

Összefoglaló

1. A bizottság feladatai

A kormány 1105/2006. (XI. 6.) Korm. határozatával a 2006. szeptember–októberi fővárosi demonstrációkkal, utcai rendezvényekkel és rendfenntartó intézkedésekkel kapcsolatos események elemzésére szakértői bizottságot hozott létre. A határozat előírta, hogy a bizottság 60 munkanapon belül készítse el a jelentését, amely tartalmazza a kormány számára hasznosítható javaslatokat is. A határozat a bizottság feladatait a következőkben határozta meg:

- a) az események történelmi és eseménytörténeti háttérének feltárása;
- b) az események társadalmi (tömegelektani és szociálpszichológiai) előzményeinek, kísérőjelenségeinek és következményeinek elemzése;
- c) a hatósági fellépés arányosságának a vizsgálata, valamint
- d) a hatósági intézkedések alkotmányos, törvényi és egyéb jogi kereteinek értékelése, különös tekintettel az érintettek emberi jogaira.

A bizottság történetileg az 1944-től, alkotmányjogilag pedig az 1989-től napjainkig lezajlott eseményeket vizsgálta, továbbá részletesen tanulmányozta a fővárosban 2006. szeptember 17-e és november 4-e között történteket. Mindezek alapján a bizottság számos javaslatot fogalmazott meg.

A bizottság a jelentés megállapításait és javaslatait konszenzussal fogadta el. Tagjai azonban fenntartották maguknak a jogot arra, hogy egyes szövegrészekhez különvéleményt és párhuzamos véleményt fogalmazzanak meg. Ezek az érintett fejezetek végén találhatóak.

A bizottság forrásként általános társadalomtudományi írásokat, társadalomlélektani, politikai, jogi, kriminál- és társadalomstatisztikai elemzéseket, jogszabályi és esetjogi feldolgozásokat használt fel, amelyek egy része kifejezetten a bizottság megrendelésére készült. Figyelembe vett továbbá nyilvános dokumentumokat – sajtóközleményeket, hírportálok anyagait stb. –, valamint az Országos Rendőr-főkapitányság, a Budapesti Rendőr-főkapitányság, a Nemzetbiztonsági Hivatal, a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága és a Legfőbb Ügyészség beszámolóit, illetve nyomozási tapasztalatait, az illetékes országgyűlési bizottságok 2006. október 31-i ülése jegyzőkönyvének nyilvános részét, az Országos Rendőr-főkapitányság prezentációit, valamint az Egészségügyi Minisztérium és a Pénzügyminisztérium által rendelkezésre bocsátott adatokat.

A bizottság, működését befejezve, köszönetét nyilvánítja a vizsgálatban együttműködő állami szerveknek, kutatóknak, civil szervezeteknek.

2. A bizottság vizsgálódásának alapelvei

A bizottság a lezajlott eseményeket egységes és összefüggő társadalmi-történeti eseménysorozatnak tekinti, amelyet csak e minőségében lehet kielégítően magyarázni. A történetek egyes elemei önkényesen nem szakíthatók ki az eseményláncolatból. A bizottság az események átfogó, minden lehetséges összefüggésre kiterjedő elemzésére törekedett, bárminemű előzetes koncepció vagy valamely politikai értelmezési változat igazolásának szándéka nélkül.

A lezajlott események mögött soktényezős, kiterjedt oksági láncolat húzódik meg. E láncolat egyes elemeinek időbeli jellemzői merőben eltérők, olykor sok évtizedes múltban gyökereznek, máskor az eseményeket közvetlenül megelőző történésekből erednek. A legközelebbi kiváltó vagy így értelmezett ok nem szolgálhat végső magyarázattal. Sokan ilyen okként nevezték meg a miniszterelnök – tartalmi és formai tekintetben amúgy joggal bírálható – balatonöszödi beszédét. Egy elemzés azonban nem elégedhet meg a közvetlen kiváltó ok, még kevésbé az e szerepre kijelölt esemény vizsgálatával. A bizottságnak a történetek társadalmi kialakulásának folyamatát is fel kellett derítenie.

A bizottság nem kívánta átvenni a demokratikus jogállami intézmények alkotmányban rögzített feladatait, ezért következetesen elzárkózott az egyedi esetek vizsgálatától. Ezek elbírálása és szankcionálása ugyanis az arra rendelt alkotmányos szervek feladata. A bizottság ugyanakkor figyelembe vette a jogvédő szervek által készített tényfeltáró anyagokat.

A közvélemény hajlamos az effajta vizsgálódások fő feladatát a felelősség – különösen a személyes felelősség – megállapításában látni, ám ennek érvényesítése korlátokba ütközik. A közéleti-politikai mezőben nem csupán megszemélyesíthető szereplők működnek, hanem kollektív cselekvők is, így pártok, spontán vagy látszólag spontán mozgalmak, ad hoc csoportosulások. Ezek felelőssége eltérő módon mérlegelhető, emellett világos különbséget lehet tenni a jogi, a politikai, az erkölcsi és a kulturális-civilizációs felelősség között is. A kialakult helyzetért és a lezajlott eseményekért a jelenlegi hazai politikai színtér valamennyi szereplőjét felelősség terheli, de annak mértéke és minősége nem azonos. A bizottság ezért elsősorban nem a felelősség megállapítására törekedett, hanem arra, hogy javaslatokat fogalmazzon meg a kormány számára a megteendő intézkedésekről. Az egész társadalom érdekének tekintette ugyanis azt, hogy a folyamatosan keletkező konfliktusok a jövőben ne eskalálódjanak a szeptemberi-októberihez hasonló mértékben.

A jelenlegi, élesen megosztott politikai és közhangulati helyzetben aligha remélhető, hogy a vizsgált események megítélésében általános egyetértés alakuljon ki. Joggal feltehető, hogy – miként oly sok más esetben – alternatív értelmezési változatok léteznek majd egymás mellett. Gyakran már a kiindulópont is vitatott: mi is történt valójában? Ebben a helyzetben hasznos lehet, ha minden álláspont világosan körvonalazódik, felvonultatja azokat a tényeket, amelyekre támaszkodik és kifejti saját elemzési logikáját. Ezen az úton remélhető az alternatív értelmezések közötti termékeny dialógus kialakulása, vagy akár az, hogy azok konszenzusos elemeinek száma gyarapodjék.

3. Megállapítások, következtetések, javaslatok

3.1. Történeti és társadalmi okok

1. A 2006. szeptember-októberi zavargások mélyén több meghatározó tényező található. Ilyen a máig sem gyógyult sérelmi nemzettudat. Ilyen a közelmúltban elszenvedett, a családok életére napjainkig kiható súlyos jogsértések hosszú láncolata, amelynek orvoslása csak ritkán és csak részben történt meg. Ilyen továbbá a jelenlegi kormány új politikájának meghirdetése által kiváltott félelem, e politika elemeinek rossz kommunikációja, végül pedig az ellenzék kormánybuktató szándéka. Mindehhez hozzájárultak más aktuális események is, így a miniszterelnök őszi beszédének szelektív nyilvánosság tétele és felhasználása, 1956 fél évszázados évfordulójának tendenciózus kihasználása. A radikális szélsőjobbot képviselő csoportok az utóbbi jelenségekhez kapcsolódva és azokat kiaknázva követték el a fizikai agressziót.

2. A rendszerváltás maga után vonta a többé-kevésbé amorf társadalom hosszú differenciálódási folyamatát, amelynek során sokan marginalizálódtak, mások felemelkedtek. A társadalom számos csoportjából méltatlankodást váltott ki a magánosítás és a vagyonosodás. A magyar társadalomban még nem alakult ki a mai globális kapitalizmusnak megfelelő struktúra, a társadalom nem ötvöződött egésszé. Az egyik oldalon a sokféle, politikai elvárásaiban csalódott ember áll, a másikon pedig azok, akik főként az előbbieket szándékai miatt szoronganak.

A társadalom jelentős rétegeiben mutatkozó elégedetlenséget az táplálja, hogy a rendszerváltáshoz fűzött várakozások és illúziók jelentős része nem teljesült. A beteljesedett remények (EU-tagság, uniós pályázati lehetőségek) hatása viszont széles rétegekben nem tudatosult. Nem tisztult le a nemzettudat sem. A történelemmel kapcsolatban élő torzképek mellett magának a nemzetnek a meghatározása is vita tárgyát képezi. A demokrácia fogalmáról viszont olyan veszedelmes elképzelések terjednek, amelyek szerint a parlamentáris demokrácia közmegegyezéssel elfogadott képviseleti rendszere leváltható az utca feltételezett és ellenőrizhetetlen demokráciájával.

Egyes csoportok elhagyatottsága súlyos problémákat okoz a társadalom összességének. Ezek között kitüntetett helyen szerepelnek a fiatalok, egyes kistérségi közösségek pedig marginalizálódott helyzetbe kerültek. Széthulltak a korábbi összetartó, szocializáló intézményes keretek, újak pedig alig keletkeztek. A fiatalok egy része kallódik, és szilárd kapcsolatok híján könnyen csapódik veszélyes vállalkozásokhoz. Nem véletlen, hogy részvételük az erőszakos utcai cselekményekben felülreprezentált. A szétesettség, integrálatlanság egyébként szinte az egész társadalomra jellemző, de súlyosabban érinti a szegény régiókat.

3. A rendszerváltás idején a politikai pártok vezetői addig ismeretlen feladattal álltak szemben. Többnyire tájékozatlanok voltak saját áramlatuk modern megfogalmazását illetően. Emellett a kezdetektől fogva egészen 2006-ig működött a félelem attól, hogy a szükséges, mélyre hatoló reformokkal magukra haragítsanak széles társadalmi rétegeket,

és ezzel veszélyeztessék kormányzati helyzetüket. Így aztán együttesen halogatták az ellátó rendszerek átalakítását, melynek következményeit a jelenlegi kormány mellett az egész társadalom viseli. 2006 tavaszára az egyik oldalon a „jóléti rendszerváltás” illuzórikus jelszava, a másik oldalon pedig a gátlástalan ígérethalmaz egyformán meghaladottá vált. Ez súlyosbította a tömeges bizonytalanságot, az elégedetleneket pedig indulatossá tette. A kialakult helyzetért – eltérő mértékben ugyan, de – felelős az egész politikai osztály, és a felelőség súlya az idő előrehaladtával együtt nő. A felelőségben egyébként osztozik a közszolgálati média, valamint a társadalomtudományokkal foglalkozó értelmiség is.

A hosszabb távon érvényesülő tendenciák, valamint az aktuálisan felmerülő okok, indokok és ürügyek indulatot és agresszivitást gerjesztő gócait a Fidesz vezető csoportjának a politikája rendezte össze egységesnek látszó, a valóságban azonban távolról sem egységes jelenséggé. A párt a 2002-ben elszenvedett választási veresége óta engesztelhetetlen, támadó politikát folytatott, amelyet a 2006-os újabb vereség után egy gyors sikerrel kecsegtető, kormánybuktató stratégiára cserélt. Ezért hihették egy ideig joggal a szélsőjobb-oldali, radikális csoportok vezetői és tagjai, hogy a tekintélyes ellenzéki párttól nemcsak biztatást kapnak, hanem az mögöttük is áll. A zavargás azonban nem kapta meg a várt széles körű társadalmi támogatást, így – a rendfenntartó erők hatékony fellépésének kezdeti hiányosságai ellenére – megmenekült az alkotmányos berendezkedés.

A politikai megosztottság következtében a mindennapi élet súlyosan túlpolitizálttá vált. A dolgok elveszítették valódi jelentésüket, csupán politikai kontextusuk, értelmezésük és célszerű felhasználhatóságuk létezett. A valóság tárgyyszerű, racionális kezelése helyett az érzelmek domináltak. Egyszerű gondolkodási sémák, jelszavak szakadatlan ismétlése volt tapasztalható. A közéletben egyre kiterjedtebben jelentek meg a „modern” tömegpolitika és tömegmanipuláció indulatgerjesztésen alapuló, populista technikái. (Ehhez a témához kapcsolódóan Kacziba Antal párhuzamos véleményében a kriminális erőszak szubkultúrájának az eseményekre gyakorolt hatásáról ír, lásd 52. oldal)

4. A közvélemény-kutatási adatok arról tanúskodnak, hogy ezt a helyzetet a társadalom egyre rosszabbul tűri. Jelentősen csökkent valamennyi politikus és párt elfogadottsága. Ilyen körülmények között egyre nehezebb a tervezett reformok elfogadtatása is.

Mindezekre tekintettel *javasoljuk*, hogy a kormány tudománypolitikájában helyezzen az eddigieknél lényegesen nagyobb hangsúlyt

- a) a nemzetfogalom különböző értelmezéseinek feltárására és tisztázására;
- b) a magyar társadalom jelenlegi struktúrájának és az integráló/dezintegráló tényezőknek a vizsgálatára;
- c) az ifjúsági és a közművelődési kérdésekre.

Javasoljuk, hogy a kormány

- a) dolgozzon ki a fenti tényezőkkel is számot vető ifjúsági politikát;
- b) tegyen erőfeszítéseket az iskolák történelemoktatásának és az állampolgári-közéleti ismeretek elsajátíttatásának modernizálására;
- c) hozzon létre egy tárcaközi bizottságot, amely áttekintené a gyermekszegény-

ség, az iskoláztatás, a szegregáció, a fiatalok integrációját segítő művelődési, kulturális és sportfoglalkoztatás, valamint a fiatalok deviancia kérdéseit; d) vizsgálja meg a kistelepülések, az elmaradott térségek valós közéleti és művelődési helyzetét, dolgozza ki a felzárkóztatás módjait.

Javasoljuk, hogy a kormány küszöbölje ki a kommunikációjában mutatkozó, a társadalmi bizonytalanságot és félelmeket növelő tényezőket, hogy az egyes reformdöntésekkel kapcsolatban ne keltse a rögtönzés benyomását. A kormány fektessen súlyt a lakossághoz eljuttatott tájékoztatás érthetőségére és egyértelműségére. A kormány készítsen kommunikációs tervet. A kommunikációban kapjanak nagyobb figyelmet a következők:

- a) hazánk új nemzetközi helyzete, összevetve az előző évszázad különböző korszakaival;
- b) az európai uniós tagság tényleges jelentősége;
- c) az elindított és a jövőbeni reformok célja, végiggondolt tervezete és várt hatása.

Javasoljuk, hogy a kormány a hosszú távú és mélyre hatoló reformok előkészítettségének és társadalmi elfogadottságának javítása érdekében szélesítse az együttműködést az érdekelt szervezetekkel és szakértőkkel, a döntési lehetőséget pedig a szubszidiaritás elvének megfelelően szállítsa le a lehetséges legalsó szintre.

3.2. A politikai és az alkotmányos rendszerváltás

1. Az események rávilágítottak arra, hogy a magyar politikai rendszer szereplői között az alkotmányos rendszer alapelemeit illetően megszűnt a rendszerváltás során kialakult, azóta a demokratikus választásokkal megerősített konszenzus. A parlamenti ellenzék egy része által a szeptember–októberi időszakban folytatott, az országgyűlési választások eredményét megkérdőjelező és a kormány megbuktatására irányuló utcai-érzelmi politizálás veszélybe sodorta a parlamentáris demokráciát, de nem eredményezte magának az alkotmányos berendezkedésnek a válságát. Az alkotmányos válsághoz közeli helyzetekhez képest új elem volt a nyílt erőszak megjelenése az utcán, valamint a közvetlen demokrácia felhasználásának kísérlete a demokratikusan megválasztott kormány megbuktatására.

2. A miniszterelnök az események kezdetén alábecsülte az őszi beszéd nyilvánosságra kerülésének lehetséges következményeit, ezért nem ismerte fel időben a politikai válság kialakulásának lehetőségét, így nem is tudott megfelelően reagálni.

3. A köztársasági elnöknek a konfliktus megoldására tett, az erkölcsi válságot hangsúlyozó, hatáskörei határait feszegető, egyoldalúságtól sem mentes kísérletei alkalmasak voltak hamis képzetek keltésére, és nem járultak hozzá az alkotmányos helyzet javulásához.

4. A parlamenti ellenzéknek a kormányprogram egyes elemeit népszavazás útján ellehetetleníteni igyekvő kezdeményezései – alkotmánybírósági elutasítás hiányában – alkalmasak lehetnek a képviseleti és a közvetlen demokrácia alkotmányban foglalt viszonyának megváltoztatására az utóbbi javára, és ezzel az alkotmányos rendszer jelentős destabilizálására.

5. Magyarországon fennáll annak a veszélye, hogy „alkotmányos diktatúra” alakuljon ki. A jelenlegi, a nyertest aránytalanul premizáló választási rendszer miatt ugyanis egyetlen párt is kétharmados többséget szerezhet, és ezzel tetszése szerint, konszenzus-kényszer nélkül alakíthatja a későbbi alkotmányos berendezkedést.

Javasoljuk, hogy a kormány ismételten tegyen kísérletet új, nehezen módosítható, a jelenlegi alkotmányos berendezkedést megőrző alkotmány kidolgozására és elfogadtatására. Ezzel a fő politikai szereplők hitet tehetnének az alkotmányosság és különösen az 1989–90-ben kialakult, a képviseleti demokrácia elsőbbségére épülő alkotmányos berendezkedés mellett.

6. Az őszi események alatt néhányan azt javasolták, hogy a jogsértő erőszakos cselekmények elkövetői – az 1990-es októberi taxisblokád résztvevőikhez hasonlóan – kapjanak közkegyelmet. A két helyzet azonban nem hasonlítható össze. Az útlezárások során annak idején nem követtek el személy, illetve vagyon elleni erőszakos cselekményeket, a demonstrálók és a hatóságok között pedig mindvégig tárgyalások folytak. A közkegyelem akkor tehát indokolt volt. A 2006 őszi erőszakos cselekmények elkövetőivel szemben azonban a közkegyelem a cselekmények jellege és súlya miatt nem alkalmazható.

Nem javasoljuk a közkegyelem meghirdetését a vizsgált időszakban elkövetett bűncselekmények elkövetőivel szemben.

3.3. A gyülekezési jog

1. A Budapesti Rendőr-főkapitányság jogellenes módon vett tudomásul több hónapra szóló gyülekezési bejelentést a Kossuth térre, ezt követően pedig nem oszlatta fel a tovább tartó, de be nem jelentett demonstrációt. A Budapesti Rendőr-főkapitányság ugyancsak jogsértő módon minősítette választási gyűléseknek a Kossuth téri tüntetéseket, majd ugyanezeket kulturális rendezvényeknek az önkormányzati választások kampánycsend időszakában. Ezek a jogalkalmazói döntések alapvetően nem a gyülekezési törvény hiányosságaiból, hanem jogértelmezési hibából származtak.

2. A 2006 őszen lezajlott események nem teszik indokolttá az 1989-ben elfogadott gyülekezési törvény lényeges szigorítását, legfeljebb egyes szabályok részletezését. A jogalkalmazók segítése, illetve a gyülekezők jogainak védelme érdekében azonban szükség lehet kisebb módosításokra.

Javasoljuk, hogy a kormány készítse elő a gyülekezési törvény módosítását. A törvény

a) írja elő, hogy egy rendezvény kezdete és befejezése közötti időtartam legfel-

jebb 24 óra lehet;

a) tegye világossá, hogy a gyűlés szervezőjének nem kell külön hatósági engedélyt – vagy a közterület tulajdonosától külön hozzájárulást – beszereznie a rendezvény megtartásához szükséges ideiglenes színpad felállításához, valamint a hangosító vagy kivetítő berendezések elhelyezéséhez;

c) mondja ki, hogy a gyűlések bejelentése és megtartása közötti időtartam 6-8 órára csökkenjen (Halmai Gábor különvéleményében kifejti, hogy a gyülekezési törvény módosításakor célszerűbbnek tartaná az előre be nem jelentendő spontán gyűlések intézményesítését, lásd 76. oldal);

d) térjen vissza az 1989-ben elfogadott törvény az eredeti szövegéhez, amely tartalmazta rendezvények tartását az Országházat környező területen.

A budapesti rendőrfőkapitány a rendőrségi törvény 46. §-ára hivatkozva a Magyar Köztársaság érdekei szempontjából különösen fontos védett személyek biztonsága érdekében október 23-án lezáratta a Kossuth teret. Az intézkedés először november 24-én éjfélig szólt, majd a határidő lejárta előtt a rendőrfőkapitány azt a „szükséges ideig” meghosszabbította. A közterület ilyen célú lezárásának időtartamát a szükségesség elve határozza meg. (Halmai Gábor különvéleménye szerint a Kossuth tér lezárása ma már nem indokolt. Az pedig a törvényi szabályok pótlandó hiányossága, hogy a rendőrfőkapitány lezárást elrendelő döntése nem minősül közigazgatási határozatnak, így jogi úton nem támadható meg; lásd 76. oldal.)

3.4. A közbiztonság védelmének alkotmányos és szervezeti keretei

1. A rendszerváltás óta nem jött létre a kormányzat rendészeti stratégiája. Ennek következményeként a most működő szervezeti rendszer nem felel meg a demokratikus, önvédő jogállam követelményeinek.

Javasoljuk, hogy a kormány dolgozzon ki átfogó rendészeti stratégiát. Határozza meg annak fő irányát, a szakmai és ágazati feladatokat, valamint a rendvédelemnek az igazságszolgáltatáshoz fűződő viszonyát. Annak érdekében, hogy egy ilyen stratégia több választási cikluson keresztül érvényesülhessen, szerezzék meg ahhoz a parlamenti pártok egyetértését is. (A rendészeti igazgatás elveiről Kacziba Antal fogalmazott meg párhuzamos véleményt, lásd 100. oldal)

2. Alkotmányossági szempontból kifogásolható, hogy a Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálatát nem törvény hozta létre.

Javasoljuk, hogy a kormány készítsen törvényjavaslatot a Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálatáról.

3. Magyarország az uniós országok költségvetési átlagánál nagyobb arányban költ közrendi kiadásokra. A költségek azonban nincsenek arányban a munka hatékonyságával.

Javasoljuk, hogy a kormány az államreform, illetve a rendészeti stratégia kidolgozása során vizsgálja meg, miként lehetne megoldást találni a rendvédelem anyagi problémáira, ezen belül a költséghatékonyság növelésére.

4. A rendszerváltás óta a rendőrség egyre több olyan feladatot kapott, amely közvetlenül nem függött össze a közbiztonság védelmével. Jelenleg nincs világos feladat-, felelősség- és munkamegosztás a központi költségvetésből fenntartandó közbiztonság és a magánbiztonság között.

Javasoljuk, hogy a kormány a rendészeti stratégia kidolgozása során vizsgálja meg, milyen feladat-, felelősség- és munkamegosztást lehetne kialakítani a köz- és magánbiztonság védelme között.

5. A rendszerváltás után a rendészetben a nemzetközi együttműködésből, illetve integrációból fakadó követelményeknek megfelelő átalakulás gyakran csak a gyors ütemű jogalkotásban és a formális szervezetátalakításban valósult meg. Még nem következett be teljes fordulat a szemléletben és a munkastílusban.

Javasoljuk, hogy a rendőrség saját oktatásában tegye a tananyag integrált részévé a nemzetközi jogrendbe való illeszkedés normáit, elvárásait és az ENSZ-közgyűlésnek a rendőrségi munkára vonatkozó etikai ajánlásait. Ennek megfelelően a rendőrség korszerűsítse szolgálati szabályzatát is.

6. A rendvédelmi szervek igazi ereje a tömegosztatásnál elsősorban nem a kényszerítő eszközök alkalmazásán és alkalmazhatóságán, hanem az egységes, szervezett fellépésen és annak szakszerűségén múlik.

Javasoljuk a rendőrségi csapaterőre vonatkozó jelenlegi szervezetrendszer fenntartása mellett azt, hogy az országos (jelentős, összetett, nemzetközi kihatású) feladatok ellátása elsődlegesen a nagyobb harcértékű REBISZ révén valósuljon meg, amelynek felszereltségét korszerűsíteni kell.

7. A csapaterő alkalmazására, illetve a tömegosztatásra vonatkozó hatályos szabályok nem felelnek meg a jogbiztonság követelményének. Nem határozzák meg ugyanis pontosan a kényszerosztatással kapcsolatos eszközök használatát. A hatályos jogszabályokból hiányoznak a gumilövedék alkalmazásának pontos szabályai. A csapaterőben tevékenykedő rendőr azonosíthatóságára vonatkozó törvényi garanciát még sértette egy alacsonyabb szintű norma a szeptember–októberi események idején. Ezt az országos rendőrfőkapitány a rendőrségi törvényben foglaltaknak megfelelően november 3-án kiadott utasításában korrigálta. Nincs olyan nyilvános dokumentum, amelyből a kényszerítő eszközökre vonatkozó szabályok mindenki számára megismerhetők lennének.

Javasoljuk, hogy jogszabály határozza meg a csapaterő alkalmazásának – különösen a tömegosztatásnak – a módszereit és az annak során bevethető eszközöket.

Javasoljuk, hogy a rendőrségi törvény a gumilövedék használatánál a lőfegyverhasználat szabályainak a betartását követelje meg. (A gumilövedék alkalmazhatóságáról Vörösmarti Mihály különvéleményt fogalmazott meg, lásd 101. oldal.)

Javasoljuk, hogy az ORFK készítse és terjessze olyan tájékoztatót, amely közérthető formában tartalmazza a kényszerítő eszközök alkalmazásának rendjét, a tömeg távozásra való felszólításának módját, valamint a további jelenléttel és a békés gyülekezési joggal össze nem férő magatartás jogkövetkezményeit.

Javasoljuk, hogy az ORFK gondoskodjon olyan felszerelésről, amely lehetővé teszi az intézkedő rendőrök azonosíthatóságát.

8. A jogorvoslati jog gyakorolhatósága érdekében a csapaterőben tevékenykedő rendőr azonosíthatóságát törvény garantálja. Jelenleg nincs minden esetben megfelelő mód a jogorvoslatra, illetve a szolgálati viszonyon belüli felelősségre vonásra. Ez pedig a rendőrség és a sértettek, illetve a jogvédők között bizalmatlansághoz, kölcsönös vádaskodáshoz vezet.

Javasoljuk, hogy a kormány készítse olyan törvényjavaslatot, amely biztosítja a jogorvoslatot a jogszerűtlenül végrehajtott tömegoszlatással vagy az arányosság követelményét csoportosan, illetőleg egyénileg túllépő rendőrökkel szemben.

9. Szükség van a rendőrség civil kontrolljának intézményesítésére. A civil szervezetek által a hatósági fellépésekkel kapcsolatban megfogalmazott panaszok egyik oka az, hogy régóta hiányos a rendőrség működésének civil kontrollja és nincs megfelelően biztosítva a rendőrség működésével kapcsolatos panaszok elbírálása.

Javasoljuk, hogy a kormány fontolja meg olyan, a rendészeti szervektől független megbízott kinevezését, akinek vizsgálati eredményei és határozatai ellen közvetlenül bírósághoz lehet fordulni. A megbízott a panaszok vizsgálata során együttműködjön a civil szervezetekkel.

Javasoljuk, hogy a kormány teremtsen törvényi biztosítékokat arra, hogy az állampolgár a rendőri intézkedés, illetve a kényszerítő eszköz alkalmazása miatt élhessen panaszjogával.

10. Önmagában annak, hogy valaki jogellenes tüntetésen vesz részt, nincs szankciója, legalábbis erre lehet következtetni néhány nemrég meghozott bírósági ítéletből. Ez pedig arra ösztönzi az eljáró rendőrt, hogy ott, „helyben” oldja meg a kérdést, más szóval arra, hogy – amúgy esetleg szükségtelen – erőszakot alkalmazzon a résztvevőkkel szemben.

Javasoljuk, hogy a kormány készítse javaslatot a szabálysértési törvény módosítására. Ebben alkotmányossági szempontból kellő pontossággal körülírt

módon, szűkre szabott tényállás meghatározásával szabálysértéssé kellene nyilvánítani a helyszínen maradással elkövetett hatósági intézkedéssel szembeni engedetlenséget.

3.5. A 2006. szeptember–októberi események elemzése

1. A Kossuth téren szeptember 17-én, a miniszterelnöki beszéd töredéke nyilvánosságra kerülésének estéjén elkezdett tüntetés nem volt bejelentett rendezvény, azt a rendőrség utóbb tévesen minősítette választási gyűlésnek, a kampánycsend alatt tartott gyűléseket pedig kulturális rendezvényeknek. A rendőrség az utóbbiak feloszlata helyett hosszú, jogilag bizonytalan alapokon nyugvó tárgyalásokba kezdett önjelölt szervezőkkel. Ezek a jogalkalmazási hibák bátorítást jelentettek az erőszakosan fellépők számára, és hozzájárultak a további jogellenes „térfoglaláshoz” és más jogsértésekhez. Összefüggésben álltak továbbá az október 23-i be nem jelentett, erőszakossá váló demonstrációk kialakulásával is.

2. Az ORFK vezetője az MTV-székháznál történtek kivizsgálására szakemberekből álló vizsgálócsoportot hozott létre, amelynek megállapításait nyilvánosságra hozták. Bizottságunk hitelesnek tartja a vizsgálócsoport megállapításait. Ezek közül kiemeli azokat, amelyek szerint a szeptember 18-án estére véglegesített műveleti terv hiányos volt, a téves helyzetértékelés miatt pedig nem rendeltek el készenlétet a REBISZ-egységeknél, miközben az V. kerületi kapitányságra megvalósíthatatlan feladatokat bízta. A rendőrségi vizsgálat feltárta azt is, hogy nem emelték ki a tömegből a hangadókat, a székház kiürítésekor nem igazoltattak, nem alkalmaztak a személyi szabadságot korlátozó intézkedéseket, továbbá bűnügyi tervet sem készítettek. A bizottság bízik abban, hogy az ORFK-vizsgálat során feltárt hiányosságok orvoslása megtörténik.

3. Az MTV-székház elleni szeptember 18-i jogellenes támadás elhárításának sikerelensége miatt súlyos szakmai felelősség terheli a budapesti rendőrfőkapitányt. Az előzetes tervezés szakmai hibája miatt nem álltak rendelkezésre a szükséges védőeszközök, nem megfelelően tervezték és alakították ki a vezetési pont és az akcióban részt vevő egységek között a kommunikációs rendszert. Felmerül az ORFK helyszínen jelen lévő helyettes vezetőjének szakmai felelőssége is, mivel amikor már látszott, hogy a budapesti vezetés nem képes a székház megvédésére, nem tette meg haladéktalanul a szükséges intézkedéseket. (Vörösmarti Mihály párhuzamos véleményében a rendőri vezetők felelősségével kapcsolatos álláspontját fejt ki, lásd 174. oldal.)

Javasoljuk, hogy a rendőrség a jövőben csapaterőben történő tömegoszlatásra kizárólag erre kiképzett, összeszokott és felkészített egységeket vessen be.

4. A 2006. szeptember 18-án kezdődött demonstrációsorozatban jelentős számban vettek részt a rendőrség által már ismert radikális, jobboldali csoportosulások tagjai, köztük footballhuligánok is. A jelenség vizsgálata során a bizottság arra az álláspontra jutott, hogy a tömegeket mozgósító sportrendezvények jelenlegi jogi és közbiztonsági rendje nincs megfelelően szabályozva.

Javasoljuk, hogy a kormány készítsen törvényjavaslatot a jelenlegi szabályozás olyan értelmű módosítására, mely szerint a rendőrség kizárólag közfeladat ellátása céljából vehet részt sportrendezvények biztosításában, illetve az ott megbomlott rend helyreállításában. A rendőrség által kockázatosnak ítélt sportrendezvény szervezője mellé indokolt lenne rendbizont kijelölni, aki a helyszínen felügyeli a rendezvény biztonságával összefüggő jogszabályi előírások betartását, szükség esetén kezdeményezi a rendőri erők beavatkozását. Növelni kell a sportrendezvény szervezőjének jogi és anyagi felelősségét is. A rendőrséget törvényben kellene felhatalmazni arra, hogy szükség esetén a rendezvényt befejezettnek nyilvánítsa, a rendbontókat kiemelve és eltávolítsa, vagy, amennyiben ez nem elégséges, a tömeget feloszlassa.

5. A Fidesz az október 23-i megemlékezés színhelyeként az Astoria környékét, Budapest egyik legforgalmasabb kereszteződését jelentette be. Ez a helyszínválasztás a korábbi tüntetések tapasztalatai és a városszerte folyó ünnepségek, valamint a több mint ötven külföldi delegáció mozgatása szempontjából különösen aggályos volt. A helyszínt a rendőrség tudomásul vette. Ez is hozzájárulhatott ahhoz, hogy nem sikerült megakadályozni az agresszív csoportosulások és a békés demonstrálók keveredését.

A rendőrség időben egyeztetett az október 23-i Fidesz-rendezvény szervezőivel, a megemlékezés alatt pedig a közeledő agresszív csoportokra is felhívta a figyelmüket. A rendezvény műsorvezetője azonban az ünnepség befejeztével nem tájékoztatta az egybegyűlteket arról, mi folyik a közelben, hanem csak arra hívta fel őket, hogy hagyják el a rendezvény helyszínét, és az Erzsébet-híd, illetve a Kálvin tér felé távozzanak. Ezt a résztvevők zöme meg is fogadta. A többiek közül sokan tájékozatlanságból mentek éppen a rendőri oszlatás felé, de szép számmal voltak közöttük olyanok is, akik a kockázatot ismerve, szándékosan választották a veszélyes irányt. A törvény rendelkezéseinek megfelelően a rendőrség az oszlató akció jogszerű megindítását követően egységesen kezeli a tömeget, következésképpen az ennek során okozott sérülésekért nem felel. Csak az egyes tényállások egyedi vizsgálata alapján ítéltethető meg az, hogy az egyes sértettekkel szemben alkalmazott kényszerítő intézkedések jogellenesek és aránytalanok voltak-e vagy sem.

Azok a szélsőjobboldali szervezetek, amelyek korábban még valószínűleg elszigetelve működtek, október 23-ára már hálózatot hoztak létre, és kapcsolatot találtak különféle politikai, társadalmi szervezetekhez is. A rendelkezésre álló bizonyítékok alapján feltehető, hogy a békés tüntetésről távozó és az erőszakos csoportosulások tagjai nem egymástól független események véletlen összjátékaként, hanem a szervezett rendbontó csoportok tervének megfelelően keveredtek össze.

6. Magyarországon nem megfelelő a tömegoszlatás eszközrendszere. A rendelkezésre álló bizonyítékok szerint a tömegoszlatásokat megelőzték ugyan az előírt felhívások és a jogkövetkezményekre való figyelmeztetések, azonban az október 23-án történetekkel kapcsolatban gyakran ismétlődő panasz volt, hogy a lovasrohamban, illetve gumilövedéktől sérültek ezeket nem hallották. Ennek egyik oka lehetett a gyenge hangminőséget pro-

dukáló technikai felszerelés. A békés tüntetők által elszenvedett sérülések másik oka tájékozottságuk hiánya volt arról, hogy a rendőrségi akciókat saját érdekükben azért jobb elkerülni, mert az oszlatás, a lovasroham, a gumilövedék alkalmazása vétlen személyeknek is sérüléseket okozhat.

7. Az október 23-án alkalmazott erőszak a támadó (utcakövekkel, vas- és fémrudakkal – a törvény szóhasználatában: – felfegyverkezett) tömeg létszáma és ellenséges magatartása miatt szükséges volt. Ám egyes rendőrök fellépése túllépte a jogszerűen alkalmazható erőszak határát, mert agresszióra, illetve ellenállásra már képtelen személyekkel szemben is erőszakos módon jártak el. Amint az korábbi megállapításaink egyikéből kitűnik, a bizottság jogszabályi előírásokkal ellentétesnek tartja, hogy az október 23-án intézkedő rendőrök egy részén nem volt azonosító, sőt közülük sokan – egészségügyi okokra hivatkozással – maszkot is viseltek.

Javasoljuk, hogy az ORFK vezetője hozzon létre munkacsoportot a 2006. október 23-i események szakmai vizsgálatára. A munkacsoport vizsgálja meg a rendőri csapaterőt, a tömegoszlatási taktika és a kényszerítő eszközök alkalmazásának módját, törekedjen az arányosság átfogó elemzésére. A levont következtetéseket a csapatszolgálati szabályok kialakításánál hasznosítani kell. Az így létrejövő szakmai anyag a szervezési rend modernizációja során, valamint az alap- és vezetőképzésben is hasznosulhat.

8. A 2006. augusztusi tűzijáték és a szeptember–októberi események azt mutatják, hogy a rendőrség és a katasztrófaelhárítás nincs kellően felkészülve a rendkívüli tömegesemények idején kialakuló válsághelyzetek kezelésére.

Javasoljuk, hogy a kormány fontolja meg a rendészeti szükségállapot intézményének bevezetését, és ilyen értelemben tegyen javaslatot a rendőrségi törvény módosítására. Rendészeti szükségállapot idején egy koordinációs testület 6-8 órán keresztül, a védelmi bizottság felállításáig összehangolná a legfontosabb hatóságok tevékenységét.

9. A bizottság által megismert adatok szerint a 2006. szeptember–októberi események során a civil és a rendőrségi sérültek száma együttesen megközelítőleg 800 volt. Az Országos Mentőszolgálat 326, míg az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat 195 civil sérültet regisztrált. A két szerv adatai azért különböznek egymástól, mert a sérültek egy részét nem a mentősök szállították be, továbbá a személyes adatok kezelése korlátozta a sérülés okainak összegyűjtését. A rendőr sérültek száma 399 volt. Az összes sérült közül minden tizedik kórházi kezelésre szorult, néhányuk pedig tartós látás- vagy halláskárosodást szenvedett. A javakban esett anyagi károk és a költségvetési többletkiadások megközelítik a 10 milliárd forintot, a szabadság- és jogkorlátozás, a testi és lelki sérülések, az idegenforgalmat ért veszteség, az ország presztízsének csökkenése pedig pénzben ki nem fejezhető károkat okozott.