóan – térítésmentesen vagy csak térítés ellenében végzi.

Jelen pillanatban – ahogyan az OMSZ főigazgatójának válaszlevelében is szerepel – a nemzeti ünnepek, valamint a kiemelkedő fontosságú rendezvények előkészítésének és lebonyolításának rendjéről szóló 1137/2010. (VII. 1.) Korm. határozat sorolja fel azokat az ún. nemzeti rendezvényeket, amelyek egészségügyi-mentési biztosítását az OMSZ látja el, gondoskodva az előzetes mentési terv kidolgozásáról. Az említett Eütv. 95. §-a rendelkezik arról, hogy a mentés igénybevételéhez való jog Magyarország területén – állampolgárságra vagy egészségbiztosítási jogviszony fennállására való tekintet nélkül – mindenkit megillet, az OMSZ pedig ez alapján riasztás esetén köteles ellátni a sérültet, illetve beteget.

A Gytv. hatálya alá tartozó rendezvények abból a szempontból különböznek más, például kulturális, vallási vagy sportrendezvényektől, hogy *előbbieket esetében egy alapvető politikai szabadságjog érvényesüléséről van szó, míg utóbbiak esetében nem.* Nem áll fenn az alapjog-korlátozás lehetősége abban az esetben, ha egy közterületi koncert vagy sportmérkőzés szervezőjének kötelessége gondoskodni térítés ellenében a rendezvény mentési-egészségügyi biztosításáról. Kérdés, hogy elvárható-e ugyanez azonban egy Gytv. hatálya alá tartozó tüntetés, demonstráció szervezőjétől. A jelentésben hivatkozott alkotmánybírósági gyakorlatra figyelemmel meglátásom szerint a gyülekezési jog érvényesülése szempontjából korlátozást jelenthetne, ha a jogalkotó avagy – jogi szabályozás hiányában – a jogalkalmazó szervek kötelezettségként úgy írnák elő a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvények esetében a mentési biztosításról való gondoskodást úgy, hogy az térítésköteles. Más irányból megközelítve a kérdést: a gyülekezési joggal összefüggő állami alapjogvédelmi kötelezettség körébe tartozik-e a rendezvények mentési biztosítása, hasonlóképpen a rendőrségi védelem biztosításához. Ha ugyanis ebbe a védett körbe tartozik, akkor álláspontom szerint annak biztosítása ingyenes, azért nem kérhető térítés.

A rendőrségi és a mentési biztosítás abból a szempontból analógnak tekinthető, hogy mindkét állami kötelezettség a gyülekezési jog *zavartalan gyakorlását* segíti elő és össze is kapcsolódik egymással. Az országos rendőrfőkapitány is utalt arra válaszában, hogy abban az esetben, ha sor kerül a rendezvény rendőrségi biztosítására, akkor a lehetőségekhez mérten a rendőrség helyszínen lévő egészségügyi szolgálatai a rendezvény résztvevőinek egészségügyi ellátásában is közreműködnek. A Gytv. 11. § (2) bekezdése nemcsak a rendőrség, hanem „más arra illetékes szervek” esetében is úgy fogalmaz, hogy a rendezvény rendjének biztosításában a szervező kérésére közreműködnek: a közreműködés tehát kötelezettség. Ha a Gytv. 11. § (1) bekezdéséből kiindulva a szervező kötelezettsége a *mentési biztosításról való gondoskodás*, ennek keretében pedig az *előzetes tájékoztatás*, illetve *folyamatos együttműködés*, akkor ebből álláspontom szerint az következik, hogy az OMSZ – az előzetes tájékoztatás alapján – a kért mentési biztosítást köteles minden esetben térítésmentesen ellátni. Nem releváns, hogy az OMSZ számára jogszabály nem ír elő szerződéskötési kötelezettséget, hiszen a rendezvény mentési biztosítását szerződés nélkül kell ellátnia. Nem jön számításba a hivatkozott Ávr. 63. (1) bekezdése sem, mivel a rendezvény biztosítását a rendőrség költségvetési szervként térítésmentesen végzi. Az OMSZ-t nem mentesítheti e feladatellátás alól a riasztás esetén kötelező általános mentési kötelezettsége, sem az, hogy a rendőri állomány mentési biztosításában résztvevő egységek civileknek is segédkezhetnek.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy a békés gyülekezési joggal összefüggő visszásságot, valamint a jogállamiság elvéből következő jobbiztonság követelményét sértő jogi helyzetet eredményez az a gyakorlat, hogy az Országos Mentőszolgálat – a szervező vagy a rendőrség előzetes tájékoztatás esetén – a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény hatálya alá tartozó rendezvények mentési biztosítását csak térítés ellenében végzi.*

Álláspontom szerint valamennyi, a Gytv. hatálya alá tartozó tömegrendezvények biztosítása – különösen pedig a várhatóan jelentős számú résztvevőt, illetve ellentüntetőt vonzó rendezvények biztosítása – olyan feladat, amely mindig *komplex kockázatelemzést igényel.* Enélkül ugyanis az állam szervei és közszolgáltatói útján aligha tudná alapjogvédelmi feladatát ellátni. A mentési biztosítás megszervezése, az előzetes mentési terv összeállítása ennek a komplex kockázatelemzésnek része. A magyar gyülekezési jogi szabályozásban a *rendőrség* központi állami szereplő: dönt e rendezvények tudomásul vételéről, illetve megtiltásáról. A szervező kötelezettsége, hogy a rendőrséggel együttműködve a bejelentés során, valamint az egyeztető tárgyalások alkalmával eljuttassa azokat az információkat, amelyek alapján a rendőrség – adott esetben más állami szervek bevonásával – mérlegelheti, hogy milyen intézkedések szükségesek a tudomásul vett rendezvény rendjének, a gyülekezési jog zavartalan gyakorlásának biztosítása érdekében.

## Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében

- 1) az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem* a közigazgatási és igazságügyi minisztert hogy – az államháztartásért felelős nemzetgazdasági miniszterrel, az egészségügyért felelős emberi erőforrás miniszterrel és a rendvédelemért és katasztrófavédelemért felelős belügyminiszterrel együttműködésben – a vonatkozó jogszabályok, így különösen az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV törvény és a mentésről szóló 5/2006. (II. 7.) EÜM rendelet releváns rendelkezéseinek – módosításának kezdeményezésével, illetve más szükséges intézkedések megtételével
  - a) tegye egyértelművé, hogy a várhatóan jelentős számú résztvevőt, illetve potenciális ellentüntetőket vonzó, a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény hatálya alá tartozó rendezvények szervezője köteles a rendezvény meghatározott paramétereiről az Országos Mentőszolgálatot előzetesen tájékoztatni;
  - b) biztosítsa azt, hogy az Országos Mentőszolgálat a várhatóan jelentős számú résztvevőt, illetve potenciális ellentüntetőket vonzó, a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény hatálya alá tartozó rendezvények mentési biztosítását a szervező kérésére és tájékoztatása alapján, illetve más indokolt esetben kötelezően és térítésmentesen láthassa el.
- 2) az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *kezdeményezem* az Országos Mentőszolgálat főigazgatójánál, hogy az országosan egységes gyakorlat érdekében intézkedjen arról, hogy a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény hatálya alá tartozó rendezvények esetében a szervező által kért mentési biztosítást külön szerződéskötés és térítés nélkül – az illetékes rendőri szervekkel való kapcsolatfelvétel mellett – minden esetben lássa el a rendezvényeken.
- 3) az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *kezdeményezem* az országos rendőrfőkapitánynál, hogy az országosan egységes gyakorlat érdekében intézkedjen arról, hogy a bejelentés alapján várhatóan jelentős számú résztvevőt, illetve potenciális ellentüntetőket vonzó, a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény hatálya alá tartozó rendezvények tudomásul vétele, illetve az esetleges egyeztető tárgyalás során minden esetben külön tájékoztassák a szervezőt a mentési biztosítással összefüggő, a törvény alapján fennálló előzetes tájékoztatási és együttműködési kötelezettségéről.

Budapest, 2012. június *MM.*

Prof. Dr. Szabó Máté



