



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGA

MÁSODIK SZEKCÍÓ

VONA kontra MAGYARORSZÁG ÜGY

(35943/10. sz. kérelem)

ÍTÉLET

STRASBOURG

2013. július 9.

VÉGLEGES

2013. december 9.

Ezen határozat az Egyezmény 44. cikkének 2. bekezdésében foglalt körülmények beálltával válik véglegessé. Szerkesztői változtatás alá eshet.

A Vona kontra Magyarország ügyben,

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (Második Szekció) Kamaraként tartott ülésén, melynek tagjai voltak:

Guido Raimondi, *Elnök*,

Peer Lorenzen,

Dragoljub Popović,

Sajó András,

Nebojša Vučinić,

Paulo Pinto de Albuquerque,

Helen Keller, *bírák*

és Stanley Naismith, *Hivatalvezető*

2013. június 11-i zárt ülésén lefolytatott tanácskozását követően az azon időpontban elfogadott alábbi ítéletet hozza:

AZ ELJÁRÁS

1. Az ügy alapja egy, a Magyar Köztársaság ellen benyújtott kérelem (35943/10. sz.), melyet az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény („az Egyezmény”) 34. cikke alapján egy magyar állampolgár, Vona Gábor („a kérelmező”) 2010. június 24-én terjesztett a Bíróság elé.

2. A kérelmezőt Gaudi-Nagy T., Budapesten praktizáló ügyvéd képviselte. A Magyar Kormányt („a Kormány”) Tallódi Z. képviselő képviselte a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumból.

3. A kérelmező az Egyezmény 11. cikke alapján azt állította, hogy az elnöksége alatt álló *Magyar Gárda Egyesület* felosztatása megsértette egyesülési szabadságát.

4. 2012. március 14-én a kérelem közlésre került a Kormány felé. Arról is döntés született, hogy a kérelem érdeme és elfogadhatósága együttesen kerül megvizsgálásra (29. cikk 1. bekezdés).

5. 2012. június 12-én a Szekció Elnöke az Egyezmény 36. cikkének 2. bekezdése, valamint a Bíróság Eljárási szabályzata 44. szabályának 3. bekezdése alapján engedélyezte az Európai Romajogi Központ (European Roma Rights Centre) számára, hogy harmadik félként beavatkozzon az eljárásba.

A TÉNYEK**I. AZ ÜGY KÖRÜLMÉNYEI**

6. A kérelmező 1978-ban született, és Budapesten él.

7. A *Magyar Gárda Egyesület* („az Egyesület”) a *Jobbik Magyarországért Mozgalom* politikai párt tíz tagja 2007. május 8-án – többek között – a magyar hagyományok és kultúra őrzésének kifejezett céljával alapította.

8. 2007. július 18-án az Egyesület megalapította a *Magyar Gárda Mozgalmat* („a Mozgalom”). Az Egyesület elnöksége elhatározta, hogy „életre hívja a Magyar Gárdát, jelenleg mozgalomként működtetve, de a későbbiekben megpróbálja tagozatként integrálni az egyesületen belül.” Arról is határozatot hozott, hogy „a Magyar Gárda Egyesületen belüli integrációjához át kell alakítani az egyesület jelenlegi alapszabályát [...] 2007. október 10-ei határidővel.”

A Mozgalom deklarált célja a „magyarság fizikai, lelki és szellemi önvédelme” volt. A Mozgalom alapító okiratában foglalt felsorolás szerint a Mozgalom által vállalt feladatok magukban foglalták a tagok fizikai és mentális képzését, a katasztrófavédelemben és a közbiztonság biztosításában való részvételt, továbbá ezen kérdésekkel kapcsolatosan nyilvános rendezvényeken társadalmi párbeszéd kezdeményezését.

9. 2007. október 4-én a Fővárosi Főügyészség felszólalással élt az Egyesületnél, jogellenes tevékenységének abbahagyására szólítva fel az Egyesületet. A Főügyészség megjegyezte, hogy az Egyesület olyan tevékenységet folytatott, amely nem állt összhangban az alapszabályában foglalt célokkal. Különösen, 2007. augusztus 25-én megszervezte 56 „gárdista” avatását a Budai Várban. Ezt követően országos kampányt folytatott a Mozgalom feladatainak népszerűsítésére, amely feladatok nem álltak összhangban az Egyesület céljaival. Megjegyezte, hogy a Mozgalom egyes céljai nem szerepeltek az Egyesület céljai között, s nem feleltek meg az Egyesület kulturális és hagyományőrző jellegének.

2007. november 9-én a kérelmező – az Egyesület elnökeként – arról értesítette az ügyészséget, hogy a kifogásolt résznek a Mozgalom alapító okiratából való törlésével a törvénysértő tevékenységet megszüntették, s hogy kezdeményezte az Egyesület alapszabályának módosítását. Ennek megfelelően az Egyesület Közgyűlése 2007. december 7-én az Alapszabály 2. §-nak az alábbi bekezdéssel történő kiegészítéséről határozott: “f. A Magyar Gárda Egyesület nevéből fakadóan céljának tekinti, hogy társadalmi párbeszédet kezdeményezzen, valamint nyilvános rendezvényeket és lakossági fórumokat tartson az emberek biztonságát érintő olyan kérdésekről, mint a katasztrófavédelem, a honvédelem és az életmentés.”

10. Állítólagosan e célok elérése érdekében a Mozgalom – egyenruhát viselő – tagjai ezt követően Magyarország-szerte felvonulásokat és demonstrációkat tartottak, többek között olyan falvakban, ahol nagyszámú roma lakosság él, s a „magyar etnikum” védelmére hívtak fel az úgynevezett „romabűnözés”-sel szemben. A hatóságok nem tiltották be a demonstrációkat és felvonulásokat.

2007. december 9-én 200 aktivista részvételével ilyen demonstrációra került sor Tatárszentgyörgyön, egy kb. 1800 fő lakosú faluban. A rendőrség a helyszínen jelen volt, és megtiltotta a Gárda végigvonulását a „cigánysoron”.

11. Ezen eseményre reagálva 2007. december 17-én a Fővárosi Főügyészség a bíróságnál kezdeményezte az Egyesület feloszlátását. A kereset azt tartalmazta, hogy az Egyesület visszaélt a gyülekezés szabadságához való joggal, és olyan tevékenységet folytatott, ami sértette a romák jogát azáltal, hogy beszédeivel és külső megjelenésével – így azzal, hogy aktivistái katonaira emlékeztető egyenruhát viseltek, alakzatban vonultak és parancsszavakat használtak – félelmet keltett bennük.

A Főügyészségnek az volt az álláspontja, hogy a Mozgalom az Egyesület tagozata, s hogy tevékenysége valójában ez utóbbi tevékenységének jelentős részét képezi. Hangsúlyozva, hogy a Mozgalmat az Egyesület Elnöksége hozta létre, hogy a tagsági kérelmeket az Elnökség bírálta el, s hogy az egyenruhát az Egyesülettől lehetett megvásárolni, a Főügyészség azt állította, hogy a Mozgalom nem „spontán közösség” volt.

12. Az ezt követő perben az Egyesület azt állította, hogy nem állt fenn olyan szervezeti kapcsolat az Egyesület és a Mozgalom között, ami a két entitás egységének minősülne; ezért úgy érvelt, hogy az Egyesület nem viselt felelősséget a Mozgalomért. Azt is előadta, hogy a Mozgalom tevékenysége semmilyen objektív veszélyt nem jelentett senkire. Az Egyesület szerint szubjektív félelemérzet nem szolgálhat alapul alapvető jogok, így a gyülekezési jog korlátozásához; másrészt a Mozgalom magatartása objektíve nem volt megfélemlítő.

13. Négy tárgyalást követően a Fővárosi Bíróság 2008. december 16-án hozott ítéletével a Főügyészség javára döntött, s a gyülekezési jogról szóló 1989. évi II. törvény 16. § (2) bekezdés alapján (ld. a 18. bekezdést alább) feloszlatta az egyesületet.

A bíróság nem fogadta el a két entitás közötti különbségekre vonatkozó érveket, és megállapította, hogy az entitások szimbiózisban léteztek. Azt is megállapította, hogy az Egyesület fő tevékenysége a mozgalom létrehozása, működtetése, érdemi irányítása és pénzügyi támogatása volt. Észrevételezte, hogy – többek között – a Mozgalom az Egyesület bankszámláján keresztül kapott támogatásokat. Az ítélet hatálya azonban az Egyesület feloszlátására korlátozódott; mivel a bíróság szerint a Mozgalom nem rendelkezett jogi személyiséggel, az ítélet közvetlenül nem terjedt ki rá.

A Tatárszentgyörgyön tartott rendezvényt illetően a Fővárosi Bíróság az alábbiakat állapította meg:

„A rendezvény lényege a „cigánybűnözés” kategóriájának középpontba helyezése volt. Ezen általánosító, egyértelműen faji, etnikai alapokon álló kategória alkalmazása sérti az egyenlő emberi méltóság alapeszméjét. ... Ráadásul nem egyszeri alkalomról volt szó ... [A Mozgalom] programmá tette az emberek közötti megkülönböztetést, mindezt pedig több esetben erődemonstrációnak minősülő, megjelenési módjában másokat megfélemlítő felvonulások formájában is kifejezésre juttatta. A szinte

feladatszerű félelemkeltés azonban nem lehet alkotmányosan elfogadott cél vagy szerep.”

14. A bíróság megjegyezte, hogy az egyenruhás résztvevők (az 1944-45-ös vészkorszak uralmáért felelős) nyilaskeresztes tisztekéhez nagyon hasonló karszalagot viseltek, s az volt az álláspontja, hogy az ilyen ruházatban megjelenő résztvevők felvonulása objektíve alkalmas volt „történelmi érzékenységek” megsértésére.

A bíróság annak megállapításával folytatta, hogy – deklarált céljával szemben – az Egyesület megsértette Magyarország egyesülési jogát, és romaellenes légkört teremtett. A bíróság szerint a verbális és vizuális erődemonstráció a történelmi tapasztalatok fényében önmagában is jogsértésnek minősült; így az Egyesületnek nem kellett semmilyen tényleges bűncselekményt elkövetnie ahhoz, hogy felosztatásra kerüljön; maga az a tény, hogy programja diszkriminációt tartalmazott, a törvény 2. § (2.) bekezdése szerinti értelemben mások jogai megsértésének minősült (ld. a 18. bekezdést alább).

15. A Fővárosi Ítéltábla 2009. július 2-án hatályában fenntartotta az ítéletet. Az Ítéltábla a Mozgalom két további hasonló demonstrációját – a 2008. június 21-én Fadd községben, valamint egy meg nem határozott időpontban Sárbogárd községben tartott megmozdulást – is vizsgálta. Az Ítéltábla észrevételezte, hogy a Mozgalom tagjai által a faddi vonulás során tartott beszédek számos olyan megjegyzést tartalmaztak, amelyek a romák kizárását célozták. A sárbogárdi eseményeket illetően az Ítéltábla észrevételezte, hogy több antiszemita megfogalmazás hangzott el.

Ez a bíróság szorosabb kapcsolatot állapított meg a két entitás között, s az ítélet hatályát a Mozgalomra is kiterjesztette. A bíróság úgy vélte, hogy az Egyesület valójában „szervezeti egység”-ként magában foglalta a Mozgalmat, következésképpen az ítélet mindkettőre vonatkozott. Az Egyesület felosztatása egyúttal megszüntette a felosztatott egyesülettel kapcsolatban álló mozgalmakban tevékenykedő egyének szervezeti keretét is.

A bíróság úgy vélte, hogy a rendezvények helyszínének kiválasztása (kis lélekszámú, romák által sűrűn lakott települések) nem társadalmi párbeszédnek, hanem félkatonai jellegű erődemonstráció keretében eszközölt, szélsőséges formájú véleménynyilvánításnak tekinthető, melynek része volt a katonai jellegű egyenruha, az alakzatban vonulás, továbbá parancsszavak és tisztelgés használata. A Fővárosi Bíróság véleményét alapvetően fenntartva a bíróság úgy érvelt, hogy ezen falvak lakossága „foglul ejtett közönségként” kénytelen volt végighallgatni a szélsőséges és kirekesztő nézeteket anélkül, hogy lehetősége lett volna kitérni a közlések elől. A bíróság szerint a Mozgalom által szervezett eseményeken fennállt az erőszak veszélye, az események konfliktust generáltak, a közrendet, a köznyugalmat támadták, s a falvak lakóinak szabadsághoz és biztonsághoz

való jogát támadták még akkor is, ha a rendőrség által szigorúan ellenőrzött demonstrációk tényleges erőszak nélkül értek véget.

A bíróság a kérelmező véleménynyilvánítási szabadságát is vizsgálta. Az elsőfokú ítéletben foglaltakat fenntartva és a Bíróság esetjogára hivatkozva megállapította, hogy a kérelmező szabadsága nem terjed ki a gyűlöletbeszédre és az erőszakra való felhívásra.

16. 2009. december 15-én a Legfelsőbb Bíróság helybenhagyta a Fővárosi Ítéltábla ítéletét. A Legfelsőbb Bíróság egyetértett az Ítéltábla azon megállapításával, hogy a Mozgalom valójában az Egyesület szervezeti egysége volt. A Legfelsőbb Bíróság az Egyesület feloszlásának szükségességében is egyetértett az alsóbb fokú bíróságokkal, rámutatva, hogy a Mozgalom vonulásai konfliktushelyzeteket idéztek elő, s a résztvevők potenciálisan erőszakhoz folyamodhattak.

A határozatot 2010. január 28-án kézbesítették a kérelmezőnek.

II. A RELEVÁNS HAZAI JOG

17. Az Alkotmány releváns időszakban hatályos szövege az alábbi rendelkezéseket tartalmazta:

2. §

„(3) Senkinek a tevékenysége sem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetőleg kizárólagos birtoklására. Az ilyen törekvésekkel szemben törvényes úton mindenki jogosult és egyben köteles fellépni.”

63. §

(1) A Magyar Köztársaságban az egyesülési jog alapján mindenkinek joga van a törvény által nem tiltott célra szervezeteket létrehozni, illetőleg azokhoz csatlakozni.

(2) Politikai célt szolgáló fegyveres szervezet az egyesülési jog alapján nem hozható létre.

(3) Az egyesülési jogról szóló, valamint a pártok gazdálkodásáról és működéséről szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

18. Az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény („az Etv.”) kimondta:

2. §

„(1) Az egyesülési jog alapján a magánszemélyek, a jogi személyek, valamint ezek jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetei - tevékenységük célja és alapítóik szándéka szerint - társadalmi szervezetet hozhatnak létre és működtethetnek.

(2) Az egyesülési jog gyakorlása nem sértheti az Alkotmány 2. §-ának (3) bekezdését, nem valósíthat meg bűncselekményt és bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével.”

3. §

„(1) A társadalmi szervezet olyan önkéntesen létrehozott, önkormányzattal rendelkező szervezet, amely az alapszabályban meghatározott célra alakul, nyilvántartott tagsággal rendelkezik, és céljának elérésére szervezi tagjai tevékenységét.

(2) A tömegmozgalom tevékenységében nem nyilvántartott tagok is részt vehetnek.”

4. §

„(1) [...] A társadalmi szervezet a nyilvántartásba vétellel jön létre.”

5. §

„Nem minősül társadalmi szervezetnek a magánszemélyeknek az egyesülési jog alapján létrehozott olyan közössége, amelynek működése nem rendszeres, vagy nincs nyilvántartott tagsága vagy e törvényben meghatározott szervezete.”

16. §

„(2) A bíróság az ügyész keresete alapján

d) feloszlatja a társadalmi szervezetet, ha annak működése a 2. § (2) bekezdésébe ütközik;...”

Az egyesületek jogi státuszát röviden az alábbiak jellemzik: A nem közérdekű tevékenységet folytató egyesületek nem támogathatók személyi jövedelemadó felajánlásokkal, nem jogosultak egyéb juttatásokra sem, és nem kérhetnek állami támogatást, mivel ezen kiváltságokat az 1996. évi CXXVI. törvény, valamint a 2011. évi CLXXV. törvény a közhasznú szervezetek számára tartja fenn. Az 1996. évi CXXVI. törvény azonban kimondja, hogy az egyesületek nonprofit tevékenységéből fakadó jövedelem mentesül a társasági adó megfizetése alól, s hogy az egyesületek üzleti tevékenysége kedvezményes társasági adózás alá esik. Továbbá, az 1995. évi CXVII. törvény alapján az egyesületek által nyújtott egyes szolgáltatásokra, valamint az egyesületektől kapott javadalmazásra és szociális-jóléti juttatásokra kedvezőbb adószabályok vonatkoznak. Továbbá, az 1959. évi IV. törvény (a Polgári Törvénykönyv) kimondja, hogy az egyesület tagjai nem felelősek az egyesület adósságáért.

19. A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény releváns időszakban hatályos szövege kimondta:

4. §

„(1) A Magyar Köztársaság tilalmaz minden olyan politikát, magatartást, amely

a) a kisebbségnek a többségi nemzetbe való beolvasztását, a többségi nemzetből történő kirekesztését, illetőleg elkülönítését célozza vagy ezt eredményezi,

b) a kisebbségek által lakott területek nemzeti vagy etnikai viszonyainak megváltoztatására irányul,

c) a kisebbséget vagy kisebbséghez tartozó személyt hovatarozása miatt üldözi, életkörülményeit nehezíti, jogai gyakorlásában akadályozza...”

20. Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről szóló 1976. évi 8. törvényerejű rendelet kimondja:

20. Cikk

„2. Törvényben kell megtiltani a nemzeti, faji vagy vallási gyűlölet bármilyen hirdetését, amely megkülönböztetésre, ellenségeskedésre vagy erőszakra izgat.”

21. A faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről New Yorkban 1965. december 21-én elfogadott nemzetközi egyezmény kihirdetéséről szóló 1969. évi 8. törvényerejű rendelet kimondja:

1. Cikk

„1. Ezen egyezmény szövegében a „faji megkülönböztetés” kifejezés minden olyan különbségtételt, kizárást, megszorítást vagy előnyben részesítést jelent, amelynek alapja a faj, a szín, a leszármazás, a nemzetiségi vagy etnikai származás, és amelynek célja vagy eredménye politikai, gazdasági, társadalmi, kulturális téren vagy a közélet bármely más terén az emberi jogok és alapvető szabadságjogok elismerésének, egyenrangú élvezetének vagy gyakorlásának megsemmisítése vagy csorbítása.”

2. Cikk

„1. A részes államok elítélik a faji megkülönböztetést és vállalják, hogy a faji megkülönböztetés minden formája kiküszöbölésének és az összes fajok közötti megértés előmozdításának politikáját minden alkalmas eszközzel haladéktalanul folytatják és ebből a célból:

d) Minden részes állam bármely személy, csoport vagy szervezet által alkalmazott faji megkülönböztetést minden megfelelő eszközzel - szükség esetén törvényhozás útján is - megtilt és megszüntet;...”

4. Cikk

„A részes államok elítélnék minden olyan propagandát és minden olyan szervezetet, amely [...] a faji gyűlöletet és megkülönböztetést valamilyen formában igazolni vagy előmozdítani igyekszik, és vállalják, hogy [...]:

a) Törvény által büntetendő cselekménnyé nyilvánítják [...] a faji megkülönböztetésre való izgatást, [...], továbbá fajgyűlölő tevékenység mindenféle támogatását, annak pénzelését is beleértve;

b) Törvényellenessé nyilvánítanak és betiltanak minden olyan szervezetet, valamint szervezett és minden egyéb propagandatevékenységet, amely a faji megkülönböztetést előmozdítja vagy arra izgat, az ilyen szervezetekben vagy tevékenységben való részvételt pedig törvény által büntetendő cselekménynek tekintik; [...]...”

22. Az Alkotmánybíróság 30/1992. (V. 26.) AB határozata az alábbi szövegrészeket tartalmazza:

„II. 3. Valamennyi kontinentális jogrendszerű európai demokratikus ország, továbbá az angolszász jogterületen Anglia és Wales, Kanada, valamint Új-Zéland büntető törvényben tiltja meg a „faji” izgatást. Az izgatás, a gyűlöletkeltés és a véleménynyilvánítás szabadsága között a megfelelő határ megvonása azonban nemzetközileg is jelentős viták forrása.

IV. 1. A gyűlöletkeltésnek, az emberek egyes csoportjait megvető, megalázó megnyilvánulásoknak potenciálisan kártékony voltáról az emberiség bőséges történelmi tapasztalatokkal rendelkezik. ...

Századunk súlyos történelmi tapasztalatai bizonyítják, hogy a faji, etnikai, nemzetiségi, vallási szempontú alsóbb vagy felsőbbrendűséget hirdető nézetek, a gyűlölködés, megvetés, kirekesztés eszméinek terjesztése az emberi civilizáció értékeit veszélyeztetik.

Történelmileg és napjaink eseményei által is igazolt, hogy az emberek meghatározott csoportja elleni gyűlöletkeltési szándékot kifejező bármely megnyilvánulás alkalmas a társadalmi feszültségek kiélezésére, a társadalmi harmónia és béke megzavarására, legsúlyosabb kifejtésében a társadalom egyes csoportjai közötti erőszakos összeütközésekre.

A gyűlöletkeltés legszélsőségebb, már ténylegesen bekövetkezett kártékony hatását bizonyító történelmi és jelenkori tapasztalatok mellett figyelembe kell venni azokat a mindennapi veszélyeket is, amelyek a gyűlölet felkeltésére alkalmas nézetek, eszmék korlátok nélküli kinyilvánításával járnak. E megnyilvánulások akadályozzák, hogy az emberek bizonyos közösségei harmonikus kapcsolatban éljenek más csoportokkal. Ez, növelve egy adott, kisebb vagy nagyobb közösségen belüli érzelmi, szociális feszültségeket, szétszakítja a társadalmat, erősíti a szélsőségeket, az előítéletességet és intoleranciát. Mindez csökkenti a plurális értékrendet, a különbözőséghez való jogot elismerő, toleráns, multikulturális, az emberek egyenlő méltóságának elismerésén alapuló, a diszkriminációt értékként el nem ismerő társadalom kialakulásának esélyét.

2. A véleménynyilvánítás és sajtószabadság körében az emberek meghatározott csoportjai elleni gyűlöletkeltés alkotmányos védelemben részesítése feloldhatatlan ellentmondásban lenne az Alkotmányban kifejezésre jutó politikai berendezkedéssel és értékrenddel, a demokratikus jogállamiságra, az emberek egyenlőségére, egyenlő méltóságára, valamint a diszkrimináció tilalmára, a lelkiismereti és vallásszabadságra, a nemzeti, etnikai kisebbségek védelmére, elismerésére vonatkozó alkotmányos tételekkel....

A gyűlöletkeltés a fenti tartalmi jegyek tagadása, az erőszak érzelmi előkészítése. Visszaélés a véleménynyilvánítás szabadságával, az emberek meghatározott csoportjának, egy kollektivitásnak olyan intoleráns minősítése, amely nem a demokrácia, hanem a diktatúra jellemzője. A véleménynyilvánítási és sajtószabadság gyakorlása olyan formáinak eltérése, amelyet a Btk. 269. § (1) bekezdése tilalmaz, ellentmondana a demokratikus jogállamiságból fakadó követelményeknek.

Az Alkotmánybíróság álláspontját összegezve: a véleménynyilvánítás és sajtószabadság korlátozását mind az emberek meghatározott csoportjai elleni gyűlöletkeltésnek történelmileg bizonyítottan kártékony hatása, mind az alkotmányos alapértékek védelme, továbbá a Magyar Köztársaság nemzetközi kötelezettségeinek teljesítése szükségsszerűvé és indokolttá teszi...”

23 Az Alkotmánybíróság 14/2000. (V. 12.) AB határozata az alábbi szövegrészeket tartalmazza:

„3. A véleménynyilvánítási jog nem csupán alanyi jog, hanem a nyilvánosságot alakító különböző vélemények szabad kifejezésének garanciája is. [...]

Nem korlátozhatatlan jog, de kiemelt szerepe folytán olyan védelmet élvez, hogy csak igen kevés más joggal szemben lehetséges korlátozása. Ezért az olyan mögöttes,

elvont értékek, mint például a köznyugalom, kevesebb védelmet kaphatnak e joggal szemben. [...]

Az Alkotmány az élethez való jog mellett, azzal azonosan, az emberi méltósághoz való jogot kiemelten védi. [...] Az Alkotmány nem értéksemleges, az Alkotmánynak van értékrendje. Az alkotmányos értékekkel összeegyeztethetetlen véleménynyilvánítást az Alkotmány 61. §-a nem védi. [...]

Rámutat az Alkotmánybíróság arra, hogy a szabad véleménynyilvánítás az Egyezmény értelmében is „kötelezettségekkel és felelősséggel” jár együtt. A demokratikus jogállami értékek védelme az állam minden szervének kötelessége, kötelesség az emberi személy méltóságának tisztelete is. Az erőszak, a gyűlölet, a szembenállás megnyilvánulásaival szemben fel kell lépni. A demokrácia rendkívül összetett fogalmához hozzátartozik az erőszakról, az erőszakkal fenyegetésről mint a konfliktusmegoldás eszközeiről való lemondás.”

24. Az Alkotmánybíróság 18/2004. (V. 25.) AB határozata az alábbi szövegrészeket tartalmazza:

„III. 2.1. ... A szélsőséges nézetek esetében sem a vélemény tartalma, hanem a közlés közvetlen, belátható következménye alapozza meg a szólásszabadság korlátozását, a polgári jogi, avagy bizonyos esetekben a büntetőjogi felelősségre vonást.”

25. Az Alkotmánybíróság 95/2008. (VII. 3.) AB határozata az alábbi szövegrészeket tartalmazza:

„III. 3.4. ... A [Büntető törvénykönyv] ... módosítás[a] azt próbálja biztosítani, hogy a gyalázkodó kijelentések és testmozdulatok abban az esetben is szankcionálhatók legyenek, ha a sértettek személye nem állapítható meg. A Btkm. ezáltal azonban nemcsak a konkrét személyek becsületét, méltóságát sértő magatartásokat büntetné, hanem a gyűlöletbeszéd minden formáját, az általánosításokat tartalmazó rasszista kijelentéseket is, amelyek esetében az „érintettek” vagy a magukat „érintettnek” vallók nincsenek rákényszerítve arra, hogy bekapcsolódjanak a gyűlölködők közötti kommunikációba, hogy azt végigkövessék, s hogy az egyes sajtótermékekben szembesüljenek a gyűlölködő nézetekkel. [...] Az alkotmányos demokrácia azonban nem fojtja el a szélsőséges hangokat pusztán azok tartalma miatt. Demokratikus társadalomban ugyanis az ilyen általánosító rasszista beszéd nem tud változtatni azon a tényen, hogy az állam szempontjából minden polgár egyenlően értékes és az alapjogokkal egyenlően rendelkező személy.

A Btkm. jelen formájában az ilyen, általánosításokat tartalmazó beszédet is büntetné. Nem tényállási elem ugyanis, hogy a támadott csoporthoz tartozó személyek bármely módon részesei legyenek e kommunikációnak: a rasszista kijelentéseket meghallgassák, figyelemmel kövessék, azzal más módon kapcsolatba kerüljenek.

Pedig ezek azok az esetek, amikor a véleménynyilvánítás nemcsak egyes személyek érzékenységét, méltóságérzetét, hanem alkotmányos jogát is sérti. Például, ha az elkövető oly módon nyilvánítja ki szélsőséges politikai meggyőződését, hogy a sértett csoporthoz tartozó személy kénytelen azt megfélemlítve végighallgatni, és nincs módja kitérni a közlés elől [„foglyul ejtett közönség” [...]]. Ebben az esetben konkrét személy arra vonatkozó joga érdemes a védelemre, hogy a neki nem tetsző, adott esetben az őt sértő véleményt meghallgassa, vagy más módon vegyen róla tudomást....

A személyek nemcsak az állampolgárok közösségéhez, hanem e körnél szűkebb csoporthoz, közösséghez is tartoznak. Az egyént e csoporthoz tartozására tekintettel is érheti olyan súlyú és intenzitású jogsérelem, amelynek orvoslására indokolt lehet akár a büntetőjog eszközeit is igénybe venni.”

III. NEMZETKÖZI EMBERI JOGI ELLENŐRZŐ SZERVEK MEGÁLLAPÍTÁSAI

26. Az Egyesült Nemzetek Emberi Jogi Bizottságának Magyarország tekintetében tett Záróészrevételei (Genf, 2010. október 11-29.) az alábbi szövegrészeket tartalmazzák:

„18. A Bizottságot aggodalommal töltik el a feloszlott Magyar Gárda tagjai által tett [...] virulens és széles körben elterjedt romaellenes kijelentések. [...] A Bizottságot a részes államban növekvő antiszemitizmus is aggasztja. A Bizottságot a Büntető Törvénykönyv 269. §-ban foglalt gyűlöletre uszítás Alkotmánybíróság általi korlátozó értelmezése is aggodalommal tölti el, amely értelmezés ellentétes lehet a részes állam 20. cikk alapján fennálló kötelezettségével.”

27. A Rasszizmus és Intolerancia elleni Európai Bizottság (ECRI) 2008. június 20-án Magyarországról elfogadott Jelentése (negyedik monitoring kör) az alábbi szövegrészeket tartalmazza:

„61. ... a magyarországi közbeszédben a rasszizmus és az intolerancia aggasztó fokozódása tapasztalható. Különösen a radikális jobboldali Magyar Gárda [...] megalakulása és megerősödése került rendszeresen megemlézésre mély aggodalomra okot adó jelenségeként. 2007. augusztusi megalakulása és több száz új tagjának 2007. októberi nyilvános eskütétele óta a Magyar Gárda országszerte számos nyilvános felvonulást rendezett, többek között jelentős roma lakossággal rendelkező falvakban. Az Alapszabály látszólag ártalmatlan volta ellenére a csoport egyik fő üzenete a magyar etnikum megvédése az úgynevezett “cigánybűnözés”-sel¹ szemben. A Magyar Gárda tagjai félkatonai jellegű fekete bakancsban és egyenruhában, jelvénnel és a Nyilaskeresztes Párt – amely párt nyíltan náci szervezatként a II. világháború idején rövid időre hatalomra került Magyarországon, s amelynek uralma alatt zsidók és romák tízezreit ölték meg, illetve deportálták – zászlajára emlékeztető zászlókkal felszerelve tartanak felvonulásokat.

73. ... Egyes csoportok, mint a Magyar Gárda, nyíltan antiszemita nézeteket is hangoztatnak [...] az antiszemita nézetek hangoztatása jelenleg növekvőben van Magyarországon.”

28. A nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága által 2010. március 18-án Magyarországról elfogadott Harmadik vélemény az alábbi szövegrészt tartalmazza:

„75. 2007-es megalakulása óta a Magyar Gárda országszerte számos – többek között romák által sűrűn lakott – faluban tartott felvonulásokat, amelyeken a Magyar Gárda tagjai náci jelvénnel és zászlókkal felszerelve, félkatonai jellegű fekete csizmában és

¹ Másképpen: bűnözés.

egyenruhában vonultak fel. [...] a Tanácsadó Bizottságot aggodalommal tölti el ez a fenyegető magatartás.”

IV. ÖSSZEHASONLÍTÓ JOG

29. A „*Stoppt den Synagogenbau!*” ítéletben (BVerfGE, 111, 147 – *Inhaltsbezogenes Versammlungsverbot*) (23.06.2004) a Német Szövetségi Alkotmánybíróság megállapította, hogy a közrend veszélyeztetésének elhárítása érdekében a gyülekezési jog korlátozható, ha nem a gyülekezés tartalma, hanem megvalósulásának módja (*Art und Weise*) ad okot aggodalomra. Eszerint az „olyan agresszív és provokatív résztvevői magatartás korlátozása, ami megfélemlíti az állampolgárokat, s amivel a tüntetők erőszakos légkörűvé alakítják a tüntetést és az erőszakra való potenciális készen állás atmoszféráját teremtik meg, megengedett”. Egy, a holokauszt emléknapijára tervezett szélsőjobboldali felvonulás kapcsán az Alkotmánybíróság azt is hozzátette: „a [gyülekezés megvalósulásának] módja mások morális érzékenységét (*sittliches Empfinden*) jelentős mértékben sértő provokációhoz vezet[het]”. A gyülekezés megvalósulásának módját illetően a Szövetségi Alkotmánybíróság a tüntetők provokatív magatartásának is jelentőséget tulajdonított. A Szövetségi Alkotmánybíróság hozzáfűzte: ugyanez vonatkozik arra az esetre is, „amikor külső megjelenésében (*durch sein Gesamtgepräge*) valamely felvonulás egészében azonosul a náci diktatúra rítusaival és szimbólumaival, s az elmúlt totalitárius és embertelen rezsim rémtetteinek felidézésével más állampolgárokat megfélemlít”.

30. Egy egyesület feloszlásával kapcsolatosan a Német Szövetségi Közigazgatási Bíróság BVerwG 6 A 3.08 (05.08.2009) sz. ítéletében a következőképpen foglalta össze az egyesületek feloszlásával kapcsolatos esetjogát:

16. Az, hogy valamely egyesület célja és tevékenysége a büntetőjog alapján büntetendő-e, a tagok szándékától és magatartásától függ. Az egyesület, mint olyan, büntetőjogilag nem lehet felelős. A büntetőjog alapján csak természetes személyek büntethetők, mivel a kriminalitás feltételezi a büntetőjogi felelősségre vonhatóságot [*Schuldzurechnungsfähigkeit*], amivel csak természetes személyek rendelkeznek. Az Egyesületi törvény [*VereinsG*], 3. § (5) bekezdése alapján azonban egyértelmű: jogilag mégis lehetséges valamely egyesület büntetőjogi felelősségének a fennállása [*Strafgesetzwidrigkeit einer Vereinigung*], mivel tagjain és képviselő szervein keresztül az egyesület az egyes tagoktól elkülönülő, saját célt kifejelesztő [*Zweckrichtung*] és önálló cselekvésre képes kollektív akaratot képes kialakítani. Ha a büntetőjog ezen saját cél, vagy az egyesület önálló cselekményei következtében kerül megsértésre, akkor a tiltás [*Verbotstatbestand*] minden eleme teljesül. Ebben az összefüggésben az a döntő tényező, hogy a tagok magatartása az egyesületnek tudható be. Az egyesület jellegét a tagjai által elkövetett bűncselekményeknek [*Strafgesetzwidrigkeit*] kell formálniuk [*prägen*]. Az egyesületek egyidejűleg eltérő célok megvalósítására törekedhetnek; a szabályaikban lefektetett törvényes célokon

kívül olyan büntetőjog alá tartozó célokra is törekedhetnek, amiket tagjaik magatartásán keresztül valósítanak meg....

17. Valamely egyesületnek az Egyesületi törvény – Alaptörvény 9. § (2) bekezdésével együtt olvasott – 3. §-a (1) bekezdésének első mondata alapján történő betiltása *de iure* független az egyesület tagjának vagy tisztségviselőjének büntetőjogi elítélésétől. A büntetőjog alapján fennálló törvénytelenység [*Gesetzeswidrigkeit*] vizsgálata a tiltó végzést kibocsátó hatóság és a közigazgatási bíróság hatáskörébe tartozik. A tiltásnak [*Verbotstatbestand*] azonban nem az a célja, hogy további szankcióval sújtson olyan személyeket, akik amúgy is megsértik a büntetőjogi rendelkezéseket. A [rendelkezés] célja inkább a közbiztonság és a közrend elleni olyan egyedi fenyegetés kezelése, amit egy bűncselekményeket tervező vagy elkövető szervezet alapítása, illetve működése jelent. Az ilyen szervezetek különös fenyegetést jelentenek a büntető törvényekkel védett értékekre [*Rechtsgüter*]. A szervezet belső hajtóereje, a személyek és javak tekintetében fennálló szervezeti potenciálja megkönnyíti és elősegíti a büntetendő cselekményeket. Ugyanakkor az egyes tagok felelősségérzete gyakran ezzel párhuzamosan csökken, az egyént az erőszakos bűncselekmények elkövetésétől visszatartó gátlásküszöb alacsonyabbá válik, s megindul az újabb bűncselekmények elkövetésére irányuló ösztönzés (1988. október 18-i ítélet, op. cit., 307., illetve 23-24. o.; Löwer, in: v. Münch/Kunig, GG, vo. 1, 5th ed. 2000, note 39 ad Article 9).

(Neo)náci eszméket támogató egyesületek vonatkozásában a Szövetségi Közigazgatási Bíróság többször helybenhagyta a feloszlató végzéseket. A *Heimattreue Deutsche Jugend* ítéletben (BVerwG 6 A 4.09 (01.09.2010) – ahol az egyesület tagjai náci faji eszméket és értekezéseket propagáltak – a Szövetségi Közigazgatási Bíróság megismételte releváns esetjogát, megerősítve, hogy a tiltás feltételeinek való megfeleléshez az egyesület részéről alkotmányellenes célok militáns és agresszív módon történő megvalósításának a szándéka szükséges, amely feltétel nem követel meg erőhasználatot, sem meghatározott jogsértést. A tiltást igazoló alkotmányellenes cél megállapításához elegendő, hogy a program, az ábrázolások és a stílus alapvető kapcsolatot jelez a nácizmussal. Ha valamely egyesület a (Németországban tiltott) náci párttal hozza magát összefüggésbe, vagy olyan fajelméletet hirdet, ami nem egyeztethető össze a diszkrimináció alkotmányos tilalmával, akkor az egyesület feloszlításának feltételei fennállnak. Ha az egyesület megkísérli elrejteni alkotmányellenes szándékait, akkor a tiltás feltételei azon általános kép alapján állapíthatók meg, ami az egyedi kifejezésekből és magatartásokból kirajzolódik. Az a tény, hogy ezek az elemek esetleg változó számú ártalmatlan körülmény alá rendelődnének látszanak, semmit nem mond jelentőségükről.

31. Az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága a *Virginia v. Black*, 538 U.S. 343 (2003) ügyben vizsgálta a megfélemlítés kérdését. Egy virginiai törvény büntetné nyilvánítja, ha „bárki ... valamely személy vagy csoport megfélemlítésének a szándékával ... más tulajdonán, közúton vagy más nyilvános helyen ... keresztet éget”, és kimondja, hogy „az ilyen égetés ... a személy vagy csoport megfélemlítésére irányuló szándék fennállásának *prima facie* (első látásra elfogadható) bizonyítéka”.

A Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy a kereszttegetés az Egyesült Államokban elválaszthatatlanul összeforrt a Ku Klux Klan történetével. A Klan gyakran használt kereszttegetést megfélemlítő eszközként, illetve közelgő erőszak fenyegetéseként. Függetlenül attól, hogy az üzenet politikai jellegű, vagy megfélemlítést is célzó, a kereszttegetés a mai napig „gyűlöletszimbólum”. Míg a kereszttegetés nem feltétlenül hordoz megfélemlítő üzenetet, a kereszttegetőnek gyakran az a szándéka, hogy az üzenet befogadói az életükért rettegjenek. Az Egyesült Államok Alkotmányához fűzött Első Alkotmánykiegészítés megengedi az állam számára, hogy betiltsa az „olyan kijelentéseket tartalmazó valódi fenyegetéseket, amelyekben a beszélő meghatározott egyéneknek vagy egyének csoportjának törvénytelen erőszakos aktus elkövetésére irányuló komoly szándékot kíván kommunikálni. A beszélőnek nem szükséges ténylegesen végrehajtania a fenyegetést. A valódi fenyegetés megtiltása inkább az erőszaktól való félelemmel, az erőszak által szült zűrzavarral, és a fenyegetésben megjelölt erőszak tényleges bekövetkezésének lehetőségével szemben részesíti védelemben az egyént. A szó alkotmányjogi értelmében a megfélemlítés a valódi veszély egyik típusa, ahol a beszélő azzal a szándékkal intéz fenyegetést valamely egyénhez vagy egyének csoportjához, hogy az áldozat saját testi épségéért vagy életéért rettegjen. Az Első Alkotmánymódosítás lehetővé teszi Virginia számára, hogy a megfélemlítés szándékával alkalmazott kereszttegetést betiltsa, mivel a kereszttegetés a megfélemlítés különösen virulens formája.

A JOG

I. AZ EGYEZMÉNY 11. CIKKÉNEK ÁLLÍTÓLAGOS MEGSÉRTÉSE

32. A kérelmező azt panaszolta, hogy az Egyesület felosztatása az Egyezmény 11. cikkében védett egyesülési szabadsághoz való joga megsértésének minősült. A 11. cikk kimondja:

„1. Mindenkinek joga van a békés célú gyülekezés szabadságához és a másokkal való egyesülés szabadságához, beleértve érdekei védelmében a szakszervezetek alapítását és az azokhoz való csatlakozásnak a jogát.

2. E jogok gyakorlását csak a törvényben meghatározott, olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság vagy közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megakadályozása, a közegészség, az erkölcsök, illetőleg mások jogai és szabadságai védelme érdekében szükségesek. Ez a Cikk nem tiltja, hogy e jogoknak a fegyveres erők, a rendőrség vagy az államigazgatás tagjai által történő gyakorlását a törvény korlátozza.”

A Kormány vitatta az állítást.

A. Elfogadhatóság

33. A Kormánynak az volt az álláspontja, hogy a 17. cikkre figyelemmel a kérelmet az Egyezmény rendelkezéseivel való *ratione materiae* összeegyeztethetlenség miatt elfogadhatatlanná kell nyilvánítani, mivel az Egyesület a zsidó és roma származású állampolgárok elleni faji gyűlölet kifejezésére biztosított intézményi keretet. A Kormány felhívta a figyelmet arra, hogy nemzetközi emberi jogi monitoring testületek (így a nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága, valamint a Rasszizmus és Intolerancia elleni Európai Bizottság, ld. a fenti 29-30. bekezdést) is kifejezték aggodalmukat a Mozgalom demonstrációin használt egyenruha, jelvények és zászlók miatt.

34. A Kormány hivatkozott az Egyezmény szerveinek esetjogára, így a Bíróság *Garaudy v. France* (decision of 24 June 2003, no. 65831/01, ECHR 2003-IX; (kivonatok)) ügyben hozott határozatára. A Kormány emlékeztetett arra, hogy olyan ügyekben, ahol a kérelmező az Egyezmény szellemét és a demokrácia alapértékeit sértő szövegek közzétételének igazolására a véleménynyilvánítás szabadságához fűződő jogára hivatkozott, az Emberi Jogok Európai Bizottsága – közvetve vagy közvetlenül – mindig az Egyezmény 17. cikke alapján utasította el az érvelést, és nyilvánította elfogadhatatlanná a kérelmet (ld. különösen *Glimmerveen and another v. the Netherlands*, Commission decision of 11 October 1979, Decisions and Reports (DR) 18, 198. o., és *Pierre Marais v. France*, Commission decision of 24 June 1996, DR 86, 184. o.). A Kormány szerint később a Bíróság is következetesen fenntartotta ezt a megközelítést (ld. *Lehideux and Isorni v. France*, judgment of 23 September 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-VII, 47. és 53. bek.). A Kormány továbbá rámutatott arra, hogy egy 11. cikkel kapcsolatos ügyben (ld. *W.P. and Others v. Poland* (dec.), no. 42264/98, 2 September 2004, *Reports* 2004-VII) a Bíróság észrevételezte: “a 17. cikk általános célja annak megakadályozása, hogy totalitárius csoportok saját érdekeiknek megfelelően használhassák fel az Egyezményben lefektetett elveket.” A Bíróság hasonló következtetésre jutott a *Norwood v. the United Kingdom* ((dec.), no. 23131/03, 16 November 2004, *Reports* 2004-VII) és a *Witzsch v. Germany* ((dec.), no. 7485/03, 13 December 2005; a hasonlóságokra és különbségekre ld. *Vajnai kontra Magyarország*, 33629/06. sz. 25. bekezdés, ECHR 2008) ügyekben is.

35. Válaszában a kérelmező előadta, hogy az Egyesület tevékenysége nem valósított meg visszaélést a véleménynyilvánítási és gyülekezési szabadsághoz való joggal, mivel céljuk az állampolgárok bűnözőkkel szembeni védelemben részesítésén keresztül a jogállamiság visszaállítása volt. Az Egyesület nem vett részt semmilyen, az Egyezményben lefektetett jog vagy szabadság ellehetetlenítését célzó tevékenységben.

36. A Bíróság annak észrevételezésével kezdi, hogy a Kormány által hivatkozott, a véleménynyilvánítás szabadságára vonatkozó esetjoggal

szemben a jelen kérelem a kérelmező gyülekezési szabadsághoz való jogát, és e jog súlyos, az Egyesület jogi létének megszüntetését eredményező korlátozását érinti. Ezért a jelen kérelmet meg kell különböztetni a Kormány által hivatkozott ügyektől. Ez utóbbiakat illetően a Bíróság észrevételezi, hogy azokban az ügyekben – különösen a (fent hivatkozott) *Garaudy v. France*, valamint a (fent hivatkozott) *Lehideux and Isorni v. France* ügyben – a náci politika igazolása volt a tét. Következésképpen a 17. cikk szerinti visszaélés megállapítása azon a tényen alapult, hogy önkényuralmi indíttatású csoportok hivatkoztak a 10. cikkre.

37. A jelen ügyben azonban – a (fent hivatkozott) *Witzsch v. Germany* ügygel szemben – a Kormány nem hivatkozott arra, hogy a kérelmező megvetését fejezte ki valamely önkényuralmi rendszer áldozataival szemben. Az ügy irataiban sem lelhető fel olyan elem, ami ilyen következtetés levonását megalapozná. A kérelmező a szóban forgó időszakban egy bejegyzett egyesület elnöke volt, és az egyesületnek – valamint a hazai bíróságok értékelése szerint az egyesülettel szervezeti egységet képező mozgalomnak – lényegében egy olyan demonstráció miatti feloszlását panaszolja, amit hazai szinten nem nyilvánítottak jogellenessé, s ami nem vezetett erőszakos cselekményekhez. Ilyen körülmények között a Bíróság nem tudja azt a következtetést levonni, hogy az Egyesület tevékenysége „önkényuralmi csoportok”-at szolgáló totalitárius elnyomás igazolását vagy propagálását célozza.

38. Ezen tevékenységek – amelyeknek az Egyezmény 11. cikkével való összeegyeztethetősége az érdemmel kapcsolatos vizsgálat során kerül áttekintésre (a hasonlóságok és különbségek egybevetésére ld. *Féret v. Belgium*, no. 15615/07, § 52, 16 July 2009) – nem tárnak fel olyan *prima facie* cselekményeket, illetve önkényuralmi nézetek védelmére vagy propagálására irányuló *prima facie* szándékot a kérelmező részéről, ami az Egyezményben biztosított valamely jog vagy szabadság ellehetetlenítését célozza (ld. a fent hivatkozott *Vajnai* 24-26. bekezdését). A Bíróság csak az érdemi vizsgálat lefolytatását követően lesz abban a helyzetben, hogy az ügy összes körülményének fényében döntsön az Egyezmény 17. cikkének alkalmazhatóságáról (ld. *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey* [GC], nos. 41340/98, 41342/98, 41343/98 és 41344/98, § 96, ECHR 2003-II).

39. Ebből következően a Bíróság úgy véli, hogy az Egyezmény 17. cikkének alkalmazásában a kérelem nem valósít meg kérelmezési joggal való visszaélést. Ezért az Egyezmény 35. cikkének 3. bekezdése szerinti értelemben a kérelem *ratione materiae* nem összeegyeztethetetlen az Egyezmény rendelkezéseivel. A Bíróság továbbá megjegyzi, hogy semmilyen más alapon sem összeegyeztethetetlen. Ezért elfogadhatóvá kell nyilvánítani.

B. Érdem

1. A felek érvei

a. A Kormány

40. A Kormány fenntartotta, hogy a „Mozgalom” nem rendelkezett elkülönült jogi státusszal, hanem az Egyesület szervezeti egysége volt, amit ez utóbbi hozott létre, szervezett meg és finanszírozott. Tagjai az Egyesület érdekében és irányítása alatt tevékenykedtek, s az Egyesületnek fizettek tagdíjat. Abból a tényből, hogy az Egyesület alapszabálya nem tisztázta az Egyesület belső szerkezetét, nem lehet azt a következtetést levonni, hogy a Mozgalom *de iure* nem volt az Egyesület része. Azonban, még ha el is fogadjuk, hogy a Mozgalom *de iure* elkülönült entitás volt, az Egyesülettel fennálló *de facto* kapcsolata igazolja azt a megállapítást, hogy az Egyesület a Mozgalom működése miatt túllépte a véleménynyilvánítás szabadságát. Ezért az Egyesület – melynek a kérelmező volt az elnöke – nem egy különálló entitás cselekményei, hanem saját tevékenysége miatt került feloszlásra.

41. A Kormány továbbá úgy vélte, hogy a kérelmező egyesülési szabadsághoz való jogába nem történt beavatkozás, mivel ez a szabadság nem terjed ki a rasszista propaganda céljából történő egyesülés jogára. Azonban, még ha történt is beavatkozás, az törvényben előírt volt, és a közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megakadályozása, valamint mások jogai és szabadságai védelmének törvényes célját szolgálta.

42. Továbbá, a Mozgalom demonstrációinak rasszista, antiszemita tartalmára és megfélemlítő, traumatizáló, faji elkülönítést hirdető, társadalmi feszültséget növelő és erőszakot provokáló félkatonai jellegére figyelemmel a beavatkozás egy demokratikus társadalomban szükséges volt. Ami az arányosságot illeti, a feloszlás megfelelő szankciót jelentett a rasszista diszkrimináció és szegregáció propagálása tekintetében. Nem a legsúlyosabb szankció került alkalmazásra, mivel az erőszakra uszító fagyűlölet legsúlyosabb megnyilvánulásaiban részt vett, illetve azokért felelős egyénnel szemben – *ultima ratioként* – büntetőjogi szankció is alkalmazható lett volna.

b. A kérelmező

43. A kérelmező annak hangsúlyozásával kezdte, hogy a Mozgalom kifogásolt cselekményei – a hazai bíróságok megállapításaival szemben – nem róhatók a feloszlott Egyesület terhére. A kérelmező vitatta, hogy a Mozgalom az Egyesület szerves részét képezte, mivel a két entitás elkülönülten és egymástól függetlenül, bár egymással együttműködve működött. A kérelmező azt is hangsúlyozta, hogy az Egyesület egyetlen tagja sem vett részt a Mozgalomban.

44. A kérelmező vitatta a Kormány azon érvét, hogy az egyesület feloszlása az Egyezmény 11. cikkének 2. bekezdése szerinti, a

nemzetbiztonság és közbiztonság, illetve zavargás vagy bűncselekmény megelőzésének, valamint mások jogai és szabadságai biztosításának törvényes célját szolgálta. Véleménye szerint a bíróságok egyetlen olyan esetet sem állapítottak meg, amelyben ténylegesen zavargásra vagy mások jogai megsértésére került volna sor. Hangsúlyozta, hogy a hazai határozatok pusztán spekulatív veszély fennállására hivatkoztak, melynek megelőzése az Egyezmény alapján nem tekinthető törvényes célnak.

45. Továbbá, a kérelmező azt állította, hogy az egyesület felosztatása még abban az esetben sem volt szükséges és az elérni kívánt céllal arányos, ha az Egyezmény 11. cikkében biztosított jogokba történt beavatkozás törvényes volta kerül feltételezésre. Megjegyezte, hogy az egyesülési szabadsághoz való jog gyakorlásába történő, hatóság általi beavatkozásnak a kifogásolt magatartás tárgyi súlyával arányban kell állnia, a hazai bíróságok által alkalmazott szankció azonban túlzottan súlyos volt. A Bíróság esetjoga szerint a felosztatást olyan helyzetekre kell fenntartani, amikor az egyesület tevékenysége a demokratikus rendszer lényegét veszélyeztetni súlyosan; holott sem az Egyesület, sem a Mozgalom tevékenysége nem irányult és nem járt ilyen hatással. Mindenesetre, a releváns hazai jog valamely egyesület állítólagosan jogellenes tevékenysége tekintetében a felosztatáson kívül nem biztosít egyéb szankciót, ami önmagában is kizárja az arányos megközelítés lehetőségét.

46. A kérelmező arra is rámutatott, hogy a 11. cikk 2. bekezdésében foglalt kivételeket szorosan kell értelmezni; az egyesülési szabadság korlátozását csak meggyőző és kényszerítő indokok igazolhatják. A jelen ügyben azonban a hazai bíróságok nem hoztak fel elegendő és releváns indokot a korlátozásra, mivel nem mutatták be, hogy az Egyesület tevékenysége milyen módon képes konfliktusokat provokálni, erőszakot szítani és gerjeszteni, és a demokráciát bomlasztani. Valójában az Egyesület tevékenysége pusztán arra irányult, hogy lehetővé tegye a megoldatlan szociális problémák – így a kiszolgáltatott emberek biztonsága, valamint a kiemelkedően magas bűnözési arány kérdésének – megvitatását.

47. Továbbá, a kérelmező arra is felhívta a figyelmet, hogy a Bíróság esetjoga a 11. cikket a 10. cikk fényében vizsgálja. Ezzel összefüggésben elismerte, hogy a Mozgalom által kifejezett eszmék sértők és megbotránkoztatók lehettek, de a kérelmező szerint nem minősültek gyűlöletre vagy türelmetlenségre uszítónak, ilyen módon ezen eszmék egy demokratikus társadalomban a pluralizmus és tolerancia elvével összeegyeztethetők voltak.

c. A harmadik fél

48. Az Európai Romajogi Központ előterjesztette, hogy az Egyezmény 11. cikke alapján biztosított szabadságok a kisebbségi közösségek jogai és szabadságai védelme érdekében korlátozhatók. Többek között a faji

megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi Egyezményre hivatkozva a harmadik fél úgy érvelt, hogy a fajgyűlölet és a faji megkülönböztetés bármilyen formáját igazolni vagy támogatni próbáló szervezetek nem esnek a 11. cikkben biztosított védelem hatálya alá. A harmadik fél továbbá felhívta a figyelmet arra a tényre, hogy az Egyezmény 14. cikke alapján a kisebbségek – különösen a romák – speciális védelmet élveznek, és utalt a kisebbségek biztonságának védelemben részesítésére vonatkozó kötelezettség elismerésére vonatkozóan az Európa Tanács Szerződő Államai között kialakulóban lévő nemzetközi konszenzusra.

2. A Bíróság értékelése

a. Történt-e beavatkozás?

49. A Bíróság megjegyzi, hogy az Egyesület – amelynek a kérelmező az elnöke volt – a Mozgalomra is kiterjedő hatállyal felosztatásra került (ld. a fenti 15. pontot). Ezért a Bíróság úgy véli, hogy beavatkozás történt a kérelmező számára az Egyezmény 11. cikke alapján biztosított jogokba.

b. Igazolt volt-e a beavatkozás?

50. Az ilyen beavatkozás sérti a 11. cikket, kivéve, ha törvényben előírt volt, a 11. cikk 2. bekezdésében foglalt célt vagy célokat szolgálta, s egy demokratikus társadalomban azon célok eléréséhez szükséges volt.

i. „Törvényben előírt”

51. A Bíróság észrevételezi, hogy az Egyesület, s következésképpen a Mozgalom az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény 16. § (2) bekezdése alapján (ld. a fenti 18. pontot) került felosztatásra, beleértve a 2. § (2) bekezdésében foglalt hivatkozást is („mások jogainak és szabadságainak a megsértése”).

A Bíróság továbbá megjegyzi: a felek eltérően vélekednek arról, hogy a hazai bíróságok határozatai jogszerűen foglalták-e bele a Mozgalom felosztatását az Egyesület felosztatásába.

Ezzel összefüggésben a Bíróság megjegyzi: az ügyészség ténybeli észrevételeire (a részleteket ld. a fenti 11. pontban) adott válaszában a Fővárosi Ítélőtábla és a Legfelsőbb Bíróság (ld. a fenti 15. és 16. pontot) megállapította, hogy az egyesületekről szóló hazai jog értelmezése szempontjából a Mozgalmat az Egyesületen belül működő, nem pedig önálló entitásnak kell tekinteni. Ezen bíróságok észrevételezték, hogy az Egyesület fő tevékenysége a Mozgalom megalapítása, működtetése, irányítása és finanszírozása volt.

Az ügyiratokban és a felek beadványaiban a Bíróság nem talál olyan elemet, ami a jog ilyen alkalmazásának önkényes voltára utalna, s a nemzeti hatóságok a Bíróságnál jobb helyzetben vannak a nemzeti jogszabályok értelmezésére és a bizonyítékok értékelésére. Azon tényekre figyelemmel, hogy a Mozgalmat az Egyesület hozta létre, hogy a Mozgalom és az Egyesület azonos bankszámlával rendelkezett, hogy a Mozgalom tagjelöltjeit az Egyesület értékelte, és hogy a Mozgalom egyenruháját az Egyesületnél lehetett megvásárolni, a Bíróság nem találja ésszerűtlennek ezen bíróságok álláspontját.

Következésképpen, a Bíróság meggyőződött arról, hogy az Egyesületnek a Mozgalom cselekményei miatti feloszlatása a két entitás közötti, a hazai bíróságok által megállapított kapcsolatra figyelemmel törvényben előírt volt.

ii. Törvényes cél

52. A kérelmező azon állítása ellenére, hogy a hazai bíróságok nem hoztak fel olyan esetet, amikor zavargásra vagy mások jogainak a megsértésére ténylegesen sor került volna, a Bíróság úgy véli: a kifogásolt intézkedés olyannak tekinthető, mint ami a közbiztonság, a zavargások megelőzése, továbbá mások jogai és szabadságai védelmének a célját szolgálta, amely célok mindegyike törvényes az Egyezmény 11. cikkének 2. bekezdése szerinti értelemben (ld. a fenti 44. pontot).

A Bíróságnak arról kell még megbizonyosodnia, hogy az intézkedés szükséges volt-e egy demokratikus társadalomban.

iii. Egy demokratikus társadalomban szükséges

a. Általános elvek

53. A Bíróság e területtel kapcsolatos esetjogában az általános elvek a *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey* (30 January 1998, Reports 1998–I) ügyben, az alábbiak szerint kerültek kifejtésre:

„42. A Bíróság megismétli, hogy autonóm szerepe és meghatározott alkalmazási köre ellenére a 11. cikket a 10. cikk fényében kell megvizsgálni. A vélemények és azok kifejezése szabadságának védelemben részesítése a 11. cikkben biztosított gyülekezési és egyesülési szabadság egyik célja (egyéb esetjog mellett ld. az 1981. augusztus 13-i *Young, James and Webster v. the United Kingdom* ítéletet, Series A no. 44, p. 23, § 57, valamint az 1995. szeptember 26-án hozott *Vogt v. Germany* ítéletet, Series A no. 323, p. 30, § 64).

43. A pluralizmus biztosítása és a demokrácia megfelelő működése terén játszott alapvető szerepükre figyelemmel ez fokozottan vonatkozik a politikai pártokra (ld. a fenti 25. pontot).

Amint azt a Bíróság már többször megállapította, demokrácia nem létezik pluralizmus nélkül. Ezért a 10. cikk – a második bekezdéstől függően – nemcsak azon

„információk”-ra és „eszmék”-re alkalmazandó, amik kedvező fogadtatásban részesülnek, vagy amiket nem sértőnek vagy közömbösnek tartanak, hanem azokra is, amik sértőnek, megütközést keltenek vagy zavarnak (egyéb esetjog mellett ld. a fent hivatkozott *Vogt* ítéletet p. 25, § 52). Az a tény, hogy a politikai pártok tevékenysége a véleménynyilvánítási szabadság kollektív gyakorlásának részét képezi, önmagában is feljogosítja a politikai pártokat arra, hogy az Egyezmény 10. és 11. cikkében biztosított védelmet követeljék....

45. A demokrácia kétségkívül az európai közrend egyik alapvető vonása (ld. a fent hivatkozott *Loizidou* ítéletet, p. 27, § 75). ...

Továbbá, az Egyezmény 8., 9., 10. és 11. cikke megköveteli, hogy az általuk védett jogok gyakorlásába történő beavatkozás a „demokratikus társadalomban szükséges” mérce alapján kerüljön megítélésre. Ezért a szükségesség azon egyetlen fajtája, amely az e jogokba történő beavatkozást igazolhatja, azon szükségesség, amelyik egy „demokratikus társadalom”-ból fakadónak állíthatja magát. Ilyen módon úgy tűnik, hogy az Egyezmény számára a demokrácia az egyetlen szóba jöhető – s ezért az egyetlen megfelelő – politikai modell...

46. Következésképpen, politikai pártok vonatkozásában a 11. cikkben lefektetett kivételeket szorosan kell értelmezni; az ilyen pártok egyesülési szabadságát érintő korlátozásokat csak meggyőző és kényszerítő indokok igazolhatják. Annak megállapítása során, hogy a 11. cikk 2. bekezdése szerinti értelemben vett szükségesség fennáll-e, a Szerződő Államok csak korlátozott mérlegelési jogkörrel rendelkeznek, e jogkör ugyanis szigorú európai ellenőrzéssel jár együtt, ami mind a jogszabályokra, mind pedig az azokat alkalmazó határozatokra – beleértve a független bíróságok határozatait is – kiterjed. Az ilyen alapos vizsgálat szükségességét a Bíróság egy olyan ügyben már megállapította, amely egy sértő állítás miatt elítélt parlamenti képviselővel volt kapcsolatos (ld. a fent hivatkozott *Castells* ítéletet, pp. 22–23, § 42); az ilyen alapos vizsgálat még szükségesebb olyan esetekben, amikor egy teljes politikai párt feloszlásra kerül, és vezetőit eltiltják attól, hogy a jövőben hasonló tevékenységet folytassanak.

47. Az alapos vizsgálat lefolytatása során a Bíróságnak nem az a feladata, hogy az illetékes hazai bíróságok álláspontja helyébe a sajátját állítsa, hanem az, hogy a hazai bíróságok által mérlegelési jogkörükben meghozott határozatokat a 11. cikk alapján felülvizsgálja. Ez nem azt jelenti, hogy a Bíróságnak annak megállapítására kell szorítkoznia, hogy az alperes állam ésszerűen, gondosan és jóhiszeműen gyakorolta-e mérlegelési jogkörét; az ügy egészének fényében kell megvizsgálnia a panaszolt beavatkozást, s az ügy egészének fényében kell eldöntenie, hogy a beavatkozás „arányos volt-e az elérni kívánt törvényes cél”-lal, s hogy a nemzeti hatóságok által az intézkedés igazolására felhozott indokok „relevánsak és elegendőek” voltak-e. Ennek során a Bíróságnak meg kell győződnie arról, hogy a nemzeti hatóságok az Egyezmény 11. cikkében megtestesülő elvekkel összhangban álló standardokat alkalmaztak-e, és határozataikat a releváns tények elfogadható értékelésére alapozták-e (ld., *mutatis mutandis*, az 1994. szeptember 23-i *Jersild v. Denmark* ítéletet, Series A no. 298, p. 26, § 31)."

54. A (fent hivatkozott) *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey* ítélet az alábbi további releváns elveket rögzíti:

“(γ) Korlátozások alkalmazásának a lehetősége, és szigorú európai ellenőrzés

96. Az Egyezmény 11., 9., valamint 10. cikkében biztosított szabadságok nem foszthatják meg az állam hatóságait attól a jogtól, hogy védelemben részesítsék az állam intézményeit abban az esetben, ha valamely egyesület a tevékenységével ezen

intézményeket veszélyezteti. Ezzel kapcsolatosan a Bíróság megjegyzi: korábban már megállapította, hogy a demokratikus társadalom védelemben részesítésére, valamint az egyéni jogok védelemben részesítése közötti kompromisszum az Egyezmény rendszerében benne rejlő (inherens) elem. Egy ilyen kompromisszum fennállásához az szükséges, hogy a hatóságok által eszközölt beavatkozás összhangban álljon a 11. cikk 2. bekezdésével – amely kérdést a Bíróság az alábbiakban vizsgálja meg....

98. A politikai pártok két feltétel teljesülése mellett propagálhatnak jogszabály-változtatást, illetve az állam alkotmányos rendjének és jogrendjének megváltoztatását: először, az e célra használt eszközöknek jogszerűnek és demokratikusnak kell lenniük; másodsor, a propagált változásnak összeegyeztethetőnek kell lennie az alapvető demokratikus elvekkel. Ebből szükségszerűen következik, hogy az olyan politikai párt, amelynek vezetői erőszakra uszítanak, vagy olyan politikát hirdetnek, ami nem tartja tiszteletben a demokráciát, vagy ami a demokrácia lerombolását vagy a demokráciákban elismert jogok és szabadságok semmibe vételét célozza, nem követhet védelmet az Egyezmény alapján az e magatartások miatt kiszabott büntetésekkel szemben (ld. *Yazar and Others v. Turkey*, nos. 22723/93, 22724/93 és 22725/93, § 49, ECHR 2002-II, valamint, *mutatis mutandis*, az alábbi ítéleteket: *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria*, nos. 29221/95 és 29225/95, § 97, ECHR 2001-IX, továbbá *Socialist Party and Others v. Turkey*, 25 May 1998, Reports 1998-III, pp. 1256-57, §§ 46-47).

99. Nem lehet kizárni annak lehetőségét, hogy az Egyezmény 11., 9. vagy 10. cikke alapján biztosított jogokra történő hivatkozás során valamely politikai párt megpróbál ezen jogokból egy olyan magatartás tanúsításához való jogot levezetni, ami a gyakorlatban az Egyezményben biztosított jogok és szabadságok lerombolását célzó tevékenységnek minősül (ld. *Communist Party (KPD) v. Germany*, no. 250/57, Commission decision of 20 July 1957, Yearbook 1, p. 222). Az Egyezmény, valamint a demokrácia között fennálló szoros kapcsolatra figyelemmel (ld. a fenti 86-89. pontot) senki számára nem engedhető meg, hogy a demokratikus társadalom eszméinek és értékeinek gyengítése vagy lerombolása céljából hivatkozzon az Egyezmény rendelkezéseire. A pluralizmus és a demokrácia olyan kompromisszumon alapul, ami különböző engedményeket követel az egyénektől és az egyének csoportjaitól, akiknek az ország, mint egész nagyobb stabilitásának biztosítása érdekében néha egyetértésre kell jutniuk az általuk élvezett egyes szabadságok korlátozása tekintetében (ld., *mutatis mutandis*, *Petersen v. Germany* (dec.), no. 39793/98, ECHR 2001-XII).

Ebben az összefüggésben a Bíróság úgy véli: egyáltalán nem valószínű, hogy politikai pártok formájában megszerveződött totalitárius mozgalmak a demokratikus rendszeren belüli megerősödésüket követően megszüntetik a demokráciát; erre léteznek példák a modern európai történelemben...

(8) A politikai párt tagja által tett cselekmény vagy elmondott beszéd politikai párt terhére rovása

101. A Bíróság továbbá úgy véli, hogy valamely politikai párt céljainak és szándékainak megítéléséhez a politikai párt alkotmánya és programja nem vehető egyedüli kritériumként figyelembe. A Szerződő Államok múltbeli politikai tapasztalatai azt mutatják, hogy a demokrácia alapelveivel ellentétes célokkal rendelkező politikai pártok hivatalos közleményeikben a hatalom átvételéig nem tárták fel az ilyen célokat. A Bíróság ezért mutatott rá mindig arra, hogy egy adott párt politikai programja leplezhet olyan célokat és szándékokat, amik a kinyilvánított céloktól és szándékoktól eltérnek. Annak bizonyításához, hogy nem ez a helyzet, a program tartalmát össze kell hasonlítani a párt vezetőinek tetteivel, és az általuk

védett álláspontokkal. Ezek az aktusok és állásfoglalások együttesen relevánsak lehetnek a politikai párt feloszlásával kapcsolatos eljárásban, ha összességükben feltárják a politikai párt céljait és szándékait. ...

(ε) A feloszlítás megfelelő időzítése

102. Továbbá, a Bíróság úgy véli: nem várható el az államtól, hogy még abban az esetben is mindaddig várjon a beavatkozással, amíg a politikai párt megragadja a hatalmat és konkrét lépéseket kezd tenni az Egyezmény és a demokrácia követelményeivel összeegyeztethetetlen politika végrehajtására, ha a veszély, amit az adott politika a demokráciára nézve jelent, kellő megállapítást nyert és közvetlen. A Bíróság elfogadja, hogy ha a nemzeti bíróságok európai ellenőrzés alá eső, részletes és alapos vizsgálat során megállapítják az ilyen veszély fennállását, akkor az állam „ésszerű módon már azt megelőzően megakadályozhatja az Egyezmény rendelkezéseivel összeegyeztethetetlen politika végrehajtását, hogy kísérlet történt volna e politika olyan konkrét lépéseken keresztül történő megvalósítására, amely veszélyeztetheti a polgári békét és az ország demokratikus rendszerét” (ld. Chamber’s ítélet, § 81).

103. A Bíróságnak az az álláspontja, hogy az állam ezen preventív intervenciók jogköre összhangban áll az Egyezmény 1. cikke alapján a Szerződő Államokra háruló azon pozitív kötelezettséggel is, amely szerint a Szerződő Államoknak a joghatóságuk alatt álló minden személy számára biztosítaniuk kell az Egyezményben meghatározott jogokat és szabadságokat. Ez a kötelezettség nemcsak az állam képviselői terhére róható cselekményekből vagy mulasztásokból fakadó, és nyilvános létesítményekben előforduló beavatkozásokra, hanem a nem állami entitások magánszemélyei terhére róható beavatkozásokra is vonatkozik. ... Pozitív kötelezettségei alapján a Szerződő Állam jogosan róhatja kötelezettségként az Egyezményben meghatározott jogok és szabadságok tiszteletben tartását és biztosítását, továbbá a demokrácia alapelveivel ellentétes politikai program hirdetésétől való tartózkodást az olyan politikai pártra, amelynek egyetlen célja (létezésének egyetlen indoka) a hatalomhoz való hozzáférés, valamint az államapparátus jelentős része munkájának az irányítása.

(ζ) Átfogó vizsgálat

104. A fenti megfontolások fényében a Bíróság azon kérdésre irányuló átfogó vizsgálatának, hogy valamely politikai párt – demokratikus alapelvek aláásásának kockázatára figyelemmel történt – feloszlítása „nyomás társadalmi szükséglet”-nek minősült-e (ld. például *Socialist Party and Others*, cited above, p. 1258, § 49), az alábbi pontokra kell összpontosítania: (i) hihető és elfogadható bizonyíték létezett-e arra vonatkozóan, hogy a demokráciára nézve fennállt kockázat – feltételezve, hogy a fennállás bizonyításra került – kellően közvetlen; (ii) az érintett politikai párt vezetői és tagjai által tett cselekmények és elmondott beszédek a pártnak mint egésznek voltak-e betudhatók; és (iii) a politikai pártnak betudható cselekmények és beszédek olyan egészet alkottak-e, amiből világosan kirajzolódott egy, a párt által elképzelt és propagált, a „demokratikus társadalom” fogalmával összeegyeztethetetlen társadalmi modell.

105. A fenti pontok Bíróság általi átfogó vizsgálatának azt a történelmi kontextust is figyelembe kell vennie, amelyben az érintett országban a „demokratikus társadalom” megfelelő működésének biztosítása érdekében ... a feloszlításra ... sor került (ld., *mutatis mutandis*, fent hivatkozott *Petersen*).”

55. Továbbá, a *Herri Batasuna and Batasuna v. Spain* (nos. 25803/04 and 25817/04, ECHR–2009) ítélet az alábbi releváns részeket tartalmazza:

„79. ... Ebből szükségszerűen következik, hogy az olyan politikai párt, amelynek vezetői erőszakra uszítanak, vagy olyan politikát hirdetnek, ami nem tartja tiszteletben a demokráciát, vagy ami a demokrácia lerombolását, valamint a demokráciában elismert jogok és szabadságok semmibe vételét célozza, az emiatt kiszabott büntetésekkel szemben nem követelheti az Egyezmény védelmét...

81. ... Az állam „ésszerű módon már azt megelőzően megakadályozhatja az Egyezmény rendelkezéseivel összeegyeztethetetlen politika végrehajtását, hogy kísérlet történt volna e politika olyan konkrét lépések általi megvalósítására, amely veszélyeztetheti a polgári békét és az ország demokratikus rendszerét” (ld. fent hivatkozott *Refah Partisi*, § 102)...

83. A Bíróság azon kérdésre irányuló átfogó vizsgálatának, hogy valamely politikai párt – demokratikus alapelvek aláásásának kockázatára figyelemmel történt – feloszlata „nyomós társadalmi szükséglet”-nek minősült-e (ld. például *Socialist Party and Others*, fent hivatkozott, p. 1258, § 49), az alábbi pontokra kell összpontosítania: (i) hihető és elfogadható bizonyíték létezett-e arra vonatkozóan, hogy a demokráciára nézve fennállt kockázat – feltételezve, hogy a fennállás bizonyításra került – kellően közvetlen; (ii) az érintett politikai párt vezetői és tagjai által tett cselekmények és elmondott beszédek a pártnak mint egésznek voltak-e betudhatók; és (iii) a politikai pártnak betudható cselekmények és beszédek olyan egészet alkottak-e, amiből világosan kirajzolódott egy, a párt által elképzelt és propagált, a „demokratikus társadalom” fogalmával összeegyeztethetetlen társadalmi modell.”

β. Ezen elvek alkalmazása a jelen ügyre

56. A Bíróság annak megállapításával kezdi, hogy bár a politikai párt létrehozásához és működtetéséhez való jog éppúgy az Egyezmény 11. cikkének védelme alá esik, mint a társadalmi szervezetek létrehozásához és működtetéséhez való jog, az ilyen típusú entitások különböznek egymástól, többek között azon szerep alapján, amit egy demokratikus társadalom működésében játszanak – mivel sok társadalmi szervezet csak indirekt módon járul hozzá e működéshez.

A politikai pártok az Európa Tanács számos tagállamában speciális jogi státuszt élveznek, ami megkönnyíti részvételüket általában a politikában, s különösen a választásokon; továbbá, specifikus, jogilag jóváhagyott funkciókkal rendelkeznek a választási folyamatban, valamint a közpolitikák és a közvélemény alakításában.

A társadalmi szervezetek rendszerint nem élveznek ilyen jogi kiváltságokat, és elvileg kevesebb lehetőségük van a politikai döntéshozatal befolyásolására. Sokuk nem vesz részt a nyilvános politikai életben, bár ebben a vonatkozásban nincs szigorú elkülönülés a különböző formájú egyesületek között, s azok tényleges politikai relevanciája csak eseti alapon ítéltető meg.

A társadalmi mozgalmak fontos szerepet játszhatnak a politika és a szakpolitikák alakításában, de az ilyen szervezetek – a politikai pártokkal szemben – rendszerint kevesebb jogilag védett lehetőséggel rendelkeznek a politikai rendszer befolyásolására. Azonban, azon tényleges politikai hatásra figyelemmel, amivel a társadalmi szervezetek és mozgalmak rendelkeznek,

a demokráciát fenyegető valamely veszély értékelésekor e szervezetek tényleges befolyását is figyelembe kell venni.

57. A Bíróság szerint az államnak joga van arra, hogy a demokrácia védelmében nem pártjellegű entitásokkal szemben is megelőző intézkedéseket tegyen, hogyha egy mások jogait érintő, kellően közvetlen veszély aláássa azon értékeket, amelyeken a demokratikus társadalom nyugszik, s amelyek alapján működik. Az egyik ilyen érték a társadalom tagjainak faji elkülönülés nélküli együttélése; enélkül egy demokratikus társadalom elképzelhetetlen. Az államtól nem várható el, hogy a beavatkozással mindaddig várjon, amíg egy politikai mozgalom a demokráciát aláásó tettet hajt végre, vagy erőszakhoz folyamodik. Még ha a mozgalom nem is tett kísérletet a hatalom megragadására, és a politikája miatt a demokráciára nézve fennálló veszély nem is kellően közvetlen, az államnak akkor is joga van a megelőző jellegű fellépésre, amennyiben megállapítást nyert, hogy a mozgalom a közéletben konkrét lépéseket kezdett tenni az Egyezmény, valamint a demokrácia követelményeivel összeegyeztethetetlen politika végrehajtására (ld. fent hivatkozott *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey* [GC], § 102).

58. A panaszolt intézkedés szükségességének és arányosságának megítéléséhez a Bíróság megjegyzi, hogy a jelen ügy nem egy politikai párt, hanem egy egyesület és egy mozgalom feloszlásával kapcsolatos. A speciális alkotmányos szerepből fakadó azon felelőségek és jogi kiváltságok, amelyek az Európa Tanács számos tagállamában a politikai pártokra alkalmazandók, társadalmi szervezetekre csak abban a mértékben alkalmazandók, amilyen mértékben e szervezetek ténylegesen a pártokhoz hasonló politikai befolyással rendelkeznek. Másrészt, a Bíróság tudatában van annak, hogy az Egyesület és a Mozgalom jogi létezésének megszüntetése hasonló súlyú szankció, mivel e csoportok azon jogi, pénzügyi és gyakorlati előnyöktől való megfosztását jelenti, amely előnyök a bejegyzett egyesületek számára a legtöbb joghatóságban általában biztosítottak (ld. a fenti 18. pontot). Ezért a szóban forgó intézkedést ugyanúgy releváns és elegendő indokoknak kell alátámasztaniuk, mint a politikai pártok feloszlását, bár egyesületek esetében – arra figyelemmel, hogy korlátozottabb lehetőségük van országos hatás kifejtésére – a megelőző korlátozó intézkedések igazolására felhozott indokok kevésbé kényszerítőek lehetnek, mint politikai pártok esetén. Arra a fontosságbeli különbségre figyelemmel, ami demokráciákban a politikai párt, valamint a nem politikai jellegű egyesület között fennáll, az egyesületi jog korlátozása szükségességének vizsgálatakor csak a politikai párt vonatkozásában kell a *kényszerítő ok* vizsgálati standardot alkalmazni (a politikai beszéd, valamint a nem közérdekű témákat érintő beszéd számára biztosított védelem szintjére ld., *per analogiam*: *Lingens v. Austria*, 8 July 1986, § 42, Series A no. 103; *Tammer v. Estonia*, no. 41205/98, § 62, ECHR 2001-I). Ezt a különbségtételt kellő rugalmassággal kell kezelni. Politikai célú és

befolyású egyesületek esetén az ellenőrzés szintje – az eset körülményeire figyelemmel – az egyesület tényleges jellegétől és rendeltetésétől függ.

59. A Bíróság megjegyzi, hogy a Mozgalom – amelynek felosztatását a kérelmező panaszolja – a „magyarság fizikai, lelki és szellemi önvédelmének” kinyilvánított céljával az Egyesület hozta létre (ld. a fenti 8. bekezdést). A Mozgalom ezt követő tevékenysége gyűléseket és felvonulásokat foglalt magában, a tagok egyenruhát viseltek, és katonai jellegű alakzatokban vonultak. Ezeket az eseményeket az ország különböző pontjain tartották meg, különösen olyan, jelentős roma népességgel rendelkező falvakban, mint Tatárszentgyörgy; a „magyar etnikum” úgynevezett „cigánybűnözés”-sel szembeni védelmére szóló felhívások is elhangzottak (ld. a fenti 10. bekezdést). Ezen eseményekre válaszul az ügyész keresetet nyújtott be a Mozgalom és az Egyesület ellen, amely kereset lényege az volt, hogy az alperes tevékenysége kimeríti a roma származású állampolgárok faji alapon történő megfélemlítését (ld. a fenti 11. bekezdést).

60. Az ezt követő jogi eljárás során a bíróság vizsgálta a két alperes között fennálló kapcsolatokat, és meggyőző bizonyítékot talált arra vonatkozóan, hogy a két alperes nem minősült elkülönült entitásnak. Az ezen összefüggésben felhozott érvek fényében a Bíróság ezt a megállapítást nem találja ésszerűtlennek vagy önkényesnek (ld. a fenti 11., 13., 15., 16. és 51. bekezdést).

61. A per az Egyesület és a Mozgalom felosztatását eredményezte. A nemzeti bíróságok lényegében úgy találták, hogy bár az alperesek tevékenysége következtében tényleges erőszakra nem került sor, felelősek voltak amiatt, hogy verbális és vizuális erődemonstrációikkal roma-ellenes légkört teremtettek. E demonstrációk az egyesületekre vonatkozó jogszabályokkal való visszaélésnek minősültek, és sértették az emberi méltóságot, valamint mások, nevezetesen a roma állampolgárok jogait. Ez utóbbi vonatkozásban a bíróságok észrevételezték, hogy a tatárszentgyörgyi gyűlés központi témája, a „cigánybűnözés”, rasszista fogalom. A bíróság különös figyelmet szentelt annak a ténynek, hogy a kérdéses gyűléseknek a katonai jellegű egyenruhák, vezényszavak, tisztelgések és alakzatok éppúgy velejárói voltak, mint a nyilaskeresztes jelképekre emlékeztető karszalagok. Fellebbezés nyomán az indokolásba az a megfontolás is bekerült, hogy a Mozgalom által célba vett falusi lakosság „foglyul ejtett közönség” volt, mivel ezek az állampolgárok nem voltak abban a helyzetben, hogy kikerüljék a Mozgalom aktusai által közvetített szélsőséges és kirekesztő nézeteket. A bíróságok szerint ezen aktusok társadalmi feszültségkeltés útján történő, a közelgő erőszak légkörét hordozó nyilvános megfélemlítésnek minősültek.

62. A Bíróság megismétli, hogy a belföldi jog értelmezése és alkalmazása elsődlegesen a nemzeti hatóságokra, nevezetesen a bíróságokra tartozik (egyéb esetjog mellett ld. a fent hivatkozott *Lehideux and Isorni* ügyet, §

50). A Bíróság feladata csupán a nemzeti hatóságok által mérlegelési jogkörben meghozott határozatok értékelése. Ennek során a Bíróságnak meg kell győződnie arról, hogy a határozatok a vonatkozó tények elfogadható értékelésén alapulnak (ld. *Incal v. Turkey*, 9 June 1998, § 48, Reports 1998-IV). A jelen ügy körülményei között a Bíróság a magyar bíróságok következtetését nem találja ésszerűtlennek vagy önkényesnek, és osztja e bíróságok azon álláspontját, hogy a Mozgalom tevékenysége és megnyilvánulásai a roma kisebbség és a magyar etnikumú többség faji alapú szembeállításán alapult (ld. a fenti 13. bekezdést).

63. A 10. cikkel összefüggésben a Bíróság korábban már megállapította: eszméket és magatartásokat nem lehet pusztán amiatt kivonni az Egyezmény által biztosított védelem köréből, hogy kényelmetlen érzést keltenek az állampolgárok egyes csoportjaiban, vagy hogy egyesek tiszteletlennek tartják azokat (ld. a fent hivatkozott *Vajnai kontra Magyarország* 57. bekezdését). A Bíróság szerint hasonló megfontolásokat kell alkalmazni az egyesülési szabadságra is, amennyiben az magánszemélyek olyan eszmék terjesztésére irányuló egyesülését érinti, amelyek kevésbé széles körben elfogadottak, vagy akár megbotránkoztatóak vagy zavaróak. Valójában, ha a kérdéses egyesület ésszerűen nem tekinthető az erőszak melegágyának, illetve nem testesíti meg a demokratikus elvek tagadását, akkor az olyan alapvető jogokat, mint az egyesülési szabadság – a demokrácia védelme nevében – korlátozó radikális intézkedések nehezen egyeztethetők össze az Egyezmény szellemével, melynek célja a politikai nézetek kifejezésének védelemben részesítése még akkor is, ha azon nézetek nehezen elfogadhatók a hatóságok vagy az állampolgárok nagyobb csoportjai számára, s még akkor is, ha e nézetek – békés és jogszerű eszközök, így egyesületek és gyülekezések útján – a fennálló társadalmi rendet vitatják (ld., *mutatis mutandis*, *Güneri and Others v. Turkey*, nos. 42853/98, 43609/98 és 44291/98, § 76, 12 July 2005).

64. Következésképpen azt kell megállapítani, hogy a szóban forgó ügyben az Egyesület, valamint a Mozgalom cselekményei a jogszerű és békés tevékenység határain belül maradtak-e. Ebben az összefüggésben a Bíróság nem tekinthet el attól a tényről, hogy e szervezetek aktivistái számos olyan gyűlést rendeztek, mint amilyen a tatárszentgyörgyi esemény volt, amelyen egy hozzávetőleg 1800 lakosú faluban mintegy 200 személy vett részt. Tény, hogy tényleges erőszakra nem került sor, jöllehet utólag nem lehet megállapítani, hogy ez a rendőri jelenlétnek volt-e betudható. Az aktivisták katonai jellegű egyenruhában, fenyegető karszalaggal, katonai jellegű alakzatban, ilyen módon tisztelegve és ilyen parancsszavakat használva vonultak a faluban.

65. A Bíróság szerint egy ilyen összejövétel alkalmas volt arra, hogy a jelenlévők számára azt az üzenetet juttassa el: a gyűlés szervezőinek szándékában áll és képesek arra, hogy egy félkatonai jellegű szervezettel elérjék céljaikat, bármik is legyenek azok. A félkatonai jelleg a magyar náci

(nyilaskeresztes) mozgalomra emlékeztetett, amely a gerince volt annak a rendszernek, amely felelős volt – egyéb cselekmények mellett – a magyarországi roma lakosság tömeges kiirtásáért. Figyelembe véve azt a tényt, hogy a Mozgalom, amelynek aktivistái jelen voltak, és az Egyesület között szilárd szervezeti kapcsolat állt fenn, a Bíróság azt is megállapítja, hogy a Tatárszentgyörgyön és másutt rendezett gyűlések megfélemlítő hatása bizonyosan lendületet kapott – és gyakorlatilag valóban felerősödött – ama télynél fogva, hogy a gyűlések mögött jogi elismeréssel támogatott, bejegyzett egyesület állt.

66. A Bíróság úgy véli: a politikai szereplők félkatonai erők megszervezésére való képességének és hajlandóságának demonstrálása túlmegy a politikai nézetek kifejtését célzó békés és jogszerű eszközök használatán. A nyilaskeresztes erő megerősödésekor Magyarország által is megtapasztalt történelmi tapasztalatok fényében a félkatonai demonstrációk során egy olyan egyesületre történő támaszkodás, amely a származás szerinti elkülönülést hirdeti és implicite faji alapú cselekmények elkövetésére hív fel, minden bizonnyal megfélemlítően hat az adott faji kisebbség tagjai számára, különösen, ha foglyul ejtett hallgatóságként vannak otthonaikban.

A Bíróság szerint ez túlmegy a véleménynyilvánítás (ld. *Vajnai*, loc. cit.), illetve a gyülekezés számára az Egyezményben biztosított védelem körén, és olyan megfélemlítésnek minősül, ami – az Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságának a *Virginia v. Black* ügyben (ld. a fenti 31. bekezdést) hozott ítéletének szóhasználatával élve – valódi fenyegetést jelent. Az állam ezért jogosult arra, hogy a célcsoportok tagjainak félelem nélküli élethez való jogát megvédje. Különösen így van ez azért, mert e csoportok tagjait faji alapon különítették el, és etnikai csoporthoz tartozásuk alapján félemlítették meg. A Bíróság szerint a félkatonai jellegű menetelés túlmegy valamely zavart keltő vagy kellemetlen eszme egyszerű kifejezésén, mivel az üzenetet szervezett aktivisták fenyegető csoportjának a fizikai jelenléte kíséri. Amikor az eszmék kifejezését valamilyen magatartásforma kíséri, akkor a Bíróság szerint a véleménynyilvánítás számára általában biztosított védelem szintje az ezen magatartással szembenálló fontos közérdekből korlátozható. Ha a véleménynyilvánítást kísérő magatartás mások faji hovatartozása alapján megfélemlítő vagy fenyegető, vagy beavatkozást jelent az Egyezményben mások számára biztosított jogok és szabadságok szabad gyakorlásába vagy élvezetébe, akkor ezen megfontolások még a 10. és a 11. cikkel összefüggésben sem hagyhatók figyelmen kívül.

67. A jelen ügyben a kifogásolt tevékenység egyértelműen a „cigánybűnözés”-ért állítólagosan felelős roma kisebbséget vette célba, és a Bíróságot nem győzték meg a kérelmező azon érvei, hogy a feloszlott entitásoknak nem állt szándékában e sérülékeny csoport kirekesztése és megfélemlítése (ld. *Horváth és Kiss kontra Magyarország*, 11146/11. sz., 102. bekezdés, 2013. január 29.). Ebben az összefüggésben a Bíróság utal a

különböző nemzetközi testületek aggályaira (ld. a fenti 26. és 28. bekezdést).

68. Amint arra a Bíróság korábban már rámutatott (ld. a fenti 57. bekezdést), ilyen körülmények között nem követelhető meg a hatóságoktól, hogy a mások jogainak védelmében történő beavatkozáshoz további fejleményekre várjanak, mivel a Mozgalom már konkrét lépéseket tett a közéletben az Egyezmény és a demokrácia standardjaival összeegyeztethetetlen politika megvalósítására.

69. A Bíróság úgy véli, hogy a kérdéses felvonulások megfélemlítő jellege még akkor is kiemelkedő jelentőségű tényező, ha a tényleges gyűléseket a hatóságok nem tiltották be, és erőszakos cselekmény vagy bűncselekmény nem történt. Az számít, hogy a gyűlések ismételt megszervezése (ld. a fenti 15. bekezdést) – különösen a felvonulások helyszíneire figyelemmel – alkalmas volt mások megfélemlítésére és ennél fogva arra, hogy érintse e személyek jogait. Az Egyesület felosztatása vonatkozásában lényegtelen, hogy az egymástól elszigetelten megtartott felvonulások nem voltak jogszabályba ütközőek, továbbá, hogy a Bíróságnak a jelen ügyben nem volt feladata annak eldöntése, hogy a demonstrációk milyen mértékben minősültek az Egyezmény szerinti gyülekezéshez való jog gyakorlásának. Lehetséges, hogy valamely egyesület valódi jellege és céljai csak az ilyen felvonulásokon tanúsított tényleges magatartás fényében válnak nyilvánvalóvá. A Bíróság szerint gyűlések sorozatának a „cigánybűnözés” visszaszorítása érdekében, félkatonai felvonulásokkal történő megszervezése a faji elkülönítés politikájának megvalósításaként fogható fel. Valójában a megfélemlítő menetelések egyfajta – lényegében faji alapú – „jog és rend” megvalósítása első lépésének tekinthetők.

A Bíróság ebben az összefüggésben rámutat arra: amennyiben a gyülekezési szabadsághoz való jogot újra meg újra nagy létszámú csoportokat magukban foglaló, megfélemlítő menetelések útján gyakorolják, akkor az állam jogosult a vonatkozó egyesülési szabadságot olyan mértékben korlátozó intézkedések megtételére, amilyen mérték azon veszély elhárításához szükséges, amit az ilyen jelentős mértékű megfélemlítés a demokrácia működése számára jelent (ld. a fenti 54. bekezdést). A demokrácia alapértékeivel összeegyeztethetetlen, fajilag motivált politikák hirdetéséhez kapcsolódó jelentős, összehangolt megfélemlítés még azon szűk mérlegelési jogkörön belül is igazolhatja az egyesülési szabadságba történő állami beavatkozást, ami a jelen ügyben rendelkezésre áll. Ennek indoka összefügg azokkal a negatív következményekkel, amiket az ilyen megfélemlítés az emberek politikai akaratára gyakorol. Míg demokráciaellenes eszmék véletlenszerű hirdetése önmagában nem elégséges ahhoz, hogy igazolja valamely politikai párt kényszerítő szükségességét (ld. a fenti 53. bekezdést) alapján történő betiltását, egyesület esetében – amely nem hasznosíthatja a politikai pártok

számára biztosított sajátos státuszt – ez még kevésbé van így; összességükben a körülmények, s különösen bármely összehangolt és megtervezett cselekmény elegendő és lényeges okot képezhet egy ilyen intézkedéshez, különösen akkor, ha az egyébként megbotránkoztató eszmék kinyilvánításának más lehetséges formái közvetlenül nincsenek érintve (ld. a 71. bekezdés végét).

70. A fenti megfontolások alapján a Bíróság meggyőződött arról, hogy a nemzeti hatóság által felhozott érvek relevánsak és elegendőek voltak annak bizonyításához, hogy a kifogásolt intézkedés nyomos társadalmi szükségletnek felelt meg.

71. A Bíróság tudatában van annak, hogy a Mozgalom és az Egyesület feloszlata megglehetősen drasztikus intézkedést jelentett. Ugyanakkor meggyőződött arról, hogy a hatóságok a legkisebb beavatkozással járó – valójában az egyetlen ésszerű – intézkedést választották a kérdés megoldása érdekében. Továbbá, meg kell jegyezni, hogy a hazai hatóságok korábban már felhívták az Egyesület figyelmét a Mozgalom tevékenységének jogsértő voltára, a felszólalás azonban csupán formális megfelelést eredményezett (ld. a fenti 9. bekezdést), amennyiben a folyamatban lévő eljárás alatt további gyűlésekre került sor (ld. a fenti 15. bekezdést) (vö: *S. H. and Others v. Austria* [GC], no. 5781300, § 84, ECHR 2011). A Bíróság szerint azt a fenyegetést, amit a Mozgalom gyűlései mások jogaira nézve jelentettek csak a Mozgalom számára szervezeti háttérrel biztosító Egyesület megszüntetésével lehetett hatékonyan megszüntetni. Ha a hatóságok tudomásul vették volna a Mozgalom és az Egyesület által folytatott tevékenységet azzal, hogy fenntartják jogi létüket egy, az egyesületi törvény szerinti entitás kiváltságos formájában, akkor ezt a társadalom ezen fenyegetés állam általi legitimálásaként érzékelte volna. Ez a jogszerűen bejegyzett entitás előjogaiból előnyt húzó Egyesületet képessé tette volna a Mozgalom támogatásának folytatására, így az állam közvetetten elősegítette volna az Egyesület gyűléssorozatának megszervezését. A Bíróság továbbá megjegyzi, hogy semmiféle további jogkövetkezménnyel nem sújtották az Egyesületet és a Mozgalmat, illetve ezek tagjait, akiket semmilyen módon nem akadályoztak abban, hogy más formákban folytassák politikai tevékenységüket [ld. *a fortiori*, a fent hivatkozott *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others*, §§ 133-34]. Ilyen körülmények között a Bíróság úgy véli, hogy a panaszolt intézkedés nem volt aránytalan az elérni kívánt törvényes célokhoz képest.

72. A fenti megfontolások elegendőek a Bíróság számára azon következtetés levonására, hogy az Egyezmény 11. cikkét nem sértették meg.

EZEN INDOKOK ALAPJÁN A BÍRÓSÁG EGYHANGÚLAG

1. Elfogadhatóvá *nyilvánítja* a kérelmet;
2. *Megállapítja*, hogy az Egyezmény 11. cikkét nem sértették meg.

Készült angol nyelven, írásbeli kihirdetésre került 2013. július 9-én, a Bíróság Eljárási szabályzata 77. szabálya 2. és 3. bekezdésének megfelelően.

Stanley Naismith
Hivatalvezető

Guido Raimondi
Elnök

Az Egyezmény 45. cikke 2. bekezdésének, valamint a Bíróság Eljárási szabályzata 74. szabálya 2. bekezdésének megfelelően, Pinto de Albuquerque bíró különvéleménye a jelen ítélethez csatolásra került.

G. R. H.
S. H. N.

PINTO DE ALBUQUERQUE BÍRÓ PÁRHUZAMOS VÉLEMÉNYE

A Vona-ügy központi kérdése a cigányellenesség és az antiszemitizmus jogi személyek általi terjesztése, és az erre történő reagálás módja az Emberi Jogok Európai Egyezménye (az Egyezmény) alapján. Egyetértek a Kamarával, de meg vagyok győződve arról, hogy az ügy olyan alapvető fontosságú kérdéseket vet fel, amiket végig kell gondolni. Ezen vélemény ezt célozza.

A rasszizmus terjesztésének büntetőjogi tiltására vonatkozó nemzetközi kötelezettség

A faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi egyezmény¹ (FMKE) 4. cikke előírja, hogy a részes államok

¹ Az FMKE 1965. december 21-én került elfogadásra, jelenleg 176 aláírója van, köztük Magyarország.

nyilvánítsák bűncselekménnyé a faji megkülönböztetés hat megjelenési formáját: (i) a faji felsőbbrendűsége vagy gyűlöletre alapozott eszmék terjesztését, (ii) a faji gyűlöletre uszítást, (iii) a bármely faj, illetve más színű vagy más etnikai származású személyek csoportja ellen irányuló minden erőszakos cselekményt, (iv) az ilyen cselekményre való izgatást, (v) fajgyűlölő tevékenység finanszírozását, valamint (vi) részvételt olyan szervezetben, továbbá szervezett és bármely más olyan propaganda-tevékenységben, amely faji alapú megkülönböztetést mozdít elő vagy arra uszít.¹ Az FMKE továbbá előírja, hogy a részes államok nyilvánítsák törvényellenessé és tiltsanak be minden olyan szervezetet, amely a faji megkülönböztetést propagálja, vagy arra izgat, továbbá, hogy idejében indítsanak eljárást az ilyen szervezetekkel szemben.² Mivel a kötelezettségvállalások végrehajtása kötelező³, az Egyezmény 4. cikkében foglaltak végrehajtása céljából nem elegendő, ha a részes állam papíron büntethetővé nyilvánít faji megkülönböztetést megvalósító cselekményeket. A faji megkülönböztetést tiltó büntető- és más jogszabályokat a megfelelő hatáskörű nemzeti bíróságoknak és más állami intézményeknek hatékonyan végre is kell hajtaniuk.⁴

Az apartheid bűncselekmények leküzdéséről és megbüntetéséről szóló nemzetközi egyezmény 1. cikkének 2. bekezdése előírja a részes államok számára az apartheid bűncselekménnyé nyilvánítását, amely magában foglal

¹ Az FMKE értelmében a „faji megkülönböztetés” kifejezés minden olyan különbségtételt, kizárást, megszorítást vagy előnyben részesítést magában foglal, amelynek alapja a faj, a szín, a leszármazás, a nemzetiségi vagy etnikai származás, és amelynek célja vagy eredménye politikai, gazdasági, társadalmi, kulturális téren vagy a közélet bármely más terén az emberi jogok és alapvető szabadságjogok elismerésének, egyenrangú élvezetének, illetve gyakorlásának ellehetetlenítése vagy csorbitása. A kifejezés tehát nem tesz különbséget etnikai és faji alapú hátrányos megkülönböztetés között.

² Ld. A faji megkülönböztetés megszüntetésére létrehozott Bizottság (Committee on the Elimination of Racial Discrimination, CERD) „Az etnikai származásra alapozott szervezett erőszakról szóló 15. sz. (1993) Általános Ajánlás” (General Recommendation No. 15 (1993) on organised violence based on ethnic origin), 3-6. bek.; „A romák elleni diszkriminációról szóló 27. sz. (2000) Általános Ajánlás” (General Recommendation No. 27 (2000): Discrimination against Roma), 12. bek.; „Az állampolgársággal nem rendelkező személyekkel szembeni diszkriminációról szóló 30. sz. (2004) Általános Ajánlás” (General Recommendation No. 30 (2004): Discrimination Against Non-Citizens), 11-12. bek.; valamint „A faji megkülönböztetésnek a közigazgatásban való megelőzéséről és a büntető igazságszolgáltatásban való meglétéről szóló 31. sz. (2005) Általános Ajánlás” (General Recommendation No. 31 (2005) on the prevention of racial discrimination in the administration and functioning of the criminal justice system), 4. bek.

³ Ld. a CERD faji megkülönböztetés jogszabályi felszámolásáról szóló 7. sz. (1985) Általános Ajánlását (General Recommendation No. 7 (1985): Legislation to eradicate racial discrimination), 4. cikk; és a fent hivatkozott 15. sz. (1993) Általános Ajánlás 2. bekezdését.

⁴ Ld. CERD Communication No. 34/2004, *Gelle v. Denmark*, 6 March 2006, para. 7.3, és Communication No. 48/2010, *TBB-Turkish Union in Berlin/Brandenburg v. Germany*, 4 April 2013, para. 12.3.

szervezetek, intézmények és egyének által abból a célból elkövetett cselekményeket, hogy valamely faji csoporthoz tartozó személyek más faji csoporthoz tartozó személyek felett uralmat szerezzenek, azt fenntartsák, és ezen személyeket szisztematikusan elnyomják – mint a korábbi dél-afrikai rezsim által folytatott faji elkülönítés politikája és gyakorlata.¹

Az NBB 1998. évi Statútuma² 7. cikke (1) bekezdésének h) pontja értelmében bármely meghatározható csoport vagy közösség üldözése politikai, faji, nemzeti, etnikai, kulturális, vallási, nemi, vagy más, a nemzetközi jog által egyetemesen tiltott egyéb ismerv alapján az emberiség elleni bűntett, amely az NBB joghatósága alá tartozik, amennyiben azt a polgári lakosság elleni átfogó vagy módszeres támadás részeként, a támadásról tudva követik el. Valamely faji, nemzeti vagy etnikai csoport tagjának zaklatása, megalázása, vele szemben pszichológiai visszaélés elkövetése üldözésnek minősülhet.³

Azután, hogy az Európai Unió 2000-ben elfogadott Alapjogi Chartája minden hátrányos megkülönböztetést – így különösen a faj, szín, nemzetiségi, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai tulajdonság, nyelv, vallás vagy meggyőződés, politikai vagy más vélemény, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés, fogyatékoság, kor vagy szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetést – megtiltott, az Európai Unió a rasszizmus és az idegengyűlölet egyes formái és megnyilvánulásai elleni, büntetőjogi eszközökkel történő küzdelemről szóló 2008-as kerethatározat elfogadásával folytatta a rasszizmus terjesztésének visszaszorítását.⁴ A kerethatározat alapján egyes, rasszista vagy idegengyűlölő céllal elkövetett magatartásformák – ideértve egyebek között a nyilvánosság előtt faj, bőrszín, származás, vallás, meggyőződés, nemzeti vagy etnikai hovatartozás alapján meghatározott személyek csoportjával, vagy ilyen csoport valamely tagjával szembeni erőszakra vagy gyűlésre uszítást – bűncselekményként büntetést vonnak maguk után. A tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy ezeket a bűncselekményeket hatáson, arányos és visszatartó erejű büntetésekkel sújtsák, ideértve a természetes személyek elleni legalább egy évtől három évig terjedő szabadságvesztést, továbbá a jogi személyek elleni pénzbüntetéseket vagy más, nem büntetőjogi jellegű bírságokat is. A jogi személyek ezen kívül büntethetők

¹ Az egyezményt 1973. november 30-án fogadták el, jelenleg 108 aláírója van, közöttük Magyarország.

² A Római Statútumnak 122 aláírója van, közöttük Magyarország.

³ Ld. az *Einsatzgruppen* ügyet, *Trials of war criminals before the Nuremberg Military Tribunals under Control Council Law no. 10*, vol. IV, p. 435: „a lakoságnak az embertársaik zaklatására, gyötrésére és elpusztítására való uszítása az erkölcsi tartás megtörését célozza”, legújabban Kvočka et al., IT-98-30/1-A, ICTY judgment of 28 February 2005, paras. 324-325.

⁴ A kerethatározat a Tanács által az Európai Unióról szóló Szerződés K. 3. cikke alapján a rasszizmussal és az idegengyűlölettel kapcsolatosan elfogadott 1996. július 15-i Együttes Fellépés végrehajtása.

állami kedvezményekből és támogatásokból való kizárással, üzleti tevékenység gyakorlásától való ideiglenes vagy végleges eltiltással, bírósági felügyelet alá helyezéssel, vagy kényszer-végelszámolással is.

A hátrányos megkülönböztetés elleni harc általános eszközének, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezményhez fűzött Tizenkettedik Kiegészítő Jegyzőkönyvnek¹ az elfogadását követően az Európa Tanács külön okmányt fogadott el a rasszista és idegengyűlölő kifejezések büntetése céljából: a számítógépes bűnözésről szóló Egyezményhez fűzött kiegészítő jegyzőkönyvet, ami a számítógépes rendszerek felhasználásával elkövetett olyan rasszista és idegengyűlölő tevékenységek üldözésének kérdésével foglalkozik, mint a rasszista és idegengyűlölő tartalom terjesztése, a rasszista és idegengyűlölő indítékú fenyegetés vagy sértés, a népirtás, vagy az emberiség elleni bűncselekmények tagadása, durva lekicsinylése, helyeslése vagy igazolása.² A Miniszteri Bizottság R(97)20. számú Ajánlása korábban felszólította a kormányokat, hogy hozzanak létre a gyűlöletbeszédre vonatkozó, magánjogi, büntetőjogi és közigazgatási jogszabályokat tartalmazó olyan megbízható jogi keretet, amely magában foglal minden olyan kifejezési formát, ami terjeszti, népszerűsíti vagy igazolja a fajgyűlöletet, az idegengyűlöletet, az antiszemitizmust és a gyűlölet intolerancián alapuló egyéb formáit, ideértve az agresszív nacionalizmus által kifejezésre juttatott intoleranciát és a fajközpontúságot, valamint a kisebbségekkel, migránsokkal és bevándorlókkal szembeni hátrányos megkülönböztetést és ellenségeskedést. Ezen túlmenően, az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia Elleni Európai Bizottsága (ECRI) létrejöttétől fogva felhívja a figyelmet egyes olyan csoportok tevékenységére, amelyek nyíltan romaellenes és antiszemita magatartást tanúsítanak. Az ECRI legelső Általános Politikai Ajánlása javasolja minden olyan szóbeli, írásbeli, audiovizuális vagy más formájú – az elektronikus médiát is ideértve – megnyilvánulás büntetendővé nyilvánítását, ami gyűlöletre, vagy faji, etnikai, nemzeti vagy vallási csoport, illetve annak tagja ellen, a csoporthoz való tartozás miatt diszkriminációra vagy erőszakra hív fel, továbbá az ilyen eszméket tartalmazó anyagok előállítását, terjesztését és terjesztés céljából történő tárolását. A rasszista és idegengyűlölő bűncselekmények üldözésének kiemelt elsőbbséget kell tulajdonítani, s ezen bűncselekmények üldözését aktívan és következetesen végre kell hajtani. Az ECRI továbbá javasolja a rasszista szervezetek betiltását, amennyiben ez hozzájárul a

¹ ETS no. 177, ratifikálva 18 állam által

² ETS no. 189, ratifikálva 20 tagállam által. A Jegyzőkönyv alkalmazásában rasszista és idegengyűlölő tartalom minden olyan írásos anyag, kép, eszme vagy elmélet bármilyen más megjelenítése, ami személyek vagy személyek csoportja ellen faj, bőrszín, származás vagy nemzeti vagy etnikai eredet vagy vallás alapján, ezen tényezők bármelyikét ürügyként használva gyűlöletet, megkülönböztetést vagy erőszakot hirdet, terjeszt, vagy ilyen magatartásra hív fel.

rasszizmus elleni küzdelemhez.¹ Megjegyezve, hogy a romák Európa-szerte létező előítéletek szenvedő alanyai, az ECRI különösen ajánlja a tagállamoknak, hogy tegyék meg a megfelelő intézkedéseket a romák alapvető jogaival kapcsolatos jogsértések teljes körű és gyors elbírálásának biztosítására.² Legutóbb, 2012. február 1-jén, a Miniszteri Bizottság a növekvő cigányellenességről és az európai romák elleni rasszista erőszakról szóló Nyilatkozatot³ fogadott el, amelyben mélyszégyen aggodalmát fejezte ki a növekvő cigányellenesség, a romaellenes retorika, és a romák elleni erőszakos támadások miatt, és felszólítja a közigazgatási hatóságokat, hogy minden szinten gyorsan és hatékonyan vizsgálják ki a romák ellen elkövetett összes bűncselekményt, és azonosítsák az ilyen cselekmények esetleges rasszista motivációját. A Bizottság továbbá üdvözölte az ilyen bűncselekmények elkövetésére felhívó vagy ilyen cselekményeket elkövető szélsőséges csoportok megelőzésére és megbüntetésére tett erőfeszítéseket.

E követelményekkel teljes összhangban, az Emberi Jogok Európai Bírósága (a Bíróság) hangsúlyozta a faji megkülönböztetés valamennyi – a gyűlöletbeszédet és az etnikai csoportok hátrányos megkülönböztetését célzó beszédet is magában foglaló – formája és megnyilvánulása elleni harc alapvető fontosságát.⁴ A Bíróság továbbá kimondta, hogy a faji erőszak különösen sérti az emberi méltóságot, és különös éberséget és erőteljes

¹ Az ECRI 1996. október 4-én elfogadott, a rasszizmus, az idegengyűlölet, az antiszemitizmus és az intolerancia elleni küzdelemről szóló 1. sz. Általános Politikai Ajánlása (General Policy Recommendation No. 1, Combating Racism, Xenophobia, Anti-Semitism and Intolerance, 4 October 1996), valamint a 2002. december 13-án elfogadott, a rasszizmus és a faji megkülönböztetés leküzdését célzó nemzeti jogalkotásról szóló 7. sz. Általános Ajánlása (General Recommendation No. 7 on national legislation to combat racism and racial discrimination, 13 December 2002) a büntetőjogi tilalmat nagyszámú cselekményre terjesztette ki, ideértve a nyilvános sértést és rágalmazást, valamint a személyek vagy személyek csoportosulása elleni, faj, bőrszín, nyelv, vallás, állampolgárság, vagy nemzeti vagy etnikai származás alapján történő fenyegetést, és előírta a jogi személyek büntetőjogi felelősségének megállapítását olyan esetekben, ha ezen cselekményeket a jogi személy nevében eljáró személy, különösen ha a jogi személy szervezeti egysége vagy annak képviselője követi el. A jogi személy büntetőjogi felelőssége nem zárja ki a természetes személy büntetőjogi felelősségét. A rasszizmust népszerűsítő jogi személyt vagy csoportot tiltani kell, és szükség esetén fel kell oszlatni.

² Az ECRI 3. sz. Általános Politikai Ajánlása a romák/cigányok elleni rasszizmus és intolerancia elleni küzdelemről, 1998. március 6 (General Policy Recommendation No. 3: Combating racism and intolerance against Roma/Gypsies, 6 March 1998); és 13. sz. Általános Politikai Ajánlása a cigányellenesség és a romák hátrányos megkülönböztetése elleni küzdelemről, 2011. június 24. (General Policy Recommendation No. 13: Combating Anti-Gypsyism and Discrimination Against Roma, 24 June 2011).

³ Az Európa Tanács által használt „roma” kifejezés a romákat, szintiket kalékat és az ezekkel kapcsolatos csoportokat jelenti, ideértve az úton lévőket és a keleti népcsoportokat (domák és lomák), és magában foglalja az érintett népcsoportok széles változatosságát, köztük a magukat cigánként azonosító személyeket.

⁴ *Jersild v. Denmark*, 23 September 1994, Series A no. 298, § 30; *Soulas and Others v. France*, no. [15948/03](#), §§ 43-44, 10 July 2008; és *Féret v. Belgium*, no. [15615/07](#), §§ 69-71, 16 July 2009.

választ követel a hatóságoktól.¹ Azon csoport sebezhetősége, amellyel szemben a hátrányos megkülönböztetés, illetve az erőszakos cselekmény megvalósul, a Bíróság általi értékelés egyik tényezőjét képezi; a Bíróság, például megállapította, hogy az Egyezmény 14. cikke értelmében a roma származású emberek különös védelmet élveznek.²

Következésképpen, az Egyezményben részes felek kötelesek büntetendő cselekménnyé nyilvánítani a rasszizmust, idegengyűlöletet vagy etnikai türelmetlenséget terjesztő beszédet vagy bármely más formájú megnyilvánulást, kötelesek betiltani minden gyülekezést, és kötelesek felosztatni minden olyan csoportot, szervezetet, egyesületet vagy pártot, amely ezeket népszerűsíti. Az államoknak nemcsak az a kötelességük, hogy a feltételezett elkövetőket bíróság elé állítsák, és a büntetőeljárásban aktív szerepet biztosítsanak a rasszizmus áldozatainak, hanem az is kötelességük, hogy ezen bűncselekmények magánszereplők általi elkövetését és ismételt elkövetését megakadályozzák. **A fent hivatkozott, széles körben és hosszú ideje fennálló konszenzusra figyelemmel ezt a pozitív nemzetközi jogi kötelezettséget minden államra kötelező olyan nemzetközi szokásjogi alapelvként és feltétlen alkalmazást kívánó szabályként kell elismerni, amelytől semmilyen nemzetközi vagy nemzeti jogszabály nem térhet el.** Így a természetes személyek, gyülekezések, csoportok, szervezetek, egyesületek vagy politikai pártok rasszizmus, idegengyűlölet vagy etnikai türelmetlenség terjesztését célzó beszédeinek, megnyilvánulásainak, illetve cselekményeinek állam általi eltűrése a részes fél kötelezettségének megszegését jelenti.

Egyesületek felosztatása

Valamely egyesület felosztatása az Egyezmény 11. cikkében lefektetett szigorú feltételek fennállása, nevezetesen nemzetbiztonsági vagy közbiztonsági érdek, zavargás vagy bűnözés megakadályozása, az egészség, az erkölcsök, vagy mások jogainak és szabadságának védelme érdekében lehetséges. Az egyesülési szabadságba történő beavatkozás továbbá csak abban az esetben igazolt, ha a beavatkozás kielégíti egy kétszintű teszt, a szükségesség és az arányosság tesztjének követelményeit.³ A kormányoknak, a közigazgatási szerveknek és a közhivatalt viselő

¹ *Nachova and Others v Bulgaria* [GC], nos. [43577/98](#) és [43579/98](#), § 145, ECHR 2005-VII, és *Timishev v. Russia*, nos. [55762/00](#) and [55974/00](#), § 56, ECHR 2005-XII.

² *D.H. and Others v. the Czech Republic* [GC], no. [57325/00](#), 13 November 2007, § 181; *Muñoz Diaz v. Spain*, no. [49151/07](#), 8 December 2009, § 60; és *Aksu v. Turkey* [GC], nos. [4149/04](#) and [41029/04](#), 15 March 2012, § 44.

³ E két szempont leírásához ld. a *Mouvement Raelien Suisse v. Switzerland* (GC), no. [16354/06](#), 13 July 2012 ügyben kifejtett különvéleményemet. Az abban foglalt megfontolások *mutatis mutandis* az egyesülési szabadságra is alkalmazhatók.

személyeknek különösen szigorúan kell ragaszkodniuk a tartalomsemlegesség elvéhez olyan esetekben, amikor beavatkoznak az egyesülési szabadságba, vagy tartózkodnak bizonyos egyesületek betiltásától, vagy eltérő bánásmódot alkalmaznak olyan egyesületekkel szemben, amelyek cselekedeteivel vagy véleményével nem értenek egyet.¹

Egy egyesületnek általában több, alapszabályban rögzített célja van, s egyesek ezek közül a többihez képest nagyobb fontossággal bírnak. Emiatt kiemelkedő fontosságú az elsődleges céloknak (amelyek nélkül az egyesületet nem alapították volna meg) a másodlagos céloktól (amelyek nélkül az egyesületet megalapították volna) történő elkülönítése; felosztatásnak csak akkor van helye, ha az egyesület elsődleges célja törvénysértő. Ha az alapszabályban megfogalmazott törvénysértő cél törölhető, akkor felosztatásnak elvileg nincs helye, s a belföldi hatóságoknak a törvénysértő cél alapszabályból történő törlését kell preferálniuk.²

Az egyesületek célját azonban nem csupán alapszabályuk alapján kell értékelni, hanem a gyakorlatuk alapján is. Előfordul, hogy az alapszabály törvénysértő tevékenységet leplez. Az egyesület alapszabályban megfogalmazott céljaitól való eltérés kezdettől fogva (*ab initio*) fennállhat, vagy a későbbi tevékenység során is felmerülhet. Bármelyik esetről legyen is szó, az egyesületi alapszabály nem használható az alapszabálytól eltérő célok leplezésére.³ Továbbá, az egyesületi gyakorlat értékelésének magában kell foglalnia az egyesület „általános stílusát” (*Gesamtstil*), ami az egyesület jelképeit, egyenruháit, alakzatait, köszöntéseit, dalait és egyéb kifejezőmódjait jelenti, mivel csak az egyesület mindennapi létformájának teljes képe tudja felfedni a más tiltott egyesületekhez való „lényegi családi hasonlóságot” (*Wesensverwandschaft*).⁴

Az egyesület felelősséget visel vezetői és tagjai azon cselekedeteiért, amelyek az egyesületi célok megvalósításával kapcsolatosak.⁵ Az egyesület

¹ Az előzetes, tartalom-alapú ellenőrzéstől mentes egyesületalapítási szabadságra példa a Francia Alkotmánytanács nevezetes, 1971. július 16-i 71-44, DC számú határozata, amely alkotmányellenesnek nyilvánított egy olyan eljárást, amely az egyesület jogképességének elismerését egy igazságügyi hatóság által kiállított, az egyesület jogszabályoknak való megfelelését tanúsító igazolástól tette függővé.

² Ld. az *Association Rhino and Others v. Switzerland*, no. [48848/07](#), 11 October 2011. számú ügyben kifejtett különvéleményemet.

³ *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey* [GC], no. [41340/98](#), § 101, ECHR 2003-II, és *Association of Citizens Radko & Paunkovski v. the former Yugoslav Republic of Macedonia*, no. [74651/01](#), § 71, 15 January 2009, és a Német Szövetségi Közigazgatási Bíróság 2010. szeptember 10-i (a *Heimattreue Deutsche Jugend*-ítélet) és 2012. december 19-i ítélete (a *Hilfsorganisation für nationale politische Gefangene*-ítélet).

⁴ A Német Szövetségi Közigazgatási Bíróság 2010. szeptember 1-jei és 2012. december 19-i fent hivatkozott ítéletei, valamint az Osztrák Alkotmánybíróság 2007. március 16-i ítélete.

⁵ Ld. a *Mouvement Raelien Suisse* ügyben fentebb idézett különvéleményemet. Az egyesület tagjai által az egyesületi tevékenység keretén kívül, magánéletükben elkövetett

vezetése, szervezete, finanszírozása, vagy a tagjai, illetve az egyesület nevében eljáró harmadik személyek jogellenes cselekedeteinek pusztá tolerálása egyaránt keletkeztethet felelősséget. Az egyes cselekményekért való felelősség egyesület általi viselésének a társadalom azon percepciója a végső kritériuma, hogy maga az egyesület valamilyen módon jogellenes cselekményekben vesz részt, vagy ilyeneket eltűr.¹

Az egyesületek szervezett társadalmi intézmények, részlegekkel, fiókszervezetekkel és mozgalmakkal. Az egyesület feloszlata magában foglalja az egyesület minden tevékenységének a megszüntetését, ideértve az egyesület részlegeinek, fiókszervezeteinek és mozgalmainak a tevékenységét is. Megfordítva, a leányegyesület feloszlata indokolhatja az anyaegyesület feloszlataát, amennyiben az előbbit az utóbbi hozta létre, vagy bármilyen módon támogatásban részesítette. Ugyanez nyilvánvalóan politikai pártokra is alkalmazandó. Jogi személyiségek nem működhetnek azonos politikai céllal rendelkező és azonos stratégiát követő egyesületek és politikai pártok között fennálló lényegi kötelékeket eltakaró fátyolként.²

Végül, a feloszlata időzítésének nehéz kérdését különösen nagy körültekintéssel kell megközelíteni annak érdekében, hogy – egyfelől – ne tegyünk olyan elhamarkodott lépést, ami csorbítaná az alapvető szabadságok gyakorlataát, és hogy – másfelől – ne megkésett választ adjunk egy különösen veszélyes magatartásra. Egy egyesület csak akkor osztható fel, ha a 11. cikk (2) bekezdésében védett érdekek vonatkozásában egyértelmű és közvetlenül fenyegető veszély áll fenn.³

Rasszizmus a magyar társadalomban

Különböző nemzetközi megfigyelő intézetek által megállapított tény, hogy a magyar közéletben gyakori a romaellenes és antiszemita magatartás nyilvános kifejezése. Az ECRI Magyarországról készített Negyedik jelentésében megjegyzi, hogy "a magyarországi közbeszédben a rasszizmus

cselekményeket nem lehet az adott egyesület feloszlataához érvényes és elegendő oknak tekinteni.

¹ A terrorizmus hallgatólagos támogatásaával kapcsolatos 2009. június 30-i *Herri Batasuna and Batasuna v. Spain*, [25803/04](#) és [25817/04](#). számú ítélet 88. §-a.

² Például meghatározott fajhoz vagy etnikai kisebbséghez tartozó személyek mozgásaának a közrend állítólagos fenntartásaának céljával történő őrzése, megfigyelése, követése vagy bármilyen módon történő figyelemmel kísérése („karhatalmi” vagy „polgárőri” tevékenység) bizonyosan elfogadhatatlan rasszista tevékenység, amely önmagában veszélyes a közrendre és a közbiztonságra, valamint harmadik személyek jogaira, s ennélfogva indokolja az ilyen módon tevékenykedő egyesület, illetve az egyesületi tevékenységet támogató politikai párt feloszlataát.

³ A *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others* ítélet fent hivatkozott 104. §-a és az *Association of Citizens Radko & Paunkovski* ítélet fent hivatkozott 75. §-a. Nézetem szerint a jelen ítélet 57. bekezdése nem követi a *Refah Partisi* ítéletben alkalmazott mércét, mivel az ítélet a feloszlataát már azt megelőzően megengedi, hogy bebizonyosodott volna a 11. cikk (2) bekezdése által védett érdekek nyilvánvaló veszélyeztetése.

és intolerancia aggasztó fokozódása tapasztalható. ... az a vélemény, hogy az antiszemita nézetek hangoztatása jelenleg növekvőben van Magyarországon.”¹ A nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának Magyarországról készített Harmadik véleménye szerint „Magyarország jelenleg az intolerancia és a rasszizmus aggasztó mértékű felívelésével néz szembe, amely mindenekelőtt a romákat sújtja.”² Ezt követően a Miniszteri Bizottság határozatot hagyott jóvá, amely megállapítja, hogy „az utóbbi években romák növekvő mértékben váltak a türelmetlenség, az ellenséges magatartás, és a fajilag motivált erőszak megnyilvánulásainak áldozataivá. Nyilvános megnyilatkozásokban és bizonyos médiákban a gyűlöletbeszéd és a rasszizmus szintén növekszik, ami mély aggodalomra ad okot.”³ Mind az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága, mind pedig az Egyesült Nemzetek Kínzás Elleni Bizottsága kifejezte aggodalmát közéleti szereplők, valamint a média virulens és széles körben elterjedt romaellenes megnyilatkozásai, a magyarországi növekvő antiszemitizmus jelei,⁴ a bebörtönzött romák aránytalanul nagy száma, valamint a romák büntetés-végrehajtási intézetekben történő bántalmazása és hátrányos megkülönböztetése miatt.⁵ Jelentésében Githu Muigai, az Egyesült Nemzetek rasszizmus, faji megkülönböztetés, idegengyűlölet és az azokkal kapcsolatos intolerancia jelenlegi formáival foglalkozó különleges jelentéstevője mély aggodalmának adott hangot a rasszista programmal fellépő olyan félkatonai szervezetek számának növekedése miatt, amelyek a romákat veszik célba.⁶

Összegezve, a rasszizmus ma a magyar társadalomban valós veszedelem, amelynek legszemléletesebb példája az a tény, hogy számos faluban polgárőr csoportok tartanak vonulásokat, megdobálják a romák házait, megfélemlítik a roma lakosokat, romaellenes jelszavakat kántálnak, és halálos fenyegetéseket hangoztatnak.⁷

¹ ECRI Jelentés Magyarországról, 2009. február 24., CRI(2009), 60-74. bek. Hasonló aggodalmakat nyilvánított ki az ECRI korábban, a Magyarországról készített 2004. június 8-i Harmadik jelentésében is. [CRI(2004)25, 58 és 79. bek.].

² ACFC/OP/III(2010)001.

³ ACFC/OP/III(2010)001.

⁴ CM/ResCMN(2011)13 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Hungary, 6 July 2011.

⁵ CCPR/C/HUN/CO/5, 16 November 2010, para. 18.

⁶ UN Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, Githu Muigai, 23 April 2012.

⁷ A helyzet független intézmények és nem-kormányzati szervezetek által újabban készített leírása mellett ld. az Európa Tanács emberi jogi biztosának „A romák és vándorlók emberi jogai Európában” címmel készített 2012. évi jelentését (Council of Europe Commissioner for Human Rights, 2012 report: “Human rights of Roma and Travellers in Europe”) az Amnesty International 2011. és 2012. évi jelentését, valamint a Human Rights Watch 2013. évi, „Hungary’s Alarming Climate of Intolerance” című jelentését.

Az ügy tényeinek európai standardok szerinti értékelése

A jelen ügyet az Egyezmény 11. cikkéből fakadó negatív kötelezettségek szempontjából kell vizsgálni, mivel a sérelmezett felosztás az egyesület jogi elismeréshez való jogába történt pozitív állami beavatkozásnak minősült. Továbbá, az egyesület a magyar etnikum és a magyar hagyományok védelmét célzó üzenettel szándékozott megjelenni – és jelent meg ténylegesen – a politikai arénában, amely célok közérdekűek. A felvonulásokat nem az alperes állam történetének traumatikus epizódjaihoz kapcsolódó helyszíneken és időpontokban tartották.¹ E tényezők miatt az állam mérlegelési jogköre szűk, s a beavatkozás Bíróság általi felülvizsgálata különösen akkor indokolt, ha az egyesülési és gyülekezési szabadság megkérdőjelezi a megcélzott személycsoport emberi méltóságát és biztonságát.

Az arányossági teszt

Most, hogy az alkalmazandó értékelési szempontok egyértelművé váltak, a sérelmezett beavatkozást az ügy egészének fényében kell vizsgálni ahhoz, hogy megállapítható legyen: a beavatkozás „az elérni kívánt céllal arányos” volt-e, és „nyomós társadalmi szükséglet”-nek felelt-e meg, azaz az állami hatóságok által felhozott indokok „relevánsak és elégségesek” voltak-e.

A jelen ügyben a Magyar Gárda Mozgalom tagjai Magyarország-szerte felvonulásokat tartottak, és a magyarok „cigánybűnözés”-sel szembeni védelmére hívtak fel. Az 1989. évi II. törvény 2. §-a, valamint az alperes állam nemzetközi kötelezettségvállalásai alapján a hazai bíróságok úgy vélték, hogy ezen cselekmények a lényegüket illetően diszkriminatívak voltak, a falvak lakóinak személyi szabadsághoz és biztonsághoz való jogát sértették, és a közrendet fenyegették. A hazai bíróság érvei relevánsak és elégségesek.

Elvként rögzíthető, hogy minden olyan beszéd, amely a népességet „mi”-re és „ők”-re osztja fel, s az „ők” olyan faji vagy etnikai csoportot képvisel, amelyhez negatív tulajdonságokat és magatartást társítanak, összeegyeztethetetlen az Egyezménnyel. A „cigánybűnözés” kifejezés használata, amely azt sugallja, hogy kapcsolat áll fenn a bűnözés és egy meghatározott etnikum között, rasszista beszédmódnak minősül, melynek célja a megcélzott etnikai csoport elleni gyűlöletérzés felszítása. Ez a kifejezés egyértelműen olyannak tekinti a társadalmat, mint ami „ők”-re, azaz a romákra, a bűncselekmények elkövetőire, és „mi”-re, azaz a magyar etnikumra, a romák által elkövetett bűncselekmények áldozataira tagolódik.

¹ Ld. a *Faber kontra Magyarország* [40721/08](#). sz., (2012. július 24.) ügyben kifejtett különvéleményemet.

Ezen átfogó, negatív viselkedést és jellemzőket tulajdonító általánosítás kizárólagos alapja a célba vett csoport eredete és etnikai hovatartozása. A romákkal szembeni türelmetlenséget és előítéletet az ilyen jellegű kijelentések ténylegesen terjesztik. Ugyanez mondható el a felvonulásokon tett antiszemita kijelentésekről is.

Ezen túlmenően a hazai bíróságok úgy vélték, hogy a Magyar Gárda Mozgalom a kérelmező egyesület arculata volt, mivel az egyesület alapította, irányította és finanszírozta a Mozgalmat. Így a hazai bíróságok úgy találták, hogy a Mozgalom cselekményeit a kérelmező egyesület cselekményeinek kell betudni. A hazai bíróságok indokolása ebben a vonatkozásban is releváns és elégséges volt.

Valójában a rasszista beszéd és véleménynyilvánítás bűncselekménnyé nyilvánítása, a rasszizmust terjesztő gyűlésezések betiltása, és az ilyen egyesületek feloszlata összeczyeztethető a véleménynyilvánítás, a gyűlekezés és az egyesülés szabadságával. Az Egyezmény 10. és 11. cikkét úgy kell értelmezni, hogy az összeczyeztethető legyen a fent hivatkozott, szokásjogban gyökerező, és eltérést nem engedő nemzetközi kötelezettséggel. A nemzetközi emberi jogi joganyag alapján ezen szabadságokra – különösen az alkalmazandó korlátozások vonatkozásában – holisztikus (teljességre törekvő) megközelítést kell alkalmazni.¹ A véleménynyilvánítás szabadságának gyakorlása az Emberi jogok egyetemes nyilatkozata (EJENY) 29. cikkének (2) bekezdésében, valamint a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya (PPJNE) 20. cikkének 2. bekezdésében foglalt különös kötelezettségekkel jár, amelyek között különös jelentőséggel bír a rasszista eszmék terjesztésétől való tartózkodás kötelezettsége (EJENY 29. cikk), s amelyek alapján a hátrányos megkülönböztetésre, ellenségeskedésre vagy erőszakra felhívó nemzeti, faji vagy vallási gyűlölet bármilyen hirdetését törvényben kell tiltani (PPJNE 20. cikk).² Ez a tilalom nem csupán a rasszista kifejezésekre,³ hanem a rasszizmust hirdető gyűlésekre és egyesületekre is érvényes.⁴ Egyes

¹ *United Communist Party of Turkey v. Turkey* (GC), no. [19392/92](#), § 42, 30 January 1998; *Ezelin v. France*, no. [11800/85](#), 26 April 1991, § 37; *Young, James and Webster* judgment of 13 August 1981, Series A no. 44, p. 23, § 57.

² A fent hivatkozott CERD 15. számú Általános Ajánlása és a fent hivatkozott CERD Communication No. 43/2008, *Saada Mohamad Adan v. Denmark*, 13 August 2010, para. 7.6, és Communication No. 48/2010, para. 12.7; UNHCR Communication No. 550/1993, *Faurisson v. France*, 8 November 1996, para. 9.6, és Communication No. 736/1997, *Ross v. Canada*, para. 11.5-11.8.

³ Például, amikor kijelentések idegeneket vagy romákat alsóbbrendűeknek írnak le társadalmilag elfogadhatatlan magatartás vagy jellemzők nekik tulajdonított általánosításával, a kifejezés szabadsága nem előzi meg az emberi méltósághoz való jogot (a Német Szövetségi Alkotmánybíróság 2010. február 4-i határozata).

⁴ Például, olyan nyilvános gyűlések résztvevői, amelyek nacionalista, rasszista vagy vallási ellenségeskedés támogatásával megvalósítják a hátrányos megkülönböztetésre, gyűlöletre vagy erőszakra való felhívást, elveszítik az Egyezmény értelmében vett kifejezés

esetekben a rasszizmus beszéd, gyűlésezés vagy egyesülés útján történő terjesztése még a „jogok lerombolásában” is szerepet játszhat, amire figyelemmel igazoltta válik az EJENY 30. cikkében, a PPJNE 5. cikkében, valamint az Egyezmény 17. cikkében foglalt rendelkezések alkalmazása.¹

A beszéd, a gyűlés vagy az egyesület rasszista jellege szempontjából a politikai vita kontextusa nyilvánvalóan közömbös.² A véleménynyilvánítás, a gyűlekezés és az egyesülés szabadságának még ilyen esetekben is tiszteletben kell tartania azon személyek emberi méltóságát és jogait, akiknek a faja, nemzetisége vagy etnikai származása támadás alatt áll. Az idő előre haladásával nyilvánvalóvá vált, hogy az egyesület egyértelmű és közvetlen veszélyt jelentett a közrendre és harmadik személyek jogaira.³ Így a felosztatás az egyesület azon retorikájára és tevékenységére figyelemmel, amely megtagadta az érintett személyektől az emberi lényeknek kijáró tisztelethez való jogot, és veszélyeztette ezen személyek biztonságát és a közrendet, arányos intézkedés volt.

A szükségességi teszt

Az egyesület felosztatása a jogi személy elleni végső intézkedés ((*ultimum remedium*)). Egy ilyen drasztikus intézkedés alkalmazása előtt az államnak számba kell vennie az egyéb, kisebb beavatkozással járó intézkedések lehetőségét, így a gyűlések betiltását, közpénzekből folyósított

szabadságának védelméhez való jogot. Convention (OSCE/ODIHR-Venice Commission Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 4 June 2010, para. 96).

¹ Az Egyezmény 10. cikkére és az Első Jegyzőkönyv 3. cikkére figyelemmel, ld: *Glimmerveen and J. Hagenbeek v. the Netherlands*, nos. [8348/78](#) és [8406/78](#), Commission decision of 11 October 1979, Decisions and Reports (DR) 18, p. 187; *Norwood v. the United Kingdom* (dec.), no. [23131/03](#), 16 November 2004; *Witzsch v. Germany* (dec.), no. [7485/03](#), 13 December 2005; és *Lehideux and Isorni v. France*, 23 September 1998, §§ 47 és 53, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-VII; s a 11. cikkre figyelemmel, *W.P. and Others v. Poland* (dec.), 2 September 2004, no. [42264/98](#), Reports 2004-VII, valamint *Kasymakhunov and Saybatalov v. Russia*, no. [26261/05](#) és [26377/06](#), § 113, 14 March 2013.

² *Féret v. Belgium*, no. [15615/07](#), §§ 75-76, 16 July 2009. Ld. még a fent hivatkozott CERD Communication No. 34/2004, para. 7, a fent hivatkozott 7.5, Communication No. 43/2008, para. 7.6, és a fent hivatkozott Communication No. 48/2010, 8.4.

³ E veszélyre hivatkozva 2009. december 15-i ítéletében a magyar Legfelsőbb Bíróság egyebek mellett a 2008. június 21-i faddi eseményeket, valamint az egyesület tagjai és néhány roma közötti kölcsönösen fenyegető kijelentések fölerősödését említette.

támogatások visszavonását, és a bírói felügyelet alá helyezést. Az előttünk lévő ügyben a hazai hatóságok lehetőséget biztosítottak az egyesület számára arra, hogy magatartását módosítsa, és gyakorlatát az alapszabályához és a jogszabályokhoz igazítsa. Az egyesület azonban nem élt ezzel a lehetőséggel, hanem folytatta jogsértő tevékenységét, ezzel megnyitva az utat a hazai hatóságok szigorúbb válaszlépései számára. Ezért nincs ellentmondás az egyesület feloszlata, valamint a hivatalos szervek által az egyesületi felvonulásokkal szemben egy ideig tanúsított türelem között. A próbaidő elteltével az egyesület feloszlata volt az egyetlen megfelelő válaszlépés arra a veszélyre, amit az egyesület harmadik személyek jogaira és a közrendre nézve jelentett.

Következtetés

„A romák azok, akik mi magunk szeretnénk lenni: igazi európaiak” – mondta egyszer Günter Grass. Az egyesület rasszista céljai és tevékenysége figyelmen kívül hagyta ezt a tanulságot. Az államnak a rasszizmus, az idegengyűlölet és az etnikai türelmetlenség terjesztésének büntetőjogi eszközökkel történő üldözésére, az ezeket népszerűsítő gyűlések betiltására, illetve csoportok, szervezetek, egyesületek vagy pártok felosztatására vonatkozó kötelezettségére, az egyesület alapszabályban foglalt céljai és gyakorlata közötti eltérésre, valamint az egyesület beszédéből és tevékenységéből fakadó egyértelmű és közvetlen veszély fennállására figyelemmel, s az ügyben szűk mérlegelési jogkörrel rendelkező, hatáskörükben eljáró szervek által hozott határozatok elemzését követően úgy vélem, hogy azok az indokok, amelyeken a sérelmezett felosztatás alapul, relevánsak és elégségesek, s a beavatkozás nyomós társadalmi szükségletnek felelt meg.