

**Pécsi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kar
Doktori Iskola**

Hajas Barnabás

A gyülekezési jog egyes aktuális elméleti és gyakorlati kérdései

Doktori értekezés

Témavezető:

Prof. Dr. Kiss László
egyetemi tanár

**Pécs
2012**

TARTALOM

Tartalom	A
1. Bevezetés.....	1
2. Alkalmazott kutatási módszerek	3
2.1. Az empirikus kutatás.....	3
2.1.1. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa gyülekezési jogi projektje keretében folytatott vizsgálatok.....	3
2.1.2. Interjúk	15
2.2. Az ombudsmani jelentésekre adott válaszok mint elsődleges források feldolgozása 18	
2.2.1. A Rendőrségnek címzett ombudsmani intézkedések érzékelhető hatása.....	18
2.3. A dogmatikai módszer alkalmazása.....	19
2.4. A történeti módszer alkalmazása	20
2.5. A nemzetközi összehasonlító jogi módszer alkalmazása.....	21
2.6. A műhelybeszélgetés mint különös kutatási módszer felhasználása	22
3. A gyülekezési jog hatályos magyar szabályozásának kialakulása	24
3.1. Röviden a magyar gyülekezési jog utóbbi másfél évszázadáról.....	24
3.1.1. 1848.....	24
3.1.2. A dualizmus kora	26
3.1.3. A Népköztársaság és a Tanácsköztársaság időszaka.....	30
3.1.4. A Horthy-korszak.....	30
3.1.5. A gyülekezési jog II. világháborút követő hazai szabályozása.....	31
3.2. A gyülekezési jog hatályos szabályainak kialakulása.....	31
3.2.1. A törvényjavaslat előkészítésének néhány momentuma.....	32
3.2.2. A törvényjavaslat parlamenti vitája.....	35
3.2.3. A gyülekezési jog szabályozásának változása 1989 óta.....	45
4. A gyülekezési jog fogalma	49
4.1. A gyülekezési jog az alapjogi rendszerben	49
4.1.1. Szabadságjog.....	49
4.1.2. Kommunikációs jog	51
4.1.3. Politikai jog	56
4.2. A gyülekezési jog részjogosultságai	57

B

4.2.1.	Szervezés joga	58
4.2.2.	Vezetés joga	58
4.2.3.	Részvétel joga	58
4.2.4.	„Nemrészvétel” joga	59
4.2.5.	A részjogosultságok összeütközése.....	60
4.3.	A gyülekezési jog alanya	61
4.3.1.	Életkor	62
4.3.2.	Állampolgárság	66
4.3.3.	Egyes foglalkozási korlátozások	67
4.3.4.	A gyülekezési jog gyakorlásából kizártak?	69
4.4.	A gyülekezési jog címzettjei	70
4.4.1.	Az állam	70
4.4.2.	Lehetnek-e nem állami szervek a gyülekezési jog címzettjei?	70
4.5.	A gyülekezés zavartalan gyakorlásának biztosítása.....	71
4.5.1.	A gyülekezés – alapjogi védelem alatt álló – szakaszai.....	72
4.5.2.	Versengő rendezvények	74
4.5.3.	Intézményvédelmi kérdések	78
4.6.	Kapcsolta más alapvető jogokkal.....	86
4.6.1.	Általános személyiségi jog.....	86
4.6.2.	A mozgásszabadság.....	87
4.6.3.	Véleménynyilvánítás szabadsága.....	91
4.6.4.	Vallásszabadság	91
4.6.5.	Művészeti élet szabadsága.....	92
4.6.6.	Egyesülési jog	92
4.6.7.	A petíciós jog	94
5.	A gyülekezési jog tárgya: a gyülekezés fogalma (Gytv. 2. § (1)-(2) bekezdés)	95
5.1.	A gyülekezés fogalmának meghatározására a Gytv.-t megelőzően tett kísérletek	95
5.2.	A részvétel.....	99
5.3.	A résztvevők létszáma.....	101
5.4.	A gyülekezés helye	104
5.5.	A gyülekezés célja.....	108
5.5.1.	Szűk és kiterjesztett értelemben	108
5.5.2.	Legszélesebb értelemben.....	109
5.5.3.	A cél mint fogalmi elem.....	110

5.5.4.	A rendezvény absztrakt és konkrét célja	112
5.5.5.	A cél megváltozása.....	114
5.6.	A gyülekezés időtartama	115
5.7.	A gyülekezés békés jellege	116
5.8.	A gyülekezés formái	126
5.8.1.	Összejövetelek.....	127
5.8.2.	Tüntetések	128
5.8.3.	Felvonulások	129
5.8.4.	Egyéb, atipikus rendezvények.....	130
5.9.	Gyakorlati példák a „sokaság” és a gyülekezés elhatárolására	130
5.9.1.	Gyülekezésnek kell tekinteni	130
5.9.2.	Nem tekinthetők gyülekezésnek.....	132
6.	A Gytv. hatálya alá nem tartozó rendezvények (Gytv. 3. §).....	139
6.1.	Az ún. exemt gyülekezésekről általában	139
6.2.	A szabályozás indokai.....	140
6.3.	Előzetes megjegyzések az exemt gyűlések magyar szabályaihoz	140
6.4.	A választási eljárásról szóló törvény hatálya alá tartozó gyűlések	142
6.4.1.	A normaszöveg változása	142
6.4.2.	A Ve. választási gyűlésekre vonatkozó szabályozása	143
6.4.3.	A választási gyűlés ismertetőjegyei	143
6.4.4.	A választási gyűlésekkel kapcsolatos jogalkalmazási problémák.....	145
6.5.	A törvényesen elismert egyházak és vallásfelekezetek területén szervezett vallási szertartások, rendezvények és a körmenetek.....	150
6.5.1.	Általános megjegyzések	150
6.5.2.	Törvényesen elismert egyházak és vallásfelekezetek	151
6.5.3.	Az egyház területén szervezett vallási szertartások és vallásgyakorlással összefüggő rendezvények.....	153
6.5.4.	A körmenetek	153
6.5.5.	Jogalkalmazási problémák	154
6.6.	A kulturális és sportrendezvények	154
6.6.1.	Kulturális rendezvények.....	155
6.6.2.	Sportrendezvények	156
6.7.	A családi eseményekkel kapcsolatos rendezvények	156
6.8.	Az exemt gyűlésekre vonatkozó szabályozás lehetséges újabb irányai.....	157

7.	A gyülekezések bejelentésével kapcsolatos rendőrségi eljárások szabályairól –	
	Gyakorlati megjegyzések a Gytv. és a Ket. viszonyához	159
7.1.	Bevezetés.....	159
7.2.	Szükséges-e formalizálni a bejelentésekkel kapcsolatos rendőrségi eljárást?	163
7.3.	Kiterjed a Ket. hatálya a rendőrség gyülekezésekkel kapcsolatos eljárására?	164
7.4.	Miért indokolt már a bejelentéstől a Ket. alkalmazása?	165
7.4.1.	A hatáskör és illetékesség vizsgálata	165
7.4.2.	A Gytv. hatályának tárgyi keretei	166
7.4.3.	A bejelentés érdemi vizsgálat nélküli elutasítása	169
7.4.4.	A tényállás tisztázása	169
7.4.5.	A bejelentő személyével kapcsolatos kérdések vizsgálata.....	170
7.4.6.	A bejelentés formai vizsgálata	174
7.4.7.	A megtiltási okok fennállásának vizsgálata	175
7.5.	A felhasználható bizonyítási eszközök köre	178
7.6.	Eddig a gyakorlatban még fel nem merült, a Ket. gyülekezési ügyekben való alkalmazásával összefüggő további kérdések	179
7.6.1.	Eljárási határidők.....	179
7.6.2.	Az eljárás felfüggesztése	180
7.6.3.	A hiánypótlás.....	181
7.6.4.	Kell-e határozatot hozni a rendezvény tudomásulvételéről?.....	181
7.6.5.	Illetékfizetési kötelezettség	181
7.7.	Összegzés	182
8.	A gyülekezési jog korlátai.....	183
8.1.	A gyülekezési jog korlátairól általában.....	183
8.2.	A gyülekezési jog általános korlátai	185
8.2.1.	A gyülekezési jog gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást	186
8.2.2.	A gyülekezési jog gyakorlása nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével.....	188
8.3.	Bejelentés	190
8.3.1.	Bejelentés és engedélyezés.....	190
8.3.2.	Bejelentés rendeltetése	191
8.3.3.	A bejelentési kötelezettség címzettje	192
8.3.4.	Az eljáró hatóság.....	193

8.3.5.	A bejelentés formája.....	194
8.3.6.	Bejelentés tartalma	195
8.3.7.	Bejelentés időszerűsége.....	198
8.3.8.	Bejelentés nyomán megteendő intézkedések	207
8.4.	A megtiltás	208
8.4.1.	Tiltás, megtiltás, betiltás.....	208
8.4.2.	Megtiltási okok.....	210
8.5.	A rendezvény feloszlatása.....	219
8.5.1.	A rendezvény feloszlatása, mint a szervező kötelezettsége („szétszélesztés”) 220	
8.5.2.	A rendezvény rendőrségi feloszlatásáról.....	221
9.	„Eszközhasználó” gyülekezők, avagy mit is jelent „fegyveresen, vagy felfegyverkezve megjelenni” a közterületi rendezvényen?	224
9.1.	A tilalom indokai	225
9.2.	A Gytv. fegyverfogalma.....	226
9.3.	A felfegyverkezve megjelenésről.....	228
9.4.	Néhány szó a tojásdobálásról	232
9.5.	A tilalom hatálya	236
9.6.	A felfegyverkezéssel rokon magatartások megítélése	238
9.7.	Milyen preventív intézkedésekkel előzhető meg a felfegyverkezett megjelenés?... 240	
9.8.	A szabályozás pontosításának lehetséges irányai	242
10.	Összegzés és javaslatok.....	245
11.	Felhasznált irodalom	250
11.1.	Könyvek	250
11.2.	Könyvrészletek, tanulmányok.....	252
11.3.	Cikkek	255
11.4.	Jogesetek	262
11.4.1.	Alkotmánybírósági határozatok.....	262
11.4.2.	Ombudsmani gyakorlat.....	263
11.4.3.	Bírósági döntések	263
11.5.	Jogszabályok	265
11.5.1.	Magyarországi jogszabályok és közjogi szervezetszabályozó eszközök	265
11.5.2.	Külföldi jogszabályok.....	266
12.	Függelék.....	267
12.1.	A gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény javasolt módosításai	267

1. BEVEZETÉS

Az elmúlt húsz évben egész Európában a gyülekezési jogi szabályozás, joggyakorlat és a tömegkezelési gyakorlat jelentős változáson ment keresztül. Ezeket a változásokat azonban Magyarországon a jogalkotó és a jogalkalmazó szervek nem követték. Míg Európa nagy részén többé-kevésbé állandósultak az erőszakossá váló tömegrendezvények, és megjelentek az azokhoz kapcsolódó globális kihívások, addig Magyarországon az utca békés maradt. Talán ennek volt köszönhető, hogy a rendszerváltozás éveit követően a jogtudomány, a rendészettudomány és a társadalomtudományok szembetűnően keveset foglalkoztak a gyülekezési joggal, a politikai tömegrendezvényekkel, valamint azok kezelésével.

A XXI. század első évtizedében – a legtöbb európai országhoz hasonlóan – mintha sokként érte volna a polgárokat, a rendőrséget és a tudományt is az a tény, hogy a tüntetések elveszíthetik békés jellegüket, hogy a rendőrség feladata messze túlmutat a rendezvény környezetének biztosításán és a forgalomszervezésen. Csaknem valamennyi európai országban hasonló megdöbbenést váltottak ki azok a politikai manifesztációk, amelyek során a rendőrség és a rendezvények résztvevői összecsaptak. Napjainkban – külföldön – a jogtudomány, a társadalomtudomány és a rendészettudomány kedvelt kutatási tárgya lettek a gyülekezési jog elméleti és gyakorlati aspektusai.

Ezzel szemben Magyarországon a 2006 őszi eseményeket követően sem kerültek a tudomány érdeklődésének homlokterébe a hasonló kérdések. 2008 tavaszán kezdtem a gyülekezési jog magyarországi érvényesülését vizsgálni, és meglepetten tapasztaltam, hogy a jogtudományi szakirodalom számos alapkérdést fel sem tett, de a gyülekezési jog alapfogalmait sem kísérelte meg tisztázni. Mindez pedig – amellet, hogy jelentősen megnehezítette a gyülekezési joggal kapcsolatos vizsgálatokat – kiszámíthatatlanná tette a jogalkalmazás gyakorlatát.

Az 1989-es békés rendszerváltás hajnalán elfogadott, a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (Gytv.) a mai napig csaknem változatlan. Közhelyszerű ezért azt elavultsága miatt ostromozni, valamint egy új gyülekezési törvény megalkotását, vagy legalább a hatályos Gytv. novelláris módosítását sürgetni.

Kutatásom célja hármassal volt: egyrészt a hazai és külföldi gyakorlat segítségével a gyülekezési jog alapfogalmainak tisztázását, másrészt – annak eredményéhez képest – a szükséges szabályozási feladatok meghatározását, harmadrészt pedig – amennyiben léteznek – jó gyakorlatok feltárását és hasznosítását kívántam elvégezni.

2. ALKALMAZOTT KUTATÁSI MÓDSZEREK

A magyar gyülekezési jog vizsgálata során törekedtem arra, hogy az – adott esetben a jogtudományi kutatásokra csak kisebb mértékben jellemző – kutatási módszerek teljes körét alkalmazzam. Így vizsgálataimat elsősorban a gyülekezési jogról szóló magyarországi kutatásoktól eltérő módon saját – vagy azokkal azonos szempontrendszer szerint folytatott – megfigyeléseimre, interjúimra, és sok esetben a nyilvánosság számára nem hozzáférhető elsődleges forrásokra¹ alapoztam. Az empirikusan megszerzett ismeretek mellett – azokat felhasználva – törekedtem a történeti- és az összehasonlító jogi módszer megfelelő alkalmazásával a magyar gyülekezési jog érvényesülését kísérő gyakorlati és elméleti problémákat feltárni, és azok megoldására úgy a jogalkalmazás, mint a jogalkotás számára megfelelő javaslatokat megfogalmazni.

2.1. Az empirikus kutatás

2.1.1. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa gyülekezési jogi projektje keretében folytatott vizsgálatok

2008 januárjában Szabó Máté munkatársait arról tájékoztatta, hogy három – a gyülekezési joggal, a gyermekek jogaival, valamint a hajléktalansággal foglalkozó – alapjogi projektet indít. Az ombudsman a gyülekezési jogi projekt vezetésével, és az abban résztvevő munkatársak kiválasztásával engem bízott meg. Mindannyian tisztában voltunk azzal, hogy járatlan utat választottunk, amikor a gyülekezési jog érvényesülését vizsgáló projekt elindult: ugyan biztosak voltunk abban, hogy nagy adósságot törlesztünk vele, de az sem volt kétséges, hogy munkánk sok szempontból rendhagyó lesz. Nem volt ugyanis sem magyarországi, sem külföldi tapasztalat arra, hogy a megfigyelők csaknem állandó helyszíni jelenlétét hogyan fogadja majd a közvélemény, és miként értékelik azt a jogalkalmazásban közvetlenül érintett szervek – különösen pedig a Rendőrség és a rendészeti kormányzat –, akikkel szükségszerűen

¹ Így különösen: ombudsmannál előterjesztett panasz, egy közterületi rendezvénnyel kapcsolatban folytatott vizsgálat során beszerzett iratok, egy vizsgálat során az országgyűlési biztos megkeresésére adott rendőrségi válasz.

szoros együttműködést kellett kialakítani. Nem tudhattam azt sem, hogy a vizsgálati tapasztalatokat mi módon lehet a szakmai és civil nyilvánossághoz eljuttatni, ezáltal is segítve a gyülekezési joghoz kapcsolódó jogalkalmazási kérdések megválaszolását, és az alapjog biztosítását szolgáló – remélhetőleg mind egységesebb – gyakorlat kialakítását.

Éppen előzménytelensége okán a projekt indulásakor parázs vita alakult ki arról, hogy milyen módszerekkel lehet, illetve érdemes az ilyen projektet sikeressé tenni. Ennek során arról győztem meg a biztost és a projektben közreműködő munkatársaimat is, hogy az eredményesség záloga a számos – lehetőleg (legalább részben) helyszíni tapasztalatokon alapuló – hivatalból elrendelt vizsgálatban rejlik.

Az elhatározást tett követte, és 2008 márciusában az országgyűlési biztos levélben tájékoztatta az országos rendőrfőkapitányt a közterületi rendezvényekkel kapcsolatos első, mintegy tíz napon keresztül tartó vizsgálat elrendeléséről. Nos, munkatársaimmal ekkor jöttünk rá, hogy a tömegrendezvények vizsgálata sokkal összetettebb kérdés, mint ahogy azt nagy lelkesedésünkben és első tettvagyunkban gondoltuk volna. Egyszerűen odamegyünk? Ha a tömegben vagyunk, hogyan szerzünk tudomást az egyes rendőrségi intézkedésekről? Miként kerülhető el annak látszata, hogy az ombudsman, vagy munkatársai egyik vagy másik rendezvény célkitűzéseivel egyetértenek? Szükséges-e a Rendőrséggel az egyes rendezvények alatt állandó kapcsolatot tartani? Ha igen, mikortól, meddig, milyen módon? Bejelentett, vagy be nem jelentett vizsgálat a célravezetőbb? Szükséges-e a szervezőkkel kapcsolatot tartani? Kitől, milyen információt célszerű kérni a vizsgálat előkészítése során? Hogyan lehet a helyszínen a legfontosabb, a rendezvényre, illetve az ahhoz kapcsolódó rendőrségi intézkedésekre vonatkozó információkhoz hozzájutni? Az adott közterületi rendezvényhez kapcsolódó vizsgálat „megtől meddig” tartson, vagyis mely elemek legyenek az elsők, és melyek az utolsók, amelyeket a vizsgálódás körébe lehet vonni?

A hasonló, rendszeres (egyések szerint csaknem állandó) közterületi vizsgálatnak, vagy akár tapasztalatszerzésnek nem csak Magyarországon, de külföldön sem volt kialakult módszertana. Az egyetlen, tárgyát tekintve hasonló, jellegét nézve azonban eltérő (ti. ez nem valamely állami szerv vizsgálata, hanem társadalomtudományi kutatás volt), mégis valamiképp ötletadónak, esetleg mintának felfogható munka a 90'-es évek elején a londoni

demonstrációk elemzése tünt.² Annyiban pedig módszertani hasonlatosság is felfedezhető, amennyiben vizsgálatunk alapvető eszköze a helyszíni megfigyelés volt.

2.1.1.1. A vizsgálatok módszerét meghatározó szabályozási környezet

Az egyes vizsgálatok tervezése során figyelemmel kellett lennem a jogszabályi környezetre is. Ennek során elsősorban az Alkotmányban és az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvényben (Obtv.) meghatározott lehetőségeket és korlátokat kellett szem előtt tartani. Emellett pedig különös figyelmet fordítottunk a rendezvények biztosításának kereteit meghatározó jogszabályok, és az állami irányítás egyéb jogi eszközei, illetve a közjogi szervezetszabályozó eszközök rendelkezéseire. A teljesség igénye nélkül: a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Ksztv. 2006), a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Ksztv. 2010), a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.), az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 16/2008. (MK 106.) IRM utasítás (a továbbiakban: IRM SZMSZ), a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 62/2007. (XII. 23.) IRM rendelet (a továbbiakban: Szolgálati Szabályzat 2007), a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet (Szolgálati Szabályzat 2011), a Magyar Köztársaság Rendőrsége Öltözködési Szabályzata kiadásáról szóló 12/2006. (IX.27.) ORFK utasítás (a továbbiakban: Öltözködési Szabályzat 2006), a Magyar Köztársaság Rendőrsége Öltözködési Szabályzatának kiadásáról szóló 10/2010. (OT 6.), ORFK utasítás (a továbbiakban: Öltözködési Szabályzat 2010), a Magyar Köztársaság Rendőrségének Csapatszolgálati Szabályzata kiadásáról szóló 11/1998. (IV. 23.) ORFK utasítás (a továbbiakban: Csapatszolgálati Szabályzat) előírásaira.

Az országgyűlési biztos számára a törvény ugyanakkor – szerencsés módon – más állami szervekhez képest szélesebb körben teszi lehetővé a hivatalból történő vizsgálatok lefolytatását. Az ombudsman eljárásának tehát nem szükségképpen előfeltétele sem az alapvető jogai sérelmére hivatkozó panaszos, sem pedig a sérelmet megfogalmazó beadvány (panasz). A korábbi ombudsmanok gyakorlatától sem volt idegen, hogy egyes területeken átfogó, hatásukat tekintve preventív jellegű vizsgálatokat folytattak, melynek során különböző

² WADDINGTON, P. A. J.: Liberty and order: Public order policing in a capital city. London : UCL Press, 1994

intézményeket látogattak végig, és így a gyakorlatban győződhetek meg például a sorkatonák, a fegyveres és rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjainak (konkrét esetekben a tűzoltók és a rendőrök), élet- és munkakörülményeiről, vagy éppen a fogvatartottak jogainak érvényesüléséről. Ugyancsak az ombudsmani intézmény jellemzője, hogy az adott ügy vizsgálata során meglehetősen széleskörű vizsgálati jogosultság áll a rendelkezésére. A vizsgált szervek kötelesek a biztost minden általa feltett kérdésben érdemi módon tájékoztatni, vele – és a nevében eljáró munkatársakkal – együttműködni, illetve túrni az ellenőrzés lefolytatását. A korábbi gyakorlatban nem számítottak különlegesnek a helyszíni, sőt a be nem jelentett vizsgálatok sem.³

Feltehetőleg – részben – más szempontokkal, más módszertannal folytattuk volna vizsgálatainkat egy jogvédő civil szervezet, vagy egy kutatóintézet munkatársaiként. Természetesen mindez nem jelenti azt, hogy a vázolt kereteken belül ne vezetett volna minket a tudományos érdeklődés, illetve a tapasztalatok tudományos feldolgozásának igénye. Ugyanakkor hatalmas helyzeti előnyben is voltunk a „civiliekhez” képest: lényegesen szélesebb információs háttérrel és vizsgálati jogosultsággal rendelkezünk, így az egyszerű szemlélődéssel kialakíthatónál lényegesen összetettebb képet kaptunk az egyes rendezvényekről.

2.1.1.2. Előzetes adatgyűjtés

Valamennyi helyszíni vizsgálatot gondos információgyűjtés előzött meg. Ennek során – különösen az év második felétől – az egyes rendezvényekre vonatkozó rendőrségi információk mellett az internetes újságokból, vagy különféle – sokszor a demonstrációs szcénén kívül kevésbé ismert – internetes portálokról tájékozódunk. Ezek az ismeretek jellemzően a bejelentett rendezvények időpontjára, szervezőjére, helyszínére, útvonalára, napirendjére, a demonstráción várhatóan megjelenő közismert személyekre, esetleg a demonstrációval szolidaritást vállaló, vagy éppen magukat azzal szemben meghatározó csoportokra vonatkoztak.

³ Így a tűzoltók élet- és munkakörülményeire vonatkozó vizsgálat során csaknem valamennyi tűzoltó-parancsnokságon előzetes bejelentés nélkül jelentek meg az ombudsman munkatársai azért, hogy ellenőrizhessék az alapjogok érvényesülését. E vizsgálatok tapasztalatait természetesen az egyes helyszíni vizsgálatok tervezése során is messzemenőkéig felhasználtam.

Adódik természetesen a kérdés, hogy milyen szempontok alapján kerültek azok a rendezvények kiválasztásra, amelyeket a helyszínen követtem nyomon. Vannak olyan időpontok, amelyeken – sajnálatos módon – már-már hagyomány, hogy a jogalkalmazást meglehetősen súlyos alapjogi dilemmák, vagy „mindössze” nehezen kezelhető helyzetek elé állítják a rendezvények résztvevői. Ezekre jellemzően már előzetesen fel lehetett készülni: ide tartozott egyértelműen két nemzeti ünnepünk, az 1848 tavasza előtt tisztelgő március 15-éhez, és az 1956-os forradalom és szabadságharc eseményeire emlékező október 23-ához kapcsolódó rendezvények. Ugyancsak fel lehetett készülni a „háromigenes” népszavazást követő demonstrációk figyelemmel kísérésére is. Hetekkel előre tervezhető volt emellett például a július 5-i LMBT⁴-felvonuláson való részvétel is, tekintettel főként arra, hogy egyes radikális portálokon a szervezőket és a résztvevőket több előzetes fenyegetés is érte. Olyan esetek is előfordultak azonban, amikor a demonstrációkhoz hasonlóan az ombudsmani vizsgálatoknak szintén gyors reagálásúaknak kellett lenniük, így például a Hollán Ernő utcai „flashmob”-ként hirdetett rendezvény, vagy éppen az április 11-i, ugyancsak a Hollán Ernő utcából induló, a belvároson „villámbejelentésekkel” végigvonuló, végül a Clark Ádám téren feloszlott és körbezárt tüntetés esetében.

Az ombudsmani vizsgálatok során – hivatalos megkeresésre – a Rendőrség részletes listát bocsájtott rendelkezésünkre valamennyi, az adott napokra (pl. március 14-15., október 22-23.) a gyülekezési jog hatálya alá tartozó, bejelentett közterületi rendezvényről. Az így összegyűjtött információk alapján tettem javaslatot az országgyűlési biztosnak egyes közterületi rendezvények helyszíni vizsgálatára, továbbá ezek alapján terveztem meg a lefolytatandó helyszíni vizsgálatokat is. E tervezés – és az aktuális prioritások felállítása – során szintén figyelemmel voltam a korábbi tapasztalatokra. Így ideális esetben akár hetekkel az esemény előtt tudhattam, hogy mely rendezvényeken fogok munkatársaimmal részt venni. Természetesen előfordult – és sajnos ez volt inkább a jellemző –, hogy nemhogy hetekkel, de sokszor napokkal, vagy csak órákkal az egyes rendezvények előtt szereztem azokról tudomást. Ilyenkor a tervezés is meglehetősen elnagyolt volt, leginkább csak a rendezvény helyszínére és szervezőjére vonatkozó ismeretekkel rendelkezttem, és csak azt tudtam biztosan, hogy munkatársaimmal „odamegyünk, megnézzük, és majd meglátjuk”.

⁴ Leszbikus, meleg, biszexuális és transznemű

Úgy vélem, hogy a helyszíni megfigyelés, mint vizsgálati módszer kellő rugalmasságot biztosított vizsgálataink lefolytatására. A helyszíni vizsgálatok tervei ugyanis alapvetően flexibilisek voltak, ezért általában nem okozott különösebb nehézséget azok adaptálása a megváltozott helyzetekre.⁵

2.1.1.3. Együtműködés a Rendőrséggel

Az eredményes helyszíni vizsgálatokhoz elengedhetetlenül szükséges volt a rendőri szervekkel, elsősorban a Budapesti Rendőr-főkapitánysággal (BRFK) és az Országos Rendőr-főkapitánysággal (ORFK) való szoros együttműködés. Ennek megfelelően – amint arra már utaltam – a helyszíni vizsgálatok közös elemét jelentette, hogy a rendezvényeken való részvételünket csaknem minden esetben a Rendőrséggel folytatott személyes egyeztetés előzte meg.⁶ A kezdeti időszakban – éppen a megfigyeléseink során személyes biztonságunk érdekében – elsősorban az együttműködés mikéntje volt a fő kérdés. Később már egyfajta előzetes tapasztalatcserére is sor került.⁷ Általában a kijelölt rendőrségi kapcsolattartó⁸ vagy a rendőri vezetők tájékoztattak minket arról, hogy miként, milyen erővel kerül sor a rendezvények biztosítására, vagy éppen hogyan épültek be a korábbi ombudsmani javaslatok a rendőrségi tömegkezelési, biztosítási, igazoltatási gyakorlatba.

Elvi és gyakorlati kérdést is felvetett a rendőrséggel való kapcsolattartás formájának kiválasztása. A két véglet között – jelesül ne legyen kommunikáció a vizsgálatot végzők és a rendőrség között a megfigyelések alatt, illetve a rendőrségi kommunikációs csatornák igénybevételét kezdeményezzék – közösen megtaláltuk az arany középutat: a kijelölt kapcsolattartót indokolt esetben (aktuális tájékoztatást, vagy lezárt területre történő beléptetést stb. kértünk) mobiltelefonon hívtam, és indokolt esetben (friss, munkánkat közvetlenül is

⁵ Egy ismert blogger 2008. április 11-ei, a rendezvények kezdete előtt rövid idővel bejelentett budapesti rendezvényeinek következő helyszínét csak az egyes rendezvények végén közölte a szervező, így kellő rugalmasság nélkül a vizsgálatot bizonyosan nem tudtuk volna lefolytatni.

⁶ Mindössze néhány alkalommal (Kendermag-tüntetés, Trianon-felvonulás, egy 2009 tavaszi, Kossuth téri kormányellenes tüntetés, valamint a 2009. április 14-i ugyancsak Kossuth téri tüntetések) nem jelentette be az ombudsman előre a helyszíni vizsgálat tényét a Rendőrségnek. Valamennyi ilyen esetben azonban a megfigyelés megkezdésével egyidejűleg a munkatársak jelezték a jelenlétüket.

⁷ A nagyobb publicitást kapott rendezvények közül csak a Kendermag-tüntetést és a Trianon-megemlékezést nem előzte meg ez az információcsere.

⁸ Az esetek jelentős részében maga is rendőrségi (felső)vezető volt. (Pl. Budapest főkapitánya vagy annak helyettese.)

érintő információ,⁹ vagy éppen tájékoztatás-kérés érdekében) ő is mobiltelefonon keresett engem. E beszélgetések amúgy sem magas számát és formalitását jelentősen csökkentette, ha éppen egy nemzeti radikális csoport rendezvényét figyeltük meg.¹⁰

Többször felvetődött, hogy folyamatosan pontosabb információk állhatnának a vizsgálat során rendelkezésre, ha a Rendőrségi Igazgatási Központban, az Operatív Törzs mellett is lenne megfigyelő. Hasonló indokokkal vetődött fel az is, hogy célszerű lenne EDR készüléket igényelni a megfigyelésekhez. Az országgyűlési biztossal mindkét megoldást elvetettük, mivel az az Alkotmányból fakadó feladatok összemosódásához vezethetne: meggyőződésem, hogy az államhatalmi ágak elválasztásának elvéből következően az Operatív Törzsben, vagy amellet az ombudsmannak és munkatársainak csak igen kivételesen¹¹ lehet keresnivalója. Az EDR rádió – hangsúlyozom: abszolút teoretikus – kérdése pedig emellett komoly, a megfigyelésben résztvevők biztonságát érintő problémákat is felvetett. Egyfelől nem vitás, hogy bármilyen „baj” esetén a leggyorsabban EDR-en keresztül lehet segítséget kérni. Másfelől azonban az EDR készülék birtoklása – egy rendőrrel ellenséges közegben, önmagában sem veszélytelen – vállalhatatlan kockázatnak tűnt. Harmadrészt pedig – és a gyakorlat ezt tökéletesen alátámasztotta –, nem szolgálja a lefolytatott megfigyelések sikerét, hogy az EDR rendszer biztosítja a pontos helymeghatározás lehetőségét.¹²

Az országos rendőrfőkapitány már az első vizsgálatkor kijelölt egy kapcsolattartó tisztet a törzsön belül, akivel közvetlen kontaktusban álltunk, vagyis akitől bármikor, bármilyen helyzetben információt kérhettünk, és azonnal jelezhattük neki azt is, ha valahol problémás, visszásságra gyanút adó eseményt tapasztaltunk. A félreértések elkerülése érdekében hangsúlyozni kell, hogy ezt követően valamennyi bejelentett vizsgálat során kizárólag a kijelölt kapcsolattartón keresztül folytattunk bármiféle információcserét a Rendőrséggel. (A vizsgálati tapasztalatok szerint kifejezetten szerencsétlen eset volt, amikor a helyszínt

⁹ Így szerzetünk tudomást arról, hogy 2008. október 23-án este a HVIM rendezvényéről B. Gy. ismert radikális vezetésével az Astoriához igyekvő csoport feltehetőleg felfegyverkezett, őket a Markó utcában fél fogják tartóztatni, s az intézkedés mint ilyen megfigyelésre érdemes lehet.

¹⁰ Tudomásom szerint e körökben nem kimondottan jó ajánlólevél a „Jó napot kívánok Tábornok Úr” telefonos köszöntés.

¹¹ Például máshogy nem biztosítható a testi épségük, vagy nagy kiterjedésű utcai harcok folynak, és máshonnan az alapvető információk sem szerezhetőek be.

¹² 2008-ban többször előfordult, hogy nem pont ott voltam munkatársaimmal, mint ahol számítottak ránk. Ezt követően a rendőrség törekedett arra, hogy szükség esetén a rendelkezésére álló zártláncú videó-hálózat segítségével is tudja a vizsgálatban résztvevők helyzetét azonosítani.

biztosító parancsnokot jelölték ki kapcsolattartónak, ugyanis feladat-végrehajtása miatt meglehetősen korlátozott volt a rendelkezésre bocsátott információk köre.)¹³

A kijelölt kapcsolattartó – csaknem – minden esetben részletes információkat kapott a mozgásunkról, arról, hogy közülünk kik, mikor és melyik rendezvényen vesznek részt.¹⁴ Egyértelmű prioritást jelentett az, hogy az esetleges rendőri intézkedéseket (különösen a tömegoszlatást, a kényszerítő eszközök alkalmazását) a megfigyelés még véletlenül, vagy közvetetten se akadályozza. Hasonló súllyal esett latba, hogy jelenlétünk – a vizsgálathoz képest elengedhetetleneken túl – további feladattal ne terhelje a Rendőrséget, vagy ahogyan azt kérték: „vigyázzanak magukra, és ne kerüljenek bajba”. E prioritások messzemenő teljesítése érdekében a Rendőrségtől kapott biztonsági javaslatok maradéktalan betartására törekedtem. Kizárólag abban az esetben tekintettem el attól, hogy a kapcsolattartót a vizsgálatban résztvevő munkatársaim pontos helyzetéről részletesen tájékoztassam, amikor célszerűnek látszott a megfigyeléseket kilétük felfedése nélkül folytatni.¹⁵

A kijelölt kapcsolattartótól – főszabályként – az adott rendezvénnyel összefüggésben folyamatosan megkaptam azokat az információkat, amelyek a megfigyeléshez szükségesek voltak.¹⁶ A biztonsági szabályok betartása és a kellő, ésszerű óvatosság szerencsére elegendőnek bizonyult – az LMBT-menet megfigyelése közben kapott néhány kószta tojást leszámítva –, atrocitás, bántalom vagy fenyegetés nem ért egyikünket sem.

¹³ Ez volt az egyetlen olyan eset, amikor az ombudsman közvetlenül az országos rendőrfőkapitánytól kért és kapott telefonon tájékoztatást.

¹⁴ Figyelemmel arra, hogy a rendezvények biztosításában a helyszínen és az Operatív Törzsben részt vevő rendőrtisztek köre éppúgy állandó, mint az általunk felállított kezdetben három-, majd négyfős csoport, meglehetősen hamar be tudtak minket és helyzetünket a térfelügyelő kamerák képein is azonosítani, így lehetőségük volt minket esetenként – biztonságunk érdekében – egyes tervezett intézkedésekről vagy azok végrehajtásának módjáról is tájékoztatni.

¹⁵ Erre előre bejelentett vizsgálataink során mindössze három alkalommal került sor.

¹⁶ Így például, ha arról tájékoztattak bennünket, hogy azon a helyszínen, ahol tartózkodunk, a tömeggel szemben kényszerítő eszközök alkalmazása (különösen tömegoszlatásnál könnygáz vagy vízágyú használata) várható, akkor a kapott konkrét iránymutatásnak megfelelően a helyszínt elhagyva, biztonságos távolságból folytattuk a megfigyelést. Ilyen eset volt a március 15-i Blaha Lujza téri rendezvényt elhagyó csoport feloszlása a József körút – Üllői út kereszteződésében, ahol a tömegoszlatás tényleges megkezdése előtt, az ORFK kijelölt kapcsolattartójának javaslatára a megfigyelési pontot sürgősen elhagytuk, és – a minél teljesebb információk megszerzése érdekében – a Rendészeti Igazgatási Központban az ORFK Operatív Törzse mellett kialakított, videó-fallal felszerelt szobából figyeltük a további eseményeket. A kapcsolattartó konkrétan megnevezte a következő intézkedéseket, és javasolta, hogy a helyszínt határozott léptekkel, de semmiképp sem futva pontosan mely irányba hagyjuk el.

Amint az adott helyzetben (pl. rendőri zárason való áthaladás, vagy lezárt területre történő belépés érdekében) indokoltá vált, munkatársaimmal a hivatali igazolványok és megbízólevelek felmutatásával igazoltuk magunkat, és közöltük jelenlétünk célját.¹⁷ Többször tapasztaltuk azonban, hogy a biztosításban részt vevő erők parancsnokai, esetenként pedig a munkatársai is – a vizsgálatban résztvevők személyének felfedése, vagy rajtuk lévő bármilyen megkülönböztető jelzés nélkül is – felismertek bennünket, mintha odafigyeltek, sőt esetleg vigyáztak is volna ránk.¹⁸

2.1.1.4. A helyszíni megfigyelés

A tüntetéseken a megfelelő megfigyelési pontok kiválasztása nem minden esetben volt könnyű, mivel egyrészt párhuzamosan kellett figyelembe venni az események nyomon követhetőségét és a biztonságot, másrészt általában még arra is törekedni kellett, hogy – a független szemlélők – szemmel láthatóan sem a demonstrálókkal, sem a biztosítást végző Rendőrséggel ne „keveredjenek”. A megfigyeléseket azonban több esetben eleve a Rendőrség által elzárt (biztonsági-műveleti) területről kellett végezni, mert innen lehetett megfelelően követni az eseményeket, a tüntetőket, valamint az ellentüntetők, magatartását, illetve a biztosítást végző rendőrök ezekre is reagáló intézkedéseit, eljárásait. A dinamikus rendezvények (felvonulások, menetek) megfigyelésekor ráadásul több alkalommal is váltani kellett.¹⁹ Természetesen – különösen a rendezvényre történő beléptetés vizsgálata miatt – előfordult, hogy hosszabb-rövidebb ideig, kilétem felfedése nélkül be kellett mennem a rendezvény résztvevői közé.²⁰

A megfigyelés még az ellenőrzésnél is szűkebb kategória. Úgy vélem, hogy a helyszínen főszabályként saját észlelésű információk összegyűjtésére szolgál, s mint ilyen „egyirányú” jellegű. Tekintettel arra, hogy kollégáimmal semmi esetre sem kívántunk egyfajta rendőrségi „tanácsadóként”, vagy „felügyelőként” feltűnni, ezért ezeknek még a látszatát is kerültük, és

¹⁷ Ilyenkor minden esetben azt közöltük, hogy „Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának megbízásából a gyülekezési jog, valamint más alapvető jogok érvényesülésével, továbbá a közterületi rendezvényekhez kapcsolódó rendőri intézkedésekkel kapcsolatban helyszíni vizsgálatot folytatunk.”

¹⁸ Erre volt példa, hogy a 2008. évi LMBT-menet megfigyelése alkalmával közös futás közben odakiáltva megkérdezték, hogy „Megvagytok srácok?”

¹⁹ Így az Andrassy úton végigvonuló – és folyamatos dobálásnak kitett – LMBT-menetet egy ideig hátulról kellett követni, majd az Oktogontól a lezárt műveleti területről – jobb oldali szervízúton vonuló menet mellett, a középső úttesten haladva – lehetett nyomon követni az eseményeket.

²⁰ Így 2008. október 23-án a HVIM József Attila színház mögött tartott, vagy a Szlovák Köztársaság Nagykövetsége előtt szervezett rendezvényeken.

az ombudsmani vizsgálat vezetőjeként csak kivételesen indokolt esetben éltem az alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülmény jelzésének lehetőségével.²¹

A közvetlen ombudsmani „beavatkozás”, jelzés a helyszínen tehát kivételesnek számított, a közvetlen és súlyos alapjogsérelem megelőzése volt a célja, s kizárólag a kapcsolattartó útján, a tájékoztatáskéréssel párhuzamosan került rá sor. Több esetben pozitív tapasztalatként értékelhető, hogy az országgyűlési biztos munkatársainak személyes jelenléte önmagában is „visszatartó erejüként” képes hatni, ugyanis megfigyelhető volt, hogy amikor az intézkedő rendőrök értesültek jelenlétünkről, a korábban „nagyvonalúan” végrehajtott intézkedéseket előírászerűen foganatosították.²² Sőt egy esetben megtörtént, hogy a tömegoszlatásra korábban kiadott parancsot azért változtatta meg a biztosítás parancsnoka, mert – egyébként tévesen – tudomására jutott, hogy „az ombudsmani hivatal munkatársai az intézkedéssel érintett területen foglaltak pozíciót, és annak körülményeiről, és végrehajtásának módjáról így közvetlen tapasztalatokat fognak szerezni.”

A helyszíni megfigyeléseket digitális fényképezőgéppel és digitális videokamerával készült felvételekkel,²³ feljegyzésekkel, valamint esetenként GPS helymeghatározóval felszerelt kézi számítógéppel (PDA) is dokumentáltam. E dokumentációs módszernek köszönhetően tökéletesen rekonstruálni lehetett tevékenységünket, és ez egyúttal alkalmas volt arra is, hogy amennyiben bárki vitatta volna megállapításainkat – erre hivatalos formában soha nem került sor –, álláspontunkat tökéletesen alátámasszuk.

Figyelemmel arra, hogy kollégáimmal gyakorlatilag teljesen szabadon mozoghattunk a rendezvények között, átléphetünk a zárásokon, még sajtómunkások számára sem hozzáférhető, lezárt területekről is folytattunk megfigyeléseket, rendszeresen előfordult, hogy

²¹ Az egyik ilyen eset volt, amikor a szeptember 20-i Szabadság téri rendezvény feloszlása után – részben a rendőri kordonozás hiányosságait kihasználva – néhány száz demonstráló a közelben található, a közvetlenül azt megelőzően elkezdődött istentisztelet miatt éppen nyitva álló Hazatérés templomába menekült be. A templomot a Rendőrség nagy erővel körülzárta, és egy szolgálati gépkocsira szerelt hangszóróval a tömeget feloszlásra szólította fel, egyúttal pedig megjelölte az elvonulás irányát. Ezt hallva haladéktalanul jeleztük telefonon a kijelölt kapcsolattartónak, hogy alapjogi (és más) szempontból is rendkívül aggályosnak tartjuk az elrendelt intézkedést, amelynek mintegy „háttérül” az Országgyűlési Biztos Hivatalának Nádor utcai épülete szolgált. A jelzés után a feloszlási döntést visszavonták, a rendőri erők pedig szabad elvonulást biztosítottak a templomot elhagyó demonstrálók, illetve más ott-tartózkodók számára.

²² A biztosításban részt vevő rendőri erők az Operatív Törzstől ugyan rendszeresen tájékoztatást kaptak a megfigyelők mozgásáról is.

²³ Ezekre csak akkor nem került sor, ha a rendezvényeken való részvételre, a rendelkezésre álló idő szűkössége miatt nem lehetett felkészülni.

a nap végére a rendezvénnyel kapcsolatban bármelyik félnél szélesebb körű információval rendelkezünk.

2.1.1.5. A gyülekezési joggal összefüggő ombudsmani vizsgálatok általános jellemzői

A helyszíni megfigyelések mellett a kutatásomban hangsúlyosak mindazok a tapasztalatok, ismeretek és különböző információk, amelyekhez az általam – nagyobb részben vezetett, kisebb részben pedig koordinált – ombudsmani vizsgálatok során jutottam. A vizsgálatok alapvető sajátossága volt, hogy – mint minden ombudsmani eljárásban – csak az alapjogi kérdések elemzésére koncentrált, ami egyúttal azt is jelentette, hogy szigorúan tartózkodtunk az egyes rendőrszakmai kérdések megítélésétől: azok célszerűségét, hatékonyságát – bár esetenként értelemszerűen azokról is volt a vizsgálatban résztvevőknek kialakult álláspontja, de hatáskör és a speciális szakképzettség hiányában – csak kivételesen, amennyiben alapjogi relevanciával rendelkezett, értékelte az ombudsmani jelentés. Még akkor sem, ha az adott szituációban ez viszonylag egyszerűen megítélhető volt is. A vizsgálat sorozat középpontjában a kezdetektől a gyülekezési jog érvényesülése állt, de valamennyi, a közterületi rendezvényekhez (azok lebonyolításához, az azokon való részvételhez stb.) szorosan kapcsolódó alapvető jogok védelmét is szem előtt tartotta. Így a rendőrség eljárásának, vagy egyes intézkedéseinek vizsgálatakor magától értetődően az emberi méltósághoz való jog jelentette a zsinórmértéket, és a kegyetlen, megalázó bánásmód tilalmával, a hátrányos megkülönböztetés tilalmával, a jogorvoslathoz való joggal és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő követelmények jelölték ki vizsgálatunk határait.

A megfigyelések a közterületi rendezvények teljes spektrumára, vagyis a demonstrációk – függetlenül azok statikus vagy dinamikus (menetek, felvonulások) voltától –, sőt számos esetben a gyülekezési jog hatálya alá nem tartozó rendezvényekre, mint például a mindenki előtt nyitva álló egyes állami és önkormányzati ünnepségekre is kiterjedtek. Utóbbiak estében a véleményszabadság, az önrendelkezési jog (magánszféra) védelme állt a középpontban, így megfigyeléseink az egyes rendőri szervek mellett, a rendezvény biztosításában közreműködő egyéb szervezetek eljárására, ennek keretében pedig különösen az igazoltatásokra, a beléptetés mikéntjére, a ruházat átvizsgálására, valamint a rendezvény biztosítására terjedtek ki.

A vizsgálatok során sokszor a rendezvényeken való helyszíni részvétel mellett a gyülekezési joggal összefüggő – így különösen a felosztatást követően történő – előállítások vizsgálatára, pontosabban a demonstrációk területéről, vagy azok közeléből előállított személyek meghallgatására, valamint a fogvatartási körülmények ellenőrzése is sor került. Mindez azt jelentette, hogy a munka nem egy esetben korántsem ért véget a rendezvény idő előtti vagy tervezett befejezésével: ha a demonstráció felosztatására, és azzal összefüggésben tömeges előállításra került sor, akkor – az esti, éjjeli, illetve a hajnali órákban – munkatársaimmal felkerestük az előállítottak fogadására kijelölt rendőrkapitányságokat, vagy a BRFK Gyorskocsi utcai objektumát, ahol meghallgattuk az előállított személyeket, ellenőriztük az elhelyezési körülményeket, a panasztétel, illetve jogorvoslat lehetőségéről való tájékoztatás megtörténtét. Az előállítottak között több esetben voltak fiatalok, 18 év alatti személyek is, így a rájuk vonatkozó rendőrségi többletkötelezettség (a hozzátartozók gyors értesítése, megfelelő elkülönítés a felnőtt korúaktól stb.) teljesítésére kiterjedt a vizsgálat. A közterületi rendezvényekre szűkítve kimondható, hogy a megfigyelések mellett, sok esetben interjúk módszerrel sikerült többletinformációkat szerezni. E meghallgatások minden formalitástól mentesek voltak: munkatársaimmal az adott objektumban valamennyi, az adott rendezvénnyel összefüggésben előállított személyt az előállító-helyiségben kerestünk fel, az előállítottakat minden esetben személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedések foganatosítását megelőző tapasztalatairól is megkérdeztük. Ennek során lehetőség volt arra, hogy az ügyvel kapcsolatos bármilyen közlendőjüket előadják, ezt követően pedig előbb a rendezvénnyel, majd a rendőri intézkedésekkel kapcsolatos tapasztalataikról is megkérdeztem őket. Az előállítottak valamennyi esetben együttműködőnek bizonyultak, és hasznos információkkal szolgáltak.²⁴

Mindez nem jelenti, hogy kizárólag helyszíni tapasztalatok alapján került volna sor a vizsgálatok lefolytatására. Elengedhetetlen elem volt a budapesti rendőrfőkapitány, illetve az országos rendőrfőkapitány álláspontjának megismerése, továbbá a rendelkezésre álló okiratok (ideértve a videofelvételeket is) beszerzése. Az ombudsmani megkeresés – a megfigyelés során szerzett tapasztalatok, a beérkezett panaszok, valamint az adott rendezvény után beszerzett egyéb információk alapján összeállított – jellemzően konkrét, az egyes intézkedésekre, azok elrendelésének okára, végrehajtásuk módjára vonatkozó kérdéseket

²⁴ Ezeknek az „interjúknak” nem várt hozadéka is volt: időről-időre egyes tüntetők hangot adtak abbéli meggyőződésüknek, hogy besúgók vagyunk. Ilyenkor azonban rövid időn belül mindig akadt egy korábbi ügyfelünk, aki a velünk kapcsolatos gyanút „eloszlatta”.

tartalmazott, egyúttal megteremtve annak lehetőségét is, hogy az érintett rendőri vezető az ügygel kapcsolatos álláspontját is kifejtse. Ugyan a megkeresésben megfogalmazott kérdések és a megküldeni kért okiratokból lehetett következtetni a rendelkezésünkre álló információkra, a feltett kérdések semmiképp sem voltak koncepciózusnak nevezhetőek, azok a tényállás minél alaposabb feltárását szolgálták. Csaknem minden esetben előfordult, hogy egyik-másik kérdésre olyan választ kaptunk, amely nem, vagy csak részben egyezett meg a helyszíni megfigyelések eredményeivel. Ilyenkor szükségessé vált a rendelkezésre álló információk megfelelő (újra)értékelése.

A szerteágazó, megkeresésről megkeresésre változó kérdésekkel szemben csaknem állandó volt azoknak az okiratoknak a köre, amelyeket az ombudsman minden esetben beszerzett: így különösen az összefoglaló jelentés, az egyes személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedésekről készült rendőri jelentések, az előállítások foganatosításával kapcsolatban keletkezett dokumentumok, valamint egyes, a megfigyelések szerint problémás helyszínnel kapcsolatos videofelvételek megküldését kérte. Több olyan eset is előfordult, amikor a BRFK külön kérés nélkül is megküldte e szokásos dokumentációkat, így esetenként töredékére rövidítve a vizsgálat lefolytatásához szükséges időtartamot.

A vizsgálat során több tucat – esetenként széleskörű fotó- és videó dokumentációval kiegészített – panasz is érkezett az ombudsmanhoz, amelyek további, érdektelennek és elfogulatlanak nem nevezhető információval is szolgáltak. A fentiek mellett felhasználtam valamennyi hozzáférhető egyéb „iratot” – újságcikket, tudósítást, televízióadást, internetes fényképalbumokat, video megosztó site-ok tartalmait stb. – is.

Az országgyűlési biztos jelentésének előkészítése során az említett valamennyi rendelkezésre álló információt egyenként és összességében értékeltem.

2.1.2. Interjúk

2008 januárja óta módszeresen kerestem annak lehetőségét, hogy a gyülekezési jog gyakorlóival, valamint a közterületi rendezvények biztosításában részt vevő, különböző képzettségű, gyakorlatú és beosztású rendőrökkel egyaránt „interjú-helyzetben” folytathassak beszélgetést. E beszélgetések alanytól független jellemzője volt, hogy a beszélgetés közben –

azok informális jellege, továbbá nagyobb részben a helyszín, kisebb részben az esetleges bizalmatlanság okán – csak a legritkább esetben volt lehetőség az elhangzottak dokumentálására. Az alanyok kiválasztása nem tekinthető reprezentatívnak, nem tükrözi sem a lakosság, sem a tüntetők, sem pedig a rendőrök demográfiai jellemzőit. A kiválasztást ugyanis nem előzte meg előzetes tervezés, ugyanakkor spontaneitása ellenére véletlenszerűnek sem tekinthető, mivel egyes szituációkban (pl. előállítás) demográfiai sajátosságaiktól függetlenül mindenkivel megkíséreltem beszélgetni. A rendőr interjú-alanyok kiválasztása sokkal esetlegesebb volt: akikkel hivatali kapcsolatba kerültünk, óhatatlanul többször és egyes részletkérdésekre is kiterjedően tekintettük át a gyülekezési jog érvényesüléséhez, illetve biztosításához kapcsolódó kérdéseket.

A gyülekezési jog gyakorlóinak feltett kérdések arra vonatkoztak, mennyire ismerik a Gytv. rendelkezéseit, mennyiben tartják jogkövetőnek saját magatartásukat, valamint jogszerűnek a rendőrség eljárását, különös tekintettel a rendezvények biztosításával, illetve általában a tömegkezelési tevékenységgel összefüggésben. Az így kapott válaszokat az ombudsmani vizsgálatok során csak annyiban hasznosítottuk, amennyiben kifejezetten a vizsgálatral összefüggésben (előállítottak meghallgatása) jutott tudomásunkra.

A rendőröknek feltett kérdések jellemzően arra vonatkoztak, hogy mennyire ismerik a Gytv. és a rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (a továbbiakban: BMr.) gyülekezési jog gyakorlásával kapcsolatban meghatározott rendőrségi feladatokat; mennyiben látják jogkövetőnek a közterületi rendezvényeken résztvevőket; milyen gyakorlati problémával szembesültek a közterületi rendezvényekkel kapcsolatban; mennyiben tartják – elméleti ismereteik, kiképzésük, technikai felszerelésük, valamint más rendőri és rendvédelmi szervekkel való együttműködési tapasztalataik alapján – alkalmasnak a rendőrséget közterületi rendezvényekhez kapcsolódó tömegkezelési feladatok végrehajtására.

Összefoglalva a tapasztalatokat elmondható, hogy csaknem valamennyi megkérdezett válaszadása során – erre vonatkozó kérdés nélkül – a 2006 őszi eseményeket mintegy viszonyítási pontként jelölte meg, ahhoz képest próbálta az egyes szereplők magatartását, illetve eljárását értékelni. Kisebb mértékben, de ugyancsak mindkét csoportban jelen voltak

olyanok, akik korábbi viszonyítási pontokat – jellemzően a 80'-as évek vége,²⁵ 90'-es évek eleje²⁶ – jelölték meg. E jellegzetességet azonban feltehetően az életkori sajátosságok, valamint ezzel is összefüggő szakmai tapasztalatok indokolják.

Mindkét csoport úgy ítélte meg, hogy a másik felkészültsége és fegyelmezettsége az elmúlt néhány évben jelentősen javult, azonban továbbra is úgy tartják, hogy jogaikkal nincsenek tisztában. A válaszokból ezzel szemben úgy tűnt, hogy az egyszerű demonstrálók, és a biztosítási feladatot ellátó beosztotti állomány a gyülekezési joggal kapcsolatos jogszabályi környezetet nem, vagy csak felületesen ismeri, ahhoz azonban több tévhite is kapcsolódik. A rendezvények szervezőinek ismerete általában ennél jobb, azonban ott a kifejezetten felkészült, és az alapvető ismereteket is nélkülöző személyek egyaránt megtalálhatóak. A rendőri parancsnoki állomány gyülekezési, illetve ehhez kapcsolódó egyéb jogi ismeretei általában jónak mondhatók, sőt többször tapasztaltam kifejezetten elemző és probléma-centrikus megközelítést. Egyes rendőrök rámutattak arra, hogy a Ksztv. 2006-ban és az Rtv.-ben foglaltaktól időnként eltér az irányítás gyakorlata,²⁷ ez pedig a feladat végrehajtása során bizonytalansághoz, esetleg politikai megfelelési kényszer kialakulásához vezethet. Szintén rendőrök említették, hogy jelentős problémának tartják: egyes rendőri szervek – különösen a BRFK és a Készenléti Rendőrség – között egyfajta konkurencia-harc figyelhető meg, ami ugyancsak a hatékony tömegkezeléssel szemben hathat. Ebben az elmúlt három évben változás sem volt megfigyelhető.

A válaszadók – esetleg eltérő elvi megfontolásból – pontosan jelölték meg több, közvetlenül a gyülekezési joghoz kapcsolódó problémát. Így különösen a rendezvény bejelentésének módját, a rendőrséggel való kapcsolattartást, az elrendelt fokozott közbiztonsági ellenőrzést és annak végrehajtását, a biztonsági-műveleti terület problémáját, a rendezvényekre történő beléptetés módját, a rendezvények rendőri biztosítását (kordonkorlát, sorfal stb.) említették.

²⁵ Volt, aki saját demonstrációs praxisa kezdeteként 1988. március 15-ét, vagy az erdélyi falurombolás elleni Hősök terei tüntetést jelölte meg.

²⁶ Taxis-blokád, vagy rendőrként a labdarúgó mérkőzésekhez kapcsolódó, ez időtájt kezdődő közterületi rendbontások.

²⁷ A Ksztv. 2010-zel kapcsolatban ilyen jellegű észrevétellel nem találkoztam.

2.2. Az ombudsmani jelentésekre adott válaszok mint elsődleges források feldolgozása

Több esetben – alapvető joggal összefüggő visszásság, vagy ennek veszélye hiányában – a vizsgálat jelentés nélkül került lezárásra. Az országgyűlési biztos a gyülekezési jog érvényesülésével kapcsolatos vizsgálatainak során több esetben is alapvető joggal összefüggő visszásságot észlelt. Ezek orvoslására csaknem valamennyi, az Obtv.-ben biztosított eszközzel élt. Az országgyűlési biztos jelentését minden esetben az országos rendőrfőkapitánynak és Budapest rendőrfőkapitányának, továbbá – a vizsgálat megállapításaihoz képest – az Alkotmánybíróságnak, a Legfelsőbb Bíróság elnöki jogkörében eljáró elnökhelyettesének, az igazságügyi és rendészeti miniszternek, a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszternek, valamint az Országgyűlés elnöke mellett valamennyi érintett parlamenti bizottság vezetőinek is megküldte. A jelentésekre adott válaszokat hasonlóan fontos – és nem mellékesen ugyancsak elsődleges – forrásnak tekintetem.

Az egyes érintett szervekkel folytatott vitákat, illetve az ombudsmani intézkedésekre adott válaszokat – az alábbi, általános megjegyzéstől eltekintve – az egyes fejezetekben részletesen ismertetem.

2.2.1. A Rendőrségnek címzett ombudsmani intézkedések érzékelhető hatása

Az országgyűlési biztos a gyülekezési jog érvényesülésével kapcsolatos vizsgálatainak során az alapvető joggal összefüggő visszásságok orvoslására vagy megelőzésére legtöbbször a Rendőrségnek tett ajánlást. Általánosságban elmondható, hogy tapasztalataink szerint – még ha az ajánlás elfogadásától az országos főkapitány a biztosnak írt válaszában elzárkózott is – az év során a Rendőrség folyamatosan hasznosította a korábbi ombudsmani jelentések megállapításait.²⁸ Ilyenként említhető, hogy sajátos életre kelt egy, a különféle rendezvényeken hozzáférhetővé tett, a gyülekezési jog érvényesülésének vizsgálatára irányuló

²⁸ Így pl. az ombudsman OBH 2452/2008 sz. jelentését követően a nagy létszámú előállítások foganatosítása során a korábbi problémákat vizsgálataink során nem észleltük.

helyszíni ellenőrzéseink tapasztalatait összefoglaló kézirat,²⁹ melyet a Rendőrség beillesztett oktatási tervébe, és az állomány számára biztosította a hozzáférhetőséget.

Az egyes ajánlások fogadtatása és hatása azonban meglehetősen vegyes képet mutat. Így a Clark Ádám téri tömegoszlatással és a tömeges előállításokkal kapcsolatban megfogalmazottak többségét³⁰ az országos rendőrfőkapitány még a Független Rendészeti Panasztestület – ombudsmani jelentéssel csaknem azonos érvelést tartalmazó határozatai ellenére is – vitatta.³¹ (A rendőri jelentésekkel, illetve a parancsnoki kivizsgálások lefolytatásával, dokumentálásával kapcsolatos ombudsmani megállapításokat, valamint az azokhoz kapcsolódó kezdeményezést a főkapitány elfogadta.)³²

Összességében elmondható, hogy az ombudsmani kezdeményezések és ajánlások többségét az országos rendőrfőkapitány elfogadta, voltak azonban olyan ombudsmani intézkedések is, amelyeket az országos rendőrfőkapitány részben vagy egészben nem fogadott el. Ezekkel az intézkedésekkel kapcsolatos korábbi álláspontját az országgyűlési biztos fenntartotta.

2.3. A dogmatikai módszer alkalmazása

Annak ellenére, hogy ez előbbieken részletesen bemutattam a kutatásom során alkalmazott sajátos empirikus módszertant, munkám alapvetően nem esetleírások feldolgozására épül, hanem ahhoz képest több, és más. A helyszíni megfigyelések, az interjúk, valamint az egyes ombudsmani jelentések és azok utóélete alapvetően a dogmatikai módszer következetes

²⁹ HAJAS BARNABÁS – HALÁSZ ZSOLT – LÁPOSSY ATTILA: Tüntetések Budapesten – A 2008. évi ombudsmani vizsgálatok tapasztalatairól (kézirat gyanánt) [kiadó, év és hely nélkül].

³⁰ OBH 2452/2008 sz. ügy.

³¹ Ezt követően az előállítottak egy része a szabálysértési eljárás során tárgyalás tartását kérte, egyúttal ezen eljárásokban – mintegy előkérdésként – a tömegoszlatás, valamint az előállítások jogalapját és módját egyaránt vitatta. Figyelemmel arra, hogy e kérdésekkel összefüggésben bírósági eljárás indult, az azok érdemét érintő további szakmai vitát a biztos nem tartotta célravezetőnek. Tudomásom szerint a szabálysértési eljárásokat az eljáró bíróságok – indokolásukban többször az ombudsman jelentésére hivatkozva, annak érvrendszerét magukévá téve – megszüntették.

³² Ugyan a gyülekezési jog érvényesülésével csak közvetett kapcsolatban áll, a helyszíni vizsgálatok szempontjából azonban nem elhanyagolható, hogy a rendőri azonosítók kérdése az egyetlen terület, ahol annak ellenére, hogy az ombudsman többször is jelezte a problémát, nemhogy előrelépés nem volt tapasztalható, hanem a biztos az OBH 5266/2008 és az OBH 5642/2008 sz. jelentéseiben újabb visszásságot tárt fel. E problémakörön kívül ugyanazon vagy hasonló probléma miatt a biztos nem fogalmazott meg ajánlást.

alkalmazására sarkallt, ugyanis mindezek rávilágítottak arra, hogy a magyar gyülekezési jog legalapvetőbb fogalmainak meghatározása, azoknak más jogintézményekhez, és ezek fogalmihoz való viszonya feltáratlan. Mivel e fogalmi tisztázás nem pusztán a gyülekezési jog újraszabályozásának, hanem a hatályos szabályok következetes, és a jogintézmény rendeltetésének megfelelőbb jogalkalmazásnak is elengedhetetlen előfeltétele, a hazai és külföldi szakirodalom, továbbá az Alkotmánybíróság, valamint kisebb részben a rendes bíróságok határozatainak vizsgálata nyomán – saját empirikus tapasztalataimat is felhasználva – a gyülekezési jog norma- és fogalomrendszerét, alapos elemzésnek és körültekintő rendszerezésnek vettem alá. A belső összefüggések és ellentmondások feltárására törekedve elkerülhetetlen volt a gyülekezési jogra vonatkozó szabályok alapos – grammatikai, rendszertani és teleologikus módszert felvonultató – értelmezése is. A dogmatikai módszerhez képes kiegészítő jelleggel – leginkább annak eredményeit megalapozó céllal – vettem igénybe a történeti és az összehasonlító módszert.

2.4. A történeti módszer alkalmazása

Kutatásom során a történeti módszert kiegészítő jelleggel, kisebb részben elsődleges források (normaszövegek, parlamenti naplók, bírósági döntések), nagyobb részben másodlagos (XIX-XX. század fordulójáról, valamint a XX. század első feléből származó gyülekezési tárgyú-, valamint jogtörténeti tárgyú szakirodalom) felhasználásával alkalmaztam. Az így feltártakat – a hatályos szabályozás kialakulását leszámítva – nem önálló fejezetben, hanem az egyes fejezetekben annak tárgyával szoros összefüggésben mutatom be. Emellett a *de lege lata*, illetve *de lege ferenda* javaslataim megfogalmazása során is törekedtem arra, hogy a lehetőségekhez képest hasznosítsam a magyar közjogtudomány méltatlanul elfeledett, ám korát messze megelőző eredményeit, máig aktuális kérdésfeltevéseit és megoldási javaslatait.

2.5. A nemzetközi összehasonlító jogi módszer alkalmazása

A jogösszehasonlítás módszerét ugyancsak kiegészítő módszerként alkalmaztam. Elsőként a globális és regionális nemzetközi szerződéseket, valamint az ezekhez kapcsolódó gyakorlatot – különösen pedig az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága, az Emberi Jogok Európai Bíróságának és Bizottságának, valamint az egyes nemzeti ombudsmanoknak a gyakorlatát – vontam vizsgálódásom körébe. Ezt követően áttekintettem több európai állam gyülekezési jogra vonatkozó alkotmányi és törvényi szabályozását. Ennek során megállapítottam, hogy – számos lényegi különbség ellenére – a közterületi rendezvényekre vonatkozó szabályozás elsősorban a német, kisebb részben pedig az osztrák jogi szabályozási megoldásaival mutatnak szembevető – már-már „mintaadó” – hasonlóságot, ezért alapvetően e két nemzeti jog szabályainak, valamint joggyakorlatának feltárására és elemzésére is törekedtem. Kutatásaim során kisebb részben támaszkodtam az angolszász, ezen belül is az Egyesült Királyság gyülekezési jogának – széleskörűen feltárt – gyakorlatára is. A rendőrség – a gyülekezési jog érvényesülése szempontjából lényegi jelentőségű – tömegkezelési gyakorlatának értékelésekor is segédmódszerként alkalmaztam a nemzetközi összehasonlító jogi módszert.

Az összehasonlító módszer alkalmazásának egyik sajátos esete a GODIAC-projektben³³ végzett munka. A projekt célja a politikai tüntetések rendőri kezelésével kapcsolatos új irányok kidolgozása és széles körben való megismertetése, a tudományos kutatásokon nyugvó elvek megtanulása, különösen a párbeszédnek és a kommunikációnak, mint az eskaláció és a közrend megzavarásának megelőzésében fontos eszközöknek a felismerése és elsajátítása. A projekt tizenegy ország húsz intézményének³⁴ gyakorlati szereplői, tudományos kutatói és oktatói közötti együttműködést és hálózatépítést segíti elő, a rendőri beavatkozásokban a tudományos kutatásokon nyugvó tudás használatát. A projektben tíz esettanulmány keretében,

³³ Good practice for dialogue and communication as strategic principles for policing political manifestations in Europe

³⁴ Az osztrák Belügyminisztérium, a ciprusi rendőrség, Alsó-Szászország Központi Rendőrsége, Országos Rendőr-főkapitányság, Román Közigazgatási – és Belügyminisztérium, Román Csendőrség, Stockholm, Skåne és Västra Götaland megyei rendőrkapitányságai, Merseyside-i Rendőrség, London Metropolitan Police, Egyesült Királyság, Országgyűlési Biztosok Hivatala, Német Rendőrségi Egyetem – Münster, Rendészettudományi Központ – Dánia, Katalán Közbiztonsági Intézet – Barcelona, Holland Rendőrákadémia, Rendészettudományi és Belbiztonsági Intézet – Portugália, Uppsala-i Egyetem, Szlovákiai Rendőrákadémia, National Police Improvement Agency – Egyesült Királyság, Helsinki-i Rendőrség, Oslo-i Rendőrség, Norvég Rendőrség és a Svéd Nemzeti Bűnügyi Rendőrség

a helyszínen vizsgálják a különböző partnerországok parancsnokai, rendbiztosai, kutatói és oktatói különböző országok politikai tüntetéseit. Ennek során a rendőrség által használt, stratégiai elvként alkalmazott párbeszéd és kommunikációra épülő jó gyakorlatokat térképezik fel. Az egyes projekttesemények előkészítésében és értékelésében, esettanulmányok készítésében, valamint a projekt tudományos paneljének aktív résztvevőjeként szereztem további, a kutatásom során hasznosítható elméleti ismereteket és gyakorlati tapasztalatokat.

Az összehasonlító jogi módszer alkalmazásának eredményeit nem önálló fejezetben, hanem az egyes fejezetekben megjelenített problémák sokszínű és sokoldalú bemutatása, valamint az azok megoldására tett jogalkalmazási és jogalkotási javaslatok elméleti megalapozása során hasznosítottam.

2.6. A műhelybeszélgetés mint különös kutatási módszer felhasználása

Az országgyűlési biztos gyülekezési jogi projektje keretében 2008. május 19-ére és november 27-ére, volt és jelenlegi alkotmánybírák, országgyűlési képviselők – köztük az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának, Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottságának, Önkormányzati és területfejlesztési bizottságának, valamint Honvédelmi és rendészeti bizottságának elnökei és alelnökei –, az adatvédelmi biztos, a Független Rendészeti Panasztestület, a legfőbb ügyész, a Fővárosi Bíróság Közigazgatási Kollégiumának vezetője, az igazságügyi és rendészeti miniszter, valamint az IRM államtitkárai és szakállamtitkárai, az „Új rend és szabadság” program kormánybiztosa, a Rendőrség vezetői és a témával érintett vezető beosztású munkatársai, a magyarországi jogi, igazgatási és rendészeti felsőoktatás képviselői, civil szervezetek (TASZ, Helsinki Bizottság, NJA) képviselői, valamint ügyvédek meghívásával műhelybeszélgetéseket szervezett.

Az első műhelybeszélgetésen a résztvevők a gyülekezési jog gyakorlásához kapcsolódó problématerképet vázoltak fel. Ennek keretében sor került az elmúlt 12 év ombudsmani gyakorlatának kritikai elemzésére, a gyülekezési jog hatályával, a bejelentési kötelezettséggel és spontán gyülekezéssel, a gyülekezéssel összefüggő egyéb kárfelelősségi kérdésekkel kapcsolatos dilemmák megfogalmazására. A Fővárosi Bíróság Közigazgatási Kollégiumának

vezetője a jogorvoslati rendszer hatékonyságával, a TASZ elnöke a gyülekezési jog intézményvédelmi oldalával, az ORFK Közrendvédelmi Főosztályának vezetője a feloszlattal, a Magyar Helsinki Bizottság munkatársa pedig a nyilvánosság, a sajtó a gyülekezési jog gyakorlása során betöltött szerepével kapcsolatos problémákat mutatta be.

A második műhelybeszélgetés célja kettős volt: az első workshop után kihirdetett 75/2008. (V. 29.) AB határozat³⁵ nyomán megjelenő új kihívásokra való reagálás mellett bemutatta a helyszíni vizsgálatok során szerzett tapasztalatok egyes elemeit. A rendezvényen a Budapesti Rendőr-főkapitányság Rendezvénybiztosítási Osztályának vezetője „Kivételből főszabály? Avagy a 75/2008. (V. 29.) AB határozat után a bejelentések megtételével kapcsolatban kialakult helyzet értékelése” címmel tartott előadást. Az Országos Rendőr-főkapitányság Jogi Főosztályának vezetője dilemmákat fogalmazott meg a Gytv. azon rendelkezésének jogalkalmazási gyakorlatával kapcsolatban, amely szerint „A gyülekezési jog gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével.” Munkatársaink a rendezvény békés jellegével és annak elvesztésével, valamint a gyülekezési jog során fennálló intézményvédelmi kötelezettség elméleti és gyakorlati kérdéseivel foglalkoztak.

A műhelybeszélgetések plénuma előtt tett hozzászólások, az ott folytatott vita, illetve az azt követő beszélgetések során elhangzottak pedig ugyancsak tovább színesítették, inspirálták a kutatást.³⁶

³⁵ ABH 2008, 651.

³⁶ Mind az egyes előadások, mind a hozzászólások egy része szerkesztett, tudományos publikáció formájában is hozzáférhető: Az első műhelybeszélgetésen elhangzott előadások és egyes hozzászólások szerkesztett változata SZABÓ MÁTÉ, HALÁSZ ZSOLT, LÁPOSSY ATTILA, HAJAS BARNABÁS, JUHÁSZ ZOLTÁN, MUDRÁNÉ LÁNG ERZSÉBET, TÖRÖK ZOLTÁN, POZSÁR-SZENTMIKLÓSY ZOLTÁN, KOLLÁTH GYÖRGY, és GAUDI-NAGY TAMÁS munkájaként Gyülekezési jog – problématerkép (konferenciaanyag) címmel a *Közjogi Szemle* című szakfolyóirat 2008. szeptemberi számában jelent meg. A második műhelybeszélgetés – BENCZE JÓZSEF, MAJOROS RÓBERT, GÖMBÖS SÁNDOR, LÁPOSSY ATTILA, HAJAS BARNABÁS, valamint BIHARI MIHÁLY által jegyzett – előadásainak, illetve hozzászólásainak szerkesztett változata a *Közjogi Szemle* 2009/1., 2009/2. és 2009/3. számaiban ugyancsak megjelent.

3. A GYÜLEKEZÉSI JOG HATÁLYOS MAGYAR SZABÁLYOZÁSÁNAK KIALAKULÁSA

3.1. Röviden a magyar gyülekezési jog utóbbi másfél évszázadáról³⁷

3.1.1. 1848

A magyar gyülekezési jog szabályozásának fejlődését alapvetően meghatározta a korszerű, törvényi szabályozás iránti sikertelen vágyakozás. Évtizedekig ugyanis – közrendvédelmi, és nem pedig alapjogi megközelítésben – partikulárisan, és mindössze rendeleti szinten kerültek a „népgyűlések” 1848 áprilisában szabályozásra. E miniszteri rendeletek kiadásának közvetlen előzménye az volt, hogy Pesten, Aradon, Kassán, Pozsonyban, valamint Vas és Szatmár megyékben – mai szóhasználattal élve – erőszakos közterületi rendezvényekre, zavargásokra került sor.³⁸ Az – utolsó rendi – Országgyűlés azonban ekkor már feloszlott, így a haladéktalanul szükségessé váló szabályozást az 1848. évi III. törvénycikk 32. §-ára – amely a felelős minisztérium feladataként határozta meg „közcsend és bátorság” biztosítását – hivatkozással a kormány 1848. április 20-án kelt, 21-én kihirdetett rendeletben³⁹ állapította meg a budapesti népgyűlésekre vonatkozó szabályokat, egyúttal pedig a rendelet végrehajtását „a miniszterelnök, a belügy- és igazságügyminiszter” feladataként határozta meg. Az így megfogalmazott szabályok – annak ellenére, hogy azokat törvényben kellett volna

³⁷ Az egyes jogszabályok vizsgálata mellett felhasználtam a magyar gyülekezési jog 1989-et megelőző fejlődését lényegében egyező eredményre vezető feldolgozásait, a következőkben azok lényeges megállapításait is röviden összefoglalom. (Bővebben ld. BÓDI STEFÁNIA: Az egyesülési, gyülekezési és a petíciós jog magyarországi szabályozásának története. *Collega. Szakmai folyóirat joghallgatók számára* 1/2005. 5-11.; BÖKÖNYI ISTVÁN: A gyülekezések szabályozása Magyarországon 1945-ig. *Belügyi Szemle*. 1989/9. 47-56.; BÖKÖNYI ISTVÁN: A gyülekezések szabályozása Magyarországon 1945-ig. II. rész. *Belügyi Szemle*. 1989/10. 44-56.; HERENDI KÁROLY: A gyülekezési jog a kiegyezéstől az alkotmány megszületéséig. In: UTTÓ GYÖRGY (szerk): *Egyes Állampolgári Szabadságjogokról – A belügyi munka tükrében*. 135-154. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1988; HORVÁTH ATTILA: A gyülekezési jog elméletének és gyakorlatának története Magyarországon 1989-ig. *Jogtörténeti Szemle* 2007/1. 4-15.; DR. RÉNYI JÓZSEF: A gyülekezési jog. 227-247. Budapest, 1900.; RÉVÉSZ T. MIHÁLY: A gyülekezési jog magyarországi fejlődéséhez. In: MEZEY BARNA (Szerk): *Ünnepi Tanulmányok Kovács Kálmán egyetemi tanár emlékére*. 105-119. Gondolat Kiadó, Budapest, 2005; (RÉVÉSZ 2005) RÉVÉSZ T. MIHÁLY: Adalékok a gyülekezési jog magyarországi fejlődéséhez. *Levéltári szemle* 1977/1. 185-193. (RÉVÉSZ 1977) egyező megállapításait.)

³⁸ 1848. április 20. napján egy pesti gyűlést követő zavargásokban a nemzetőrség mellett a katonaságnak is közbe kellett lépnie.

³⁹ A rendelet szövegét teljes terjedelemben idézi RÉNYI i.m. 229-231.

megállapítani – korszerűnek voltak tekinthetőek: nem engedélyhez, hanem a rendezvény (népgyűlés) megkezdése előtt 24 órával a törvényhatósághoz tett bejelentéshez kötötte, és ennek lemaradását fenyegette szankcióval.⁴⁰ (Emellett a rendelet azt is terjedelmesen és patetikusán elmagyarázta, hogy miért nem veszíthetik el e rendezvények békés jellegüket, illetve bekövetkezte a köz és a polgárok számára milyen súlyos hátrányokhoz vezetne.) E rendeletet 1848. április 28-án – hasonló okok miatt – két belügyminiszteri rendelet is követte. Az egyik Arad város közönségéhez „az 1848 ápril 17-én történt gyűlési kicsapongások tárgyában”,⁴¹ a másik Kassa város közönségéhez „a népgyűlési és zsidóüldözési mozgalmak tárgyában”⁴² a gyülekezési jogra vonatkozó részükben szó szerint megegyező szabályokat állapított meg. A „Budapestet illetőleg” kiadott rendelethez képest szembetűnő eltérés, hogy az azzal megegyezően előírt bejelentést követően a törvényhatóság elnökének arról döntést is kellett hoznia: „Ha a gyűlés célja törvénytörés, az elnök az engedélyt megadni, ellenben, ha törvénytörést, vagy a közrend erőszakos megháborítását foglalja magában, tilalmazni köteles.”⁴³

Ki kell emelni, hogy e szabályokat – még ha később ilyen jelentőséget is tulajdonítottak nekik – nem tekinthetjük a gyülekezési jog általános, az ország területére kiterjedő hatályú rendelkezéseknek. A kormány és a miniszter rendeleteikben egyaránt az 1848. évi III. törvénycikkben kapott felhatalmazás alapján az egyes településeken állapították meg a hatóság feladatát. A rendeletek szövegéből kitűnik, hogy azokat konkrét események szülte helyzet megnyugtató, gyors és hatékony rendezésére, ideiglenes jelleggel⁴⁴ – feltehetőleg az általános, törvényi rendezésig – szabályként bocsátották ki.

Az eltérő megfogalmazás, és ebből következően eltérő feltételek mellett mindhárom rendelet bejelentési kötelezettség mellett, normatív módon meghatározott megtiltási okok rendszerét állította fel, és nem kötötte a gyülekezési jog gyakorlását a hagyományos értelemben vett engedélyhez. Vagyis e rendeletek tisztán kifejezik, hogy a gyülekezési jog a törvényesség keretein belül szabadon gyakorolható. Ha ugyanis valóban engedélyhez kötötték volna e rendeletek a gyülekezési jog gyakorlását, az engedély megtagadásáról, nem pedig a népgyűlés

⁴⁰ A rendezvény megakadályozásával, vagy felosztatásával és a szervező felelősségre vonásával.

⁴¹ 216. B. szám. A rendelet gyülekezési jogra vonatkozó részét teljes terjedelemben idézi RÉNYI i.m. 231-232.

⁴² 195. B. szám. A rendelet szövegét – a 216. B. számhoz képesti eltérésekre szorítkozva – idézi RÉNYI i.m. 232-233.

⁴³ Később e fordulat a gyülekezés engedélyhez kötése melletti érvelés visszatérő hivatkozási alapjává vált.

⁴⁴ Vö. a „Budapestet illetőleg” kiadott rendelet „ideiglenesen rendeltetik” fordulatával.

megtiltásáról rendelkeztek volna. Ezzel kapcsolatban RÉNYI rávilágít arra, hogy megtiltásra fogalmilag csak olyan esetben kerülhet sor, amikor egy (szabadság)jog külön engedély nélkül gyakorolható.⁴⁵ Ennyiben – bár jogforrási jellegét nem fogadta el – a XIX. századi jogirodalom mégis iránymutatónak, a szokást alakítónak, illetve meghatározónak tartotta e rendelkezéseket.

3.1.2. A dualizmus kora

Az 1868. évi 128. számú belügyminiszteri rendelet⁴⁶ ezzel szemben ugyancsak bejelentési kötelezettséget írt elő, semmilyen formában nem is említi a gyülekezéssel kapcsolatos engedélyezést.⁴⁷ Ebben az évben a belügyminisztérium és az igazságügy-minisztérium kidolgozta az egyesülési és gyülekezési jogról szóló törvényjavaslatot.⁴⁸ A javaslat a gyülekezési jog gyakorlását számos – részben mára különösnek ható – feltételhez kötötte. Így meghatározta a bejelentés címzettjét⁴⁹ és kötelező tartalmi elemeit,⁵⁰ továbbá előírta, hogy a bejelentést politikai gyűlések esetén hét, nem politikai rendezvényeknél pedig három húszevnél idősebb, legalább egy éve a gyűlés helyén lakó, magyar állampolgárságú személynek is alá kellett írnia. A tervezet meglehetősen széleskörű diszkrecionális jogkört teremtett meg azon gyűlések esetén, amelyek „az ország helyzeténél, vagy a helyi viszonyok s körülményeknél fogva a közrendet s békét komolyan veszélyeztetnék.”⁵¹ A kortárs gyülekezési törvényekhez hasonlóan úgy rendelkezett, hogy az országgyűlési helyén azon a napon, melyeken bármelyik háza ülészik, „a ház kapujától számított egy mérföldnyi közben politikai célú gyülekezetet szabad ég alatt, vagy nyílt téren tartani nem szabad.”⁵² A tervezet a rend fenntartásáért és bejelentésszerű lefolyásáért a gyűlés elnökét és a bejelentőket tette felelőssé. A tervezet emellett nem pusztán a feloszlatai okokat határozza meg, hanem rendelkezik arról is, a „hatósági közeg” milyen eljárással oszlatja fel a rendezvényt,⁵³

⁴⁵ RÉNYI i.m. 240.

⁴⁶ A rendelet szövegét teljes terjedelemben idézi RÉNYI i.m. 233-234.

⁴⁷ Részben szabályozta viszont a rendezők rend fenntartásával kapcsolatos feladatait, létrehozta a rendbiztosi intézmény előképét, és rendelkezett a rendezvényen „az alkotmány, törvények és közrend elleni kihágások” elkövetőinek felelősségre vonásáról.

⁴⁸ A törvényjavaslat gyülekezési jogra vonatkozó részét idézi RÉVÉSZ T. 2005. 116-119.

⁴⁹ Városokban a polgármester, megyékben a főszolgabíró (18. §)

⁵⁰ Némiképp a Gytv.-re hasonlóan: a rendezvény helyét, idejét és „tüzetesen meghatározott célját”.

⁵¹ 19. §

⁵² 21. §

⁵³ 24-26. §§

valamint a törvényt megsértő bejelentőkkel és elnökökkel szemben alkalmazható szankciókat is meghatározta. A törvényjavaslatot a kormány végül nem terjesztette a parlament elé.⁵⁴

A hivatkozott, a gyülekezési jog gyakorlását bejelentéshez kötő – ennyiben a mai nemzetközi standardoknak megfelelő – szabályozási modell helyett, először éppen az Arad város közönségéhez intézett rendelet I. pontjának második bekezdésében említett „engedély”-től tette viszont függővé a népgyűlések megtartását az 1878. évi január hó 21-én 171. eln. szám alatt kiadott „a főispánokhoz intézett, de csakhamar hatályon kívül helyezett”⁵⁵ belügyminiszteri rendelet.⁵⁶ Az engedély kiadásának előfeltétele volt a bejelentés, amit a korábbi szabályokkal ellentétben nem 24 órával, hanem legalább 3 nappal a rendezvény előtt kellett megtenni. További – új – feltételként került meghatározásra, hogy „6-10 oly tekintélyes helybeli egyén” kérje, akiknek megbízhatóságáról az „engedélyező hatóság meg van győződve, úgy hogy azok jóállása mellett az illető hatóság saját felelőssége érzetében is a népgyűlés tartását megengedhetőnek véli”⁵⁷ A rendelet ugyanakkor a bejelentőknek részletesen meghatározott szabályok szerint megtett, a rendezvény résztvevői által okozott kárért és kihágásért vállalt írásbeli nyilatkozatát is megkívánta. Mindezek mellett előírta, hogy a bejelentett rendezvényről, annak napirendjének és szónokainak megjelölésével az illetékes hatóság a belügyminiszternek előzetesen, távirati úton jelentést tegyen, elrendelte továbbá a rendezvény „lefolyása, valamint az összegyűlt néptömegek azutáni magaviselet[ének] legnagyobb éberséggel” történő ellenőrzését. Jelentős további eltérés a korábbi szabályozásokhoz képest, hogy a rendelet hatálya a választási gyűlésekre⁵⁸ nem terjedt ki. A rendelet nyomán – alapvetően két okból – 1878. március 18., 26. és 29-én előbb interpellációra, majd május 9-11. között heves vitára került sor a Képviselőházban. Egyfelől a norma címzettjeire, valamint a kihirdetésre vonatkozó szabályok megsértése miatt – mai fogalmaink szerint – a rendelet közjogi érvénytelenségét vetették fel. Emellett markáns – jelesül a szabályozásra kapott parlamenti felhatalmazás, vagy az azt indokoló rendkívüli körülmények hiányát – tartalminak nevezett kritikát is megfogalmaztak a rendelettel szemben.

⁵⁴ Ugyanígy nem került sor az 1892. február 22-i trónbeszédben bejelentett egyesülési és gyülekezési jogi törvényjavaslatok benyújtására sem.

⁵⁵ RÉNYI i.m. 235.

⁵⁶ A rendelet szövegét teljes terjedelemben idézi RÉNYI i.m. 235-236.

⁵⁷ 2. pont

⁵⁸ Azon „választói gyűlésekre és utcai körmenetekre, melyek országos képviselő választások alkalmából tartani szoktak s a választási törvény módosításáról és kiegészítéséről szóló 1874: XXXIII. t.-cz. 104. §-a értelmében a törvény által meg vannak engedve.

A belügyminiszter pedig május 31-én hatályon kívül helyezte a felháborodást kiváltó rendeletét.⁵⁹

Az ezt követő bizonytalanságra jellemző, hogy az 1880-as években még az is vitatott volt, hogy van-e egyáltalán bárminemű hatályos, általános érvényű gyülekezési jogi szabályozás Magyarországon!⁶⁰

Alapvetően rendészeti megközelítésben, ismét csak egyetlen városra kiterjedő szabályokat állapított meg a budapesti rendőrségről szóló 1881. évi XXI. törvénycikk, amelynek 7. §-a előírta, hogy a különféle meneteket a budapesti rendőrségnél kell bejelenteni, továbbá rendőrségi feladatként határozta meg a béke és közrend fenntartását, illetve helyreállítását. A 32. § rendelkezett a hatósági biztosról, a felosztatás jogáról, valamint arról hogy beavatkozás előtt ezt a gyűlés résztvevőivel közölni kell.⁶¹

Ugyancsak az Arad város közönségéhez címzett belügyminiszteri rendeletre, és az ehhez kapcsolódó gyakorlatra hivatkozott az 1898. évi február 13-án 766. elnöki számú belügyminiszteri körrendelet, amely az 1878. évi – rövidéletű – szabályozáshoz hasonlóan engedélyhez kötötte a népgyűlések megtartását. Azzal ellentétben viszont nem írta elő sem a bejelentők írásbeli felelősségvállalási kötelezettségét, sem pedig azt, hogy a rendezvényt 6-10 tekintélyes helybeli, megbízható személynek kell bejelentenie. E szabályozást egészítette ki a belügyminisztérium 1906-ban, 2309. eln. sz. körrendeletével, amely az 1898-as rendelet hatályát kiterjesztette, és úgy rendelkezett, hogy „bármely előzetesen összehívott összejövetel, amelynek célja a közügyek megvitatása, azoknak irányítása és ezekre vonatkozó határozathozatal, oly gyülekezethez tekintendő, mely az elől idézett rendelet hatálya alá esik.”

A magyar közjogtudomány a XIX. század utolsó harmadától jelentős eredményeket mutatott fel a gyülekezési jog vizsgálata során, és kirajzolódott egy olyan – kis túlzással mai szemmel is korszerűnek nevezhető – kritériumrendszer, amely kellő tudományos alapot jelenthetett volna a törvényi szabályozásnak. A századfordulón uralkodó álláspont szerint⁶² pedig „a

⁵⁹ 2020. eln. szám

⁶⁰ A vita lényegéről ld.: VÉCSEY TAMÁS: A gyülekezési szabadság a mai alkotmányokban. *Budapesti Szemle* 1884/89. 201-221. és GRÜNWARD BÉLA: Néhány észrevétel Vécsey Tamás cikkére: A gyülekezési szabadság a mai alkotmányokban *Budapesti Szemle* 1884/90. 478-480.

⁶¹ Sándor Tamás i.m. 53.

⁶² Bemutatja RÉNYI i.m. 243. ld. különösen 29. lj.

miniszteri és egyéb hatósági (főkapitányi) rendeletekben (végzéseken)” megjelenő „engedély” fogalma alatt a gyülekezés „törvényszeres”-ségét kifejező, gyakorlatilag a bejelentést tudomásul vevő, illetve a megtiltási ok hiányáról szóló nyilatkozatnak volt tekinthető. Ezzel szemben „az alkotmányunkban gyökerező és mindig elismert gyülekezeti szabadságnak – gyülekezeti jogi törvény hiányában is, – sőt éppen ennek hiányában” az engedélyezési rendszert a gyülekezési szabadság lényegét sértőnek tekintették.⁶³

Ezzel az alapvetően ma is elfogadható tudományos állásponttal szemben a gyülekezési jog körébe vonható rendezvények gyakorlata egészen más képet mutatott. Már 1874-ben betiltották a vörös zászlót, továbbá a rendőrség gyakran mondvacsinált okokból⁶⁴ tiltott be különböző rendezvényeket, illetve a gyülekezési jog körébe tartozó rendezvényeket (gyűléseket, felvonulásokat) a csendőrök gyakran fegyverrel oszlatták fel, melynek nyomán nem voltak ritkák – sőt a háború kitöréséig egyre gyakrabban fordultak elő – a halálos áldozatokkal járó összecsapások.⁶⁵

A háború esetére a kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. törvénycikk 10. §-a még a korábbi gyakorlathoz képest is jelentős korlátozás lehetőségét teremtette meg, amikor úgy rendelkezett, hogy „oly törvényhatóságokban, a hol az állam biztonsága érdekében szükséges, a ministerium politikai jellegű népgyűlések, felvonulások, körmenetek stb. tartását megtilthatja és – a közigazgatási hatóságok gyűléseinek kivételével – egyéb gyűlések tartását hatósági engedélytől teheti függővé, tekintet nélkül arra, hogy bejelentésük rendes körülmények közt kötelező-e vagy sem.” A tilalom megsértőit pedig elzárással és hatszáz koronáig terjedő pénzbüntetéssel fenyegette. Az 1913. évi 7431. eln. szám alatt kiadott körrendeletében a belügyminiszter – annak érdekében, hogy az addigi félreértések és visszaélések elkerülhetővé váljanak – mintegy összegezte a korábban megjelent szabályokat. A bejelentést – amely valamennyi szabad ég alatt tartott nyilvános gyűlés esetén kötelező volt – legalább négy megbízható magyar állampolgárnak, legkésőbb 48 órával a rendezvény előtt írásban kellett megtennie. A rendelet rendelkezett arról is, hogy a bejelentést vagy tudomásul veszik, vagy a rendezvény megtartását – amennyiben a gyűlés célja a törvények elveivel nem

⁶³ Indokolt megjegyezni, hogy az angol jogban a gyülekezési jog szabadságjogi jellege messze nem volt ennyire egyértelmű, 1936-ban Lord Hewart törvényi elismerés hiányában „ügynevezett” jelzővel illette (Duncan v Jones [1936])

⁶⁴ Ilyen indokok sorát ismerteti RÉDEY MIKLÓS: A magyar gyülekezeti jog gyakorlati kézikönyve. Országos Központi Községi Nyomda Részvény Társaság, Budapest, 1903. 31-34.

⁶⁵ Bővebben: HORVÁTH i.m. 10.

egyeztethető össze – megtiltják, azonban ezt minden esetben indokolni is kell; emellett a hatósági biztos kiküldésének jogát és feladatait, valamint a rendelet megsértőivel szemben alkalmazandó büntetési tételeket is meghatározta. Nem sokkal később azonban 5481/1914. sz. rendeletben kapott felhatalmazásával élve a kormány előbb Budapesten, majd 5735/1914. sz. rendelet 8. pontjával az ország egész területén további intézkedésig megtiltotta „a politikai jellegű népgyűlések, felvonulások, körmenetek stb.” tartását, és előírta az ilyen rendezvények karhatalommal történő megakadályozását is.⁶⁶

3.1.3. A Népköztársaság és a Tanácsköztársaság időszaka

Az I. világháborút követően gyakorlatilag polgárháborús helyzet uralkodott, azonban e mellékesnek nem nevezhető körülményt, így pedig a gyakorlati megvalósíthatóságot is figyelmen kívül hagyva az 1919. évi 3. néptörvény szabályozta az egyesülési és gyülekezési jogot, és nemhogy engedélyt, de még a bejelentést sem követelte meg.

A Tanácsköztársaság alkotmányának 9. §-a azt deklarálta, hogy „A Tanácsköztársaságban a munkásság gyülekezési szabadsága teljes. Minden proletárnak jogában áll, hogy szabadon gyülekezessen és felvonulásokat rendezhessen.”

3.1.4. A Horthy-korszak

A Horthy-korszakban előbb – a bizonytalan politikai helyzet és a szociális elégedetlenség miatt – korlátozták a gyülekezési jogot, csak a 34.100/1922. sz. rendelet tette lehetővé nyílt helyen is a népgyűlés tartását. Ki kell emelni, hogy a gyűlések feloszlásához a rendőrségnek igen széleskörű kényszerítő eszközök álltak a rendelkezésére, a csendőrség szolgálati szabályzata pedig a szuronyrohamot, ennek sikertelensége esetére pedig a löfegyverhasználatot is előírta. A Szakszervezeti Tanács és a Szociáldemokrata Párt 1930. szeptember 1-i – komoly összecsapásokká fajult – tüntetése nyomán a 4980/1931. ME. sz. rendelete ismét megtiltotta a politikai jellegű gyülekezést. Ugyan a 6050/1932. ME. sz. rendelet a tilalom hatálya alól kivette az országgyűlésben képviselt pártok zárt helyen tartott politikai gyűléseit, az 1570/1933. ME. sz. rendelet újra teljes tilalmat rendelt el. A

⁶⁶ SÁNDOR i.m. 55.

8120/1939. ME. sz. rendelet – a honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikkben kapott kivételes felhatalmazás alapján – teljes, vagyis nem pusztán a politikai rendezvényekre kiterjedő gyülekezési tilalmat vezetett be.

3.1.5. A gyülekezési jog II. világháborút követő hazai szabályozása

A II. világháború végéhez közeledve, 1945. március 24-én adta ki az Ideiglenes Nemzeti Kormány belügyminisztere a gyűlések bejelentéséről szóló 5.159 BM számú rendeletét, amely a Gytv. 1989. január 24-i hatálybalépéséig hatályban volt. E rendelet minden politikai és gazdasági jellegű, nyilvános gyűlés, felvonulás és bármilyen más politikai összejövetel esetében bejelentési kötelezettséget írt elő a szervezők számára. A bejelentést a rendezvény kezdetéig, szóban vagy írásban, a gyűlés helye szerinti rendőrkapitányságnál kellett megtenni. Nem kellett viszont bejelenteni azokat a rendezvényeket, amelyeknek nem volt politikai vagy gazdasági jellege. A korábbi magyarországi szabályokhoz képest az is újdonságnak tekinthető, hogy amennyiben a gyűlést tartó párt, vagy egyesület kérte, a rendőrkapitánynak, vagy helyettesének meg kellett a rendezvényen jelennie. Bár előbb a Magyarország államformájáról szóló 1946. évi I. törvény bevezető része az állampolgárok természetes és elidegeníthetetlen jogaként deklarálta a gyülekezési jogot, a Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény szerint a gyülekezési jognak a „dolgozók” – 1972 után a „nép” – érdekeinek meg kellett felelnie. Nem kétséges azonban, hogy e rendelkezések a gyakorlatban nem – még nemzetközi egyezményekhez való csatlakozásunk után sem – kerültek alkalmazásra.

3.2. A gyülekezési jog hatályos szabályainak kialakulása

E történelmi – emellett pedig a 80-as évek végétől konkrét demonstrációkban testet öltő közvetlen – előzményekhez képest mindenképp jelentős előrelépés volt a gyülekezési jog törvényi szabályozására tett első, több mint húsz év távlatából is alapvetően sikeresnek tekinthető kísérlet. Figyelemmel arra, hogy a Gytv. megszületésének körülményei a mai napig hatással vannak a gyülekezési jog gyakorlására, elengedhetetlen, hogy azokat terjedelmesebben is ismertessem.

3.2.1. A törvényjavaslat előkészítésének néhány momentuma

Amint azt említettem, létezett egy elvileg meglehetősen megengedő, rendeleti szintű gyülekezési jogi szabályozás, azonban e – feltehetőleg tévedésből, vagy valamilyen feledékenységéből hatályban maradt – norma 1988-ig gyakorlatilag kizárólag az állampárt, valamint az ahhoz köthető szervezetek közterületi rendezvényeinek bejelentése során került alkalmazásra. (Már csak azért is, mert más, a szó valódi értelmében „civil” szervezetek a 80-as évek végéig ténylegesen nem alakulhattak.) A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 5. § c) pontja 1988. január 1-e óta előírta, hogy az egyesülési és gyülekezési jogot törvényben kell szabályozni. 1988-ban azonban „megelevenedett” az utca, és több ellenzéki szervezésű tüntetésre is sor került.⁶⁷ 1956 után az első – a május 1-ei felvonulásokat azok kötelező jellege miatt ide nem számítva – tömegdemonstráció az erdélyi falurombolások ellen, 1988. június 27-én, a Hősök terére szervezett tüntetés volt. (Az év során létszámukban hasonlóak voltak a Bős-Nagymarosi vízlépcső megépítése ellen szervezett tiltakozások is.) A kisebb, ugyanakkor ezeknél belpolitikai kérdésekhez közvetlenebbül kapcsolódó demonstrációk esetében azonban rendszeresen sor került szigorú rendőrségi intézkedésekre, és prominens ellenzékiek előállítására is.

Feltehetőleg – mivel a gyülekezési jog szabályozásának kérdése ilyen súllyal nem jelent meg – az év első felében tartott demonstrációk is hatással voltak arra, hogy a nyár végére – az alkotmánymódosítás, és az egyesülési jogról szóló törvény mellett – a gyülekezési jogról szóló törvény elvei elkészültek. Azokat előbb az MSZMP KB és a Minisztertanács is megtárgyalta, majd – a gyakorlatnak megfelelően – a Hazafias Népfrontot kérték fel a tervezetek ún. társadalmi vitájának 1988. szeptemberi megszervezésére. Az országos napilapok pedig a vita lebonyolítása érdekében augusztus 27-én közölték a tervezetek

⁶⁷ Így különösen az 1988. március 15-én (Budapesten a Batthyány téren, a Kölcsey szobornál, Batthyány-örökmécsesnél, a Bem szobornál), 1988. június 16-án (Budapesten a Budapesti Köztemető 301-es parcellájában, a Batthyány-örökmécsesnél, a Magyar Televízió székházánál, és a Vörösmarty téren, illetve a belvárosi helyszínek között felvonulva), az erdélyi falurombolás ellen Budapesten, a Hősök terén, 1988. június 27-én, a Bős-nagymarosi vízlépcső megépítése elleni tüntetés (felvonulás), 1988. szeptember 12-én, az aradi vértanúk napján a Batthyány örökmécsesnél, az 1956-os forradalom évfordulóján (több helyszínen), ismét a Bős-nagymarosi vízlépcső megépítése elleni tüntetés 1988. október 30-án, majd a brassói munkásfelkelés első évfordulóján a Keleti pályaudvarnál, 1988. november 15-én tartott tüntetés, és az 1988. december 19-i pedagógus tüntetés.

szövegét. A társadalmi vitákat nem a korábbi, a jogintézményt kiüresítő módon folytatták le,⁶⁸ amikor gondosan kiválasztott szervek és szervezeteket különböző testületeitől kértek véleményt a széleskörű nyilvánosság előtt ismeretlen tervezetekről.

Több mint ötvenezerre volt tehető a száma azoknak, akik az egyesülési-, és a gyülekezési jogról szóló törvénytervezetek Hazafias Népfrent által szervezett társadalmi vitáján, több mint 1200 gyűlésen, megbeszélésen vettek részt, és nyilvánítottak véleményt. Az állampolgárok mellett állást foglaltak a gyülekezési és egyesülési jog alapvető elvi kérdéseiben mintegy 60 szervezet (társadalmi szervezetek, egyházak, a nemzetiségi szövetségek), továbbá „az újonnan létrejött társadalmi szerveződések⁶⁹ többsége is”.⁷⁰

Az írásban benyújtott állásfoglalások, illetve vélemények döntő többsége a tervezeteket – amelyeket a civil társadalom szerveződési törekvéseivel szembeni politikai bizalmatlanságot tükrözőnek, továbbá a korábbi szabályozáshoz képest számos tekintetben jelentős visszalépésnek tartottak – koncepcionálisan utasította el. (A FIDESZ, a Hálózat, és a TDDSZ pedig különösen éles kritikát fogalmazott meg.)

A kifogások – amelyek később az országgyűlési vitában is megjelentek – alapvetően a következőkben foglalható össze:

1) Szükség van-e az alkotmányi deklaráción túl részletes törvényi szabályozásra? Különösen a korábban alig szabályozott jogterület, a gyülekezési jog tekintetében merült fel egy angolszász típusú szabályozási mód lehetősége, amely éppen azért tiltja a részletes törvényi szabályozást, mert azt feltételezi, hogy ez csak korlátozná az alaptörvényben deklarált jogokat.⁷¹

2) Az egyes alapvető jogokat szabályozó törvények megelőzhetik-e az ugyancsak előkészítés alatt álló új alkotmányt?

⁶⁸ A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény társadalmi vitára vonatkozó szabályait a rendszerváltozást követően éppen azzal az indokkal helyezték hatályon kívül, mert az ezek alapján lefolytatott vita pusztán formalitás volt. Ld. még 1990. évi XXXI. törvény 1. §, illetve 28/1990. (XI. 22.) AB határozat [ABH 1990, 123.]

⁶⁹ Így a Fiatal Demokraták Szövetsége (FIDESZ), a Szabad Kezdeményezések Hálózata, Tudományos Dolgozók Demokratikus Szakszervezete (TDDSZ) is.

⁷⁰ HUSZÁR ISTVÁN, a Hazafias Népfrent OT főtitkára, az egyesülési-, és a gyülekezési jogról szóló törvényjavaslatok vitájában. (1985. június 28-án összehívott Országgyűlés Naplója, III. kötet, 3116. hasáb)

⁷¹ HALMAI GÁBOR: Egyesüljetek, gyülekezzetek! – Egy kodifikáció története. In: KURTÁN SÁNDOR – SÁNDOR PÉTER – VASS LÁSZLÓ (Szerk.): Magyarország politikai évkönyve 1988-ról. 239.

(Többen elutasító álláspontjukat azzal indokolták, hogy az e két alapvető jogot korlátozó jogszabály elfogadása esetén ellentétes lenne a majdani alkotmánnyal, ezért az új alkotmány elfogadásáig a két tervezetet le kell venni a napirendről.)⁷² Az állásfoglalások többsége nem zárkózott el ugyan a két törvény alkotmány előtti elfogadásának lehetőségétől, azonban szükségesnek tartotta azok tartalmát az alapjogok kialakult, és Magyarország által is ratifikált nemzetközi egyezményekben is meghatározott megoldásaihoz igazítani.

3) Az előző indokok miatt elleneztek a tervezet azon megoldását, amely a törvény hatályát – a közterületi rendezvényeken kívül – a középületekre is kiterjesztette volna.

4) A legfőbb tartalmi jellegű kritika azonban a gyülekezési jog korlátozásával kapcsolatban fogalmazódott meg, mert a szabályozás a rendezvény megtartásának előzetes megtiltását széleskörű diszkrecionalitás mellett – egyfajta burkolt engedélyezési eljárásként – tette volna lehetővé.

Az élénk érdeklődés mellett is hűvös fogadtatás – és egy közben megtartott többszázézes környezetvédelmi tüntetés friss tapasztalatai – miatt még a társadalmi vita befejezése előtt átdolgozták, és a parlamenti vitáig gondozták is a tervezeteket. Így pl. KILÉNYI GÉZA igazságügy-miniszterhelyettes a Hazafias Népfront Országos Elnöksége Közjogi Bizottsága 1988. október 12-i ülésén bemutatta az átdolgozott tervezet szövegét. Az tervezet átdolgozása során egyre nagyobb mértékben vették figyelembe a korábbi kritikai észrevételeket,⁷³ így a már akkor is bizonytalannak tartott, a gyülekezési jogot korlátozó kategóriák, mint pl. a közerkölcsre történő hivatkozás lassan „kikoptak” a tervezetből, mire az a parlament elé került. A két – mindvégig együtt kezelt – törvényjavaslattal egyszerre beterveztett alkotmánymódosítási javaslatban a gyülekezési jog gyakorlásának meglehetősen nehezen értelmezhető célja, miszerint azt csak „a szocializmus, a nép érdekében” lehet gyakorolni, már nem szerepelt, helyette a „gyülekezési jog gyakorlása nem sértheti az alkotmányos rendet”-fordulat került meghatározásra. A tervezet utolsó változata már nem írta elő a zárt helyen tartandó nyilvános rendezvények – pl. Németországban is ismert – bejelentési kötelezettségét,

⁷² HALMAI szerint „a tervezetek által szolgált korlátozási célokra enged közvetve következtetni az a tény, hogy miközben a politikai vezetés rendkívüli módon siettetta a két törvény alkotmány előtti elfogadását, ugyanakkor egy másik szabadságjog – a rendkívül retrográd módon szabályozott sajtószabadság – újrakodifikálását azzal utasította el, hogy az csak az alkotmány egészére vonatkozó koncepció kialakítása, tehát az új alaptörvény elfogadása után lehetséges.” (HALMAI i.m. 240.)

⁷³ Amint azt KULCSÁR KÁLMÁN miniszteri expozéjában is kifejtette: „Megújuló közéletünknek jelentős eseménye volt a törvénytervezetek helyenként éles, de termékeny társadalmi vitája. Aligha szorul bizonyításra az országgyűlés elé beterveztett javaslatok ismeretében, hogy a társadalmi vita tapasztalatait, eredményeit messzemenően hasznosítottuk, a beterveztett törvényjavaslatok a társadalmi vitára bocsátott tervezetektől jelentősen eltérnek.” 1985. június 28-án összehívott Országgyűlés Naplója, III. kötet, XXXX. hasáb

továbbá a rendezvény betiltásának szabályai is jelentősen átalakultak: betiltásból a rendezvény bejelentésben foglalt helyen és időben való megtartásának – zártfajú felsorolásban, meghatározott okokra hivatkozással – előzetes megtiltására „szelídültek”, amely döntés ellen rövid határidővel a bírósági jogorvoslat lehetőségét is megteremtették.

3.2.2. A törvényjavaslat parlamenti vitája

Az országgyűlés elnöke az 1988. december 20-i ülésnapon jelentette be, hogy „DR. KULCSÁR KÁLMÁN igazságügyi miniszter benyújtotta a külföldiek magyarországi befektetéséről szóló törvényjavaslatot, a Polgári Törvénykönyv módosításáról szóló törvényjavaslatot, az Alkotmány módosításáról szóló törvényjavaslatot, az egyesülési jogról szóló törvényjavaslatot, a gyülekezési jogról szóló törvényjavaslatot.”⁷⁴ A „zavaros, zaklatott és a rendelkezésre álló nagyon rövid idő”⁷⁵ alatt lefolytatott bizottsági viták után 1989. január 10. napján, „az Alkotmány módosításáról, az egyesülési jogról és a gyülekezési jogról szóló törvényjavaslatok tárgyalása együttes vitában” kezdődött meg az előterjesztés plenáris vitája.⁷⁶ Az egyesülési és gyülekezési jogról szóló törvényjavaslatok együttes tárgyalása szorosan kapcsolódott az alkotmánymódosítás vitájához, abban azonban a gyülekezési jogot érintő elemek nem jelentek meg.

3.2.2.1. *Általános kérdések*⁷⁷

3.2.2.1.1. *A javaslat szükségességéről*

A gyülekezési jog törvényi szabályozásának szükségességével kapcsolatban két kérdésben bontakozott ki vita: kell-e egyáltalán törvényi szabályozás, és ha igen, akkor az új alkotmány elfogadása előtt, vagy csak azt követően fogadható-e el a törvény.

KULCSÁR KÁLMÁN az alkotmánymódosítás indokaként is rámutatott arra, hogy – miként az e téren megfigyelhető deficitre már utaltam – „valósággá kell változtatni például az egyesülés és a gyülekezésre vonatkozó alapvető emberi jogokat, biztosítani, hogy konkrétan élhessünk velük. Ez azonban eleve azt kívánja, hogy elimináljunk az alkotmány szövegéből olyan

⁷⁴ 1985. június 28-án összehívott Országgyűlés Naplója, III. kötet, 2798. hasáb

⁷⁵ Így jellemezte az időszakot BÖLCSEY GYÖRGY, a törvényjavaslatok plenáris vitájának bizottsági előadója. 1985. június 28-án összehívott Országgyűlés Naplója, III. kötet, 3107. hasáb

⁷⁶ 1985. június 28-án összehívott Országgyűlés Naplója, III. kötet, 3092. hasáb

⁷⁷ A törvényjavaslat tárgyalása nem a ma megszokott módon, általános- és részletes vita keretében történt, azonban célszerű a szabályozás szükségességét, valamint a javaslat egyes kérdéseit érintő álláspontokat külön-külön is bemutatni.

rendelkezéseket, amelyek ma ésszerűtlenül korlátozzák őket.” A miniszter expozéjában – az egyesülési jogról szóló törvényjavaslattal együtt – a gyülekezési jogról beterjesztett javaslatot „a politikai rendszer reformjában, ezen belül a jogállamiság kiteljesítésében az első igazán konkrét lépésként” jellemezte, egyúttal szimbolikus értékűnek nevezte, hogy e célok elérése érdekében tervezett jogalkotási folyamat kezdetét ez a két, mindenképpen a legalapvetőbb emberi szabadságjogok közé tartozó jog, az egyesülési és a gyülekezési jog szabályozása jelenti. A gyülekezési jogot az egyesülési joggal két olyan, egymáshoz szorosan kapcsolódó szabadságjognak nevezte, amelynek szabályozása alapvetően meghatározza az állampolgároknak *a közéletben való részvételét*, szabályozásuk tartalma pedig a társadalom demokratizmusának fontos mércéje. Azok az emberek elidegeníthetetlen jogai, amelyek demokratikus társadalomban csak olyan ésszerű korlátozásnak vethetőek alá, „amelyek a társadalom és tagjai védelme érdekében szükségesek”, amelyből arra következtetett, e szabadságjogok sem tekinthetők abszolút, vagyis korlátozhatatlan jogoknak, ám gyakorlásukat csak a büntetőjog által védett érdekek, illetőleg mások jogai és szabadsága korlátozhatja.

A miniszter az alapjogi érvrendszeren messze túlmutató – és talán nem is feltétlenül helytálló – érvekkel is törekedett az Országgyűlés meggyőzésére. Így a gyülekezési jogi szabályozás hiányának egyik okát abban látta, hogy „a gyülekezés, a tüntetés, felvonulás a politika »kezdetlegesebb« eszközei közé tartozik”, és egy – meg nem nevezett – „külföldi politikakutató szerint az utcai demonstráció nagyjából ugyanazzá vált a polgárok számára, mint a sztrájk a munkások számára.” A gyülekezési jogot tehát olyan végső eszközként jellemezte KULCSÁR, amely akkor veendő igénybe, „ha más lehetőségek kimerültek.”

A miniszter az Alkotmány szövegén túli, részletes szabályozás szükségességét – az Egyesült Államok, Németország, valamint Franciaország eltérő szabályozási modelljének bemutatása után – alapvetően az egyezségokmányra, valamint az addigi „nem problémamentes” gyakorlatra hivatkozva indokolta. A jogbiztonság biztosítása érdekében gyülekezők jogainak (hogyan, milyen feltételek között gyakorolhatják) és az állami szervek feladatainak szempontjából (mikor jogosultak e jog gyakorlását esetleg korlátozni) egyaránt elengedhetetlennek tartotta a szabadságjog törvényi szintű szabályozását. Hasonlóan a szabályozás szükségessége mellett érvelt BÖLCSEY GYÖRGY, a jogi, igazgatási és igazságügyi bizottság előadója is, amikor úgy fogalmazott, hogy „annyira van szükség a szabályozásra, amilyen mérték szükséges a szabadságjog megvalósításának biztosításához”. A bizottság azt is megállapította, hogy „a rendezvények bejelentési kötelezettsége biztosítja, hogy az illetékes

rendőrkapitányság a rendezvény feltételeit biztosíthassa.”⁷⁸ TÓTH ANTAL képviselő a szabályozást – halasztást nem tűrő feladatként – azért tartotta indokoltnak, mert – és ennyiben valóban a petíciós jog egyfajta sajátos formájának is tekinthető a gyülekezési jog – „az élet bebizonyította, hogy a korábban monolitikusnak nyilvánított társadalmunk valójában igen sokrétűen érdek- és véleménytagolt, és a sajátos nézőpontú csoportok egyes kérdésekben elfoglalt álláspontjukat ki akarják fejezni, annak hangot, ha szükségesnek látják, még nyomatékot is akarnak adni, illetékes fórumokhoz el akarják juttatni.” A szabályozást azonban TÓTH jellemzően nem alapjogi problémaként, hanem egy határozott fellépést igénylő rendészeti kérdésként⁷⁹ tekintette, és – a többi hozzászólóhoz képest is feltűnő módon – határozottan rendpárti álláspontot képviselt. HUSZÁR ISTVÁN, a Hazafias Népfront Országos Tanácsának főtitkára meg sem kísérelt tartalmi érveket keresni a szabályozás szükségességének alátámasztására, azt egyszerűen a politikai intézményrendszer reformjának folyamatába illeszkedő lépésnek – se többnek, se kevesebbnek – tartotta.⁸⁰

Abban, hogy mikor kellene elfogadni a gyülekezési jogról szóló törvényt, sokkal szerényebb színvonalú vita zajlott. Akik úgy vélték, hogy erre majd csak az új alkotmány elfogadása után kerüljön sor, azzal érveltek, hogy a korábban elfogadott törvény majd alkotmányellenes lesz. A miniszter ezzel szemben úgy vélekedett, hogy a később elfogadott törvény ugyanúgy alkotmányellenes lehet, mint ha korábban fogadták volna el, vagyis az elfogadás ideje nem igazán releváns.

3.2.2.1.2. A jogalkotó gyülekezési jog-képe

A miniszter külön is kitért arra, hogy a gyülekezési jog nem állami adomány, hanem mindenkit megillető alapvető szabadságjog, amelynek gyakorlása keretében békés összejövetelek, felvonulások és tüntetések (rendezvények) tarthatók, amelyeken a résztvevők véleményüket szabadon kinyilváníthatják és a rendezvény résztvevői jogosultak a közösen

⁷⁸ Azt is hozzátette azonban, hogy nem mindenhol és nem mindenkor van szükség rendőri jelenlétre, mert a szervezők önmaguk is képesek a rendezvény helyes, nyugodt, céljának megfelelő lebonyolítására.

⁷⁹ „Magam azért is szükségesnek és fontosnak tartom a törvény megalkotását, mert így a gyülekezési jog gyakorlásával összefüggő rendőri feladatokat e kérdéskört speciálisan szabályozó legmagasabb szintű jogszabály határozza meg.

Ez szilárd törvényességi alapot és keretet ad a magabiztos rendőri eljáráshoz, intézkedéshez és fellépéshez, a szolgálati jogok és kötelezettségek egymással szorosan összefüggő, egymást kiegészítő rendszerének alkalmazásához.” Ezt követően pedig TÓTH ANTAL sokkal inkább egy új rendőrségi törvényről szolt hozzászólásában, mint az éppen tárgyalt törvényjavaslatokról. Ld. 1985. június 28-án összehívott Országgyűlés Naplója, III. kötet, 3123. és az azt követő hasábkok.

⁸⁰ Érdekes, hogy a vita során fel sem vetődött, hogy a Jat.-ban meghatározott törvényi kötelezettség a gyülekezési jog törvényi szabályozásának megalkotása.

kialakított álláspontjukat az érdekeltek tudomására hozni. A miniszter azt is kiemelte: ebből következik az, hogy a gyülekezési jog szabad gyakorlása elválaszthatatlan kapcsolatban van a szólásszabadsággal és az úgynevezett petíciós joggal, hiszen e jogok biztosítása nélkül nem érvényesül ténylegesen a gyülekezési szabadság sem.⁸¹ TÓTH ANTAL ugyanakkor a rendőrséghez történő előzetes írásbeli bejelentési kötelezettségben, a rendezvény rendjének rendezők által történő biztosításában, a résztvevők fegyveresen vagy felfegyverkezve történő megjelenésének tilalmában, az okozott károk megtérítésének szabályában „mind az állam- és közbiztonság védelmét, valamint mások jogainak és szabadságának, tehát ugyancsak jogszabályokban meghatározott és garantált emberi jogainak védelmét” látta.

Nem érdektelen vizsgálatunk tárgya szempontjából, hogy BEREZ JÁNOS, az MSZMP KB titkára hozzászólásában az országos és helyi közéletben egyaránt ösztönzendőnek tartotta, hogy a törvényes kereteken belül „minden egyesületi, gyülekezési szándék egyenlő esélyt kapjon, képviselőik, érdekeinek, nézeteinek megjelenítésére.” Ez BEREZ szerint – főleg ha azt szocialista elvek vezérlik – az emberi lét önmegvalósításának is szerves része. A szabályozást azonban azon feltételek megteremtésének tekintette, melyek nyomán a különböző mozgalmak intézményesült formában, egyenlő jogon, partnerként vehetnek részt egy új nemzeti összefogásban.

Különösen húsz év távlatából tűnik furcsának KARDOSNÉ TÖRÖK IBOLYA véleménye, miszerint „mindkét jogszabály előnye, hogy megfogalmazása világos, tömör, mindenki számára érthető. Nem akar mindent előre leszabályozni, hanem tág teret nyújt az állampolgári kezdeményezéseknek, ami nagyon helyes, hiszen *eléggé spontán*, abszolút önkéntes dolgok törvényi szabályozásáról van szó.”⁸²

3.2.2.2. A javaslat „részletes vitája”

A hatályos Gytv. alkalmazása és értelmezése szempontjából sem elhanyagolhatóak azonban a plenáris vitában a javaslat egyes rendelkezéseiről elhangzottak.

⁸¹ Míg a gyülekezési jog – kommunikációs jogként – a szólásszabadságtól nem választható külön, addig a tapasztalatok szerint ilyen szoros kapcsolat nem áll fenn a petíciós joggal: számtalan olyan demonstráción vettem részt megfigyelőként, ahol az illetékes állami szerv elé nem terjesztett elő senki kérelmet, vagy panaszt. E kérdés beható elemzésére később visszatérek.

⁸² Ezzel ellentétben a 75/2008. (V. 29.) AB határozatot megelőzően az uralkodó joggyakorlati álláspont szerint a gyülekezési jog spontán módon legálisan nem volt gyakorolható.

3.2.2.2.1. A gyülekezési jog korlátai

A miniszter szóbeli kiegészítése szerint a szabályozás azt az elvet követi, hogy amit a törvény nem tilt, azt szabad. A gyülekezési jog gyakorlásának korlátja a javaslat szerint az, hogy nem valósíthat meg bűncselekményt, vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével. Gyakorlásának további alapfeltétele a békés jelleg. A „nem valósíthat meg bűncselekményt, vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást” fordulat nem váltott ki vitát, azonban már a társadalmi vita és a bizottsági vita során egyaránt középpontba került „a mások jogai és szabadsága” kitétel. A vitában megjelent az az – egyébként mai napig rendszeresen felbukkanó – érvelés, miszerint a mások jogaira és szabadságára való hivatkozás már csak azért is értelmetlen, mert a gyülekezési jog eleve csak mások jogainak sérelmével valósítható meg, mert pl. az utcai közlekedést⁸³ csaknem valamennyi demonstráció zavarja. KULCSÁR KÁLMÁN ezt azzal hátrította el, hogy „minden joggal lehet élni és lehet visszaélni. A jog mindig a rendeltetésszerűen használt jogot biztosítja. És itt nyilvánvalóan az arányokról van szó, a különböző jogok egyeztetéséről, adott esetben a joggal való visszaélésről.” A mások jogainak és szabadságának sérelme kitévelt ebbe az összefüggésbe helyezve pedig „az arányok kérdése jogilag kielégítően kezelhető”. A miniszter arra is kitért, hogy ha az arányok megítélésében viták lennének, a bírói gyakorlat fogja a megfelelő mértékeket kialakítani. BÖLCSEY GYÖRGY szerint azonban e fordulat „természetesen a nyugodt, a hazai gyekvő vagy munkába siető embereket” hivatott védeni.

Ezzel ellentétes álláspontra helyezkedett KARDOSNÉ TÖRÖK IBOLYA, amikor a vitában azzal érvelt, hogy az adott fordulatot „nehezen betartható megkötésnek tart[ja], hiszen a közterületen tartott gyűlések, rendezvények a maguk természeténél fogva, mindenképpen mások jogainak az út, úttest, járda igénybevétele miatt, mások mozgási szabadságának bizonyos fokú sérelmével járnak”, e probléma megoldását pedig megtiltási okként a javaslat is tartalmazza.

BALLA ÉVA viszont azt javasolta, hogy „a 2. § (3) bekezdésében a mások jogainak és szabadságának védelmére vonatkozó büntető jogszabályok szerepeljenek a gyülekezési jog korlátjaként, [...] ugyanis ha a sérelem súlyánál fogva nem érdemel büntetőjogi védelmet,

⁸³ Erre reagálva a miniszter utalt a javaslat 6. §-ának (1) bekezdésére, amely éppen a közlekedés rendjének aránytalan sérelmével járó gyülekezéssről szól.

nem lehet indokolt a gyülekezési szabadság korlátozása.” E felvetést a kormány nevében a miniszter két indok miatt nem támogatta: egyfelől azt tautológiának tartotta, mert a gyülekezési jogot eleve korlátozza a bűncselekmény elkövetése. Másfelől pedig nem minden jogot és szabadságot véd büntetőjogi törvény, más módon is biztosítják őket. Példaként a pihenéshez való jogot említette. „Olyan, jogok és szabadságok is vannak, amelyek esetleg szabálysértési védelmet élveznek. A szabálysértés nem büntetőjogi védelem, de mégis véd bizonyos érdekeket. [...] Ha valakik folyamatosan és állandóan tüntetést szerveznek egy meghatározott helyen este 10 órától vagy 11 órától kezdődően, akkor ezzel nyilvánvalóan sértik azoknak az embereknek a pihenéshez való jogát, akik ott laknak. Nyilvánvalóan nem lehet ekkor csupán az egyik fél jogainak védelmére gondolni, s csak a tüntetést, mint jogot biztosítani. Akkor már nemcsak arról van szó, hogy az ott megjelenő embereknek van joga a gyülekezésre, hanem az ott lakóknak is a pihenésre, amelyet ugyancsak az alkotmány biztosít. Ha egyszer vagy kétszer szerveznek egy helyen este tüntetést, akár egymás után való napokon is, ez még nem olyan aránytalan jogsérelem, – ezért próbáltam tegnap beszélni a jogsérelem arányainak problémájáról – amit meg kellene tiltani, de ha folyamatosan, állandóan ott vannak, akkor ez már megtiltható, akár a más helyszínre vagy időre való utalással.”⁸⁴

3.2.2.2. A bejelentés

A vitában nem volt nézeteltérés sem a bejelentési rendszer kialakítása, sem pedig a bejelentendő rendezvények köre tekintetében.

A javaslat – annak érdekében, hogy a gyülekezési jog törvényes és rendeltetésszerű gyakorlása biztosítható legyen –, a gyülekezési jog gyakorlását – ha az közterületen történik – előzetes bejelentéshez kötötte. A miniszter hangsúlyozta, hogy a bejelentésnek nem az a célja, hogy az államigazgatási szerv – esetünkben a rendőrség – a rendezvényt engedélyezze. „A gyülekezési jognak, mint alapvető szabadságjognak a gyakorlása ugyanis nem igényel előzetes közigazgatási hozzájárulást.”⁸⁵

A javaslat vitája és az államigazgatási egyeztetés során felmerültek olyan megfontolások is, amelyeket a kormányzat mérlegelt ugyan, de azokat végül – nem kis részben az ellenük való tiltakozások miatt – elvetették. Így a benyújtott törvényjavaslat szövegéből már hiányzott a

⁸⁴ A budapesti rendőrfőkapitány 2009. március 15-én egy, egy alkalomra bejelentett rendezvény megtartását éppen a miniszteri állásponttal ellentétesen, a pihenéshez való jog sérelme miatt tiltotta meg.

⁸⁵ A miniszter expozéjában tehát csaknem szó szerint RÉNYIVEL megegyező álláspontot képviselt.

zárt helyiségben tartott nyilvános gyűlésekre vonatkozó bejelentési kötelezettség. Ennek indokaként a miniszter azt jelölte meg, hogy az „általános szabályok szerint természetesen zárt helyiségben sem szabad bűncselekményt elkövetni, vagy erre felhívni, hiszen ez általában a büntetőtörvény erejénél fogva tilos, s ilyen esetben, ha a hatóság tudomására jut, amúgy is köteles eljárni.” Nyomósabb érvnek tartom azonban, hogy – különösen a rendszerváltozás idején – a jogalkotót és a jogalkalmazót egyaránt csaknem megoldhatatlan feladat elé állította volna az ezzel kapcsolatos, az esetleges törvényes korlátozáshoz szükséges feltételek megállapítása és a határok megvonása.

3.2.2.2.3. A külföldiek gyülekezési joga

A miniszter expozéjában a külföldiek gyülekezés során való részvételének vagy magatartásának szabályozásában a problémák lehetőségét látta. Úgy vélte, hogy mivel a gyülekezési jog nem állampolgári, hanem emberi jog, annak gyakorlásából a külföldiek nem zárhatóak ki. Más álláspontot foglalt el viszont a jogi, igazgatási és igazságügyi bizottság, amely azt javasolta, hogy a Magyarországon tartózkodó külföldiek rendezvényen részt vehessenek, azonban annak szervezői, előadói és rendezői ne lehessenek. BÖLCSEY GYÖRGY, a bizottság előadója ezt azzal indokolta, hogy „tudunk mi magunk is megfelelő felfordulást csinálni, nem szükséges külső segítség hozzá.” A bizottság javaslatát az országgyűlés végül nagy többséggel fogadta el.

3.2.2.2.4. A megtiltás

A miniszter expozéjában rámutatott, hogy a javaslat „szűk körben és kivételesen lehetőséget biztosít arra, hogy a rendőrség a meghatározott feltételek esetén a rendezvénynek a bejelentésben megjelölt helyszínen, illetőleg időben való megtartását megtiltsa.” Ezzel kapcsolatban azt is hangsúlyozta, hogy ez a tiltás nem általában a gyülekezési jog gyakorlása, illetőleg a tervezett rendezvény megtartása elé állít korlátot, hiszen a rendezvény nem a bejelentésben megjelölt helyszínen és időben megtartható lenne. A tiltás tehát kifejezetten csak arra irányul, hogy a rendezvényt ne ott, vagy ne akkor tartsák.

A törvényjavaslat 6. §-ához – amely felhatalmazta a rendőrséget, hogy a népképviselői szervek vagy a bíróságok működését, illetve a közlekedést súlyosan veszélyeztető rendezvények megtartását megtiltsa – olyan módosító javaslatot nyújtottak be, amely szerint a

rendőrség egyidejűleg köteles lett volna felajánlani ugyanazon a helyszínen más közeli időpontot, illetve ugyanabban az időpontban más közeli helyszínt, a rendezvények megtartására. A javaslatot megfogalmazók szerint „ez a rendőrséget kötelezné a konstruktív megoldás elősegítésére, és nem plusz-jogosítványt adna,” azonban a szervezőknek nem lett volna kötelező a felajánlott lehetőségek egyikét sem elfogadni.

A módosító javaslatot – annak abszurditására hivatkozva – a jogi, igazgatási és igazságügyi bizottság ellenezte. A miniszter ugyancsak nem értett egyet a módosító javaslattal, azonban véleményét cizelláltabb érvrendszerrel támasztotta alá. Kifejtette, hogy „ez a találkozó, amely ilyenkor a bejelentő és a bejelentést fogadó szerv között létrejön nem zárul le egyoldalú kijelentések tételével úgy, hogy az egyik fél közli, hogy mit akar, a másik fél pedig azt mondja, hogy nem. Végül is mind a két oldalon felelős emberek vannak jelen, akik meg tudják beszélni ezt a problémát, meg tudják tárgyalni, hogy hogyan oldják meg azt a kérdést, és ennek érdekében minden racionális lépést megtesznek.”⁸⁶ KULCSÁR a paternalista állam – elutasítandó – gyámkodásának tartotta volna, ha a rendőrséget a törvény arra kötelezte volna, hogy időpontokat, és helyszíneket felajánljon.

A jogi, igazgatási és igazságügyi bizottság önálló megtiltási okként javasolta, hogy az Országház közvetlen környékén tilos legyen rendezvények szervezése és tartása. BALLA ÉVA ezt több okból ellenezte. Egyfelől a törvény a 6. § (1) bekezdésében lehetőséget ad a népképviselői szervek működését súlyosan veszélyeztető rendezvények előzetes betiltására, amely elegendő az Országgyűlés zavartalan munkájának biztosításához. Másfelől pedig az Országház – egyébként részben a mai napig – nem csak az Országgyűlésnek, hanem a kormánynak is otthont ad, és a legtöbb demonstráció címzettje éppen a végrehajtó hatalom.

Érdekes közjáték volt, hogy DAUDA SÁNDOR képviselő indítványáról – melyben azt javasolta, hogy a törvény adjon felhatalmazást az Országgyűlés elnökének rendkívüli esetben arra, hogy esetenként felmentést adhasson e tilalom alól – az Országgyűlés a módosító javaslat benyújtására, az ügyrendben előírt nyolc napos időköz be nem tartása miatt végül nem szavazhatott. BALLA ÉVA és tíz képviselőtársának érvelése nem győzte meg az Országgyűlést, az ugyanis 49 ellenszavazat és 17 tartózkodás mellett elfogadta a bizottsági módosító javaslatot.

⁸⁶ Ennek ellenére az egyeztető eljárás nem került a Gytv.-ben szabályozásra.

3.2.2.2.5. A jogorvoslati fórumrendszerről

A miniszter a rendezvény megtartását megtiltó rendőrségi döntés elleni jogorvoslati rendszert a gyülekezési jog szabad gyakorlása védelme érdekében megfelelő garanciaként jellemezte. S könnyen belátható, hogy az is volt, ugyanis ekkor még távolról sem volt általános a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata, amelyet viszont a javaslat a rendőrség rendezvény megtartását megtiltó határozatával szemben biztosított. A bírói felülvizsgálat jelentőségéről árulkodik, hogy a jogi, igazgatási és igazságügyi bizottság előadója a bírósági jogorvoslatot e szabadságjogok kiteljesedésében garanciális jelentőségűnek nevezte.

A miniszter a rendezvény megtartását megtiltó határozattal szemben, a bírósághoz forduláson kívül, azzal együtt egy meglehetősen sajátos fórumot is említett. Rámutatott, hogy a rendőrség döntése, a legközelebbi alkalommal a parlamentben szóvá tehető. „Meg lehet támadni, kérdőre lehet vonni a belügyminisztert, a rendőrség eljárása kapcsán, interpellálni lehet hozzá. Tehát nem kontroll nélkül mennek ezek a dolgok.”

3.2.2.2.6. A rendőrség feladata

A miniszter terjedelmesen szólt arról, hogy a rendezvény rendjének biztosítása elsősorban a szervező feladata, melyben azonban – kérésére – a rendőrség és más arra illetékes szervek⁸⁷ is közreműködhetnek. Kiemelte, hogy a rendőrség rendfenntartó szerepe alapvetően nem a rendezvény esetleges felosztatására irányul, hanem *a gyülekezési jog szabad, külső behatásoktól mentes gyakorlásának a biztosítására*. E feladat teljesítése körében kerül sor pl. a forgalom elterelésére, vagy egy ellentüntetés során az esetleges atrocitások megelőzésére.

BÖLCSEY – a bizottság álláspontját tolmácsolva – egyetértett azzal, hogy a rendezvények bejelentési kötelezettsége azt biztosítja, hogy az illetékes rendőrkapitányság a rendezvény feltételeit biztosíthassa. A korábban lezajlott tömegdemonstrációk tapasztalataira hivatkozva kiemelte azt is, hogy nem mindenhol és nem mindenkor van szükség rendőri jelenlétre, mert a szervezők önmaguk is képesek a rendezvény helyes, nyugodt, céljának megfelelő lebonyolítására.

⁸⁷ A törvényjavaslat indokolása szerint a munkásőrség is.

TÓTH ANTAL képviselő a törvényjavaslat igen fontos és figyelemreméltó rendelkezésének nevezte, hogy elsősorban a szervezők köteleességévé teszi a rendezvény felosztatását, ha a résztvevők a rendezvény törvényességét veszélyeztetik és a rend másként nem állítható helyre. Rámutatott, hogy a gyülekezési jog gyakorlásához kapcsolódó, „a törvényben meghatározandó feladatait és kötelességeit a rendőrség nem kérte.” TÓTH a szervezőknek nyújtott segítségként értékeli a törvényjavaslatnak azt a rendelkezését, „amely szerint a rendőrség és más arra illetékes szerv a szervezők kérésére közreműködik a rendezvény rendjének biztosításában. A rendőrség a gyülekezési jog biztosítását oly módon is köteles elősegíteni, biztosítani, hogy adott esetben a rendezvény céljára közterületet elzár a forgalom elől, a rendezvény résztvevőit védelemben részesíti azokkal szemben, akik jogaik gyakorlásában erőszakkal, fenyegetéssel akadályozni, korlátozni akarják őket.”

Kiemelte, hogy „a rendőrség a törvényből adódó feladatainak, így a rendezvényt megzavaró személyek eltávolításának, végső esetben a rendezvény felosztatásának más jogszabályok, illetőleg azok alapján kiadott rendelkezésekben szabályozott módon, szükség esetén kényszer, erőszak alkalmazásával is köteles eleget tenni. Sajnos az ilyen fellépések velejárói lehetnek – a legszakszerűbb és a körülményekhez képest legkörülmekintőbb intézkedés mellett is – a különböző súlyosságú sérülések.” Kitért arra is, hogy amennyiben az alkalmazás feltételei, törvényes indokai fennállnak, a rendőr a helyzettel és a körülményekkel arányban álló, a legcélravezetőbb intézkedést köteles alkalmazni, éppen a súlyosabb következmények elhárítása érdekében.

Ugyancsak BALLA ÉVA és tíz társa, valamint KULCSÁR KÁLMÁN között alakult ki kisebb vita azzal kapcsolatban, hogy a rendőrség mely rendezvényeken lehessen jelen a szervezők kérése nélkül. A képviselők azt javasolták, hogy a rendőrség képviselője csak a bejelentéshez kötött rendezvényeken lehessen jelen a szervezők külön kérése nélkül. A bejelentéshez nem kötött, azaz magánterületen vagy középületben tartott rendezvények lehetnek kifejezetten zárt körűek, amelyeket egy-egy szervezet csak saját tagjai számára rendez, és ott minden kívülálló jelenléte zavaró lehet.

A miniszteri válasz a kérdést a bejelentési kötelezettség alá eső rendezvények oldaláról közelítette meg. Rámutatott, hogy „a jelenlegi jogi szabályozás alapján tulajdonképpen nincsen veszélyben igazán a zárt körben rendezvényt tartók érdeke sem, mert egy magánlakásba a rendőrség nem mehet be. Magánlakásba akkor léphet be a rendőrség, hogyha ennek törvényi feltételei – nem ebben a törvényben – másutt szabályozott törvényi feltételei

fennforognak. Középületben – gondoljunk arra, hogy még hangversenyen, színházban is ott ül a rendőr – mindig történhet valami, tűz és sok minden más, ami intézkedést igényel.” KULCSÁR KÁLMÁN a megoldást abban látta, hogy az előbbieken idézettek „az indoklásban világossá tes[zi]k.”⁸⁸ Tehát azt, hogy ne legyen senkinek kétsége afelől, hogy magánlakásba a rendőr nem mehet be. Akkor mehet be, hogyha egyéb törvényi feltételek fennforognak. És akkor azt hiszem, a probléma igazán megnyugtatóan megoldható. Én tehát azt kérem mind a három javaslat esetében, hogy a tisztelt Országgyűlés a kormány eredeti előterjesztését fogadja el.”

3.2.2.2.7. A gyülekezési jog védelme

A módosító javaslat eredményeként a törvény kiegészült a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvényt módosító rendelkezéssel is, és – a hivatali bűncselekmények között – létrehozta a 228/A. §-ban „az egyesülési és gyülekezési szabadság megsértése” elnevezésű bűncselekményt.

A törvény a szabálysértésekről szóló 1968. évi I. törvény 103. § (1) bekezdésében gyülekezési joggal visszaélés szabálysértés elkövetése miatt büntetni rendele, aki bejelentési kötelezettséghez kötött összejövetelt, felvonulást vagy tüntetést bejelentés vagy a tervezett új időpontról való előzetes tájékoztatás nélkül vagy a rendőrség tiltó határozata ellenére szervez, továbbá aki a gyülekezési jogról szóló törvény hatálya alá tartozó rendezvényen löfegyvert vagy robbanóanyagot, illetőleg erőszak vagy fenyegetés alkalmazása érdekében az élet kioltására vagy testi sértés okozására alkalmas eszközt magánál tartva jelenik meg.

3.2.3. A gyülekezési jog szabályozásának változása 1989 óta

1989. január 24-én lépett hatályba az Alkotmány 1989. évi I. törvénnyel módosított 65. §-a,⁸⁹ amely – az egyesülési szabadsággal együtt – garantálta a gyülekezés szabadságát. Az

⁸⁸ Meglehetősen sajátos megoldás, hogy a precízebb szabályozás helyett az indokolás pontosítását választotta a miniszter.

⁸⁹ 65. § (1) Az egyesülés és a békés gyülekezés joga mindenkit megillet.

(2) Az egyesülési jog és a gyülekezési jog gyakorlása nem sértheti a Magyar Népköztársaság alkotmányos rendjét.

(3) Az egyesülési jog és a gyülekezési jog gyakorlására vonatkozó részletes szabályokat törvény állapítja meg.

Alkotmány e jogok gyakorlásának egy korlátját is felállította: a (2) bekezdés szerint az nem sértheti a Magyar Népköztársaság alkotmányos rendjét. Az 1989. október 23-án hatályba lépő átfogó alkotmánymódosítás⁹⁰ a békés gyülekezés jogát önállóan, az Alkotmány 62. §-ában szabályozta. 1989. október 23-a óta – bár voltak erre kísérletek⁹¹ – a gyülekezési jog alkotmányos szabályai csak az Alaptörvény elfogadásával változtak.

Az Alkotmány 62. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság elismeri a békés gyülekezés jogát és biztosítja annak szabad gyakorlását. A (2) bekezdés pedig arról rendelkezik, hogy a gyülekezési jogról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

A Gytv. első módosítására azonban mindössze néhány hetet kellett várni: a komoly vitákat kiváltó, az Országház körüli gyűléseket megtiltó 4. §-t egy képviselő törvényjavaslata nyomán – amellyel az igazságügy-miniszter, valamint a jogi igazgatási és igazságügyi bizottság egyetértett – vita nélkül, egy mindössze kétsoros törvénnyel, 1989. március 14-ével hatályon kívül helyezték. Ezt követően apróbb, jellemzően más törvények fogalomhasználatához kapcsolódó egységesítést szolgáló pontosításokra került csak sor. Ez alól csupán az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény – átmeneti és záró rendelkezései között – egyrészt – a hatályos választójogi szabályok fogalomrendszerének megfelelően – úgy rendelkezett, hogy a Gytv. „a 12. § és 13. § kivételével az országgyűlési képviselők és a helyi önkormányzati képviselők választásával összefüggő gyűlésekre, valamint a képviselői és a tanácsstagi beszámoló gyűlésekre” szövegrésze helyébe „a választási eljárásról szóló törvény hatálya alá tartozó gyűlésekre szöveg” lépjen. Másrészt – és ezt tartom a fontosabbnak – a Gytv. 8. § (1) bekezdésében az „illetőleg a közlekedés rendjének aránytalan sérelmével járna” fordulatot ekkor váltotta fel a „ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható” kitétel.⁹²

A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény – annak érdekében, hogy a szabad mozgás és

⁹⁰ Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény

⁹¹ Legutóbb a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló T/9584. számú, 97 országgyűlési képviselő által benyújtott, 2009. július 3-án elutasított javaslat.

⁹² Ez a szabályozási mód olyannyira nem volt helyes, hogy a rendőrség jóval annak hatálybalépését, 2004. május 1-ét követően is a korábbi rendelkezések alapján tiltotta meg a rendezvény megtartását.

tartózkodás jogával rendelkező személy számára is biztosított legyen, hogy a gyülekezési jog gyakorlása keretében békés összejövetelek, felvonulások és tüntetések szervezőjévé válhasson – pontosította a Gytv. 5. §-át.

A Gytv. normaszövegét érintő legjelentősebb változásra 2008. május 29-én került sor, amikor az Alkotmánybíróság 75/2008. (V. 29.) AB határozatával⁹³ a rendezvény felosztásának okait szabályozó 14. § (1) bekezdését részben megsemmisítette, megteremtve ezzel a határidőn túl bejelentett, vagy bejelentés nélküli gyülekezés lehetőségét.

A Gytv. nem adott felhatalmazást végrehajtási rendelet kiadására, azonban rövid időn belül kiderült, hogy a közterületi rendezvényekkel kapcsolatos rendőrségi feladatrendszer részben pontosításra, részben pedig meghatározásra szorul. Gytv.-ben kapott felhatalmazás hiányában a rendőrségről szóló 39/1974. (XI. 1.) MT rendelet 15. §-ában kapott felhatalmazás alapján bocsátotta ki a belügyminiszter a BMr.-t, amely azóta is változatlan tartalommal van hatályban. A BMr. rendelkezései jelentős részben elavultak, helyenként pedig törvényi szabályozást kívánó kérdéseket rendeznek.

Ehhez képest az Alaptörvény VIII. cikkének – amely a gyülekezési jog mellett az egyesülési jogot, valamint annak részét képező szervezkedési-, és pártalapítási szabadságot is szabályozza – (1) bekezdése arról rendelkezik, hogy „Mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez.” Szembetűnő, hogy az Alaptörvény rendelkezései nem tartalmazzak a tárgykör sarkalatoságára (kétharmadoságára) vonatkozó előírást.

Kérdésként merülhet fel, hogy a gyülekezési jog alaptörvényi szabályainak ilyen megfogalmazása mennyiben felel meg a külföldi és nemzetközi gyakorlatnak. Az általam vizsgált harminc dokumentum mintegy harmada, hat nemzeti alkotmány,⁹⁴ és három regionális dokumentum⁹⁵ szabályozza a gyülekezési jogot az egyesülési joggal azonos jogszabályhelyen. Maga a megoldás tehát nem példanélküli, azonban általánosan követett gyakorlatnak sem nevezhető. Magam – pusztán alapjogi dogmatikai alapon, a két alapjog

⁹³ ABH 2008, 651.

⁹⁴ A ciprusi, finn, ír, máltai, svéd, szlovén alkotmányok

⁹⁵ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (EJENY), Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE), az Európai Unió Alapjogi Chartája (Alapjogi Charta)

sajátosságaira figyelemmel – célszerűbbnek tartottam volna a gyülekezési jog alaptörvényi szabályait önálló cikkben meghatározni.

4. A GYÜLEKEZÉSI JOG FOGALMA

4.1. A gyülekezési jog az alapjogi rendszerben

Az egyes egyetemes és regionális emberi jogi dokumentumok, valamint számos nemzeti alkotmány áttekintése után a normaszövegekből nem feltétlenül lehet – a sokszor csaknem szó szerint azonos szabályozás ellenére sem – a gyülekezési jog alapjogi rendszerben elfoglalt helyére messzemenő következtetéseket levonni. Célszerű ezért tehát a rendeltetéséből és jelentőségéből kiindulva az alapjogok rendszerében a gyülekezési jogot elhelyezni.

4.1.1. Szabadságjog

A gyülekezési jog kialakulása szerint első generációs alapjog, amely tartalma és funkciója szerint politikai és kommunikációs szabadságjog.

A gyülekezési jog emberi jogi jellege – a többi emberi joghoz képest – viszonylag későn került elismerésre.⁹⁶ A nemzetállamok megszilárdulásának időszakában keletkezett alkotmányok és törvények a gyülekezési jogot állampolgári jogként szabályozták.⁹⁷ DRINÓCZI és PETRÉTEI szerint „a XX. század közepétől az egyes államok alkotmányozására és törvényhozására azonban – néhány kivétellel – már hatottak a nemzetközi elvárások, és kijelenthető, hogy az újabb alkotmányozási folyamatok során a gyülekezési jog emberi jogként történő elismerése és garantálása terjedőben van.”⁹⁸ Kivételként az 1975. évi görög és az 1976. évi portugál alkotmányt említik.⁹⁹ A görög alkotmány a „görögöknek joga van” (*Οι Έλληνες έχουν το δικαίωμα*) fordulattal jelöli meg a gyülekezési szabadság alanyait (11. cikk).

⁹⁶ Bár ismert olyan XIX. századi irodalmi álláspont, amely szerint szabályozás hiányában sem vonható kétségbe, hogy a gyülekezési jog mindenkit, nem csak a politikai jogokkal rendelkezőket illeti meg.

⁹⁷ DRINÓCZI Tímea – PETRÉTEI József: „A gyülekezési jog a Magyar Köztársaságban” *Jura* 2002/1. (DRINÓCZI – PETRÉTEI 2001) 13. l.j.-ban – Vö. SZIKINGER István: „A gyülekezési jog szabályozásának mai kérdései” *Új rendészeti tanulmányok* 1996/1. 21., SZIKINGER István: „Gyűléshatár” *Fundamentum* 2002/1. 94. hivatkozva – az 1831-es belga alkotmányt jelöli meg példaként.

⁹⁸ DRINÓCZI – PETRÉTEI 2001 22.

⁹⁹ DRINÓCZI – PETRÉTEI 2001 14. l.j.-e szerint „A kivételek közé az 1975-ös görög, illetve az 1976-os portugál alkotmány. Vö. SZIKINGER 1996 (5. l.j.) 21.”

Figyelemmel arra, hogy a görög alkotmány csaknem valamennyi alapjog esetében ezt, vagy hasonló fordulatot használ, továbbá, ahol az állampolgárságnak jelentősége van (közhivatal viselése, pártalapítás) ezt a *πολίτης* szó használatával (pl. 4. cikk (3)-(5) és (7) bekezdés, illetve 29. cikk (1) bekezdése) külön jelzi is. A hasonlóság miatt indokolt továbbá megjegyezni a bár GG 8. cikke a „minden németnek joga van” fordulatot használja, e tekintetben olyabá tűnik, hogy állampolgári jogként szabályozza a gyülekezést, addig a VersG, és az ahhoz kapcsolódó gyakorlat azonban egyértelmű és töretlen abban, hogy a gyülekezés mindenkit megillető alapvető jog.¹⁰⁰ A portugál alkotmány a 45. cikke a „polgároknak” (*cidadãos*) fordulattal határozza meg a gyülekezés alanyait. Az állampolgári jogok esetében (pl. 4. cikk – állampolgárság, 14. cikk – külföldön tartózkodó portugálok védelme, 15. cikk (2) bekezdés – politikai jogok, 33. cikk – portugál állampolgárok kiutasításának tilalma, 121. cikk – választójogosultság, 150. cikk – választhatóság, 164. cikk – kizárólagos törvényhozási tárgykörök) azonban a portugál (állam)polgárok (*cidadãos portugueses*) fordulatot alkalmazza. Mindemellett a portugál gyülekezési jogi gyakorlat sem támasztja alá Szikinger álláspontját. Erre tekintettel úgy vélem, hogy valamennyi XX. századi európai alkotmány a részvétel joga tekintetében emberi jogként határozza meg a gyülekezési jogot.

Álláspontom szerint a második világháborút követő európai alkotmányok – eltérő szóhasználattal ugyan, de azonos fogalmi kultúrával és hasonló gyakorlattal – a gyülekezési jogot alapvető jogként határozzák meg.¹⁰¹

Az Alaptörvény természetesen illeszkedik ebbe a trendbe, és emberi jogként határozza meg a gyülekezési jogot, amikor a „mindenkinek joga van” fordulatot használja, és a gyülekezési jog alanyaként nem pusztán saját állampolgárait tételezi, mára ugyanis kijelenthető, hogy a joggyakorlat szerint egyetlen európai államban sem pusztán a saját állampolgárok számára biztosítják a gyülekezési jogot.

¹⁰⁰ Vö.: az 1953-ban elfogadott német gyülekezési törvényt, amelynek 1. § (1) bekezdése a „mindenkinek joga van” fordulatot alkalmazza, a tartományi gyülekezési törvények hasonlóan emberi jogként határozzák meg a gyülekezési jogot.

¹⁰¹ Az alkotmányok az egyes részjogosultságok tekintetében nem differenciálnak, így értelemszerűen nem rendelkeznek arról külön, hogy a szervezés joga szervezeteket is megilletet.

A gyülekezést a Gytv. is szabadságjogként tételezi. Mindez azonban távolról sem jelenti azt, hogy a jogalkotó a gyülekezési jogot kizárólag az állam negatív cselekvését (tartózkodását) megkövetelő védelmi jogként határozná meg.¹⁰²

4.1.2. Kommunikációs jog

A gyülekezési jog – történelmileg is – szorosan kapcsolódik a véleménynyilvánítás szabadságához,¹⁰³ mivel az előbbi – az alkotmányokban gyakran vele együtt szabályozott egyesülési jog, továbbá az információs szabadság, valamint a sajtószabadság mellett – a közügyekben való demokratikus részvétel egyik jelentős eleme, ha tetszik a kommunikációs jogok egyik pillére.

4.1.2.1. A kommunikációs jogokról általában

A kommunikációs jogok biztosítják az egyén lehetőségét a társadalmi-politikai folyamatokban való részvételre. A kommunikáció szabadsága egyfelől egyéni magatartásként (ami nem más, mint a véleményalkotás és -kinyilvánítás szabadsága), másfelől pedig – és ha lehet, a gyülekezési jog szempontjából talán a többi kommunikációs joghoz képest hangsúlyosabb – olyan társadalmi folyamatként is jellemezhető, amely a saját törvényei szerint kialakuló közvélemény, és ezekkel kölcsönhatásban a minél szélesebb tájékozottságra épülő egyéni véleményalkotás lehetőségét hivatott biztosítani. Ebben a processzusban helye van minden véleménynek, jónak és károsnak, kellemesnek és sértőnek egyaránt; különösen azért, mert maga a vélemény minősítése is e folyamat terméke.¹⁰⁴ Történelmi tapasztalat, hogy mindannyiszor, amikor a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozták, sérelmet szenvedett a társadalmi igazságosság, az emberi kreativitás, csökkent az emberben rejlő képességek kibontakozásának lehetősége. A káros következmények nem csupán az individuum, hanem a társadalom életében is megmutatkoztak és az emberiség fejlődésének sok szenvedéssel járó zsákutcájához vezettek. Az eszmék, nézetek szabad kifejtése, a mégoly

¹⁰² Bővebben ld. a 4.5. pontban.

¹⁰³ Hasonlóan ld. 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.

¹⁰⁴ ÁDÁM ANTAL: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás (Osiris, Budapest 1998) 129.

népszerűtlen vagy sajátos elképzelések szabad megnyilvánulása a fejlődni képes és valóban eleven társadalom létezésének alapfeltétele.¹⁰⁵

A 30/1992. (V. 26.) AB határozat azt is kifejti, hogy „[a] szabad véleménynyilvánításhoz való jog a fentiek szerint nem csupán alapvető alanyi jog, hanem e jog objektív, intézményes oldalának elismerése egyben a közvélemény, mint alapvető politikai intézmény garantálását is jelenti. A szabad véleménynyilvánítás jogának kitüntetett szerepe ugyan nem vezet arra, hogy ez a jog – az élethez vagy az emberi méltósághoz való joghoz hasonlóan – korlátozhatatlan lenne, de mindenképpen azzal jár, hogy a szabad véleménynyilvánításhoz való jognak valójában igen kevés joggal szemben kell csak engednie, azaz a véleményszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni. A vélemény szabadságával szemben mérlegelendő korlátozó törvénynek nagyobb a súlya, ha közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítésére és védelmére szolgál, kisebb, ha ilyen jogokat csakis mögöttesen, valamely »intézmény« közvetítésével véd, s legkisebb, ha csupán valamely elvont érték önmagában a tárgya (pl. a köznyugalom).»¹⁰⁶

A szabad véleménynyilvánításhoz való jog, mint a kommunikációs jogok „anyajoga” a véleményt annak érték és igazságtartalmára tekintet nélkül védi. Egyedül ez felel meg az Alkotmány ideológiai semlegességének. Az Alkotmánybíróság alaphatározatában kiemelte, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának csak külső korlátai vannak; amíg viszont egy alkotmányosan meghúzott külső korlátba – másik alapvető jog és szabadság védelme, vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme – nem ütközik, maga a véleménynyilvánítás lehetősége és ténye védett, annak tartalmára tekintet nélkül. Vagyis az egyéni véleménynyilvánítás, a saját törvényei szerint kialakuló közvélemény, és ezekkel kölcsönhatásban a minél szélesebb tájékozottságra épülő egyéni véleményalkotás lehetősége az, ami alkotmányos védelmet élvez. E tételek a véleménynyilvánítási szabadságon túl, valamennyi kommunikációs jog esetében érvényesek.

¹⁰⁵ ÁDÁM ANTAL: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás (Osiris, Budapest 1998) 128-129.

¹⁰⁶ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.

4.1.2.2. A gyülekezési jog kommunikációs jellege

A hazai-, külföldi- vagy nemzetközi- esetjog egyaránt, jellemzően a gyülekezési jog kommunikációs jellegét, valamint annak a kommunikációs processzusban betöltött szerepét domborítja ki. Így az Alkotmánybíróság az 55/2001. (XI. 29.) AB határozatában rámutatott, hogy „[g]yűlések megszervezésének, megtartásának, az azokon való részvételnek a joga nélkül a nézetek, információk megszerzésének és másokkal való megosztásának, a vélemények közösen történő kialakításának a lehetősége ugyanis aligha volna megvalósítható.”¹⁰⁷

Az Alkotmánybíróság a gyülekezési jog jellegével kapcsolatban az is kifejtette, hogy „A békés gyülekezés szabadsága a demokratikus társadalom előfeltétele és alapvető értéke. A gyülekezési jog alapján megtartott rendezvények elválaszthatatlanul kapcsolódnak a demokratikus nyilvánosság értékéhez, e rendezvények teszik lehetővé, hogy a polgárok a politikai folyamatot kritikával illessék, tiltakozásukkal befolyásolják. A békés rendezvények a politikai és társadalmi rend, a képviseleti szervek legitimitásának megszilárdítása szempontjából is értéket jelentenek. A tüntetések, tiltakozó akciók a képviseleti szervek, a kormányzat és a közvélemény számára is jelzik a társadalomban megjelenő feszültségeket, lehetővé téve azt, hogy az illetékesek időben megfelelő lépéseket tegyenek a feszültségek okainak csökkentésére. Egy demokratikus társadalom nem választhatja a tiltakozás elnémításának, szükségtelen és aránytalan korlátozásának útját: a politikai szabadságjogok korlátozása nem csak azokat sújtja, akik élni kívánnának jogaikkal, hanem a társadalom egészét, így azokat is, akikre hivatkozással az állam a jogkorlátozás eszközéhez nyúl. A gyülekezési jog alapján megtartott rendezvények célja az, hogy a gyülekezési joggal élő polgárok közös véleményt alakítsanak ki, illetve nézeteiket másokkal megosszák, és közösen juttassák kifejezésre.”¹⁰⁸

Legutóbbi határozatában pedig az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy a mai alkotmányos demokráciákban a közterületi gyülekezések elsősorban a már kialakult vélemények, álláspontok együttes megjelenítésére, közös képviseletére szolgálnak. A szólásszabadság és a gyülekezési szabadság kapcsolata legfőképp a közös, nyilvános véleménykifejezést jelenti. A gyülekezési szabadság mint kommunikációs jog jelentőségét

¹⁰⁷ 55/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 442, 449.

¹⁰⁸ 4/2007. (II. 13.) AB határozat, ABH 2007, 911, 914.

növeli, hogy gyakorlatilag közvetlen hozzáférési korlátok nélkül biztosítja mindenki számára a politikai akaratképzésben való részvételt. Igaz ugyan, hogy az mindenkinek joga van arra, hogy sajtóterméket hozzon létre, ez azonban jelentős anyagi ráfordítást igényel. A véleménynyilvánítás szabadságából nem – már a sajtószabadság részét képező szerkesztői szabadság miatt sem – vezethető le jogosultság arra, hogy az egyes sajtótermékek bárkinek a véleményét közzétegyék.¹⁰⁹ Ezért a közügyekben való részvételt biztosító jogintézmények közül nagy a jelentőségük azoknak, amelyeket a személyek hasonló feltételekkel tudnak igénybe venni. Hagyományosan idetartozik a közterületi gyülekezés szabadsága, és újabban ilyen szerepet kezd betölteni az internet.

4.1.2.3. A gyülekezés pusztán sajátos kommunikáció lenne?

Az Alkotmánybíróság mellett az elmúlt években az ombudsmanok is rendszeresen kiemelték a gyülekezési jog kommunikációs jogi jellegét,¹¹⁰ azt minden esetben meghatározó jelentőségűnek tekintették.¹¹¹ Előfordult, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosa cenzúráként értékelt olyan helyzeteket, amikor a rendőrség eljárása a békés gyülekezés során valamilyen nyilvánvaló kommunikációt megakadályozott. Abból, hogy sem az Alkotmánybíróság, sem pedig a biztosok a gyülekezési jog más jellegzetességét nem domborították ki, könnyen arra lehetne következtetni, hogy a gyülekezési jog gyakorlása nem más, mint a véleménynyilvánítási szabadság gyakorlása során igénybe vehető egyik – kétség kívül kiemelkedő jelentőségű –, kommunikációs csatorna, médium. Ha e hipotézis igaz lenne, akkor nem lenne szükség arra, hogy a gyülekezési jogot nemzetközi jogi dokumentumok,

¹⁰⁹ A sajtótermékeknek – szemben a szűkös természeti erőforráson osztozó műsorszolgáltatókkal – még csak a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményét sem kell szem előtt tartaniuk, amely nem minden vélemény, de nem is az egymással ellentétes vélemények bemutatását jelentené, hanem azt, a közérdeklődésre számot tartó hazai és külföldi eseményekről, vitatott kérdésekről a tájékoztatásnak sokoldalúnak, tényszerűnek, időszerűnek, tárgyilagosnak és kiegyensúlyozottnak kell lennie. (a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény 13. § A tájékoztatási tevékenységet végző lineáris médiaszolgáltatások kötelesek a közérdeklődésre számot tartó helyi, országos, nemzeti és európai, valamint Magyarország polgárai és a magyar nemzet tagjai számára jelentőséggel bíró eseményekről, vitatott kérdésekről az általuk közzétett tájékoztató, illetve híreket szolgáltató műsorszámokban sokoldalúan, tényszerűen, időszerűen, tárgyilagosan és kiegyensúlyozottan tájékoztatni. E kötelezettség részletes szabályait törvény az arányosság és a demokratikus közvélemény biztosítása követelményeinek megfelelően állapítja meg. 75/2008. (V. 29.) AB határozat, ABH 2008, 651, 662-663.

¹¹⁰ Ld. pl. az OBH 5205/2002; OBH 4435/2006; OBH 2058/2008; OBH 2452/2008; OBH 2952/2008; OBH 3262/2008; OBH 3444/2008; OBH 3628/2008; OBH 5266/2008; OBH 5593/2008; OBH 5642/2008; OBH 2624/2009 sz. jelentéseket

¹¹¹ E jellegzetességét domborította ki az Egyesült Államok legfelsőbb bíróságának már több korai döntése is, így pl. De Jonge v. State of Oregon, 299 U.S. 353 (1937);

alkotmányok és legtöbbször törvények is szabályozzák, az ugyanis a véleménynyilvánítási szabadság közösen gyakorolt formájaként amúgy is magas szintű védelmet élvezne.

Úgy gondolom, hogy a gyülekezési jog ilyen leegyszerűsítő megközelítése alapvetően elhibázott lenne, ugyanis az több, és minőségileg más, mint pusztán valamiféle közös (esetenként tömeges) véleménynyilvánítás, vagy akár egy kommunikációs csatorna.¹¹² E más minősége pedig a résztvevők térbeli, fizikai, és időbeli közvetlenségében rejlik. Amint a résztvevők egy szűkebb helyen összejönnek, a gyülekezés térbeli-fizikai dimenzióra tesz szert, amely a megtestesültségével és hatásával sajátos véleménynyilvánításként is felfogható. A közös véleménynyilvánítás során úgy válik ezeknek a térbeli-fizikai összetevőknek és a résztvevők által képviselt céloknak az összekeveredésével egységes hatásúvá, hogy a tömeg már a pusztja jelenlétével is adott vélemény mellett kiáll, már önmagában is állást foglal.

A kommunikációs funkció túlhangsúlyozása oda vezetne, hogy a gyülekezési jog lényeges tartalma annak biztosítására korlátozódna, hogy többen tehesék meg azt, amit egyenként amúgy szabad. Ez viszont bizonyosan nem indokolná az önálló alapjogi védelmet, ugyanis ennek, mint a vélemény közös nyilvánításának védelmére megfelelő és elegendő lenne az Alaptörvény IX. cikkében (korábban az Alkotmány 61. §-ában) biztosított véleménynyilvánítási szabadság. Amennyiben tehát mindössze a kollektív véleménynyilvánítás védelméről lenne szó, a gyülekezési jog önálló alapjogi védelme nélkülözhető lenne, és annyiban maradna jelentősége, hogy az összejövetel megfelelő lefolyását védje, illetve a szólásszabadság által egyébként is védett közös véleménynyilvánítás kommunikációs csatornáját biztosítsa.

A gyakorlatban azonban mindez nemigen alkalmazható, ugyanis sokszor a rendezvény „gyülekezési” és „véleménynyilvánítási” elemei szerves egységet alkotnak, azok nem választhatóak szét. Így sokszor már a rendezvény helyszínének, időpontjának kiválasztása, illetve meghatározása önmagában véleménynyilvánítás. Magyarországon hagyományosan – 2006-2010 között csaknem valamennyi nemzeti ünnephez is kapcsolódóan – ilyen helyszín a Kossuth tér, de kedvelt helyszín volt korábban a Hősök tere, vagy éppen a XII. kerületi Turul-szobor. Ennek megfelelően a gyülekezési jog – a kommunikációs jogi jellegének elismerése

¹¹² Azért sem lehet pusztán médiummá „silányítani”, mert a véleménynyilvánítás szabadságát nem pusztán ideológiai-, hanem „platform-semleges” módon is védi az Alkotmány.

mellett – a rendezvényen szükségszerűen meglévő térbeli-fizikai dimenziója a véleménynyilvánítási joggal való kapcsolatát relativizálja.

E jellemzők megfelelően alátámasztják azt is, hogy a gyülekezés nem írható le egyszerűen a véleménynyilvánítás szabadságának és a mozgás szabadságának együttes és csoportos gyakorlásaként, ugyanis minőségileg más – és több – azokhoz képest.

4.1.3. Politikai jog

A kommunikációs jogi jelleg hangsúlyozása mellett sokkal kevesebb figyelmet szentel a hazai irodalom – az azzal egyébként összefüggésben lévő – politikai hatás-, illetve nyomásgyakorlásnak, mint a gyülekezés jellegzetességének. A gyülekezés említett térbeli-fizikai dimenziója a gyülekezési jog és a véleményszabadság hasonlóságát kérdésessé teszi, illetve legalábbis relativizálja, amikor annak célja a vélemény pusztá kifejezésén túlmutat, és tudatos polgárként a közügyek vitelében való részvételre is irányul.¹¹³

A csoportos véleménynyilvánításhoz képest azt a többletet, amely az önálló alapjogként történő elismerést indokolja, ebben látom. A gyülekezési jognak ugyanis fogalmi eleme, hogy a pusztá kommunikáción túl, a résztvevőkön túlmutató személyi körön túl a legkülönbébb döntéshozó szervekre is hatást, sőt a tömegek mozgósításával sokszor kifejezetten nyomást kívánnak gyakorolni. Ez a nyomásgyakorlási cél tulajdonképpen a gyülekezési jog kezdeteitől jelen volt. Ezzel pedig meglehetősen áttételes módon ugyan, de a népszuverenitással rokon vonásokat is mutat. Olyannyira fajsúlyossá vált a gyülekezési jog e jellemzője, hogy sokszor a hatásmaximalizálást szem előtt tartva kerül meghatározásra a rendezvény időpontja,¹¹⁴ helyszíne, az alkalmazott kommunikációs csatornák¹¹⁵ stb. annak érdekében, hogy a lehető legnagyobb médiafigyelem elérésével gyakoroljanak nyomást.

¹¹³ Az Alkotmánybíróság – amint arra már utaltam – a politikai akaratképzésben való részvétel lehetőségének biztosítását a gyülekezési szabadság mint kommunikációs jog jelentőségének növelésében látja. [75/2008. (V. 29.) AB határozat, ABH 2008, 651, 662-663.]

¹¹⁴ Március közepe és október vége között, lehetőleg pénteki, de még inkább szombat délutáni időpontok lehetnek a legideálisabbak.

¹¹⁵ Így a Lehet Más a Politika párt lézervetítése az Országház falára

Ennek megfelelően a gyülekezési jog a demokratikus közügyek vitelében való politikai-résztvételi jogként is leírható.

Mindez egybecseng Vécsey Tamásnak – már az 1880-as években – kifejtett, alábbiakban idézett álláspontjával:

„A gyülekezés fontossága előtérbe lép a közvetett demokratiában, hol a nép a döntő elhatározást a választottakra bizza. A sajtó és a népgyűlés az a tér, a melyen a választók is nyilatkozhatnak és a mely téren kifejezhetik véleményüket a küldők, a megbízók, sőt még a cenzuson kívül állók is. A népképviselő tagjainak joga a néptől kapott megbízáson alapul, de a megbízás adása által a nép nem mond le a vélemények, óhajtások, bírálatok, bizalmi vagy bizalmatlansági nyilatkozatok kifejezésének jogáról. A vélemények és meggyőzések találkozása, a gondolkodás és érzés megegyezésének tömeges nyilvánulása, a collectivitás, a törekvések harmoniája, erőt és jelentőséget biztosít a gyülekező polgárságnak, emeli a közszellemet és a közügyek iránti érdeklődést. Edzi meggyőződésünk szilárdságát annak látása, hogy ismerősök és nem ismerősök százan és ezren a mi elveink tántoríthatatlan hívei. Természetünk sugallja, hogy közeledjünk egymáshoz, erőinket egyesítsük, kik egy célra törekszünk. Viribus unitis. Egyetértésünknek nyomatékos bizonyítéka az állandó szövetkezés, de múltó összejövetelekre is van szükségünk, főleg azon alkalmakkor, a melyeket előre talán nem is sejtett események idéztek föl, a mely alkalmak fölvilanyozó hatása a különben össze nem jövő, együtt nem tanácskozó embereket egy pillanatra tömöríti, hogy időszerű manifestatiót tegyenek, a nyílt közvetlen szavak elhangzása után pedig a sokaság magával vigye azon emelő tudatot, hogy közérdekű kérdésben kimondta véleményét minden ember, őszinte szabad férfhoz méltóan.”¹¹⁶

4.2. A gyülekezési jog részjogosultságai

A gyülekezési szabadság három, önállóan is értékelhető részjogosultságot foglal magában: a szervezés-, vezetés- és a részvétel jogát. Az első két jogosultság gyakorlóját – függetlenül attól, hogy ő-e a bejelentő – pusztán a tartalmi ismérvek alapján – annak minden pozitív és

¹¹⁶ VÉCSEY TAMÁS: A gyülekezési szabadság a mai alkotmányokban. *Budapesti szemle* 1884/89. 201-202.

negatív jogkövetkezményével együtt – szervezőnek lehet tekinteni. Ha az említett jogosultságok akár külön-külön, akár együttesen nem érvényesülnek maradéktalanul, a gyülekezési jog érvényesülése is csorbát szenved. Az egyes részjogosultságokat sem az – Alkotmányhoz hasonlóan – Alaptörvény, sem pedig a Gytv. nem nevesíti, azonban azok – mivel elengedhetetlenek a gyülekezési jog gyakorlásához – együtt és külön-külön is alaptörvényi védelem alatt állnak.

4.2.1. Szervezés joga

A gyülekezési jog gyakorlása – a spontán gyűlések kivételével – jellemzően valamilyen előkészítést, szervezést igényel. A szervező előkészíti és megszervezi az összejövetelt, ennek keretében általában helyet keres a rendezvénynek, felszólalókat kér fel, meghívja a résztvevőket, a rendezvényt a számára elérhető legszélesebb nyilvánosság előtt hirdeti, nem utolsósorban pedig a közterületi rendezvényt bejelenti. Különösen e magatartások sorolhatóak a szervezés joga által védett körbe.

4.2.2. Vezetés joga

Gyakorlatilag az előző pontban említett szervezés jogának biztosítását szolgálja a gyülekezés vezetésének joga, amely – a Gytv. terminológiája szerint – a szervező mindazon jogosultságait magában foglalja, amelyek a rendezvény lefolyását érintik. Ilyennek kell tekinteni a rendezvény rendjének biztosítása, illetve fenntartása során szükségessé váló intézkedések megtételének jogát, de e jogát gyakorolja a szervező akkor is, amikor meghatározza a rendezvény rendjét, konkrét lefolyását, dönt a szó megadásáról és megvonásáról, vagy ha a rendezvényt feloszlatja, illetve befejezetté nyilvánítja. A rendezvény lebonyolításában közreműködő rendezők munkája ugyancsak e jogosultság gyakorlását hivatott elősegíteni.

4.2.3. Résztétel joga

A gyülekezési jog gyakorlásának leginkább kézenfekvő, ugyanakkor leggyakoribb esete a rendezvényen való résztétel. A résztétel joga azt jelenti, hogy az érintett személy a rendezvényhez, melynek célkitűzéseivel egyetért, a rendezvény helyszínén, vagy útvonalán,

annak ideje alatt alapvetően bármikor szabadon csatlakozhat.¹¹⁷ A rendezvény alatti csatlakozást egyfelől – éppen a 4.2.1. pontban bemutatott jogosultsága keretében – a szervező, másfelől pedig az intézményvédelmi feladatának¹¹⁸ teljesítése során a rendőrség korlátozhatja. Ezekben az esetekben azonban elengedhetetlen, hogy a csatlakozás lehetséges helyszínéről és időpontjáról megfelelő tájékoztatást kapjanak az érdeklődők. Nem fogadható viszont el egyetlen olyan intézkedés sem, amely – függetlenül attól, hogy erre irányul-e – ténylegesen arra vezet, hogy a rendezvényhez csatlakozni kívánókat távol tartsa a rendezvénytől.¹¹⁹ Különösen közterületen ugyancsak nem egyeztethető össze a gyülekezési jog nyilvános jellegével, ha a szervezők a rendezvényt zártkörűvé teszik. A részvétel nem pusztán formalitás, és nem is a jelenlét szinonimája, hanem a vélemény közös kialakításában és nyilvánításban való közreműködés lehetőségét is magában foglalja. Ennek megfelelően a résztvevő zászlót, transzparenst stb. is magával vihet a rendezvényre, és a szervező döntéséhez képest fel is szólalhat, azonban ugyancsak a 4.2.1. pontban írtak alapján a szervező egyes kommunikációs eszközök (akár meghatározott transzparensek, vagy egyes zászlók) használatát meg is tilthatja. A bűncselekményt megvalósító transzparensek, vagy zászlók¹²⁰ kivételével azonban ilyen jogosultsága a rendőrségnek – mivel a rendezvény tartalmának meghatározása, vagy alakítása bizonyosan nem tartozik hatáskörébe – nincsen.

4.2.4. „Nemrészvétel” joga

A részvétel joga magában foglalja az egyén azon jogát is, hogy kizárólag saját elhatározásból vegyen részt a rendezvényen. A gyakorlatban jellemzően két élethelyzetben vethetőek fel a nemrészvételhez kapcsolódó kérdések. Senki sem kötelezhető, vagy kényszeríthető arra, hogy bármilyen, gyülekezési jog körébe vonható rendezvényen részt vegyen, a részvétel elmaradásáért hátrány semmiképpen sem érheti.¹²¹ E részjogosultság alapvetően két módon gyakorolható: az adott személy nem megy el a rendezvényre, illetve a rendezvényt elhagyja. A két eset közül az utóbbi viszont a jogalkalmazó szervektől sokkal nagyobb figyelmet és körültekintést igényelhet, ugyanis – az utóbbi évek tapasztalatai szerint – a rendezvények

¹¹⁷ Fogalmilag kizárt, hogy a rendezvény célkitűzésével még részben sem egyet értő személyt a rendezvény résztvevőjének lehessen tekinteni.

¹¹⁸ Bővebben: 4.5.3. pont alatt

¹¹⁹ Ilyen lehet, ha a rendőrség egyes rendezvényeket – akár a szervező kifejezett tiltakozása ellenére is – kordonkorlátokkal veszi körül, és oda a résztvevőket kizárólag ruházat- és csomagátvizsgálás után engedi csak be.

¹²⁰ Pl. Btk. 269/B. §-a szerinti Önkényuralmi jelképek használata

¹²¹ Vö.: május 1-ei felvonulások gyakorlata

biztosításához kapcsolódó rendészeti feladatok tervezése és végrehajtása során megfelelően kezelendő jelenségről van szó. Így ha valaki egy rendezvény helyszínét el kívánja hagyni, sem a rendezők, sem pedig a rendőrség nem tarthatja vissza. Mindez nem jelenti azonban azt, hogy a távozni kívánó résztvevő a rendezvény elhagyásának helyszínét, vagy irányát szabadon meghatározhatná, ez ugyanis a rendezvényen résztvevők biztonsága érdekében megtett intézkedéseket lehetetleníthetné el.

4.2.5. A részjogosultságok összeütközése

Nem feltétlenül tűnik kézenfekvőnek, azonban az egyes részjogosultságok időnként egymással feloldhatatlan – vagy annak tűnő – ellentétbe kerülhetnek. A szervező határozza meg a rendezvény célját, illetve napirendjét, amelyeket a szervezés során, az előkészítés kellően korai szakaszában – a részvételre vonatkozó felhívásában – nyilvánosságra is hoz. Ebből következik, hogy a rendezvény céljaival egyet nem értők (ellentűtetők) részvételi joga az adott rendezvényen korlátozható. Amennyiben viszont a résztvevők a rendezvény szervező által meghatározott napirendjét „felborítják”, mert pl. egy néma tiltakozásként meghirdetett rendezvényen a tömeg jelszavakat skandál, vagy a szervező kérése ellenére transzparenszekkel jelennek meg a résztvevők, a részjogosultságok összeütközése kizárólag úgy oldható fel, ha a szervező a rendezvényt befejezettnek nyilvánítja.¹²²

A konkrét rendezvényen a vezetőt, illetve a szónokokat is a szervező határozza meg. A szervezővel szemben senki nem támaszthat sem a rendezvény vezetésére, sem pedig felszólalása megengedésére igényt.

A szervező viszont a rendezvény általa korábban kijelölt, illetve felkért vezetőjétől a vezetés jogát visszavonhatja. A rendezvény vezetésének átadása, visszavétele, vagy akár egyes szervezői, illetve vezetői feladatok átruházása és ennek visszavonása azonban semmiképp sem vezethet a rendezvény rendjének megbomlására. A vezetés jogának gyakorlásában beálló változásról emellett feltétlenül tájékoztatni kell a résztvevőket is, hogy tudják, ki jogosult részükre szót adni, vagy éppen azt megvonni.

¹²² Az ilyen esetben a részjogosultságok összeütközése mellett egy alapjogi konfliktus is megfigyelhető: a véleménynyilvánítási szabadság és gyülekezési jog kerül egymással ellentétbe. Az osztrák alkotmánybíróság egy korábbi döntésének elemzése során hasonló megállapításra jut GROF, ALFRED: *Versammlungs- contra Meinungsäußerungsfreiheit : Anmerkungen zu einer richtungsweisenden Entscheidung des VfGH. Österreichische Juristen-Zeitung* 21/1991. 733-734.

A vezetés jogából fakadó, a rendezvény rendje fenntartásának joga nem gyakorolható önkényesen, így akár az is elképzelhető, hogy a résztvevő joga lesz azzal szemben az erősebb.

4.3. A gyülekezési jog alanya

A Gytv. a gyülekezési jogot alapvető jogként határozza meg, amelyet – jellegéből fakadóan – jellemzően természetes személyek gyakorolhatnak. Ez alól mindössze a rendezvény szervezése, mint a gyülekezés részjogosultsága jelenthetne kivételt.¹²³ Sem az Alaptörvény rendelkezése, sem pedig a Gytv. nem határoz meg gyakorlásához általános feltételeket, vagyis a hatályos szabályozás fő szabályként az alapjogi jogképességgel rendelkező természetes személyek részére biztosítja azt. A Gytv. egységesen tekint a gyülekezési szabadságra, nem emeli ki annak egyes részjogosultságait, és nem is differenciál az azok gyakorlására jogosultak szerint. (Ezt a közterületi rendezvények tekintetében a rendezvény szervezője vonatkozásában az 5. § teszi csak meg.) A gyülekezés egyént megillető jog, amely azonban – a gyülekezés fogalmára tekintettel – kizárólag másokkal együtt, csoportosan gyakorolható.

Nem alanyai viszont a gyülekezési jognak az állami és önkormányzati szervek, rendezvényeik – egyebek mellett – ezért sem tekinthetőek gyülekezésnek. Az elvi kiindulópont ebben az esetben is az, hogy az állam és – e minőségükben – az önkormányzatok alapvető jogok alanyai nem lehetnek. „Az alapjogi védelemnek ugyanis az állammal szemben van értelme, az alapjogok célja, hogy az egyén jogait garantálja az állammal szemben. Ennek megfelelően az állam, vagy az állam képviselőjében eljáró személy a gyülekezési jog alanya sem lehet, vagyis fogalmilag kizárt, hogy az állam vagy önkormányzat nevében gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvényt lehessen szervezni.”¹²⁴

¹²³ Ehelyütt a „szervező szerv” fogalmával kapcsolatos értelmezési vitákra részletesen nem térek ki, mindössze jelzem, hogy az Alkotmánybíróság 55/2001. (XI. 29.) AB határozata nyomán már nyugvópontra jutni látszik az vita, hogy a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvény szervezője csak természetes személy lehet.

¹²⁴ Vö. az ombudsman OBH 2624/2009. számú jelentésével. Terjedelmi okokból a gyülekezés fogalmának meghatározásától eltekintek. Amint azt az állampolgári jogok országgyűlési biztosa az OBH 2058/2008 sz. jelentésében is kifejtette: „A hatályos jog alapján ezek az állami, önkormányzati ünnepek – jellegüket tekintve – minősülhetnek kulturális rendezvénynek (jellemzően ugyanis a kultúrával kapcsolatos programok vannak többségben), így formailag sem tartoznak a Gytv. hatálya alá. Előfordulhat ugyanakkor, hogy egy ilyen

4.3.1. Életkor¹²⁵

Nincs olyan tételesjogi rendelkezés, amely a gyülekezési jog gyakorlását életkori korláthoz kötné, vagyis – mivel alapvető jogok alanyai lehetnek – főszabályként elvileg a gyermekek is gyakorolhatják gyülekezési jogukat. Sőt, a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény (a továbbiakban: NYE)¹²⁶ 15. cikk 1. bekezdése kifejezetten rendelkezik arról, hogy az Egyezményben részes államok elismerik a gyermek egyesülési és békés gyülekezési jogát, és a 2. bekezdés is csak a más nemzetközi jogi dokumentumokban „megszokott” korlátozásokat teszi lehetővé.¹²⁷ Ezzel kapcsolatban két dologra kell rámutatni:

a) a gyermek (tizennyolcadik életévét nem töltötte be, és másképp sem vált nagykorúvá) Gytv. hatálya alá tartozó rendezvényen kizárólag tudatos, és szabad elhatározásból fakadó döntése nyomán vehet részt (vö. a „nemrészvétel” joga 4.2.4.).

b) a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogából fakadó állami kötelesség teljesítése miként viszonyul a gyülekezési jog gyakorlásához.¹²⁸

A gyermeknek az a joga, hogy az állam részéről a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemben és gondoskodásban részesüljön, megalapozza az állam alkotmányos kötelességét a gyermek fejlődésének védelmére. Ez az állami kötelesség alkotmányos alapot nyújt arra, hogy a törvényhozó vagy a bíróság a gyermek alapjoggyakorlását korlátozza. Továbbra is irányadónak tekinthető az Alkotmánybíróság álláspontja, miszerint „Az Alkotmány 67. §-a értelmében az államnak a gyermeket a fejlődésére káros hatásokon kívül az olyan kockázatvállalásoktól is meg kell óvnia, amelyekkel kapcsolatban életkoránál (az ettől függően feltételezett testi, szellemi, erkölcsi és társadalmi érettségénél) fogva nem képes megismerni és értékelni sem a választható

rendezvényen politikai beszédek hangzanak el, ennek nyomán pedig a hallgatóság egy része – egyénileg vagy közösen – tetszésének, vagy éppen ellenszenvének ad hangot (taps, füttyülés, bekiabálások). Dacára azonban annak, hogy az elhangzottaknak van-e, lesz-e (politikai) kommunikációs jogi jellege, egy állami rendezvény sem előzetesen, sem utólagosan nem válhat »gyülekezéssé«, a jelenlévők pedig nem minősülhetnek egy »gyülekezés« résztvevőinek, ennek megfelelően a rendezvény – értelemszerűen – nem is osztható fel.”

¹²⁵ Bővebben és összefoglalóan ld. SOMODY BERNADETTE: Életkori kordon? : A gyermekek gyülekezési szabadsága. *Új ifjúsági szemle* 2007/3. 5-15.

¹²⁶ Kihirdette a 1991. évi LXIV. törvény.

¹²⁷ E jogok gyakorlását csak a törvényben meghatározott olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban az állam biztonsága, a közbiztonság és a közrend, illetőleg a közegészségügy és a közérkölc, vagy mások jogai és szabadságai védelmének érdekében szükségesek.

¹²⁸ E kérdés pedig az erőszakossá váló demonstrációkkal összefüggésben vált lényegivé.

lehetőségeket, sem pedig választása következményeit saját személyiségére, illetve későbbi életére és társadalmi beilleszkedésére nézve”.¹²⁹

A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga egyúttal az államnak a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére vonatkozó kötelességét is megalapozza. Az államnak ez a védelmi kötelessége a gyermek alapjogainak korlátozásához is vezethet. Alapvető kérdés tehát, hol húzódik a határ a gyermek önálló alapjoggyakorlása és a család (szülő)/állam/társadalom alapjogi gyámkodása között. Két tényező együttes mérlegelése alapján ítélni lehet meg, hogy indokolt-e a gyermek alapjoggyakorlásának korlátozása: vizsgálendő egyfelől, hogy a gyermek általában elég érett-e az önálló döntésre; másfelől pedig a döntés tárgya, vagyis hogy *in concreto* mihez kell az érettség. Ezt az „érettséget” általában a közérdek – vagyis az érintett társadalmi intézmények működőképességének védelme – követeli meg. Elegendő érv lehet a jogkorlátozáshoz a gyermek védelme saját magával szemben is, azaz döntése következményeitől való megóvása. Az említett közérdekből és a gyermek érdekében történő jogkorlátozás a gyakorlatban legtöbbször átfedi egymást.

Ez a rendelkezés az állam kötelességévé teszi, hogy a gyermek személyiségfejlődéséhez szükséges védelmet és gondoskodást nyújtson, ami egyrészt vonatkozik az egyértelműen káros hatások távol tartására, másrészt magában foglalja azt, hogy az állam a gyermek személyiségét, így az egész jövőbeli életét meghatározó súlyos kockázatvállalást is elhárítsa.

Önmagának mindenki árthat s vállalhat kockázatot, ha képes a szabad, tájékozott és felelős döntésre. A nagykorúaknak a jog be nem avatkozása széles lehetőséget ad erre, s az általános személyiségi jogból fakadó jog az önmeghatározásra és a cselekvési szabadságra garantálja ezt a lehetőséget. A gyermekek esetében azonban maga az Alaptörvény és nemzetközi egyezmények teszik állami kötelességgé a gyermek fejlődési útjának megóvását a veszélyektől és kockázatoktól, éppen annak érdekében, hogy felkészülhessen a felelős és tájékozott döntésekre, mielőtt életkorával vélelmezett érettsége erre képessé teszi.¹³⁰

Az államnak az Alaptörvény XVI. cikkéből nem pusztán kötelességei, hanem alkotmányos – elsősorban a nyilvánosság szférájában megjelenő – lehetőségei is fakadnak a gyermek

¹²⁹ 21/1996. (V. 17) AB határozat, ABH 1996, 74.

¹³⁰ 21/1996. (V. 17.) AB határozat, ABH 1996, 74, 80. Úgy is fogalmazhatnánk tehát, hogy a gyermek belátási képességének korlátozottsága megdönthetetlenül vélelmezett.

fejlődésének védelmére. A gyermek nyilvánosság előtti tevékenységét (így például a szeszes italhoz, dohánytermékhez, szexuális vonatkozású árucikkekhez, pornográf tartalmakhoz való hozzáférést) szabályozhatja, másrészt általános szabályokkal nyújthat intézményes védelmet.

Olyan kockázatvállalásuktól is meg kell óvnia az államnak a gyermeket, amelyekkel kapcsolatban életkoránál – pontosabban az ez alapján feltételezett (testi, szellemi, erkölcsi és társadalmi) érettségénél – fogva nem képes megismerni és értékelni sem a választható lehetőségeket, sem pedig választása következményeit saját személyiségére, illetve későbbi életére és társadalmi beilleszkedésére nézve.¹³¹ E kockázatelhárítás (kockázatminimalizálásra törekvés) részeként az állam köteles arra is, *hogy legalább a nyilvánosság szférájában ne engedje meg, hogy a gyermek olyan tevékenységet folytasson vagy olyan ügyekben állást foglaljon, amelyekben a felelős álláspont kialakítására a fentiek szerint nem érett, noha a nyilvános állásfoglalás testi, szellemi és erkölcsi fejlődésére s későbbi sorsára meghatározó hatással lehet.* Különösen megnöveli a kockázatot, ha olyan kérdésekben való nyilvános elköteleződésről van szó, amelyek megítélése a társadalomban kifejezetten ellentmondásos abban az értelemben, hogy széles körben negatív megítélés alá esik.¹³²

A gyermek joggyakorlásának az Alaptörvény XVI. cikkén alapuló korlátozásakor – megegyezően az Alkotmány 67. §-án alapulóval – az alábbiakat figyelembe kell venni:

- a) A szabadságjogokat és gyakorlásukat nem általában, hanem kizárólag abban a vonatkozásában lehet korlátozni, amelyet a gyermek védelme, illetve mások jogainak védelme szükségessé tesz.
- b) Az alapvető jog korlátozása a szükségesség-arányosság követelményének megfelelően, a 30/1992. (V. 26.) AB határozatban kifejtettek szerint történhet (ABH 1992, 167, 171.), vagyis ahhoz a gyermek védelme érdekében sem elég a testi, szellemi vagy erkölcsi fejlődés elvont veszélyeztetése [21/1996. (V. 17.) AB határozat, ABH 1996, 74, 81.]. Ilyen esetekben azt kell bizonyítani, hogy valamely tevékenységet azért korlátoz vagy tilt a jog, mert az az érintett korosztályra konkrét veszélyekkel jár; e konkrét veszély nagysága dönti el a jogkorlátozás arányosságát is.
- c) Mindazon esetekben pedig, ahol az állam a túlzott kockázatvállalást hárítja el beavatkozásával, a kockázat nagyságának minősítésénél mérlegelni kell azt a pozitív, nevelő

¹³¹ Ezt szolgálja a magánjogban a cselekvőképesség kiskorúak életkora alapján történő kizárása vagy korlátozása is (Ptk. 12-13/B. §).

¹³² 21/1996. (V. 17.) AB határozat, ABH 1996, 74, 80.

hatást is, amelyet a vitában való részvétel a személyiségre gyakorolhat, hiszen a nézetek vállalása és ütköztetése a demokrácia része.¹³³

A 21/1996. (V. 17.) AB határozatban az AB – összhangban a 30/1992. (V. 26.) AB határozatban foglaltakkal (ABH 1992, 167, 171.) – rámutatott arra, hogy konkrét körülményektől függ tehát, hogy „vitas” kérdésekben mennyire korlátozható a gyermek tájékoztatói szabadsága és véleménynyilvánítása (ABH 1996, 74, 81.). A gyermeknek is szembesülnie kell azzal, hogy vannak kellemetlen, provokatív, ellenkezést kiváltó, sőt potenciálisan károsan befolyásoló jelenségek, meg kell tanulnia ezekhez viszonyulni, saját véleményt formálni, vitázni, meggyőződését vállalni akár a többséggel szemben stb. A hozzáférhetőség függhet például attól, hogy van-e lehetőség az ilyen hatásokat – akár iskolai oktatás keretében – összefüggésekbe illeszteni, más véleménnyel is ütköztetni.¹³⁴

Nincs tehát alkotmányos indoka a gyermek gyülekezési joga *általános* korlátozásának. Ki kell emelni, hogy a gyermek is kizárólag személyesen gyakorolhatja a gyülekezési jogát, vagyis nevében szülője (törvényes képviselője) azt nem gyakorolhatja. Kérdés azonban, hogy mikor érett a gyermek arra, hogy maga döntsön az adott alapjog gyakorlásáról; továbbá hogy milyen esetekben lehet szükséges a szülői beleegyezés a gyülekezéssel járó kockázat nagysága és jellege miatt, és mely esetekben ítéli ezt a kockázatot olyan mértékűnek a jog, hogy teljesen elvonja a döntést a gyermek és szülője rendelkezési köréből, mindez akár esetről-esetre változhat. Ehelyütt indokolt azonban rámutatni, hogy az összejöveten a szüleikkel megjelenő kisgyermekes esetekben sokszor a szülők (törvényes képviselő) a gyermek jelenlétével csak többlet nyomatékot kíván adni a rendezvénynek, vagyis nem közös alapjoggyakorlásról, vagy éppen a gyermek nevében gyakorolt alapjogról, hanem a kisgyermek kvázi-eltárgyasításáról van szó. Annak megítélése azonban, hogy az adott rendezvény milyen hatást gyakorol a gyermek személyiségfejlődésére, és jelent-e olyan mértékű kockázatot, amely a gyermek részvételét kizárna, nem a rendőrség hatáskörébe tartozik.

Az a körülmény, hogy az adott gyermek a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvényen szabad elhatározásából (vagy éppen a szülő hozzájárulásával) vesz-e részt, ismeri-e a gyülekezési jog

¹³³ E tekintetben is irányadók a 30/1992. (V. 26.) AB hat.-ban a véleménypluralitás szükségességével kapcsolatban mondottak (ABH 1992, 167, 173, 179).

¹³⁴ HAJAS BARNABÁS – SCHANDA BALÁZS: 67. § In: JAKAB ANDRÁS (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. (Budapest: Századvég. ²2009) 2430-2433.

legalapvetőbb szabályait, vagyis tudatos döntés áll a részvétel hátterében, a helyszínen – különösen pedig a rendőrség által – nem vizsgálható. Ehhez ugyanis egyfelől fel kellene tárni, hogy a rendezvény résztvevői közül ki tekinthető gyermeknek, másfelől a gyermekek között érettségük alapján további differenciálás lenne szükséges. Mindezt azonban a gyülekezési jog sérelme nélkül meglehetősen nehéz, vagy inkább lehetetlen lenne megvalósítani.

A rendőrségnek viszont – és ez nem a gyülekezési jog gyakorlásával, hanem általában a tömegkezeléssel szemben támasztott törvényi előírások miatt – különös körülményekkel kell eljárnia minden olyan esetben, amikor a tömegben akár csak valószínűsíthetően gyermekek lehetnek. Figyelemmel a közterületi rendezvények kockázatos voltára – éppen a későbbi esetleges jogviták megelőzése érdekében – az egyes rendezvények szervezői számára mindenképpen javasolható, hogy gyermekkorúak részvétele esetén a szülői hozzájárulást megkívánják.

4.3.2. Állampolgárság

A gyülekezési jog nem állampolgári jog, így gyakorlása alapvetően független a résztvevők állampolgárságától. Ennek megfelelően az alapjog jogosultja a Magyarország területén tartózkodó valamennyi személy, függetlenül állampolgárságuktól (vagy annak hiányától), szokásos tartózkodási helyüktől, vagy akár attól, hogy jogszerűen vagy jogellenesen kerültek-e Magyarországra. Tekintettel arra, hogy a gyülekezés résztvevőinek állampolgársága, vagy tartózkodásuk jogszerűsége az alapjoggyakorlás szempontjából semmilyen relevanciával nem rendelkezik, így ezek ellenőrzése (akár pl. a személyi igazolvány felmutatásával) – a szükségesség hiányában – indokolatlan lenne, amely a gyülekezési jog korlátozását is eredményezheti.

Sajátos korlátozást jelent azonban a Gytv. 5. §-a, amely szerint a rendezvény szervezője magyar állampolgár, a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvényben meghatározottak szerint a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező, vagy a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és

tartózkodásáról szóló törvény hatálya alá tartozó, és bevándorolt, illetve letelepedett jogállású, vagy tartózkodási engedéllyel rendelkező személy lehet.¹³⁵

4.3.3. Egyes foglalkozási korlátozások

Csaknem hagyományosnak és megszokottnak tekinthető, hogy egyes hivatásrendek tagjai gyülekezési jogának gyakorlását törvényi szabályozással korlátozzák. Az Alaptörvény 45. cikk (5) bekezdése, valamint 46. cikk (5) bekezdése szerint a Magyar Honvédség, a Rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai nem lehetnek tagjai pártoknak, és politikai tevékenységet nem folytathatnak. A Gytv. 16. §-a ad felhatalmazást arra, hogy „a fegyveres erők [Magyar Honvédség] és a fegyveres testületek [rendvédelmi szervek] tagjaira vonatkozóan a gyülekezési jog gyakorlásának feltételeit és módját a szolgálati szabályzat határozza meg.”

Sem a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény, sem pedig a Magyar Honvédség Szolgálati Szabályzatának kiadásáról szóló 24/2005. (VI. 30.) HM rendelet a gyülekezési jog gyakorlásával összefüggő rendelkezést nem tartalmaz, tehát a Magyar Honvédség tényleges állományú tagjaira vonatkozó korlátozásokat sem állítanak.¹³⁶

Valamennyi rendvédelmi szerv hivatásos állományú tagjaira vonatkozó korlátot állít a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hszt.), melynek 20. §-a szerint a hivatásos állomány tagja a szolgálati helyen kívüli politikai rendezvényen a fegyveres szerv egyenruháját – a helyszínen szolgálatot ellátó hivatásos állomány tagját kivéve – csak a fegyveres szervezet képviselő személyként az állományilletékes parancsnok engedélyével viselheti. A Hszt. 279. §-a a

¹³⁵ Az EJEE 16. cikke kimondja, hogy a 10., 11. és 14. Cikk rendelkezéseit nem lehet úgy tekinteni, mint amelyek akadályoznák a Magas Szerződő Feleket, hogy a külföldiek politikai tevékenységét korlátozásnak vessék alá. Mindaddig még nem merült fel annak vizsgálata, hogy a külföldiek egy részének kizárása a szervezők közül megfelel-e az EJEE rendelkezéseinek. Hasonlóan: WIESER, BERND: *Ausländer und Versammlungsfreiheit in Österreich: Konventionswidrigkeit von § 8 VersGesetz Europäische Grundrechte Zeitschrift* 21. Februar 1990; 17. Jg. Heft 3/4. 57.

¹³⁶ Miként a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény sem tartalmazott ilyen rendelkezést

polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományára ennél sokkal szigorúbb szabályokat állapít meg, amikor úgy rendelkezik, hogy az ilyen személy „a gyülekezési törvény hatálya alá eső rendezvényen történő megjelenési szándékát köteles a munkáltatói jogkört gyakorló eljárónak bejelenteni, aki összeférhetlenség esetén (politikai tevékenység tilalma) a részvételt megtilthatja.” A büntetés-végrehajtási szervezet Szolgálati Szabályzatáról szóló 21/1997. (VII. 8.) IM rendelet megengedi, hogy büntetés-végrehajtási állomány tagja, illetve a Szolgálati Szabályzat 2011 nem tiltja, hogy a rendőr szabadidejében a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvényen – előzetes bejelentés, vagy jóváhagyás nélkül is – részt vegyen. (A BV szervezet tagja esetében azonban kifejezetten megtiltja, hogy a rendezvényen egyenruhát viseljen). A büntetés-végrehajtási szervezet szolgálati szabályzata egy sajátos, ugyanakkor felesleges rendelkezést is tartalmaz: 14. § (1) bekezdés f) pontjában előírja, hogy „ha a rendezvény feloszlására kerül sor, a helyszínt azonnal köteles önként elhagyni.”¹³⁷ A Szolgálati Szabályzat 2007 pedig 112. § (10) bekezdésében – a Gytv. 12. § (2) bekezdésével összhangban, részben azt megismételve – megtiltotta, hogy a rendőr a rendezvényen szolgálati, vagy más jogszerűen tartott lőfegyverét magánál tartsa. A Szolgálati Szabályzat 2011 azonban ilyen rendelkezést nem tartalmaz.

A polgári védelem hivatásos állományának szolgálati szabályzatáról szóló 7/1997. (II. 4.) BM rendelet, valamint a Hivatásos Tűzoltóságok Szolgálati Szabályzatának kiadásáról szóló 1/2006. (VI. 26.) ÖTM rendelet a hatálya alá tartozó szervek tagjai számára nem állapít meg gyülekezési jog gyakorlására vonatkozó korlátot.¹³⁸

E jogszabályokon kívül jelenleg nincs olyan rendelkezés, amely pusztán valamilyen szervezethez tartozás miatt korlátozná egyes személyek gyülekezési jogát, holott ez más – politikai tevékenység folytatásától az Alaptörvényben eltiltott – tisztségek esetében (alkotmánybírák, bírák, ügyészek) is megfontolandó lenne.

¹³⁷ E kötelezettség elvileg minden résztvevőt egyaránt terhel.

¹³⁸ Az Egységes Közszolgálati Sztrájbizottság 2008. november 29-i demonstrációján több ezer ún. bevetési védőruhát viselő tűzoltó vett részt.

4.3.4. A gyülekezési jog gyakorlásából kizártak?

Jelenleg nincs olyan büntetőjogi büntetés, vagy mellékbüntetés, illetve szabálysértési büntetés, vagy intézkedés, amely kifejezetten a gyülekezési jog gyakorlásának korlátozására irányulna. A szabadságvesztés végrehajtása során azonban a büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Bvtvr.) 36. § (6) bekezdésének b) pontja szerint az elítélt gyülekezéshez való joga szünetel. Figyelemmel arra, hogy a Bvtvr. a kimaradásra és a rövid tartamú eltávozásra, vagy külső munkahelyen való munkavégzésre vonatkozó rendelkezései között különös szabályt nem állapít meg, az elítélt a büntetés-végrehajtási intézeten kívül sem vehet részt Gytv. hatálya alá tartozó rendezvényen, de rendezvény szervezője (bejelentője) sem lehet.¹³⁹ A Bvtvr. elzárás végrehajtására vonatkozó szabályai¹⁴⁰ nem rendelkeznek arról, hogy az elzárást töltő személy gyülekezési joga szünetelne. Mindez nem jelenti azt, hogy az elzárásukat töltő személyek korlátozás nélkül gyakorolhatnák gyülekezési jogukat, ugyanis a gyülekezés nem egyeztethető össze a bv. intézetek házirendjével, ráadásul nagy valószínűséggel „nyílt ellenszegüléssel” jár,¹⁴¹ ezért az fegyelmi vétségnek tekintendő. Amennyiben mindez a „büntetésvégrehajtás rendjét súlyosan veszélyezteti”, akkor alkalmas lehet arra, hogy – a hatósági őrizetben lévő személy, és az elzárást, illetve az idegenrendészeti őrizetet büntetés-végrehajtási szervnél töltő személy által elkövethető – Btk. 246. §-ában büntetni rendelt fogolyzandulás tényállását megvalósítsa.

Míg a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabstv.) 19. § (1) bekezdése¹⁴² ezzel szemben lehetővé teszi, hogy a szabálysértési hatóság a büntetés alkalmazása mellett vagy önálló intézkedésként az eljárás alá vont személyt a sportrendezvényen való részvétellel összefüggő szabálysértés miatt kitilthatja a sportrendezvényről, illetve sportlétesítményből, addig sem a kitiltás büntetőjogi intézkedése, sem pedig a kitiltás szabálysértési intézkedése nem teszi lehetővé, hogy a bíróság Gytv. hatálya alá tartozó rendezvényekről a terheltet a bíróság kitiltsa.

¹³⁹ E kérdésnek annyiban lehet jelentősége, hogy az elítélt kimaradása, vagy eltávozása alkalmával elvileg különösebb nehézség nélkül jelenthetne be rendezvényt.

¹⁴⁰ 122-125. §§

¹⁴¹ Gyakorlatilag a gyülekezés egyes fogalmi elemeivel megfeleltethető a nyílt ellenszegülés joggyakorlatban kialakított tartalma, mely szerint ez a szembehelyezkedésnek bármely aktív, vagy passzív formája lehet, mind tevéssel, mind pedig mulasztással elkövethető. Az ellenszegülés akkor nyílt, ha kifejezett, határozott, és mások által felismerhető.

¹⁴² A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (a továbbiakban régi Szabstv.) 22/A. § (1) ugyanilyen tartalmú rendelkezést tartalmazott.

Mindez nem zárja ki, hogy a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvényeken, vagy azokkal összefüggésben elkövetett bűncselekmények miatt indult büntetőeljárások során, az elrendelt pártfogó felügyelet céljának elérése érdekében a bíróság, vagy az ügyész által meghatározott magatartási szabályok keretében az ilyen rendezvényeken való részvételt korlátozzák, vagy – akár bizonyos létszám feletti rendezvényeken – megtiltsák.

4.4. A gyülekezési jog címzettjei

4.4.1. Az állam

Az állam alatt a gyülekezési jog címzettjeként nem pusztán Magyarországot, mint jogi személyt kell érteni, hanem – a különböző jogszabályokban meghatározott feladat- és hatáskörében eljárva – valamennyi, ezért általánosságban meg nem határozható állami- és önkormányzati szervet is, bár a gyakorlatban többnyire a rendőrséget, a helyi önkormányzatokat, valamint a bíróságokat terhelik a Gytv. kereteit meghaladó jogszabályi kötelezettségek. Ezen – az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésén túlmutató – kötelezettség értelemszerűen egyfelől jogalkotási feladatot jelent, azonban mennyiségében és jelentőségében is kiemelkedő az egyedi jogalkalmazási aktusok súlya.

Az állami- és önkormányzati szervek gyülekezési joggal összefüggő feladatai meglehetősen szerteágazóak, egyfelől tartózkodniuk kell a gyülekezési jog gyakorlásának akadályozásától megzavarásától, másfelől pedig jogalkotással, közterületek átengedésével, vagy éppen a rendezvényhez kapcsolódó közrendvédelmi és közlekedésbiztonsági feladatokkal stb. biztosítaniuk kell a jog gyakorlásának feltételeit.

4.4.2. Lehetnek-e nem állami szervek a gyülekezési jog címzettjei?

Jelen formájában a kérdést a magyar jogalkalmazási gyakorlat még nem vetette fel, holott ez több szempontból is indokolt lehetett volna.

A Gytv. egyes rendelkezéseinek egyértelműen nem az állami szervek, hanem az egyes részjogosultságok jogosultjai a címzettjei. Így különösen a szervezőt a közterületi rendezvényekkel összefüggésben bejelentési kötelezettség terheli, fenn kell tartania a rendet, a résztvevő pedig a rendezvény végeztével köteles a helyszínt elhagyni. Mindebből azonban nem következik, hogy ők egyúttal a gyülekezési jog címzettjeivé válnának. A kérdést helyesen legfeljebb úgy lehetne feltenni, hogy a) a rendezvény megzavarásának tilalma, vagy a megzavarástól tartózkodás kötelezettsége az államon kívül mást is terhelhet-e; és b) e kötelezettség közvetlenül a gyülekezés alapjogából, és nem más jogszabály előírásából fakad-e? Álláspontom szerint vitán felül áll, hogy a békés gyülekezés körében vonható rendezvények megzavarásától mindenki köteles tartózkodni, azonban ezt egyes tételes jogi szabályok írják elő, és a „magánosok” ez esetben sem válnak az alaptörvényi rendelkezése címzettjévé.¹⁴³

4.5. A gyülekezés zavartalan gyakorlásának biztosítása

A gyülekezési jog gyakorlásának biztosítása Magyarországot az Alaptörvény I. cikkéből is fakadó kötelezettsége. E kötelezettség teljesítését legtöbbször az intézményvédelem egyik külön is nevesített eseteként kezeli az irodalom, azonban az ahhoz kapcsolódó, gyakorlati jellegű kérdések megfogalmazásával adós marad, így azokat megválaszolni sem tudja. Elengedhetetlennek tartom annak megvizsgálását, hogy a gyülekezési jog gyakorlásához kapcsolódó mely magatartások élvezhetik a gyülekezési jog kitüntető védelmét. A gyakorlatban pedig a zavartalanság biztosítása a konkuráló rendezvényekkel kapcsolatos jogalkalmazási dilemmák mellett az intézményvédelmi kérdések feloldásához kapcsolódik. A gyülekezési jog e körbe tartozó dimenziói pedig mindig valamilyen cselekvést feltételeznek (status positivus és status activus).

¹⁴³ Jelen értekezés kereteit önmagában meghaladná annak vizsgálata, hogy a közfeladatot ellátó magánszervezetek mennyiben kötelesek a gyülekezési jog gyakorlását biztosítani a saját területükön (pályaudvarok, repülőterek stb.). A kérdés német feldolgozását ld. KERSTEN, JENS – MEINEL FLORIAN: Grundrechte in privatisierten öffentlichen Räumen. *Juristen Zeitung* 23/2007. 1117-1134. és MIKESIC, IVANA: Versammlungs- und Demonstrationsrecht auf Flughafengelände. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 7/2004. 788-792.

4.5.1. A gyülekezés – alapjogi védelem alatt álló – szakaszai

A gyülekezési jog gyakorlása, amellet, hogy az a kommunikációs folyamat egyik meghatározó eleme, kronologikusan önmaga is folyamatként jellemezhető. Vannak az egyes összejöveteleket megelőző, azokat kísérő, valamint követő magatartások, amelyek a gyülekezési jog gyakorlásával közelebbi, vagy távolabbi kapcsolatban lehetnek. Nem egyértelmű azonban sem az, hogy a rendezvényt megelőző és azt követő magatartásokra egyáltalán „átsugárzik-e” a gyülekezési jog hatása, továbbá ennek igenlő megválaszolása esetén az sem, hogy időben mettől, és meddig állhatnak egyes magatartások alapjogi védelem alatt. Bár a gyülekezés-fogalommal szorosan összefügg, nem vonható annak körébe pl. a rendezvényekhez kapcsolódó oda-, illetve hazautazás, a befejezett, vagy felosztatott rendezvény helyszínéről való elindulás. Ennek megfelelően tisztázandó, hogy a tulajdonképpeni rendezvény mellett a résztvevők gyülekezőjére és szétszéledésére mennyiben terjedhet ki a gyülekezési jogi védelem.¹⁴⁴ Mindez azonban nem vezethet a gyülekezés-fogalom feloldásához, vagy ezekre a szakaszokra való kiterjesztéséhez.

4.5.1.1. „Előhatás”

Az adott rendezvény előkészítése során szükségessé váló intézkedések, továbbá az odajutás – függetlenül attól, hogy miként történik – természetükből fakadóan elengedhetetlenek a gyülekezési jog gyakorlásához, vagyis azok a gyülekezési jog által védett magatartások. Amennyiben ezek az előkészítő magatartások különféle hatósági intézkedésekkel korlátozhatóak lennének, azok bizonyosan a gyülekezési jog lényeges tartalmát érintenék. Ismert olyan eset, amikor egy, a Magyar Gárda budapesti rendezvényére tartó buszt a rádióforgalmazás szerint kifejezetten azért ellenőrizték többször, hogy ezzel késleltessék a rendezvényre igyekvők megérkezését.

4.5.1.1.1. Eljutás a rendezvényre

Védi-e a gyülekezési jog az adott rendezvényre egyedül, vagy másokkal közösen való odajutást? Figyelemmel arra, hogy a gyülekezés teljes lefolyása az Alaptörvény VIII. cikke által védett, magától értetődik, hogy ennek része a közelgő, vagy már megkezdődött rendezvényre való eljutás is. Ez ugyanis nem más, mint a részvétel jogaként említett részjogosultság gyakorlásának folyamata, amely lehetővé teszi, hogy az érintett személy a

¹⁴⁴ A gyülekezés során tanúsított magatartások megítélését a gyülekezési jog tárgyának elemzésekor tárgyalom.

konkrét rendezvényhez csatlakozzon, azon részt vegyen. Amint arra már a 4.2.3. pontban kitértem és az ahhoz kapcsolódó 119. lábjegyzetben is utaltam, az olyan hatósági eljárások, amelyek a rendezvényre való odajutást akadályozzák, vagy elhúzódó ellenőrzésekkel indokolatlanul megnehezítik, nem egyeztethetők össze a gyülekezési joggal.

Annak ellenére, hogy a magyarországi jogalkalmazás során – tudomásom szerint – még nem okozott problémát, indokolt e körben külön is kitérni arra, hogy globalizált világunkban az odajutás nem korlátozódik a településen, vagy akár az országhatáron belüli utazásokra. Vagyis az olyan beutazási, vagy kiutazási korlátozások, amelyek valamilyen konkrét demonstrációra való eljutás akadályozzák, vagy nehezítik meg, ugyancsak gyülekezési jog sérelmét jelenthetik.

4.5.1.1.2. Előkészítő tevékenység

Az előkészítő tevékenységek már amiatt is védettek, mert azok nemcsak elválaszthatatlanok a szervezés jogaként (4.2.1. pontban) megjelölt részjogosultságtól, hanem egyenesen annak gyakorlását jelenti.

4.5.1.2. „Utóhatás”

Ugyancsak a gyülekezési jog védelme alatt áll a rendezvényről való távozás folyamata. Itt fel sem merülhet a gyülekezés-fogalom kiterjesztése, ugyanis jelen esetben kifejezetten a rendezvényről való távozást, vagy éppen a rendezvény végét követő magatartások védelméről lehet csak szó.

Az utóhatás védelmének a jelentősége abban áll, hogy az független attól, hogy milyen okból hagyta el az érintett személy a rendezvényt. Így nem is lehet értékelni, hogy az adott személy távozott egy még folyamatban lévő rendezvényről, vagy azt a szervező befejezettnek nyilvánította, esetleg a szervező, illetve a rendőrség oszlatta fel. Az utóbbi momentumok nyomán megváltozik a gyülekezés minősége, ugyanis egyszerű sokasággá válik. Ezért is illeti meg – amint arra a Szolgálati Szabályzat tömegoszlatastól vonatkozó rendelkezéseiből is következtethetünk¹⁴⁵ – a feloszlattott rendezvényről távozókat a szabad elvonulás lehetősége.

¹⁴⁵ 74. §

Meg kell jegyezni, hogy a rendezvényhelyszín elhagyásának kötelezettségét is megállapítja a Gytv. 12. § (4) bekezdése, és ez következik a Szolgálati Szabályzat tömegosztatásra vonatkozó rendelkezéseiből is, vagyis a résztvevők az elvonulásra egyes esetekben jogszabályi rendelkezés alapján is kötelesek. Ha pedig e kötelezettségüknek vonakodnának eleget tenni, annak a rendőrség – tömegosztatás során – kényszerítő eszköz alkalmazásával szerezne foganatot.

4.5.2. Versengő rendezvények

A helyszíni tapasztalatok, a törvényi szabályozás, valamint a jogalkalmazói gyakorlat áttekintése után egyértelművé vált, hogy jelentős alapjogi dilemmát vetnek fel az azonos, vagy egymáshoz közeli helyszínre, útvonalra és időpontra bejelentett demonstrációk és ellendemonstrációk, az ún. versengő (konkuráló) gyülekezések. Az első nagy visszhangot kiváltó ilyen eset a 2003. évi Kendermag-tüntetés volt, de 2008-ban már többször került az érdeklődés homlokterébe a kérdés.¹⁴⁶

A konkuráló rendezvények kérdése tehát arra egyszerűsíthető le, hogy mikor élvez egy gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvény, illetve élvezhet-e egyáltalán előnyt egy ilyen rendezvény egy később ugyanarra a helyszínre bejelentett másikkal szemben. A versengő demonstrációk és ellendemonstrációk kezelésére a gyülekezési törvény nem ad egyértelmű választ, eligazítást. A rendőrség – az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségéből eredően (ld. a 4.5.3. pontot) – ilyen helyzetekben (is) köteles valamennyi, térben és időben egybeeső, rendezvény biztosításáról gondoskodni, akkor is, ha a gyülekezők elkülönítése fizikailag nem, vagy a gyülekezéseken résztvevők biztonsága szempontjából nem megnyugtató módon oldható csak meg.

A konfliktus feltárása szempontjából nem mellékes, hogy milyen típusú rendezvények versengését kell megítélni: egyértelműen más az alapjogi konfliktus két, a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvények esetében, valamint akkor, ha egy gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvény egy másik közterületen zajló rendezvénnyel, vagy egy – ugyancsak nem a

¹⁴⁶ Leginkább a 2008. évi LMBT menetet ért atrocitások miatt foglalkoztak a kérdéssel, holott az Andrassy úton és környékén elkövetett tömeges jogsértések nem voltak a bejelentett ellendemonstrációkhoz köthetőek: jellemzően a be nem jelentetten – főleg a biztosító kordonoknál – összeverődő személyek csoportjai dobálták a felvonulás résztvevőit, és igyekeztek megtámadni a menetben résztvevőket.

gyülekezési jog hatálya alá tartozó – állami rendezvénnyel, ünnepséggel „versenyez”. Az azonos időben és helyszínen zajló, de nem ellentétes célú rendezvények során pedig a gyülekezési jog gyakorlása, az esetleges elkülönítés nem jelent komolyabb problémát.

Az állam alapvető jogok biztosítására és védelmére vonatkozó elsőrendű alkotmányos kötelezettsége nem válhat anyagi megfontolás, költségvetési mérlegelés tárgyává: az állam nem hivatkozhat arra, hogy az adott *szabadságjog* gyakorlásának biztosítására nem állnak rendelkezésre megfelelő erőforrásai. Az állam teherbíró képességére való hivatkozás a gazdasági, szociális jogok szférájában jelen van, a szabadságjogok – így a gyülekezési jog – körében azonban legfeljebb kiegészítő érvként hivatkozható.

Az ellentétes célú versengő rendezvények esetében azonban a fő problémát nem is az aránytalan állami terhek okozzák, vagy az, hogy a szervezők esetlegesen visszaélnének a jelenlegi jogi helyzet nyújtotta lehetőségekkel, hanem az, hogy az állam erőfeszítései ellenére sem tud minden esetben eleget tenni az alapjogvédelmi kötelezettségének: a gyülekezési jog teljeskörű és zavartalan gyakorlásának biztosítása bizonyos esetekben egyáltalán nem megoldható.

Mivel a gyülekezési jogra, mint kommunikációs jogra is vonatkozik, hogy érték- vagy igazságtartalmától függetlenül áll védelem alatt, a Rendőrség tehát semmilyen módon nem minősítheti a bejelentő (szervező) szándékát, azt, hogy a bejelentés mire „irányul”. A 75/2008. (V.29.) AB határozat – idézve a 30/1992. (V. 26.) AB határozatot – kifejezetten utal *az ún. tartalmi semlegesség* követelményére. „A véleménynyilvánítás szabadságának külső korlátai vannak csak; amíg egy ilyen alkotmányosan meghúzott külső korlátba nem ütközik, maga a véleménynyilvánítás lehetősége és ténye védett, annak tartalmára tekintet nélkül.”¹⁴⁷ Az AB szerint a tartalmi semlegesség elvéből következően nem vehetők figyelembe a Gytv. 8. § (1) bekezdésében foglaltakon kívüli, a rendezvényen megjelenő közlés tartalmára vonatkozó megfontolások. A Rendőrségnek – amennyiben szükséges – minden bejelentett és tudomásul vett rendezvényt megfelelő erővel biztosítani kell, céljától, időtartamától vagy éppen a résztvevők létszámától függetlenül azonos módon, a diszkrimináció tilalmát szem előtt tartva. Éppen a szigorú, objektív feltételek megléte és a taxatív meghatározott rendőrségi

¹⁴⁷ ABH 2008, 651, 667. (Ugyanez először: 30/1992. (V. 26.) AB határozatban, ABH 1992, 179.)

döntési lehetőségek (tudomásul vétel, megtiltás) miatt van szó bejelentésről, nem pedig engedélyezésről, amely során a hatóságnak jóval tágabb mérlegelési lehetősége lenne.¹⁴⁸

A rendőrségi jogalkalmazói gyakorlat¹⁴⁹ vizsgálata alapján az állampolgári jogok országgyűlési biztosa arra a megállapításra jutott, hogy a rendőrségi mérlegelés a versengő rendezvényekkel kapcsolatban – a hatályos törvényi szabályok, garanciális elemek teljes hiánya miatt – nem képes alapjogvédelmi szempontból megfelelő értelmezéssel kitölteni úgy, hogy közben a gyülekezési törvényt ne sértse. A BMr. alapján a rendőrségnek lehetősége van *egyzetető tárgyalás* lefolytatására, amely keretében akár – rendőrségi javaslata alapján – az *esetleges helyszín- vagy időpont-változtatásról is megegyezés születhet*. Mindamellett, hogy az *önkéntes jellegű megegyezést* egyértelműen támogatandó stratégiának tartom a rendőrségi gyakorlatban, azonban, ha – végső soron – nem születik megállapodás, akkor az a Rendőrséget súlyos dilemmák elé állítja. Ha tudomásul veszi a rendezvényeket, akkor nem feltétlenül tud eleget tenni objektív alapjogvédelmi kötelezettségének, a megtiltásra pedig még végső soron sincs lehetősége.

(Elvileg bizonyos esetekben nem kizárt ugyan, hogy a versengő rendezvényekkel kapcsolatosan megtiltási okként felmerülhet a közlekedés olyan mértékű „ellehetetlenülése”, amely azt eredményezi, hogy más útvonalon az már nem biztosítható, de a nem adekvát alkalmazás itt komoly veszélyt jelenthet. Elvben ugyanis létrejöhet az a paradox helyzet is, hogy a rendőrség mindkét rendezvény megtartását megtiltja, mert együttesen a közlekedés ellehetetlenítésével járnak, de külön-külön egyiknek sem adhat elsőbbséget, mert az diszkriminatív volna. A közlekedéssel összefüggő érvelés adott rendezvény tudomásulvételével kapcsolatban a rendőrségi gyakorlatban a 2004-es Gytv. módosításig¹⁵⁰ sok esetben diszfunkcionálisan, súlyosan alapjog-korlátozó módon működött, ennek esetleges

¹⁴⁸ Ld. hasonlóan az OBH 2452/2008 és OBH 3262/2008 sz. jelentéseket.

¹⁴⁹ Az Alkotmánybíróság már idézett 75/2008. (V. 29.) AB határozatában elvi jelentőségű megállapításokat tett a rendőrség jogalkalmazói értelmezési lehetőségének kereteiről. Az Alkotmánybíróság szerint a rendőrség, mint jogalkalmazó szerv tevékenységének része, hogy konkrét esetekben értelmezze a Gytv.-t, és mérlegelje az alapjogokat és a közérdekű szempontokat. Az Alkotmánybíróság szerint a jogértelmezési kérdésekben való konkrét állásfoglalás minden köztéri gyűlés esetén elkerülhetetlen, a normák értelmezése és alkalmazása körüli vitákat pedig nem lehet előre kizárni. Az Alkotmánybíróság utalt arra is, hogy a rendőrség jogalkalmazó tevékenységét a bíróság jogosult felülvizsgálni, a bírósági jogalkalmazásnak kell irányadónak lennie a rendőrség számára. Az Alkotmánybíróság szerint ugyanis a joggyakorlat egységesítése alkalmas arra, hogy csökkentse a jogbizonytalanság veszélyét.

¹⁵⁰ A Gytv. 5. §-át az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény 110. §-a módosította, melynek eredményeként a közlekedés aránytalan sérelme miatt már nem, hanem csak akkor tiltható meg a rendezvény, ha a közlekedés más úton nem biztosítható

felélesztése nem kívánatos, az azonban mégsem zárható ki. A garanciális törvényi háttérrel jelen esetben még egy alapjogilag egyébként aktivista bírósági jogalkalmazói attitűd sem lenne képes pótolni.)

A versengő rendezvények kezelésére alkalmas törvényi szabályozási megoldásokat több európai országban is kidolgoztak. Az *észti szabályozás* foglalkozik például az egy helyre és egy időre bejelentett rendezvények egymáshoz való viszonyával. A törvény szerint, ha már van regisztrált gyülekezés ugyanarra az időre és ugyanarra a helyre, az illetékes helyi önkormányzatnak joga van nem tudomásul venni, nem regisztrálni a bejelentést.

A versengő vagy konkuráló rendezvények alapjogi dilemmáinak egyik lehetséges megoldási irányát jelentheti a *finn gyülekezési törvény* által alkalmazott jogi megoldás, vagy annak esetleges továbbfejlesztése. A törvény az alapjogi konfliktus feloldására egy arányosságra törekvő, az együttműködést szem előtt tartó, több lépcsős, logikus rendszert alakított ki. Első lépésben, ha a bejelentésről értesülő hivatal észleli, hogy több gyűlést kívánnak rendezni ugyanazon a helyen vagy ugyanabban az időben, megvizsgálja, hogy ezek párhuzamos megtartása lehetséges-e. Ha a párhuzamos rendezvények megtartása nem lehetséges (nem biztosítható), akkor annak a szervezőnek van elsőbbsége, aki előbb terjesztette elő a bejelentését. A törvény azonban ez alól a „megelőzés” alól ismer kivételt: ha a gyűlés helyszínét „hagyományosan vagy szerződés alapján” a másik gyűlésre használják, akkor a másik szervezőnek lesz elsőbbsége. Ebben az esetben a rendőrség, miután a kérdést megtárgyalta a kapcsolattartó személlyel, a többi gyűlést olyan időpontra, illetve helyre „utalhatja”, amely az adott gyűlés céljának a legjobban megfelelő.

Az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium által 2007-ben készített *gyülekezési törvény módosítására irányuló törvénytervezet* (a továbbiakban: Tervezet) a versengő rendezvényeket illetően új megtiltási okot kívánt beiktatni. A Tervezet 8. § (1) bekezdés e) pontja szerint a rendőrség határozatban megtilthatta volna a rendezvény megtartását akkor is, amennyiben az adott közterületre adott időszakban a bejelentést megelőzően a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvény megtartását jelentették be, és nem valósítható meg a rendezvények olyan fizikai elkülönítése, amely biztosítja azok zavartalan megtartását.

A versengő rendezvényekkel összefüggő dilemmát jelent, és egyben egy újabb garanciális elem hiányára világít rá, hogy jelenleg nincsen semmilyen szabály arra nézve, hogy

legkorábban mennyi idővel a rendezvény előtt van lehetőség a bejelentés megtételére. A jogalkotónak álláspontom szerint célszerű volna megelőznie azt a helyzetet, hogy meghatározott időpontokra, akár évekre előre lefoglalhassanak gyülekezés céljára egy-egy közterületet. Fel kívánom hívni a figyelmet arra, hogy egy ilyen aprónak tűnő, inkább technikai jellegű, és nem alapjog-korlátozó szabály beemelése számos nehéz helyzetet tudna megnyugtatóan, a jogbiztonság követelményének is megfelelő, kiszámítható módon megelőzni.

A versengő rendezvényekkel kapcsolatban álláspontom szerint *két irány* kínálkozik a kialakult helyzet orvoslására, a kellően egyértelmű és alapjogbarát jogalkalmazói (rendőrségi) gyakorlat kialakítására. Az első, hogy az időben és térben párhuzamos, és el nem különíthető versengő rendezvényekre vonatkozó előírásokat – a jogállamiságból eredő jogbiztonság követelményének megfelelően – a *törvényalkotó a gyülekezési törvény módosításával szabályozza*. A másik alkotmányos lehetőség, hogy az Alkotmánybíróság – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása mellett vagy esetlegesen helyette – valamennyi jogalkalmazóra kötelező *alkotmányos követelmény formájában* adja meg az irányadó értelmezési lehetőséget. Úgy vélem azonban, hogy ezúttal – szemben a spontán, illetve be nem jelentett gyűlésekkel kapcsolatos dilemmákkal – a Gytv. módosítása ebben a két kérdésben jobban szolgálná a gyülekezési jog garanciáinak érvényesülését.

4.5.3. Intézményvédelmi kérdések

Szembetűnő, hogy az Alkotmány „elismeri és biztosítja” fordulata helyett az Alaptörvény a „joga van” fordulatot használja a VIII. cikkben. E szabályozási megoldás sem ismeretlen sem a külföldi alkotmányokban, sem pedig az egyes nemzetközi dokumentumokban: azok ugyanis rendszeresen a „joga/uk van”, „jogosultak”, „mindenkit megillet”, „szabad” stb. fordulatot használják. Kérdés, hogy változott-e a szöveg jelentéstartalma az Alkotmány szövegéhez képest, vagyis az Alkotmány 62. § (1) bekezdése rendelkezett-e, olyan jelentéstartalommal, amelyet az Alaptörvény – nem pusztán annak VIII. cikkének (1) bekezdése! – nem fed le? Az „elismeri” megfogalmazás semmiképp sem rendelkezik ilyen többlettel.

Külön kell azonban vizsgálni a „biztosítja” fordulat hiányának kérdését: az Alaptörvény VIII. cikkének (1) bekezdése tartalmát tekintve maradéktalanul helyettesíti-e az Alkotmány

rendelkezését, vagy éppen az Alaptörvénynek van olyan szabálya, amely miatt indokolatlanná, vagy szükségtelenné vált a korábbi rendelkezés? A kérdés önmagában már csak azért is érdekes, mert hét európai alkotmány kifejezetten „biztosítja” fordulatot használja a gyülekezési jog gyakorlásával összefüggésben, a lett alkotmány pedig a gyülekezési jog védelméről rendelkezik.

Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése szerint az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége. E rendelkezés az alapjogok érvényesülésére egy negatív és egy pozitív állami magatartást is előír. Egyfelől az alapjogok „tiszteletben tartása” – külön meghatározott címzett hiányában mindenkitől, állami szervtől, természetes és jogi személyektől egyaránt – tartózkodást követel; ugyanakkor az alapjogok „védelme” aktív állami magatartást is feltételez. Így az alaptörvény – valamennyi alapjogra irányadóan – kimondja, hogy az alapjogoknak van egy alanyi (az adott alapjoggal való élés lehetősége, amelyet mindenki köteles tiszteletben tartani) és van egy objektív intézményvédelmi oldala, amely a jogok védelmével, illetve érvényesülésével összefüggő állami kötelezettségekben érhető tetten.

Az Alaptörvény rendelkezéseinek nagyobb részében az állam adott alapjog védelmére és érvényesülésére vonatkozó konkrét kötelezettsége – szemben az Alkotmány 62. § (1) bekezdésével, a normaszövegben – nem jelenik meg. Gyakorlatilag ezt pótolja az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésének az alapjogok védelmét az állam általános kötelezettségévé tevő fordulata.

„Az állam kötelessége az alapvető jogok »tiszteletben tartására és védelmére« a szubjektív alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről. Az emberek természetesen egyéni szabadságuk és személyes igényeik szempontjából gyakorolják alapjogaikat. Az államnak viszont arra van szüksége garanciális feladata ellátásához, hogy az egyes alanyi alapjogok biztosítása mellett az azokkal kapcsolatos értékeket és élethelyzeteket önmagukban is, azaz ne csupán az egyes egyedi igényekhez kapcsolódóan védje, s a többi alapjoggal összefüggésben kezelje. Az állam számára az alapjogok védelme csupán része az egész alkotmányos rend fenntartásának és működtetésének. Ezért az állam úgy alakítja ki az egyes alapjogok megvalósításához szükséges jogszabályi és szervezeti feltételeket, hogy mind a többi alapjoggal kapcsolatos,

mind pedig egyéb alkotmányos feladataira is tekintettel legyen; az egyes jogoknak az egész rend szempontjából legkedvezőbb érvényesülését teszi lehetővé, s mindezzel az alapjogok összhangját is előmozdítja. Az alapjog jogosultja, illetve az állam különböző szempontjai és feladatai miatt az alapjog alanyi jogi, illetve objektív oldala nem feltétlenül fedi egymást. Az állam – általános és objektív szempontjaiból következően – a szubjektív alapjog által védett körön túlmenően is meghatározhatja ugyanazon alapjog objektív, intézményes védelmi körét. Ez a helyzet például akkor, ha egy szabadságjog egyéni gyakorlása nem látszik veszélyeztetettnek, az esetek összességében azonban az alapjog által garantált szabadság vagy életviszony intézménye kerül veszélybe.”¹⁵¹

Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdéséből eredő intézményvédelmi kötelezettség egy összetett követelményrendszert támaszt az állammal szemben az alapjogok érvényesülésére. Magában foglalja ez a szabályozási kötelezettséget (a szervezeti és eljárási biztosítékok megteremtését), adott esetben az anyagi támogatási kötelezettséget, a meglévő vagy az alapjog-érvényesülés szempontjából az Alaptörvény által megkívánt intézményes formák védelmét (s egyben tartózkodást a működés tartalmi befolyásolásától), része e követelménynek azon fórumok védelme, ahol az alapjogsérelem orvosolható, de az államnak általában is kötelezettsége az alapjogi rendszer egészének (mint értékrendszernek) a védelme. Ki kell emelni azt, hogy az objektív alapjogvédelmi kötelezettség eleve feltételezi a szubjektív jog meglétét, tipikusan nem keletkeztet az egyén oldalán alanyi jogokat, így az egyén részéről közvetlenül nem is kényszeríthető ki.

Az állam alapjogvédelmi kötelezettsége szélesebb, mint az „érvényesülés lehetővé tétele”, az adott alapjogot általában, absztrakt módon, mint értéket is védelem alá kell helyeznie. Elviekben minden alapjognak – mint alkotmányos „értékhordozónak” – létezik intézményes oldala, de a leginkább kiemelt, védett értékek közé tartozik az emberi élet és méltóság, a vélemények pluralizmusa, vagy éppen a lelkiismeret szabadsága. Az pedig az adott alapjog jellegéből, természetéből következik, hogy a gyakorlásának biztosításához milyen jellegű és mértékű állami kötelezettségek teljesítése szükségeltetik.

Amint arra az Alkotmánybíróság már – a jövőben is irányadónak tekintendő – 30/1992. (V. 26.) AB határozatában is rámutatott: „Az egyéni véleménynyilvánítási szabadság szubjektív

¹⁵¹ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 302-303.

joga mellett tehát az Alkotmány 61. §-ából következik a demokratikus közvélemény kialakulása feltételeinek és működése fenntartásának biztosítására irányuló állami kötelezettség. A szabad véleménynyilvánításhoz való jog objektív, intézményes oldala nemcsak a sajtószabadságra, oktatási szabadságra stb. vonatkozik, hanem az intézményrendszernek arra az oldalára is, amely a véleménynyilvánítási szabadságot általánosságban a többi védett érték közé illeszti. Ezért a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos határait úgy kell meghatározni, hogy azok a véleményt nyilvánító személy alanyi joga mellett a közvélemény kialakulásának, illetve szabad alakításának a demokrácia szempontjából nélkülözhetetlen érdekét is figyelembe vegyék.”¹⁵²

Az Alkotmánybíróság 55/2001. (XI. 29.) AB határozatban kimondta, hogy az államot pozitív kötelezettségek is terhelik a békés gyülekezési jog – mint a kiemelt kommunikációs szabadságjog – érvényesülésének biztosítása érdekében. A gyülekezéshez való alkotmányos alapjog érvényesülése nemcsak az állam illetéktelen beavatkozásával, hanem mások, például az adott tüntetést ellenérzéssel szemlélők, ellentüntetők, és más rendzavarók ellenében is védelemre szorul. Az AB arra is felhívta a figyelmet, hogy a hatóságnak – szükség esetén – akár erő alkalmazásával is biztosítani kell a jogszerűen tartott gyűlések lebonyolítását, illetőleg meg kell akadályoznia, hogy azt mások megzavarják.¹⁵³

Indokolt kitérni arra, hogy más kommunikációs jogok tárgyához képest a gyülekezés – időben korlátozott volta miatt – nem éri el az intézményesülés olyan szintjét, mint pl. a sajtószabadság. Úgy vélem ezért, hogy nem a gyülekezés maga (mint valamilyen önálló entitás), hanem a gyülekezési jog gyakorlóinak (szervező, vezető, rendező, résztvevő) alapjoggyakorlása áll az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésének és azzal összhangban a Gytv. védelme alatt. Ez következik abból, hogy a gyülekezési jog *gyakorlását* biztosítják, szemben a példaként említett sajtószabadsággal, amelyről az Alkotmány 61. § (2) bekezdése magát a sajtószabadságot védi. Így „*a gyülekezési jog védelme*” fordulat helyett helyesebb lenne a „*gyülekezési jog gyakorlásának védelme*” megfogalmazás, ellenkező esetben joggal éri az intézményvédelem túlhangsúlyozásának kritikája a magyar alkotmányjog-tudományt.

¹⁵² 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 172.

¹⁵³ 55/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001,442, 453.

A strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának – a magyar alkotmánybírósági gyakorlat által is hivatkozott – álláspontja szerint a békés célú gyülekezéshez való jog korlátozásának nem lehet oka önmagában az erőszakos ellendemonstráció lehetősége, vagy azon eshetőség, hogy olyan szélsőségesek csatlakoznak a demonstrációhoz, akiknek céljai nem békések, vagy, hogy a csoport szélsőséges tagjai erőszakos szándékkal léphetnek fel. A békés gyülekezés jogát még akkor is védelem illeti, azaz gyakorlását tehát még abban az esetben is biztosítani kell, ha valóban fennáll annak a veszélye, hogy a felvonulás a szervezőkön kívül álló okok miatt zavargásba torkollik.¹⁵⁴

Mindezek után célszerű néhány példán keresztül áttekinteni, hogy az állam – alapvetően a Rendőrség útján – mennyiben tett eleget objektív intézményvédelmi kötelezettségének. Ennek során azt vizsgáltam meg, hogy megfelelően biztosította-e a Rendőrség a rendezvények zavartalan lebonyolítását a gyülekezéstől kezdve, a rendezvények tartama alatt, majd az azok befejezését követően a résztvevők békés elvonulásáig.

Ki kell emelni, hogy a rendezvények helyszínének meghatározására, vagy annak befolyásolására a Rendőrség lehetőségei meglehetősen korlátozottak: amennyiben a Gytv.-ben meghatározott tiltó ok nem áll fenn,¹⁵⁵ legfeljebb az egyeztető tárgyalások során javasolhatja, vagy kérheti a rendezvény helyszínének, vagy útvonalának módosítását. Vagyis, ha a rendezvényt a bejelentés szerinti helyszínnel, illetve útvonallal veszik tudomásul, a Rendőrség köteles az erre esetleg alkalmatlan helyszíneken is biztosítani a rendezvény zavartalan lefolyását.

A térben és időben egymáshoz közel rendezett demonstrációk esetében az objektív alapjogvédelmi kötelezettségének akkor tesz eleget az állam, ha valamennyi rendezvény zavarásmentes lebonyolításának feltételeit biztosítja.¹⁵⁶ Ennek során meg kell próbálni a demonstrálókat és az ellenvéleményt megfogalmazókat egymástól fizikailag is elkülöníteni.

¹⁵⁴ Christians against Racism and Fascism v. United Kingdom. (Application no. 8440/78, Decision of 16 July 1980)

¹⁵⁵ 8. § (1) Ha a bejelentéshez kötött rendezvény megtartása a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, vagy ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható, a rendőrség a bejelentésnek a hatósághoz való beérkezésétől számított 48 órán belül a rendezvénynek a bejelentésben megjelölt helyszínen, vagy időben való megtartását megtilthatja.

¹⁵⁶ Ld. 4.5.2. pontban írtakat

Törekedni kell pl. arra is, hogy az egyes ellentétes nézeteket valló csoportok egymástól lehetőleg „dobástávolságon”¹⁵⁷ kívül kerüljenek.

A térben és időben egymáshoz közel eső, bejelentett rendezvények biztosítása során tehát e követelményeknek kell eleget tenni. A rendezvényeket a Rendőrségnek a résztvevők gyülekezésétől kezdve kellő erővel kell biztosítani, az egyes demonstrációkat megfelelő módon (kordonzárással, élőrővel stb.) el kell különíteni.

A gyülekezési jog esetében az állami intézményvédelmi kötelezettség a rendezvényről szervezeten távozók védelmére is kiterjed. Utalni szeretnék arra is, hogy az EJEB gyakorlata szerint, ha az ellentüntetők szándéka a másik demonstráló csoport tüntetésének megzavarására irányul, a hatóságoknak kötelessége azok védelme, akik valóban békésen élnek gyülekezési jogukkal. Ugyanakkor az Egyezmény csak a hatóságok által, diszkrecionális jogkörükben megfelelőnek ítélt, a békés célú gyülekezéshez való jog biztosításához szükséges intézkedések megtételére való kötelezettséget írja elő, és nem az ezen intézkedésekkel elérendő eredményt határozza meg.¹⁵⁸ Leegyszerűsítve akár azt is mondhatjuk, hogy e tekintetben gondoskodási, és nem eredménykötelem terheli a rendőrséget.

Először a 2008. március 7-16. közötti, budapesti közterületi rendezvényeken a Rendőrség az esetenként több, egymáshoz közeli rendezvény résztvevőit megfelelő körültekintéssel, kordonkorlással és sorfállal tartotta egymástól távol, megakadályozva nem csak a gyülekezési jog mások általi megsértését, hanem a résztvevők összekeveredését is. Az április 11-ei, Hollán Ernő utcai rendezvényeket a rendőrség ugyancsak a fenti szempontrendszernek megfelelően biztosította.¹⁵⁹ A Kendermag tüntetésen (felvonuláson) – annak ellenére, hogy ellentüntetés bejelentve nem volt – a rendőrség színvonalasan (élőrővel) megoldotta, hogy azt a rendezvény célkitűzéseit ellenzők ne zavarják meg. A Rendőrség ezekben az esetekben tehát az állami objektív alapjogvédelmi kötelezettségét megfelelően teljesítette.

A 2008. július 5-i LMBT menet azonban több kérdést is felvetett: teljesítette-e a rendőrség intézményvédelmi kötelezettségét, illetve megelőzhető lett volna-e egy ilyen támadás? Ennek

¹⁵⁷ Annak ellenére, hogy bulvár-ízűnek tűnik e kifejezés, azt egyfelől a rendezvényeket biztosító rendőri állomány, másfelől pedig több rendőrségi módszertani anyag is használja.

¹⁵⁸ Plattform „Ärzte für das Leben” v. Austria (Application no. 10126/82, Judgment of 21 June 1988)

¹⁵⁹ A félreértések elkerülése végett megjegyzem, hogy ezek a rendezvények nem tévesztendőek össze a „flash-mob”-ként meghirdetett tüntetéssel és ellentüntetéssel.

megválaszolása során azt kellett megvizsgálni, hogy objektíve, illetve kizárólag jogállami eszközökkel megelőzhető-e az ilyen vagy ehhez hasonló támadások.

Amennyiben ellenkező tartalmú kérelmet nem terjesztettek volna elő a szervezők, objektíve úgy lehetett volna leginkább minimalizálni az LMBT menetet ért támadásokat, ha a Rendőrség az Andrásy utat – a hozzá tartozó kerékpárutakkal és járdákkal együtt –, a keresztutcákat pedig az első párhuzamos utcák torkolatáig teljesen lezárta volna. Megjegyzem, hogy az ennél lényegesen kisebb területet érintő területlezárás miatt is jelentős, több kilométeres kerülővel lehetett az Andrásy út egyik oldaláról a másikra átjutni, egy ilyen széleskörű zárás az érintett területeken az ott lakók, illetve arra közlekedők helyváltoztatáshoz való jogát aránytalanul korlátozta volna. A szükségességi-arányossági teszt elvégzése meglátásom szerint csak igen kivételes esetben vezethet olyan eredményre, hogy a több órára történő zárás ilyen nagy területen alkotmányosan indokolható legyen.¹⁶⁰

Indokolt rámutatni azonban a gyülekezési jog kommunikációs jellegével kapcsolatban arra is, hogy egy hermetikus, nagy területet érintő zárás esetén könnyen az a helyzet állhat elő, hogy bár sikerül a demonstráción résztvevők alapjog-gyakorlását hézagmentesen megvédeni, azonban a gyülekezési jog szubjektív oldala csorbát szenvedne. A demonstráció egy kiürített, nézők elől hermetikusan elzárt területen történő megtartása alkalmas lehet arra, hogy a megalapozott véleménynyilvánításhoz elengedhetetlen kommunikációs folyamat befolyásolja. Ez pedig a véleménynyilvánítás szabadságának sérelmével járhat.

Ki kell emelni, hogy a rendőrség az LMBT menetet a rendezvény gyülekezőjétől kezdve, a rendezvény teljes tartama alatt, a rendezvényről való szervezett távozásig biztosította. Ennek keretében került – a szervezőkkel előre egyeztetett módon – meghatározásra elvonulási irányként a Millenniumi Földalatti vasút, melynek Hősök terei megállójához a menet résztvevőit megfelelően biztosítva kísérte a rendőrség. Mindezek ellenére – tudomásunk szerint – az LMBT menet prominens résztvevőit három esetben érte támadás a rendezvény után. Ezek közül egy esetben két személyt egy rendőrségi gépjármű szállított, a másik két esetben pedig a szervezett távozás helyett, a szervezők rendőrséggel egyeztetett felhívása ellenére, a menetet ért korábbi atrocitások irányába indultak el. Az e személyek elleni

¹⁶⁰ Erre egyébként végül a „Tarka magyar!” rendezvény során sor is került. Dermesztő volt az Andrásy úton síri csendben végigmenni.

támadásokkal kapcsolatban indokolt rámutatni, hogy azok a rendezvénytől, vagy az arról való szervezett távozástól térben és időben egyaránt elkülöníthetőek. Nem mellékes az sem, hogy a rendőrség az LMBT menetet követően nagy erővel biztosította azon szórakozóhelyeket és azok környékét, amelyek az LMBT menet résztvevő számára programot szerveztek. Helyszíni tapasztalatok alapján szilárd meggyőződésem, hogy a rendőrség – a menetet ért durva atrocitások ellenére is – a kellő gondossággal biztosította a rendezvényt.

A 2008. szeptember 20-án megtartott, részben térben és időben egymáshoz közel eső, bejelentett rendezvények biztosítása során a Rendőrség e követelményeknek nem tett eleget maradéktalanul akkor, amikor az egyes zárásoknál, illetve az érintett területtel közvetlenül határos közterületeken nem akadályozta meg a különböző demonstrációk résztvevőinek közvetlen érintkezését. E megállapítás annak ellenére sem mellőzhető, hogy a biztosítási tervek szerint az egyes rendezvényeket kordonzárással és előerővel megfelelően elkülönítették volna. A tervezett elkülönítés ugyanis a zárások „eresztése” miatt nem valósult meg.¹⁶¹ Annak megítélés tehát, hogy a rendőrség eleget tett-e a fenti kötelezettségének kizárólag attól függ, hogy a Rendőrség diszkrecionális jogkörében megfelelőnek ítélte, a békés célú gyülekezéshez való jog biztosításához szükséges intézkedéseket ténylegesen megtette-e. Mivel a teljes zárást elrendelő utasítást követően több ponton is be lehetett jutni, vagyis a Rendőrség – a BRFK Rendezvénybiztosítási Osztálya munkatársainak intézkedéséig – ténylegesen nem tette meg a szükséges intézkedéseket.¹⁶² Ennek következtében pedig az, hogy összeütközésre végül nem került sor, nem csak a Rendőrség intézkedéseinek volt köszönhető. Ebből pedig az következik, hogy függetlenül attól, hogy a jelen esetben történtek-e fizikai atrocitások, vagy sem, a zárásoknál tapasztalt „átjárási” lehetőség megtartásával a Rendőrség nem tett eleget intézményvédelmi kötelezettségének.

¹⁶¹ A menet 17.50 körül érkezett a Bajcsy-Zsilinszky útra, ahol több, a Magyar Demokratikus Charta, illetve az ÖCO rendezvényről távozó személy is volt. A Nádor utca Szabadság térrel érintkező részén, a felállított kordonok ellenére azt tapasztalták, hogy a zárást végrehajtó rendőri csapaterő a Szabadság térről távozókat, valamint a Nádor utcából a Bajcsy-Zsilinszky út felé tartókat egyaránt átengedte, lehetővé téve a különböző rendezvények ellentétes érzelmű résztvevőinek keveredését. A BRFK Rendezvénybiztosítási Osztályának helyszínre érkező munkatársainak határozott fellépését követően a kordonok megnyitására, így a további keveredésre ezután már nem került sor.

¹⁶² Utalni kell arra is, hogy e történeti tényállásból mást olvas ki az ombudsman, és mást az országos rendőrfőkapitány: míg utóbbi alapvetően rendőrszakmai hibát látott az „eresztő” zárásokban, addig a biztos a kellő gondosság hiánya miatt állapított meg alapvető joggal összefüggő visszásságot.

4.6. Kapcsolta más alapvető jogokkal

A gyülekezési jog más alapjogokkal való viszonya alapvetően három szempontból vizsgálható: egyrészt amikor a gyülekezési jog és más alapjog között feloldásra váró összeütközés (kollízió) van, másrészt, amikor az adott magatartás – látszólag, vagy valóban – a gyülekezési jogon kívül más alapvető jog gyakorlását is jelentheti (kumuláció), harmadrészt pedig, amikor az adott jelenséget más alapjogok gyakorlásától el kell határolni. Az Alkotmánybíróság gyülekezési jogi tárgyú határozatai és az ombudsmani jelentések az alapjogi kollízió feloldásának szentelnek kitüntetett figyelmet, azonban a lehetséges kumuláció és az elhatárolás kérdésével többnyire adósak maradnak. Úgy az elhatároláshoz, mint a kumuláció kérdéséhez alapvető szempont lehet, hogy az adott alapjog-gyakorlás miként illeszkedik a gyülekezés céljához.

4.6.1. Általános személyiségi jog

A magyar alkotmánybírósági gyakorlatban – ld. 8/1990. (IV. 23.) AB határozatot¹⁶³ – az emberi méltósághoz való jog, az ún. általános személyiségi jog egyik megnyilvánulása. Az emberi méltósághoz való jog az általános személyiségvédelmi funkciójából eredően további külön nevesített jogokat – részjogosítványokat – is magában foglal, így például az önazonossághoz, az önrendelkezéshez való jogot, az általános cselekvési szabadságot, a magánszféra védelméhez való jogot. Az Alkotmánybíróság a külön nevesített jogokkal kapcsolatban hangsúlyozta, hogy az emberi méltósághoz való jog csak az emberi státus meghatározójaként, az élethez való joggal fennálló egységben korlátozhatatlan.¹⁶⁴ Az anyajog mivoltából levezetett egyes részjogai azonban, bármely alapjoghoz hasonlóan, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint korlátozhatóak.

Az általános személyiségi jog jellegéből, anyajog mivoltából eredően az emberi méltósághoz való jog olyan szubszidiárius alapjog, amelyre mind az Alkotmánybíróság, mind más

¹⁶³ ABH 1990, 42, 44-45.

¹⁶⁴ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 308, 312.

bíróságok minden esetben hivatkozhatnak az egyén autonómiájának védelmében, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható.¹⁶⁵

Szubszidiárius jellege miatt fogalmilag nem kerülhet összeütközésbe a gyülekezési joggal, és értelemszerűen kumulációról sem lehet szó. Mindez nem zárja ki azonban, hogy a gyülekezési jog gyakorlásával is összefüggésben sérüljön az önrendelkezési jog akkor, amikor pl. a rendőrség a rendezvény szervezőit és egyes résztvevőit az összejövetel előtt, alatt, vagy éppen után – a szükséges engedélyek hiányában – megfigyel, követ,¹⁶⁶ és ez magára a gyülekezési jog gyakorlására nincs kihatással. (Sok szempontból kapcsolódik a kérdéshez az információ önrendelkezés joga, azonban jelentőségére tekintettel a gyülekezési jog adatvédelmi kérdéseit önálló fejezetben tárgyalom)

4.6.2. A mozgásszabadság

Az Alaptörvény XXVII. cikk (1) bekezdése szerint „[m]indenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához” Az Alkotmánybíróság 60/1993. (XI. 29.) AB határozatában már kifejtette, hogy a szabad mozgáshoz való jog a helyváltoztatáshoz való jog szabadságát is jelenti.¹⁶⁷

Ismert olyan nézet, miszerint a gyülekezési jog a véleménynyilvánítás szabadságának és a mozgás szabadságának együttes és csoportos gyakorlása, vagyis e két alapjog kumulációja.¹⁶⁸ Ezen álláspont vitathatóságára már a 4.1.2.3. pontban rámutattam. Indokolt azonban kitérni arra, hogy a gyülekezési jog részjogosultságai nem gyakorolhatóak a szabad mozgás lehetősége nélkül, azonban az speciális a mozgásszabadsághoz képest, ezért nem annak gyakorlását jelenti. Ebből pedig az is következik, hogy látszólagos a kumuláció, vagyis a gyülekezési jog megsértése mellett nem állapítható meg egyúttal a mozgásszabadság sérelme is, ugyanis a részvétel jogának része a rendezvényre való szabad eljutás és annak ugyancsak

¹⁶⁵ 8/1990. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1990, 42, 44-45.

¹⁶⁶ Ilyen eset volt, amikor egy pártrendezvény közreműködőit a rendezvény befejezettnek nyilvánítását követően rendőrök követték, vagy megfigyelték. (Ld. OBH 5593/2008 sz. jelentés)

¹⁶⁷ 60/1993. (XI. 29.) AB határozat, ABH 1993, 507, 510.

¹⁶⁸ BRAGYOVA ANDRÁS különvéleménye a 75/2008. (V. 29.) AB határozathoz. 75/2008. (V. 29.) AB határozat, ABH 2008, 651,675.

szabad elhagyása. Így, ha a rendezvényt – az arra való eljutást, vagy annak elhagyását, vagy éppen a felvonulás továbbhaladását megakadályozó módon – a rendőrség körbeveszi,¹⁶⁹ a gyülekezési jog sérelmét jelenti. Annak ellenére, hogy a 4.5.1.2. pontban bemutatott „utóhatáshoz” szorosan kapcsolódik, a rendezvény feloszlását, vagy feloszlátását követő helyváltogatás már a mozgásszabadság körébe tartozik. Ennek megfelelően viszont a gyülekezési jog és a mozgásszabadság sérelme egyszerre nem állapítható meg.¹⁷⁰

Úgy vélem, hogy a gyülekezési jog és a mozgásszabadság gyakorlásának elhatárolása legegyszerűbben az egyes alapjogok funkciójának és rendeltetésének szem előtt tartásával végezhető el: amennyiben az adott – a külső szemlélő számára akár mozgásszabadság körébe tartozó – magatartás a gyülekezési jog gyakorlásához szorosan kapcsolódik, és valamely részjogosultság elemeként írható le, gyülekezési jog által védettnek kell tekinteni.

Mindennapos eset azonban, hogy az egyes rendezvényekhez kapcsolódóan a gyülekezési jog gyakorlása és a mozgásszabadság között alapjogi konfliktus alakul ki, amely kellő körültekintéssel és esetről-esetre lefolytatott elemzéssel oldható fel. Ehhez az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlata kellő támpontot is nyújt:

Az Alkotmánybíróság előbb a bejelentési kötelezettség alkotmányellenességét, majd a gyülekezési joggal szemben a szabad mozgáshoz való jog és a közlekedési szabadság védelmének biztosítékainak hiányát, valamint a bejelentett rendezvény megtartásával szembeni előzetes jogvédelem, a gyülekezések időbeli határainak és az útlezárásokkal járó rendezvények miatti károk megtérítésének hiányos szabályozását vizsgálta.

Az Alkotmánybíróság az 55/2001. (XI. 29.) AB határozatában is rámutatott, hogy a gyülekezési szabadságon kívül a közterület használatának, igénybevételeének lehetősége egy másik alapjog, az Alaptörvény XXVII. cikke által biztosított szabad mozgáshoz való jog érvényesülésének is a feltétele. A szabad mozgáshoz való jog érvényesülésének leggyakoribb színtere pedig a közút, a közterület. Mivel az államnak az alapvető jog tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó kötelezettsége nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell

¹⁶⁹ A külföldi szakirodalomban „Hamburger Kessel”, Polizeikessel, vagy Kettling elnevezési alakzatot a rendőrség is többször alkalmazta.

¹⁷⁰ Ezzel ellentétesen ld. a Független Rendészeti Panasztestület, Gaudi-Nagy Tamás ügyvéd 2009. március 15-i rendőri intézkedésekkel kapcsolatosan előterjesztett panasza alapján kiadott állásfoglalása. (http://nja.hu/index.php?option=com_content&task=view&id=608 [2009. augusztus 8.]

megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy biztosítania kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételeket, a két szóban forgó jog konfliktusának megelőzésére a hatóságnak szükségképpen rendelkeznie kell azzal a jogszabályi felhatalmazással, hogy biztosítsa mindkét alapjog érvényesülését. Ha pedig ez lehetetlen, azt, hogy az egyik csak a legszükségesebb mértékben és időlegesen szoruljon háttérbe a másik javára. Ez indokolja egyébként a rendezvény előzetes bejelentésének az előírását.¹⁷¹

Az Alkotmánybíróság az 55/2001. (XI. 29.) AB határozatban kiemelte, hogy a gyülekezési szabadság és a közlekedési szempontok súlyát a rendőrségi és bírósági jogalkalmazás során kell figyelembe venni. „A korlátozás szükségessége megítélésénél az Alkotmánybíróságnak arra is figyelemmel kellett lennie, hogy megvalósíthatatlan volna a törvénnyel szemben azt a követelményt felállítani, hogy a bejelentési kötelezettség előírása szempontjából tegyen különbséget a különféle közterületek között. Azt, hogy a Gytv. 15. § a) pontjában szereplő közterület-fogalom széles skáláján elhelyezkedő lehetséges szinterek közül az adott rendezvényt a közönség vagy a közlekedési eszközök által jelentős mértékben, vagy kevésbé igénybe vevő helyszínen kívánják megtartani, s ennek függvényében a rendezvény még elviselhető mértékben zavarja-e például a közforgalmú közlekedést vagy nem, a hatóság csak a konkrét rendezvény és a konkrét helyszín ismeretében tudja mérlegelni. Ezért sem tekinthető szükségtelen korlátozásnak, hogy a Gytv. mindenfajta közterületen szervezett rendezvény bejelentését kötelezővé teszi.”¹⁷²

Az Alkotmánybíróság a 75/2008. (V. 29.) AB határozatában is megerősítette ezt az álláspontját, és annak alátámasztására a Lordok Háza egy döntésére hivatkozva rámutatott, hogy a törvény keretei között mindig az eljáró bírónak kell megítélnie – a gyűlés méretét, időtartamát és az útszakasz jellemzőit figyelembe véve –, hogy például az autópályán tartott gyűlések nem teszik-e lehetetlenné a közlekedést.¹⁷³

A hatályos szabályozás szerint¹⁷⁴ a rendezvény szervezője köteles írásbeli bejelentésében megjelölni – egyebek mellett – a tervezett rendezvény helyszínét, illetőleg útvonalát.¹⁷⁵ A

¹⁷¹ Ld. ABH 2001, 442, 458-459.

¹⁷² ABH 2001, 442, 459.

¹⁷³ Director of Public Prosecutions v. Jones and Another; 4 March 1999. [Hivatkozva a 75/2008. (V. 29.) AB határozat, ABH 2008, 651, 658.]

¹⁷⁴ Az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény 147.

rendőrség akkor tilthatja meg a rendezvény megtartását, ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható.¹⁷⁶ Ha a rendezvény közúton kerül megtartásra,¹⁷⁷ a rendőrség tájékoztatja a közút kezelőjét.¹⁷⁸

Az Alkotmánybíróság szerint „a gyülekezési szabadság gyakorlása sok esetben nem a »járművel vagy anélkül való közlekedés szabadságával« mint alapvető joggal áll összefüggésben, hanem a közlekedés rendjéhez fűződő közérdekkel. Ehhez hasonlóan foglalt állást a lengyel Alkotmánybíróság is, amely szerint a szabad mozgáshoz való jog nem a közúton való háborítatlan mozgás lehetőségét biztosítja, hanem a helyváltoztatás szabadságát. (K 21/05. számú ügy; 2006. január 18.) A közlekedés rendjéhez fűződő közérdek védelmében is indokolt lehet a gyülekezési jog korlátozása, de kisebb mértékben, mint amikor másik alapjog védelmében kerül sor korlátozásra. [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.; 55/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 471-473.]”¹⁷⁹

Ezzel szemben a mozgás- és helyváltoztatási szabadság sérelmét különösen azon rendezvények idézhetik elő, amelyeket ésszerű keretek, gyakorlatilag időhatárok nélkül kívánnak megtartani, mivel azok bizonyos esetekben ellehetetleníthetik a személyek közterületen történő mozgását, közlekedését. Az ilyen rendezvényekre azonban nem terjed ki az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésének védelme, mivel nem tekinthetők gyülekezésnek.

Az Alkotmánybíróság mindezek alapján arra az álláspontra helyezkedett, hogy a gyülekezési szabadság nem jár szükségképpen a mozgásszabadság korlátozásával. A gyülekezési szabadság és a szabad közlekedéshez fűződő érdekek súlyát a konkrét eseteket megítélő jogalkalmazás során kell figyelembe venni. Az ehhez szükséges törvényi kereteket pedig a Gytv. megfelelően biztosítja. Az Alkotmánnyal összhangban van az a törvényhozói megoldás, hogy a közlekedési szempontokat a rendőrségnek hivatalból kell figyelembe vennie.

§ (1) bekezdés a) pontja alapján a Gytv. 8. § (1) bekezdésében az „illetőleg a közlekedés rendjének aránytalan sérelmével járna” szövegrész helyébe a „vagy ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható” szöveg lépett.

¹⁷⁵ 7. § a) pont

¹⁷⁶ 8. § (1) bekezdés

¹⁷⁷ Ismert olyan marginális irodalmi álláspont, amely a gyülekezési jog közúton történő gyakorlásának megtiltását sürgette. MOGYORÓSI IMRE: Még egyszer a gyülekezési jog szabályozásáról az Alkotmánybíróság 55/2001 (XI. 29.) AB határozata alapján. *Magyar Közigazgatás* 2004/4. 248., valamint MOGYORÓSI IMRE: Néhány kritikai észrevétel a gyülekezési jog szabályozásához. *Magyar Jog* 2001/6. 360.

¹⁷⁸ 10. §

¹⁷⁹ 75/2008. (V. 29.) AB határozat, ABH 2008, 651, 658-659.

4.6.3. Véleménynyilvánítás szabadsága

A véleménynyilvánítási és a gyülekezési szabadság kumulációja általában ugyancsak látszólagos, ugyanis előbbi fogalmi eleme az utóbbinak, vagyis az adott – gyülekezés során kifejtett – kommunikáció csak a gyülekezési jog védelmét élvezi. Az attól független, vagy elkülöníthető véleménynyilvánítás azonban – mivel ilyenkor a két jog gyakorlása elválik – az Alaptörvény IX. cikkének védelme alatt áll. Ilyen lehet, ha pl. a rendezvény céljával kapcsolatban nem álló kérdésekben nyilvánítanak a résztvevők – szórványosan – véleményt, illetve, ha a szervező a rendezvény céljáról, napirendjéről nyilatkozik a sajtónak.

Ugyancsak a véleménynyilvánítási szabadság által védett maga a rendezvényen elhangzó beszéd. A vélemény kifejezésének módja és tartalma esetenként ugyanis elválhat egymástól. Az Alkotmányból fakadó ideológiai semlegesség követelményéből,¹⁸⁰ valamint a vélemény tartalmától független védelméből szükségszerűen következik az is, hogy ha a rendezvényen elhangzó beszéd a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányosan meghúzott külső korlátaiba nem ütközik, annak korlátozását a gyülekezési jogot korlátozó előírások sem alapozhatják meg.¹⁸¹ Ebből pedig az is következik, hogy pusztán az elhangzó beszéd tartalma a rendezvény felosztatását még akkor sem alapozza meg, ha a szónok felszólalásával bűncselekményt követett el, vagy mások jogát megsértette.¹⁸² Mindez természetesen a szónok említett magatartásáért való felelősségét nem érinti.

4.6.4. Vallásszabadság

Az Alaptörvény VII. cikkében szabályozott vallásszabadság – bár kommunikációs jog, és gyakran a vallás, vagy meggyőződés kinyilvánítására másokkal együtt nyilvánosan kerül sor – a gyülekezési joghoz képest speciális. (Még akkor is, ha ennek során közéleti kérdésekben elfoglalt álláspont kinyilvánítására is sor kerül!) Hasonló eredményre vezet a Gytv. szövegének elemzése is, ugyanis annak hatálya – a 3. § *b*) pontja értelmében – nem terjed ki a törvényesen elismert egyházak és vallásfelekezetek területén szervezett vallási szertartásokra,

¹⁸⁰ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167.

¹⁸¹ DIETEL, ALFRED – GINTZEL, KURT – KNEISEL, MICHAEL: *Versammlungsgesetz. Kommentar zum Gesetz über Versammlungen und Aufzüge.* (Köln – München: Heymann 152008) § 1. 130. margószám

¹⁸² Hasonlóan ld.: BVerfG, 1 BvQ 13/01 vom 24.3.2001 (23) bekezdés

rendezvényekre és a körmenetekre. (E kérdéssel az ún. exempt rendezvényeket tárgyaló fejezetben bővebben is foglalkozom.)

Annak ellenére, hogy a Gytv. nem tartalmaz olyan szabályt, amely a templomok közvetlen környezetében, vagy különböző szakrális cselekmények ideje alatt megtiltaná a gyülekezést, a gyakorlatban viszonylag ritkán merül fel a gyülekezési jog és a vallásszabadság közötti konfliktus. Mindazonáltal a közterületi rendezvények biztosítása során a rendőrségnek különös körültekintéssel kell eljárnia, mert a gyülekezési joghoz kapcsolódó intézkedések mellett biztosítani kell, hogy a vallásukat gyakorolni szándékozók ellenőrzés nélkül, és lényegében akadálytalanul eljuthassanak templomaikba, és istentiszteleteiken a tüntetőktől nem háborítva vehessenek részt.

4.6.5. Művészeti élet szabadsága

Az Alaptörvény X. cikkében külön is rendelkezik a művészeti élet szabadságáról, a művészi alkotás, a művészi kifejezésmód ugyancsak a véleménynyilvánítás egyik sajátos esete. A véleménynyilvánítás szabadsága tehát a művészi véleményt védelemben részesítő művészeti élet szabadságának is „anyajoga” [24/1996. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1996, 107.]. A védelem tárgya a művészi vélemény, (másképp a művészi kifejezés, a művészi „szólás”) tágan értelmezendő, függetlenül annak színvonalától. Bár Magyarországon – szemben Németországgal – nincsenek hagyományai a politikai jellegű utcaszínház előadásoknak, indokolt megemlíteni, hogy annak ellenére, hogy az ilyen rendezvények formálisan megfelelnek a gyülekezésfogalomnak, azokon – függetlenül közéleti, vagy politikai mondanivalójától – mégis a művészi alkotás és közlés jegyei dominálnak.

4.6.6. Egyesülési jog

Az egyesülési és a gyülekezési jog, illetve ezek szabályozásának története számos ponton kapcsolódik egymáshoz, azonban mára e két alapjog már nem kötődik olyan szorosan egymáshoz, ugyanis olyan jellemzőik alakultak ki, amelyek miatt egymástól alapjaikban eltérnek. Az egyesülés jog gyakorlása során jellemzően hosszabb időn át megvalósítandó feladatok ellátására hoznak létre különböző alakzatokat, ezzel szemben a gyülekezés általában rövidebb, de mindenképpen előre láthatóan korlátozott ideig tart. Az egyesülések – állandó

jellegű feladataik miatt – a tagok között viszonylag kötött szervezeti kapcsolatokat tételeznek fel. A gyülekezés ehhez képest szervezetenként ad hoc jellegű köteléket jelent,¹⁸³ a résztvevőknek a rendezvény vezetőinek (tiszttakar) kiválasztására, vagy visszahívására nincs lehetőségük, maga a rendezvény ugyanis – szemben az egyesülési jog által létrehozott alakzatokkal – fogalmilag nem rendelkezhet önkormányzattal. Szembetűnő különbség az is, hogy az egyesülési jog gyakorlása eredményeként létrejövő szervezetekkel szemben a gyülekezés semmilyen körülmények között nem juthat el az intézményesülés azon fokára, amelynek eredményeként maga az összejövétel jogalanyiságot nyerjen.

A gyülekezés szabadsága nélkül azonban feltehetőleg az egyesüléshez való jog ma sem lenne gyakorolható. A gyülekezés szabadsága az egyesülési szabadság alapfeltételeként fogalmazható meg. A gyülekezés szabadsága kifejezés használatát indokolja, hogy az egyesülési szabadság gyakorlását megelőző gyülekezés megvalósításának nem mindig a politikai akaratnyilvánítás, illetve a politikai döntéshozatal befolyásolása az oka. A fentebb kifejtett jellegből adódóan azonban az ilyen fajta gyülekezés nem minősülhetne az alapjogi védelem tárgyának. Az e tekintetben értelmezett gyülekezési szabadság alapjogi védelemben való részesítésének indoka a másik alapvető jog gyakorlásának biztosítása.¹⁸⁴

Célszerű kitérni arra, hogy kézenfekvő kapcsolódás lenne a két alapjog között, ha az egyesülési jog keretében létrejött szervezet a rendezvényt „szervező szervként” a gyülekezési jog egyik részjogosultságát gyakorolhatná. Az Alkotmánybíróság szerint azonban a Gytv. „szóhasználatából nyilvánvaló, hogy a rendezvény szervezője csak természetes személy lehet.”¹⁸⁵ Ez az álláspont azonban teljesen életszerűtlen, ugyanis a nagyobb rendezvények szervezői ténylegesen csaknem minden esetben az egyesülési jog által védett alakzatok (civil szervezetek, vagy lazább, de állandó társulások).

Az egyesülési jog által védett alakzatok rendezvényei nem szükségszerűen és minden esetben tekinthetők gyülekezésnek. Függetlenül a rendezvény helyétől nem a gyülekezési jog, hanem az egyesülési jog gyakorlásának tekinthető e különböző szerveződések (különösen pedig a társadalmi szervezetek) működéséhez elengedhetetlen olyan rendezvények, mint pl. a

¹⁸³ Vö. HALÁSZ JÓZSEF – KOVÁCS ISTVÁN – SZABÓ IMRE: Az állampolgárok alapjogai és kötelességei. (Akadémia Kiadó, Budapest 1965) 460.

¹⁸⁴ DRINÓCZI TÍMEA – PETRÉTEI JÓZSEF: „A gyülekezési jog” In: DRINÓCZI TÍMEA (szerk.) *A magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok* (Budapest, Pécs: Dialóg Campus 2006)

¹⁸⁵ 55/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 442, 471.

közgyűlések, vagy a választott testületek – akár nagy létszámú, és nyilvános helyen tartott – ülései.

4.6.7. A petíciós jog

A gyülekezési jog hagyományosan szoros a kapcsolatban áll – az ugyancsak kommunikációs jognak tekintendő – petíciós joggal,¹⁸⁶ ugyanis a demonstrációk szokásos, bár nem szükségszerű eleme, hogy petíciót illetékes állami szerv elé terjesztenek.¹⁸⁷

Vannak szerzők, akik a gyülekezési jogot a kollektíven gyakorolt petíciós jog feltételének tekintik, és úgy vélik, hogy „nehéz ugyanis másokkal együttesen úgy véleményt kialakítani, hogy az együttlétre nincs lehetőség.”¹⁸⁸ Az elmúlt néhány év tapasztalata ezt nem támasztja alá, ugyanis azt mutatja, hogy a petíciós jog közös gyakorlására nem együtt, hanem időben elhúzódva, egyszerre több helyszínen kerül sor. Elvileg lehetséges a két jog közti összefüggést cél-eszköz viszonyként¹⁸⁹ is megközelíteni, azonban a demonstrációk helyszíne jellemzően nem alkalmas a petíciók megfogalmazására, gyakran pedig a szükséges aláírások gyűjtésére sem.

Véleményem szerint az elhatárolás alapja – szemben a korábban tárgyalt alapjogokkal – nem az adott alapjog-gyakorlás (túlnyomó) célja,¹⁹⁰ hanem annak módja: az Alaptörvény XXV. cikke¹⁹¹ szerint ugyanis a petíciós jog kizárólag írásban gyakorolható, így még ha százezer résztvevő is skandalja közös követelését, az a gyülekezési jog által, nem pedig a petíciós jog által védett magatartás. Amennyiben a demonstráció célja, hogy egy már benyújtott petíciónak adjon nyomatékot, felvethető a cél-eszköz viszony, azonban ez nem érinti azt, hogy maga a demonstráció a gyülekezési jog védelme, a másokkal együtt előterjesztett kérelem, vagy panasz pedig a petíciós jog védelme alatt áll.¹⁹²

¹⁸⁶ Az Alaptörvény XXV. cikke szerint Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.

¹⁸⁷ HAJAS BARNABÁS – PATYI ANDRÁS: 64. § In: JAKAB ANDRÁS (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. (Budapest: Századvég. ²2009) 2380.

¹⁸⁸ Drinóczi – Petrétei Uo.

¹⁸⁹ Drinóczi – Petrétei Uo.

¹⁹⁰ Ezzel ellentétesen DRINÓCZI – PETRÉTEI Uo.

¹⁹¹ Az Alkotmány 64. §-a hasonlóan megkövetelte az írásbeli formát.

¹⁹² Megjegyzendő azonban, hogy a dél-afrikai alkotmány 2. fejezet 17. §-a a petíciós joggal közvetlen kapcsolatot teremt, amikor úgy rendelkezik, hogy „Mindenkinek joga van békésen és fegyvertelenül gyülekezni, tüntetni, őrt állni [valamely munkahely, vagy közintézmény bejárata előtti tüntetés, „picketing”], petíciókat átadni.

5. A GYÜLEKEZÉSI JOG TÁRGYA: A GYÜLEKEZÉS FOGALMA (GYTV. 2. § (1)-(2) BEKEZDÉS)

Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (a továbbiakban: EJENY), Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (a továbbiakban: PPJNE), az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: EJEE), az Alaptörvény, a Gytv. és az ahhoz fűzött miniszteri indokolás,¹⁹³ de még az Alkotmánybíróság gyülekezési jogot érintő határozatai is adósak maradnak a gyülekezés fogalmának meghatározásával.¹⁹⁴ Gyülekezésnek tekinthető-e egy sajtótájékoztató? A ballagó diákok szerenádjá, vagy egy kirándulócsoport? A szabadtéri kulturális- (Budapest Parádé) és sportrendezvények (futóversenyek)? Lehet-e egyszemélyes, vagy résztvevő nélküli, esetleg virtuális gyülekezés? Annak érdekében tehát, hogy egyes – a gyülekezési joggal vélt vagy valós rokonságot mutató – magatartásokat helyesen tudjuk megítélni, az elmúlt években a gyakorlatban is felmerült az igény a gyülekezés fogalmának pontosabb meghatározására, vagyis milyen jellemzők alapján ítéhető meg pontosan, hogy az adott „jelenség” gyülekezésnek tekinthető-e? A fogalom pontos meghatározása elengedhetetlen továbbá ahhoz is, hogy a gyülekezési jog más alapvető jogokhoz való viszonyát feltárjam, illetve azoktól elhatároljam.

5.1. A gyülekezés fogalmának meghatározására a Gytv.-t megelőzően tett kísérletek

A magyar közjogtudomány és joggyakorlat különböző szempontok szerint kísérte meg a gyülekezés fogalmát meghatározni. Egyesek definíciókban a mennyiségi jellemzők a döntőek, másokban pedig a különféle minőségi jellemzők felsorolása kerül túlsúlyba.

¹⁹³ A törvényjavaslat parlamenti vitájában sem hangzott el a fogalom meghatározására irányuló kísérlet.

¹⁹⁴ A hiányzó meghatározás nem a magyar sajátosság, hanem Németországban és Ausztriában is hasonló problémákkal találkozhatunk. Hasonlóan: HOFER-ZENI, HERBERT: Versammlungsfreiheit in Österreich. *Europäische Grundrechte Zeitschrift* 13. September 1984; 11. Jg Heft 13. 358.

Így kizárólag kvantitatív szempontok szerint ítélte meg a kérdést a magyar királyi Curia, amelynek 1907. évi 8581. sz. határozata szerint „egyszerre együttlévő, nagyobb számú ember, gyülekezetet képez, tekintet nélkül arra, hogy mi célból gyűltek össze és hogy összejövetelük tervszerű volt-e, vagy véletlen.”¹⁹⁵

KMETY szerint „[a] gyűlés előre meghatározott célból keletkező ideiglenes társulás, valamely nézet, óhaj kifejezésére, megállapodás létrehozására”¹⁹⁶ CONCHA GYŐZŐ a gyülekezés fogalmát úgy határozta meg, hogy „[...] több-kevesebb egyeseknek egybegyűjtése egy bizonyos alkalommal érzelmeik, véleményeik, akaratuk nyilvánítása végett.”¹⁹⁷ RÉNYI JÓZSEF meghatározása szerint a gyülekezet „[...] nagyobb számú egyéneknek teljesen szabad társulás útján létrejött (és nem valamely már előbb is létezett egységre utaló s állandó szervezeti köteléket feltételező) olyan összejövetele, amelyben a közös, a tagok közt csak ideiglenes, átmenőleges köteléket – esetleg bizonyos ideiglenes szervezetet – teremtő, előre meghatározott közös cél a tanácskozás, határozathozatal, általában az akaratelhatározásnak ezen körben maradó mozzanatai (deliberatio), illetőleg a már meglévő elhatározásnak, meggyőződésnek egyszerű kifejezésre hozatala (manifestatio).¹⁹⁸ Ugyan RÉDEY MIKLÓS formális megközelítése szerint a „gyülekezés az emberek egy bizonyos helyen és időben való összejövetele, csoportosulása vagy összecsoportosulása. Gyülekezet pedig a már összejött, összecsoportosult, vagy összecsoportosult sokaság.”¹⁹⁹ Túllépve e mennyiségű szemléletű meghatározáson, a gyülekezet alatt „nagyobb számú polgároknak avégből történő céltudatos összejövetelét ért[i], hogy tanácskozzanak, s meggyőződésüknek és elhatározásuknak kifejezést adjanak. A gondolatközlés szabadságának: a szólásszabadságnak és a szabad véleménynyilvánításnak egyik módja tehát a gyülekezet, oly célból, hogy egy közös eljárás megállapíthatása és folytathatása végett a sokaság meggyőződésére hatni lehessen.”²⁰⁰

¹⁹⁵ PÁSKÁNDY JÁNOS: Egyesületi (egyesülési) és gyülekezési jogszabályok kézikönyve. (Budapest: Az Egyesületi és Gyülekezési Jogszabályok Kézikönyvének Kiadóhivatala. 1931) 90.

¹⁹⁶ A pontos forrás megjelölése nélkül idézi MALATINSZKY JENŐ: Állami rendészet (A gyülekezési-, egyesülési- és sajtójogra vonatkozó jogszabályok) Rendészeti Codex, I. rész, Közbiztonsági rendészet. (Budapest: Szerző kiadása. 1926) 7.; Hasonlóan idézi PÁSKÁNDY uott.

¹⁹⁷ Ugyancsak pontos forrásmegjelölés nélkül idézi MALATINSZKY uott, valamint PÁSKÁNDY uott.

¹⁹⁸ RÉNYI JÓZSEF: A gyülekezeti jog. Tanulmány a rendőri közigazgatás köréből. (Budapest: Lampel R. (Wodianer F. és Fiai) könyvkereskedése. 1900) 35-36. (RÉNYI könyvének korabeli jelentőségére jellemző, hogy a Vasárnapi Újság 14/1900. száma 220. oldalán az „Irodalom és művészet” rovatban külön bekezdésben méltatta a kötetet.)

¹⁹⁹ RÉDEY MIKLÓS: A magyar gyülekezeti jog gyakorlati kézikönyve. (Budapest: Országos Központi Községi Nyomda Részvény Társaság. 1903) 1.

²⁰⁰ RÉDEY i.m. 2.

PÁSKÁNDY a gyűlésnek mindössze két fogalmi elemét – jelesül, hogy többen jöjjenek össze bizonyos közös cél érdekében – tartotta meghatározónak.²⁰¹ MALATINSZKY jobbra a különbözőségek megjelölésével igyekezett más jelenségektől és jogintézményektől elhatárolni: az egyszerű csoportosulással szemben, amely jellemzően a véletlennek köszönhetően alakul ki, a gyűlés kritériuma a tervszerűség és a közös cél (tanácskozás, határozathozatal, és a meggyőződés kifejezésre juttatása;) az egyesüléssel szemben pedig a társulás ideiglenes, jellemzően „egy alkalomra szól”.²⁰²

SZAMEL LAJOS úgy vélte, hogy „a gyülekezés célja az, hogy az érdekelt emberek összejövételük útján az őket érintő problémákat közvetlenül megvitathassák, egyöntetű állásfoglalás kialakítására törekedjenek, álláspontjukat többek előtt kinyilvánítsák, valamely kérdésben felfogásukat demonstrálják, s esetleg és többnyire az is, hogy az összegyűltek – bár alkalmilag – szervezett erőt mutassanak fel.”²⁰³ Az e célon kívüli összejövetelek (pl. családi rendezvények, kulturális- és szabadidőprogramok, esetleg egyházak, vagy egyesületek tagjainak rendezvényei) nem vonhatóak a gyülekezési jog körébe, mert „a gyülekezési szabadság (illetve annak korlátozása) a közhatalmat csak politikai összefüggésben érdekli, amit találóan kifejez az, hogy a gyülekezési szabadságot minden alkotmányos szabályozás a politikai szabadságjogok között helyezi el.”²⁰⁴ További jellemzőként azt is meghatározza, hogy a „gyűlés tipikusan rendező szerv (kivételesen személy) által összehívott,” nyitott rendezvény. A rendezvény gyűlési jellege szempontjából közömbös, hogy zárt helyiségben, zárt területen, illetve nyitott helyen rendezik-e.²⁰⁵

Bár a fenti szerzők is különféle kategorizálással (így általában a résztvevők köre, a rendezvény célja, illetve tárgya, a vélemény-kifejezés módja, valamint a rendezvény helye) árnyalták tovább a definícióikat, azonban jellemzően kisebb hangsúlyt fektettek arra, hogy azokat a különféle összejövetelektől elhatárolják. Figyelemmel arra, hogy a hivatkozott művek után a gyülekezési joggal összefüggő kutatások hosszabb időre háttérbe szorultak, különösen figyelemre méltóak voltak SZAMEL LAJOS által – mintegy összegzően – megfogalmazott elhatárolási ismérvek. Ezek szerint nem vonhatóak a gyülekezési jog körébe:

²⁰¹ PÁSKÁNDY uott.

²⁰² Malatinszky uott.

²⁰³ SZAMEL LAJOS: A gyülekezési szabadság. *Állam és Igazgatás*. 1988/6. 491.

²⁰⁴ SZAMEL uott.

²⁰⁵ SZAMEL i.m. 493.

- a magánösszejövetelek, amelyekre jellemzően nem nyilvános helyen kerül sor, és a részvétel lehetősége sem áll nyitva mindenki előtt;
- formalizált szervezetek (egyesületek, gazdasági társaságok) olyan összejövetelei amelyek a szervezet rendes (alapszabályszerű) működéséhez tartoznak, és e szervek működéséhez elengedhetetlenek (taggyűlés, közgyűlés). Az ilyen – általában zárt helyen magtartott – rendezvényeken jellemzően csak azok vehetnek részt, akik meghívást kaptak;
- kulturális-, sport- és szórakoztató rendezvények tekintet nélkül arra, hogy zárt, vagy nyilvános helyen bonyolítják őket, kell-e belépőjegyet váltani, valamint nyitott-e, vagy többé-kevésbé zárt-e. E rendezvények ugyanis nélkülözik a politikai jelleget;
- a vallási szervezetek rendezvényei a vallásszabadság alapvető jogához kötődnek, a rendezvények helyszínei, és a résztvevők köre egyaránt zárt, és e rendezvények jellemzően nélkülözik a politikai jelleget;
- „a gyülekezési jog fogalmába csak negatív előjellel vonható be a közterületeken létrejött spontán csoportosulás, amelynél hiányzik a szervezettség és a szervezésért való felelősség kritériuma. A negatív előjelűség következménye jogilag az, hogy az alkalmi spontán csoportosulás kizárólagosan rendészeti probléma, s résztvevői a rendőri intézkedéssel szemben nem hivatkozhatnak a gyülekezési szabadságra.”²⁰⁶

A német és osztrák közjogtudomány jogszabályi definíció hiányában, hasonló ismérvek – több személy részvétele, közös (jellemzően a véleménynyilvánításhoz köthető) cél – alapján határozza meg a gyülekezés fogalmát.²⁰⁷

A fentiekből kitűnik, hogy a gyülekezés fogalmának lényegi elemei, hogy *többen*, *ideiglenes jelleggel*, valamilyen meghatározott *célből* (jellemzően a kérdés megvitatása és a vélemény

²⁰⁶ SZAMEL i.m. 493.

²⁰⁷ A teljesség igénye nélkül Ausztria tekintetében ld. KEPLINGER, RUDOLF: Versammlungsrecht. Kurzkommentar zum Versammlungsrecht samt Judikatur. (Wien: Linde. 2002) 37.; Németország tekintetében pedig HÖFLING, WOLFRAM: Art. 8. In: SACHS, MICHAEL (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar. (München: C.H. Beck. ³2003) 15. margószám; SCHULZE-FIELITZ, HELMUTH Art. 8. In: DREIER, HORST (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar. I. kötet, Tübingen: Mohr Siebeck. ²2004) 24. margószám; JARASS, HANS D.: Art. 8. In: JARASS, HANS D. – PIEROTH, BODO: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar. (München: C.H. Beck. ¹⁰2009) 3. margószám; DIETEL, ALFRED – GINTZEL, KURT – KNIESEL, MICHAEL: Versammlungsgesetz. Kommentar zum Gesetz über Versammlungen und Aufzüge. (Köln – München: Heymann ¹⁵2008) § 1. 5. margószám; KÖHLER, GERD MICHAEL – DÜRIG-FRIEDL, CORNELIA: Demonstrations- und Versammlungsrecht : Versammlungsgesetz mit Auszügen aus Grundgesetz, StGB, StPO und OWiG, Polizei- und Ordnungsgesetze und Bannmeilengesetze der Länder ; Textausgabe mit Erläuterungen. (München: C.H. Beck. ¹2001) GG Art. 8. 3-10. margószámok.; PIEROTH, BODO – SCHLINK, BERNHARD – KNIESEL, MICHAEL: Polizei- und Ordnungsrecht : mit Versammlungsrecht. (München: C.H. Beck. ⁵2008) 372-374.

kifejezésre juttatása), *nyitott rendezvényre* jöjjenek össze. E jellemzők – ha nem is definíció-, vagy leírászerűen – megjelennek a Gytv.-ben is, ennyiben tehát a Gytv. 2. § (1) bekezdése is alkalmas arra, hogy az alapján a gyülekezés fogalma meghatározható legyen, azonban éppen azon szempontokkal marad adós, amely az egyébként is leírhatatlanul sokszínű gyülekezést a különféle „sokaságoktól”, csoportosulások, összejövetelektől megkülönbözteti. Bár már az is örvendetes lenne, ha a jogalkalmazás e konjunktív törvényi kritériumokat következetesen figyelembe venné az egyes összejövetel megítélése során, feltétlenül indokolt a gyülekezés fogalmának meghatározása mellett valamiképp elhatárolási szempontokat adni a más jelenségektől való megkülönböztetés érdekében.

5.2. A részvétel

A budapesti Szabadság téren felállított ún. ereklyés országzászlóhoz bejelentett be egy magánszemély egy több hónapig tartó, folyamatos rendezvényt, amelyen – a bejelentés szerint – a résztvevők és rendezők száma „0”.²⁰⁸ Nem magyar kuriózum, azonban már Budapesten is volt példa az ún. virtuális demonstrációra: az Amnesty International 2007. augusztus 30-ára a Pakisztáni Iszlám Köztársaság Nagykövetsége demonstrációt jelentett be úgy, hogy a rendezvényen mindössze 2 fő jelent meg, és egy laptop segítségével demonstrálták a sajtó képviselőinek, hogy mennyien egyetértenek törekvéseikkel (egy adott ikonra kattintással folyamatosan emelkedett a virtuálisan jelenlévők száma).²⁰⁹

Nyelvtani értelemben sem beszélhetünk olyan rendezvényről, amelynek nincsenek résztvevői, és álláspontom szerint részvétel a Gytv. rendelkezései alapján is a gyülekezésnek fogalmi eleme.²¹⁰ E részvétel, mint kritérium nem pusztán akkor nem teljesül, ha szándékoltan „résztvevő nélküli demonstrációt” szerveznek, hanem akkor sem, amikor fizikai valója helyett az adott személy „virtuálisan” van „jelen”. Nem csak akkor tekinthető virtuálisnak a jelenlét

²⁰⁸ Ebben az esetben, mivel résztvevő nélkül fogalmilag kizárt a gyülekezési jog gyakorlása, a rendőrség a bejelentést elutasította, egyúttal pedig a bejelentő figyelmét felhívta, hogy szükséges lehet a tulajdonos kerületi önkormányzat közterület-használati hozzájárulásának beszerzése.

²⁰⁹ A szervezők szerint ezzel el kívánták kerülni azt, hogy egyrészt a közlekedést akadályozzák, másrészt a rendőrséget tovább terheljék. Ld. MAJOROS RÓBERT: Kivételből főszabály? Avagy a 75/2008. (V. 29.) AB határozat után a bejelentések megtételével kapcsolatban kialakult helyzet értékelése. *Közjogi Szemle*. 2009/3.

²¹⁰ Vö: Gytv. 2. § (1) bekezdés: *résztvevők* véleményének szabad kinyilvánítása

amikor az adott személy egy honlapon, vagy ún. chat-szobában jelentkezett be, hanem akkor is, ha – meg nem erősített híresztelések szerint a magyar gyülekezési jogban is volt erre példa 2006 őszén – az adott személy „helyettest” állít és tüntetőt „bérel magának”.²¹¹ Az ilyen esetekben ugyanis a de facto jelenlévők nem gyülekezési, hanem pénzkereseti céllal jelentek meg a rendezvény helyszínén, vagyis magatartásuk értelemszerűen nem is irányulhatott a gyülekezésben való részvételre. Annál, aki a „bértüntetőt” felfogadta, éppúgy mint annál aki a virtuális térben tüntet, egyaránt hiányzik a helyszíni személyes részvétel. E részvétel pedig kizárólag valós, önkéntes, azonos célú és másokkal egyidejű jelenlétet feltételezhet. Meg kell jegyezni azonban, hogy a virtuális tüntetés a véleménynyilvánítási szabadság által védett körbe tartozhat, ugyanis objektíve alkalmas az adott kérdésben a meggyőződés kifejezésére. Ezzel szemben a bértüntetők alkalmazása a gyülekezési jog rendeltetését, különösen pedig a demokratikus társadalom közéleti-politikai folyamataiban betöltött, kitüntetett véleményformáló-, részvételi- és legális nyomásgyakorló szerepét súlyosan veszélyezteti, ezért alapjogi védelemben sem részesülhet.²¹²

Annak érdekében, hogy az adott személy magatartása részvételnek legyen tekinthető, a jelenlétnek *valósnak* kell lennie, vagyis annak *térben* és *időben* a rendezvény helyszínével (útvonalával), valamint időpontjával legalább részben egybe kell esnie. A gyülekezésen való részvétel – szemben más, a gyülekezési jog által nem védett jelenségekkel – megkívánja a rendezvény – a 4.1. pontban részletesen tárgyalt – *céljával*, mint a gyülekezés fogalmának esszenciális kellékével való valamilyen mértékű *azonosulást* is,²¹³ amely mindenképpen tudatosságot feltételez. (E helyütt csak utalok arra, hogy a gyülekezési szabadság magában foglalja a „nemrészvétel szabadságát” is, ebből pedig kényszerítően következik az is, hogy a részvétel kizárólag *önkéntes* lehet.) Ezen elemek bármelyikének hiánya esetén – még ha az érintett személy pl. kutyasétáltatás közben, vagy éppen a villamosra várva a rendezvény

²¹¹ Nagyobb vihart kavart, amikor 2006 decemberében az egészségügyi reform ellen tüntető orvosok egyetemistákat és munkanélkülieket fogadtak fel maguk helyett a rendezvényen való részvételre. (Bővebben: NEUBACHER, ALEXANDER: „Es wird sicher lustig” : Mediziner demonstrieren gegen die Gesundheitsreform – allerdings nicht persönlich. *Der Spiegel* 51/2006. 18.12.2006, 24.)

²¹² Ld. bővebben: BREDT, STEPHAN: „Gemietete” Demonstranten und „Fuckparade” – Der Versammlungsbegriff bleibt in bewegung. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*. 12/2007. 1360. A Love-Parade, Blade-Night és Hanf-Parade gyülekezésként értékeléséről hasonlóan még WIEFELSPÜTZ, DIETER: Aktuelle Probleme des Versammlungsrechts in der Hauptstadt Berlin. *Die Öffentliche Verwaltung* 1/2001. 21.

²¹³ Ennek mértéke egy átlagos demonstráció is meglehetősen nagy eltéréseket mutat: egyesek zászlókkal, transzparenszekkel, hangszerekkel felszerelve érkeznek, és a rendezvény céljával való teljes egyetértésüknek folyamatosan és aktívan hangot adnak; ezzel szemben mások a közös véleménynyilvánításból tapssal, skandalálással veszik ki a részüket; megint mások esetében pedig a céllal való legalább részbeni azonosulásra mindössze a jelenlétből következtethetünk.

helyszínén is tartózkodik – részvételről nem beszélhetünk. Ki kell azonban emelni, hogy az Rtv. 60. § (2) bekezdése szerint „a tömeg szétesztatására irányuló csapaterő alkalmazása során a Rendőrség a helyszínen lévők egyéni felelősségét nem vizsgálja.” Ebből pedig az is következik, hogy részvétel kérdésének fenti ismérvek szerint történő megítélése nem a rendőri csapaterő feladata!

A gyülekezés értelemszerűen véget ér, ha a résztvevők – függetlenül attól, hogy a rendező, vagy a rendőrség feloszlatta-e – a rendezvényt elhagyják.

5.3. A résztvevők létszáma

Mivel az előbbieken kifejtettek szerint a gyülekezés feltételezi a „részvételt”, adódik a kérdés, hogy a résztvevők létszámának a fogalom meghatározása szempontjából van-e jelentősége. Bár a résztvevők létszámának kérdését a kortárs hazai szakirodalom méltatlanul elhanyagolja, annak feldolgozása számos, a jogalkalmazás során felmerülő nehézséget, illetve bizonytalanságot előzhet meg. A nemzetközi egyezmények, az Alaptörvény és a Gytv. – hasonlóan a német és osztrák gyülekezési törvényhez – nem határozza meg a rendezvény legkisebb létszámát.

A magyar gyakorlat eddig több esetben a gyülekezés körébe vonta az olyan eseményeket, amelyeken mindössze egyetlen személy vett részt. Arra is volt példa, hogy az ilyen „egyszemélyes demonstrációkat” a rendőrség „feloszlatta”, illetve azok „szervezőit” szankcióval sújtotta.²¹⁴

²¹⁴ Pl. A rendőrség „feloszlatta” F. P. 2004. október 14-i, a Terror Háza előtti „demonstrációját”, és annak szervezése miatt 40.000,- Ft szabálysértési bírsággal is sújtotta; egy személy 2004. november 12-én egyedül demonstrált a Duna Televízió épülete előtt Markó Béla RMDSZ-elnök budapesti látogatása miatt, végül visszaélés gyülekezési joggal szabálysértés miatt a rendőrség ugyancsak 40.000,- bírsággal sújtotta; 2005. május 20-án Bégány Attila önkormányzati képviselő jelent meg kéretlenül a Bibó-szobor avatása alkalmával rendezett Duna-parti összejövetelen, és emelt fel egy transzparenst. 2007 és 2008 őszén ugyancsak F. P. a gyermekdohányzás visszaszorítása érdekében többször is – heteken keresztül, autója tetejére helyezett hangszórókkal nyomatékokat adva, előre rögzített mondandójának – egyedül „demonstrált” az Egészségügyi Minisztérium előtt. Utóbbi eset annyiban tér el a korábbiaktól, hogy ezekben az esetekben a bejelentést a rendőrség tudomásul vette. (Az egészségügyi miniszter előbb az országos rendőrfőkapitánytól, majd az igazságügyi és rendészeti minisztertől arra hivatkozva kérte a rendezvény feloszlátását, hogy a mért hangnyomás meghaladja a munkaegészségügyi határértéket.

A gyűlés és gyülekezés szavak nyelvtani értelmezéséből arra következtetésre jutunk, hogy a gyülekezés több személy jelenlétét feltételezi. Hasonló eredményre vezet, ha áttekintjük a Gytv. rendelkezéseit, ugyanis annak 2. § (1) bekezdésének második fordulata többes számot használ („résztevők véleményüket [...] kinyilváníthatják”), melyből arra következtethetünk, hogy a törvény is több személy részvételét feltételezi. A gyülekezési jog tehát másokkal *együtt* (kollektíven) gyakorolható alapjog.²¹⁵

Ebből következik, hogy a rendőrség korábbi, „egyszemélyes demonstrációkkal” kapcsolatos gyakorlata helytelen volt, mert az érintettek magatartása a gyülekezési joggal közeli rokonságban álló véleménynyilvánítási szabadság által védett körbe tartozhatnak, azonban – egyetértve az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának a *Patrick Coleman v. Ausztrália ügyben*²¹⁶ kifejtett álláspontjával, a nyelvtani értelmezés és a Gytv. összefüggéseinek feltárása is ugyanarra az eredményre vezet – per defintonem kollektív jog egyedül nem gyakorolható. Ennek megfelelően csak részben osztom a Magyar Helsinki Bizottság a gyülekezési jogról szóló törvény módosításának egy 2007. évi tervezetével kapcsolatban megfogalmazott abbéli aggodalmát, hogy „a törvény a módosítás nyomán sem tartalmazna arra vonatkozó támpontot, hogy hány személy gyűlését, felvonulását, tüntetését kell a gyülekezési jog hatálya alá tartozó cselekménynek tekinteni – így fogalmilag az sem tisztázott teljes mértékben, hogy adott esetben be kell-e jelenteni egy egyszemélyes demonstrációt.”²¹⁷ Figyelemmel arra, hogy a kifejtettek szerint az ilyen esetekben a gyülekezés fogalmi eleme hiányzik, ezek az esetek nem tekinthetők az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése és a Gytv. által szabályozott körbe, vagyis a résztvevő nélküli tüntetéshez hasonlóan a rendőrségnek hatásköre hiányát kell az ilyen közterületi „rendezvény” bejelentése esetén is megállapítania.

Ki kell azonban emelni, hogy bár ezek az egyszemélyes megmozdulások nem vonhatóak a gyülekezés fogalmába, nem jelenti azt, hogy a jogon kívül állnának. Azt az egyéni

²¹⁵ Ezzel ellentétesen GINZINGER, WINFRIED Versammlungsrecht. In: BACHMANN, SUSANNE e. a: Besonderes Verwaltungsrecht. (Wien – New York: Springer ³2000) 361. (Kivételesen „határesetként” egy személyt is gyülekezésnek tekintene.)

²¹⁶ Az Emberi Jogi Bizottság 1157/2003. sz. ügyben hozott, 2006. július 17-én kelt állásfoglalásában elfogadhatatlannak nyilvánította a panasz azon részét, amely az egyedül beszédet mondó – nem pedig másokkal együtt cselekvő – panaszos gyülekezési jogának megsértésére vonatkozott, ugyanis „a gyülekezési jog értelemszerűen egynél több személy azonos célból történő összejövele kapcsán kerülhet szóba.” Ismerteti BÁN TAMÁS: Nemzetközi emberi jogi testületek gyakorlata gyülekezési ügyekben. *Acta humana: emberi jogi közlemények.* 2007/1-2. 9.

²¹⁷ http://helsinki.hu/dokumentum/MHB_velemen_ygyulekezes_20070418.pdf

véleménynyilvánítás egyik formájának kell tekinteni, vagyis arra az Alkotmánybíróság e tárgyban kialakított gyakorlatából megismerhető korlátok éppúgy vonatkoznak, mint pl. a zajterhelési előírások.

Egyetértek viszont a Helsinkai Bizottság észrevételének első fordulatában megfogalmazottakkal, ugyanis – a bajor gyülekezési törvényhez hasonlóan – valóban indokolt lehet a legalacsonyabb résztvevői létszám törvényi megállapítása. A nyelvtani értelmezés arra vezethet, hogy a többes szám használatából az következik, hogy az egynél több (legalább két) személy részvétele – az egyéb feltételek fennállása esetén – már gyülekezésnek tekinthető. Ennek ellentmond, hogy az Rtv. alapján három²¹⁸ – egységes akarat-elhatározással fellépő – személy, már csoportosulásnak számít, tíz fő felett pedig tömegről van szó, amellyel szemben akár tömegoszlatásra is sor kerülhet.²¹⁹ E megközelítésből pedig arra lehet következtetni, hogy a gyülekezés legkisebb létszáma három fő lehet. BRAGYOVA ANDRÁS a 75/2008. (V. 29.) AB határozathoz fűzött különvéleményében „több (minimum 10 – 15 fő)” együttes jelenlétét tekinti a gyűlés fogalmi elemének.²²⁰ Jelenleg – ilyen jogeset hiányában – meglehetősen akadémikus kérdés, hogy legalább két, vagy három személy részvétele szükséges ahhoz, hogy az adott rendezvény gyülekezésnek legyen tekinthető. Mivel a nemzetközi szerződésekből, az Alaptörvényből és a Gytv.-ből a magasabb részvételi küszöb nem következik, a többes számú megfogalmazás alapján az alapjogbarátabb jogértelmezés érdekében, inkább – a bajor gyülekezési törvény megoldásával megegyezően²²¹ – az alacsonyabb (két fő) részvételi küszöböt tartom a helyes értelmezésnek.²²²

A gyülekezés egyidejűleg jelenlévő résztvevőinek száma nem csökkenhet a legalacsonyabb létszám alá, azonban mindez nem jelenti azt, hogy azok személyének állandónak kellene

²¹⁸ A Btk. ugyancsak legalább három főben határozza meg a csoport fogalmát.

²¹⁹ A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) 97. § (1) bekezdésének d) és e) pontja.

²²⁰ Látészólag hasonlóan a Public Order Act 1986 16. §-a a „nyilvános gyűlést” (public assembly) legkisebb résztvevői létszámát húsz főben határozza meg. Mindennek azonban kizárólag közrendvédelmi, és nem alapjogi relevanciája van.

²²¹ 2180-4-I Bayerisches Versammlungsgesetz (BayVersG) Vom 22. Juli Art. 2. (1) 2008 GVBl 2008, 421.

²²² Ezzel ellentétesen ld.: WINKLER, GÜNTHER: Studien zum Verfassungsrecht : Das institutionelle Rechtsdenken in Rechtstheorie und Rechtsdogmatik. (Wien – New York: Springer. 1991) 202. és 222.; ENDERS, CHRISTOPH: Der Schutz der Versammlungsfreiheit (Teil I) *Juristische Ausbildung*. JURA 1/2003. 36., LÁPOSSY ATTILA: Rendezvények hatálytalanul? – A gyülekezés-fogalom meghatározásának dilemmái és lehetséges oszlopai (SZABÓ MÁTÉ – HALÁSZ ZSOLT – LÁPOSSY ATTILA – HAJAS BARNABÁS – JUHÁSZ ZOLTÁN – MUDRÁNÉ LÁNG ERZSÉBET – TÖRÖK ZOLTÁN – POZSÁR-SZENTMIKLÓS ZOLTÁN – KOLLÁTH GYÖRGY – GAUDI-NAGY TAMÁS: Gyülekezési jog – problémátérkép című közlemény része.) *Közjogi szemle*. 2008/3.;

lenni. Teljesen természetes ugyanis, hogy az adott rendezvényhez egyesek – hosszabb-rövidebb időre – csatlakoznak, mások viszont a helyszínt elhagyják.

Kérdésként vehető fel, hogy a résztvevők legalacsonyabb létszámát egy új gyülekezési törvényben a gyülekezés fogalmának meghatározása során ennél magasabban is megállapíthatják-e. Az ilyen jellegű szabályozást a gyülekezési jog korlátozásának veszélyét magában hordozó megoldásnak tartanám. Mindazonáltal, ha az Alaptörvény nem rendelkezik róla, a törvény – éppen az állam gyülekezéssel kapcsolatos, jelentős mértékben rendészeti feladataira is tekintettel, alapos kockázatelemzés nyomán – a hatálya alá tartozó gyülekezés legalacsonyabb létszámát magasabban is megállapíthatja.²²³ Ez viszont nem azt eredményezné, hogy a kisebb létszámú rendezvények ne lennének megtarthatóak, vagy azok ne állnának az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében biztosított gyülekezési jog védelme alatt, hanem legfeljebb azt, hogy azokat nem kell meghatározott eljárás szerint a hatáskörrel rendelkező szervnek bejelenteni. Nem érintené viszont az állam gyülekezéssel kapcsolatos kötelezettségeinek – különösen pedig alapjogvédelmi kötelezettségének – teljesítését. Éppen ezért kockázatos lehet, ha a gyülekezési törvény a létszám-minimumot magasán állapítja meg, mert az állam ezirányú feladatainak ellátását lehetetleníthetné el, mert amíg a néhány fős rendezvények ugyanis jellemzően önmagukban csekély kockázatot rejtenek, addig a rendezvény létszámának növekedésével a különféle, ehhez kapcsolódó kockázatok is jelentősen nőnek.

5.4. A gyülekezés helye

Közkeletű vélekedés ugyan, hogy „gyülekezni csak közterületen lehet”, azonban ennek jogszabályi alapja nincsen, ugyanis – hasonlóan a résztvevők létszámához – a gyülekezés helyét sem határozza meg sem az EJENY, sem a PPJNE, sem az EJEE, de az Alaptörvény és még a Gytv. sem.²²⁴ Emellett a gyülekezés helyét az uralkodó szakirodalmi álláspont sem tartja annak fogalmi elemének. Az Emberi Jogok Európai Bírósága is arra az álláspontra

²²³ A lengyel gyülekezési törvény 1. cikk 2. pontja szerint a gyülekezéshez legalább tizenöt résztvevőre van szükség. KÁDÁR ANDRÁS KRISTÓF – M. TÓTH BALÁZS: A gyülekezési jog külföldi és magyar szabályai. *Fundamentum* 2007. 1. sz. 63.

²²⁴ Hasonlóan ld. 55/2001. (XI. 29.) AB határozatot, ezzel ellentétesen pedig ld. LÁPOSSY: i.m. 20.

helyezkedett, hogy a békés gyülekezéshez való jog magában foglalja mind a magánterületen, mind a közterületen való gyülekezés jogát.²²⁵ A Gytv. 3. §-a több rendezvény-típusról megállapítja, hogy azok nem tartoznak a törvény hatálya alá, azonban ezek között nem szerepelnek a nem közterületi rendezvények. Ezen túlmenően a Gytv. – rendőrség képviselőjének rendezvényen való részvételére vonatkozó – 12. §-ához fűzött miniszteri indokolás negyedik bekezdéséből azonban arra következtethetünk, hogy a közterületen, középületben, de még a magánlakásban tartott rendezvények is a gyülekezési jog körébe tartoznak, azonban csak a közterületen tartandó rendezvényeket kell a rendőrségnek bejelenteni, és a rendőrség képviselőjének a magánlakásban (magánterületen) szervezett rendezvényen való részvételére kizárólag a jogosult hozzájárulásával van lehetőség.²²⁶ A Gytv. 8. §-a pedig kifejezetten a „bejelentéshez kötött rendezvény” fordulatot használja, amiből *a contrario* következik az is, hogy vannak a törvény hatálya alá tartozó, de nem bejelentendő rendezvények.

Megjegyzem, hogy a közterület fogalmának értelmezése, és a gyülekezési jog gyakorlásával összefüggésben a jelentősége, számos értelmezési és jogalkalmazási kérdést is felvetett. KÜPPER a Gytv. „közterület” fogalmát a VersG „szabad ég alatti” fogalmával azonosítja,²²⁷ amely legalábbis fenntartásokkal fogadható. A Gytv. közterület-fogalma ugyanis lényegesen szűkebb a „szabad ég alatti” kategóriánál. Bár utóbbi nem pusztán azt jelenti, hogy a rendezvény helyszíne nincs befedve, hanem azt, hogy a rendezvény nincs elkerítve, így gyakorlatilag csaknem átláthatatlan a rendezvényre bejutók köre.²²⁸ Ilyen helyszín lehet tehát egy beépítetlen telek, a közönség előtt nyitva álló magánterület, (magán)erdő, vagy éppen közterület használati hozzájárulás alapján használt terület, amely pedig bizonyosan nem esik a Gytv. 15. § a) pontjában meghatározott közterület fogalma (a mindenki számára korlátozás nélkül igénybevehető terület, út, utca, tér) alá.²²⁹ Ha mindemellett figyelembe vesszük a

²²⁵ *Rassemblement Jurassien/Unité Jurassienne v. Switzerland* (Application no. 8191/78, Commission decision of 10 October 1979)

²²⁶ „Azért, hogy a rendőrség a rendezvény zavartalan lebonyolításának biztosítása során adódó feladatait elláthassa, a javaslat lehetővé teszi a rendőrség képviselőjének a rendezvényen való jelenlétét. Ez a lehetőség a rendőrség képviselőjét minden, a törvény hatálya alá tartozó rendezvénnyel kapcsolatban megilleti. Ennek megfelelően a rendőrség képviselője az alapvető közrendvédelmi feladatából eredően mind a közterületen, mind a középületben megtartott rendezvényen jelen lehet. Ez a rendelkezés a magánlakásban megtartásra kerülő rendezvényeket nem érinti, hiszen magánlakásba rendőr csak külön jogszabály által meghatározott esetekben vagy a tulajdonos, bérlő hozzájárulásával léphet be.”

²²⁷ KÜPPER, HERBERT: A gyülekezési alapjog Magyarországon és Németországban. *Jura* 2008/1. 103-118.

²²⁸ DIETEL – GINTZEL – KNIESEL i.m. Abschnitt III. 9-12. margószám.

²²⁹ Lényegében hasonló meghatározást ad a Public Order Act 1986 16. §-a, amely nyilvános helyként (public place) a közutakat, valamint a nyilvánosság, vagy annak egy része számára az adott időpontban kifejezett, vagy

rendőrség rendezvénybiztosítási gyakorlatának azon újabb megoldását, amely során a demonstráció helyszínét kordonkorlátokkal elkeríti, és kizárólag ruházat- és csomagátvizsgálás – esetenként pedig igazolás – után engedi be a rendezvényre érkezőket,²³⁰ kitűnik, hogy a két kategória a szembetűnő hasonlóságok ellenére is több különbözőséget mutat.

Mindebből pedig arra kell következtetni, hogy a „nemközterületen” tartott rendezvények esetén értelemszerűen fennállnak a Gytv.-ben meghatározott tilalmak (pl.: nem valósíthat meg bűncselekményt, vagy ennek elkövetésére vonatkozó felhívást, nem lehet fegyveresen, vagy felfegyverkezve megjelenni), és a rendezőt terhelő (rend fenntartására irányuló, vagy éppen a résztvevővel egyetemlegesen fennálló kártérítési) kötelezettségek. Az ilyen rendezvények esetében azonban – lévén nem közterületen kell intézkedni – a rendőrség beavatkozási lehetősége is korlátozott. Attól függően, hogy a terület magánlakásnak²³¹ minősül, vagy sem,²³² eltérő szabályok alapján mehet be a helyszínre, és léphet fel a rendőrség.²³³ Meg kívánom jegyezni azonban, hogy míg általában az ingatlan jogszerű használójának hozzájárulása nélkül nehezen képzelhető el a rendezvény jogszerű volta, addig további mérlegelést igényelnek a közforgalom előtt nyitva álló magánterületre szervezett rendezvények. Ez utóbbi esetekben azonban nem a hozzájárulás szükségessége, hanem annak megtagadásának feltételei kell, hogy a vizsgálódás tárgyát képezzék.²³⁴

hallgatólagos engedéllyel hozzáférhető helyeket határozza meg. A nyilvános hely fogalmának változásáról bővebben: THORNTON, PETER QC – BRANDER, RUTH – THOMAS, RICHARD – RHODES, DAVID – SCHWARZ, MIKE – REES, EDWARD: *The Law of Public Order and Protest*. (Oxford: OUP. 2010) 3.10-3.11. margószámokat, különösen pedig a *R v Edwards and Roberts* [1978] 67. Cr App R 228.

²³⁰ Kétséges, hogy az ilyen jellegű beléptetés mennyiben lenne a VersG szabad ég alatti fogalmával összeegyeztethető.

²³¹ Rtv. 97. § (1) bekezdés c) pontja szerint magánlakás: a lakás (üdülő, nyaraló vagy a lakás céljára használt egyéb helyiség, létesítmény, tárgy), az ahhoz tartozó nem lakás céljára szolgáló helyiség, létesítmény, bekerített terület. Az Rtv. 39. §-a értelmében a rendőr – főszabályként – magánlakásba bebocsátás vagy hatósági határozat nélkül nem léphet be, illetve nem hatolhat be.

²³² Rtv. 40. § A rendőr a feladata ellátása során – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – beléphet a magánlakásnak nem minősülő egyéb helyre, és ott az intézmény rendjének lehetőség szerinti tiszteletben tartásával intézkedhet.

²³³ A német szabályozás és gyakorlat kimerítő elemzését ld. v. COELLN, CHRISTIAN: *Die Eingeschränkte Polizeifestigkeit nichtöffentlicher Versammlungen*. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 11/2001. 1234-1239.

²³⁴ A kérdést a hazai jogalkalmazás még nem vetette fel, azonban az utóbbi időben több olyan eset is történt (MTVA gyártóbázisa előtti éhségstrájk, vagy a józsefvárosi polgármester hivatali előszobájában megtartott tiltakozás), amelyeket ebből a szempontból is érdemes lesz vizsgálni. A német gyakorlatban ezzel szemben jellemzően repülőtereken szervezett tüntetések váltottak ki vitát. Így ld. MIKESIC, IVANA: *Versammlungs- und Demonstrationsrecht auf Flughafengelände*. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 7/2004. 788-792.

Annak ellenére, hogy a Gytv. 1989 tavasza óta nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely valamilyen helyszínen a gyülekezést eleve kizárná, a hazai jogalkalmazási gyakorlat kialakított egy olyan kvázi-jogintézményt, amely ideiglenesen bizonyos területeken kizárttá teszi bármilyen rendezvény megtartását.²³⁵ Az ezt lehetővé tévő „biztonsági műveleti terület” fogalmát – annak ellenére, hogy a rendőri szakzsargon használja – a jogszabályok nem ismerik. Az Rtv.-ben²³⁶ és az ahhoz kapcsolódó különféle jogszabályokban és közjogi szervezetszabályozó eszközökben foglaltak szerint a Rendőrségnek lehetősége van személy- és létesítménybiztosítási intézkedést tenni akkor, ha valamely védett személy testi épsége érdekében vagy létesítmény védelme érdekében ez szükséges. A töretlennek tekinthető bírósági gyakorlat szerint a „biztonsági műveleti területté” minősítés együtt jár a közterületi jelleg elvesztésével.²³⁷ Az Rtv. 46. (1) d) pontja szerint személy- és létesítménybiztosítási intézkedés keretében – védett személy biztonsága érdekében – területet lezárhat, és megakadályozhatja, hogy oda bárki belépjen, vagy onnan távozzék, illetőleg az ott tartózkodókat távozásra kötelezheti. Ebből kitűnik, hogy fogalmilag kizárt a rendezvény megtartása az ilyen esetekben. Meg kell azonban jegyezni, hogy a személy- és létesítménybiztosítási intézkedések elrendelésének és fenntartásának jogszerűségével kapcsolatban több esetben is kétségek merültek fel, ugyanis sokszor utóbb sem kapott a közvélemény annak megalapozottságát alátámasztó tájékoztatást, ami eloszlatta volna azokat a nézeteket melyek szerint az ilyen intézkedések elrendelésének kizárólag a gyülekezés megakadályozása volt az oka.

A gyülekezés helyével mutat szoros kapcsolatot az a körülmény, hogy a rendezvény „nyilvános”, vagy „nem nyilvános” (zártkörű)-e. Nem nyilvános a rendezvény, ha annak résztvevői előre, egyedileg (név szerint) meghatározottak. Ezzel szemben, ha a rendezvényhez való csatlakozás nem így, hanem akár bizonyos jellemzőkkel („kizárólag kéményseprők részére”) kerül meghatározásra, vagy az bárki számára nyitva áll, nyílt. Közterületen – mivel

²³⁵ Különös szabályok vonatkoznak Londonban –a Parliament Square mellett a Trafalgar Square-re, valamint a Parliament Square Gardenre – mert azok korábban a Korona tulajdonában álltak, és jelenleg is a londoni főpolgármester engedélyére is szükség van a tüntetések megtartására. Ld. Parliament Square Garden Byelaws 2012 és Trafalgar Square Byelaws 2012. A szabályozás hátteréről THORNTON, PETER QC – BRANDER, RUTH – THOMAS, RICHARD – RHODES, DAVID – SCHWARZ, MIKE – REES, EDWARD: *The Law of Public Order and Protest*. (Oxford: OUP. 2010) 3.130-3.134 margószámok.

²³⁶ Rtv. 39. § (1) i), és 46. §

²³⁷ MUDRÁNÉ LÁNG ERZSÉBET: Gyülekezési jogi garanciák – a jogorvoslati rendszer hatékonysága. (SZABÓ MÁTÉ – HALÁSZ ZSOLT – LÁPOSSY ATTILA – HAJAS BARNABÁS – JUHÁSZ ZOLTÁN – MUDRÁNÉ LÁNG ERZSÉBET – TÖRÖK ZOLTÁN – POZSÁR-SZENTMIKLÓS ZOLTÁN – KOLLÁTH GYÖRGY – GAUDI-NAGY TAMÁS: Gyülekezési jog – problématerkép című közlemény része.) *Közjogi szemle*. 2008/3.

az a Gytv. szerint bárki által igénybe vehető, vagyis a legteljesebben nyilvános terület – zártkörű gyülekezésre sem kerülhet sor. E jellemzők a gyülekezés fogalmának meghatározása során azonban sokkal inkább jelentőségre tehetnek szert, mint maga a rendezvény helyszíne, azonban nem a definíció elemeként, hanem elhatárolási szempontként veendő figyelembe.

5.5. A gyülekezés célja

A gyülekezés fogalmának meghatározása – és a más rendezvényektől való elhatárolás – során különös jelentősége lehet a rendezvény céljának. Az „összeverődött” tömegtől ugyanis a gyülekezést döntően az különbözteti meg, hogy utóbbi résztvevőit összeköti a rendezvény célja. Nem elhanyagolható kérdés azonban, hogy az „összejövetelnek” általában kell, hogy célja legyen, vagy pedig e célnak vannak bizonyos sajátosságai, amely alapján az gyülekezésnek tekinthető?

5.5.1. Szűk és kiterjesztett értelemben

A gyülekezésnek meg lehet különböztetni egy általánosabb (tágabb) és szűkebb jelentését.²³⁸ Szűk értelemben nem minden vélemény kollektív kinyilvánítását kell a gyülekezési jog keretében védelmezni, a gyülekezés célja általános érdeklődésre számot tartó közügyekben – legszűkebb értelemben kizárólag politikai kérdésekben – a vélemény kollektív kifejezése és kinyilvánítása. E megközelítés a gyülekezési jog eredeti rendeltetéséből – a közügyek megvitatása – indul ki, vagyis legfőbb funkciója az, hogy egy többségi elven működő parlamentáris demokráciában azok számára is biztosítsa a közügyek befolyásolásának lehetőségét, akik a nyilvánosság egyéb csatornáin keresztül erre nem képesek.²³⁹ A német Szövetségi Alkotmánybíróság újabb – az 1950-es évek óta a német alkotmányjog-

²³⁸ DRINÓCZI TÍMEA – PETRÉTEI JÓZSEF: „A gyülekezési jog” in: CHRONOWSKY NÓRA e. a.: A magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok (Budapest, Pécs: Dialóg Campus 2006) 423-424. (DRINÓCZI – PETRÉTEI 2006), GRÖPL, CHRISTOPH: Grundstrukturen des Versammlungsrechts. *Juristische Ausbildung* 1/2002. 19-20.

²³⁹ SÓLYOM PÉTER: 62. § In: JAKAB ANDRÁS (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. (Budapest: Századvég. 2009) 8. margószám.

tudományban jelenlévő állásponttól sem idegen²⁴⁰ –, a korábbi gyakorlatával szakító döntése szerint azonban csak azon rendezvények részesülhetnek a gyülekezési jog kitüntetett védelmében, amelyek elsődleges (és jellemző) célja a közügyekről szóló nyilvános vitában, illetve véleményképzésben való részvétel.²⁴¹

A cél szűkebb értelemben való meghatározása viszont óhatatlanul felveti a közügy definiálásának szükségességét. Minden olyan ügyet közügynek kell tekinteni, amely nem korlátozódik egyes magánjogi jogalanyok magánérdekeire, hanem a legszélesebb értelemben vett közállapotokkal, közérdekű kérdésekkel kapcsolatos vita tárgya. A politikai ügyeken kívül ilyennek kell tekinteni különösen az állami-, vagy önkormányzati szervek működésével, intézkedéseivel, egyes közszolgáltatások ellátásával, közüzemek működésével, társadalmi konfliktusokkal, illetve azok feloldásával összefüggő rendezvényeket. A közügyekben való véleménynyilvánítás köre tehát nem szorítkozik kizárólag a széles értelemben politikai kérdésekre, utóbbi ugyanis mindössze egyik fontos, de nem kizárólagos eleme a közügyeknek.

Ennél tágabb, azonban még mindig nem a legszélesebben értelmezett cél lehet a magánügyekben történő véleménynyilvánítás, amelyet ilyen módon hoznak nyilvánosságra.²⁴²

5.5.2. Legszélesebb értelemben

Legtágabb értelemben gyülekezésnek kell tekinteni valamennyi olyan összejövetelt, amikor a résztvevők bármilyen tetszőleges közös célból jönnek össze, és ezzel akár egyúttal „mellékesen” véleményüket is kinyilvánítják. Ennyiben tehát a gyülekezési jog az emberi méltóságból fakadó általános személyiségi jog részjogosultságának tekinthető személyiség

²⁴⁰ A szűkebb értelmezés már az 50-es években megjelent. A korábbi irodalmat összefoglalja és így közelíti meg a gyülekezés célját: GECK, WILHELM KARL: Zum Versammlungsbegriff des Art. 8. GG. *Deutsches Verwaltungsblatt DVBl.* 19/1980. 798.

²⁴¹ A német alkotmánybíróság gyülekezésként megtiltott berlini „Love Parade” és „Fuck Parade” rendezvényekkel összefüggésben helyezkedett erre az állápontra, egyúttal pedig világos szempontrendszerrel állított fel az ún. „Pseudo-demo”-k és a valódi gyülekezések elhatárolására. (BVerfG, 1 BvQ 28/01 vom 12.7.2001 [http://www.bverfg.de/entscheidungen/qk20010712_1bvq002801.html]) A gyülekezési jog fogalmának változásával kapcsolatban ld. még KNIESEL, MICHAEL: Versammlungs- und Demonstrationenfreiheit. *Neue Juristische Wochenschrift* 39/2000. 2858. továbbá KNIESEL, MICHAEL – POSCHER, RALF: Die Entwicklung des Versammlungsrechts 2000 bis 2003. *Neue Juristische Wochenschrift* 7/2004. 422.

²⁴² Az 80-as, 90-es években ez volt az uralkodó megközelítés Németországban. KÖHLER – DÜRIG-FRIEDL i.m. Art 8. GG 6. margószám

szabad kibontakoztatásához való jog csoportos gyakorlást szavatolná.²⁴³ E megközelítés – függetlenül attól, hogy azok célja mennyiben tekinthető véleménynyilvánításnak – a gyülekezési jog gyakorlásának tekinti a különböző szórakoztató rendezvényeket, fesztiválokat, kulturális programokat, ún. parádékat, és sportrendezvényeket is. Magyarországon is időről-időre előfordul, hogy egyes kulturális- és sportrendezvényeket gyülekezésként jelentenek be a szervezők, így – a közterület használatából, a rendezvény biztosításából fakadó – jelentős költséget tudnak megtakarítani.²⁴⁴ A XIX-XX. század fordulóján a legtöbb európai ország gyülekezési jogi szabályozása, valamint hazai és külföldi szakirodalom egyaránt megkülönböztetett figyelmet fordított a közügyekkel – kiváltképpen pedig a politikai kérdésekkel – foglalkozó gyűlések és a kizárólag magánügyekkel foglalkozó rendezvények megkülönböztetésére, előbbiekre azonban esetenként különös szabályokat²⁴⁵ is megállapítva.

5.5.3. A cél mint fogalmi elem

A magyar közjogtudományban e kérdésben a vita még nem jutott nyugvópontra. Így BRAGYOVA ANDRÁS a gyülekezési jogot tágan értelmezi,²⁴⁶ azonban az Alkotmánybíróság többségi álláspontjából a szűkebb, illetve kiterjesztett értelmezésre lehet következtetni.²⁴⁷ Magam is úgy vélem, hogy (történelmi kialakulása, rendeltetése és funkciója miatt) a gyülekezés – résztvevőit összekapcsoló – célja a 5.5.1. pontban meglehetősen tágan

²⁴³ KÖHLER – DÜRIG-FRIEDL i.m. Art 8. GG 6. margószám

²⁴⁴ Hasonló németországi eseteket is bemutat: TSCHENTSCHER, AXEL: Versammlungsfreiheit und Eventkultur : Unterhaltungsveranstaltungen im Schutzbereich des Art. 8 I GG. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*. 11/2001. 1243-1244.

²⁴⁵ Vö. a különböző német gyülekezési törvényekkel. Ismerteti RÉNYI i.m. 119.

²⁴⁶ A 75/2008. (V. 29.) AB határozathoz fűzött különvéleményes szerint: „Az Alkotmányban biztosított gyülekezési jog szerintem tágan értelmezendő, így kiterjed minden nyilvános helyen tartott és mindenki számára hozzáférhető (azaz nyilvános) rendezvényre (pl.: sportesemény), tehát nem korlátozódik csupán a szabad ég alatt, vagyis a közterületen megtartott gyűlésekre.” (ABH 2008, 651, 675.) A Magyar Helsinki Bizottság ugyancsak a legtágabb értelemben tekint a gyülekezési jogra, ugyanis a Gytv. módosításának tervezetével kapcsolatos véleménye szerint „a gyülekezési jog szűkítésének ítéljük, hogy a Tervezetnek megfelelően, a jövőben csak a közügyekkel összefüggésben lehetne élni a véleménynyilvánítás e formájával. A gyülekezési jog a kommunikációs jogok anyajogának, a véleménynyilvánítási szabadságnak egyik kinyilvánítási formája, semmi nem indokolja ugyanakkor, hogy e jog gyakorlását pusztán a közügyekkel összefüggésben tegye lehetővé e jogalkotó. A „közügy” fogalma egyrészt meglehetősen tág értelmezésre ad lehetőséget, másrészt elképzelhető, hogy meghatározott személyek vagy csoportok magántermészetű ügyeikkel kapcsolatban kívánják a közösségi véleménynyilvánítás e formáját választani.”

²⁴⁷ A 75/2008. (V. 29.) AB határozat szerint a közterületi gyülekezés szabadságát az Alkotmánybíróság olyan, a közügyekben való részvételt biztosító jogintézmények tartja, amelyeket a személyek hasonló feltételekkel tudnak igénybe venni. Hasonló megközelítésre ld. DRINÓCZI – PETRÉTEI 2006 426-427.

értelmezett közügyekben való véleménynyilvánítás, melynek hiánya kizárja, hogy az adott rendezvényt gyülekezésnek lehessen tekinteni.

A cél megléte, vagy hiánya tartalmi kérdés, amelyet elsősorban nem a szervező nyilatkozata alapján, hanem az eset összes körülményére tekintettel kell megítélni. Egyszerűbb megítélésűek a „tipikus” demonstrációs szituációk, vagyis, hogyha az adott helyszínen jelenlévő személyek hasonló tárgykörű és irányultságú transzparenszekkel, zászlókkal jelennek meg, vagy véleményüket más könnyen azonosítható módon fejezik ki, függetlenül attól, hogy gyülekezésnek, vagy kulturális eseményként²⁴⁸ hirdették meg az összejevetelt. Sokkal nehezebb azonban, ha a véleménynyilvánítás néma, és látványos kommunikációs csatornákat sem használnak. Ilyenre volt példa, amikor a „Becsület Napja” elnevezésű szélsőjobboldali rendezvényen az azzal egyet nem értők csoportja „tarkóra tett kézzel csendben, »néma áldozatként« tiltakozott »a terrorimádók fekete egyenruhába bújt mai gyermekei« ellen”,²⁴⁹ vagy egy civil szervezet néhány száz formaruhás szimpatizánsa várakozásuk idejére a Fővárosi Bíróság épülete előtt – a bejelentés szerint „nem demonstratív jelleggel” – a Markó utca bírósággal szembeni lévő járdaszakaszát vette igénybe,²⁵⁰ vagy egy másik civil szervezet Budapestet megbénító sportrendezvényként hirdette a városi kerékpáros közlekedést népszerűsítő rendezvényét.²⁵¹ Az említett esetekben nem férhet kétség ahhoz, hogy a rendezvényeknek elsődlegesen és túlnyomórészt igen markáns kommunikációs célja volt, vagyis azokat gyülekezésnek kellett volna tekinteni. Ez az a cél, amely a gyülekezést más, kulturális rendezvényektől, közterületi sporteseményektől, vagy éppen pl. egy balesetnél összeverődött tömegtől megkülönbözteti. Mindebből nem következik, hogy egy demonstráción ne léphetnének fel művészek, vagy egy koncert önmagában ne minősülhetne gyülekezésnek.²⁵² Ugyanakkor bizonyos, hogy azon rendezvények, amelyek elsődleges célja nem a közügyekben való állásfoglalás, hanem a szórakoztatás, (nota bene a szervező közvetlen haszonszerzése) ahová résztvevőknek belépőjegyet kell vásárolnia, nevezési díjat kell fizetnie stb., nem tekinthetők gyülekezésnek.

²⁴⁸ Így 150-200 közéleti személyiség, illetve országgyűlési képviselő 2000. március 2-i kulturális rendezvényként hirdetett megmozdulásain a médiatestületek ügyében hozott parlamenti döntések ellen, illetve a sajtószabadság mellett a Magyar Televízió Szabadság téri székháza és a Képviselői Irodaház előtt fekete zászlókat tartva tiltakozott. (Magyar Nemzet 2002. július 10.)

²⁴⁹ http://www.hirszerzo.hu/cikk.tarkora_tett_kezzel_a_nacik_ellen_-spontan_flashmob_a_becsulet_napjan.56337.html [2009. július 20.]

²⁵⁰ HAJAS i.m. 50.

²⁵¹ Critical Mass

²⁵² Pl. „Musik gegen Rechts” elnevezésű, a szélsőjobboldali eszmék ellen a könnyűzene eszközével is tiltakozó rendezvény.

Amennyiben az adott helyen egyszerre tartózkodó személyeket az adott kérdésben való közös véleménynyilvánítás célja nem köti össze, magatartásuk sem tekinthető gyülekezésnek. Ennek megfelelően, annak ellenére, hogy valamilyen kommunikációs elem megjelenik, nem tekinthető gyülekezésnek, ha egy balesetnél a bémészcodók csoportosan vitatják meg a történeteket, vagy egy információs pult, esetleg szórólapot osztó személyek körül összeverődik a tömeg, és az ott tartózkodók adott esetben hangosan fejtik ki a kérdéssel kapcsolatos – akár ellentétes, akár egyetértő – álláspontjukat. (A városban sétáló turistacsoportok esetén pedig egyenesen hiányzik.)²⁵³

Ugyancsak a cél hiányában nem lehet szó gyülekezésről akkor sem, ha a résztvevők egyénekként saját véleményüket kívánják más tudomására hozni, és nem közösen akarják a véleményüket kialakítani és kifejezni.²⁵⁴

5.5.4. A rendezvény absztrakt és konkrét célja

A fentiekből kitűnik, hogy a gyülekezés fogalmának meghatározása során a rendezvény célja alatt a közéleti kérdésben történő véleménynyilvánítást magát, vagyis a kommunikációs folyamatban való közös részvételt (absztrakt cél), nem pedig a Gytv. 7. § *b)* pontjában a rendezvény bejelenteni rendelt „célját, illetőleg napirendjét”,²⁵⁵ vagyis a rendezvénnyel elérni remélt eredményként megragadható célt (konkrét cél) kell érteni. Az absztrakt és a konkrét cél gyakran (ám távolról sem szükségszerűen) azonos módon határozható meg, így pl. „Tiltakozás [az intézkedés] ellen”, vagy „Tüntetés [a társadalmi jelenség/esemény] ellen/miatt”. Az ilyen esetekben tehát a bejelentett konkrét célból kitűnik, hogy a résztvevők az adott közéleti kérdésben közösen kívánják a hangjukat hallatni, de nem tűnik ki, hogy a tiltakozáson túl szeretnének-e a rendezvénnyel bármit elérni. Ha azonban, a Gytv. 7. § *b)* pontja szerint bejelentett cél konkrét intézkedés „kikényszerítésére” irányul („Tüntetés [az intézkedés] visszavonásáért/megváltoztatásáért/meghozataláért”), a résztvevők – akár úgy, hogy ennek jelentősége nem is tudatosul bennük – egyrészt a kommunikációs folyamat részeseként közösen kialakítják és kinyilvánítják a véleményüket (az adott kérdésben

²⁵³ VfGH 7. Oktober 1985, B99/84; B100/84 (VfSlg 10608/1985); VfGH 12. März 1988, 926/87-14 és B970/87-12 (VfSlg 11651/1988)

²⁵⁴ KEPLINGER i.m. 75.

²⁵⁵ E helyütt eltekintek annak vizsgálatától, hogy a rendezvény bejelentett céljától, vagy napirendjétől eltérés mennyiben érinti az adott gyülekezés létét.

egyértelműségüket, támogatásukat, vagy ellenkezőleg: tiltakozásukat, egyet nem értésüket) fejezik ki, emellett pedig a rendezvénnyel a konkrét cél megvalósítása érdekében próbálnak legitim módon az érintett szervekre, szervezetekre nyomást gyakorolni.

Az ombudsmani gyakorlatban már 2002-ben – az ún. Erzsébet-hídi csatát követően lefolytatott vizsgálat során – felvetődött, hogy a rendőrség mennyiben értékelheti a rendezvény célját. Az OBH 5205/2002 sz. jelentésében TAKÁCS ALBERT helyettes ombudsman helyesen mutatott rá arra, hogy a hatóságok a rendezvény célját annak kívánatossága vagy a „politikai helyessége” szempontjából nem értékelhetik. A jelentés két esetet említ, amikor a rendezvény céljának közvetlen alkotmányos jelentősége lehet. Az egyik, ha a rendezvény közvetlen célja mások jogainak és szabadságának korlátozása, ekkor a gyülekezési jog gyakorlásának célja önmagában jogellenes. A másik, hogy miként ítélt meg egy olyan rendezvény, amelynek célja az Alaptörvény szerint nyilvánvalóan és egyértelműen nem valósulhat meg. A jelentés (2002-ben!) mintegy próféciaként veti fel, hogy a rendezvény bejelentett célja az lenne, hogy a köztársasági elnök oszlassa fel a parlamentet a demonstrálók politikai elégedetlensége miatt.²⁵⁶

A bemutatott ombudsmani jelentéssel szemben úgy vélem, hogy a rendezvény absztrakt célja annyiban értékelhető és értékelendő a jogalkalmazás során, hogy annak elsősorban és túlnyomó részt kommunikációs jellege van-e. A jogalkalmazó szervek a konkrét célokat azonban nem egyszerűen a kívánatosság, vagy a „politikai helyesség” szempontjából nem értékelhetik, hanem kizárólag arra kell figyelemmel lenniük, hogy a rendezvény bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére, vagy kifejezetten mások jogainak és szabadságának sérelmére irányul-e. Utóbbi esetekben azonban legalábbis kétséges, hogy a gyülekezésnek valóban van-e bármiféle kommunikációs jellege. Ennek megfelelően a rendőrség tehát nem értékelheti, hogy a gyülekezés szervezői „az Alkotmány szerint nyilvánvalóan és egyértelműen” lehetetlen célt jelöltek-e meg. Sőt, ha csak azok nem járnak erőszakra felhívással, vagy a demokratikus alapelvek elvetésével, a rendőrség – amint arra az EJEB gyakorlatából következtethetünk – azt sem értékelheti, hogy a rendezvény szervezői az adott esetben az Alaptörvény rendelkezéseivel ellentétes célt kívánnak elérni.²⁵⁷

²⁵⁶ Lásd hasonlóan HALÁSZ ZSOLT: A gyülekezési jogot érintő ombudsmani esetjog. *Közjogi Szemle*, 2008. 3. szám, 17–19. o.

²⁵⁷ Stankov és United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgária (Applications nos. 29221/95 and 29225/95, Judgment of 2 October 2001)

Mindezektől megkülönböztetendő az az eset, amikor a résztvevők önhatalommal kísérik meg követelésüket – mint a gyülekezés konkrét célját – érvényesíteni, illetve kikényszeríteni. E magatartás ugyanis mindenképp túlmutat a gyülekezés előbbieken körülírt lehetséges céljain, s mint ilyen, kétséges, hogy mennyiben tekinthető gyülekezésnek.

5.5.5. A cél megváltozása

Az összejövetel teljes időtartama alatt fenn kell állnia az adott közéleti kérdésben való véleménynyilvánítási célnak. Amennyiben ez az adott kérdéssel összefüggő kommunikációs folyamatban való részvételre irányuló, a résztvevőket összekötő (közös) cél megszűnése fogalmilag a gyülekezés megszűnését is jelenti. A közös cél – akár annak elérése, teljesülése, akár más okból való – megszűnése a gyakorlatban jellemzően együtt jár a résztvevők távozásával, így az általában a külső szemlélő számára is világossá válik.

Több esetben előfordult azonban, hogy az adott csoportosulás, vagy a rendezvény szervezője az összejövetel célját – anélkül, hogy közben szétoszlott volna – többször is megváltoztatta.²⁵⁸ A cél megváltozása esetén kétséges, hogy az mennyiben tekinthető a helyszínen tartózkodó személyek számára közösnek. Bizonyos azonban, hogy – függetlenül attól, hogy a résztvevők a rendezvény helyszínét elhagyták-e – az ilyen esetekben újabb gyülekezésnek kell tekinteni a csoportosulást.

²⁵⁸ 2006 őszén, a Kossuth téren volt választási gyűlés (e minőséggel kapcsolatos kétségeim megfogalmazásától ehelyütt eltekintek), kampánycsend idején kulturális rendezvény, majd gyülekezés. Sokkal gyorsabb volt G. L. magánszemély 2009. április 14-én, a Bajnai Gordon miniszterelnökké választása ellen bejelentett demonstrációjának metamorfózisa: a demonstráció rendben megkezdődött, majd később a résztvevők közül többen megdobálták a helyszínen tartózkodó rendőröket, ezért a rendőrség a résztvevőket a helyszín elhagyására szólította fel, ezt követően a rendezvény a szervező közlése szerint – anélkül, hogy bárki elhagyta volna a helyszínt – spontán tüntetéssé alakult, később a Jobbik Magyarországért Mozgalom EP listavezetőjének megjelenésével választási gyűléssé vált, majd ismét spontán gyűlésnek nyilvánította a korábbi szervező.

5.6. A gyülekezés időtartama

A gyülekezést a régebbi szakirodalom²⁵⁹ sokszor az egyesülési joggal szemben, esetenként egyfajta „testületi pillanatnyi egyesületként”²⁶⁰ határozta meg,²⁶¹ ezzel pedig a cselekvés időbeli meghatározottságát és korlátozottságát a definíció lényegi elemévé emelte. A Gytv. 7. §-a – hasonlóan az osztrák,²⁶² vagy a bajor²⁶³ gyülekezési törvényhez – előírja ugyan, hogy a bejelentésnek tartalmaznia kell a rendezvény kezdő és befejező időpontját, ebből azonban nem következik, hogy a rendezvény időtartama ténylegesen a gyülekezés fogalmi eleme lenne. A rendezvények ugyanis időtartamukat tekintve is igen sokszínűek: a néhány perces smart-mobtól, a több száz kilométeren vonuló békementen át egy többhetes megszakítás nélküli demonstrációig jelentős eltéréseket mutatnak. A rendezvény időtartamának, mint fogalmi elemnek egzakt meghatározása emiatt azonban önmagában sikeresen nem is végezhető el, vagyis önmagában nem állapítható meg sem az az elvi, legrövidebb időtartam, amely már, sem pedig az a leghosszabb időtartam, amely még gyülekezésnek számít.²⁶⁴

Abból azonban, hogy a bejelentésben meg kell jelölni a rendezvény időtartamát, arra következtethetünk, hogy annak korlátozott, rendezvényről-rendezvényre meghatározható volta különös jelentőséggel rendelkezik, vagyis – szemben pl. az egyesülési jog keretében létrehozott szervezetekkel – az gyülekezésnek valamikor bizonyosan véget kell érnie. Ennek a legbiztosabb jele, ha a rendezvény jelenlévő résztvevőinek száma két fő alá csökken: ebből pedig az is következik, hogy ha e szétszéledt résztvevők másnap ismét összegyűlnek bizonyosan új – főszabályként ismét megfelelően bejelentendő – rendezvény résztvevői lesznek. Egy demonstrációt – szemben pl. egy egyesület közgyűlésével – semmilyen körülmény mellett sem lehet „folytatólagosan” megtartani.

²⁵⁹ Vö: különösen CONCHA, RÉNYI, MALATINSZKY és később SZAMEL (5, 6, 10, 11. lábjegyzetek)

²⁶⁰ „Korporativer Augenblicksverband”

²⁶¹ TEZNER, FRIEDRICH: Versammlungsrecht. In: MISCHLER, ERNST – ULBRICH, JOSEF (Hrsg.): Österreichisches staatswörterbuch IV. kötet (Wien : A. Hölder ²1909) 746.

²⁶² Versammlungsgesetz 1953. StF: BGBl. Nr. 98/1953 (WV) (a továbbiakban: ÖVersG) 2. § (1) bekezdés

²⁶³ BayVersG Art. 13. (2) bekezdés 2. pont

²⁶⁴ Több alkalommal is az osztrák Alkotmánybíróság elé kerültek olyan esetek, amelyekben az összejövétel időtartamának kérdése is felmerült, azonban az időtényező kérdésében érdemben nem foglalt állást. Vö: VfGH 7. Oktober 1985, B99/84; B100/84 (VfSlg 10608/1985); VfGH 12. März 1988, 926/87-14 és B970/87-12 (VfSlg 11651/1988); VfGH 25. September 1986, B44/85 (VfSlg 10955/1986) stb.

Normális esetben a gyülekezés időtartamát általában a cél elérése, a résztvevők olyan alapvető szükségletei, mint étkezés, alvás, vagy a gyülekezéssel érintettek társadalmi, egzisztenciális életkörülményei egyaránt szükségszerűen korlátozzák.²⁶⁵ Mindezek alapján úgy vélem, hogy pusztán a rendezvény időtartama alapján annak gyülekezési karaktere bizonyosan nem állapítható meg. Az időtényező sokkal inkább a gyülekezés más jellemzőire (hely, résztvevők száma, rendezvény célja, stb.) figyelemmel és azokkal összefüggésben értékelhető.

A gyülekezés időtartama tehát a fogalom meghatározása során ugyan nem szükségképpen elem, hanem sokkal inkább a rendezvény egyik – mellékesnek nem tekinthető – jellemzője. Sokkal jelentősebb azonban a gyülekezés körébe vonható rendezvények *ideiglenes jellege*.²⁶⁶ Ennek értelmében a rendezvény pl. állandó szervek megválasztásával, életvitelszerű ott tartózkodással stb. – a gyülekezési minőség elvesztése nélkül – nem „intézményesülhet”.²⁶⁷ (Ez egyébként több a 2006. őszi Kossuth-téri demonstrációt is érintő kérdést felvet, ugyanis ott a rendezvény „közfelkiáltással” vezetőket választott, akik a „Kossuth-térik” képviselőjében jártak el, ráadásul egy hónap alatt a külső szemlélő számára sokkal inkább az életvitelszerű ott-tartózkodás, mintsem a rendezvény célja volt felismerhető.)

Ugyan a magyarországi gyakorlatban ebben a formában még nem vetődött fel a blokad-típusú rendezvények megengedhető, illetve elfogadható leghosszabb időtartama. Az ilyen jellegű rendezvények nálunk sokkal kevésbé elterjedtek, mint Nyugat-Európában.

5.7. A gyülekezés békés jellege

Amint arra ÁDÁM ANTAL is felhívta a figyelmet, valamennyi nemzetközi dokumentum, és az Alaptörvény nem általában a gyülekezés-, hanem kifejezetten a békés gyülekezés alapjogát

²⁶⁵ WINKLER, GÜNTHER: Studien zum Verfassungsrecht : Das institutionelle Rechtsdenken in Rechtstheorie und Rechtsdogmatik. (Wien – New York: Springer. 1991) 220.

²⁶⁶ A gyülekezés elhúzódásával kapcsolatban ld. WIEFELSPÜTZ, DIETER: Aktuelle Probleme des Versammlungsrechts in der Hauptstadt Berlin. *Die Öffentliche Verwaltung* 1/2001. 22., a Kossuth térrel összefüggésben ugyancsak tárgyalja HALMAI GÁBOR: Kitüntetett jog – korlátokkal. *Mozgó Világ* 2006/12. 58-59.

²⁶⁷ Mindez nem jelenti azt, hogy a rendezvénynek ne lehetne egyfajta saját infrastruktúrája.

ismeri el és biztosítja.²⁶⁸ Az Alaptörvény az Alkotmánnyal megegyező módon ugyancsak nem általában a gyülekezés jogát biztosítja, hanem kifejezetten megkívánja annak békés jellegét is.²⁶⁹ Ebben a hatályos szabályozással megegyezően az Alaptörvény szabályozási megoldása megfelel a külföldi és nemzetközi gyakorlatnak: az általam vizsgáltak közül összesen huszonkét dokumentum részesíti kizárólag a békés gyülekezéshez való jogot védelem alatt.²⁷⁰ Látható tehát, hogy valamennyi nemzetközi dokumentum, és az egyes nemzeti alkotmányok túlnyomó többsége nem általában a gyülekezés-, hanem kifejezetten a békés gyülekezés alapjogát ismeri el és biztosítja. Igaz ugyan, hogy a békétlen gyülekezés is alapvetően teljesíti a gyülekezés kritériumait, azonban bizonyosan nem áll a gyülekezési jog alkotmányos védelme alatt. Figyelemmel erre, a békés jelleget az alkotmányjogi gyülekezés-fogalom elválaszthatatlan és lényegi elemeként kell tekinteni,²⁷¹ nem pedig a gyülekezési jog különleges korlátjának.²⁷²

A békés jelleggel kapcsolatban talán a korábbi elemekhez képest is egyaránt kevés fogódzót nyújt az EJEE, az Alaptörvény és a Gytv. amelyek mindössze egy helyütt, akkor is csak a gyülekezés jelzőjeként használják,²⁷³ és a miniszteri indokolás is pusztán a rendezvény erőszaktól mentességét határozza meg követelményként

A rendőrség a rendezvény békés jellegének elvesztésére hivatkozva eddig viszonylag ritkán élt a feloszlítás eszközével. Sokszor a helyszínen nem is derül ki, hogy miért oszlatta fel a rendőrség a rendezvényt, ugyanis a felszólítás többnyire csak általában utal a Gytv. megsértésére, de annak okát pontosan nem jelöli meg. Arra is volt már példa, hogy a

²⁶⁸ SCHLETT ISTVÁN – SZABÓ MÁTÉ – SZIKINGER ISTVÁN – ÁDÁM ANTAL – FINSZTER GÉZA – ERDŐS FERENC: Gyülekezési törvény. *Fundamentum*. 2007/1. 50.

²⁶⁹ Valamennyi emberi jogi dokumentum, és alkotmány is a békés gyülekezéseket védi. Bővebben: WEBER, ALBRECHT: Die Versammlungsfreiheit. In: WEBER, ALBRECHT: Menschenrechte : Texte und Fallpraxis. (München : Sellier, Europ. Law Publ. 2004) 499.

²⁷⁰ A belga, ciprusi, cseh, észt, görög, ír, lett, litván, luxemburgi, máltai, német, olasz, portugál, román, spanyol, szlovák, szlovén alkotmányok mellett, az EJENY, az Emberei Jogok Amerikai Egyezménye (a továbbiakban: EJAE), az EJEE, az Alapjogi Charta, továbbá a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (a továbbiakban: PPJNE)

²⁷¹ RÉNYI is ilyenek tekinti, amikor úgy fogalmaz, hogy „kisebb baj volna, ha valamely törvényből a »békés« gyülekezés kitétele maradna ki, mint ha a »fegyveres« gyülekezés tilalma hiányoznék. A békés gyülekezés [...] a gyülekezési szabadság helyes értelmezéséből is önként következik [...]» RÉNYI i.m. 155.

²⁷² Ezzel ellenétesen: DRINÓCZI TÍMEA – PETRÉTEI JÓZSEF: A gyülekezési jog a Magyar Köztársaságban. *Jura*. 2002/1. (DRINÓCZI – PETRÉTEI 2001) 29.; KNIESEL, MICHAEL – POSCHER, RALF: Die Entwicklung des Versammlungsrechts 2000 bis 2003. *Neue Juristische Wochenschrift NJW*. 7/2004 424.

²⁷³ Azt, hogy a Gytv. esetében a békés jelző nem pusztán az összejövetelekre, hanem a valamennyi rendezvényre egyaránt vonatkozik, az Alkotmánybíróság már az 55/2001. (XI. 29.) AB számú határozat indokolásában egyértelművé tette.

rendőrség a feloszlatast csak később indokolta a rendezvény békés jellegének elvesztésével, holott a helyszínen nem, vagy nem ezt az indokot jelölte meg feloszlataási okként. A helyzet viszonylag könnyen megítélhető olyan esetekben, amikor a rendezvényt biztosító rendőri erőket tömegesen éri életüket és testi épségüket veszélyeztető támadás, azonban szerencsére viszonylag ritkán kerül sor ilyen eseményekre. Úgy gondolom azonban, hogy a békés jelleg, illetve annak elvesztésének vizsgálata, és a lehetőségekhez képesti meghatározása alapvetően a gyülekezési jog gyakorlását segítő jogalkalmazáshoz vezethet.

A békés jellegnek, különösen pedig annak elvesztésének a magyar irodalom nem szentelt figyelmet, ráadásul eddig a magyar jogalkalmazási gyakorlat sem szembesült nehezen elhatárolható esetekkel. Sem az Alkotmánybíróság gyülekezési jogi tárgyú határozataiban, sem pedig a 2006 őszi eseményeket feldolgozó ún. Gönczöl-bizottság és a Civil Jogász Bizottság – annak ellenére, hogy kifejezetten a békés, illetve békétlen, erőszakos rendezvények, és az azokhoz kapcsolódó rendőri intézkedések vizsgálata állt tevékenységük középpontjába – egyaránt nem kísérelt meg fogódzót adni a „békés jelleg” fogalmának meghatározásához. Egyedi ügyekben a bíróságok is legfeljebb annyit állapítottak meg, hogy az adott magatartás nem vezetett a rendezvény békés jellegének elvesztéséhez, ezért azt jogellenesen oszlatták fel, azonban világos szempontrendszert nem állítottak fel. TAKÁCS ALBERT helyettes ombudsmanként OBH 4435/2006 sz. jelentésében kísérletet tett a kérdés fogalmi tisztázására, azt azonban a fegyveres és felfegyverkezett, védőfelszereléssel történő, vagy arcot elfedő résztvevők gyülekezésével együtt értékelte.²⁷⁴ Az Eötvös Károly Intézet tanulmányában annak ellenére, hogy az erőszakba torkolló tüntetések kezelésének lehetőségét vizsgálta, a rendezvény békés jellegének meghatározásával érdemben nem foglalkozott.²⁷⁵

TAKÁCS ALBERT helyesen állapította meg, hogy – mivel a törvényes gyülekezésnek nem lehet olyan célja és tartalma, amely ilyen eszközök birtoklását indokolná – a résztvevők fegyveres vagy felfegyverkezett jelenléte a békétlenség biztos jelének tekinthető. E megállapítás azonban véleményem szerint kizárólag a fegyveresen, vagy felfegyverkezve megjelenő résztvevők békétlenségére, nem pedig a rendezvény mint egész jellegére vonatkozhat. A fegyveres, illetve felfegyverkezett részvétel tilalma és a békés jelleg követelménye viszonyát

²⁷⁴ E jelenségek ugyan szoros kapcsolatot mutathatnak a békés jelleg elvesztésével, azonban nem tekinthetők szinonim fogalmaknak. Nem véletlenül nevesítette külön feloszlataási okként a jogalkotó, ahelyett, hogy pl. a fegyveres gyülekezést egyszerűen a békés jelleg elvesztéseként határozta volna meg.

²⁷⁵ Háttér tanulmány az erőszakba torkolló tüntetések kezeléséről szóló Tézisekhez. http://www.ekint.org/ekint_files/File/tanulmanyok/tezisek_es_hattertanulmany_final.pdf [2009. július 20.]

olyan párhuzamos előírásnak²⁷⁶ kell tekinteni, amely a gyülekezési jog rendeltetésének megfelelő gyakorlásának a biztosítója. Amellett, hogy a fegyveres, vagy felfegyverkezett részvétel a külső szemlélő számára az esetek meghatározó részében nem ismerhető fel, a békés jelleg létének, vagy éppen hiányának bizonyosan külsődleges jegyek alapján megítélhetőnek kell lennie.

Békesség követelménye a rendezvény teljes lefolyására vonatkozik, és annak mások, illetve anyagi javak elleni erőszaktól, és – a VersG szóhasználata szerint – „zendülő”²⁷⁷ magatartásoktól mentességét jelenti. Bizonyosan nem tekinthető tehát békésnek az a rendezvény, amely számottevő – személyek, vagy anyagi javak elleni – erőszakhoz vezet, vagy éppen maga a rendezvény vesz erőszakos irányt.²⁷⁸ A német gyakorlat szerint a tényleges erőszak kifejtésén kívül a békés jelleg elvesztéséhez elegendő, ha az erőszak, vagy rendbontás elkerülhetetlenül várható. Ez viszont kizárólag esetről-esetre az összes körülmény alapján ítéltető meg. (Mindezt önmagában pl. az arc – esetleg tömeges – eltakarása nem alapozza meg!)²⁷⁹

Ahhoz, hogy gyülekezés békés jellegének elvesztése megállapítható legyen, a rendezvény összbnyomásának kell békétlennnek, erőszakosnak lennie. Egy személy, vagy csak a résztvevők kisebb részének erőszakos cselekményei mindaddig nem eredményezik a békés jelleg elvesztését, amíg a résztvevők többsége a rendbontásban nem vesz részt, vagy valamilyen szolidaritást nem vállal velük. Ilyennek tekinthetjük, ha a rendbontásban részt nem vevők elzárják a rendőrség útját az erőszakos magatartást tanúsítók csoportja felé (nem engedi át a rendőri egységeket), és ezzel megakadályozza a megfelelő fellépést, vagy kifejezetten támogatja, tüzeli a rendbontókat.²⁸⁰ A résztvevők többségének passzív szemlélődése viszont nem tekinthető szolidaritás vállalásának.²⁸¹ Ezzel kapcsolatban utalni kell arra is, hogy – amint azt az EJEB az Ezelin v. Franciaország (Application no. 11800/85, Judgment of 26 April 1991) ügyben kifejtette – a békés célú gyülekezéshez való jogát gyakorló személy a

²⁷⁶ DIETEL – GINTZEL – KNIESEL i.m. § 1. 139. margószám

²⁷⁷ VersG § 5. Nr. 3., § 13. (1) Nr. 2.

²⁷⁸ KÖHLER – DÜRIG-FRIEDL i.m. Art 8. GG 16. margószám

²⁷⁹ Dietel – Gintzel – Kniesel i.m. § 1. 142. margószám

²⁸⁰ KEPLINGER i.m. 38.

²⁸¹ A Nemzetbiztonsági Hivatal 2006 őszén közleményt adott ki, melyben a jogellenes cselekményekben való passzív részvétel (helyszínen tartózkodás) esetleges büntetőjogi következményeire (pszichikai bűnségély) hívta fel az állampolgárok figyelmét. Az ezzel kapcsolatos ombudsmani vizsgálat (OBH 4583/2007) összefoglalóját ld.: HAJAS BARNABÁS (szerk.): Gyülekezési jogi projekt [ÁJOB projektfüzetek, 2009/1.] (Budapest: Országgyűlési Biztos Hivatala 2009) 91.

tüntetésen részt vevő más személyek által elkövetett erőszak vagy más büntetendő cselekmények eredményeképpen sem szűnik meg élvezni a békés célú gyülekezéshez való jogot, amennyiben szándéka vagy magatartása békés marad.

Az erőszak célpontja a békés jelleg elvesztésének megítélése szempontjából irreleváns, vagyis a dolog és a személy elleni erőszak egyaránt megalapozhatja, még akkor is, ha nem kifelé, hanem a rendezvény más résztvevői ellen irányul. Ha azonban ezzel szemben az erőszakot nem a rendezvény – akár csak korábban passzív, szemlélődő – résztvevői tanúsítják, nem állapítható meg a békés jelleg elvesztése sem.

Mindezekből kitűnik, hogy a békétlenség legfontosabb jellemzője a rendezvény résztvevői által kifejtett dolog, vagy személy elleni (fizikai) erőszak. Ezzel kapcsolatban indokolt rámutatni, hogy nem a büntető anyagi jog „erőszak” és „erőszakos magatartás” fogalma, hanem a köznyelvi értelemben vett „ténylegesen kifejtett erőszak” az irányadó. Ebből pedig az is következik, hogy nem elegendő az erőszak kilátásba helyezése. Ugyancsak nem vezet a békés jelleg elvesztéséhez erőszakos, sértő, vagy lealacsonyító kifejezések használata függetlenül attól, hogy az transzparensen jelenik meg, vagy a résztvevők skandálják.²⁸² A tüntetés nem veszíti el békés jellegét azzal sem, hogy a tüntetés résztvevői markáns és határozott véleményt fogalmaznak meg – például a rendőrökkel és a kormánnyal kapcsolatban – ugyanis még ha nem is szerencsés a rendőrök szidalmazása, a hangos politikai véleménynyilvánítás a tüntetések velejárója.

Amint azt említettem, nem értékelhető a rendezvény békés jellegének elvesztéseként, ha az erőszakot nem a résztvevők fejtik ki. Ezért, valamint a büntetőjogtól eltérő erőszak-fogalom miatt az ülősztrájkok, blokádok akkor sem tekinthetők békétlennek, ha az csak dolog elleni (pl. lánc, vagy bilincs elvágása), vagy személy elleni (elvezetés során alkalmazott testi kényszer) erőszakkal szüntethető meg, vagyis mindaddig, amíg a résztvevők csak passzív ellenállást tanúsítanak, megalapozottan hivatkozhatnak a gyülekezési jog védelmére.²⁸³

²⁸² Bármennyire ijesztő egy többezres tömegtől hallani, de a résztvevők „Fegyverbe! Fegyverbe!” skandálása ezért nem vezethet a békés jelleg elvesztéséhez.

²⁸³ HÖFLING i.m. 30. margószám

Természetesen a békés jelleg megléte nem zárja ki, hogy az adott esetben a résztvevők ilyen magatartása bűncselekménynek minősüljön.²⁸⁴

A békesség követelménye a rendezvény lefolyására, nem pedig annak céljára, vagy tárgyára vonatkozik, vagyis egy rendezvény nem válik pusztán azért békétlenné, mert a résztvevők a közrendet, a társadalmi békét, vagy éppen – pl. egy szomszédos országgal szembeni hadüzenet kinyilvánítása iránti tüntetéssel – a békét veszélyeztető követeléseket fogalmazzák meg.

A békés jelleg követelménye természetesen nem jelent sem teljes érzelem-, konfliktus- vagy indulatmentességet, a járókelőkkel, vagy a rendezvényen belül folyó hangos vita önmagában ezt nem teszi békétlenné. TAKÁCS ALBERT jelentésében az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) – közelebbről meg nem nevezett – gyülekezési joggal kapcsolatos irányelveire hivatkozva helyesen mutatott rá arra, hogy „a gyülekezés alkalmával kifejezett vélemény mások ellen is irányulhat, éspedig olyan indulattal is, amely az érintetteket vagy másokat zavarja. Mindez beletartozik a békés gyülekezés fogalmába.”²⁸⁵

Függetlenül attól, hogy a rendezvényt bejelentették-e, a békésnek nem tekinthető gyülekezés – szemben a nem bejelentett, de békés gyülekezéssel – semmiképp nem állhat az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésének védelme alatt. A békétlenség tehát nem szinonimája sem a jogsértésnek, de még büntetőjogba ütközésnek sem, vagyis nem vezet feltétlenül minden jogsértés, vagy akár bűncselekményi tényállási elem megvalósítása a békés jelleg elvesztéséhez.²⁸⁶ Összefoglalva és leegyszerűsítve tehát a gyülekezés békességének követelménye az erőszakos magatartások tilalmaként is leírható.²⁸⁷

Indokolt kitérni arra is, hogy a tüntetések békés jellegének fenntartására irányuló megoldások az elmúlt évtizedben jelentős változáson mentek keresztül. Korábban a rendőrség ún. magas profilú tömegkezelést (high profile crowd policing) folytatott. A magas profilú tömegkezelés

²⁸⁴ Részben ellentétesen ld. HERGER, MARTIN: Verwerflicher Grundrechtsverbrauch? Anmerkungen zu BVerfGE 104, 92. *Juristische Ausbildung* 2/2003. 115. Az ülésztrájkok korábbi megítélését ld. BROHM, WINFRIED: Demonstrationsfreiheit und Sitzblockaden. *Juristen Zeitung* 11/1985. 501-511.

²⁸⁵ OBH 4435/2006

²⁸⁶ Mindez azonban nem jelenti azt, hogy ne kellene a rendezvényt felosztatni, ha az bűncselekményt, vagy arra való felhívást valósít meg.

²⁸⁷ DIETEL – GINTZEL – KNIESEL i.m. § 1. 140. margószám

sajátossága, hogy az adott feladat biztosítását áthatja a „több jobb” szemlélet, és a rendőrség tevékenysége során létszámbeli és technikai fölényt mutat a tömeggel szemben. Ez a hagyományos, több száz éves, és sok szempontból mára elavult gyalogsági harceljárások örökeként írható le, amikor is elsősorban élőerővel, a létszámfölelynt kihasználva, és az azt segítő technikával kell a „csatában” a „győzelmet” kiharcolni. Az „ütközetben” világosan látható arcvonal – (oszlató) sorfal – mozog, esetleg kézitusára (testi kényszer, bot alkalmazása) is sor kerül, mindeközben pedig foglyokat is ejtenek (vagyis előállításokat fogyanatosítanak).

Az ilyen helyzetekre jellemző, hogy a közrendvédelmi szerv felvonultatja a technikai eszközeinek garmadáját, vízagyút, járműveket, különféle kordonokat, a rendezvény közvetlen helyszínén is jelentős létszámban, speciális – ütés-, szúrás-, és egyes külföldi rendőri erőknél tűzálló – védőfelszerelésben, ún. hosszúbottal, pajzzsal, lovas- és kutyás rendőrökkel. Leegyszerűsítve azt is mondhatnánk, hogy ez a tömegkezelés hagyományos, ha tetszik klasszikus útja: a tüntetők a rendőri erők látványától vagy jobb belátásra térnek, vagy pedig a rendőrség rendelkezésre álló eszközök alkalmazásával – elvileg a fokozatosság követelményének figyelembevételével – a tömeget feloszlatja. (A könnyebb érthetőségé kedvéért: a tömeg tagjait vagy szétkergeti, vagy előállítja, esetleg ezek tetszőleges kombinációját alkalmazza). Mindebből kitűnik, hogy a magas profilú tömegkezelés jellemzően egyirányú kommunikációra épül (ti. a biztosítás parancsnoka adott esetben a tömeget is felszólítja), és reaktív, mert a tömeg viselkedéséhez igazodik, azt követi, illetve arra reagál. Máshonnan megközelítve, erőt mutat és erővel oldja meg a feladatot. Előfordul azonban, hogy ha nem sikerül a fölelynt megszereznie, a feladat megoldása sem lesz sikeres.

Meglehet, hogy kellően hatékony ez az út, ha GUSTAVE LE BON követőjeként azt gondoljuk, hogy az emberek a tömegen belül névtelenné válnak és elveszítik az egyéni identitásukat. Ennek pedig az a következménye, hogy elfelejtik azokat az értékeket és normákat, melyeket általában követnek, elveszítik a gondolkodás, és döntés képességét, irracionálissá, primitívvé és agresszívvé válnak. Vagyis ha az adott személy a felvetést rendes körülmények között mérlegelné és elutasítaná, a tömeg tagjaként már nem képes annak ellenállni. A tömeg így a szó szoros értelmében esztelen, amelyben az érzelmek futótűzként terjednek. És bár néha a tömeg tagjai is hősiések, még gyakrabban, mint a primitív lények, barbárok és pusztítók.

Jól jellemzi a hagyományos tömegkezelési módszerek és eljárások kialakítása idején uralkodó felfogást Martin azon álláspontja, miszerint „minden tömeg potenciálisan – ha ténylegesen nem is – gyilkos”,²⁸⁸ azaz még akkor is, ha a tömeg békésnek tűnik, bármikor erőszakossá válhat. A gyakorlatban ez pedig azt jelenti, hogy a tömeg tagjait mindig kétkedéssel kell kezelni, és bizonyosan nem lehet a közrend fenntartásában partnernek tekinteni.²⁸⁹ LE BON nézeteit már MARTIN idejében is kellő kritikával illették, így ALLPORT szerint a tömeg nem azért erőszakos, mert a békés egyének kivetkőznek magukból (leegyszerűsítve ezeket akár „őrült csöccselék elméleteknek” is nevezhetjük), hanem, mert erőszakos személyekből áll, akik valódi természete a tömegben jelenik meg (leegyszerűsítve „huligán-elmélet”). A XX. század első felében uralkodó mindkét nézet egyetért viszont abban, hogy a tömeg eredendően esztelen, céltalan, agresszív és mindezek alapján a kollektív konfliktus a tömegben gyökeredzik.

A tömegről kialakított ilyen kép mintegy százhusz éves gyökerekre²⁹⁰ és legalább nyolcvan éves múltra tekint vissza, és nélkülözi azokat a tudományos eredményeket, amelyek ezt legalábbis differenciálnák.

A hetvenes-nyolcvanas évek óta a társadalmi identitás-kutatás hagyományosan elutasítja azt az elméletet, hogy az embernek csak egy személyes identitása lehet. Ezzel szemben azt állítja, az identitást olyan rendszernek kell tekinteni, amelynek különböző elemei határozzák meg az adott személy viselkedését a különböző helyzetekben. Természetesen a személyes identitás is meghatározó annyiban, hogy mi tesz minket egyedivé, másoktól különbözővé. Máskor azonban úgy gondolunk magunkra, mint egy csoport tagjára (magyar vagyok, köztisztviselő vagyok, katolikus vagyok, környezetvédő vagyok, Videoton szurkoló vagyok, vagy bármi más), és hogy ez a tulajdonság teszi a csoportot egyedivé, más csoportoktól különbözővé. Ez pedig a szociális identitásunk. Pszichológiailag a személyes identitásról a szociális identitásra váltás az, ami lehetővé teszi a csoportként viselkedést.²⁹¹

²⁸⁸ MARTIN, EVERETT D.: *The Behaviour of Crowds*, London: Ernest Benn. 1920, 105.

²⁸⁹ REICHER, STEPHEN – STOTT, CLIFFORD, DRURY, JOHN – ADANG, OTTO – CRONIN PATRICK – LIVINGSTONE, PATRICK: *Knowledge-Based Public Order Policing: Principles and Practice. Policing*, Volume 1, Number 4. 405.

²⁹⁰ Bővebben LE BON, GUSTAV 1895-ben megjelent, és talán az egyik leggyakrabban idézett műve: *Psychologie des foules* (Magyarul „A tömegek lélektana” címmel 1913-ban a Franklin Társulatnál jelent meg először)

²⁹¹ TURNER, JOHN. C.: *Towards a Cognitive Redefinition of the Social Group*. In Tajfel, Henry. (ed.): *Social Identity and Intergroup Relations*, Cambridge: Cambridge University Press. 15-40. }

Világos, hogy egy katolikus tömeg értékei és normái nagyon eltérőek lesznek a futballszurkolók tömegének, a környezetvédők tömegének, vagy más tömegnek az értékeitől és normáitól. Mi több, ugyanaz a személy tagja lehet a különböző csoportoknak – katolikus Videoton szurkoló és környezetvédő egyszerre –, ezért saját viselkedése attól függően fog változni, hogy melyik csoporttagsága a leginkább releváns az adott kontextusban.

Ebből következően pedig a csoporton belüli és csoporton kívüli interakciók, és általában a tömeg viselkedése a korábbiakhoz képest teljesen más eredményre vezet, máshonnan nézve pedig teljesen más fellépést kíván.²⁹²

Nos, a magas profilú (ha tetszik, hagyományos) tömegkezelésnek számtalan buktatója lehet. A „talpig páncélba” öltözött rendőrök megjelenése egyesekben – különösen akik csak a rendezvény helyszínétől távolabb, arról mit sem sejtve találkoznak velük – félelmet kelthet, mozgásuk, kommunikációjuk nehézkes. Gyakori – és banális – konfliktusforrás, hogy a sisakot és plexirostélyt viselő rendőr védőfelszerelése miatt nem jól hallja a hozzá szólókat, akik a rendőr állvédője és rostélya miatt viszont nem értik azt, amit a rendőr mondana. Mindkét eset szükségképpen folyománya, hogy a felek kiabálni fognak egymással, amely nehezen kezelhető, időnként erőszakossá váló helyzeteket eredményezhet.

Emellett külföldi kutatások támasztják alá, hogy a tömeg gyakran épp a rendőrökkel való találkozás nyomán válik erőszakossá.²⁹³ 2009-ben magunk is tapasztaltuk, hogy a tömeg mögül, a tömegben keresztül haladó rendőri erők megjelenése korbácsolta fel az indulatokat, azt a tüntetők nyilvánvaló provokációként élték meg.²⁹⁴ Erre a jelenségre pedig nem lehet az a megalapozott válasz, hogy a jogszerűen intézkedő rendőrök megjelenése nyomán a tömeg nem válhat agresszívvé, mert egyfelől legalábbis felületes kezelése a problémának, másfelől pedig a tapasztalat egész Európában mást mutat.

A magas profilú tömegkezelésnek további hátránya, hogy nemcsak azt üzeni, hogy a rendőrség kész a rendelkezésre álló eszközeivel a közrendet fenntartani, hanem azt, hogy harcra, mi több, megütközni is kész.

²⁹² Hasonlóan REICHER et. al. im. 405-406

²⁹³ Ld. ADANG, OTTO: Initiation and escalation of collective violence: a comparative observational study of protest and football events. In: MADENSEN, TAMARA D – KNUTSSON, JOHANNES. (eds): Preventing Crowd Violence, Criminal Justice Press, Monsey, NY 2010.

²⁹⁴ Pl. az AJB 6021/2009. számú ügyben.

Végül, de nem utolsósorban a hagyományos tömegkezelési megoldások önmagukban egyre kevésbé tekinthetők működőképesnek: míg 50-100 évvel ezelőtt valóban ezek taktikai eljárások voltak a közrend és közbékesség fenntartásának leghatékonyabb módszerei, addig manapság ebben a szellemben nem lehet felkészülni az internetes és mobilkommunikációs eszközökkel szervezett rendezvényekre. Amikor a hagyományos tömegkezelés módszertana kialakult, az egyes tüntetések összetétele homogénebb volt, jó előre lehetett tudni, hogy mennyien vesznek majd részt a rendezvényen (gyakran azt is, hogy kik), amelyre talán soha sem utaztak több száz, vagy akár több ezer kilométert a résztvevők. Ezzel szemben ma a nagyobb tüntetések szociális hálózatokon szerveződnek (pl. 2010 szeptemberében Svédországban a parlamentbe jutott radikális párt ellen egy tizenéves lány a Facebookon szervezett több tízezres tüntetéseket), a résztvevők más-más társadalmi rétegekből származhatnak, a tömeg így nem nevezhető homogénnek, ráadásul ismert több olyan – informális és internacionális – csoport, amelyek tagjai Athéntől Koppenhágáig, Stockholmtól Lisszabonig, Londontól Barcelonáig minden jelentősebb tüntetésen megjelennek, és kimagasló szerepük van a rendezvény békés jellegének elvesztésében.

A hazai és külföldi tapasztalatok egyaránt rávilágítottak, hogy a hagyományos, magas profilú tömegkezelés nem kellően hatékony, emellett meglehetősen drága.

Az elmúlt évben alacsony profilú tömegkezelés vált a rendőrség gyakorlatává. Több külföldi rendőrség gyakorlatából ismert megoldás szerint a hagyományos eszközök helyett a helyszínen a rendőrök nem védőfelszerelésben (riot gear) vannak, nem törekszenek az erőmutatásra (erőfitogtatásra?). Ennyiben tehát a hazai gyakorlat követi a nemzetközi trendeket. Mindazonáltal úgy vélem, hogy az angol, holland, német és svéd rendőrségek alacsony profilú tömegkezélése és a magyar gyakorlat között mindössze a külsőségekben van hasonlóság. Egyszerűbben fogalmazva nem a koncepciók valamelyikének adaptálására, hanem egyes – bár kétséget kizáróan szembetűnő – elemeinek átvételére került sor, mintha a stratégia fő eleme lenne, hogy kordon, vízágyú és védőfelszerelésbe öltözött rendőrök ne legyenek az utcán.

Ez több szempontból emlékeztethet a nyugat-európai rendőrségek paradigmaváltására, ahol mindenütt egy-egy nagyobb (a tüntetők és a rendőrök között egyaránt súlyos sérülésekkel,

esetleg halálesettel járó) összecsapásokba torkolló tömegrendezvény után vált világossá, hogy a hagyományos, magas profilú tömegkezelésnek leáldozott.

Nem mellékes különbség viszont, hogy külföldön a rendőrségek a tömegkezelés középpontjába a nem hagyományos eszközöket állítják, stratégiájuk és taktikájuk kialakítása során a legfrissebb társadalomtudományi kutatások eredményeire támaszkodnak, amelyek alapján a tudásalapú tömegkezelés legfontosabb elemei az oktatás, a facilitáció,²⁹⁵ a kommunikáció, és a differenciálás.²⁹⁶

A Gytv. a békés jelleg elvesztéséhez kifejezett jogkövetkezményt nem fűz, azonban abból, hogy a Gytv. a rendezvények valamennyi formájánál kiemeli azt, hogy ahhoz, hogy e törvény alkalmazható legyen rájuk, békéseknek kell lenniük, az adja meg a fontosságát, hogy a nem békés rendezvények nyilvánvalóan nem állnak az Alaptörvény, illetőleg a Gytv. védelme alatt; ez a logika szolgál az alapjául annak, hogy ha egy eredetileg békés rendezvény elveszti ezt a jellegét, annak a rendezvény feloszlataása lehet az eredménye.²⁹⁷ A feloszlataásra azonban csak legvégső eszközként, kizárólag akkor kerülhet sor, ha a minden más, a rendezvény békés jellegének helyreállítása érdekében alkalmazott eszköz sikertelen maradt.²⁹⁸

5.8. A gyülekezés formái

A Gytv. 2. § (1) bekezdése a gyülekezések három fajtáját nevesíti. E felsorolás azonban nem tekinthető a rendezvények „*numerus claususának*”, vagyis az ott meghatározottakba be nem sorolható, vagy azokat megfelelően kombináló rendezvények is tarthatók. Sem a gyülekezés-

²⁹⁵ A facilitáció francia eredetű, a társadalomtudományban mára ebben a formában elfogadottá vált kifejezés, eredeti jelentése valaminek a megkönnyítése, (elő)segítése. Jelen esetben a rendőrségnek azt kell elősegítenie, hogy az adott rendezvény a legális célját elérhesse.

²⁹⁶ Bővebben ld.: HAJAS BARNABÁS: Épp egy társadalomtudós mondja meg, mit kezdjen a tömeggel a rendőrség? In: GAÁL GYULA – HAUZINGER ZOLTÁN (szerk.): Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XII. (Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, 2011) 39-50.

²⁹⁷ 55/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 442.

²⁹⁸ BVerfGE 69, 315

fogalom, sem pedig a rendezvényhez kapcsolódó közrendvédelmi feladatok szempontjából nincs különösebb jelentősége, hogy statikus, dinamikus, vagy részben statikus és dinamikus rendezvény kerül-e megszervezésre, a Gytv. egyik, vagy másik rendezvény-típushoz többlet kritériumot, vagy feladatot nem állapít meg. A felsorolt rendezvény-típusok meghatározásával azonban a Gytv. adós marad, de éppen a gyülekezésnek nem tekinthető rendezvényektől való elhatárolás érdekében nem érdektelen a nevesített rendezvények, illetve az ezekhez kapcsolódó dilemmák bemutatása.

5.8.1. Összejövetelek

Nehezen határozható meg, hogy mely rendezvények sorolhatóak az összejövetelek kategóriájába. Egyesek a rendezvények másik két nevesített típusához képest a klasszikus értelemben vett gyűléseket értik alatta, amelyeket a Gytv. hatálya alá tartozó megnyilvánulások alaptípusának tekintenek,²⁹⁹ mások pedig – nyelvtani értelmezés alapján – több embernek megbeszélte helyen és időben, tárgyalás (vagy szórakozás) céljából történő találkozásaként határozzák meg.³⁰⁰ Az összejövetelek fogalmának értelmezése körüli bizonytalanságot jelzi, hogy több indítvány is erre hivatkozva kérte a 2. § (1) bekezdés részbeni megsemmisítését, amelyet az Alkotmánybíróság 55/2001. (XI. 29.) AB határozatával³⁰¹ utasított el. Az indítványozók szerint a „békés összejövetel” kifejezés alapján a hatóság akár bármely csoportosulást rendezvényként kezelhet, lehetővé teszi továbbá, hogy a hatóság „visszaélészerűen gyakorolja a gyűlésekre vonatkozó jogosítványait, mert betilthat, vagy feloszlatthat akár néhány személy spontán utcai összejövetele folytán kialakuló csoportosulásokat is.” Az Alkotmánybíróság két okból nem semmisítette meg a rendelkezést: egyfelől arra hivatkozott, hogy a nem közterületi rendezvényekkel kapcsolatban korlátozott a rendőrség lehetősége, másfelől – bár a nem rendeltetésszerű hatósági jogalkalmazásra vonatkozó feltételezést a politikai rendszerváltozást megelőző korszakra is tekintettel bizonyos fokig érthetőnek és magyarázhatónak tartotta – az volt az álláspontja, hogy ha a rendőrség indokolatlanul, vagy visszaélészerűen tiltana meg, illetőleg oszlatna fel gyűlést vagy csoportosulást, a Gytv. 9. § (1) bekezdése, illetőleg 14. § (1) bekezdése biztosítja a hibás rendőrségi intézkedés megfelelő orvoslásának lehetőségét.

²⁹⁹ SZIKINGER ISTVÁN: Gyűléshatár. *Fundamentum* 2002/1. 90.

³⁰⁰ DRINÓCZI – PETRÉTEI 2001, 27.

³⁰¹ 55/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 442.

KUKORELLI ISTVÁN különvéleményében – egyetértve a határozat azon a megállapításával, amely szerint érthető és magyarázható az indítványozók gyanakvása a visszaélészerű rendőrségi jogalkalmazással szemben – az „összejövetelek” kifejezést olyannak tartotta, amely valóban módot ad a hatóságnak arra, hogy a közterületen néhány személy találkozását, közéleti témájú beszélgetését bejelentési kötelezettség alá eső gyülekezésnek minősítse, és azt feloszlassa. Rámutatott, hogy az „összejövetelek” kifejezés olyan bizonytalan tartalmú fogalom, amely a jogalkalmazó hatóság részére lehetőséget ad arra, hogy kellő alap nélkül alkalmazzon hatósági kényszert az egyénekkal szemben. A normaszöveg határozatlanságát és az ebből következő veszélyt, hogy a normát alkalmazó hatóság önkényesen lép fel, alkotmányellenességet eredményezőnek nevezte. Emellett a határozat indokolásával szemben úgy vélte, hogy a vizsgált esetben az értelemszerűen utólagos jogorvoslat lehetősége nem elégséges garancia az önkényes hatósági jogalkalmazással szemben. Az önhatalmú hatósági fellépés elleni alkotmányos védelem nem alapulhat a jogalkalmazók iránti bizalmon, hanem megfelelő jogszabályi és szervezeti garanciákra van szükség az alapvető jogokat sértő visszaélések megelőzése érdekében.³⁰²

Az „összejövetelek” kifejezés nem jelent (nem jelenthet) többet, mint személyek találkozását, azonban szemben a „felvonulások” és a „tüntetések” fogalmával nem kifejezetten gyülekezési jogi kategória. Véleményem szerint ezért nem is ad olyan többlettartalmat a Gytv. 2. § (1) bekezdésének, amely nélkülözhetetlenné tenné, vagyis az összejövetelek fogalmának létevel a szabályozás ugyan nem veszít, hiányával viszont nagyot – egyértelműbb fogalmi rendszert – nyerne. Az összejövetelek fogalmát ugyanis a jogalkalmazás 2001 óta sem töltötte meg differenciált tartalommal, tehát a helyzet az elmúlt nyolc évben érdemben nem változott, emellett az egyes közterületi csoportosulások rendőrségi megítélése során a mai napig komoly esetlegesség figyelhető meg.

5.8.2. Tüntetések

Tüntetés – a korábbi magyar terminológiával: (nép) gyűlések – alatt a gyülekezési jog körébe tartozó (vagyis több személy részvételével, a résztvevőket összekötő céllal szervezett, időben korlátozott tartamú) statikus, vagyis egy helyszínen megtartott, nyilvános, tehát elvileg bárki

³⁰² ABH 2001, 442, 473-475.

számára hozzáférhető, rendezvényeket kell érteni. A résztvevők számának – legkisebb elvi létszámukon túl – nincs jelentősége. Ugyancsak nincs jelentősége annak, hogy a rendezvény megfelelően be lett-e jelentve, azon milyen kommunikációs csatornákat (szónoklat, transzparens, színpadi fény- és hangtechnika) vesznek igénybe stb. Elvileg – mindaddig, amíg azok egyaránt és együttesen teljesítik a fenti kritériumokat – nem kizárt a „tüntetés a tüntetésben” jelenség, azonban a rendezvényt megzavaró csoportok fellépése – mivel nem köti őket össze a megzavarni szándékozott rendezvény többi résztvevőivel a közös cél – nem tekinthető ilyennek, így alkotmányjogi védelem alatt sem állhat.

A tüntetés nyilvános rendezvény, vagyis helyszíne – függetlenül annak közterületi minőségétől – nyilvános, azon a célkitűzéseivel egyetértők mindegyike részt vehet, vagyis a résztvevők (meghívottak) köre nem egyénileg meghatározott.

A tüntetésre igyekvő, és az onnan távozó csoportok – amennyiben az nem előre meghirdetett módon (bejelentve), szervezeten zajlik – önmagukban nem tekinthetőek gyülekezésnek, így jellemzően nem is állnak a gyülekezési jog védelme alatt.³⁰³

5.8.3. Felvonulások

A felvonulás dinamikus – ha tetszik mozgó – demonstráció, vagyis amelynek fogalmi eleme, hogy tervszerű lefolyásuk magában foglalja az egyik helyszínről a másik helyszínre történő közös eljutást, amelynek célja, hogy a helyváltoztatás során a kinyilvánított véleménnyel egy nagyobb személyi kört közvetlenül is szembesítsen. Lényegtelen azonban, hogy miként (gyalogosan, kerékpárral, lóháton, gépjárművekkel), hol (járdán, közúton, egész, vagy fél útpályán), és milyen sebességgel történik az említett helyváltoztatás. Ugyancsak nem tekinthető fogalmi elemnek, hogy a mozgás folyamatos legyen, vagyis a gyülekezőhely (ahol mindössze összerendezik a menetet), a közlekedési akadályoknál történő megállások, közbeiktatott pihenők és hasonló megszakítások (menet összevágása) nem érintik a rendezvény felvonulás-jellegét. A felvonulás úticéljának elérésekor – ha csak szokatlan módon minden további nélkül a résztvevők szét nem szélednek – jellemzően tüntetéssé alakul.

³⁰³ Budai Központi Kerületi Bíróság 10.Sz.XI.692/2004/2. sz. eseti döntése 3., hasonlóan BIRK, DIETER: Polizeiliche Unterbindung der Anreise zur Demonstration. *Juristische Schulung (JuS)* 1982, 497. és DIETEL – GINTZEL – KNIESEL i.m. § 1. 203. margószám

5.8.4. Egyéb, atipikus rendezvények

Nem pusztán elvi lehetőség, hanem a gyakorlatban is rendszeresen szerveznek olyan demonstrációkat, amelyek statikus és dinamikus jegyeket egyaránt magukon viselnek, ezért egyik típusba sem sorolhatóak be. Ilyennek tekinthető, ha egy tüntetésről egy másik helyszínre vonul a menet, vagy a felvonulást több helyszínen rövidebb beszédekkel szakítják meg. Vagyis a tárgyalt esetben egy „többhelyszínes” rendezvényről van szó, ez azonban nem tévesztendő össze az egyik, vagy másik rendezvényre igyekvő csoportok akár közös átvonulásával.

5.9. Gyakorlati példák a „sokaság” és a gyülekezés elhatárolására

Érdekes, és nehezen kezelhető jelenség, hogy míg a gyülekezésnek tekintendő rendezvények szervezői igyekeznek a Gytv. hatálya alól kikerülni, addig a gyülekezés körébe nem tartozó rendezvények szervezői törekednek azt valamilyen demonstrációként lebonyolítani. A korábban kifejtett ismérvek, vagyis több személy részvétele, közéleti kérdéssel kapcsolatos kommunikációs folyamatban való részvétel közös célja alapján könnyűszerrel megítélhető, hogy az adott csoportosulás a gyülekezési jog fogalmába vonható-e. Az elmúlt néhány év tapasztalatai azonban arra engednek következtetni, hogy a jogalkalmazás bizonytalanul, és nem igazán konzekvensen kísérli meg eldönteni, hogy az adott rendezvényt gyülekezésnek kell-e tekinteni, ezért néhány gyakori közterületi rendezvénytípus elhatárolására az alábbiakban tesztek kísérletet. Ennek során az egyes fogalmi elemek tartalmi vizsgálatát végeztem el.

5.9.1. Gyülekezésnek kell tekinteni

Függetlenül attól, hogy szervezői miként hirdetik meg, gyülekezésnek kell tekinteni azokat a közterületi rendezvényeket, amelyek a korábban ismertetett gyülekezés-fogalom jellemzőivel rendelkeznek.

5.9.1.1. *Smart mob*

A smart mob („értelmes csődület”) lényegében egy politikai (közéleti témákra vonatkozó figyelemfelkeltés, tiltakozás) kommunikációs céllal meghirdetett, modern kommunikációs csatornák felhasználásával szervezett rövid – jellemzően nem a demonstrációk hagyományos sémáit felvonultató – rendezvény.

Az elmúlt időszakban ilyen volt a „Becsület Napi” rendezvényen tarkóra tett kézzel megjelölt személyek tiltakozása, vagy 2009. július 4-én és 11-én egy ismert blogger símaszket viselő arcot formázó „terrorlufi”-osztogatása. E rendezvény-típust az ezzel sok hasonlóságot mutató flash mobtól kommunikációs célja különbözteti meg. A 2008 áprilisi Hollán Ernő utcai rendezvények – időtartamuk, és hagyományos eszközeik miatt – nem sorolhatóak ebbe a kategóriába.

5.9.1.2. *Egyes kulturális, vagy sportrendezvényként meghirdetett rendezvények megítélése*

A szervezők esetenként a gyülekezési törvény hatálya alól kivett körbe tartozó eseményként hirdetik meg rendezvényüket. Erre jellemzően akkor kerül sor, ha a rendezvény határidőben történő bejelentését bármilyen okból elmulasztották, esetleg attól tartanak, hogy a rendezvény megtartását a rendőrség megtiltaná. Igaz ugyan, hogy az ilyen rendezvények megtartására általában közterület-használati hozzájárulás birtokában kerül csak sor, azonban amennyiben azok elsődleges célja a kommunikációs folyamatban való közös részvétel, azokat – függetlenül attól, hogy nem a Gytv. szerinti közterületen tartják meg – gyülekezésnek kell tekinteni. A közös célra ezekben az esetekben elsősorban a szervező felhívásából, valamint a rendezvény lefolyásából – transzparenssek, zászlók megléte, közös jelszavak, követelések skandalása, vagy éppen a közös vélemény más módon (kerékpárok együttes felemelése) történő kinyilvánításából stb. – következtethetünk. Annak a körülménynek – miként arra 5.4. pontban rámutattam –, hogy a rendezvényt nem a Gytv. szerinti közterületen tartják meg, legfeljebb a bejelentési kötelezettség szempontjából van jelentősége.

5.9.2. Nem tekinthetők gyülekezésnek

Az alábbiakban példálózó jelleggel bemutatott rendezvények – mivel annak fogalmi eleme, illetve elemei hiányoznak – függetlenül attól, hogy azokat bejelentették-e, nem tekinthetők gyülekezésnek.

5.9.2.1. *Flash-mob*

Az Alkotmánybíróság 75/2008. (V. 29.) AB határozatát követően a spontán, vagy más okból be nem jelentett demonstráció egyfajta szinonimájaként vált ismertté a fogalom, holott a *flash mob* olyan közterületi rendezvény, amely csak annyiban kapcsolódik a gyülekezési jog gyakorlásához, hogy többen vesznek részt rajta. Általában egymást nem ismerő emberek, anélkül, hogy ezt a rendőrségnek előre bejelentenek, internetes, vagy mobil telefonos felhívás nyomán egy jellemzően humorosnak szánt, ugyanakkor rövid ideig tartó tevékenységet végeznek (pl. a felhívásban megjelölt helyen, előre közölt jelre párnacsatát kezdenek, amelyet egy újabb jelre abbahagynak, és a helyszínről távoznak). Nem rendelkezik azonban kommunikációs jogi jelleggel, így fogalmilag sem lehet a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvény – szemben a politikai tiltakozást is megvalósító ún. *smart mobbal*,³⁰⁴ amelyre már kiterjedhet gyülekezési jog hatálya –, tehát sem tudomásul venni, sem megtiltani nem tudja a rendőrség. (Vagyis épp annyira lehet egy flash mobot gyülekezésnek tekinteni, mint egy osztálykirándulást.) Közéleti kommunikációs jellegű közös cél hiányában értelmetlen „ellen-flash mob”-ról beszélni. Abban az esetben, ha a flash mobként hirdetett rendezvénynek kommunikációs jellege van (így pl. tiltakozást fogalmaz meg),³⁰⁵ egyértelműen be nem jelentett gyülekezésnek minősül. Ettől fogva csak az lehet a kérdés, hogy sürgős gyülekezésnek lehet-e tekinteni.

Sajnálatosnak tartom, hogy az Alkotmánybíróság 75/2008. (V. 29.) AB határozatában nem értékelte azt a mellékesnek nem nevezhető körülményt, hogy a flash mob mindenképpen szervezett, és nemhogy a közéleti kérdésekben való véleménynyilvánítás célját, hanem

³⁰⁴ A smart mob („értelmes csődület”) lényegében politikai (közéleti témákra vonatkozó figyelemfelkeltés, tiltakozás) kommunikációs céllal meghirdetett rövid rendezvény. Az egyik leghíresebb smart mob 2006 tavaszán Minszkben zajlott: a város egyik terén több száz fiatal a diktatúra hivatalos pártlapját olvasta feltűnően, majd egy jelre mindegyikük széles mozdulattal széttépte a lapot, kidobta a kukába, és már el is tűnt a sarkon. A smart mobról bővebben lásd: HOWARD RHEINGOLD: Smart Mobs: The Next Social Revolution. Perseus, 2003. (Ugyancsak smart mobnak volt tekinthető a 249. l-j-ben említett „Becsület Napi” megmozdulás.)

³⁰⁵ Így P.T. ismert blogger 2008. április 7-i, fash mobként hirdetett, egy jegyirodával szembeni tiltakozásként megtartott rendezvénye. (OBH 2452/2008 sz. jelentés)

bármilyen kommunikációs célt nélkülöz,³⁰⁶ mégis a spontán (nem szervezett) gyűlés fogalmával együtt, ahhoz hasonló kategóriaként használta. (Ennek talán a Hollán Ernő utcai „mobok” lehettek az okai, amelyeknek sok spontaneitásra utaló jegyük volt ugyan, de közismerten szervezettek voltak.)

5.9.2.2. *Állami- és önkormányzati rendezvények*

Több esetben³⁰⁷ is felmerült, hogy az állami, önkormányzati rendezvények (így például állami ünnepek, megemlékezések) minősülhetnek-e gyülekezésnek, nem mellékesen pedig azokon „az egyesülési, a gyülekezési szabadság, valamint a választási gyűlésen való részvétel jogának megsértése” szabálysértés elkövethető-e.

Az ilyen rendezvények megítélése során két jelentős körülményt kell mérlegelni. Az első kérdés tehát, hogy állami és önkormányzati szervek szervezhetnek-e gyülekezést? Álláspontom szerint – ahogyan erről már volt szó – az állam és – e minőségükben – az önkormányzatok alkotmányos alapjog alanyai nem lehetnek. Az alapjogi védelemnek ugyanis az állammal szemben van értelme, az alapjogok célja, hogy az egyén (azok közössége) jogait garantálja az állammal szemben. Ebből az következik, hogy az állam, vagy az állam képviseletében eljáró személy a gyülekezési jog alanya sem lehet, így állam vagy önkormányzat nevében nem lehet gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvényt szervezni.

A második kérdés pedig ahhoz kapcsolódik, hogy mi a rendezvény célja? Annak ellenére, hogy az állami és – jellemzően a fővárosi – önkormányzati rendezvényeket az elmúlt néhány évben folyamatosan valamilyen véleménynyilvánítás kísérte, nem gondolnám, hogy a rendezvényeket ezekért szerveznék meg. Az állami és önkormányzati ünnepek (zászlófelvonás, koszorúzás stb.) célja a tiszteletadás és a megemlékezés, nem pedig a közéleti kérdésekben való véleménynyilvánítás (még akkor sem, ha az az adott ünnephez is köthető módon, vagy kérdések felvetésével történik), ekként pedig a rendezvényeken résztvevőket fogalmilag sem kötheti össze a szervezővel a közös cél.

³⁰⁶ Vö.: WEHMEIER SALLY e.a. (ed.): Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English (Oxford: Oxford University Press 2007) 587.

³⁰⁷ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa az OBH 2058/2008; OBH 2624/2009 sz. jelentésekben hosszasan érvelt ezen álláspont mellett. [Nincs befejezve!]

A Gytv. alapján ezek az állami, önkormányzati ünnepek – jellegüket tekintve – minősülhetnek kulturális rendezvénynek (jellemzően ugyanis a kultúrával kapcsolatos programok vannak többségben), így formailag sem tartoznak a Gytv. hatálya alá. Előfordulhat ugyanakkor, hogy ilyen rendezvényen politikai beszédek hangzanak el, ennek nyomán pedig a hallgatóság egy része – egyénileg vagy közösen – tetszésének vagy éppen ellenszenvének ad hangot (taps, füttyülés, bekiabálások). Dacára azonban annak, hogy az elhangzottaknak van-e, lesz-e (politikai) kommunikációs jogi jellege, állami rendezvény sem előzetesen, sem utólagosan nem válhat „gyülekezéssé”, a jelenlévők pedig nem minősülhetnek „gyülekezés” résztvevőinek, ennek megfelelően a rendezvény – értelemszerűen – nem is osztható fel. Az előbbiekből az is kitűnik továbbá, hogy állami, önkormányzati ünnepeken – tényállási elem, „más gyülekezési jogának gyakorlása” hiányában – fogalmilag kizárt „az egyesülési, a gyülekezési szabadság, valamint a választási gyűlésen való részvétel jogának megsértése” szabálysértés elkövetése.

A közterületek felett a tulajdonos jogait valamely állami szerv, illetőleg önkormányzat gyakorolja, így engedélyt adhat – jellemzően közterület-használati szerződés formájában – a nem gyülekezési jog gyakorlásával összefüggő közterület-használatra, például állami ünnepség megtartására.

5.9.2.3. Sajtótájékoztató

Az elmúlt időszakban több politikai párt vagy társadalmi szervezet közterületen tartott sajtótájékoztatóját különböző rendőri szervek a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvényként értékelték. Ilyenkor arra is sor került, hogy a sajtótájékoztatót tartó személyeket az eljáró rendőrök igazoltatták, sőt arra is volt példa, hogy a sajtótájékoztatót tartó politikust a régi Szabstv. 152. §-a alapján „Gyülekezési joggal visszaélés” szabálysértése miatt pénzbírsággal sújtotta a Rendőrség.

Az országos rendőrfőkapitány sajtónyilatkozataiból azonban értesülni lehetett arról, hogy felügyeleti intézkedést tett a legutóbbi ilyen ügyben. Örömteli, hogy a közterületi sajtótájékoztatók az országos rendőrfőkapitány szerint sem tartoznak a gyülekezési jog hatálya alá.

Igaz ugyan, hogy nem minden esetben lehet pusztán szemrevételezéssel megítélni, hogy egy adott közterületi csoportosulás – tevékenysége alapján – a gyülekezési jog hatálya alá tartozik-e. Kiemelendő azonban, hogy pusztán azért, mert a rendezvény közterületen zajlik – függetlenül attól, hogy a Gytv. kivételként meghatározza-e –, nem feltétlenül tekinthető gyülekezésnek.³⁰⁸

A sajtótájékoztató – bár nem vitásan a véleménynyilvánítási szabadság körébe vonható – jellemzően nem a résztvevők közös kiállításának példája, hanem a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény 9. §-ában meghatározott, az állami és önkormányzati szerveket, intézményeket, tisztségviselőket, a hivatalos és közfeladatot ellátó személyeket, valamint az állami vagy önkormányzati többségi tulajdonban lévő gazdasági társaságok vezetőit – a szükséges felvilágosításoknak és adatoknak a médiatartalom-szolgáltatók számára, megfelelő határidőben történő rendelkezésére bocsátásával – a közérdekű adatok nyilvánosságáról, illetve az információszabadságról szóló jogszabályok keretei között terhelő kötelezettség teljesítésének példája, amely alapján elő kell segíteniük a médiatartalom-szolgáltató tájékoztatási feladatának elvégzését.³⁰⁹ Ez pedig azt jelenti, hogy a gyülekezés fogalmának esszenciális eleme, a közös cél ezekben az esetekben hiányzott. A sajtó rendeltetésének teljesítése miatt, vagy azzal összefüggésben a közterületi sajtótájékoztatón szereplő személyek szabálysértési eljárás alá vonása, megbírságolása alkalmas arra, hogy a véleménynyilvánítási szabadságot korlátozza. Technikai jellegű észrevételnek tűnik ugyan, de meg kell jegyezni, hogy amint az intézkedő rendőrök előtt – az eset összes körülményei, vagy éppen a résztvevők nyilatkozata nyomán – nyilvánvalóvá válik, hogy a közterületi csoportosulás sajtótájékoztatót vesz részt, különös körültekintéssel kell eljárni az igazoltatások lefolytatása során. Így mérlegelni kell, hogy az az Rtv. 29. § (1) bekezdése szerint valóban indokolt-e, továbbá ha az indokolt, az igazoltatás időpontját is célszerű úgy meghatározni, hogy a sajtótájékoztatót ne akadályozza vagy zavarja meg

³⁰⁸ Kutatásaim során rendőr interjúalanyaim egymástól függetlenül több esetben hivatkoztak arra, hogy tudomásuk szerint a legfőbb ügyész helyettese egy átiratában a sajtótájékoztatók Gytv. hatálya alá tartozása mellett foglalt állást arra hivatkozva, hogy azok közterületen kerülnek megrendezésre, és a Gytv. 3. §-a nem nevesíti a hatálya alá nem tartozó rendezvények között. Számos olyan közterületi csoportosulás elképzelhető, amelyeket ugyancsak nem sorol fel a Gytv. 3. §-a, azonban soha nem okozott problémát azok bejelentésének elmulasztása. Tudomásom szerint legalábbis egyetlen osztálykirándulást sem kellett felosztatni a bejelentés elmulasztása miatt, függetlenül attól, hogy a gyermekeknél volt-e papírzászló vagy sem.

³⁰⁹ Korábban a sajtóról szóló 1986. évi II. törvény 4. § hasonlóan, bár ennél konkrétan határozta meg – az állami szerveken kívül a civil szervezeteket is terhelő – tájékoztatási kötelezettség teljesítését.

szükségtelenül. Ellenkező esetben ugyanis a rendőrségi eljárás ugyancsak a véleménynyilvánítási szabadság korlátozásához vezethet.

5.9.2.4. Számháború

Egy budapesti cserkészcsapat különböző nemzeti ünnepekre rendszeresen szervez városi számháborúkat, amelyeket gyülekezésként jelentenek be. A számháború azonban – azon kívül, hogy időben behatárolt – a gyülekezés jellemzőivel minden kétséget kizáróan nem rendelkezik. E számháborúk gyülekezésként történő kezelése több szempontból is érdekes. Mivel a számháború viszonylag nagy területre kerül bejelentésre, mások azért nem szerveznek oda demonstrációt, hogy ezzel az egyeztetésnek elejét vegyék. A rendőrség szempontjából ez azért kedvező, mert pl. a Budai Várban szervezett egész napos számháború miatt más – esetleg kiemelt kockázatú – rendezvényre ott nem kerül sor, így kevésbé kell erejét az egymástól elszigetelt helyszínek között megosztani. A cserkészcsapat pedig a bejelentésnek köszönhetően megelőzi, hogy néhány tagját a rendőrség elfogja, és csak az előállítás során tisztázzák a félreértést.

5.9.2.5. Reklám-rendezvények

Az elmúlt néhány évben különböző – jellemzően multinacionális nagyvállalat által szervezett –, nagy tömeget megmozgató, nagyszabású nyilvános reklám-rendezvényt tartottak. A reklám közzétételének – bár a véleménynyilvánítási szabadsággal mutat rokon jegyeket – általában nem az egyéni önkifejezés, még kevésbé a közös véleménynyilvánítás az elsődleges célja, sokkal inkább az áru értékesítésének, megismertetésének, igénybevételének előmozdítása.³¹⁰ Mindezekre tekintettel az ilyen események gyülekezésnek sem tekinthetők.

5.9.2.6. Aláírásgyűjtés

Eddig még nem okozott jogalkalmazási nehézséget, azonban figyelemmel arra, hogy több szempontból is határterületnek tekinthető, indokolt külön kitérni a következő jelenséggel kapcsolatos kérdésekre. A közelmúltban több politikai párt, vagy társadalmi szervezet különféle ügyekben szervezett közterületen aláírásgyűjtést. Ezeknek jelentős része hitelesített – népszavazás kezdeményezésére irányuló – aláírásgyűjtő íven történ, azonban gyakran csak egyféle legitimációs, vagy általános politikai arculatépítési eszközként szolgáltak. E rendezvények nem tekinthetők választási gyűlésnek, ugyanis azok – ha nem

³¹⁰ Ld. hasonlóan a 37/2000. (X. 31.) AB határozatot (ABH 2000, 293.).

népszavazásra, vagy népi kezdeményezésre irányultak – nem tartoznak a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) hatálya alá, ha azonban hitelesített aláírásgyűjtő íven, a Ve. előírásainak megfelelően gyűjtötték az aláírásokat, arra fogalmilag csak a népszavazás kiírását megelőzően kerülhetett sor, vagyis választási kampányidőszakon kívül estek. Ennek megfelelően ezekre az esetekre nem alkalmazható a Gytv. 3. § a) pontja.

Nem kétséges, hogy a különböző íveket aláíró személyeket legalább részben a közéleti kérdésben való állásfoglalás szándéka is vezeti, azonban szándékuk jellemzően nem vonatkozik sem a vélemény közös kialakítására, sem pedig annak közös kinyilvánítására. Mindezek alapján úgy vélem, függetlenül attól, hogy népszavazási kezdeményezésként, vagy bármilyen más okból zajlottak e közterületi rendezvények, azok nem tekinthetők gyülekezésnek.

5.9.2.7. Egyéb közterületi rendezvények

Egyes kulturális (ritkábban sport-, esetleg családi) rendezvények szervezői rendezvényüket igyekeznek gyülekezésnek bejelenteni, és elérni, hogy a rendőrség azt ilyenként biztosítsa. Amennyiben sikerrel járnak, a rendezvényhez nincs szükség a tulajdonos önkormányzattól általában hosszabb idő alatt beszerezhető, feltehetően költséges közterület-használati hozzájárulásra, ráadásul a rendezvény vagyonvédelmi vállalkozásokkal történő biztosítása minden bizonnyal jóval drágább, és valószínűleg kevésbé hatékony, mintha azt a rendőrség az állami intézményvédelmi kötelezettségéből fakadó feladatként látná el. Ilyenkor a rendőrségnek különös körültekintéssel kell vizsgálni, hogy a rendezvény célja elsősorban és túlnyomó részt közügyhöz kapcsolódó kommunikáció-e. Valamennyi esetben, amikor ez hiányzik, vagy nincs meghatározó jelentősége, nem lehet a rendezvényt gyülekezésnek tekinteni.

Ennek megfelelően kell megítélni azt a „házasság és család intézménye mellett” bejelentett autós felvonulást, amelynek ünneplőbe öltözött résztvevői előre egyedileg meghatározottak, ahhoz az érdeklődők nem csatlakozhatnak szabadon, és a gyülekező után a virágokkal és szalagokkal ékített járműoszlop előbb egy házasságkötő teremhez, onnan bizonyos idő múltán egy templomhoz, majd újabb idő elteltével egy vendéglátóhelyen ér véget. Úgy vélem, hogy a leírt esemény egy esküvő, és az ahhoz szorosan kapcsolódó menet, amelynek meghatározó célja nem a „házasság és család intézménye mellett” demonstráció, hanem maga a

házasságkötés. Ennek megfelelően nem is lehet gyülekezésként kezelni, így pedig a rendőrségnek sincs a felvonulás zavartalanságának biztosítására vonatkozó kötelezettsége sem.

6. A GYTV. HATÁLYA ALÁ NEM TARTOZÓ RENDEZVÉNYEK (GYTV. 3. §)

6.1. Az ún. exemt gyülekezésekről általában

Valamennyi olyan rendezvény, amelyen többen jelennek meg, beletartozhatna a formális (vagy más szempontból a legtágabb értelemben vett) gyülekezés-fogalomba. A gyülekezési jog tételes szabályozása során azonban korábban bevett gyakorlat volt ezek közül egyeseket – különböző megfontolások alapján – a gyülekezésre vonatkozó szabályok hatálya alól részben, vagy egészben, esetleg meghatározott feltételek teljesülése esetén kivenni. E kivételek (exemptiok) egy része a gyülekezés jellegzetességeit hordozó rendezvényekre – így az országgyűlés tagjainak e minőségükben az országgyűlés ülésein kívül tartott gyülekezéseire, vagy a választói gyűlésekre – vonatkozott. A kivétel mértéke is meglehetősen eltérő lehetett, a rendőri beavatkozástól való teljes tartózkodástól az általános szabályok részbeni könnyítéséig terjedt. Emellett olyan eseményeket is kivettek a gyülekezési szabályok hatálya alól, amelyeket – legalábbis mai fogalomrendszerünk szerint – valójában nem is lehetne gyülekezésnek tekinteni.³¹¹

A kivételek szabályozásának azonban csak annyiban lehet létjogosultsága, amennyiben az azokban leírt rendezvények e kivétel hiányában gyülekezésnek volnának tekinthetők. E kritérium azonban sem korábban, sem pedig a Gytv.-ben nem érvényesül maradéktalanul.

Nem mellékes, hogy a gyülekezési törvény hatálya alól történő kivétel nem jelenti azt, hogy az ilyen rendezvényekre nem vonatkoznak különféle, tág értelemben vett rendészeti szabályok, mert a gyülekezésre vonatkozó szabályok alóli kivétel bizonyosan nem jelentheti azok más jogszabályok alól történő kivételt is.

³¹¹ Az exemt gyülekezések történeti és korabeli összehasonlító jogi elemzését ld. RÉNYI JÓZSEF: A gyülekezési jog. Tanulmány a rendőri közigazgatás köréből. (Budapest: Lampel R. (Wodianer F. és Fiai) könyvkereskedése. 1900) 39-41.

A hazai jogalkalmazási gyakorlat sajátossága lehet, hogy egyes, a Gytv. hatálya alól kivett rendezvényeket (jellemzően a körmeneteket, a kulturális és sportrendezvényeket) is gyakran bejelentenek a szervezőik a rendőrségnek, amely ezeket sokszor különösebb elvi indok nélkül gyülekezésnek tekinti, és akként is biztosítja.

6.2. A szabályozás indokai

A Gytv. 3. §-a a gyülekezési jogi szabályozási hagyományoknak megfelelően több rendezvény-típust kivesz a Gytv. hatálya alól. A kivett rendezvények körének meghatározása során figyelembe vett jogalkotói szempontok nem ismertek teljes körűen, azokra – legalábbis részben – a Gytv. javaslatának 3. §-ához fűzött miniszteri indokolásból lehet következtetni, miszerint „[f]ormálisan gyülekezésre mindannyiszor sor kerül, ahányszor több ember valamilyen előzetesen elhatározott célból összegyűl. Az embereknek ilyen cél nélküli spontán összeverődése a törvény alkalmazása szempontjából nem tekintendő gyülekezésnek. A Javaslat ugyanakkor kiveszi a törvény hatálya alól azokat a gyülekezési formákat is, amelyek nem tartoznak szorosan a gyülekezési jog, mint alapvető politikai szabadságjog gyakorlásának a körébe.” Emellett nem zárható ki az sem, hogy az előterjesztő figyelembe vette a II. világháború előtti magyar gyülekezési szabályozást és gyakorlatot is.

Megjegyzem azonban, hogy mára nemhogy nem általános e szabályozási modell, hanem a modern gyülekezési törvények ilyen rendelkezéseket nem is tartalmazzak.

6.3. Előzetes megjegyzések az exemt gyűlések magyar szabályaihoz

A Gytv. 3. §-ában foglaltakhoz hasonló – ám több lényegi ponton eltérő – szabályokat tartalmaz az ÖVersG 4. és 5. §-ában. Szembetűnő, hogy a gyülekezés valamennyi jellemzőit magán viselő választási gyűléseket, valamint a gyülekezési jogi jelleget nélkülöző, ám a hatálya alól kivett rendezvényeket külön §-ban szabályozza.

Az indokolásban írtakkal kapcsolatban célszerű rámutatni arra az ellentmondásra, hogy a gyülekezési jog gyakorlásának körébe nem vonható magatartásokat, ha tetszik a „nem gyülekezéseket” veszi ki a gyülekezési jogról szóló törvény hatálya alól. (Arról nem is szólva, hogy a kivett „gyülekezési formák” közül a választási gyűlések egyébként nem ilyenek.) Úgy vélem, hogy az alábbiakban részletesen tárgyalt rendelkezés dogmatikai hibákat, és jogalkalmazási kockázatokat is hordoz magában.

Az indokolás szerint a törvény hatálya kiterjed valamennyi – a hatálya alól ki nem vett – rendezvényre, függetlenül attól, hogy azok közterületen vagy középületben kerülnek megtartásra. A gyülekezésnek nem tekinthető magatartások egy részének a törvény hatálya alól való kivétele annak a hibás jogalkalmazási gyakorlatnak a magját ültette el, amely pusztán a közterületi csoportosulás miatt pl. a közterületi sajtótájékoztatókat is gyülekezésnek tekintette.

A Gytv. 3. § b)-d) pontjait, amelyben a gyülekezés jellemzőit általában nélkülöző rendezvények kivételéről rendelkezik, deklaratív jellegű rendelkezésnek tartom, nem lehet kétséges ugyanis, hogy a Gytv. kifejezett rendelkezésének hiányában sem lennének gyülekezésnek tekinthetőek. Álláspontom szerint ennyiben tehát a gyülekezésnek nem tekinthető rendezvények kivétele felesleges, ugyanis e rendelkezés hiányában – a rendezvény eltérő tárgya miatt – sem tartozhatnának a Gytv. hatálya alá.³¹² El kell ismerni azonban azt is, hogy a Gytv. 3. §-a a jogállami átmenet során a békés gyülekezési jog biztosításának gyakorlatában járatlan, és az alapjogi szemlélettel kellően át nem hatott rendőrség számára megfelelően egyszerű iránymutatást adott, amely akkor csaknem garanciális jelentőségűnek volt tekinthető.

A Gytv. 3. §-ához fűzött miniszteri indokolás szerint – csakúgy, mint a hasonló szabályozási modellt alkalmazó ÖVersG esetében – az abban foglalt felsorolás taxatív, vagyis minden más rendezvény a törvény hatálya alá tartozik. Indokolt ezzel kapcsolatban rámutatni, hogy a felsorolásban szereplő kifejezések azonban biztosítják a fejlődéshez szükséges „játékteret”.³¹³

³¹² Vö. a VersG hasonló rendelkezéseket nem tartalmaz, azonban a Gytv. hatálya alól kivett rendezvények jelentős részét – kifejezett rendelkezés hiányában sem – tekinti a német gyakorlat gyülekezésnek.

³¹³ Hasonlóan: KEPLINGER, RUDOLF: Versammlungsrecht. Kurzkommentar zum Versammlungsrecht samt Judikatur. (Wien: Linde. 2002) 140.; WINKLER, GÜNTHER: Grundfragen und aktuelle Probleme der

6.4. A választási eljárásról szóló törvény hatálya alá tartozó gyűlések

6.4.1. A normaszöveg változása

A Gytv. 3. § a) pontja elfogadásától kezdve a hatályos szöveghez hasonló tartalmú szabályokat állapított meg. Eredetileg azonban a kampányrendezvényeken túl a képviselői és tanácstagi beszámoló gyűlésekre sem terjedt ki a Gytv. hatálya. Ennek indoka – a Gytv. javaslatának miniszteri indokolása szerint – pusztán az volt, hogy ezeket az Országgyűlési képviselők és a tanácsstagok választásáról szóló 1983. évi III. törvény már szabályozta. E rendelkezést még 1989-ben akként módosította az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény 55. §-a, hogy a Gytv. hatálya a 12. és 13. §-ok kivételével nem terjed ki az említett rendezvényekre. A módosítást szükségességét – az elfogadott normaszövegnek némiképp ellentmondóan – a törvényjavaslat miniszteri indokolása azzal támasztotta alá, hogy „a jogalkotási törvény rendelkezései szerint az egyes törvényeknek mind tartalmilag, mind formailag szoros összhangban kell lenniük egymással. A választási gyűlések rendjére vonatkozó szabályokat célszerű a gyülekezési törvény hatályába utalni és emiatt szükséges a törvényt szövegszerűen is módosítani.” A Vjt. elfogadása nyomán tehát a Gytv. hatálya részben kiterjedt a választási gyűlésekre és képviselői beszámolókra. Ennek megfelelően, ha rendezvény résztvevőinek magatartása a rendezvény törvényességét veszélyeztette, végső esetben a szervező köteles volt a rendezvényt felosztatni, tilos volt a rendezvényen fegyveresen, illetve felfegyverkezve megjelenni, a rendőrség képviselője a rendezvényen jelen lehetett, az rendezvénnel összefüggésben keletkezett károkért pedig az általános szabályok szerint kellett helytállni. Nehezen feloldható helyzetet teremtett viszont az, hogy míg a választási gyűlésekre nem vonatkoztak a Gytv. bejelentésre vonatkozó szabályai, a választási gyűlések résztvevői is „a rendezvény bejelentésben megjelölt befejezésének időpontjában” voltak kötelesek a rendezvény helyszínét elhagyni.

A Gytv. jelen rendelkezésének ma hatályos szövegét az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény 147. §-a – a javaslat miniszteri indokolása szerint technikai módosításként – állapította meg.

Versammlungsfreiheit In: Studien zum Verfassungsrecht : Das institutionelle Rechtsdenken in Rechtstheorie und Rechtsdogmatik. (Wien – New York: Springer. 1991) 206. és 251.;

Megjegyzendő azonban, hogy e „technikai” módosítás alapvetően újraszabályozta a választási gyűlések és a Gytv. hatályának viszonyát.

6.4.2. A Ve. választási gyűlésekre vonatkozó szabályozása

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) hatálya alá tartozó gyűléseket – annak ellenére, hogy a gyülekezés valamennyi ismérvével rendelkeznek – a Gytv. 3. § a) pontja kivonja a törvény hatálya alól.

A Ve. a választási kampányról szóló VII. fejezetében tartalmazza a választási gyűlésekre vonatkozó – meglehetősen szűkszavú és véleményem szerint hézagos – szabályait. Ebből az is következik, hogy a választási gyűlésekre a kampányra vonatkozó általános szabályok is irányadóak, vagyis, a választási kampány Ve. 40. § (1) bekezdésében meghatározott fogalma alapján a választási gyűlés megtartása a választás kitűzését megelőzően, valamint a szavazás napjának 0 óráját követően kizárt.³¹⁴ A Ve. 43. § (1) bekezdése értelmében a választási gyűlések nyilvánosak, azokon a rend fenntartásáról pedig a gyűlés szervezője gondoskodik.³¹⁵

A tapasztalatok szerint a választási gyűlések résztvevőinek száma gyakran messze meghaladja egy átlagos gyűléseken megjelenőket, azonban semmilyen, a rendezvény lebonyolításához, vagy rendészetéhez szükséges törvényi szabály nincs.

6.4.3. A választási gyűlés ismertetőjegyei

Ki kell emelni – és ennek az országban gyakorlatilag kisebb-nagyobb rendszerességgel zajló időközi választások miatt van különös jelentősége – választási gyűlés esetén, az általános szabályokhoz képest bizonyosan szűkebb a rendezvény szervezőinek köre. A Ve. hatálya alá tartozó választási gyűlést, mint a választási kampány egyik elemét ugyanis kizárólag a választási eljárásban – így az országgyűlési képviselők választásában, az Európai Parlament

³¹⁴ Ve. 40. § (1) A választási kampány a választás kitűzésétől a szavazás napjának kezdetéig tart.

³¹⁵ A Ve. 43. § (2) bekezdése a gyülekezési joghoz való viszony tekintetében kevésbé releváns, arról rendelkezik, hogy a választási kampány céljára az állami és önkormányzati költségvetési szervek a jelöltek, jelölő szervezetek számára azonos feltételekkel bocsáthatnak rendelkezésre helyiséget és egyéb szükséges berendezést. Állami vagy önkormányzati hatóság elhelyezésére szolgáló épületben választási kampányt folytatni, választási gyűlést tartani tilos, kivéve az ötszáznál kevesebb lakosú településen, feltéve, hogy más közösségi célú épület nem áll rendelkezésre.

tagjainak választásában, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásában, a kisebbségi önkormányzatok tagjainak megválasztásában, az országos népszavazásban, a helyi népszavazásban, az országos népi kezdeményezésben, valamint a helyi népi kezdeményezésben – résztvevő jelölt, vagy jelölőszervezet, valamint a népszavazás, vagy népi kezdeményezés kezdeményezője szervezhet. Figyelemmel arra, hogy a jelöltállításra is már a választási kampány alatt, annak eredményeként kerül sor, a jelölő szervezet és a jelölt nyilvántartásba vétele, legfeljebb viszont az erre nyitva álló objektív határidő³¹⁶ előtt, a választáson indulni kívánó személy, vagy szervezet is lehet választási gyűlés szervezője.

A feltételek konjunktívak: a törvényszövegből kitűnik, hogy a választás estjén tartott, jelölőszervezetek által szervezett közterületi rendezvények nem vonhatóak a választási gyűlések körébe, míg a nem a jelöltek, vagy jelölőszervezetek által szervezett közterületi összejövetelek abban az esetben sem tekinthetők választási gyűlésnek, ha azokat kampányidőszakban tartják.

A Ve. rendelkezései szerint tehát a jelölt, vagy jelölő szervezet kampányidőszakban tartott valamennyi rendezvénye választási gyűlésnek tekinthető. Kérdés azonban, hogy a rendezvény céljának, vagy tárgyának a rendezvény választási gyűlési minősége szempontjából jelentősége van-e?³¹⁷ A Ve. 149. § o) pontja szerint a „választási kampány: választási program ismertetése, jelölt, lista, jelölő szervezet népszerűsítése, választási gyűlés szervezése, plakát elhelyezése, önkéntesek igénybevétele.” E meghatározásból ugyan a választási kampány általános céljai megismerhetők, ez azonban még akkor sem segít a kérdés megválaszolásában, ha a program ismertetését és a jelölt, lista, jelölő szervezet népszerűsítését is a választási gyűlés fogalmi elemének kell tekinteni. A választási program ismertetésének ugyan elvileg kimunkálhatóak lennének jogalkalmazási ismérvei, azonban a

³¹⁶ Így például az országgyűlési képviselők, valamint a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választása során jelöltet bejelenteni legkésőbb a választást megelőző 23. napig, a területi listát és az azon szereplő jelölteket legkésőbb a szavazást megelőző 20. napon, az országos listát és az azon szereplő jelölteket legkésőbb a szavazást megelőző 19. napon kell bejelenteni. (Ve. 94. § (1) bekezdés) Az Európa Parlament tagjainak megválasztása során a listát és az azon szereplő jelölteket legkésőbb a szavazást megelőző 30. napon kell bejelenteni. (Ve. 99/L. § (2) bekezdés) A helyi önkormányzati képviselők választása során a kompenzációs listát, valamint az azon szereplő jelölteket legkésőbb a szavazást megelőző 20. napon, a fővárosi listát, valamint az azon szereplő jelölteket legkésőbb a szavazást megelőző 19. napon kell bejelenteni. (Ve. 107. § (2) bekezdés)

³¹⁷ Ennek 2006 szeptemberében, az ún. őszi beszéd nyilvánosságra kerülését követő este volt különös jelentősége, ugyanis a rendőrségnek hivatalos tudomása volt arról, hogy a Kossuth téren egy jelölt választási gyűlést tart, így a valójában spontán, vagy legalábbis sürgős gyülekezés helyett – amelyet a Gytv. akkor hatályos rendelkezései szerint fel kellett volna oszlatnia a rendőrségnek – az összeverődött tömeg, valószínűleg a résztvevők többségének tudta nélkül választási gyűlésen vett részt. Ezen a választási gyűlésen azonban a közelgő helyi önkormányzati választásokkal összefüggő napirend sem nagyon volt.

jelölt, lista, jelölő szervezet népszerűsítése megszámlálhatatlanul sokféleképpen – akár a jelölt méltatásán túl, népszerű közéleti szereplők felszólalásával, illetve művészek fellépésével is – történhet.

Mindezek alapján úgy vélem, annak megítélése, hogy az adott sokadalom választási gyűlésnek tekinthető-e, kizárólag objektív ismérvek – a rendezvény időpontja és szervezője – alapján ítélni lehet meg.

6.4.4. A választási gyűlésekkel kapcsolatos jogalkalmazási problémák

6.4.4.1. *A választási gyűlések és a gyülekezés viszonya*

Azon túlmenően, hogy a választási gyűlések nem tartoznak a Gytv. hatálya alá, a két jogintézmény viszonyáról hallgatnak a jogszabályok. Nem vitás, hogy a választási gyűlések a gyülekezések valamennyi fogalmi elemét kimerítik, így azokat feltétlenül gyülekezésnek kell tekinteni, amelyekre azonban Gytv. 3. § a) pontja miatt nem a Gytv. szabályai vonatkoznak. Úgy vélem, hogy a választási gyűlések az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésének védelme alatt állnak, ezért az abban megjelenő békés jelleg követelményének – és ennek garantálása érdekében feltehetőleg a fegyveresen és felfegyverkezve történő megjelenés tilalmának³¹⁸ – is meg kell felelniük, emellett pedig az Alaptörvény I. cikkének (1) bekezdése alapján az államot az ilyen összejövetelekkel összefüggésben is intézményvédelmi feladatok terhelik.

Úgy vélem, hogy a választási gyűlések – különösen nagyobb létszámú rendezvény esetén – nem tarthatóak meg rendeltetészerűen építmények, berendezések, pl. színpad, hangosítás, kivetítők nélkül. A 4/2007. (II. 13.) AB határozat parafrázisával élve: ezek választási gyűléseken való használatának szabályozása tehát érinti, alkalmazásuk hozzájáruláshoz kötése pedig korlátozza a gyülekezés jogát.

³¹⁸ Ezt akkor lehetne aggálytalanul kijelenteni, ha az Alkotmány is a „békés és fegyvertelen” gyülekezés jogát biztosítaná. Ennek hiányában azonban vitathatatlanul az lenne a szöveghűbb értelmezés, amely a fegyvertelen megjelenés követelményét nem tekinti a választási gyűléseken irányadónak. Hasonlóan ld. KEPLINGER, RUDOLF: Versammlungsrecht. Kurzkommentar zum Versammlungsrecht samt Judikatur. (Wien: Linde. 2002) 132. (Az osztrák álláspont és gyakorlat szolgálai adaptációja azért sem tekinthető járható útnak, mert az ÖVersG 4. §-a kizárólag a nem szabad ég alatt tartott választási gyűléseket veszi ki a törvény hatálya alól.)

Abból következően, hogy a választási gyűlések is az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése által védettek, a 4/2007. (II. 13.) AB határozatban foglaltak e tekintetben is megfelelően irányadóak. A választási gyűlésekre vonatkozó szabályokat a Ve. tartalmazza, anélkül, hogy meghatározná azt, hogy a közterületen tartandó ilyen rendezvények megszervezéséhez bármilyen bejelentési kötelezettség kapcsolódna. A helyi önkormányzat nem egészítheti ki a Ve.-ben meghatározott feltételrendszert, mivel a választási gyűlések jogi feltételeinek szabályozására sem a Ve., sem más jogszabály jogalkotási felhatalmazást nem ad, önálló szabályozási jogköre a helyi önkormányzatnak a gyülekezési jog mint alapvető jog tekintetében pedig nincs. Amennyiben helyi önkormányzat rendeletében a választási gyűlések színpadi fény- és hangtechnikájának használatához közterülethasználati hozzájárulást írna elő, a hozzájárulás hiányában politikai rendezvény rendeltetésszerűen nem lenne megtartható, a rendelet tehát alapjog gyakorlását korlátozná.

Nem ennyire egyértelmű viszont a választási gyűlések és a gyülekezés törvényi korlátainak viszonya, így eldöntésre vár, hogy a választási gyűlések sérthetik-e mások jogait, megvalósíthatnak-e bűncselekményt, súlyosan megzavarhatják-e a bíróságok, vagy népképviselői szervek működését, vagy éppen milyen mértékben korlátozhatják a közlekedést.

6.4.4.2. Bejelentés

A választási gyűléseket – függetlenül attól, hogy azokat közterületen tartják-e – nem kell a rendőrségnek bejelenteni. Amennyiben azonban ilyen bejelentés érkezik az illetékes közrendvédelmi szervhez, annak a bejelentést – mivel a rendezvény nem tartozik a Gytv. hatálya alá – el kell utasítania, és tájékoztatnia kell a szervezőt arról, hogy a választási gyűlések megtartásának nem feltétele a bejelentés sem.

Ez azonban rendszeresen meglehetősen nehéz helyzetbe hozza a jogalkalmazókat, ugyanis egy közterületen összegyűlő tömeg önmagában is hordoz bizonyos kockázatokat, ezért szükséges lehet az összegyűvel céljának, valamint a közterülethasználat jogszerűségének tisztázása. Ez a legegyszerűbben úgy történhet, hogy a rendőrség, vagy a közterület-felügyelet megkísérli felvenni a kapcsolatot a szervezővel, és egyszerűen megtudakolja az összegyűvel célját. Bármennyire is a kellő tapintattal járnak el az érintett szervek, a

rendezvény szervezője mégis könnyen úgy érezheti, hogy választási gyűlését a hatóságok megzavarták.

Figyelemmel arra, hogy a Ve. különös szabályokat nem állapít meg, a választási gyűlés megtartása még akkor sem tiltható meg, ha a szervező azt a rendőrségnek a gyülekezésekre vonatkozó általános szabályok szerint bejelentette, és abból kitűnik, hogy a rendezvényt a Gytv. rendelkezése alapján – mivel az pl. az adott népképviseleti szerv működését súlyosan megzavarja – a rendőrségnek meg kellene tiltania.

6.4.4.3. A választási gyűlés helye

A Ve. szűkszavú rendelkezései nem korlátozzák a választási gyűlések helyszínét, továbbá a Gytv. – szemben az ÖVersG 4. §-ával – sem állapít meg a helyszínre vonatkozó további feltételt, amely alapján a rendezvény nem tartozik a törvény hatálya alá, így az elvileg bárhol, a jelölt, vagy jelölő szervezet által jogszerűen használt magánterületen, vagy közterületen (kizáró törvényi rendelkezés hiányában pedig akár közúton) is megtartható. Kiemelendő, hogy a jelöltön, illetve jelölőszervezeten kívül nincs senki, aki a rendezvény helyszínének és időpontjának meghatározását akár csak befolyásolni tudná. A bejelentés hiánya pedig a közterület-használati hozzájárulással rendelkezőkkel, vagy éppen a Gytv. szerint gyűlést tartókkal szemben nehezen feloldható konfliktusokat hordoz magában.

6.4.4.4. A rendőrség feladata, jelenléte

Számos probléma adódhat abból, hogy a rendőrség választási gyűlésekkel kapcsolatos tevékenysége sem szabályozott.

A rendezvényekkel kapcsolatos feladatok jelentős, jellemzően adminisztratív része – bejelentési kötelezettség hiányában – nem terheli a rendőrséget. Ezzel szemben – mivel a választási gyűlés is a gyülekezési jog körébe tartozik – az Alaptörvény I. cikkének (1) bekezdése alapján a rendezvénnyel összefüggő, egyfelől intézményvédelmi jellegű, másfelől pedig (forgalom)technikai jellegű feladatokra is lehet következtetni.

2004. május 1-e óta nem egyértelmű, hogy a választási gyűléseken a rendőrség képviselője jelen lehet-e. A korábbi szabályozás ezt kifejezetten lehetővé tette, azonban jelenleg erre

vonatkozó szabályt sem a Ve. sem pedig a Gytv. nem tartalmaz. A Rtv. 1. § (2) bekezdésének f) pontja szerint a rendőrség a közbiztonság és a közrend védelme, valamint az államhatár őrzése, a határforgalom ellenőrzése és az államhatár rendjének fenntartása körében az e törvényben és törvény felhatalmazása alapján más jogszabályban meghatározott bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatkörében ellátja a közterület rendjének fenntartásával kapcsolatos rendészeti feladatokat. Ebből ugyan a közterületi választási gyűlések biztosítására vonatkozó feladatra lehet következtetni. Figyelemmel azonban arra, hogy az Rtv. 4. § (2) bekezdése szerint a Kormány a rendészetért felelős miniszter útján irányítja a rendőrséget – pusztán a rendőrség politikai semlegességének demonstrálása miatt –, az ilyen feladatok ellátása során indokolt a közrendvédelmi szervnek a legkörülményesebb módon eljárnia. Emellett még a látszata is kerülendő annak, hogy a rendőrség jelenlétével, vagy intézkedéseivel a választási gyűlés menetébe beavatkozna. Ennek során célszerű a rendezvény szervezőjével a rendezvény megkezdése előtt felvenni a kapcsolatot, és előzetesen tájékoztatni a rendezvényhez kapcsolódó esetleges kockázatokról, valamint a rendezvény biztosításához szükségesnek tartott, tervezett rendőri intézkedésekről, továbbá egyeztetni a szervező és a rendőrség közötti közvetlen kommunikáció módjáról. Ezek ugyanis elengedhetetlenek ahhoz, hogy a rendőrség jelenléte ne okozzon félreértéseket a választási gyűlésen.

A rendőrségnek intézményvédelmi feladatainak ellátására különös gondot kell fordítania, és – szükség esetén a szervezővel együttműködve – törekednie kell arra, hogy a gyűlést megzavarni szándékozó esetleges provokátorok fellépését megakadályozza.

Nincs kialakult gyakorlata annak, hogy van-e, illetve lehet-e lehetősége a rendőrségnek arra, hogy a Ve. szabályai megsértésének észlelését követően – a választási gyűlés alatt – bármilyen intézkedést tegyen. Tekintettel arra, hogy a Ve. nem utalja a rendőrség hatáskörébe az ilyen jogsértéseket, úgy vélem, hogy kizárólag az eset teljes körű dokumentálására kell a rendőrségnek szorítkoznia, azonban ez a választási gyűlést nem zavarhatja meg.

6.4.4.5. *A választási gyűlés feloszlatása*

Speciális szabályozás hiányában nem nyilvánvaló, hogy a választási gyűlést a rendőrség feloszlathatja-e, ha igen, milyen feltételek esetén? Az Rtv. 59. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy ha a jogellenesen összegyűlt, illetőleg jogellenes magatartást tanúsító

tömeg a szétoszlásra irányuló rendőri felszólításnak nem tesz eleget, a rendőrség a kényszerítő eszközök alkalmazása mellett a tömeggel szemben vízágyút, pirotechnikai eszközt, ingerlőgázt, elfogó hálót, valamint lóháton vagy járműkötelékben végzett kényszerosztatást alkalmazhat.

Amennyiben a rendezvény megfelel a választási gyűlésekkel szemben támasztott, 6.4.3. pontban összefoglalt kritériumoknak, akkor az Rtv. 59. § (1) bekezdés első fordulata („jogellenesen összegyűlt tömeg”) fogalmilag kizárt. Nem egyértelmű azonban, hogy a választási gyűlés, illetve annak résztvevői milyen feltételek teljesülése esetén, illetve mikortól tekinthetők „jogellenes magatartást tanúsító tömegnek”? Úgy gondolom, hogy amennyiben a tömeg fegyveresen, vagy felfegyverkezve jelent meg a rendezvényen, vagy a rendezvény a békés jellegét elvesztette, a résztvevők tömegesen és az adott rendezvény jellegét meghatározó mértékben bűncselekményt követnek el, helye van a rendezvény felosztatásának. (Figyelemmel azonban a választási kampány során előforduló kiélezett politikai helyzetekre, az ilyen esetek során haladéktalanul fel kell venni a kapcsolatot a választási gyűlés szervezőjével, és a tömegosztatás elrendelésekor, illetve annak végrehajtásakor megkülönböztetett körültekintéssel indokolt eljárni.)

Bizonyosan nem alapozza meg a választási gyűlés felosztatását, ha a rendezvény – a rendőrség megítélése szerint – a Ve., vagy az annak felhatalmazása alapján, a választási plakátok elhelyezésének szabályozására kiadott önkormányzati rendeletek egyes rendelkezéseit sérti.

A Gytv.-ben meghatározott felosztatási okok közül a választási gyűlésekkel összefüggésben a legtöbb problémát a bíróságok és a népképviselői szervek működésének súlyos megzavarásában látom. Nyilvánvaló, hogy az Országgyűlés és a helyi önkormányzatok képviselő-testületének működését közvetlenül érinti és befolyásolja a plenáris- és bizottsági ülések zavartalan, nyugodt légkörben történő lebonyolítása, amely szoros kapcsolatban áll az ülésvezetési és rendfenntartási teendők ellátásának eredményességével és hatékonyságával. *Alapvető érdek fűződik tehát ahhoz, hogy az Országgyűlés, és valamennyi helyi önkormányzat minden, alaptalanul zavaró körülmény nélkül tudjon működni.* E szervek maguk jelenítik meg a választópolgárok (illetve a helyi választópolgárok) közösségét, amely népszuverenitását (helyi önkormányzáshoz való jogát) országgyűlési (önkormányzati) képviselői útján gyakorolja. Ugyanilyen súlyú jogállami követelmény az igazságszolgáltatás, különösen pedig

a független bíróságok működésének folyamatossága, zavaró körülményektől való mentessége is.

A megzavarás ténye, és annak súlya jobbra nem szabad rendőri mérlegelés tárgya: azt az *adott szervre gyakorolt hatás alapján*, lehetőleg a működés – tanácskozás – rendjének fenntartásáért felelős választott tisztségviselő, vagy bírósági vezető nyilatkozatának beszerzése után, az ügy összes körülményére figyelemmel kell megállapítani.

Ennek megfelelően a népképviseleti szervek és bíróságok működését súlyosan veszélyeztető magatartás megalapozhatja a rendezvény feloszlatását.

6.4.4.6. *Felelősség a rendezvény, illetve a rendezvény résztvevője által okozott kárért*

A választási gyűléseken okozott károkért való helytállás nem a Gytv., hanem a polgári jog általános szabályai szerint történhet. Ugyan választási gyűlésekkel összefüggésben magyarországi károkozásról nincs tudomásom, ezt – figyelemmel arra, hogy a tömegben kárt okozók személye sokszor ismeretlen marad – elégtelennek, a károsultak számára pedig különösen hátrányosnak tartom.

6.5. A törvényesen elismert egyházak és vallásfelekezetek területén szervezett vallási szertartások, rendezvények és a körmenetek

6.5.1. Általános megjegyzések

A Gytv. 3. § b) pontjában említett magatartások nem a gyülekezési jog, hanem az Alaptörény VIII. cikkében biztosított vallásszabadság által védettek. Az ilyen rendezvények annyiban mutatnak közös jellemzőket a gyülekezéssel, hogy azon többen vesznek részt, továbbá a lelkiismereti- és vallásszabadság a gyülekezési joghoz hasonlóan kommunikációs jog. A vallási szertartások, rendezvények és körmenetek célja viszont nyilvánvalóan nem a vélemények közös kialakítása és kinyilvánítása. A Gytv. miniszteri indokolásából is hasonló

állásontra lehet következtetni, amikor úgy fogalmaz, hogy „a törvényesen elismert egyházak és vallásfelekezetek területén (ingatlanán, vagyis pl. templomban, imaházban, illetőleg az azt körülvevő kertben) szervezett vallási szertartások, rendezvények, valamint a körmenetek azért nem tartoznak a törvény hatálya alá, mert egy másik alapvető szabadságjog, a lelkiismereti és vallásszabadság alapján, többségében nem közterületen kerülnek megrendezésre.” Ennek megfelelően úgy gondolom, hogy az említett magatartások a Gytv. külön rendelkezése hiányában sem lennének a gyülekezés körébe vonhatóak. Ehhez hasonló álláspontot képvisel a német alkotmányjog-tudomány, amely szerint a vallásszabadság körébe tartozó közös vallásgyakorlás speciális a gyülekezési joghoz képest.³¹⁹ (Az osztrák gyülekezési törvény³²⁰ viszont e tekintetben a magyarhoz meglehetősen hasonló szabályokat állapít meg, így a kialakult gyakorlat egyes elemei megfelelően adaptálhatóak a magyarországi viszonyokra.)

6.5.2. Törvényesen elismert egyházak és vallásfelekezetek

A Gytv. elfogadását követően egy évvel fogadta el a – még az 1985-ben megválasztott – Országgyűlés a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvényt (Lvt.), majd 2011. decemberében a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvényt (új Lvt.) E körülményeknek is tulajdonítható, hogy a Gytv. és az új Lvt. fogalomhasználata jelentős mértékben eltért egymástól. Az új Lvt. 7. § (1)-(3) bekezdései³²¹ szerint az egyház, vallásfelekezet, vallási közösség (a továbbiakban együtt: egyház) azonos hitelveket valló természetes személyekből álló, önkormányzattal rendelkező és az Országgyűlés által elismert autonóm szervezet, amely elsődlegesen vallási tevékenység gyakorlása céljából jön létre és működik. Az egyház kizárólag olyan vallási tevékenységet gyakorolhat, amely az Alaptörvénnyel nem ellentétes, jogszabályba nem ütközik, nem sérti más közösségek jogait és szabadságát, valamint az emberi méltóságot. Az Országgyűlés által elismert egyházakat az új Lvt. melléklete tartalmazza. Az eltérő fogalomhasználatot

³¹⁹ Hasonlóan ld.: DIETEL, ALFRED – GINTZEL, KURT – KNIESEL, MICHAEL: *Versammlungsgesetz. Kommentar zum Gesetz über Versammlungen und Aufzüge.* (Köln – München: Heymann ¹⁵2008) § 1. 131. margószám; HÖFLING, WOLFRAM: Art. 8. In: SACHS, MICHAEL (Hrsg.): *Grundgesetz. Kommentar.* (München: C.H. Beck. ³2003) 76. margószám SCHULZE-FIELITZ, HELMUTH Art. 8. In: DREIER, HORST (Hrsg.): *Grundgesetz. Kommentar.* I. kötet, Tübingen: Mohr Siebeck. ²2004) 73. margószám, és

³²⁰ Vö. ÖVersG 5. §, amely a temetési meneteket, körmeneteket, zárándoklatokat, és egyéb, a törvényesen engedélyezett vallások gyakorlása során tartott összejöveteleket és felvonulásokat is kivonja a törvény hatálya alól.

³²¹ A tárgyalat kérdés szempontjából az Lvt. 8. § (1)-(2) bekezdésével lényegileg megegyező módon.

egyébként részlegesen feloldotta az Lvt. 22. §-a, mely szerint annak „hatálybalépésekor törvényesen elismert egyházként, bejegyzett szerzetesrendként működő szervezeteknek a nyilvántartásba való bevezetéséről – a művelődési miniszter előterjesztése alapján – a bíróság 1990. június 30-ig gondoskodik, és erről a bejegyzett szervezetet értesíti.” Ebből pedig az következett, hogy a Gytv. „törvényesen elismert egyházak és vallásfelekezetek” fordulata alatt nyilvántartásba vett egyházat kellett érteni. Az új Lvt. hatálybalépésével azonban újabb értelmezési nehézségek merülhetnek fel, ugyanis hasonló, általános rendelkezést nem tartalmaz, hanem számos korábban egyházként nyilvántartásba szervezet a törvény alapján egyesületté vált. (A gyülekezési joggal való távoli kapcsolata okán nem értékelem az új Lvt. rendelkezéseit)

Úgy gondolom, hogy – mivel a vallás közös gyakorlásnak az egyház nyilvántartásba vétele nem feltétele – a nyilvántartásba nem vett egyházak, illetve a nem egyházként nyilvántartásba vett felekezetek által szervezett vallási szertartások, rendezvények és a körmenetek sem vonhatóak fogalmilag a gyülekezés körébe.³²² Megjegyzendő, hogy a szabad vallásgyakorlásnak sem az Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdése, sem pedig az új Lvt. szerint nem feltétele az egyház nyilvántartásba vétele, továbbá a híveknek sem kötelező kezdeményezniük egyházuk nyilvántartásba vételét, végül pedig a nyilvántartásba vétel – számos, nehezen teljesíthető feltétel mellett³²³ – legalább ezer tagot megkíván, így az ennél kisebb vallási közösségek rendezvényei pusztán a résztvevők létszáma miatt minősülnének gyülekezésnek.

A Gytv. rendelkezéseinek strict értelmezéséből pedig az következhetne, hogy a nyilvántartásba nem vett vallások gyakorlására – függetlenül attól, hogy az hol történik – kiterjedne a törvény hatálya. Az ilyen értelmezés azonban a lelkiismereti és vallásszabadsággal teljes mértékben összeegyeztethetetlen lenne.³²⁴

³²² Hasonló megállapításra jutott az osztrák alkotmánybíróság is 1953. március 24-i, B 185/52 (VfSlg 2494/1953) sz. döntésében, majd – e kérdésben túlnyomórészt csaknem azonosan fogalmazva – 1953. december 14-i, 92/53 (VfSlg 2610/1953) sz. döntésében

³²³ Vö. új Lvt. 14-15. §-ai

³²⁴ Ez az értelmezés egy évszázada uralkodó volt, így pl. ezt tette magáévá a nazarenusok kérvénye kapcsán Temes vármegye közönségéhez 1899. évi 37.532. sz. alatt kiadott rendeletében. Amint azt RÉNYI kifejtette, „az ilyen felekezetbelieknek az istentiszteletre szolgáló gyülekezetei »visszaesnek« a gyül[ekkezési] jog gyakorlatának jelenségei közé, mert arról, hogy a felekezetnek mint vallási testületnek legyen meg a nyilvános közös istentiszteletre a joga, csak a törvényesen elismert (még inkább a bevett) felekezetek tekintetében lehet szó.” RÉNYI JÓZSEF: A gyülekezeti jog. Tanulmány a rendőri közigazgatás köréből. (Budapest: Lampel R. (Wodianer F. és Fiai) könyvkereskedése. 1900) 34.

Az előbbi, elvi jellegű megjegyzésen túl, jogalkalmazási szempontból, több okból is komoly nehézségeket teremtene annak vizsgálata, hogy valamely nyilvántartásba vett egyházé-e az adott rendezvény. Több száz egyházat tartanak nyilván a bíróságok Magyarországon, ezek jelentős részének létezéséről azonban a rendőrségnek nincs is tudomása, annak eldöntését, hogy az adott egyházat nyilvántartásba vették-e, viszont csaknem lehetetlenné teszi, hogy a rendezvények jellemző időtartama alatt – különösen hétvégén – nem lehet a Kúria nyilvántartásából beszerezni. További kérdés, hogy kell-e, és miként azt igazolni, hogy egy nyilvántartásba vett egyház rendezvénye zajlik? Úgy gondolom, hogy a vallásszabadsággal nehezen lenne összeegyeztethető, ha a rendezvény vezetőjétől a bírósági határozat másolatát, és a képviselőre jogosultak meghatalmazását kívánná meg a gyakorlat.

6.5.3. Az egyház területén szervezett vallási szertartások és vallásgyakorlással összefüggő rendezvények

A Gytv. 3. § b) pontjában a törvény hatálya alól kivett magatartások megítélése közül ez a legegyszerűbb: annak eldöntése, hogy az adott helyszín valamely egyház területe-e, az esetek jelentős részében viszonylag könnyen megállapítható, a szertartások végzésére szánt épületek (templomok, imaházak, zsinagógák, mecsetek stb.) az adott közösséghez nem tartozók számára is általában felismerhetőek, emellett megszokott, hogy az épületen, illetve az ingatlan kerítésén feltüntetésre kerül azok rendeltetése is.

Indokolt rámutatni továbbá, hogy az egyházi területen tartott, a vallásgyakorláshoz szorosan nem kapcsolódó rendezvények – céljuk miatt bizonyosan – sem tekinthetőek gyülekezésnek, így fogalmilag sem tartozhatnak a Gytv. hatálya alá.

6.5.4. A körmenetek

A vallási körmenet – a Gytv. indokolása szerint – „annyiban sajátos helyzetű rendezvényforma, hogy a lebonyolításához közterületet is igénybe vehetnek, és ezáltal ezek közlekedésrendészeti szempontból jelentőséggel bírhatnak. A közlekedésrendészeti szabályok alapján viszont a szervezőket a rendőrség előzetes figyelemfelhívásának kötelezettsége terheli, ha a körmenet a közúti forgalmat befolyásolja.”

6.5.5. Jogalkalmazási problémák

A vallásgyakorlás körébe vonható rendezvények közül többet nem vesz ki a törvény hatálya alól a Gytv. 3. § b) pontja. Így *a contrario* gyülekezésnek kellene tekinteni a zarándokmenetet, szabadtéri istentiszteleteket, vagy éppen a közterületi igehirdetéseket. Így egy szabadtéri istentisztelet, vagy zarándoklat bejelentését elmulasztó szervezővel szemben szabálysértési eljárás lenne lefolytatható. Az ilyen értelmezés azonban magában hordozza a lelkiismereti és vallásszabadságot sértő hatósági jogalkalmazás gyakorlatának lehetőségét, ezért figyelemmel arra, hogy e magatartásokat – mindaddig, amíg meghatározó céljuk nem a gyülekezési jog gyakorlására irányul – az Alaptörvény VII. cikke védi, bizonyosan nem tekinthetők gyülekezésnek.

6.6. A kulturális és sportrendezvények

E rendezvényeket ugyancsak céljuk különbözteti meg a gyülekezésektől. A törvény hatálya alól történő kivételüknek csekély dogmatikai alapjuk van, az legfeljebb a jogalkalmazást könnyítheti meg. A Gytv. javaslatának miniszteri indokolása szerint azért nem tekinti a törvény hatálya alá tartozónak a kulturális és sportrendezvényeket, mert azok megszervezését és megtartását a törvény elfogadásakor a műsoros előadásokról szóló 1955. évi 13. törvényerejű rendelet, továbbá a műsoros előadások rendezéséről szóló 3/1974. (XII. 14.) KM rendelet már rendezte.³²⁵

³²⁵ A hivatkozott miniszteri rendeleten kívül, egyes kulturális rendezvényekre vonatkozó szabályozást tartalmazott még a fesztiválok engedélyezéséről szóló 1/1974. (VII. 25.) KM rendelet és az azt módosító 4/1976. (IX. 22.) KM rendelet, a zenei lemez-műsoros előadásokról és a lemezbemutatók működéséről szóló 2/1978. (VI. 14.) KM rendelet, valamint az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről rendelkező 1981. évi I. törvénynek a művelődési területen történő alkalmazása tárgyában kiadott 21/1981. (XII. 28.) MM rendelet 2. §-a, a színházi tájékoztatások esetén fizethető pótlékról szóló 106/1958. (M. K. 2.) MM utasítás, a vendéglátóipari zene- és műsorellátásról, valamint a táncmulatságok és tánciskolák zenezolgáltatásáról szóló 1/1959. (M. K. 1.) MM utasítás és az azt módosító 186/1968. (M. K. 23.) MM utasítás. A sors iróniája, hogy ezeket a műsoros előadások rendezésével összefüggő egyes jogszabályok hatályon kívül helyezéséről szóló 4/1990. (III. 13.) MM rendelet 1990. IV. 1. napjával hatályon kívül helyezte.

Meggyőződésem, hogy a Gytv. 3. § c) pontjának mindkét fordulatra eddig is előszeretettel építettek azon rendezvények szervezői, akik valamilyen oknál fogva „menekültek” a Gytv. hatálya alól, vagyis rendezvényüket kulturális, vagy sportrendezvényként tartották meg. (Ennek nyilvánvaló előnye, hogy megfelelő közterület-használati hozzájárulás esetén a rendőrség feladatai gyakorlatilag a rendezvény biztosításán nem mutatnak túl.)

6.6.1. Kulturális rendezvények

A kulturális rendezvények fogalmának meghatározásával, valamint azok közül a törvény hatálya alól kivett rendezvények megjelölésével egyaránt adós a Gytv. Ez pedig a gyakorlatban azt is jelentheti, hogy amennyiben a szervező saját, be nem jelentett rendezvényén bármilyen kulturális jellegű elemet (zeneszám, szavaltat stb.) is igénybe vesz, az nem tartozik a Gytv. hatálya alá. Igaz ugyan, hogy a kulturális rendezvények megtartásához be kell szerezni az érintett helyi önkormányzat közterület-használati hozzájárulását (ennek hiányában pedig jellemzően emelt közterület-használati díjat kell fizetni), azonban a rendezvény megtartását a rendőrség akkor sem tilthatja meg, ha ennek gyülekezés esetén helye lenne.

Az, hogy az adott rendezvény kulturális rendezvénynek vagy gyülekezésnek tekinthető, kizárólag az eset összes körülményeire tekintettel ítéltető meg: ezt nehezíti, hogy a művészeti élet szabadsága a gyülekezési joghoz hasonlóan kommunikációs jog, és a művészeti alkotások, valamint azok előadása sokszor egyúttal közéleti kérdésekben való állásfoglalást is kifejez. A kérdés eldöntése során tehát a gyülekezés céljából kell kiindulni, így amennyiben azok elsődleges célja a kommunikációs folyamatban való közös részvétel, függetlenül attól, hogy nem a Gytv. szerinti közterületen tartják meg, azokat gyülekezésnek kell tekinteni. A közös célra ezekben az esetekben elsősorban a szervező felhívásából, valamint a rendezvény lefolyásából – transzparenszek, zászlók meglétéből, közös jelszavak, követelések skandalásából, vagy éppen a közös vélemény más módon történő nyilvánításából stb. – lehet következtetni.

6.6.2. Sportrendezvények

A sportrendezvények jellemzően a legcsekélyebb kommunikációs jogi jelleget is nélkülözik, így azok legfeljebb a résztvevők száma miatt tűnhetnek a felületes szemlélő számára gyülekezésnek. Hungaricumnak tekinthető, hogy a Gytv. külön is rendelkezik arról, hogy a sportrendezvények nem tartoznak a hatálya alá. A Gytv. rendelkezésének mindössze a tág értelemben vett fegyveres sportágak, valamint a közterületi sportrendezvények szempontjából van relevanciája. Utóbbiak esetében azonban közlekedésrendészeti okokból általában elengedhetetlen a rendőrséggel történő előzetes egyeztetés. Megjegyzem azonban, hogy azok a rendezvények, amelyek elsődleges és meghatározó célja a közéleti kérdésekben való állásfoglalás, a sportrendezvényekre jellemző sajátosságok (rajtszám, díjak stb.) ellenére gyülekezésnek tekintendők.

6.7. A családi eseményekkel kapcsolatos rendezvények

A családi rendezvények – hagyományosan – ugyancsak mindössze a résztvevők létszáma miatt lenne formálisan gyülekezésnek tekinthető, mivel a családi rendezvények célja nem valamely közéleti kérdésben történő kommunikációként ragadható meg.

A Gytv. semmilyen támpontot nem ad ahhoz, hogy a családi rendezvény fogalmát értelmezni lehessen. Így nem lehet tudni, hogy kizárólag a hagyományos értelemben vett családi ünnepek (karácsony, húsvét, névnapok, születésnapok, keresztlők, esküvők, házassági évfordulók, temetések stb.), vagy a családok egyszerű összejövetelei is ilyennek tekinthetőek-e. Ugyancsak nem tudható, hogy kizárólag a családtagokra (közeli hozzátartozókra) korlátozódik-e az ilyen rendezvények résztvevőinek köre. Mindez pedig szükségszerűen a jogalkalmazási nehézségek veszélyét hordja magában.

Ugyan tudomásom szerint nem fordult még elő, hogy valamely családi rendezvényt a rendőrség gyülekezésneként kezelt volna, nem zárható ki azonban, hogy egyes ilyen

rendezvények a szervezők és a családtagok akaratától függetlenül, vagy akár azzal ellentétesen markáns közéleti állásfoglalássá, és így gyülekezéssé váljanak.³²⁶

6.8. Az exemt gyűlésekre vonatkozó szabályozás lehetséges újabb irányai

A Gytv. hatálya alól kivett rendezvények szabályozása jelenleg csaknem annyi problémát vet fel, mint amennyit megold. A hazai tapasztalatok nem meggyőzőek tekintetben, hogy általában szükséges-e a 3. §-ban kialakított szabályozási modell. Nem tartanám aggályosnak, ha a jogalkalmazási hibák tömkelegének veszélyét hordozó szabályozási modell helyett – a gyülekezési jog újabb szabályozási trendjeire is figyelemmel – egy dogmatikai szempontból helyesebb gyakorlat kerülne kialakításra. Esetleg megfontolásra érdemes lehet egyes esetekben a Gytv.-től mint főszabálytól eltérő, különös szabályok megalkotása.

Amennyiben azonban a kivételek felsorolásának elhagyására bármilyen okból nem lenne mód, akkor is halaszthatatlan a szabályozás további finomítása. Figyelemmel arra, hogy a Gytv. 3. § a), valamint b)-d) pontjaiban szabályozott rendezvények jellege gyökeresen eltér egymástól, indokolt lenne azokat külön §-ban, de legalább külön bekezdésben szabályozni.

Elengedhetetlennek tartom a választási gyűlések differenciáltabb szabályozását, amely megfelelően rendelkezik a közterületi rendezvények szabályiról, a rendőrség választási gyűlésekkel kapcsolatos feladatairól, valamint az ilyen rendezvényekkel összefüggésben keletkezett károk megtérítéséről. Nem látok olyan nyomós indokot, amely megalapozná, hogy a közterületi választási gyűlések is teljes mértékben a Gytv. hatálya alól kivételre kerüljenek. Indokolt lenne legalább a 2004. május 1-e előtti – a részleges kivételként történő – szabályozási modell ismételt alkalmazása, azonban – éppen alapjogvédelmi szempontok, valamint a legegyszerűbb közlekedésrendészeti feladatok megszervezése érdekében – célszerűnek látnám a rendezvény bejelentésének – akár három napnál rövidebb határidővel történő – előírását is.

³²⁶ Ez hagyományosan különféle temetési menetekben fordulhat elő, amelyen az elhunyt tisztelői, vagy akár a haláleset körülményei miatt felháborodottak részvétele miatt az esemény demonstrációs jelleget ölt.

Jelen formájában feleslegesnek tartom az amúgy sem gyülekezésnek tekinthető rendezvények kivételét. Annak érdekében, hogy a jogalkalmazási nehézségeket mérsékelni lehessen, szükséges lenne az ilyen rendezvényekkel kapcsolatban megkívánni azok „szokásos jellegét”, ellenkező esetben ugyanis nem zárható ki, hogy az egyébként megtiltandó, vagy feloszlatandó rendezvények szervezői összejöveteleiket kulturális, vagy családi rendezvényként határozzák meg. Az ÖVersG. 5. §-ához hasonlóan indokoltnak tartanám esetleg azon közterületi vallási, kulturális és családi rendezvények legalább példálózó meghatározását, amelyekre nem vonatkozik a Gytv. hatálya.

7. A GYŰLEKEZÉSEK BEJELENTÉSÉVEL KAPCSOLATOS RENDŐRSÉGI ELJÁRÁSOK SZABÁLYAIRÓL – GYAKORLATI MEGJEGYZÉSEK A GYTV. ÉS A KET. VISZONYÁHOZ

7.1. Bevezetés

Az elmúlt néhány évben számtalan – legtöbbször jogos – kritikával illették a több mint húsz esztendőes gyülekezési jogról szóló törvényünket. Sajnálatos módon a tapasztalt – az Alkotmánybíróság határozataival, vagy éppen a rendőrség és a bíróságok alkotmánykonform (és egyúttal hézagpótló) jogértelmezésével nem orvosolható – hiányosságok, vagy hibák „elhárítására”, vagyis a Gytv. átfogó módosítására, vagy új gyülekezési törvény megalkotására – politikai akarat hiányában – nincs számottevő esély. A tapasztalatok azonban arra mutatnak, hogy a Gytv. alkalmazása még a korábban egyértelműnek gondolt esetekben sem teljesen problémamentes.

Úgy tűnik, a gyakorlatban nem világos, hogy a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény hatálya mennyiben – és különösen az eljárás mely szakaszától – terjed ki a gyülekezési ügyekre.

A Gytv. 8. § (1) és (2) bekezdései szerint, ha a bejelentéshez kötött rendezvény megtartása a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, vagy ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható, a rendőrség a bejelentésnek a hatósághoz való beérkezésétől számított 48 órán belül a rendezvénynek a bejelentésben megjelölt helyszínen, vagy időben való megtartását megtilthatja. A rendőrség határozatát 24 órán belül írásban közölni kell a szervezővel. Ugyanezen § (3) bekezdése pedig kimondja, hogy „a rendőrség eljárására a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai az irányadók.”

Ez utóbbi rendelkezésnek alapvetően kétféle értelmezése ismert. Az első szerint a Ket. hatálya kizárólag a rendőrségi eljárásra vonatkozik, vagyis azt csak a megtiltó határozat

meghozatalakor lehet (kell) alkalmazni. A másik nézet ezzel szemben azt vallja, hogy a Gytv. 8. § (3) bekezdése megfelel a normavilágosság követelményének, és a bejelentés előterjesztésétől kezdve a Ket. szabályait is alkalmazni kell. (Mindezek mellett meg kell jegyezni azt is, hogy – bár ez szintén több kérdést felvet – bizonyos eljárási szabályokat a BMr. is tartalmaz.)³²⁷

E két – egymással csaknem kibékíthetetlen ellentétben lévő – álláspont egy ombudsmani vizsgálat során kapott tájékoztatásból, valamint a jelentésre adott válaszokból ismerhető meg:³²⁸

Egy panaszos azért fordult az állampolgári jogok országgyűlési biztosához, mert 2007. december 2-án – rendezvénye tervezett időpontja előtt 15 nappal – a BRFK e-mail címén, elektronikusan bejelentette, hogy 2007. december 17. napján, 06.00 órától 16.00 óráig terjedő időtartamban, a budapesti Erzsébet-hídra milyen céllal és napirenddel szervez nyilvános rendezvényt, egyúttal megjelölte a résztvevők és igénybe veendő járművek tervezett számát. Bejelentésére a panaszos sem írásbeli választ nem kapott, sem pedig a bejelentésről kért igazolást nem állították ki részére. Ezt – ugyancsak elektronikusan levelében – sérelmezte az országos rendőr-főkapitánynál. Beadványa szerint a panaszos már többször jelentett be e-mailen szervezőként demonstrációt a Soproni Rendőrkapitányságnál, amit a rendőri szerv írásban mindig igazolt.

Az országos rendőr-főkapitány álláspontja szerint az egyszerű, elektronikus levélben tett bejelentés a demonstráció bejelentési kötelezettség szempontjából nem tekinthető joghatást kiváltó írásbeli bejelentésnek, mivel mint lehetséges bejelentési mód nem szerepel a gyülekezési jogról szóló törvény hatálya alá tartozó rendezvények bejelentési rendjével összefüggő BMr. 2. § (4) és (5) bekezdéseiben nevesített felsorolásban.³²⁹

³²⁷ A BMr. alkotmányosságával kapcsolatos kételyekre mindössze röviden utalnék: amellet, hogy a felhatalmazással kapcsolatban is komoly kétségeket kell, hogy ébresszen, több olyan rendelkezést is tartalmaz, amelyek törvényi szintű szabályozást igényelnének,

³²⁸ OBH 5642/2007 sz. ügy. Ismerteti: PAJCSICSNÉ CSÓRÉ ERIKA: A demonstráció e-mailen való bejelentése – ombudsmani nézőpontból. *Rendészeti Szemle*. 2009/2. 46-52.

³²⁹ „(4) A személyesen benyújtott bejelentés átvétele, a szóbeli bejelentés jegyzőkönyvbe foglalása, hivatali munkaidő alatt a közrendvédelmi szerv, egyébként a rendőrkapitányság ügyeleti szolgálata, a fővárosban a Budapesti Rendőr-főkapitányság Központi Ügyeleti Osztálya feladata.

(5) A távirati úton, illetve levélben, telefaxon, telexen érkezett bejelentést írásbeli bejelentésnek kell tekinteni.”

Az ORFK erről a panaszost is tájékoztatta, és válaszában kitért arra is, hogy a panaszos által 2007. december 8-án a Soproni Rendőrkapitányság e-mail címére küldött elektronikus levélben foglalt bejelentés „formailag ugyan megfelelt a gyülekezési törvényben meghatározott alaki feltételeknek, de a BMr. alapján nincs lehetőség e-mailen demonstrációt bejelenteni.” A panaszos ily módon megtett bejelentésével nem jutott a rendőri szerv tudomására az általa tervezett demonstráció. Az elektronikus bejelentési rendszernek egyébként is problémája, hogy az ott elküldött levelek nem minősülnek hitelesnek. Az e-mail szolgáltatónál ugyanis bárki nevével vissza lehet élni, bárki nevével készíthető e-mail cím és bejelentés tehető a rendőrségre.

Az ombudsman az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 25. §-a alapján javasolta az igazságügyi és rendészeti miniszternek, hogy „fontolja meg a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény 8. § (3) bekezdése olyan módosításának, illetve kiegészítésének soron kívüli kezdeményezését, amelyből a demonstráció bejelentője (szervezője) és az azt elbíráló hatóság számára is egyértelműen megállapítható, hogy a közterületi rendezvény bejelentésével kapcsolatos eljárásban a Ket. szabályait az eljárás melyik szakaszától kell alkalmazni (már a bejelentésre is irányadó, vagy csak akkor, ha a bejelentést a rendőri szerv nem veszi tudomásul, és közigazgatási határozatban megtiltja a rendezvény megtartását).” Az országos rendőr-főkapitányt pedig felkérte, hogy „az egységes rendőri jogalkalmazás biztosítása érdekében tegye meg az általa indokoltnak és megalapozottnak tartott intézkedéseket ahhoz, hogy közterületi rendezvény bármilyen módon történő bejelentése alapján követendő rendőri eljárás – az önkényes eljárásnak és a békés gyülekezési jog szabad gyakorlása biztosítása veszélyeztetésének még a látszatát is kizárva – megfeleljen a jogállamiság és a jogbiztonság, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog követelményeinek.”

A miniszter a biztos jogalkotási javaslatával szemben úgy vélte, hogy a Gytv. 8. § (3) bekezdése – a normavilágosság tekintetében – megfelelő és egyértelmű, vagyis a közterületi rendezvény bejelentésével kapcsolatos eljárásban a Ket. hatálya a bejelentő írásbeli bejelentésével kezdődik, a rendőri szerv az egyszerű e-mailben való bejelentés alapján nem köteles eljárni.

Az ombudsman viszontválaszában hivatkozott a Gytv. miniszteri indoklására, amely – véleménye szerinte – a miniszteri álláspontnak ellentmond,³³⁰ és melyből a biztos arra következtetett, hogy a panaszolt esetben – mivel a szervező (bejelentő) bejelentési kötelezettségének eleget tett, a rendőri szervnek előzetes hozzájárulást, engedélyt nem kellett adnia, de „hallgatott”, tiltó határozatot sem hozott – a rendezvényt meg is lehetett volna tartani. Továbbá, mivel „az e-mailen történt bejelentésre a rendőrség semmit nem reagált, közigazgatási ügy sem keletkezett, hiszen az csak tiltó határozathozatallal vette volna kezdetét. A biztos jelentésének érveléseit megalapozottnak tartotta amiatt is, hogy a miniszter nem vonta kétségbe, miszerint a budapesti főkapitányság a panaszost tájékoztathatta volna jogairól és kötelezettségeiről, annál is inkább, mert a tájékoztatási kötelezettség nem pusztán a hatósági eljárásokhoz fűződik.”³³¹

Az országos rendőr-főkapitány egyetértett a biztos megállapításaival és elrendelte a témakört érintő belső útmutatójuk olyan kiegészítését, mely valamennyi rendőri szerv számára nyilvánvalóvá teszi, hogy az elektronikus levélben tett bejelentéseket fogadni és regisztrálni kell. Amennyiben pedig a demonstráció bejelentőjének nincs lehetősége bejelentését a Ket. által előírt módon és formában megtenni, úgy fel kell hívni figyelmét arra is, hogy bejelentését a BMr. 3. §-ának megfelelően, joghatással rendelkező formában ismételje meg. A főkapitánynak ezt az intézkedését a biztos elfogadta.

Mindebből kitűnik ugyan, hogy a gyakorlatban a Ket. hatályának problémája valóban a „mikortól” kérdés köré kristályosodott ki (ezzel összefüggésben pedig: mi módon lehet a bejelentést előterjeszteni), viszont az arra adandó válasz a rendőrség, mint közrendvédelmi szerv gyülekezési jog gyakorlásával összefüggő eljárásának teljes menetére kihatással lehet. A gyakorlati tapasztalatok felhasználásával megkísérlem a gyülekezési jog alkalmazásához

³³⁰ A biztos válaszában a Gytv.-hez fűzött miniszteri indoklás következő elemeire hivatkozott: „A bejelentés célja nem az, hogy az államigazgatási szerv a rendezvényt engedélyezze. A gyülekezési jognak, mint alapvető szabadságnak a gyakorlása nem igényel előzetes állami hozzájárulást. A bejelentés azonban lehetőséget ad arra, hogy az államigazgatási szervek felkészüljenek a gyülekezési jog gyakorlása, illetőleg a közrend, a közlekedés zavartalanságának a biztosítására [...]. A törvény hatálya alá eső, közterületen tartandó rendezvény – a bejelentés megtétele után – minden további intézkedés nélkül megtartható, nincs szükség a rendőrség külön engedélyére. Mégis szűk körben indokolt lehetővé tenni azt, hogy a rendőrség a bejelentett rendezvény megtartását adott helyszínen, vagy adott időben megtilthassa [...]. Természetesen ez a tiltás nem általában a gyülekezési jog gyakorlása, illetve a tervezett rendezvény megtartása elé állít korlátot [...] A tiltás tehát kifejezetten csak arra irányul, hogy a rendezvényt ne ott, vagy ne akkor tartsák meg.

Miután a rendőrség a fenti döntését államigazgatási eljárás során hozza, eljárására az Áe. rendelkezései az irányadók. [...]

³³¹ PAJCSICSNÉ CSÓRÉ ERIKA: A demonstráció e-mailen való bejelentése – ombudsmani nézőpontból. *Rendészeti Szemle*. 2009/2. 51-52.

elengedhetlen rendőrségi eljárások szabályainak áttekintését, a Gytv., a Ket. és a BMr. közötti ellentmondások feloldását, mégpedig azért, hogy ennek eredményeként egy következetesen alkalmazható, törvénymódosítást nem igénylő megoldással szolgáljak a jogalkalmazás számára.

7.2. Szükséges-e formalizálni a bejelentésekkel kapcsolatos rendőrségi eljárást?³³²

A kérdést első pillantásra meglehetősen könnyen megválaszolhatjuk: természetesen indokolt, hogy a rendezvény bejelentése alapján lefolytatott eljárás kiszámítható és tervezhető legyen. Ha azonban azt is figyelembe vesszük, hogy a magyarországi Gytv. hatálya alá tartozó bejelentéseket a rendőrség jellemzően tudomásul veszi, és csak az esetek elenyésző hányadában kerül sor a rendezvény megtiltására, a nem formalizált eljárások híveinek táborát gyarapítjuk. Úgy vélem azonban – és ezt alátámasztja a 2008. júliusi LMBT Menet megtartását megtiltó, majd változatlan tényállás mellett a határozat visszavonását követő tudomásulvétel is –, hogy jelenleg kétséges, mennyiben érvényesül a hatósági eljárás kiszámíthatósága. Ezért elengedhetlen, hogy az eljárás főbb elemei jogszabályban – ideális esetben pedig törvényben – kerüljenek megnyugtatóan rendezésre.

A Gytv. jelenleg – az anyagi jogi rendelkezések mellett, gyakran azokkal keveredve – több eljárási szabályt is tartalmaz, ez azonban – a következők szerint – semmiképp sem nevezhető teljeskörűnek: rendelkezik arról, ki lehet bejelentő, milyen formában, és mit kell a bejelentésnek tartalmaznia, azt mely szervnél kell előterjeszteni, ugyanakkor egyes, eljárási határidőkre vonatkozó szabályokat is előír. Nem rendelkezik azonban arról, hogy kell-e (és miként?) tisztázni a tényállást, miként lehetséges a hiányok pótlása stb. (Ez utóbbit a BMr. terjedelmesen szabályozza.)

Ugyancsak a BMr. rendelkezik arról, hogy a bejelentésről igazolást kell kiállítani, és annak egy példányát a bejelentést személyesen benyújtónak át kell adni. (Érthetetlen, hogy a

³³² Bár e megfogalmazás a helyesebb, a hatályos szabályozás azonban – meggyőződésem szerint félrevezető módon – az bejelentések elbírálásának fogalmát használja. (Vö. BMr. 2. § (1) bekezdése.)

bejelentést nem személyesen benyújtó személynek miért nem?) Ki kell emelni, hogy az igazolás kiállításához nem fűződik joghatás, ebben a rendőrség nem adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, vagyis az nem a Ket.-ben szabályozott hatósági bizonyítvány.³³³

Mindebből kitűnik, hogy a Gytv.-ben, valamint a BMr.-ben meghatározott eljárási szabályok, illetve azok szabályozási szintje és módja legalábbis ötletszerűnek látszik, mindezt pedig tovább bonyolítja a Gytv. Ket.-re utaló 8. § (3) bekezdése.³³⁴

A szükségességnél tehát égetőbb kérdés, hogy hol, milyen terjedelemben és módszerrel lenne célszerű e szabályokat elhelyezni? Más nézőpontból úgy is megfogalmazhatjuk, hogy szükséges-e, és mennyiben különös eljárási szabályok megalkotása? (Nem ördögösség ugyanis a közigazgatási eljárás általános szabályainak megfelelő alkalmazása, t.i. ez Németországban a gyakorlati tapasztalatok alapján még úgy is jól működik, hogy ott nem egy egyszemélyi vezetés alatt álló, hierarchizált szervezet végzi a bejelentésekkel kapcsolatos eljárásokat, hanem tartományonként más-más – törvényben kijelölt – szerv.)

7.3. Kiterjed a Ket. hatálya a rendőrség gyülekezésekkel kapcsolatos eljárására?

A válasz – a Gytv. 8. § (3) bekezdése alapján – nem lehet kétséges: a rendőrség eljárására a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai az irányadók. Megjegyzem, hogy sem a Gytv., sem pedig a Ket. 13-14. §-ai még utalást sem tartalmaznak arra, hogy a gyülekezésekkel kapcsolatos közrendvédelmi hatósági tevékenység bármely eleme ne tartozna a Ket. tárgyi hatálya alá.

³³³ A bejelentésről kiállított igazolást, mint joghatás nélküli közlést a német álláspont nem tekinti közigazgatási aktusnak. Bővebben: DIETEL, ALFRED – GINTZEL, KURT – KNIESEL, MICHAEL: *Versammlungsgesetz : Kommentar zum Gesetz über Versammlungen und Aufzüge*. 283. (16. sz. széljegyzet) Köln – München; Heymann 2008; LOHSE: *Kooperation im Sinne des Brokdorf-Beschlusses und Verwaltungsverfahrensgesetz. Die Polizei*, 1987, 97. 33. sz. lábjegyzet.

³³⁴ Van, aki mindezt pusztán formanyomtatványokkal kezelhető adminisztrációs teherként értelmezi. Vö.: KÁLLAI ANDRÁS: A gyülekezésekkel kapcsolatos adminisztráció. *Rendészeti Szemle* 1992/4. 53. Ellentétesen SZIKINGER ISTVÁN: A formanyomtatványok kritikája [Hozzászólás Kállai András: A gyülekezésekkel kapcsolatos adminisztráció c. cikkének mellékleteihez]. *Rendészeti Szemle* 1994/10. 64-65.

7.4. Miért indokolt már a bejelentéstől a Ket. alkalmazása?

Nem állja ki a logika próbáját az az érvelés, hogy kizárólag a rendezvényt megtiltó rendőrségi határozat meghozatalára terjed ki a Ket. hatálya, ugyanis – jogállami körülmények között – a hatóság különböző döntését megelőzően szükségképpen sort kell keríteni a hatáskör és az illetékesség vizsgálatára, valamint a tényállás tisztázására. Ebből pedig szükségszerűen az is következik, hogy valamennyi bejelentés nyomán ugyanaz az eljárás indul meg és zajlik, legfeljebb az esetek elsöprő többségében nem születik a rendezvény megtartását megtiltó határozat. Ugyancsak elképzelhetetlen lenne, hogy csak a később megtiltásra kerülő bejelentések esetében, és nem valamennyi bejelentést követően kerülne sor a tényállás teljeskörű tisztázására.

7.4.1. A hatáskör és illetékesség vizsgálata

A Ket. 22. § (1) bekezdése szerint a hatóság – joghatósága mellett – hatáskörét és illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból köteles vizsgálni. Nem világos azonban, hogy a gyülekezési ügyekben a rendőrség e kötelezettségének minden esetben ténylegesen eleget tesz-e?

Nem lehet jellemző – egyetlen ilyen esetet ismerek –, hogy nem az illetékes rendőri szervnél, hanem a BRFK V. ker. Kapitányságán terjesztette elő a szervező a bejelentését, amelyet a kapitányság illetékesség hiánya miatt tett át a BRFK-hoz.³³⁵ Ez az áttételi kötelezettség minden esetben fennáll, vagyis praktikusán bármely szervnél előterjeszthető a bejelentés, azt azonban haladéktalanul meg kell küldeni az illetékes szervnek. Ki kell emelni, hogy az ilyen esetekben a bejelentést fogadó szervnek valóban késedelmet nem tűrő módon kell – telefaxon, vagy éppen megfelelően biztosított egyéb elektronikus adatátviteli rendszeren – a bejelentést

³³⁵ 2009. április 9-én – vagyis a Gytv.-ben meghatározott háromnapos határidőn belül – került két, április 11-i, Hollán Ernő utcai rendezvény bejelentésre, ezek egyikét azonban nem a megfelelő szervnél tették meg.

az illetékes szervhez továbbítani. A bejelentő szemszögéből nézve pedig bármely rendőri szervnél lehetséges a bejelentés akár szóbeli előterjesztése, amely majd az illetékes szervhez kerül áttételre. (E megoldás haszna, hogy a bejelentő személye feltétlenül azonosításra kerülhetne.)

Azokat a bejelentéseket, amelyek nem a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvény megtartására vonatkoznak, jellemzően hatáskör hiányában,³³⁶ végzéssel utasítja el a rendőrség.³³⁷

7.4.2. A Gytv. hatályának tárgyi keretei

7.4.2.1. *Közterületen kerül-e a rendezvény megtartására*

A Gytv. a közterület fogalmát az általánosnál szűkebben határozza meg, ugyanis a 15. § a) pontja szerint közterület a mindenki számára *korlátozás nélkül igénybevehető* terület, út, utca, tér. A rendőrségnek tényállás-tisztázási kötelezettsége teljesítése körében tehát meg kell győződnie arról, hogy a bejelentésben a rendezvény helyszínéül, vagy útvonalául megjelölt terület valóban – jogi értelemben – korlátozás nélkül igénybe vehető-e. Így fel kell tárnunk, hogy a megjelölt helyszín az ingatlan-nyilvántartás szerint nem magánterületen fekszik-e,³³⁸ vagy arra a közterület tulajdonosa közterület-használatot engedett-e másnak.³³⁹

Az előző két esetenél jellemzően nagyobb visszhangra talál a rendőrség döntése, ha a bejelentést arra hivatkozva utasítja el, hogy az adott terület ún. „biztonsági műveleti terület”. Amikor a rendőrség személy- és létesítménybiztosítási intézkedést meghozta (vagyis

³³⁶ Így pl. a budapesti Szabadságtéren felállított ún. ereklyés országzászlóhoz bejelentett, több hónapig tartó, folyamatos rendezvény. Bővebben: ld. a részvételtől szóló 5.2. fejezetben

³³⁷ A rendőrségi szakzsargon – egyébként helytelen – szóhasználata szerint ilyenkor „Ket.-es” végzést hoz, amelytől megkülönböztetik a „Tiltót”, amelyet egyébként ugyancsak a Ket. szabályai szerint hoznak meg.

³³⁸ Ezzel megelőzhetőek lehetnek az olyan esetek, mint a Jobbik 2009. február 13-i rendezvényén történtek, amikor a rendőrség tudomásul vette a Budapest Sportaréna elé szervezett rendezvény bejelentését, és csak a rendezvény napján derült ki, hogy a bejelentésben megjelölt helyszín magánterület, és annak tulajdonosa politikai demonstrációhoz nem járult hozzá, így a bejelentést sem tette lehetővé. Ennek következtében a Stadionok metróállomás és a helyközi autóbusz-pályaudvar közötti területet foglalta el a tömeg, csaknem ellehetetlenítve ezzel a közösségi közlekedési eszközök megközelítését.

³³⁹ A jelenlegi gyakorlatban amennyiben olyan területre tesznek bejelentést, amely feletti rendelkezés közterület-használati megállapodás alapján kizárólagosan más illet meg, a rendőrség nem tiltó határozatot hoz, hanem hatáskörének hiányát állapítja meg a Ket. szabályai szerint hozott végzésében, mivel a bejelentés nem tartozik a Gytv. hatálya alá, ugyanis nem mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető területre tették. Ld. MAJOROS RÓBERT: Kivételből főszabály? Avagy a 75/2008. (V. 29.) AB határozat után a bejelentések megtételével kapcsolatban kialakult helyzet értékelése. *Közjogi Szemle* 2009/2. 24-30.

„biztonsági művelési területté” nyilvánította az adott területet), ennek a területnek a Gytv. fogalma szerint megszűnt a közterület jellege.³⁴⁰

A rendőrségi gyakorlat tehát töretlennek tekinthető annyiban, hogy – közterületi jelleg hiányában – hatáskörének hiányát közigazgatási végzésben állapítja meg, így nem is lehet vitás, hogy az eljárás e szakaszában is a Ket. szabályai szerint jár el.

7.4.2.2. Gyülekezési jog gyakorlása-e az adott rendezvény?³⁴¹

Számtalan olyan közterületi rendezvény kerül bejelentésre, amely nem tartozik a Gytv. hatálya alá,³⁴² azonban e rendezvényeket rendszerint gyülekezésnek tekinti a BRFK.³⁴³ (Ezzel párhuzamosan az is megfigyelhető, hogy egyes, egyébként a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvények szervezői más szabályok alá „menekülnek”, és rendezvényüket pl. kulturális, vagy éppen sportrendezvényként szervezik meg.)³⁴⁴

Egy civil szervezet képviselője a BRFK-nál bejelentette, hogy a Fővárosi Bíróság épülete előtt több személy „nem demonstratív jelleggel”,³⁴⁵ várakozás céljából a Markó utcának a Bírósággal szemben lévő járdaszakaszát veszi igénybe. A vizsgált ügyben³⁴⁶ a BRFK nem adott érdemi választ, nem hozott döntést (tudomásulvétel, megtiltás, hatáskör hiányában

³⁴⁰ A Fővárosi Bíróság két ügyben már 2006 ősze előtt kimondta, hogy a „biztonsági művelési területté minősítés együtt jár a közterületi jelleg elvesztésével”. Az egyik a Terror Háza Múzeum előtti demonstráció miatti területlezárás, a másik pedig a Dohány utcai Zsinagóga előtti terület volt, ahová a biztonsági művelési területté nyilvánítás miatt nem lehetett más demonstrációt szervezni. Mindkét esetben indult a Fővárosi Bíróság előtt per, amelyekben a bíróság jogerősen megállapította, hogy a biztonsági művelési területté nyilvánítással elveszítette közterületi jellegét a terület, ezért arra demonstrációt bejelenteni nem lehetett. Bővebben: MUDRÁNÉ LÁNG ERZSÉBET: „Gyülekezési jogi garanciák – a jogorvoslati rendszer hatékonysága” (Gyülekezési jog – problématerkép részeként) *Közjogi Szemle* 2008/3.

³⁴¹ A Gytv. tárgyi hatályával kapcsolatos kritikai észrevételek megfogalmazását ld. 5.9. és 6. fejezeteket.

³⁴² Így egy cserkészcsapat rendszeres városi számháborúja, vagy utcai ígehirdetések, esetleg választási kampányrendezvények.

³⁴³ A BRFK 2008. március 15-én ilyenként kezelte az állami-, önkormányzati-, sőt egyes kulturális rendezvényeket is.

³⁴⁴ A rendőrségtől kapott tájékoztatás szerint éveken keresztül ilyen volt a budapesti Critical Mass nevű kerékpáros rendezvény.

³⁴⁵ Nem mellőzhetem megjegyezni, hogy önmagában annak is lehet kommunikációs jogi jellege vagy üzenete, ha egy egyesület tagjai formaruhában, jelentős számban „várakoznak” az éppen az egyesületük felosztatását tárgyaló bíróság épülete előtt. Kérdésként vehető fel, hogy például egy – a tájékoztatásban megjelölnél – nagyságrendekkel nagyobb, akár tizenötezer fős, de „nem demonstratív jelleggel” várakozó tömeg megjelenése, összeverődése milyen következményekkel járhatott volna. A bíróság előtti „várakozással” szembeni rendőrségi fellépésre, annak esetleges felosztatására a Rendőrség a Gytv. alapján – mivel nem annak hatálya alá tartozóként „könyvelték el” – nem lett volna jogi lehetősége. A jelenlévők pedig alappal hivatkozhattak volna arra, hogy ők egy szabályosan bejelentett, a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvényen vesznek részt.

³⁴⁶ OBH 3765/2008 sz. jelentés.

elutasítás) a bejelentéssel kapcsolatban. A Gytv. alapján az illetékes rendőri szervnek a szervező által tett bejelentéssel kapcsolatban, a bejelentés tartalmi vizsgálata után több döntési lehetősége is van. Ha azt állapítja meg, hogy a rendezvény nem tartozik a gyülekezési jogról szóló törvény hatálya alá, mert például egy kivett esetről van szó (pl. családi vagy kulturális rendezvény), vagy éppen a gyülekezési jog gyakorlásának immanens elemei hiányoznak (pl. egyszemélyes, vagy éppen résztvevő nélküli „gyülekezés”, sajtótájékoztató), akkor végzéssel elutasítja a bejelentést azzal, hogy annak elbírálására nincs hatásköre. A bejelentő ilyen esetben, a rendőrségi tájékoztatást követően, a közterület-használat engedélyezése kérdésében az illetékes önkormányzati szervhez fordulhat.

Az országos rendőrfőkapitány azonban válaszában kifejtette, hogy – a BRFK megállapításaival érdemben egyetértve – a Magyar Gárda tagjai a bírósági előtt nem demonstratív jelleggel várakoztak, cselekményük nem tartozott a Gytv. hatálya alá. A BRFK a bíróság épülete előtti megjelenésről szóló tájékoztatást azért nem kezelhette bejelentésként, mivel az nélkülözte a bejelentés lényegi ismérveit, nem tartalmazott „semmilyen üzenetet vagy állásfoglalást”. Az országos rendőrfőkapitány szerint a BRFK egyértelműen döntött a kérdésben, az érintettek számára megállapítható volt az, hogy tájékoztatásukat nem kezelik bejelentésként, mivel nem került sor a „szervezőkkel” való kapcsolatfelvételre, és más ilyen esetekben „szokásos intézkedésekre”. A BRFK bejelentés hiányában nem mérlegelhette, hogy a várakozás megzavarhatja-e a bíróság működését, sőt eleve már az is kizárt volt, hogy hatáskörének hiányát állapítsa meg.

Igaz ugyan, hogy a bejelentésekre vonatkozó szabályozás nem egészen hézagmentes, azonban megfelelő, a gyülekezési törvénnyel összhangban lévő jogértelmezéssel az esetleges problémák orvosolhatóak, megelőzhetőek. Az állampolgároktól érkező valamennyi panaszt, kérelmet, tájékoztatást tartalma, és nem annak elnevezése alapján kell megítélni. Az illetékes rendőri szervhez érkező, közterületen zajló „eseménnyel” kapcsolatos tájékoztatás esetén formai és tartalmi szempontból egyaránt vizsgálni kell, hogy a gyülekezési törvény hatálya alá tartozó rendezvényre vonatkozó bejelentésről van-e szó. Ha a megalapozott döntés meghozatalához nem áll rendelkezésére megfelelő információ, akkor az érintettet hiánypótlásra felszólítani, megkeresni, tájékoztatni kell, a hallgatás azonban nem lehet követendő magatartás.

7.4.3. A bejelentés érdemi vizsgálat nélküli elutasítása

Érdekes eredményre vezet, ha a rendőrség bejelentések érdemi vizsgálat nélküli elutasítási gyakorlatát áttekintjük. Közismert eset volt, amikor egy ismert blogger 2008. április 11-i, a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvényeit rövid idővel azok kezdete előtt, motoros futár útján jelentette be.³⁴⁷ E bejelentéseket a rendőrség a Ket. 30. § d) pontjára – ha jogszabály az igény érvényesítésére határidőt állapít meg, és a kérelem elkésett – hivatkozva érdemi vizsgálat nélkül utasította el.³⁴⁸ Távolról sem töretlen azonban a rendőrség érdemi vizsgálat nélküli elutasítási gyakorlata: egy korábbi, bírósági felülvizsgálattal helybenhagyott megtiltott bejelentéssel minden, a rendőrség előtt folyó eljárás megtiltás szempontjából releváns tényállási elemmel – a rendezvény időpontjában, helyszínében (útvonalában), létszámában – megegyező újabb bejelentést³⁴⁹ érdemben vizsgált, és a rendezvény megtartását „a rendkívül rövid időn belüli bejelentés”-re hivatkozva tiltotta meg.³⁵⁰ Úgy vélem, hogy a hasonló esetekben az érdemi vizsgálat helyett az ismételt bejelentéseket a Ket. 30. § e) pontja, ha pedig a megtiltó határozat bírósági felülvizsgálatára is sor került, a Ket. 111. § (2) bekezdése alapján a bejelentést érdemi vizsgálat nélkül kellene elutasítani.

7.4.4. A tényállás tisztázása

Általában mindössze két tényállási elem tisztázására gondolunk a bejelentésekkel kapcsolatos rendőrségi eljárás során: rendezvény megtartása súlyosan veszélyeztetné-e a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését, vagy biztosítható-e a közlekedés más útvonalon? E megközelítés azonban leegyszerűsítő, ugyanis nincs figyelemmel arra, hogy a

³⁴⁷ Bővebben ld. az állampolgári jogok országgyűlési biztosának OBH 2452/2008 sz. jelentését.

³⁴⁸ Ezen, elkésettség miatt a bejelentést elutasító határozatok különlegességét az adja, hogy az országos rendőr-főkapitány ezekkel párhuzamosan az OBH 5642/2007 sz. vizsgálat során már más álláspontot képviselt.

³⁴⁹ A 2009. március 15-i közterületi rendezvényekkel kapcsolatban bővebben: az állampolgári jogok országgyűlési biztosának OBH 2624/2009 sz. jelentését

³⁵⁰ Bár az eredményt tekintve nincs túl sok jelentősége, érdemes rámutatni, hogy a rendőrség érvelése egyébként azért is hibás, mert a 75/2008. (V. 29.) AB határozat indokolását a szöveggörnyezetből kiragadva, önálló megtiltási okként értékelte. A hivatkozott AB határozat indokolása egy, a Gytv.-ben nevesített megtiltási ok (ti. a közlekedés más útvonalon nem biztosítható) értelmezéséhez nyújt segítséget akkor, amikor rámutat arra, hogy „a rendkívül rövid időn belüli bejelentés esetén viszont – a tervezett helyszíntől, útvonaltól és létszámtól függően – kérdéses lehet, hogy a bejelentett időpontig biztosíthatók-e a közlekedési feltételek.” Vagyis a rendezvény – bejelentéstől számított – rendkívül rövid időn belüli megtartásának megtiltását semmiképp sem önmagában az idő rövidege, hanem az a körülmény alapozza meg, hogy ennyi idő alatt a közlekedés más útvonalon nem biztosítható.

tényállás tisztázása során kiderülhetnek olyan körülmények, amelyek adott esetben a bejelentés elutasítását alapozhatják meg.

7.4.5. A bejelentő személyével kapcsolatos kérdések vizsgálata

7.4.5.1. A szervező azonosítása

Nem világos a gyakorlatban, hogy miként kerül sor (sőt: sor kerül-e egyáltalán) a szervező azonosítására.³⁵¹ Ez az illetékes rendőrkapitányságon (Budapesten a Budapesti Rendőr-főkapitányságon) szóban előterjesztett és jegyzőkönyvbe foglalt bejelentések esetében magától értetődően zajlik. Az írásbeli bejelentés személyes átadásakor már korántsem ennyire egyszerű a helyzet megítélése, az írásban megtett bejelentés esetében pedig kifejezetten nehézségbe ütközhet. A Gytv. ugyanis nem ír elő személyes eljárási kötelezettséget, a BMr. alapján tartott egyeztetésen való megjelenés azonban nem kötelező, az arról való távolmaradás esetén sem tiltható meg a rendezvény megtartása, és nem utasítható el a bejelentés.

A megoldást ez esetben is a Ket. szabályainak alkalmazása jelentheti. Egyrészt a bejelentő ügyfélként történő meghallgatása során megfelelően tisztázható a bejelentő személyazonossága, eljárásképessége, továbbá az is, hogy megfelel-e a Gytv. 5. §-ában meghatározott feltételeknek. Ugyancsak biztosított volna az ügyfél azonosítása, ha a bejelentő az ügyfélkapun keresztül küldhetné meg bejelentését a rendőrségnek. E tekintetben kiemelendő, hogy bár a Gytv. azt nem zárja ki, jelenleg nincs biztosítva a rendőrség hatáskörébe tartozó közigazgatási eljárásokban – így a gyülekezési ügyekben sem – az iratok ügyfélkapun keresztül történő megküldésének lehetősége. Nélkülözhetetlen azonban a bejelentő azonosítása a postai úton vagy a telefaxon megtett bejelentés esetén. Figyelemmel arra, hogy a távgépíró (telex) jelentősége az utóbbi két évtized alatt elenyészővé vált,³⁵² továbbá a nemzetközi tapasztalatok szerint a távirat is jelentősen visszaszoruló

³⁵¹ Magyarországon ugyanis komoly hagyománya van a más nevében előterjesztett beadványoknak. Vö. az APEH-hez érkező, más nevében előterjesztett több ezer beadvány esetével (OBH 1091/2009)

³⁵² Nem ismert arra vonatkozó statisztikai adat, hogy hány telex-előfizetés van jelenleg Magyarországon, ráadásul a rendőrség telex-elérhetősége sem ismert.

kommunikációs csatorna,³⁵³ így nincs gyakorlati jelentősége annak, hogy a Ket. a BMr.-tel szemben ezeket nem ismeri.³⁵⁴

Ki kell emelni, hogy az egyszerű e-mailek³⁵⁵ történő bejelentés számos – megoldhatatlan, és kezelhetetlen – problémát is felvethet: nem szükséges sem különösebb szakértelem, sem technikai háttér ahhoz, hogy más nevében jelentsen be rendezvényt, de ahhoz sem, hogy percenként más-más helyszínre, más-más e-mail címről jelentsen be egy számítógépi program rendezvényeket. (Felvethető, hogy telefaxon és levélben is meg lehet tenni más nevében a bejelentést, azonban e technikai eszközökkel egységnyi idő alatt lényegesen kevesebb bejelentés tehető meg, azok költsége jóval nagyobb, egyúttal pedig nyomon követésük sokkal egyszerűbb, mint az e-mailek esetén.)

7.4.5.2. A bejelentő eljárási képessége

Vizsgálni kell továbbá a bejelentő eljárási képességét, vagyis, hogy a polgári jog szabályai szerint cselekvőképességgel rendelkezik-e.³⁵⁶ Kifejezett törvényi előírás hiányában éppen a Gytv. kárfelelősségi szabályai miatt elengedhetetlen, hogy a bejelentő cselekvőképes személy legyen. (Mivel a Gytv. erről külön nem rendelkezik, a korlátozott cselekvőképességgel rendelkező személyt nem illeti meg az eljárási képesség.) Nincs tudomásom olyan esetről, amikor a rendőrség hivatalból vizsgálta volna az eljárási képesség meglétét, és annak hiánya megállapítását követően a bejelentő helyett annak törvényes képviselőjét vonta volna be az eljárásba.³⁵⁷

³⁵³ Így 2006-ban az Osztrák Köztársaságban megszűnt a táviratfeladás lehetősége

³⁵⁴ A német gyakorlat ezzel szemben a bejelentés előterjesztését – arra hivatkozva, hogy a törvény a bejelentés formáját nem határozza meg – a távbeszélőn, távirón, illetve faxon és e-mailek is megengedi. Ld. LAMMERMANN, FRIEDRICH: Welche Auswirkungen hat die zunehmende Nutzung des Internets auf die Bestimmungen des Versammlungsrechts? *Die Polizei*. 1999, 140.

³⁵⁵ A Ket. 28/A. § (4) bekezdése jogszabályban meghatározott egyéb esetekben lehetővé teszi az elektronikus levélben és telefonon történő kapcsolattartást, azonban ehhez a Gytv. módosítása elengedhetetlen lenne.

³⁵⁶ Ket. 15. § (7) bekezdés

³⁵⁷ A gyermekek gyülekezési jogával kapcsolatos tanulmányok utalnak arra, hogy ugyan a gyermekek gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvény résztvevői lehetnek, azonban szervezői, bejelentő nem lehetnek a rendezvénynek. E korlátozást adottnak veszik, és nem is kísérlik meg annak indokát adni.

7.4.5.3. A „szervező szerv”-ről

Ugyan már az Alkotmánybíróság 55/2001. (XI. 29.) AB határozata nyomán nyugvópontra jutott az vita, hogy a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvény szervezője csak természetes személy lehet-e, mégsem érdektelen megjegyezni a következőket: egyfelől az Alkotmánybíróság a határozat indokolása szerint „bár ilyen kifejezett rendelkezés a Gytv. 5. §-ában nincsen, sőt a 7. § d) pontjában a rendezvényt szervező szerv kifejezés is előfordul [...], e szakasz szóhasználatából nyilvánvaló, hogy a rendezvény szervezője csak természetes személy lehet.”³⁵⁸ Emellett az Alkotmánybíróság azt is kifejtette, hogy „a gyülekezési jog értelemszerűen az egyént megillető emberi jog. Ezen nem változtat az sem, hogy e jog gyakorlása fogalmilag csak csoportosan történhet; a gyülekezési jog gyakorlásának eredményeképpen kialakult sokaság minden résztvevője egyénileg döntheti el, hogy részt vesz-e adott rendezvényen vagy nem. A gyülekezési jog egyéni jellege ugyanakkor természetesen nem akadályozza [az egyes] szervezeteket abban, hogy gyűlések megtartását kezdeményezzék. A Gytv. ugyanis pusztán azt írja elő, hogy ha – akár magyarországi, akár külföldi – jogi személy kíván valamely rendezvényt tartani Magyarországon, akkor olyan személyt kell szervezőként felkérnie, aki megfelel a Gytv. 5. § által megszabott követelményeknek. Ennek folytán ezt a korlátozást nem lehet sem szükségtelennek, sem aránytalanak tekinteni.”³⁵⁹ Úgy vélem, hogy a Gytv. 5. §, 7. §, és a 8. § (3) bekezdésének, valamint ezek nyomán – a határozat meghozatalakor hatályban volt – Áe., illetve jelenleg a Ket. rendelkezéseivel történő együttes értelmezése könnyen más, a valóságos élethelyzeteknek jobban megfelelő, ugyanakkor „alapjogbarátabb” megoldáshoz vezethetett volna.

Az Alkotmánybíróság ugyanis nem volt figyelemmel arra, hogy – különösen a nagyobb létszámú, tényleges szervezést igénylő rendezvények esetén – a szervező az esetek jelentős részében ténylegesen nem egy magánszemély, hanem egy társadalmi szervezet, amelynek szerencsés esetben törvényes képviselője a bejelentő.

Álláspontom szerint a megoldás egyik kulcsa a képviselő jogintézménye lehetett volna, ugyanis sem korábban, sem ma nincs olyan rendelkezés, amely alapján arra lehetnek következtetni, hogy a rendezvény bejelentése ne tőrne képviselőt, sőt a BMr. 5. § (3)

³⁵⁸ 55/2001. (CI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 442, 457.

³⁵⁹ 55/2001. (CI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 442, 457.

bekezdése szerint „az irat kézbesíthető – a bejelentésben megjelölt – szervezők képviselőjére jogosult személynek, távollétében a rendező szerv vagy a rendezők bármelyikének.” Mindezt alátámasztja az is, hogy az egyes társadalmi szervezetek, pártok, vagy éppen ezeknek nem tekinthető, laza civil szerveződések rendezvényeinek bejelentése során a bejelentő kifejezetten a szervezet képviselőjeként, és nem magánszemélyként jelenik meg.³⁶⁰

A megoldás másik kulcsa a bejelentő és a szervező közötti különbség megteremtése lehetett volna. Az általam ismert gyakorlat azonban összességében felemásnak tekinthető: magánszemélyek sokszor gyakorlatilag különböző szervezetek képviselőjében teszik meg bejelentésüket, és a rendőrség is az adott szervezet rendezvényeként kezeli az eseményt, azonban a szervezést végző szervezetet – éppen az AB határozat nyomán – semmilyen kártérítési felelősség sem terheli.

7.4.5.4. A bejelentés megtételére való jogosultság vizsgálata

Elsőként azt kell vizsgálni, hogy a bejelentés az arra jogosulttól származik-e. Ennek megítélése során meg kell állapítani, hogy a szervező megfelel-e a Gytv. 5. §-ban³⁶¹ meghatározott követelményeknek, vagyis magyar állampolgár-e, vagy a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvényben meghatározottak szerint a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkezik-e, esetleg a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény hatálya alá tartozik-e, és bevándorolt, illetve letelepedett jogállású-e, esetleg tartózkodási engedéllyel rendelkezik-e. Ennyiben tehát a Gytv. a Ket.-hez képest szűkebb ügyfélfogalmat határoz meg. Megjegyzem, hogy míg társadalmi szervezet ügyintéző és képviselői szervének nem lehet tagja, akit a közügyek gyakorlásától eltiltottak, hasonló korlátozást a Gytv. nem tartalmaz.

³⁶⁰ Az sem példánélküli, hogy egy szervezet kifejezetten jelzi a rendőrségnek, hogy korábbi képviselője a továbbiakban nem jogosult a szervezet nevében Gytv. hatálya alá tartozó rendezvényt bejelenteni.

³⁶¹ A külföldiek nem említett körét a törvény kizárja a szervezők köréből. Ennek megítélésével kapcsolatban ld. KUKORELLI ISTVÁN alkotmánybírónak az 55/2001. (XI. 29.) AB határozathoz fűzött különvéleményét (ABH 2001, 442, 467.), továbbá DRINÓCZI TÍMEA – PETRÉTEI JÓZSEF: A gyülekezési jog a Magyar Köztársaságban. *Jura* 2002/1. 25-26.

7.4.6. A bejelentés formai vizsgálata

A Gytv. 7. §-a zártfajú felsorolásban határozza meg a bejelentés kötelező elemeit, amelyeket meghaladóan a rendőrség sem igényelhet a bejelentőtől adatokat.³⁶² Ki kell emelni, hogy a két megtiltási ok fennállásának megállapításához elengedhetetlenül szükséges mértéken túl a rendőrség – ezen eljárásában – nem vizsgálhatja a bejelentésben megjelölteket. A bejelentett napirend, vagy a rendezvény céljának vizsgálata ugyanis könnyen valamiféle cenzúrához vezethet. Miként arra az ombudsman az OBH 2452/2008 sz. jelentésében is utalt, a gyülekezési jogra mint kommunikációs jogra is vonatkozik, hogy érték- vagy igazságtartalmától függetlenül áll védelem alatt. A rendőrség tehát semmilyen módon nem minősítheti a bejelentő (szervező) szándékát, azt, hogy a bejelentés mire „irányul”. A hivatkozott jelentés közzététele után született 75/2008. (V. 29.) AB határozat kifejezetten utal *az ún. tartalmi semlegesség* követelményére. „A véleménynyilvánítás szabadságának külső korlátai vannak csak; amíg egy ilyen alkotmányosan meghúzott külső korlátba nem ütközik, maga a véleménynyilvánítás lehetősége és ténye védett, annak tartalmára tekintet nélkül.”³⁶³ Az Alkotmánybíróság szerint a tartalmi semlegesség elvéből következően nem vehetők figyelembe a Gytv. 8. § (1) bekezdésében foglaltakon kívüli, a rendezvényen megjelenő közlés tartalmára vonatkozó megfontolások. A rendőrségnek – amennyiben szükséges – minden bejelentett és tudomásul vett rendezvényt megfelelő erővel biztosítani kell, céljától, időtartamától vagy éppen a résztvevők létszámától függetlenül azonos módon, a diszkrimináció tilalmát szem előtt tartva. Természetesen a rendezvény biztosításának megtervezése során nem pusztán lehetősége, hanem kötelessége is a rendőrségnek a bejelentésben közölt információk értékelése.

A BMr. 3. §-a értelmében ha a bejelentés ezeket nem, vagy hiányosan tartalmazza, a rendőrség – a személyesen benyújtott vagy szóban tett bejelentés esetén az átvevő, illetve a bejelentést felvevő rendőri szerv – hívja fel a szervező figyelmét, határidő megjelölésével, a hiány pótlására. Postán érkezett bejelentés esetén – a rendezvény tervezett időpontjától függően – a hiánypótlásra való felhívás írásban, postai úton vagy közvetlen megkereséssel

³⁶² 7. § Az írásbeli bejelentésnek tartalmaznia kell:

- a) a tervezett rendezvény kezdetének és befejezésének várható időpontját, helyszínét, illetőleg útvonalát;
- b) a rendezvény célját, illetőleg napirendjét;
- c) a rendezvényen résztvevők várható létszámát, a rendezvény zavartalan lebonyolítását biztosító rendezők számát;
- d) a rendezvényt szervező szerv vagy személyek és a szervezők képviselőjére jogosult személy nevét és címét.

³⁶³ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 179.

történik. A felhívás másodpéldányát, illetve a megkeresésről szóló feljegyzést az ügyirathoz kell csatolni. A személyesen benyújtott bejelentés hiánypótlását a szervező helyben, azonnal elvégezheti. Ha a hiány helyben nem pótolható – szóbeli és írásos bejelentésnél egyaránt – a hiánypótlásra történt felhívást és a megjelölt határidőt jegyzőkönyvbe kell foglalni. A BMr. szerint hiánypótlásra legkorábbi határidőként a rendezvény megtartásának tervezett időpontját megelőző harmadik nap jelölhető meg. Természetesen, ha a szervező a hiánypótlást a megjelölt határidőn belül teljesíti, a bejelentést időben megtettnek és szabályszerűnek kell tekinteni. Ha a hiányt határidőre nem pótolja, a rendőrség a rendelkezésre álló adatok alapján dönt.

A Ket. 33. § (1) bekezdése lehetővé teszi, hogy az általános ügyintézési határidőnél rövidebb határidőt bármely jogszabály megállapítson. Ennek megfelelően a Gytv. és a BMr. – tartalmilag az általánosnál lényegesen rövidebb – ügyintézési határidőre vonatkozó rendelkezéseinek alkalmazása – eljárásjogi szempontból – nem okozhatna nehézséget.

7.4.7. A megtiltási okok fennállásának vizsgálata

Az előzőekkel ellentétben a jelen pontban bemutatott esetekben a rendőrség Ket. szerint meghozott határozatban tilthatja meg a rendezvény megtartását, ha annak feltételei fennállnak. Figyelemmel arra, hogy a döntés a gyülekezési jog gyakorlásának korlátozásához vezethet, különös gondossággal és körültekintéssel indokolt a tiltó okok fennállásának vizsgálatát elvégezni.

7.4.7.1. Súlyosan megzavarja-e a rendezvény a népképviselői szervek, vagy a bíróság zavartalan működését?

Az ombudsmani gyakorlatban két esetben³⁶⁴ is felmerült, hogy milyen jogalkalmazási nehézségeket okoz annak megítélése, hogy az adott – bejelentéshez kötött – rendezvény megtartása a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztet(het)i-e. A Gytv. ilyen esetben lehetővé teszi a rendezvény megtiltását.³⁶⁵

³⁶⁴ OBH 3765/2008 és OBH 5593/2008 sz. ügyek.

³⁶⁵ 8. § (1) Ha a bejelentéshez kötött rendezvény megtartása a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné [...] a rendőrség a bejelentésnek a hatósághoz való beérkezésétől

Nyilvánvaló, hogy a népképviselői szervek, valamint a bíróságok működését közvetlenül érinti és befolyásolja a plenáris és bizottsági ülések, valamint a bírósági tárgyalások zavartalan, nyugodt légkörben történő lebonyolítása, amely szoros kapcsolatban áll az ülésszervezési (tárgyalásvezetési) és rendfenntartási teendők ellátásának eredményességével és hatékonyságával. *Alapvető érdek fűződik tehát ahhoz, hogy a népképviselői szervek, valamint a bíróságok minden alaptalanul zavaró körülmény nélkül tudjanak működni.*³⁶⁶

A Gytv. a rendezvény népképviselői szervek működésére gyakorolt zavaró hatását nem általában tilalmazza: csak a működés súlyos megzavarásának lehetősége alapozhatja meg a rendezvény megtiltását. A Gytv. 12. § (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy „Ha a rendezvény résztvevőinek magatartása a rendezvény törvényességét veszélyezteti, s a rend másként nem állítható helyre, a szervező köteles a rendezvényt feloszlatni”. Ebből az is következik, hogy még a tudomásul vett rendezvény esetén sincs lehetőség arra, hogy az bármilyen okból a népképviselői szerv működését súlyosan megzavarja.

A megzavarás ténye, és annak súlya jobbra nem szabad rendőri mérlegelés tárgya: azt a *népképviselői szervekre vagy bíróságra gyakorolt hatás alapján*, lehetőleg a működés – tanácskozás – rendjének fenntartásáért felelős (választott) tisztségviselő nyilatkozatának beszerzése után, az ügy összes körülményére figyelemmel kell(ene) megállapítani.

Ki kell emelni, hogy a rendőrségnek a rendezvény bejelentése tartalmi vizsgálata során mindig érdemben kell értékelnie az adott rendezvény népképviselői szerv vagy bíróság működésére gyakorolt hatását, ennek elmaradása ugyanis a békés gyülekezés jogának gyakorolhatóságával szoros kapcsolatban, a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozhat.³⁶⁷ (Ehhez hasonlóan a rendezvény teljes tartama alatt folyamatosan vizsgálni kell, hogy a gyülekezési jog gyakorlása ténylegesen és súlyosan megzavarja-e az említett szervek működését.)³⁶⁸

számított 48 órán belül a rendezvénynek a bejelentésben megjelölt helyszínen, vagy időben való megtartását megtilthatja.

³⁶⁶ Az Alaptörvény B) cikke (3) bekezdése szerint a közhatalom forrása a nép. A népképviselői szervek maguk jelenítik meg a választópolgárok közösségét, amely – a (4) bekezdés szerint – hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.

³⁶⁷ Vö. OBH 3765/2008 számú jelentés.

³⁶⁸ Bővebben OBH 5593/2008 ügy.

A gyakorlat azonban azt mutatja, hogy a rendőrség annak ellenére meglehetősen csekély érdeklődést mutat e körülmény tisztázására, hogy a BMr. 4. § (5) bekezdése kifejezetten előírja: a Gytv. 8. §-ára figyelemmel tájékozódjon, hogy a bejelentett rendezvény tervezett ideje és helye nem veszélyezteti-e súlyosan népképviselői szerv, vagy bíróság zavartalan működését.³⁶⁹

7.4.7.2. Biztosítható-e a közlekedés más útvonalon?

Nem igényel különösebb bizonyítást, hogy a közlekedés más útvonalon való biztosíthatósága alapvetően szakkérdés. A BMr. szerint azon szolgálati ágak vezetői, „akiknek szakvéleménye szükséges annak eldöntéséhez, hogy a tervezett rendezvény megtartása nem ütközik-e a Törvény valamelyik rendelkezésébe, illetőleg nem szükséges-e a Törvény 8. §-a (1) bekezdésének alkalmazása” a rendezvény megtartásával kapcsolatos szakvéleményeket a lehető legrövidebb időn, de legkésőbb 24 órán belül, írásban közlik a közbiztonsági szerv vezetőjével.³⁷⁰ Ez a gyakorlatban úgy történik, hogy a rendőrség közrendvédelmi szervezeti egysége a közlekedési szervezeti egységet kéri fel „szakvélemény készítésére”, amely a gyakorlatban a demonstrációval érintett területre vonatkozó közlekedési hatástanulmány. Ez a „szakvélemény” tartalmazza, hogy a közösségi közlekedés más útvonalra áterelhető-e, hogy mekkora az áteresztő képessége annak a területnek, csomópontnak, útkereszteződésnek, amit érint a demonstráció, milyen hatása van az egyéni közlekedőkre, vagy hogyha járdán kívánnak demonstrálni, akkor ez a gyalogos forgalmat mennyiben akadályozza. Nem veszélyes-e ez, pl. a gyalogosoknak le kell-e lépni az úttestre, az autók közé.

Igaz ugyan, hogy a BMr. hivatkozott rendelkezései szakvéleményről szólnak, azonban a különböző szolgálati ágak együttműködése – lévén ugyanannak a hatóságnak különböző szervezeti egységei – semmiképp nem tekinthető szakértői tevékenységnek, így az annak eredményeként létrejövő dokumentum sem tekinthető szakvéleménynek. A Ket. 58. § (1) bekezdése szerint szakértőt kell meghallgatni vagy szakértői véleményt kell kérni, *ha az eljáró hatóság nem rendelkezik megfelelő szakértelemmel*. Ugyanazon rendőrkapitányság,

³⁶⁹ Nem került sor erre sem a Lehet Más a Politika nevű szervezet parlament falára történő lézer-vetítése alkalmával, vagy a Magyar Gárda Fővárosi Bíróság épülete előtti „várakozás” esetében, de 2009. április 14-én, a bizalmatlansági indítványról történő szavazás időpontjában az Országgyűlés közvetlen környékén tartott, megfelelően bejelentett tüntetések alkalmával sem.

³⁷⁰ BMr. 4. § (3)-(4) bekezdései

vagy a Budapesti Rendőr-főkapitányság különböző szervezeti egységei esetén az eljáró hatóságnak fogalmilag kell rendelkeznie a megfelelő szakértelemmel, ellenkező esetben ugyanis nem a közlekedési szolgálati ágtól, hanem *szakértőtől* kellene a szükséges szakértői véleményt beszerezni.

A jelenlegi – imént ismertetett – szisztémával szemben megfogalmazható kritika, a „szakvélemény” megállapításai, ennek következtében pedig annak megalapozottsága gyakorlatilag nehezen ellenőrizhető. A 2008. júliusi budapesti LMBT menet megtartását a budapesti rendőrfőkapitány arra hivatkozva tiltotta meg, hogy az Andrassy út teljes és tartós lezárása miatt – pl. mivel az érintett területen a kötött pályás BKV járatok nem válthatóak ki, stb. – a közlekedés nem biztosítható más útvonalon. Határozatát a főkapitány utóbb visszavonta, és az új döntést megalapozó újabb „szakvélemény” – változatlan tényállás mellett – a korábbi szakvéleménnyel ellentétes álláspontra helyezkedett, így pedig nem volt akadály a rendezvény tudomásul vételének.

A tényállás tisztázása körében felvethető kérdés továbbá, hogy a rendezvényeket önmagukban (egyenként), vagy egymásra is tekintettel kell-e értékelni. Másképp fogalmazva: ha a rendezvények külön-külön a közlekedésre, vagy éppen a népképviselői szervekre, illetve bíróságra gyakorolt hatása nem alapozná meg a megtiltást, azonban együttesen – kumulálódó hatásuk miatt – már igen. E körülményt azonban kifejezett törvényi rendelkezés hiányában a rendőrség nem vizsgálhatja.

7.5. A felhasználható bizonyítási eszközök köre

Úgy gondolom, hogy a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvények bejelentésével kapcsolatos rendőrségi eljárásban is érvényesülnie kell a Ket. szabad bizonyítási rendszerének, így valamennyi, a Ket.-ben szabályozott bizonyítási eszköz – az eljárás sajátosságaira is figyelemmel – megfelelően alkalmazható. Az esetek többségében az egyes bizonyítási eszközök pedig alkalmasak lehetnek arra, hogy törvényi szinten nem szabályozott,

sokszor pedig szokáson alapuló, és leginkább a józan ész diktálta eljárási cselekményeknek megfelelően szabályozott háttérrel biztosítsanak.

Így a bejelentővel/bejelentőkkel – különösen konkuráló rendezvények esetén – folytatott BMr.-ben meghatározott egyeztetés helyét a Ket. 62. §-a szerinti tárgyalás, vagy az ügyfél meghallgatása vehetné át, a rendezvény helyszínének bejárása, ténylegesen nem más, mint a Ket. 56. §-ában szabályozott helyszíni szemle. Ugyancsak biztos, és garanciákkal körülbástyázott szabályokon alapulna más személyek – pl. szakértő, vagy éppen a bejelentő Gytv. 5. § b) és c) pontja szerinti meghatározása miatt tolmács – részvétele a bejelentést követő eljárásban.

7.6. Eddig a gyakorlatban még fel nem merült, a Ket. gyülekezési ügyekben való alkalmazásával összefüggő további kérdések

Azok érvei, akik a Ket. rendelkezéseit kizárólag a rendezvény megtartását megtiltó határozat meghozatalától tartják alkalmazandónak, jellemzően a következő – mindeddig a gyakorlatban fel nem merült – kérdéseket fogalmazzák meg: miként érvényesülnek az eljárási határidők; felfüggeszthető-e az eljárás; mennyi időn belül kell a bejelentőnek a hiánypótlást teljesítenie; érvényesülhet-e a Ket. ügyfél-fogalma ezekben az eljárásokban; miként vehető igénybe például szakhatóság vagy szakértő.

7.6.1. Eljárási határidők

Amint arra már utaltam, a Ket. 33. § (1) bekezdése alapján az általános ügyintézési határidőnél rövidebb határidőt bármely jogszabály, hosszabbat pedig törvény vagy kormányrendelet állapíthat meg. A Gytv. határidőkre vonatkozó rendelkezései azonban más módon határozzák meg a rendőrség számára az ügy elintézésére nyitva álló időt. A bejelentés előterjesztésének határidejét a rendezvény megtartásának tervezett időpontjához viszonyítva – ezt legalább három nappal megelőzően – határozza meg, és ehhez az időponthoz képest 48 órán belül van a rendőrségnek lehetősége a rendezvény megtartását megtiltani, majd e

határozatot 24 órán belül kell a szervezővel közölni. Ezek – a Ket.-ben meghatározotthoz képest – valóban rövidebb eljárási határidők tehát jellemzően egymáshoz képest, mintegy relatív módon kerülnek meghatározásra. Az eljárási határidők betartása mindeddig nem okozott nehézséget a jogalkalmazás számára.

7.6.2. Az eljárás felfüggesztése

A Gytv. nem tartalmaz az eljárás felfüggesztésére vonatkozó rendelkezést. A Ket. 32. § (1) bekezdésének első mondata szerint viszont, ha az ügy érdemi eldöntése – esetünkben tehát a rendezvény megtiltása – olyan kérdés előzetes elbírálásától függ, amelyben az eljárás más szerv hatáskörébe tartozik, vagy ugyanannak a hatóságnak az adott ügygel szorosan összefüggő más hatósági döntése nélkül megalapozottan nem dönthető el, a hatóság az eljárást felfüggeszti. Az igazi problémát azonban az jelenti, hogy az eljárás felfüggesztésekor minden határidő megszakad, és az eljárás felfüggesztésének megszüntetésekor az ügyintézési határidő kivételével újra kezdődik.

Visszaulva a tényállás tisztázásánál írtakra, úgy vélem, hogy nehezen képzelhető el olyan előzetes kérdés, amelyben az eljárás más hatóság hatáskörébe tartozik. Az egyetlen, az ügy érdemi eldöntését érintő, más szerv hatáskörébe tartozó kérdés lehet, hogy az adott közterület használatát a tulajdonos önkormányzat átengedte-e, azonban ez több okból sem alapozhatná meg a felfüggesztést: a közterület-használatról ilyenkor az önkormányzat megfelelő szerve már döntött, legfeljebb annak eredményéről kell a rendőrségnek a tényállás tisztázása körében tájékozódnia. A biztonsági műveleti területté nyilvánítás kérdése pedig nem más szerv hatáskörébe tartozik.

Mindezek alapján tehát az eljárás kötelező felfüggesztésére – az eddigi tapasztalatok szerint – ténylegesen nem kerülhet sor.

Az eljárás felfüggesztésére irányuló bejelentői kérelem teljesítését – amennyiben az indokolt – elképzelhetőnek tartom ugyan, azonban a rendezvény tervezett időpontját megelőzően mindenképp el kell intézni az ügyet, vagyis a szükségeshez képest a rendezvény megtartását meg kell tiltani, vagy a bejelentést tudomásul kell venni. Ellenkező esetben ugyanis a gyülekezési jog érvényesülését a felfüggesztett eljárás legalábbis veszélyeztetné.

7.6.3. A hiánypótlás

A hiánypótlással kapcsolatos aggályok sem tűnnek megalapozottnak, ugyanis a kérdést a BMr. 3-4. §-ai a szükséges pontossággal rendezik. Ki kell emelni, hogy a hiányok pótlása a Gytv. 7. §-ában meghatározottakon nem mutathat túl, azokról pedig – külön hiánypótlási felhívás nélkül is – a tényállás tisztázása során a bejelentő nyilatkozata könnyen beszerezhető.

7.6.4. Kell-e határozatot hozni a rendezvény tudomásulvételéről?

A Ket. 71. § (2) bekezdése szerint jogszabály úgy rendelkezhet, hogy ha az ügyfél kérelme (bejelentése) jog megszerzésére irányul, és a hatóság az előírt határidőn belül nem hoz határozatot – feltéve, hogy az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél –, az ügyfelet megilleti a kérelmezett jog gyakorlása. Az idézett rendelkezés alapján abban az esetben adható a fenti kérdésre igenlő válasz, ha a rendezvény bejelentése során nincs ellenérdekű ügyfél.

Újabb kérdésként merül fel tehát, hogy a vizsgált eljárásokban az adott rendezvénnyel összefüggésben a bejelentőn kívül lehet-e egyáltalán ellenérdekű ügyfél. Úgy vélem, hogy a Gytv. rendelkezései, amelyek kizárólag a szervező (bejelentő) eljárási jogait szabályozzák, felfoghatóak a Ket. 15. § (3) bekezdésében kapott felhatalmazásként, ennek megfelelően pedig a Gytv. a gyülekezési ügyekre „részletesebb ügyfélfogalmat” állapított meg. A rendezvények bejelentését követő rendőrségi eljárást mindezek alapján tehát „egy ügyfeles” eljárásnak kell tekinteni.

7.6.5. Illetékfizetési kötelezettség

A hazai joggyakorlat a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvények bejelentésével összefüggésben mindeddig nem vetette fel az illetékfizetési kötelezettség kérdését. A Gytv. nem rendelkezik arról, hogy a bejelentések díjmentesek lennének. Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (Itv.) nem biztosít tárgyi illetékmentességet a Gytv. szerinti bejelentésekre. Mindebből az következne, hogy a bejelentéssel egyidejűleg a szervezőnek meg kellene fizetnie az Itv. 29. § (1) bekezdésében meghatározott 3000 forint mértékű, általános tételű

eljárási illetéket. Ket. 31. § (1) bekezdésének h) pontja alapján pedig, ha a hatósági eljárásért illetéket vagy igazgatási szolgáltatási díjat kell fizetni és az ügyfél a fizetési kötelezettségének a hatóság erre irányuló felhívása ellenére az erre tűzött határidő alatt nem tesz eleget és költségmentességben sem részesül, a hatóság az eljárást megszünteti.

Álláspontom szerint a rendőrségi gyakorlat annak alapjogbarát jellege miatt nem kifogásolható, azonban indokoltnak tartanám a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvények bejelentésének tárgyi illetékmentessége törvényi szabályozását. Ennek hiányában ugyanis az általános adójogi elévülési szabályok alapján akár közel hat évre visszamenőlegesen is követelnie kellene a rendőrségnek a le nem rótt illetéket, amely egyértelműen alapjogkorlátozó hatással járna. Ugyancsak alapjogkorlátozó hatásúnak tartanám az általános tételű eljárási illeték megfizetését is, egy magasabb tételes illeték ilyen hatásáról nem is beszélve.³⁷¹

7.7. Összegzés

Az ombudsmani vizsgálatok során megismert rendőrségi gyakorlat alapján a Gytv. és a Ket. kapcsolódási pontjai mellett felvázoltam az egységes jogalkalmazáshoz szükséges, az anyagi jogi és eljárási szabályokat összességükben és összefüggéseikben értelmező – meggyőződésem szerint – koherens megoldásokat. Hosszas vívódás után lemondtam – a szövegben megtetteken túlmutató – de lege ferenda javaslatok megfogalmazásáról, ugyanis bár lehetne egyszerűbb, és talán valamivel „alapjog-barátabb” megoldást kialakítani, a hatályos szabályok következetes alkalmazása tökéletesen alkalmas lehetne szerepe betöltésére. E tekintetben azonban – időnként eltérő mértékben – a rendőrség közrendvédelmi szervei kihívásokkal küzdenek.

³⁷¹ A kérdés németországi aktualitását mutatja GREVE, HOLGER–QUAST, FABIAN: *Gebührenerhebung und Versammlungsfreiheit. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 8/2009. 500-502.

8. A GYÜLEKEZÉSI JOG KORLÁTAI

8.1. A gyülekezési jog korlátairól általában

Ha áttekintjük a külföldi alkotmányokat és nemzetközi jogi dokumentumokat, azt tapasztalhatjuk, hogy az Alaptörvény „minimalista” gyülekezési rendelkezéséhez³⁷² képest differenciált, a gyülekezési jog gyakorlásának alapvető feltételei mellett a gyülekezési szabadság egyes korlátaait is meghatározzák. Ebből pedig nyilvánvalóan az is következik, hogy a gyülekezési jog korlátozására speciális szabályok is megalkothatóak, vagyis az alkotmányozó – annak ellenére, hogy kommunikációs jogként kitüntetett védelem illetné meg – nem pusztán közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítése és védelme érdekében korlátozhatja a gyülekezési jogot, hanem akkor is, ha az alapjogokat mögöttesen, valamely „intézmény” közvetítésével védi, sőt akkor is, ha a védelem tárgya önmagában csupán valamely elvont érték. Az általam vizsgált harminc dokumentumból húsz tartalmaz valamilyen korlátozási indokot, vagy a korlátozás megállapítására vonatkozó törvényalkotási felhatalmazást. Csaknem általánosan elfogadottnak tekinthetőek azok a rendelkezések, amelyek – mások jogai és szabadsága mellett – közrendi³⁷³ okból lehetővé teszik a gyülekezési jog korlátozását, de gyakran ilyen indok lehet a közérkölc, a közbiztonság, a közérdek, vagy éppen a közlekedés is.³⁷⁴

Álláspontom szerint azzal, ha az Alaptörvény a gyülekezési jog korlátozásának legfontosabb szabályait meghatározná, hasznos fogódzót teremtene a törvényalkotónak a kérdés rekodifikációjához. Hangsúlyozandó azonban, hogy azok a nemzetközi, vagy regionális emberi jogi dokumentumok, amelyeknek Magyarország részese, külön alaptörvényi

³⁷² VIII. cikk (1) Mindenkinnek joga van a békés gyülekezéshez.

³⁷³ A közrend fogalmáról ld. bővebben: KARSAI KRISZTINA: Az európai büntetőjogi integráció alapkérdései. Kjk-Kerszöv, Budapest, 2004. 204-207., továbbá KARSAI KRISZTINA: A közrend európai (jogi) fogalmáról. In: GAÁL GYULA – HAUTZINGER ZOLTÁN (szerk.): Rendészeti kutatások – a rendvédelem fejlesztése. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XII. 2011. 29., továbbá ENDERS, CHRISTOPH: Der Schutz der Versammlungsfreiheit (Teil II) *Juristische Ausbildung* 2/2003. 107.

³⁷⁴ Az emberi jogi dokumentumok mellett számos alkotmány is az általános alapjogkorlátozási indokok mellett a nyilvános, illetve közterületi rendezvények megtartására vonatkozó különös korlátokat is tartalmaz

rendelkezés nélkül is lehetővé teszik a gyülekezési jog különböző elvont értékek alapján történő *törvényi* korlátozását.³⁷⁵

Az EJEE 11. cikk. (2) bekezdésével kapcsolatban indokolt rámutatni, hogy a korlátozás három követelmény egyidejű teljesülése esetén tekinthető csak legitimnek. Egyrészt a korlátozásnak *törvényben* meghatározottnak kell lennie, másrészt a 11. cikk (2) bekezdésében *meghatározott okból* került erre sor, harmadrészt pedig a demokratikus társadalomban *szükségesnek* kell lennie. Ez utóbbi feltételből következtetett az EJEB arra is, hogy – mintegy többletfeltételként – az alapjogkorlátozáshoz sürgető társadalmi igény (pressing social need) is szükséges.³⁷⁶

Az Alkotmánybíróság már a 30/1992. (V. 26.) AB határozatában átfogóan vizsgálta az alapjogok korlátozására az Alkotmányból levezethető szabályokat, és megalapozta a kommunikációs alapjogok (a véleménynyilvánítás, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadsága mellett a gyülekezési jog) kitüntetett szerepét is az alapvető jogok rendszerében. E kommunikációs alapjogok nem korlátozhatatlanok. Alapvető jogok korlátozására az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint csak törvényi formában kerülhet sor, más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával. A kommunikációs alapjogoknál az „alapjogi tesztben” összefoglalt követelményeken túlmenő elv, hogy az ezeket korlátozó rendelkezéseket megszorítóan kell értelmezni.

Az Alkotmánybírósági gyakorlat szerint a törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának

³⁷⁵ EJEE 11. cikk 2. bekezdése: 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. PPJNE 21. cikk második mondata: E jog gyakorlását csak a törvényben megállapított olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban az állam biztonsága, a közbiztonság és a közrend, illetőleg a közegészség, a közérkölcsek vagy mások jogai és szabadsága védelme érdekében szükségesek.

³⁷⁶ Az EJEB konkrét döntésének megjelölése nélkül: ZIERL, HANS PETER: Die Präventive Untersagung von Versammlungen. *Zeitschrift für Verwaltung* 3/2001. 362.

korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.³⁷⁷

Az 55/2001. (XI. 29.) AB határozat is kifejezetten rámutatott, hogy a gyülekezési jog nem korlátozhatatlan jog.

A békés gyülekezés szabadsága a demokratikus társadalom előfeltétele és alapvető értéke. A gyülekezési jog alapján megtartott rendezvények elválaszthatatlanul kapcsolódnak a demokratikus nyilvánosság értékéhez, e rendezvények teszik lehetővé, hogy a polgárok a politikai folyamatot kritikával illessék, tiltakozásukkal befolyásolják. A békés rendezvények a politikai és társadalmi rend, a képviseleti szervek legitimitásának megszilárdítása szempontjából is értéket jelentenek. A tüntetések, tiltakozó akciók a képviseleti szervek, a kormányzat és a közvélemény számára is jelzik a társadalomban megjelenő feszültségeket, lehetővé téve azt, hogy az illetékesek időben megfelelő lépéseket tegyenek a feszültségek okainak csökkentésére. Egy demokratikus társadalom nem választhatja a tiltakozás elnémításának, szükségtelen és aránytalan korlátozásának útját: a politikai szabadságjogok korlátozása nem csak azokat sújtja, akik élni kívánnának jogaikkal, hanem a társadalom egészét, így azokat is, akikre hivatkozással az állam a jogkorlátozás eszközéhez nyúl. A gyülekezési jog alapján megtartott rendezvények célja az, hogy a gyülekezési joggal élő polgárok közös véleményt alakítsanak ki, illetve nézeteiket másokkal megosszák és közösen juttassák kifejezésre.³⁷⁸

8.2. A gyülekezési jog általános korlátai

A Gytv. a gyülekezési jogra vonatkozó két általános korlátot állapít meg az 2. § (3) bekezdésében, amikor úgy fogalmaz, hogy a gyülekezési jog gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével.

³⁷⁷ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.

³⁷⁸ 4/2007. (II. 13.) AB határozat ABH 2007, 911, 914.

8.2.1. A gyülekezési jog gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást

Nincs publikált bírósági gyakorlata annak, hogy a Gytv. „a gyülekezés nem valósíthat meg bűncselekményt, vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást” fordulát miként kell értelmezni, így érdemes a miniszteri indokolás, valamint az országgyűlési vitában elhangzottak alapján megkísérelni annak a szempontrendszernek a felállítását, amely alapján valós, és következetesen alkalmazható tartalommal tölthető meg ez a rendelkezés.

A miniszteri indokolás szerint – amely idézi a gyülekezési jog korlátozásának a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (a továbbiakban: PPJNE) 21. cikkében felsorolt lehetséges indokait – az állam biztonsága, a közbiztonság és a közrend, illetőleg a közegészség, és a közérköcs vagy mások jogai és szabadsága védelme a nemzetközi joggyakorlat által általánosan elismert és elfogadott olyan érdekek, amelyeknek döntő többségét hazánkban a büntetőjog a Büntető Törvénykönyvben részesíti védelemben. „Ennek megfelelően a Javaslat úgy rendelkezik, hogy a gyülekezési jog gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást. Bár a mások jogainak és szabadságának megsértése is megvalósíthat bűncselekményt, azonban e sérelem bűncselekmény elkövetése nélkül is bekövetkezhet, ezért indokolt e védett érdekeket külön is nevesíteni.”

A parlamenti vitában – szemben a „mások jogainak és szabadságának sérelme” fordulattal – a miniszteri indokolásban írtak többszöri megismétlésén túl nem hangzott el e rendelkezést érintő hozzászólás.

Mindezek alapján nem ítéhető meg egyértelműen, hogy ha egy, vagy néhány résztvevő követ el a rendezvényen bűncselekményt, megvalósítja-e a Gytv. jelen fordulatában külön is tilalmazott magatartást (másképpen: sérti-e a gyülekezési jog e törvényi korlátját), vagy e fordulat többlet-kritériumokat is tartalmaz. Úgy gondolom, hogy a grammatikai és a rendszertani értelmezés együttes, illetve egymásra is tekintettel történő elvégzése után az előbbi kérdés megnyugtatóan megválaszolható. A Gytv. 2. § (3) bekezdésének tárgyalt fordulata „a gyülekezési jog gyakorlása”-ról, nem pedig a gyülekezésben résztvevőkről, és különösen nem a gyülekezés bármely résztvevőjéről rendelkezik. Ez pedig arra enged következtetni, hogy a Gytv. alapvetően nem bármely egyéni, adott esetben bűncselekményt

megvalósító magatartást kívánta értékelni, hanem ezek közül csak egyeseket: kizárólag azokat, amelyeket maga a gyülekezés gyakorlása valósít meg. Így pl. nem hozhatóak összefüggésbe e rendelkezéssel a rendezvény helyszínén elkövetett lopások.

Ugyanígy helytelen értelmezés lenne az is, amely kizárólag a résztvevők rendezvényen tanúsított magatartását értékelné e korlátozás megsértéseként. A gyülekezési jog gyakorlásának értelmezéséhez elengedhetetlen annak az egyes részjogosultságok (szervezés, vezetés, részvétel joga) szerinti differenciálása. A Gytv.-hez fűzött miniszteri indokolás alapján arra lehet következtetni, hogy az előterjesztő tipikusan a részvétel jogának gyakorlásával összefüggésben tekintette ezt a korlátot érvényesülőnek. A rendelkezésnek ez az értelmezése akár úgy is megfogalmazható lenne, hogy a gyülekezés (a rendezvény maga) nem valósít meg bűncselekményt. E megközelítés valóban kézenfekvő lenne, azonban – amellet, hogy a Gytv. szövegéhez sem igazán hű – nincs figyelemmel a gyülekezési jog részvétel melletti részjogosultságaira. Úgy vélem, nem lehet vitás, hogy a korlátozás a másik két részjogosultságra is megfelelően vonatkozik.

A Btk. 18. § (1) bekezdése szerint, ha a törvény külön elrendeli, előkészület miatt büntetendő, aki a bűncselekmény elkövetése céljából – egyebek mellett – az elkövetésre felhív.³⁷⁹ A büntetőjog-tudomány az előkészület alatt a szándékos bűncselekmények egy részének azt a szakaszát érti, ami már az elkövetésre való belső akarat-elhatározáson túlmutat, de még nem kezdődik meg a különös részi törvényi tényállási elem megvalósítása. Egyes – a társadalomra különösen nagy veszélyt jelentő – bűncselekmények esetén a törvény már az előkészületi magatartást is büntetni rendeli. Az előkészület fogalmilag célzatos magatartás. A gondatlan, az ún. szándékon túli eredményességű, és az ún. szoros értelemben vett vegyes bűnösségű cselekményeknek nincs előkészületi szakaszuk, így az azok elkövetésére való felhívás is kizárt. A gyülekezési jog tárgyalt korlátja szempontjából nincs jelentősége annak, hogy a Btk. a konkrét esetben az előkészületet büntetni rendelte-e. Ugyanígy nem a gyülekezési jog körében értékelhető kérdés, hogy a felhívás eredményes volt-e, vagyis bűncselekmény elkövetésére szándékosan rábírtak-e valakit.

³⁷⁹ 18. § (1) Ha a törvény külön elrendeli, előkészület miatt büntetendő, aki a bűncselekmény elkövetése céljából az ehhez szükséges vagy ezt könnyítő feltételeket biztosítja, az elkövetésre felhív, ajánlkozik, vállalkozik, vagy a közös elkövetésben megállapodik.

A Gytv. jelen fordulatának helyes értelmezése tágabb a felhívás büntetőjogi értelmezésénél, ugyanis a Btk. Különös részének valamennyi tényállásával összefüggésben, általános jelleggel került megfogalmazásra, továbbá nem kerülnek értékelésre az előkészület esetére meghatározott büntethetőséget kizáró okok (pl. önkéntes elállás) sem.

Mivel csaknem valamennyi előállításra szabálysértés elkövetése miatt került sor, célszerű annak megítélését is áttekinteni. A Gytv. – szemben a bűncselekmény megvalósításával – nem rendelkezik arról, hogy van-e bármilyen relevanciája annak, ha a gyülekezési jog gyakorlása, maga a gyülekezés, vagy éppen a gyülekezési jog egyes részjogosultságainak gyakorlója ennek során és ezzel összefüggésben szabálysértést valósít meg. Így önmagában az, hogy a rendezvény megtartása, vagy a szervezők, vezetők és résztvevők magatartása a Szabstv., vagy az egyes önkormányzati rendeletekben megállapított szabálysértési tényállásokba ütközik, a gyülekezés során nem értékelhető. Ennek megfelelően magát a gyülekezés jogszerűségét nem érinti sem az, hogy pl. a résztvevők döntő többségének, vagy éppen összességének magatartása szabálysértést valósít meg. Mindez nem jelenti azt, hogy a gyülekezés az elkövetett szabálysértésekkel szemben egyfajta „védettséget”, vagy „mentességet” biztosítana: a szabálysértési hatóság az ilyen esetekben is megfelelően lefolytatja az egyes elkövetőkkel szembeni eljárásokat. E tekintetben kizárólag az elkövetők azonosítása jelenthet nehézséget. Indokolt megjegyezni azonban, hogy az egyes elkövetők kilétének megállapítása, vagy éppen a velük szemben a szabálysértési eljárás során megteendő intézkedések nem járhatnak olyan hatással, amelyek következményeiket tekintve ténylegesen a rendezvény feloszlásához vezetnének, vagyis az elkövetők igazoltatására, vagy éppen a személyi szabadság Rtv. és Szabstv. alapján történő korlátozására kizárólag oly módon kerülhet sor, hogy ez a gyülekezési jog gyakorlását a lehető legkisebb mértékben sértse. A rendezvény végét (feloszlását, vagy feloszlátását) követően azonban nincs akadálya annak, hogy – amennyiben az általános feltételek adottak – akár valamennyi résztvevővel szemben eljárjon a szabálysértési hatóság.

8.2.2. A gyülekezési jog gyakorlása nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével

A Gytv. indokolása szerint bár a mások jogainak és szabadságának megsértése is megvalósíthat bűncselekményt, azonban e sérelem bűncselekmény elkövetése nélkül is bekövetkezhet, ezért volt indokolt e védett érdekeket – a PPJNE szóhasználatával

megegyezően – külön is nevesíteni. Eddig sem az Alkotmánybíróság, sem pedig EJEB nem értelmezte kifejezetten a gyülekezési jogra figyelemmel ezt a fordulatot.³⁸⁰

Gyakran hallani a Gytv. e rendelkezésével kapcsolatban olyan formális érveket, miszerint a mások jogaira és szabadságára való hivatkozás már csak azért is értelmetlen, mert a gyülekezési jog eleve csak mások jogainak sérelmével valósítható meg. Az ilyen megközelítés azonban gyakorlatilag a gyülekezési jog teljes korlátozásához, az alapjog gyakorlásának ellehetetlenítéséhez vezetne. A Gytv. jelen fordulata ugyanis – az egyes nemzetközi szerződések azonos fordulataihoz kapcsolódó gyakorlat szerint – nem egy abszolút korlátozás, hanem az alapjogi – jelen esetben a gyülekezési jog és más alapjog közötti – konfliktusok feloldásának zsinórmértékét, illetve annak egyik lényeges elemét, az arányosság követelményét állítja fel. Másként megfogalmazva: a Gytv. e fordulata nem más jelent, mint a biztosítékot arra, hogy a nyilvánvaló többségnek ne kelljen aránytalan jogsérelmet elviselni.

Máshonnan megközelítve a kérdést, úgy vélem, hogy bár a Gytv. jelen fordulata elvileg alkalmas lehetne arra, hogy a – nagyon szűken értelmezett – közrend, közbiztonság, és közbékesség sérelmét jelentő, azonban bűncselekménynek nem minősülő joggyakorlás korlátjává váljon. Mindennek azonban a következő, konjunktív feltételei, hogy úgy a „mások” személyi köre, mint azok „joga és szabadsága” éppúgy pontosan meghatározott legyen, mint az azokat érő konkrét és aránytalan sérelem. Az olyan esetekben tehát, amikor nincsenek olyan pontosan meghatározott személyek, akiknek valamely – ugyancsak konkrét – alapjoggyakorlását aránytalan sérelem érte, a Gytv. e fordulata sem alkalmazható.

E fordulat értelmezése mindeddig meglehetősen ambivalens eredményre vezetett. Ismert olyan eset, amikor a rendőrség arra hivatkozva tiltotta meg egy egyórás rendezvény megtartását, hogy az akadályozná mások pihenéshez való jogát, így mások jogainak sérelmével járna. Néhány hasonló esetet leszámítva Magyarországon mindeddig nem vetődött fel a vásár- és ünnepnapok tüntetések korlátozásának kérdése. Indokolt ugyanakkor

³⁸⁰ Az EJEB a véleménynyilvánítási szabadsággal összefüggésben vizsgálta a kérdést a *Wingrove v. the United Kingdom* (Application no. 17419/90) és az *Otto-Preminger-Institut v. Austria* (Application no. 13470/87) ügyekben. Bővebben ismerteti: HAMILTON, MICHAEL – JARMAN, NEIL – BRYAN, DOMINIC: *Parades, Protests and Policing : A Human Rights Framework*. (Belfast: Northern Ireland Human Rights Commission, 2001) 33-35.

megjegyezni, hogy sem a vasárnap, sem pedig az ünnepnapok nem rendelkeznek egyes német tartományokhoz hasonló törvényi védelemben.³⁸¹

8.3. Bejelentés

8.3.1. Bejelentés és engedélyezés

Annak ellenére, hogy a gyülekezéssel összefüggésben a hatályos szabályozás, a magyar közjogi hagyományok, és a korábbi hazai jogirodalom alapvetően nem az „engedélyi rendszer” talaján áll(t), mégis rendszeres előfordul, hogy egy-egy rendőri intézkedés során az eljáró rendőrök a tüntetés „engedélyének hiányára” hivatkoznak, ahogyan az is csaknem mindennapos, hogy a tüntetés „rendőrségi engedélyére” hivatkoznak. Így elengedhetetlennek tartom, hogy az engedélyezés és a bejelentés jellemzőit áttekintsem.

Úgy a bejelentésnek, mind az engedélyezésnek meg kell előznie magát a rendezvényt. A bejelentésre, illetve az engedély iránti kérelem előterjesztésére a gyülekezési jog egyik részjogosultságának, a szervezés jogának gyakorlása során kerül sor.

Számottevő különbséget találunk azonban a hatóság eljárásában attól függően, hogy a bejelentést, vagy engedély iránti kérelmet kell elbírálnia. Míg az engedélyezés esetében a hatóság előzetes döntése a rendezvény megtartásának elengedhetetlen feltétele, addig a bejelentés esetén a rendezvény adott helyen és időben történő megtartásának legfeljebb akadálya lehet a hatósági tiltás. Az engedély kiadásának bármely okból való elmaradása így megakadályozza a rendezvény megtartását. Az engedélyezés során a hatóság a rendezvény megengedhetőségéről dönt, amely szükségképpen magában hordozza annak veszélyét, hogy eljárása során tartalmi kérdésekről is döntsön. Ennek megfelelően számos külföldi alkotmány

³⁸¹ Az egyes német tartományokhoz hasonló, különös, azonban a gyülekezési jogot nem érintő korlátozást alakított ki a Sportról szóló 2004. évi I. törvény 2012. január 1-étől hatályba lépett 65. § (1) bekezdése, amely szerint Magyarország nemzeti ünnepein versenyrendszerben (bajnokságban) szervezett verseny, mérkőzés kizárólag a nemzeti válogatott részvételével megrendezésre kerülő vagy a sportág nemzetközi szövetségének versenynaptárában egyébként szereplő sportrendezvényként szervezhető. A német szabályozás és gyakorlat kérdéseiről bővebben: ARNDT, NINA – DROEGE, MICHAEL: Versammlungsfreiheit versus Sonn- und Feiertagsschutz? *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 8/2003. 906-913.

– a gyülekezési jog szabad gyakorlásának garanciájaként – kifejezetten tilalmazza, hogy annak gyakorlását előzetes engedélyhez kössék.

A gyülekezés joga – különösen nagyobb létszámú rendezvény esetén – nem gyakorolható rendeltetésszerűen építmények (színpad), berendezések (így különösen színpadi fény- és hangtechnika), és egyfajta infrastruktúra nélkül. Ezek alkalmazásának hozzájáruláshoz kötése – amint arra az Alkotmánybíróság 4/2007. (II. 13.) AB határozatban rámutatott – korlátozza a gyülekezés jogát. Mindebből azonban több – egymással szorosan összefüggő – következtetés vonható le.

A gyülekezési jog gyakorlásához kapcsolódnak tehát különféle építmények, berendezések, amelyek a rendezvény lebonyolításában játszanak szerepet. A rendezvényhez kapcsolódó teljes infrastruktúra esetén fennáll-e az a szoros kapcsolat, amely alapján az Alkotmánybíróság a gyülekezési jog korlátozására következtetett? Egyértelműen nem. Az engedélyhez nem kötött gyülekezéshez hasonlóan nem engedélykötelesek a rendezvény lebonyolításához szükséges eszközök sem. Ilyenek a színpad, a hang- és fénytechnika, vagy éppen a közút nem rendeltetésszerű³⁸² használata,³⁸³ de ilyen lehet a mobilvécék felállítása is. A rendezvény „kötelező alkatrészein” túlmutató építmények, és tevékenységek azonban az általános szabályok szerint előzetes engedélyhez köthetők. Bizonyosan hiányzik a szoros kapcsolat egy sátorábró, büfék stb. esetében, amelyek előzetes engedélyhez, tulajdonosi hozzájáruláshoz kötése nem korlátozza a gyülekezési jogot.³⁸⁴

8.3.2. Bejelentés rendeltetése

A bejelentés elsődleges rendeltetése, hogy az illetékes hatóság kellő időben tudomást szerezhessen egy – jellegénél fogva szükségképpen – bizonyos kockázatot hordozó,

³⁸² A *Harrison v Duke of Rutland* ügyben – a LORD KAY-jel és LORD LOPES-szel szemben kisebbségben maradt – LORD ESHER a felvonulást a közút ésszerű és elfogadott használati módjaként értelmezte.

³⁸³ A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 14. § (1) bekezdésének b) pontja szerint a rendőrség a rá vonatkozó jogszabályok által meghatározott esetekben jogosult a közút lezárására vagy forgalmának korlátozására (elterelésére).

³⁸⁴ Színes példákat vonultat fel a német joggyakorlatból KANTHER, WILHELM: Zur „Infrastruktur” von Versammlungen: von Imbissstand bis zum Toilettenwagen. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 11/2001. 1241-1243.

egyszersmind különféle rendőri intézkedéseket (forgalomszervezés, rendezvénybiztosítás stb.) is igénylő közterületi rendezvényekről. Ez lehetővé teszi, hogy e jellemzően közrendvédelmi és közlekedésrendészeti feladatokra a rendőrség megfelelő módon felkészüljön, vagy – hangsúlyozottan kivételesen – a rendezvény megtartását megtiltsa. A XIX. század végén ismert volt olyan jogirodalmi álláspont is, amely a rendőrségi tudomásszerzést nem csak, sőt elsősorban nem a bejelentés előírásával látta megvalósíthatónak, hanem akár a szervező nyilvános felhívása, vagy a részvételre buzdító falragaszok alapján is.³⁸⁵ Annak ellenére, hogy az említett álláspont távolról sem vált uralkodóvá, indokolt rámutatni az abban rejlő kockázatokra. Súlyos alapjogi aggályokat vetne fel, ha a rendőrség hivatalos felhasználásra jellemzően nem szervező bejelentéséből szerezne tudomást. Mindez természetesen nem jelenti azt, hogy ne informálódhatna nyílt forrásokból (pl. közösségi oldalak) a rendőrség, azonban ez semmiképp nem válhat uralkodó információforrássá, és semmilyen körülmények között nem válhatja ki a bejelentési kötelezettséget. Álláspontom szerint kiegészítő jelleggel, annak érdekében, hogy a rendőrség a közrendvédelmi feladatokra megfelelően felkészüljön, használhatóak ezek a források, ugyanakkor – az alapjogbarát jogalkalmazás érdekében – ha be nem jelentett rendezvény szervezéséről szerez tudomást, felhívhatja a szervező figyelmét a bejelentési kötelezettségre, sőt segítheti is a szervezőt abban, hogy a megfelelően bejelentse a rendezvényét.

8.3.3. A bejelentési kötelezettség címzettje

A Gytv. 6. §-ának második mondata kifejezetten rendelkezik arról, hogy a bejelentési kötelezettség a rendezvény szervezőjét terheli. Álláspontom szerint ilyen rendelkezés hiánya esetén abból, hogy a bejelentést a rendezvény szervezése című fejezetben, a rendezvény szervezőjére vonatkozó szabályok után szabályozza, ugyancsak kényszerítően következne, hogy a bejelentési kötelezettség a rendezvény szervezőjét terheli.

A szervezővel szemben a Gytv. 5. §-ban határoz meg követelményeket: magyar állampolgár, vagy a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvényben meghatározottak szerint a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkezik, esetleg a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és

³⁸⁵ LORENZ VON STEINre hivatkozva RÉDEY MIKLÓS: A magyar gyülekezeti jog gyakorlati kézikönyve. (Budapest: Országos Központi Községi Nyomda Részvény Társaság 1903) 179-180. (Bővebben VON STEIN, LORENZ: Die Verwaltungslehre. (Stuttgart: Cotta 1869) 50.

tartózkodásáról szóló törvény hatálya alá tartozik, és bevándorolt, illetve letelepedett jogállású-e, esetleg tartózkodási engedéllyel rendelkezik.

8.3.4. Az eljáró hatóság

Amint azt említettem, a Gytv. 6. §-a szerint a közterületen tartandó rendezvény szervezését a rendezvény helye szerint illetékes rendőrkapitányságnak, Budapesten a Budapesti Rendőr-főkapitányságnak kell bejelenteni.³⁸⁶ A hivatkozott rendelkezés azonban nem tartalmaz a több rendőri szerv illetékességét érintő demonstrációk bejelentésére vonatkozó különös szabályokat. Így jelenleg egy több települést érintő felvonulást külön-külön kell bejelenteni, holott könnyen belátható, hogy egy hosszabb, több rendőri szerv illetékességét egyaránt érintő rendezvény esetén indokolt lehetne az eljáró szervek együttműködését megfelelően, törvényi szinten szabályozni. Sem a Ket. megelőzésre, sem pedig az illetékességi területen kívüli eljárásra vonatkozó szabályai nem alkalmazhatóak, ugyanis a másik rendőri szerv nem rendelkezik a döntéshez szükséges információkkal, és azok a rövid eljárási határidő alatt be sem szerezhetőek.

Eddig a gyakorlatban még nem vetődött fel az állami tulajdonú hajózható vizekre³⁸⁷ szervezett demonstrációk kérdése, amelyre két, egymással ellentétes válasz is adható. A könnyebb út a bejelentés elutasítása azzal az indokolással, hogy az állami tulajdonú hajózható vizek nem felelnek meg a közterület Gytv.-ben meghatározott fogalmának, ezért azokat nem terheli bejelentési kötelezettség sem. A másik, alapjogbarát értelmezés ezzel szemben arra az eredményre vezetne, hogy az ilyen rendezvényeket az illetékes rendőrkapitányságnál be kell jelenteni. Sajátos helyzetet teremt azonban, hogy mindössze három vízirendészeti rendőrkaptányság látja el a Balaton, a Duna és a Tisza vízirendészetét, ráadásul a Dunai Vízirendészeti Rendőrkaptányság a Budapesti Rendőr-főkapitányság szervezeti egysége. Ebből pedig az is következik, hogy a Duna folyam magyarországi szakaszán szervezett Gytv. hatálya alá tartozó rendezvényt is a BRFK-n kell bejelenteni. (Ahogyan a balatoni rendezvényeket a Somogy Megyei Rendőr-főkapitányság szervezeti egységeként működő Balatoni Vízirendészeti Rendőrkaptányságon, a Tiszára szervezetteket pedig a Jász-Nagykun-

³⁸⁶ A Public Order Act 1986 is eltérő szabályokat állapít meg a londoni és Londonon kívüli rendezvények bejelentések elbírálására

³⁸⁷ A víziközlekedésről szóló 2000. évi XLII. törvény 2. § (1) bekezdés h) pont

Szolnok Megyei Rendőr-főkapitányság Tiszai Vízürendészeti Rendőrkapitányságán kell bejelenteni.) Annak előrebocsátása mellett, hogy a vízi utakra szervezett demonstrációk várhatóan nem okoznak majd tömeges jogalkalmazási problémát, úgy vélem, hogy a szükséges speciális, gyülekezési jogi ismeretek hiánya miatt az első ilyen bejelentések komoly gondot jelenthetnek a rendőrség számára.

8.3.5. A bejelentés formája³⁸⁸

A Gytv. 7. §-ának egyértelmű rendelkezése szerint a bejelentés előterjesztése formailag kötött, azt írásban lehet megtenni. Ez jellemzően teljes bizonyítóerejű magánokiratban (ideértve az elektronikus aláírással ellátott elektronikus okiratot is) vagy egyszerű magánokiratban (a BMr. 2. § (5) bekezdése szerint a távirati úton, illetve levélben, telefaxon, telexen is) történhet. Értelemszerűen a más nevében előterjesztett beadvány esetén szükséges lenne a megfelelő meghatalmazás, azonban nincs olyan szabály, amely az előterjesztő személy azonosítását lenne hivatott előírni. Álláspontom szerint az „írásban” fordulatnak minőségileg többet kell jelentenie az „írottan” kategóriánál. Ez esetben pedig az aláírás³⁸⁹ lesz az a magától értetődő, jogszabályban nem nevesített formai kellék, amely a bejelentés érvényességének elengedhetetlen eleme.

Ha a rendezvény szervezője bejelentését személyesen szóban kívánja előterjeszteni, a kialakult gyakorlat szerint a bejelentés leírásához kap papírt és írószert, amelyet átvesznek tőle. Álláspontom szerint e gyakorlat több szempontból sem helyes. Véleményem szerint a szóban előterjesztett bejelentést az azt felvevő rendőri szervnek írásba kellene foglalnia, melynek eredményeként egy közokirati formában kerül bejelentés előterjesztésre. Az ilyen eljárásának nyilvánvaló előnye lenne, hogy a bejelentés bizonyosan hiánypótlás nélkül is elbírálásra alkalmas lenne, továbbá a bejelentés megtételekor az ún. egyeztetés is minden további nélkül lefolytatható.

A bejelentés nyelvére vonatkozó különös szabályt sem a Gytv. sem a BMr. nem határoz meg, így a Ket. nyelvhasználati szabályai értelemszerűen irányadók.

³⁸⁸ A bejelentések elbírálásával kapcsolatos eljárással kapcsolatban bővebben: ld. HAJAS BARNABÁS: A gyülekezések bejelentésével kapcsolatos rendőrségi eljárások szabályairól. *Jura* 2009/2 sz. 43.

³⁸⁹ A technikai fejlődésre is figyelemmel természetesen nem lehet szükséges a saját kezű aláírás, elegendő lehet, ha a telexen előterjesztett bejelentése végére odairja a nevét.

Magam a gyors reagálású (sürgős) gyülekezés esetén elfogadhatónak tartanám a rövid úton – különösen a telefonon, vagy szóban – megtett bejelentést is. Ezekben az esetekben, mivel a bejelentési kötelezettség a sürgős gyülekezés esetében is terheli a szervezőt, az lenne a legfontosabb, hogy a rendőrség a lehető leggyorsabban tudomást szerezzen arról.

8.3.6. Bejelentés tartalma

A Gytv. 7. §-a határozza meg a bejelentéssel szemben támasztott tartalmi követelményeket. Ennek megfelelően a bejelentésnek tartalmaznia kell:

- a) a tervezett rendezvény kezdetének és befejezésének várható időpontját, helyszínét, illetőleg útvonalát;
- b) a rendezvény célját, illetőleg napirendjét;
- c) a rendezvényen résztvevők várható létszámát, a rendezvény zavartalan lebonyolítását biztosító rendezők számát;
- d) a rendezvényt szervező szerv vagy személyek és a szervezők képviselőjére jogosult személy nevét és címét.

A BMr. 3. § (1) bekezdése megerősíti, hogy a rendőrség csak az előbbieken említett adatokat igényelheti.

ad a) Vitán felül áll, hogy ezek a tervezett rendezvény legfontosabb adatai. A gyakorlatban magától értetődő természetességgel jelentik be a szervezők, hogy mikor (metől meddig) és hol kívánják a rendezvényüket megtartani. A tapasztalatok szerint a rendezvény helyének megjelölése jellemzően a közterület elnevezésére hivatkozással (pl. Hősök tere), vagy annak egy részére szűkítéssel (pl. Alkotmány utca Kossuth téri torkolata), vagy pontos címhely megjelölésével (pl. Kossuth tér 4., vagy Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium) egyaránt történhet. Az útvonal megjelölése ugyancsak az érintett közterületek elnevezésének megjelölésével mehet végbe. A lehető legpontosabb megjelölésnek két szempontból van jelentősége: egyfelől az ún. konkuráló rendezvények esetében indokolt lehet a közterület megosztása két, vagy több rendezvény között, másfelől jelentősen befolyásolhatja, hogy a rendezvény milyen hatást gyakorol a közlekedésre, illetve a bíróságok, vagy népképviselői szervek működésére. A 75/2008. (V. 29.) AB határozat óta semmilyen jogkövetkezménye nincs, ha a rendezvényt a bejelentett időponttól, helyszíntől, útvonaltól eltérően tartanak meg.

ad b) Ugyan a Gytv. szerint a bejelentésben meg kell jelölni a rendezvény célját, illetve a napirendjét, azonban ennek jelentősége mára meglehetősen csekélyé vált. A szabályozás indoka az, hogy a rendőrség a rendezvény lefolyására, és az esetleges rendkívüli eseményekre a lehető legjobban fel tudjon készülni. A rendőrség azonban nem értékelheti sem a rendezvény célját, sem pedig a napirendjét, ezek ugyanis olyan tartalmi szempontok, amelyek a megtiltási okokkal nem hozhatóak összefüggésbe. 2008 májusáig a rendőrség a Gytv. akkor hatályos 14. §-a alapján akkor is feloszlatta a rendezvényt, ha azt a bejelentett időponttól, helyszíntől, útvonaltól, céltól, illetve napirendtől eltérően tartották meg. Mivel az Alkotmánybíróság 75/2008. (V. 29.) AB határozatával a 14. § e fordulatát is megsemmisítette, a rendezvény bejelentett céltól, illetve a napirendtől eltérő magtartása semmilyen következménnyel nem járhat.

Ennek ellenére a közelmúltban is előfordult, hogy a rendőrség a rendezvény résztvevőivel szembeni intézkedése indokául a bejelentett napirendtől történt eltérést jelölte meg. A Rendőrség által képviselt azon megközelítés, miszerint a lézervetítés alkalmazása külön napirendi pontként bejelentendő lenne, a fentiek szerint már csak azért is hibás, mert akkor a színpadi fény- és hangtechnika egyes elemeit éppúgy be kellene jelenteni, mint a transzparenszeket vagy éppen a közönség skandalását.

A biztos szerint a napirend ilyenén kiterjesztő értelmezése, amely a kommunikációs csatornák megjelölését is a bejelentési kötelezettség részeként tekinti, *közel áll a kommunikáció előzetes ellenőrzéséhez*. Azokban az esetekben pedig, amikor a véleménynyilvánítás módjának meghatározása közvetlenül befolyásolhatja a véleménynyilvánításhoz való jog érvényesülését, hatása a cenzúráéval egyezne meg.

Mindezekre tekintettel az ombudsman megállapította,³⁹⁰ hogy a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvények esetén a rendezvényen használt kommunikációs csatornák előzetes bejelentésének előírása alkalmas arra, hogy a békés gyülekezéshez való joggal, illetve az ahhoz elválaszthatatlanul kapcsolódó véleménynyilvánítási szabadsággal összefüggő visszásságot okozzon.

³⁹⁰ OBH 5593/2008

Az országos rendőrfőkapitány azonban vitatta a biztos álláspontját, és a lézervetítést továbbra is önálló napirendi pontnak tartotta. Az ombudsman válaszában rámutatott, hogy az Alkotmánybíróság 75/2008. (V. 29.) AB határozatával megsemmisítette a Gytv. azon fordulatát, amely a bejelentett napirendtől való eltérés esetén a rendezvényt feloszlítani rendelte. Ennek megfelelően – a tudományos értékén túl – csekély gyakorlati jelentősége van annak, hogy a lézervetítést önálló napirendként vagy kommunikációs csatornának kell-e tekinteni. Annyi mindenképp bizonyos, hogy sem annak „kommunikációs csatorna” volta, sem pedig önálló napirendi pont jellege nem alapozhatott volna meg olyan rendőri intézkedéssorozatot, amely a rendezvény idő előtti feloszlására vezetett.

ad c) Ugyancsak a rendőrség kockázatelemzési tevékenységét hivatott elősegíteni, hogy a szervezőnek meg kell jelölnie a résztvevők és a rendezők számát. Semmilyen jogkövetkezményt sem fűz a törvény ahhoz, ha a bejelentéshez képest lényeges különbség van a résztvevők, vagy éppen a rendezők számában. A gyakorlatban azonban számos esetben okozott értelmezési, illetve jogalkalmazási nehézséget a rendelkezés. Többször előfordult, hogy a bejelentő lényegesen nagyobb létszámmal (több ezer résztvevővel) jelentette be a rendezvényt, mint ahányan megjelentek (néhány ember). A különbséget azzal indokolta, hogy nem sikerült a rendezvényét kelőképp meghirdetni. A rendezvény ezzel órákon keresztül több száz rendőrt kötött le. A másik jogalkalmazási nehézség abból fakad, hogy ugyan nincs jogszabályi rendelkezés a rendezők elvárt létszámáról, továbbá egyáltalán nem rendezett, hogy a rendezőket miként kell megkülönböztetni (mellény, karszalag, kítűző, badge stb.), a rendőrség az egyeztetési eljárás során rendszeresen nyilatkozik a rendezői létszám „megfelelőségéről”. Nincs azonban semmilyen biztosíték arra, hogy a bejelentett rendezői létszám meg is fog jelenni a rendezvényen. (Legfeljebb – közvetett módon – a szervező kárfelelőssége kényszerítheti ki, hogy gondoskodjanak a szükséges létszámú rendezőről.)

ad d) A rendezvényt szervező szerv vagy személyek és a szervezők képviselőitére jogosult személy nevének és címének bejelentési kötelezettsége meglátásom szerint alapvetően adminisztratív kérdés, és nem több, mint az ügyfél elengedhetetlen azonosítása, valamint az együttműködés érdekében a későbbi kapcsolatfelvétel lehetőségének biztosítása.

A kialakult gyakorlat szerint, amennyiben a bejelentés a fentieket nem tartalmazza, és e hiányosságokat a szervező nem pótolja, a rendőrség – mint elbírálásra alkalmatlant – a bejelentést végzésben elutasítja.

8.3.7. Bejelentés időszerűsége

A bejelentés időszerűségét két szempontból is vizsgálni szükséges. Így nem csak annak van jelentősége, hogy a rendezvény kezdete előtt legkésőbb meddig tehet eleget a szervező a bejelentési kötelezettségének, hanem az is, hogy az adott demonstrációt vagy felvonulást legkorábban mikor jelentheti be a rendőrség. A Gytv. 6. §-a mindössze a bejelentés legkésőbbi időpontját határozza meg.

8.3.7.1. *A bejelentés legkorábbi időpontja*

Több európai gyülekezési törvényhez hasonlóan garanciális elem hiányára világít rá, hogy jelenleg nincsen semmilyen szabály arra nézve, hogy legkorábban mennyi idővel a rendezvény előtt van lehetőség a bejelentés megtételére. A jogalkotónak álláspontom szerint célszerű volna megelőznie azt a helyzetet, hogy meghatározott időpontokra, akár évekre előre lefoglalhassanak gyülekezés céljára egy-egy közterületet. Egy ilyen aprónak tűnő, inkább technikai jellegű, és nem alapjog-korlátozó szabály beemelése számos nehéz helyzetet tudna megnyugtatóan, a jogbiztonság követelményének is megfelelő, kiszámítható módon megelőzni.³⁹¹

Különösen élesen jelent meg a probléma a következő esetben: Egy magánszemély 2009 szeptemberében 2010. szeptember 4. napján 16.00 órától 19.00 óráig tartó rendezvényt jelentett be. Budapest Rendőrfőkapitánya végzéssel a kérelmet a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 30. § c) pontja alapján, – arra hivatkozva, hogy „a kérelem nyilvánvalóan lehetetlen célra irányul” – érdemi vizsgálat nélkül elutasította. A végzés indokolása szerint a bejelentés és a rendezvény tervezett időpontja közötti időtartam hosszúsága kizárja a tudomásul vétel vagy az esetleges tiltás kérdésében történő megalapozott döntés meghozatalát, azaz a bejelentés érdemi vizsgálatát. Az indokolás szerint „a bejelentés arra a célra irányul, hogy a Rendőrség egy 2010 szeptemberében esedékes demonstráció vonatkozásában mérlegelje a rendezvény ideje alatt várható közlekedési viszonyokat, a vonulás útvonalán lezajló forgalom nagyságát, a rendezvény idején aktuális esetleges útlezárásokat és eltereléseket, illetőleg az esetleges rendőri biztosítás nagyságát, vagyis minden olyan körülményt, amely alapján a Rendőrség mérlegelni tudja egy rendezvény tudomásulvételét.”

³⁹¹ Ld. Hasonlóan az állampolgári jogok országgyűlési biztosának OBH 3262/2008 számú jelentését.

Megvizsgáltam több rendőrkapitánysághoz azonos napra, azonos céllal, és csaknem azonos napirenddel meglehetősen távoli időpontban (2009. novemberi bejelentésben 2010. október 1. napja) tartandó rendezvények bejelentésének kezelését is. A kutatás során megállapítottam, hogy a Budapesti Rendőr-főkapitányság illetékességi területére tett bejelentéseket az említett ügyben hozott végzéssel szó szerint megegyező végzésekkel utasította el Budapest Rendőrfőkapitányának rendészeti helyettese. Ezzel szemben az illetékes rendőrkapitányságok egy kivétellel valamennyi bejelentést tudomásul vettek. Egyesek ezek közül kifejezetten értesítették erről a bejelentőt, más esetekben pedig a megtiltásra nyitva álló határidő döntés meghozatala nélkül telt el. Egy esetben a rendőrkapitány – egy alakszerűtlen telefax üzenetben – arról tájékoztatta a bejelentőt, hogy azt „nem áll módjában elfogadni, tudomásul venni.” Tájékoztatása arra is kiterjedt, hogy a „[bejelentő] által megjelölt helyszínre és időpontra a korábbiakban már rendezvényt jelentettek be, mely demonstrációt a Debreceni Rendőrkapitányság tudomásul vette, arról igazolást adott ki.”

Budapest Rendőrfőkapitánya egy, a tervezett időpontja előtt három hónappal bejelentett rendezvény bejelentését tudomásul vette, továbbá azt javasolta a bejelentőnek, hogy bejelentését a rendezvény előtt mintegy négy hónappal tegye meg. Nincs azonban arra vonatkozó információ, amely legalábbis valószínűsítene, hogy az így megtett bejelentések esetében minden olyan körülményt mérlegelt, illetve objektíve mérlegelhet-e, amely alapján a Rendőrség az adott rendezvényt tudomásul veszi. Az így felállított bejelentési korlátozásnak azonban semmilyen jogszabályi (nemhogy törvényi!) alapja nincs.

Az elmúlt néhány évben is volt arra példa, hogy egy jelentős területlezárással, illetve közlekedési korlátozással járó delegáció érkezéséről (így pl. George W. Bush, az Amerikai Egyesült Államok akkori elnökének 2006. júniusi budapesti látogatása) még 3-4 hónappal korábban sem lehetett az érintett rendőri szervnek tudomása, ugyanis arról csak később, néhány nappal korábban született döntés. Ugyanígy előfordulhat, hogy a természeti jelenségek (árvíz, csapadék, tűzvész, egyéb természeti katasztrófák), balesetek stb. miatt néhány nap, esetleg hét alatt oly mértékben megváltoznak a körülmények, hogy azok következtében a rendezvény megtartása esetén a közlekedés más úton nem lesz biztosítható. Mindez pedig akár a kezdő időpont előtt három nappal bejelentett rendezvény esetében sem zárható ki. Álláspontom szerint ezért a BRFK önkényesen alakította ki azt a gyakorlatot, miszerint a 3-4 hónavnál korábbi bejelentéseket jogszabályi felhatalmazás nélkül elutasítja.

Kutatásaim szerint a Rendőrség bejelentések tudomásulvételére vonatkozó gyakorlata nem egységes. A BRFK-n kívül egyetlen rendőri szerv sem tekintette a 11 hónappal korábban megtett bejelentéseket „nyilvánvalóan” lehetetlen célra irányulónak, azokat vagy tudomásul vette, vagy pedig éppen az adott helyszínre korábban (!) bejelentett más rendezvényre hivatkozva nem vette tudomásul. Az általam megismert rendőrségi jogalkalmazói gyakorlat olyan szembetűnő eltéréseket mutat, amely a rendezvény bejelentésének jogintézményének kiszámíthatóságát egyenesen kizárta teszi!

Álláspontom szerint elengedhetetlen, hogy a Gytv. – a lengyel gyülekezési törvényhez hasonlóan³⁹² – meghatározza a bejelentés legkorábbi időpontját, ugyanis jelenleg is vannak száz évre előre bejelentett március 15-i és október 23-i rendezvények budapesten.³⁹³

8.3.7.2. A bejelentés legkésőbbi időpontja

A bejelentés előterjesztésére nyitva álló határidőt a rendezvény kezdő időpontjához képest határozza meg a Gytv. 6. §-a, amikor úgy rendelkezik, hogy a közterületen tartandó rendezvény szervezését a rendőrségnek³⁹⁴ legalább három nappal a rendezvény megtartásának tervezett időpontját megelőzően kell bejelenteni.³⁹⁵ E rendelkezést a korábbi rendőrségi gyakorlat úgy értelmezte, hogy a rendezvényt megelőző harmadik nap után benyújtott bejelentéseket elkészségük miatt érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani. Ennek pedig az lett a folyománya, hogy semmilyen körülmény nem tette lehetővé, hogy elkészen bár, de mégis megfelelően bejelenthesse a szervező a rendezvényét.

³⁹² Az 1990. július 5-i lengyel gyülekezési törvény (Ustawa z dnia 5 lipca 1990r. Prawo o zgromadzeniach) 7. cikk 1. pontja szerint 30 nappal korábban nem lehet a rendezvényt bejelenteni

³⁹³ http://nemetszikarendszer.blog.hu/2012/01/19/szaz_evre

³⁹⁴ A rendezvény helye szerint illetékes rendőrkapitányságnak, Budapesten a Budapesti Rendőrfőkapitányságnak.

³⁹⁵ Anélkül, hogy állást foglalnék abban a kérdésben, hogy megfelelő-e a háromnapos határidő, megjegyezném, hogy 1968 óta Ausztriában ez mindössze 24 óra. HOFER-ZENI, HERBERT: Versammlungsfreiheit in Österreich. *Europäische Grundrechte Zeitschrift* 13. September 1984; 11. Jg Heft 13. 360. A német VersG 14. § (1) bekezdése szerint pedig 48 óra. Mindezek alapján elképzelhetőnek tartanám a jelenleginél rövidebb, órákban meghatározott határidő megállapítását. Éppen a határidő növelésére vonatkozó javaslata miatt fogalmazott meg Halmai Gábor az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese OBH 5205/2002. jelentésének kritikáját, amelyben a bejelentési határidő meghosszabbítását javasolta. HALMAI GÁBOR: Jogvédelem, vagy jogkorlátozás? : Az ombudsmanhelyettes a gyülekezési jogról. *Fundamentum* 2003/1. 116-121. A Public Order Act 1986 11. § 5. bekezdése a nyilvános felvonulások (public processions), a Serious Organised Crime and Police Act 2005 132-138. §-ai pedig a londoni Parliament Square-en tartandó tüntetések bejelentésének legkésőbbi időpontjaként azonban meglehetősen hosszú – hat teljesen nap – határidőt ír elő.

A Gytv. 14. § (1) bekezdése eredetileg úgy rendelkezett, hogy „ha a gyülekezési jog gyakorlása a 2. § (3) bekezdésében foglaltakba ütközik, vagy a rendezvényen a résztvevők fegyveresen, illetőleg felfegyverkezve jelennek meg, továbbá ha bejelentéshez kötött rendezvényt bejelentés nélkül, a 7. § a) és b) pontjában foglaltaktól eltérően vagy tiltó határozat ellenére tartanak, a rendőrség a rendezvényt feloszlatja.”

Az Alkotmánybíróság 75/2008. (V. 29.) AB határozatáig az említett rendőrségi gyakorlat egyúttal a rendezvény kötelező feloszlatását is előrevetítette. Miután e határozatában az Alkotmánybíróság a feloszlatási okok közül a rendezvény bejelentésének hiányát megsemmisítette, a korábbi gyakorlat is megváltozott.

Hangsúlyozandó azonban, hogy az Alkotmánybíróság sem a Gytv. bejelentési kötelezettségre, sem pedig a bejelentés határidejére vonatkozó rendelkezését nem semmisítette meg. A jogalkotó a bejelentés elmulasztását, illetve annak indokolatlan késedelmét szabálysértési tényállásban rendeli büntetni.³⁹⁶

8.3.7.3. A határidőben be nem jelentett rendezvények

Önmagában az a tény, hogy a Gytv. bejelentési kötelezettséget ír elő a hatálya alá tartozó rendezvények megtartásához – amint arra az EJEB a *Rassemblement Jurassien/Unité Jurassienne v. Switzerland*-ügyben,³⁹⁷ vagy az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága a *Kivenmaa v. Finland*³⁹⁸-ügyben hasonlóan rámutatott –, nem sérti az alapjog lényeges tartalmát. A békés célú gyülekezéshez való jog gyakorlása ugyanakkor nyilvánvalóan nem függhet a hatóságok szabad mérlegelésétől. Úgy véljük, hogy a bejelentési kötelezettség a tüntetők biztonságát is garantálni hivatott, mivel lehetővé teszi, hogy a hatóságok preventív intézkedéseket tegyenek.³⁹⁹

³⁹⁶ Hasonlóan KÖRTVÉLYESI ZSOLT: Orvosi javallat ellenére amputálva. Terhel, de nem kötelez? A gyülekezési törvény szerinti bejelentési kötelezettségről. *Belügyi szemle*, 2010. 11. sz. 70-82.

³⁹⁷ Application no. 8191/78, Commission decision of 10 October 1979. (Az ügy lényegét lásd az 5.2.1. pontban.)

³⁹⁸ Communication No. 412/1990, U.N. Doc. CCPR/C/50/D/412/1990 (1994). (Az ügy lényegét lásd az 5.3.1. pontban.)

³⁹⁹ *Oya Ataman v. Turkey* (Application no. 74552/01, Judgment of 5 December 2006). (Az ügy lényegét lásd az 5.2.8. pontban.)

Figyelemmel arra, hogy több ombudsmani vizsgálat⁴⁰⁰ lényegi kérdése volt, miként minősülhet az adott rendezvény, elengedhetetlen volt a bejelentés nélkül vagy elkésztett bejelentés után megtartott rendezvények alapos – alábbiakban ismertetett – kategorizálása.

a) A *spontán gyűlés* olyan nem szervezett, ennek megfelelően sem szervezőkkel, sem belső struktúrával nem rendelkező rendezvény, amelyet – szervező hiányában – nem jelentenek be. Jellemzően sokakat érintő, hirtelen bekövetkezett esemény (pl. terrorcselekmény, tömegszerencsétlenség, váratlan vagy a nagyközönség előtt nem ismert politikai esemény) hatására kisebb-nagyobb tömeg jön össze („verődik össze”) közterületen. Ki kell emelni, hogy az említett eseményhez időben, esetenként pedig térben is mindenképp szorosan kapcsolódik a gyülekezési jog gyakorlása. Az EJEB is megállapította, hogy speciális körülmények fennállása esetén, amikor egy politikai eseményre való, demonstráció formájában történő azonnali reagálás igazolható, békés tüntetés feloszlatása kizárólag a szükséges előzetes bejelentés elmulasztása miatt – ha a résztvevők egyébként jogszerűtlen magatartást nem tanúsítanak – aránytalanul korlátozza a békés gyülekezéshez való jogot. A résztvevők szórólapon, elektronikus úton vagy más nyilvános felhívás útján történő toborzása éppúgy kizárttá teszi a spontán gyűlést, mint a napirend, az előre elkészített transzparenszek, vagy éppen a rendezvénynek a bekövetkezett eseménytől időben távol történő megtartása.⁴⁰¹

b) *Sürgős (gyors reagálású) gyülekezésről* (Eilverssamlung)⁴⁰² akkor lehet szó, ha a szervezett rendezvény határidőben történő bejelentésére – a szervezőkön kívül álló okból – már nincs mód, azonban a gyülekezés jog lényeges tartalmának korlátozásához vezethetne, ha a rendezvényt nem lehetne megtartani.⁴⁰³ Különbsége a spontán gyűlésektől abban ragadható meg, hogy bejelentése – elkésztetten bár – megtörténik, szervezett, így szervezője és belső szervezete is van. A Gytv. ezt a rendezvénytípust ugyancsak nem ismeri. Éppen azért, mert a bejelentésre (és a rendezvényre) sürgősen kerül sor, a bejelentésre különös szabályokat lehetne alkotni. Természetesen ez esetben is szükséges valamiféle indok, amely alapján megállapítható, hogy a késlekedés a gyülekezési jog aránytalan sérelmével járna.⁴⁰⁴

⁴⁰⁰ Lásd az OBH 2452/2008 és az OBH 3628/2008 sz. jelentéseket.

⁴⁰¹ Hasonló álláspontra jut egy jogesetmegoldásban VAHLE, JÜRGEN: Eine Demonstration mit Nebenfolgen. *Deutsches Verwaltungspraxis*. 11/2004. 461.

⁴⁰² Ld. még a német alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján, 1991-ben hozott, sürgős gyülekezésekkel kapcsolatos határozatát BVerfGE 85, 69.

⁴⁰³ Ilyen volt a Hatvannégy Vármegye Ifjúsági Mozgalom által 2008. november 3. estjére a Szlovák Köztársaság budapesti nagykövetsége elé szervezett rendezvénye.

⁴⁰⁴ Serious Organised Crime and Police Act 2005 133. § (2) bekezdés b) pontja lehetővé teszi, hogy a Parliament Square-en tartandó rendezvényeket ha a hatnapos bejelentési határidő ésszerűen nem kivitelezhető, a lehető leghamarabb, de legkésőbb a rendezvény kezdete előtt 24 órával jelentsék be.

c) *Egyéb, be nem jelentett gyülekezésekről* csak az előbbieken nem érintett, szervezett, szervezővel, napirenddel rendelkező és a) egyáltalán be nem jelentett, b) gyors reagálást nem igénylő téma köré szervezett rendezvények esetén beszélhetünk.

d) A *flashmob* olyan közterületi rendezvény, amely csak annyiban kapcsolódik a gyülekezési jog gyakorlásához, hogy többen vesznek részt rajta. Ahogy erről már az 5.9.2.1 pontban már volt szó, jellemzően egymást nem ismerő emberek, felhívás nyomán egy jellemzően humorosnak szánt, ugyanakkor rövid ideig tartó tevékenységet végeznek. Nem rendelkezik azonban kommunikációs jelleggel, így fogalmilag sem lehet a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvény – szemben a politikai tiltakozást is megvalósító ún. *smart mobbal*, amelyre már kiterjedhet a gyülekezési jog hatálya –, tehát sem tudomásul venni, sem megtiltani nem tudja a Rendőrség, azonban nem kizárt, hogy a közterület-használatra csak engedély birtokában és díjfizetést követően kerülhet sor. Abban az esetben, ha a flashmobként hirdetett rendezvénynek kommunikációs jellege van (így pl. tiltakozást fogalmaz meg), egyértelműen be nem jelentett gyülekezésnek minősül.

Az a) és b) pontban említett rendezvénytípusoknak megvan a szerepe az egyéni magatartásként és a társadalmi folyamatként megvalósuló a szabad kommunikáció kiteljesedésében: megteremtik a vita lehetőségét, helyet adnak a különböző véleményeknek, jónak és károsnak, kellemesnek és sértőnek egyaránt, amelyeknek jelentősége abban ragadható meg, hogy maga a vélemény minősítése is e folyamat terméke. Könnyen belátható, hogy akadhatnak olyan esetek, amikor egy gyülekezés késlekedése éppen az egész gyülekezés értelmét vehetné el. (Így, ha a különböző vélemények megjelenése között napok telnek el, bizonyosan sérül a társadalmi folyamatként is jellemezhető véleménynyilvánítási szabadság.)

8.3.7.4. A be nem jelentett rendezvény szervezőjének megállapítása

Az elmúlt időszakban többször felmerült, hogy a Rendőrség – különösen pedig a helyszínen intézkedő rendőr – miként tudja megállapítani, hogy az adott rendezvény melyik fenti kategóriába sorolható. Annak megállapítása, hogy a rendezvényt a szervező határidőben bejelentette-e, vagy azt a Rendőrség megtiltotta-e, természetesen nem okozhat nehézséget.

a) Ha egy csoportosulással kapcsolatban felmerül, hogy résztvevői a gyülekezési jog körébe vonható magatartást folytatnak, első lépésként azt kell vizsgálni, hogy van-e bármilyen kommunikációs jogi jellege a tevékenységüknek. Az eset körülményeiből – így különösen a transzparensz létéből, a szónoklatok elhangzásának, vagy éppen a sajtó jelenlétének tényéből

– általában könnyűszerrel megállapítható a kommunikációs jogi jelleg. (Ennek hiányában bizonyosan nem lehet a gyülekezési jog körébe vonni a csoportosulás tevékenységét.)

Amennyiben a kommunikációs jogi jelleg könnyen felismerhető, az jellemzően

- i)* sajtótájékoztató,
- ii)* kulturális rendezvény,
- iii)* választási gyűlés, vagy
- iv)* gyülekezés lehet.⁴⁰⁵

ad *i)* A sajtótájékoztató – bár az ilyen esetekben közterületen zajlik –, már csak azért sem tartozhat a Gytv. hatálya alá, mert – szemben annak 2. § (2) bekezdésével – a rendezvény résztvevői nem a közösen kialakított álláspontjukat hozzák az érdekeltek tudomására, hanem újságíróként éppen a sajtótájékoztatót tartó(k) álláspontját mutatják be. Maga a sajtótájékoztató a véleménynyilvánítási szabadság által védett, elengedhetetlen része van a kommunikációs társadalmi folyamatban.

ad *ii)* Bár a művészi kifejezés, a művészeti élet szabadsága ugyancsak a kommunikációs jogok közé tartozik, a kulturális rendezvényekre a Gytv. 3. § *c)* pontja alapján nem terjed ki a törvény hatálya.⁴⁰⁶ Ilyen esetben azonban szükséges lehet a közterület-használat jogszerűségét igazolni.

ad *iii)* Figyelemmel arra, hogy a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) hatálya alá tartozó gyűléseket a Gytv. 3. § *a)* pontja kivonja a törvény hatálya alól, a bejelentési kötelezettség sem érvényesül. Ki kell azonban emelni – és ennek az országban gyakorlatilag kisebb-nagyobb rendszerességgel zajló időközi választások miatt van különös jelentősége –, hogy választási gyűlés szervezése esetén bizonyosan szűkebb a rendezvény szervezőinek köre. A Ve. hatálya alá tartozó választási gyűlést mint a választási kampány egyik elemét ugyanis a jelölt vagy a jelölőszervezet szervezheti.

⁴⁰⁵ A Gytv. hatálya alá nem tartozó rendezvényekkel kapcsolatban bővebben: HAJAS BARNABÁS: Csak a „kivett” a kivétel? – Megjegyzések a gyülekezési törvény hatálya alá nem tartozó rendezvények megítéléséhez. *Iustum, Aequum, Salutare* RSS 6. évf. 4. sz. / 2010 257-276.

⁴⁰⁶ A Gytv. hatálya alól kivett többi esetet általában könnyebb felismerni: a sportrendezvények és a családi eseményekkel kapcsolatos rendezvények jellemzően nélkülözik a kommunikációs jelleget. A törvényesen elismert egyházak és vallásfelekezetek területén szervezett vallási szertartások, rendezvények és a körmenetek a szabad vallásgyakorlás részeként bírnak egyfajta kommunikációs jelleggel, e rendezvények felismerése azonban általában nem igényel különleges ismereteket.

b) Amennyiben az előző szempontok szerint az összejövétel a Gytv. hatálya alá tartozik, a Rendőrség elsősorban a külső szemlélő által is megállapítható jegyek – objektív ismérvek – alapján sorolhatja kategóriába az egyes rendezvényeket. Ha a bejelentésre nem vagy késedelmesen, a törvényi határidőn belül került sor, a következőket kell figyelembe venni:

- i) van-e olyan hirtelen bekövetkezett esemény, amelyre a rendezvény reagál?
- ii) az említett eseményről való széles körű tudomásszerzésétől mennyi idő telt el?
- iii) „toborozták”-e a résztvevőket bármilyen módon a rendezvényre?
- iv) van-e belső struktúrája a rendezvénynek?

ad i) E kérdés vizsgálata során azt kell áttekinteni, hogy a rendezvény apropójául szolgáló, váratlan esemény valóban alkalmas-e arra, hogy gyors és tömeges reakciókat váltson ki, amely a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvényben manifesztálódna. Amennyiben van ilyen esemény, az az alábbiak szerint indoka lehet a spontán vagy gyors reagálású gyülekezésnek.

ad ii) Nagy körültekintést igényel annak vizsgálata, hogy mikor vált közismertté a gyülekezés indokául szolgáló esemény. Lényeges szempont: nem azt kell értékelni, hogy egyik vagy másik esemény ténylegesen mikor zajlott, hanem azt, hogy erről a nagyközönség mikor értesült, mikor fejtette ki ténylegesen a hatását. Meg kell említeni azt az esetet is, amikor az összejövétel, tüntetés indokául nem egy már megtörtént esemény szolgál, hanem olyan rendezvény, amellyel a gyülekezés időben párhuzamosan zajlik, azonban e rendezvény ténye *bármilyen okból* nem volt korábban általánosan ismert. *Amennyiben a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvény indokául szolgáló esemény és a rendezvény között már több mint három nap eltelt, kizárt, hogy az spontán, vagy gyors reagálású gyülekezés legyen.*

A békés gyülekezéshez való jog gyakorlásának fent vázolt belső logikai rendszeréből következik, hogy rendkívül kivételesnek minősül az az eset, amikor a rendezvény résztvevői – annak feloszlását vagy felosztatását rövid időn belül követően – spontán vagy gyors reagálású gyülekezést folytatnak. Kizárólag olyan esetben lehet az újabb rendezvény spontán vagy gyorsreagálású, ha arra a korábbi rendezvénytől (ideértve annak feloszlását vagy felosztatását is) teljesen független esemény szolgáltat indokot. Ebből következően a rendezvény – szervező vagy Rendőrség általi – felosztatását követően összeverődő, a szervező döntését vagy a rendőri intézkedést sérelmező csoportok nem tekinthetők új rendezvénynek. Ellenkező esetben ugyanis az új „spontán gyűlés” létjogosultságának elismerése könnyen a szervező (Gytv.-ben meghatározott) felelősségének egyfajta eliminálásához vezethet.

ad *iii*) A spontán gyűlés fogalmi eleme, hogy annak résztvevői az előbbiek szerinti váratlan eseményt követően *rövid időn belül, nem szervezeten* megjelennek egy olyan helyszínen, amely valamilyen módon köthető a gyülekezést kiváltó eseményhez. Amennyiben a rendezvényre való megjelenésre nagy nyilvánosság előtt (így különösen internetes honlapon, sajtótermékben, műsorszolgáltatásban) hívják fel a résztvevőket, bizonyosan, ha pedig kör e-mailben, kör SMS-ben, körtelefonon, szórólapon hívják őket, valószínűleg szervezettnek kell tekinteni a megjelenést. Fel kell hívni a figyelmet ugyanakkor arra is, hogy ez utóbbiak esetében bizonyítási nehézségek merülnek fel, ugyanis a szükséges intézkedések megtételéig az ilyen módszerrel történő felhívások ismeretlenek maradhatnak. Ugyancsak kizárt azonban a spontán demonstráció, ha a rendezvényre a résztvevők szállítása tömegesen, szervezeten történik.

ad *iv*) Annak megítélése, hogy a rendezvénynek van-e belső struktúrája (szervezője, rendezői), különös gondosságot igényel. Erre utalhat, ha pl. színpadot állítanak fel, hang-, illetve fénytechnikát üzemelnek be, vagy éppen, ha a rendezvénynek napirendje van, azt ugyanis a szervező határozza meg. A napirend léte a hangosítást vagy színpadot egymás után igénybe vevő szónokok felszólalása alapján is alappal lehet következtetni.

Ilyen esetekben elsősorban azt kell szervezőnek tekinteni, aki – bejelentés hiányában – kifejezetten erre irányuló nyilatkozatot tesz. Az eset összes körülményeinek értékelése során ennek hiányában is szervezőnek kell tekinteni, akinek a napirend meghatározására, a színpad- és hangtechnika használatára alapvető befolyása van, illetve aki harmadik személyekkel szemben a rendezvényt (vagy annak résztvevőit) képviseli. Összegezve és egyszerűen fogalmazva: aki szervezőként viselkedik.

A tényállás tisztázása során indokolt a „szervezőnek látszó személyt” e minőségéről nyilatkoztatni, továbbá ezzel egyidejűleg a gyülekezési törvényben meghatározott, szervezőt terhelő felelősségre is kitanítani. A nyilatkozat azonban ilyen esetekben is csak egy a bizonyítási eszközök közül, a Rendőrségnek a tényállást a bizonyítékok összességének mérlegelését követően kell megállapítania.

8.3.8. Bejelentés nyomán megteendő intézkedések

Jelenleg a bejelentés nyomán megteendő rendőrségi intézkedésekre vonatkozó szabályokat a Gytv. mindössze egy, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényre utalással⁴⁰⁷ rendezi.⁴⁰⁸ Számos eljárási szabályt tartalmaz azonban a BMr. is. Ezeket a következőkben csak annyiban tárgyalom, amennyiben az a Ket. alkalmazásán túlmutat, illetve sajátos rendelkezéseket tartalmaz.

8.3.8.1. *Az egyeztetés jogkövetkezménye*

Az egyeztetés, illetve az arról készült jegyzőkönyv sajátossága, hogy a rendőrség eljáró képviselő, valamint a bejelentők példamutató készségességgel működnek együtt. A rendezvénnyel, annak lefolyásával, valamint annak biztosításával kapcsolatban nyilatkozatokat tesznek, kölcsönösen tájékoztatást adnak egymásnak a releváns kérdésekről. Több interjúm során meglepetten hallottam rendőröktől és tüntetések szervezőitől is, hogy ennek a harmonikus együttműködésnek az az oka, hogy mindkét fél tudja: sem a szóban, sem pedig a jegyzőkönyvben foglalt módon megtett ígéretét nem fogja betartani. Rendszeresen előfordul ugyanis, hogy a rendőrség nem az egyeztetéskor jelzett módon biztosítja a rendezvényt (ad absurdum lezárja a rendezvény közelében a metróállomásokat, amivel megakadályozza, hogy a résztvevők a rendezvényre eljussanak), valamint a tüntetők megszegik a szervező által vállalt magatartási szabályokat (pl. Országház körüli létesítménybiztosítási intézkedés keretében lezárt területre tömegesen bemennek).

Álláspontom szerint a gyülekezési jog gyakorlását jelentősen megnehezíti, ha az érintettek nem tartják be az egymásnak tett legelemibb ígéretüket. A jegyzőkönyvbe foglalt nyilatkozatok egyfajta egyezségként, ha tetszik egy atipikus közigazgatási szerződésnek (de nem a Ket. szerinti hatósági szerződésnek!) tekintendők, amelyet mindkét félnek be kell tartania, sőt vállalásaik részben kikényszeríthetőek, vagy azok nem teljesítése esetén szankcionálhatóak.

⁴⁰⁷ 8. § (3) A rendőrség eljárására a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai az irányadók.

⁴⁰⁸ A Ket. alkalmazhatóságával kapcsolatban bővebben: HAJAS BARNABÁS: A gyülekezések bejelentésével kapcsolatos rendőrségi eljárások szabályairól. *Jura*, 2009. 2. sz. 43.

8.4. A megtiltás

8.4.1. Tiltás, megtiltás, betiltás

Esettanulmányaim során rendszeresen tapasztaltam, hogy a rendőrség, vagy éppen a rendezvény szervezője, illetve résztvevői rendszeresen szinonimaként használták a rendezvényre a „tiltott”, a „megtiltott”, vagy a „betiltott” jelzőt. A Gytv. 8. § (1) bekezdése szerint – ha a bejelentéshez kötött rendezvény megtartása a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, vagy ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható – a rendőrség a rendezvénynek a bejelentésben megjelölt helyszínen, vagy időben való megtartását megtilthatja. E rendelkezésből kitűnik, hogy a rendőrség döntése nem általános „demonstrációs tilalmat” jelent, ugyanakkor nem vonatkozhat az adott rendezvény bárhol és bármikor történő megtartásának tiltására sem.

A magyar jog nem ismer általános demonstrációs tilalmakat, amelyek alapján meghatározott helyszíneken semmilyen rendezvényt ne lehetne megtartani. Így általában tiltott rendezvényről sem beszélhetünk.

Ugyancsak hibás a „betiltott” rendezvény gyakran előforduló fordulata is. Álláspontom szerint ugyanis a „betiltott” rendezvény egyáltalán (vagyis sehol, és semmikor) nem tartható meg. A „betiltás” ekként – hatását tekintve biztosan – a gyülekezési jog tartalmi alapú korlátját állítaná fel. Való igaz, hogy a rendőrség – a bírósági gyakorlatra támaszkodva – a neonáci megemlékezések megtartását – függetlenül attól, hogy azt hová, és milyen időpontra jelentették be – minden esetben a nemzetközi jogi kötelezettségekre hivatkozva megtiltja, de ez sem tekinthető a szó szoros értelmében betiltásnak, ugyanis valamennyi bejelentést külön bírál el a rendőrség.⁴⁰⁹

A megtiltás tehát arra vonatkozik, hogy a szervező rendezvényét az adott helyen, vagy időben megtartsa, ebből pedig az következik, hogy más helyen, vagy más időpontban a rendezvény – újabb bejelentést követően – már megtartható lehet. Az elmúlt években azonban többször is okozott jogértelmezési nehézséget a fordulat mindkét eleme. 2008. július 4-én, a feloszlatott

⁴⁰⁹ Ld. bővebben az 8.4.2.3. pontban

Magyar Gárda budapesti Erzsébet téren tartott rendezvényét a rendőrség helyszíni tájékoztatása szerint a megtiltott rendezvény megtartása miatt oszlatta fel, holott az Erzsébet térre korábban senki sem jelentett be demonstrációt.⁴¹⁰ Elsőként azt kell megvizsgálni, hogyan kell az adott hely fogalmát értelmezni. Álláspontom szerint az alapjog gyakorlásával való szoros kapcsolat miatt kizárólag a lehető legmegszorítóbban értelmezhető az adott hely. Ennek megfelelően a bejelentésben megjelölt helyszín, illetve útvonal érthető alatta. Amennyiben a bejelentésben a közterület megnevezése mellett pontos, vagy jól körülhatárolható címet is megjelölnek, az ott körülírt helyszínre vonatkozik a megtiltás. Ha a közterület mérete, és adottságai ezt lehetővé teszik, előfordulhat, hogy az azonos elnevezésű közterületen, de annak más részén (pl. a budapesti Kossuth tér 4. és a Szalay utca Kossuth téri torkolata között mintegy 600 méter távolság van, az 56-osok tere pedig mintegy 1 kilométer széles) megtartott rendezvény már ne essen a tilalom hatálya alá. Ez azonban kizárólag esetről esetre, nagyfokú körültekintéssel bírálható el. A felvonulások esetében azonban az útvonal részbeni, vagy akár túlnyomó megegyezése sem alapozza meg feltétlenül a tilalmat, mert lehetséges, hogy éppen az útvonal módosítása nyomán nem lenne az új bejelentés megtiltható. (pl. a Hősök teréről az Oktogonig nem az Andrássy úton, hanem egy párhuzamos utcán vezetne a felvonulás.) Ugyanakkor, ha „mindössze” annyi a különbség a menet útvonalában, hogy az korábban kezdődik, vagy tovább tart – többen a kevesebb – úgy vélem, a megtiltott rendezvénnyel azonosnak tekinthető. Valamennyi ennél kiterjesztőbb értelmezés („környék”, kerület, vagy éppen település) az alapjog indokolatlan korlátozásához vezetne.

Az adott időben megtartás kérdése a jogalkalmazás során önállóan mindeddig nem vetődött fel. Ennek az az oka, hogy a rendőrség általában nem csak a rendezvény adott időben, hanem egyúttal adott helyen történő megtartását is megtiltja. A nyelvtani értelmezés szerint az adott idő alatt minden olyan rendezvényt érteni kell, ami a megtiltó határozattal elbíralt bejelentés időpontjába esik, függetlenül attól, hogy annál rövidebb, vagy hosszabb az időtartama. Nem esne viszont a tilalom hatálya alá, ha az újabb rendezvény a megtiltott rendezvény kezdő időpontja előtt véget ér, vagy csak befejező időpontja után kezdődik.

Fogalmilag kizárt azonban, hogy más szervező, illetve más napirenddel bejelentett rendezvény a tilalom hatálya alá tartozzon, ugyanis ez a megtiltottól különböző, ahhoz képest

⁴¹⁰ Később, az ombudsmani vizsgálat során erre már nem hivatkozott a rendőrség. Bővebben: az állampolgári jogok országgyűlési biztosának az AJB 4721/2009. számú ügyben készült jelentése

mindenképp új rendezvénynek kell tekinteni. (Hangsúlyozom, hogy mindez nem jelenti azt, hogy egy ilyen újabb rendezvény minden további nélkül megtartható lenne, mindössze az következik ebből, a szervezőnek új rendezvényként kell bejelentenie, a rendőrségnek pedig elbírálnia.)

8.4.2. Megtiltási okok

8.4.2.1. *A közlekedés más útvonalon nem biztosítható*

A Gytv. eredeti szövege is ismert ugyan közlekedésrendészeti megtiltási okot, de lényegesen tágabb mérlegelést tett lehetővé azzal, hogy tiltani rendelte a közlekedés rendjének aránytalan sérelmével járó rendezvényeket. A gyakorlatban ez a megtiltási ok egyfajta általános közrendi klauzulává vált, vagyis a rendőrség erre hivatkozva tiltotta meg a kockázatosabbnak ítélt rendezvényeket. Sajnos a gyakorlat ezt a megtiltási okot nem töltötte ki megfelelően tartalommal.⁴¹¹

A Gytv. 8. § (1) bekezdése arról rendelkezik, hogy a rendőrség megtiltja a rendezvényt, ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható. Nem igényel különösebb bizonyítást, hogy ennek eldöntése alapvetően szakkérdés. A BMr. szerint azon szolgálati ágak vezetői, „akiknek szakvéleménye szükséges annak eldöntéséhez, hogy a tervezett rendezvény megtartása nem ütközik-e a Törvény valamelyik rendelkezésébe, illetőleg nem szükséges-e a Törvény 8. §-a (1) bekezdésének alkalmazása” a rendezvény megtartásával kapcsolatos szakvéleményeket a lehető legrövidebb időn, de legkésőbb 24 órán belül, írásban közlik a közbiztonsági szerv vezetőjével.⁴¹²

A tényállás tisztázása körében felvethető kérdés továbbá, hogy a rendezvényeket önmagukban (egyenként), vagy egymásra tekintettel is kell-e értékelni. Másképp fogalmazva: ha a rendezvények külön-külön a közlekedésre, vagy éppen a népképviselői szervekre, illetve bíróságra gyakorolt hatása nem alapozná meg a megtiltást, azonban együttesen – kumulálódó hatásuk miatt – már igen. E körülményt azonban kifejezett törvényi rendelkezés hiányában a rendőrség nem vizsgálhatja.

⁴¹¹ A megtiltási ok sajátos értelmezését a Civilek a Békéért mozgalom 2002 őszén, és 2003 koratavasán szervezett rendezvényeinek megtiltásának példáján bemutatja CSAPODY TAMÁS: A gyülekezési jog érvényesülése és közlekedés rendjének aránytalan sérelme. *Magyar Jog* 2003/12. 734.

⁴¹² BMr. 4. § (3)-(4) bekezdései

E megtiltási okkal kapcsolatban sem a rendőrség, sem pedig a bíróságok gyakorlata nem tekinthető töretlennek. A rendőrség a budapesti Andrassy útra bejelentett rendezvények közül egyeseket tudomásul vett, másokat – teljesen azonos forgalmi adatok alapján – megtiltott.

Mivel – ilyen nyilvántartás hiányában – kutatásom során nem kaptam tájékoztatást arról, hogy az elmúlt években hány rendezvényt jelentettek be az Andrassy útra, és ezek közül milyen okokból, és mennyit tiltott meg a rendőrség, kizárólag sajtóhírek alapján tudtam a rendőrség idevágó gyakorlatát áttekinteni.

A Meleg Méltóság Menet kivételével 2009-ből nincs tudomásom olyan, a Hősök terét vagy az Andrassy utat érintő rendezvényről, amelyet a rendőrség tudomásul vett, ezzel szemben több olyan bejelentés is ismert, amelyek alapján a rendőrség – arra hivatkozva, hogy a rendezvény megtartása esetén a közlekedés más útvonalon nem biztosítható – a rendezvény megtartását megtiltotta. A bíróság a rendőrség e tiltó határozatainak felülvizsgálata során – a közlekedésrendészeti „szakvélemény” alapján – a felülvizsgálati kérelmeket minden esetben elutasította, a rendezvény adott helyen és időben való megtartását megtiltó határozatokat – a 2011. évi LMBT menet esetét kivéve – pedig helyben hagyta.

2009. előtt a rendőrség főszabályként tudomásul vette az Andrassy útra bejelentett rendezvényeket, azok megtartását a közlekedés más útvonalon nem biztosítható fordulat alapján nem tiltotta meg.

Egy másik esetben a Tatai Rendőrkapitányság egy rendezvény megtartását megtiltó határozatának indokolása szerint – ugyan a résztvevők érkezésének körülményeiről a rendőrség nem rendelkezett információval – a bejelentett rendezvény kiindulási pontja gépjárművel a város forgalmas főutcáján keresztül közelíthető meg. „Összefoglalva megállapítható, hogy a rendezvény megtartása súlyosan zavarná a közlekedés rendjét, nagyfokú torlódáshoz vezetne, amely a távolsági és helyi tömegközlekedést is figyelembe véve, rendőri intézkedésekkel sem lenne megszüntethető. A tömegközlekedési közúti járműforgalom ellehetetlenítése nemcsak a város, hanem a kistérség közlekedésére is rendkívül kedvezőtlen hatással lenne, tekintettel az 1. számú főút érintettségére. A közlekedő járművek elterelése más útvonalra nem lehetséges, a közlekedés más útvonalon nem

biztosítható. *Kijelenthető, hogy a rendezvény megtartásához kapcsolódó társadalmi érdek nem áll arányban az általa okozott nehézségekkel, károkkal.*⁴¹³

A külső szemlélőben könnyen alakulhat ki az a kép, hogy a rendőrség még mindig egyfajta közrendi klauzulaként alkalmazza ezt a megtiltási okot. A közrend és közlekedés rendjének összefüggését sokkal helyesebb lenne fordítva megközelíteni, vagyis a kérdést úgy lenne helyes feltenni, hogy a közlekedés milyen fokú akadályozása képes a közrendet, közbiztonságot veszélyeztetni.⁴¹⁴

Mindezek alapján legalábbis felmerül a kérdés, hogy a rendőrség, illetve a bíróság jogalkalmazó gyakorlata mennyiben felel meg az egyenlő bánásmód követelményének, illetve e szervek – teljesen azonos forgalmi adatok esetén – valójában milyen szempontrendszer alapján hozzák meg döntésüket. A tatai rendőrkapitány határozatával kapcsolatban indokolt rámutatni arra, hogy a rendőrségnek nincsen törvényi felhatalmazása – emellett az ennek megítéléséhez szükséges ismeretekkel sem feltétlenül rendelkezik – sem annak megítélésére, sem pedig értékelésére, hogy egy rendezvény megtartásához fűződik-e (illetve milyen) társadalmi érdek.

8.4.2.2. A népképviselői szervek és bíróságok működését súlyosan megzavarja

Két vizsgált esetben⁴¹⁵ is szembesült az ombudsmani gyakorlat azzal, milyen jogalkalmazási nehézségeket okoz annak megítélése, hogy az adott – bejelentéshez kötött – rendezvény megtartása a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztet(het)je-e. A Gytv. ilyen esetben lehetővé teszi a rendezvény megtiltását.

Nyilvánvaló, hogy a népképviselői szervek, valamint a bíróságok működését közvetlenül érinti és befolyásolja a plenáris és bizottsági ülések, valamint a bírósági tárgyalások zavartalan, nyugodt légkörben történő lebonyolítása, amely szoros kapcsolatban áll az ülésvezetési (tárgyalásvezetési) és rendfenntartási teendők ellátásának eredményességével és

⁴¹³ Bővebben: az ombudsman az AJB 6630/2009 számú ügyben készült jelentése

⁴¹⁴ HOFER-ZENI, HERBERT: Versammlungsfreiheit in Österreich. *Europäische Grundrechte Zeitschrift* 13. September 1984; 11. Jg Heft 13. 360.; A *DPP v Jones* ügyben az országutak használatát akkor tartották elfogadhatónak, ha az ésszerű ideig tart, és a nem vezet a közlekedés ésszerűtlen akadályozására.

⁴¹⁵ OBH 3765/2008 és OBH 5593/2008 sz. ügyek.

hatékonyságával. *Alapvető érdek fűződik tehát ahhoz, hogy a népképviselői szervek, valamint a bíróságok minden alaptalanul zavaró körülmény nélkül tudjanak működni.*⁴¹⁶

A Gytv. a rendezvény népképviselői szervek működésére gyakorolt zavaró hatását nem általában tilalmazza: csak a működés súlyos megzavarásának lehetősége alapozhatja meg a rendezvény megtiltását. A Gytv. 12. § (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy „Ha a rendezvény résztvevőinek magatartása a rendezvény törvényességét veszélyezteti, s a rend másként nem állítható helyre, a szervező köteles a rendezvényt feloszlatni”. Ebből az is következik, hogy még a tudomásul vett rendezvény esetén sincs lehetőség arra, hogy az bármilyen okból a népképviselői szerv működését súlyosan megzavarja.

A megzavarás ténye, és annak súlya jobbra nem szabad rendőri mérlegelés tárgya: azt a *népképviselői szervekre vagy bíróságra gyakorolt hatás alapján*, lehetőleg a működés – tanácskozás – rendjének fenntartásáért felelős (választott) tisztségviselő nyilatkozatának beszerzése után, az ügy összes körülményére figyelemmel kell megállapítani. Az ombudsman szerint ennek megfelelően a népképviselői szerv vagy bíróság működését súlyosan veszélyeztető magatartás – az eredetileg tudomásul vett rendezvény esetében is – megalapozhatja a rendezvény feloszlatását.

Ki kell emelni, hogy a Rendőrségnek a rendezvény bejelentésének tartalmi vizsgálata során mindig érdemben kell vizsgálnia az adott rendezvény népképviselői szerv vagy bíróság működésére gyakorolt hatását, ennek elmaradása ugyanis a békés gyülekezés jogának gyakorolhatóságával szoros kapcsolatban, a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozhat.⁴¹⁷ Ehhez hasonlóan a rendezvény teljes tartama alatt folyamatosan vizsgálni kell, hogy a gyülekezési jog gyakorlása súlyosan megzavarja-e az említett szervek működését.⁴¹⁸

A gyakorlat azonban azt mutatja, hogy a rendőrség meglehetősen csekély érdeklődést mutat e körülmény tisztázására. Annak ellenére, hogy a BMr. 4. § (5) bekezdése – a Gytv. 8. §-ára figyelemmel – kifejezetten előírja: tájékozódni kell, hogy a bejelentett rendezvény tervezett

⁴¹⁶ A népképviselői szervek maguk jelenítik meg a választópolgárok közösségét, amely népszuverenitását választott képviselői útján vagy közvetlenül népszavazással gyakorolja. [Ez már szerepelt a 359. l.j.-ben!]

⁴¹⁷ Vö. OBH 3765/2008 számú jelentés.

⁴¹⁸ Bővebben OBH 5593/2008 ügy.

ideje és helye nem veszélyezteti-e súlyosan népképviselői szerv, vagy bíróság zavartalan működését.⁴¹⁹

8.4.2.3. *A gyakorlat által kialakított, illetve levezetett megtiltási okok*

A gyakorlatban időről időre felvetődik egyes rendezvények tartalmi alapú korlátozásának kérdése. Gyakran hivatkoznak arra a megtiltott rendezvények szervezői, hogy nem valós indokok alapján tiltotta meg a rendőrség a rendezvény megtartását, hanem egyfajta tartalmi vizsgálaton alapuló korlátozás történt. Egyetlen esetben történt nyilvánvalóan, illetve vállaltan tartalmi korlátozás: 2009-ben az ország több pontjára bejelentett Rudolf Hess emlékművek megtiltása során.

Figyelemmel arra, hogy a német gyülekezési jogi irodalom egyik központi kérdésköre éppen a neonáci/szélsőjobboldali szervezetek, illetve az ilyen témájú gyülekezések megengedhetősége,⁴²⁰ célszerű lehet a tartalmi alapú korlátozásokat (betiltás) közelebbről is megvizsgálni.

A rendőrség kezdetben arra hivatkozva tiltotta meg a Rudolf Hessre emlékező rendezvényeket, hogy a közlekedés más útvonalon nem biztosítható. Ezek között volt olyan, ami nyilvánvalóan valótlan indok volt, ugyanis több olyan helyszínen (egy parkban) is erre hivatkozva tiltották meg a rendezvényt, ahol az nem érintette volna sem a közúti, sem a gyalogos közlekedést. A bíróság azonban nem peres eljárásban⁴²¹ a megtiltó határozatot

⁴¹⁹ Nem került sor erre sem a Lehet Más a Politika nevű szervezet parlament falára történő lézer-vetítése alkalmával, vagy a Magyar Gárda Fővárosi Bíróság épülete előtti „várakozás” esetében, de 2009. április 14-én, a bizalmatlansági indítványról történő szavazás időpontjában az Országgyűlés közvetlen környékén tartott, megfelelően bejelentett tüntetések alkalmával sem.

⁴²⁰ A teljesség igénye nélkül: BELJIB, SASA: Neonazistische Demonstrationen in der aktuellen Rechtsprechung. *Deutsches Verwaltungsblatt* 1/2002. 15-22.; BRÜNING, CHRISTOPH: Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit in der „Streitbaren Demokratie”: Rechtsextremistische Demonstrationen im Streit der Gerichte. *Der Staat* 2/2002. 213-243.; GUSY, CHRISTOPH: Rechtsextreme Versammlungen als Herausforderung an die Rechtspolitik. *Juristen Zeitung* 3/2002. 105-114.; BATTIS, ULRICH – GRIGOLEIT, KLAUS JOACHIM: Neue Herausforderungen für das Versammlungsrecht? *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2/2001. 121-129.; DÖRR, OLIVER: Keine Versammlungsfreiheit für Neonazis? Extremistische Demonstrationen als Herausforderung für das geltende Versammlungsrecht. *Verwaltungs Archiv* 4/2002. 485-505.; HOFFMAN-RIEM, WOLFGANG: Demonstrationenfreiheit auch für Rechtsextremisten? Grundsatzüberlegungen zum Gebot rechtsstaatlicher Toleranz. *Neue Juristische Wochenschrift*. 39/2004. 2777-2782.; POSCHER, RALF: Neue Rechtsgrundlagen gegen rechtsextremistische Versammlungen. *Neue Juristische Wochenschrift*. 19/2005. 1316-1319.; DIETEL, ALFRED: Was tun gegen rechtsextremistische Aufmärsche. *Die Polizei* 10/2005. 281-282.; BATTIS, ULRICH – GRIGOLEIT, KLAUS JOACHIM: Neue Regelungen für neonazistische Demonstrationen? – Das Gesetz zur Änderung des Versammlungsgesetzes und Strafgesetzbuches. *Die Polizei* 12/2005. 349-354.; SCHOCH, FRIEDRICH: Die Neuregelung des Versammlungsrechts durch §15 II VersG. *Juristische Ausbildung* 1/2006. 27-31.

⁴²¹ Ezért ezek a bírósági végzések nem nyilvánosak.

teljesen új indok alapján hagyta helyben. A bírósági érvrendszer lényege az volt, hogy a Párizsban 1947. évi február hó 10. napján kelt – az 1947. évi XVIII. törvénnyel becikkelyezett – békeszerződés 4. cikkére, amely szerint Magyarország, amely a Fegyverszüneti Egyezmény értelmében intézkedett magyar területen minden fasiszta jellegű politikai, katonai avagy katonai színezetű szervezetnek, valamint minden olyan szervezetnek feloszlataása iránt, amely az Egyesült Nemzetekkel szemben ellenséges propagandát, ideértve a revizionista propagandát, fejt ki, a jövőben nem engedi meg olyan e fajta szervezeteknek fennállását és működését, amelyeknek célja az, hogy megfossza a népet demokratikus jogaitól. Mindebből pedig azt a következtetést vonta le, hogy a rendezvények – azok fasiszta jellege miatt – e rendelkezésbe, ezen keresztül pedig a közrendbe ütköznek. Mindezek alapján azok megtartásának megtiltására az EJEE 11. cikk (2) bekezdése – amely lehetővé teszi, hogy a gyülekezési jog gyakorlását törvényben meghatározott, olyan korlátozásoknak vessék alá, 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 – a rendezvény megtartása megtiltható.

Álláspontom szerint az érvrendszer több szempontból is támadható: a bejelentő Nemzeti Munkáspárt tevékenységét az ügyészség többször is vizsgálta, és sem alapszabályában, sem pedig működésében nem talált olyan elemet, amely alapján a szervezet feloszlataása iránt keresetet nyújthatott volna be. A bíróság mindössze a rendezvény célja alapján vonta le azt a következtetést, hogy a rendezvényt egy fasiszta jellegű szervezet rendezi, holott a Párizsi Békeszerződés 4. cikke arra kötelezi Magyarországot, hogy a jövőben ne engedje meg olyan szervezetek fennállását és működését, amelyeknek célja az, hogy megfossza a népet demokratikus jogaitól. E fordulat egy olyan tényállási elem, amelyet a bíróság nem vizsgált, és hatásköre miatt nem is vizsgálhatott. (Az ügyészségi vizsgálat szerint a Nemzeti Munkáspártnak sem deklaráltan, sem pedig mögöttesen nem célja, hogy a népet megfossza jogaitól.) A bíróság döntését tehát nem a szervezet fasiszta jellegére, hanem magának a rendezvénynek a tartalmi vizsgálatára, pontosabban a feltételezett tartalom vizsgálatára alapozta.⁴²²

⁴²² A német alkotmánybíróság szerint sem válhat a véleménynyilvánítás tartalma előzetes bírósági mérlegelés tárgyává. BVerfG, 1 BvQ 22/01 vom 1.5.2001. Hivatkozva: GRÖPL, CHRISTOPH: Grundstrukturen des Versammlungsrechts. *Juristische Ausbildung* 1/2002. 24.

A véleménynyilvánítási szabadság egyik biztosítója az állam tartalmi be nem avatkozása, ennek felel meg például a cenzúra tilalma. Ezzel a tartózkodással az állam elvileg lehetővé teszi, hogy a társadalomban meglévő vélemények, valamint a közérdekű információk teljessége megjelenjen a sajtóban. [...] Demokratikus közvélemény azonban csakis teljeskörű és tárgyilagos tájékoztatás alapján jöhet létre. [...]"

A cenzúra fogalmán a közlésre szánt vélemény tartalmának kötelező, előzetes közhatalmi ellenőrzéseként és a minősítés eredményeként a közlés megtiltásához való jogot értjük. A fogalmat ebben az értelemben használta az Alkotmánybíróság a 20/1997. (III. 19.) AB határozatban. A kialakult gyakorlat szerint a cenzúra fogalmával összefüggésben az Európai Emberi Jogi Bíróság szigorú vizsgálódási kötelessége is arra vonatkozik, hogy az előtte lévő konkrét ügyekben indokolható volt-e a *közlés előzetes betiltása* (vagyis indokolható volt-e a cenzúra).⁴²³

Mindezek alapján úgy vélem, hogy a döntés – hatását tekintve – a cenzúra tilalmával ellentétes volt. Hangsúlyozandó azonban: ez nem jelenti azt, hogy a gyülekezési jog gyakorlása során szélsőséges, antidemokratikus eszmékkel szemben a rendőrség ne léphetne fel. Egy ilyen tüntetésen elhangzó beszédek, az ott megjelenő transzparenszek, vagy a rendezvény maga bűncselekményt valósíthat meg, vagy mások jogainak és szabadságának sérelmével járhat, ezért a rendezvényt – annak megkezdését követően – fel kell oszlatni, és a szükségeshez képest az esetleges bűncselekmények elkövetőivel szemben intézkedni is kell.⁴²⁴

A hazai joggyakorlat számára mindeddig nem okoztak látható kihívást a diplomáciai képviseletek környezetében tartott demonstrációk. Időről-időre visszatérően tartanak ugyan az egyes nagykövetségek környezetében tüntetéseket, de nem került sor olyan korlátozásokra, amelyek a Gytv.-ben meghatározott megtiltási okon – jelesül a közlekedés más útvonalon nem biztosítható – túlmutattak volna. A rendőrség a diplomáciai képviseletek környezetében tartott rendezvényeket az elhúzódó, több napon át tartó, és jelentős közlekedési korlátozással járó tüntetések alkalmával is megfelelően biztosította. Ilyenkor kordonozással és a résztvevők

⁴²³ A gyülekezés során kifejtett vélemények előzetes értékelését ugyancsak cenzúráként jellemzi ENDERS, CHRISTOPH: Der Schutz der Versammlungsfreiheit (Teil II) *Juristische Ausbildung* 2/2003. 106.

⁴²⁴ Hasonlóan pl. WEGE, DONAT: Präventive Versammlungsverbote auf dem verfassungsrechtlichen Prüfstand. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 8/2005. 900-903.

átvizsgálásával tett eleget a rendőrség a Magyarországot nemzetközi szerződések és viszonyosság alapján terhelő személy- és objektumvédelmi kötelezettségének. Kiemelendő azonban, hogy a diplomáciai kapcsolatokról Bécsben, 1961. április 18-án aláírt nemzetközi szerződés⁴²⁵ 22. cikk 2. pontja szerint a fogadó államnak különös kötelessége, hogy minden megfelelő intézkedéssel megvédje a képviselő helyiségeit bármely behatolás, vagy kártétel ellen, és megakadályozza a képviselő nyugalmának megzavarását vagy méltóságának megsértését. Mindez – a szerződés *ius cogens* jele miatt – ugyan nem teszi lehetővé a rendezvény megtiltását, mégis alkalmas indok lehet egy demonstráció korlátozására. Úgy vélem azonban, hogy egyfelől a gyülekezési jog korlátozásához ez esetben sem elegendő a képviselő nyugalma megzavarásának elvont, távoli veszélye, másfelől az arányosság követelményének – mindjárt két szempontból is – érvényesülnie kell: egyfelől a korlátozásnak arányosnak kell lennie a megzavarás valós kockázatával, másfelől nem eredményezheti a tiltakozás ellehetetlenülését. Így nem gondolom, hogy a képviselő előtt felmutatott transzparenszek megalapoznák a terület kiürítését.

Indokolt megjegyezni továbbá, hogy megtiltási okként ugyan a képviselők integritása nem kerülhet szóba, azonban – mivel a képviselő méltóságának megsértésével „a mások jogai és szabadsága” is sérelmet szenved – adott esetben megalapozhatja a rendezvény feloszlatását.⁴²⁶

Ezzel szemben igen élesen vetődött fel a külföldi állam- és kormányfők magyarországi látogatása során a gyülekezési jog, illetve a véleménynyilvánítási szabadság korlátozásának kérdése. Legutóbb 2011. június 24-én és 25-én, Ven Csia-pao kínai kormányfő budapesti látogatása idején, illetve azt megelőzően több helyszínen tibeti zászlókkal véleményt nyilvánítókkal szemben lépett fel a Rendőrség. Ebben, és az ehhez hasonló esetekben a rendőrség – arra hivatkozva, hogy a közlekedés más útvonalon nem biztosítható – megtiltotta a bejelentett rendezvényeket, emellett pedig különféle módszerekkel kívánta megakadályozni, hogy a tiltakozók véleményével a diplomáciai küldöttség szembesülhessen.⁴²⁷

⁴²⁵ Kihirdette a 1965. évi 22. törvényerejű rendelet

⁴²⁶ SELBMANN, FRANK: Die Zulässigkeit polizeilicher Maßnahmen zum Schutz der Integrität und Würde der diplomatischer Missionen und konsularischer Vertretungen nach § 15 Abs. 2 Versammlungsgesetz. *Die Öffentliche Verwaltung*: 22/2004, 948.

⁴²⁷ Részletesen bemutatja az állampolgári jogok országgyűlési biztosának AJB-2747/2011. és az AJB-2888/2011. ügyekben készült jelentése

Úgy vélem, hogy a rendezvények megtiltásának álságos volta, valamint a megkérdőjelezhető jogszerűségű rendőri intézkedések rávilágítanak a kérdés súlyosságára. A Gytv. – szemben pl. a VersG közrendvédelmi klauzulájával – közrendvédelmi megtiltási, vagy korlátozási okot nem ismer, így a közrend, vagy közbiztonság közvetlen veszélye⁴²⁸ sem teszi lehetővé a tiltakozás megtiltását, ezért a szerteágazó német joggyakorlat sem nyújthat számunkra fogódzót.⁴²⁹ Bizonyos azonban, hogy az általános korlátozásoknak ezekben az esetekben is érvényesülniük kell, vagyis a tiltakozás nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével. Indokolt azonban rámutatni, hogy minden ilyen esetben alapos kockázatelemzésre van szükség. Ennél nehezebben megítélhető körülmény az állami vendég egyéni érzékenysége, amely alapjogvédelmi szempontból csaknem értékelhetetlen.

8.4.2.4. A szabályozás hiányosságai a rendezvény megtartásának megtiltásával kapcsolatban

Ugyan a nemzetközi és regionális emberi jogi dokumentumok, továbbá számos európai alkotmány is kifejezetten lehetővé teszik a gyülekezési jog más indokok alapján történő korlátozását, a magyar gyülekezési törvény mindössze két megtiltási okot ismer. Többkevesebb rendszerességgel felmerül, hogy a megtiltási okok listáját szükséges lenne egy közrendvédelmi klauzulával bővíteni. Indokolt megjegyezni, hogy a gyülekezési jog jelenlegi korlátozásai (bejelentés, megtiltás és felosztatás) is kifejezetten a közrend, közbiztonság védelme érdekében megalkotott korlátozások. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy a megtiltási oklista tökéletes lenne.

Több európai ország gyülekezési jogi szabályozása is – két szembetűnő különbséggel – védi a törvényhozó hatalom működésének zavartalanságát. Egyfelől sokkal szűkebb azon szerveknek a köre, amelyek működése érdekében a gyülekezési jog korlátozható (jellemzően a parlament, illetve annak mindkét háza). Másfelől szabályozási megoldásukkal minimálisra csökkentik a rendőrségi mérlegelés lehetőségét azzal, hogy meghatározzák azokat területeket és időpontokat, ahol és amikor a parlament működésének biztosítása érdekében tilos tüntetni. A korlátozás egyébként nem egyszerűen azt célozza, hogy a rendezvény ne zavarja meg súlyosan a parlament működését, hanem – Németországban a Reichstag 1920. január 13-i

⁴²⁸ VersG 15. § (1)

⁴²⁹ BOLEWSKI, WILFRIED: Staatsbesuche und Demonstrationsrecht. *Deutsches Verwaltungsblatt* 13/2007. 789-798.

megtámadása óta – a kifejezetten biztonsági okai vannak. E korlátozások alól az adott rendezvényre felmentés is kérhető.⁴³⁰ Az Egyesült Királyságban pedig a Serious Organised Crime and Police Act 2005 Parliament Square-re vonatkozó szigorú korlátozásainak enyhítését vetette fel Gordon Brown korábbi miniszterelnök még 2007 júliusában, azonban változás e tekintetben azóta nem történt.⁴³¹

Emellett – a közösségek, és tagjaik méltóságának védelme érdekében – korlátozza bizonyos területeken (történelmi emlékhelyeken, egyes emlékműveknél) a gyülekezési jogot.

8.5. A rendezvény felosztatása

A rendezvény felosztatásának nincs törvényi definíciója. Figyelemmel arra, hogy meghatározott feltételek esetén ennek kötelezettsége a szervezőt, más esetekben pedig a rendőrséget is terhelheti, célszerű a fogalmat meghatározni. Bizonyos, hogy a felosztatás a rendezvénynek véget vet. A rendezvény végét jelentő többi magatartástól az különbözteti meg, hogy a felosztatás nem szükségképpen, vagy rendszerinti eleme a tüntetésnek, vagy felvonulásnak, ebben az esetben a befejezés mindenképp idő előtti, és szankciós jellege is van. Maga a felosztatás egyébként nem más, mint az arra jogosult és kötelezett személy résztvevőknek címzett utasítása, amelyben a rendezvény helyszínének elhagyására szólítja fel őket. A felosztatást követően pedig a rendezvény résztvevőnek a helyszínt el kell hagynia.

⁴³⁰ Bővebben: SCHWARZE, JÜRGEN: Demonstrationen vor den Parlamenten – Die Problematik von Versammlungen innerhalb der Bannkreise im Lichte der jüngsten Verwaltungsrechtssprechung. *Die Öffentliche Verwaltung* 6/1985. 213-222.; SOINÉ, MICHAEL – MENDE, BORIS: Das Gesetz zur neuregelung des Schutzes von Verfassungsorganen des Bundes – eine Bestandsaufnahme. *Deutsches Verwaltungsblatt* 20/2000. 1500.

⁴³¹ THORNTON, PETER QC – BRANDER, RUTH – THOMAS, RICHARD – RHODES, DAVID – SCHWARZ, MIKE – REES, EDWARD: *The Law of Public Order and Protest*. (Oxford: OUP. 2010) 3.126-3.129 margószámok

8.5.1. A rendezvény felosztatása, mint a szervező kötelezettsége („szétszélesztés”)

A Gytv. 12. § (1) bekezdése értelmében, ha a rendezvény résztvevőinek magatartása a rendezvény törvényességét veszélyezteti, s a rend másként nem állítható helyre, a szervező köteles a rendezvényt felosztatni. Előre kell bocsátani, hogy e szabályokat az elmúlt két évtized nem töltötte meg valós tartalommal. A hivatkozott rendelkezésből arra lehet következtetni, hogy a szervezőt terhelő felosztatási kötelezettség a résztvevők magatartásának szankciója. A „rendezvény résztvevőinek magatartása” fordulat alapján e kötelezettség nem csak akkor terhelheti a szervezőt, ha valamennyi résztvevő, vagy a résztvevők többségének magatartása veszélyeztetné a rendezvény törvényességét, hanem akkor is, ha egy kisebbségben lévő csoport tevékenysége ad erre okot. Konjunktív feltétel, hogy a rend másként nem állítható helyre. Ebből az is következik, hogy meg kell kísérelnie a szervezőnek – akár rendezői útján – a rend helyreállítását. Ebben – kizárólag kérésére – segítségére lehet a rendőrség is, amely a rendezvényt megzavaró személyek eltávolításáról is intézkedhet.⁴³²

Ha a szervező a rendezvényt a Gytv. 12. § (1) bekezdése alapján felosztatja, a felosztatásról – a lehetőségekhez képest a színpadi hangtechnika, vagy a rendezők útján – tájékoztatnia kell a résztvevőket.

Amennyiben a rendezvényt a szervező feloszlatta, a rendezvény véget ért, vagyis annak vezetését sem veheti át senki.

A szervező általi felosztatástól (talán szerencsésebb lenne szétszélesztésnek nevezni) meg kell különböztetni azt az esetet, amikor a rendezvényt a szervező – annak ellenére, hogy az a napirend szerint még nem ért véget – befejezetté nyilvánítja. A „*befejezetté nyilvánítás*” annyiban hasonlít a felosztatáshoz, hogy a rendezvény végét jelenti. A gyakorlatban azonban a szervezők a szervező általi felosztatás előtt, vagy helyett, illetve a rendőrségi felosztatás előtt szokták – gyakran szembetűnően jogellenes – rendezvényüket befejezetté nyilvánítani.⁴³³

⁴³² Gytv. 11. § (2) A rendőrség és más arra illetékes szerv a rendezvény rendjének biztosításában a szervező kérésére közreműködik, a rendezvényt megzavaró személyek eltávolításáról intézkedik

⁴³³ Így 2008. március 15-én este, amikor a B. Gy. „Hunnia seregével” a Magyar Önvédelmi Mozgalom (MÖM) Blaha Lujza téri rendezvényéről elindult a Művészetek Palotájához, a MÖM vezetője bejelentette a rendezvény végét, így nem terhelte kártérítési felelősség az este hátralévő részében okozott kárért.

Ennek pedig az az oka, hogy a szervezőt a rendezvény befejezését követően okozott károkért nem terheli felelősség.

8.5.2. A rendezvény rendőrségi felosztatásáról

A Gytv. 14. § (1) bekezdése szerint, ha a gyülekezési jog gyakorlása bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást valósít meg, vagy mások jogainak és szabadságának sérelmével jár,⁴³⁴ vagy a rendezvényen a résztvevők fegyveresen, illetőleg felfegyverkezve jelennek meg, továbbá ha bejelentéshez kötött rendezvényt tiltó határozat ellenére tartanak,⁴³⁵ a rendőrség a rendezvényt felosztatja. Garanciális jelentőségű, hogy a rendezvény felosztatását figyelmeztetésnek kell megelőznie.⁴³⁶ Indokolt kiemelni, hogy a nagyfokú hasonlóság ellenére a rendezvény Gytv. 14. §-a szerinti felosztatása és az Rtv. 59. §-a szerinti tömegosztatás jogintézménye nem azonosak, ezért hibás az a – sajnálatos módon a szakirodalomban is fel-felbukkanó – szóhasználat, amely egyszerűen „osztatásról” beszél. Igaz, hogy rendszerint – de nem szükségképpen! – a rendezvény rendőrségi felosztatását tömegosztatás követi, illetve a tömegosztatást gyakran a rendezvény felosztatása előzi meg. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a rendezvény felosztatására vonatkozó szabályok meglehetősen hiányosak, illetve nem megfelelő jogforrási szinten, a BMr.-ben kerültek szabályozásra. A rendelkezéseket együtt értelmezve az Rtv.-vel a következők állapíthatók meg.

A rendezvény felosztatása ténylegesen a helyszín elhagyására vonatkozó felszólításokat, valamint a helyszínen tartózkodó személyek (tömeges) igazoltatását jelenti, amelyet kizárólag akkor követhet a tömegosztatás, ha a tömeg ezek ellenére nem oszlik szét. Fontos különbség továbbá, hogy mint minden rendőri intézkedésre, a tömegosztatásra is vonatkozik az arányosság követelménye,⁴³⁷ vagyis míg a rendezvény felosztatását nem mérlegelheti a rendőrség, nem feltétlenül kerül majd sor tömegosztatásra.

⁴³⁴ Halmai erre hivatkozva tartotta volna felosztatandónak a 2006. októberi Kossuth téri rendezvényt. Ld. HALMAI GÁBOR: Kitüntetett jog – korlátokkal. *Mozgó Világ* 2006/12. 59.

⁴³⁵ A tiltó határozat ellenére megtartott rendezvényre irányadóak az 8.4.1. pontban írtak.

⁴³⁶ A felosztatást rendőri szempontból a helyszínen szóban kihirdetett hatósági határozatnak tekinti BERNÁTH MIHÁLY: A politikai tömegrendezvények rendőri biztosítása. *Belügyi Szemle* 1990/1. 31.

⁴³⁷ Rtv. 15. §

Álláspontom szerint a rendezvény feloszlatásának indokát a rendőrségnek a felszólítás alkalmával meg kell jelölnie, amely inentől köti, vagyis újabb feloszlatási okra nem hivatkozhat. (Az újabb ok, pl. a rendezvény békés jellegének elvesztése a feloszlatás megkezdését követően történt, akkor az a feloszlatás jogszerűségét értelemszerűen nem érinti.)⁴³⁸

A felszólítással szembeni további követelmény, hogy jól hallható és érthető legyen, valamint az abban meghatározott távozási irány valós, és elérhető legyen.⁴³⁹

8.5.3. A feloszlatási okok

Feloszlatási okként eddig a rendőrség nem hivatkozott sikeresen sem a mások jogainak sérelmére, sem pedig arra, hogy a gyülekezés bűncselekményt, vagy arra vonatkozó felhívást valósított meg.⁴⁴⁰ Úgy vélem, hogy e rendelkezés alapos értelmezése már csak a megtiltási okok és a feloszlatási okok egymáshoz való viszonyának értékelése miatt is indokolt. A rendőrségi gyakorlat szerint a rendezvény megtartásának megtiltását megalapozó okok megvalósulása esetén sem oszlatható fel a rendezvény. A korábbi országos rendőrfőkapitány egy ombudsmani jelentésre adott válasza szerint a népképviselői szerv működésének súlyos megzavarása esetén a Rendőrségnek nincs lehetősége a rendezvény feloszlatására. A népképviselői szervek és bíróságok működésének súlyos megzavarása álláspontom szerint mások jogai és szabadsága sérelmének tekinthető, ellenkező esetben a Gytv. rendezvény bejelentésére vonatkozó szabályait teljességgel értelmetlen formalitássá silányítaná a jogalkalmazás.

Indokolt rámutatni, hogy a 75/2008. (V. 29.) AB határozat nyomán miután a bejelentés hiánya, vagy éppen a rendezvény bejelentett napirendtől eltérő megtartása nem alapozza meg a rendezvény feloszlatását, más módon nem biztosítható, hogy a rendezvény a népképviselői szervek és bíróságok működését ne zavarja meg súlyosan. Hangsúlyozom azonban, hogy –

⁴³⁸ Hasonlóan ld. az ombudsman AJB 4721/2009. számú ügyben készült jelentését

⁴³⁹ Így a 2008. április 11-i Clark Ádám téri rendezvény esetében a Rendőrség első felszólítása, amely a Lánchíd közepén hangzott el, a Clark Ádám tér egyes részein érthetetlen volt, a felszólításokban távozási irányként pedig olyan közterületet jelölt meg, amely a helyszíntől több kilométerre található. E nem mindenki számára hallható, érthető és értelmezhető felszólítás nem tekinthető olyannak, amely megfelel a Gytv.-ben meghatározott – tömegoszlatást megelőző – felszólítással szemben támasztott követelményeknek. Bővebben ismerteti az ombudsman az OBH 2452/2008. számú ügyben készült jelentése

⁴⁴⁰ Pontosabban az ombudsmani jelentést követően az Erzsébet téri tömegoszlatás indokaként a Független Rendészeti Panasztestület eljárása során a mások jogai és szabadsága sérelmét jelölte meg, azonban sem azt megelőzően, sem azt követően erre sikerrel nem hivatkozott. A rendezvény feloszlatásának jogellenességét a bíróság megállapította.

amint azt a korábbiakban kifejtettem – ezekben az esetekben sem mellőzhető az érintett szerv vezetője nyilatkozatának beszerzése.

Ugyancsak nem fordult elő a gyakorlatban, hogy a rendőrség a rendezvényt arra hivatkozva oszlatta volna fel, hogy a résztvevők fegyveresen, illetőleg felfegyverkezve jelentek meg.⁴⁴¹

A be nem jelentett, vagy a bejelentéstől eltérően megtartott rendezvények feloszlításának korábban kialakult gyakorlata volt, ezt a feloszlítási okot azonban az Alkotmánybíróság 2008. májusi határozata megsemmisítette. A rendőrség az elmúlt években több esetben felkészült arra, hogy a tiltó határozat ellenére megtartott rendezvényt feloszlassa, erre azonban mindeddig nem került sor.

A rendőrségi és bírósági gyakorlat törvényben nem nevesített, önálló feloszlítási okként tekint a rendezvény békés jellegének elvesztésére.

⁴⁴¹ Terjedelmi okokból a fegyveres és felfegyverkezett részvétellel kapcsolatos kérdéseket ehelyütt nem tárgyalom. Azokról bővebben HAJAS BARNABÁS: „Eszközhasználó” gyülekezők In: GERENCSÉR BALÁZS – TAKÁCS PÉTER (szerk.): Ratio Legis-Ratio Iuris. Ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából. Liber Amicorum Studia A. Tamás Septuagenario Dedicata. Budapest, 2011. Szent István Társulat. 181-195.

9. „ESZKÖZHASZNÁLÓ” GYÜLEKEZŐK, AVAGY MIT IS JELENT „FEGYVERESEN, VAGY FELFEGYVERKEZVE MEGJELENNI” A KÖZTERÜLETI RENDEZVÉNYEN?

2006 ősze óta időről időre hallani lehet a tüntetéseken megjelent, felfegyverkezett tömegekről. Meglepő módon azonban – szemben pl. Németországgal⁴⁴² – sem a joggyakorlatban, sem pedig a jogtudományban nem indukált vitát az egyes, gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvények résztvevőinél tartható tárgyak körének kérdése. Minderre a 2006. szeptember-októberi eseményeket vizsgáló bizottságok jelentései sem fordítottak különös figyelmet. Ebből pedig akár az a következtetés is levonható lenne, hogy a Gytv. 15. § b) pontja kellő pontossággal határozza meg a fegyveres és felfegyverkezve megjelenés fogalmát. Tekintettel azonban arra, hogy az elmúlt három évben a tüntetési kultúra jelentős átalakuláson ment keresztül, a jogalkalmazás számára e tekintetben újabb kihívások jelentek meg. Mindezt árnyalja az is, hogy – mivel továbbra is komoly félreértések tapasztalhatóak egyes közterületi rendezvények jogi megítélése tekintetében – egyes állami- és önkormányzati rendezvényekre bébiételes üveget, vagy cumisüveget sem engedtek bevinni, és ezt egyesek gyülekezési joguk sérelmeként éltek meg.⁴⁴³

Tapasztalataim szerint jelentős gyakorlati problémát jelenthet a Gytv. „felfegyverkezve” kitétele: pontosan kire, és mikortól vonatkozik a tilalom? Vajon a karikás ostor viselése vagy a transzparenstartó rudak, a rendezvényen vezetett nagytestű kutyák, vagy éppen a rendezvényt biztosító rendőrsorfallal szemben felsorakozott, nagyteljesítményű motorkerékpárok, esetleg a rendőrségi kordonkorlátokon átdobált több tucat pecsenyeliba ide sorolhatóak-e. A felfegyverkezéshez gyakran pedig szorosan kapcsolódó, mind markánsabb kérdés a demonstrációkon védőfelszerelés (sisak, mellény), valamint maszk (kendő, símaszk, kámzsa) viselése. Ugyancsak saját tapasztalatunkban felvetődött kérdés volt, hogy hány résztvevőnek „kell” felfegyverkezve lennie ahhoz, hogy a rendezvény feloszlására

⁴⁴² Lásd LANGNER, MARCO – WEIB, ANDREAS: Waffen bei Versammlungen – Rechtliche Einordnung, Massnahmen. Boorberg, Stuttgart, 1995. 278. o.

⁴⁴³ Balog Zoltán országgyűlési képviselő Bencze József rendőr altábornagy, országos rendőrfőkapitánynak írt, 2009. március 16-án kelt levelében említ egy esetet, amikor a rendezvény biztosításában közreműködő vagyonvédelmi vállalkozás egy kisgyermekes családot kizárólag a cumisüveg elvétele után engedett be a Múzeum kerti állami ünnepségre.

kerülhessen sor, mikor elegendő csupán az érintett személyek kiemelése? Végül, de nem utolsó sorban miként ellenőrizhető alkotmányosan e tilalom megtartása? Célszerű tehát áttekinteni, mikor és milyen tárgyakkal lehet a közterületi, különösen pedig a Gytv. hatálya alá tartozó békés összejöveteleken megjelenni.

9.1. A tilalom indokai

Az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése szerint Mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez. E békés jelleget a Gytv. 2. § (1) bekezdése megismételve pontosítja, amikor akként rendelkezik, hogy a gyülekezési jog gyakorlása keretében békés összejövetelek, felvonulások és tüntetések (a továbbiakban együtt: rendezvény) tarthatók, amelyeken a résztvevők véleményüket szabadon kinyilváníthatják. A békés jelleggel szoros kapcsolatban áll a fegyveres megjelenés tilalma, illetve a fegyvertelen megjelenés követelménye. Sem az 1989. évi, sem pedig a 2011. évi alkotmányozó annak ellenére sem ítélte a kritériumot olyan súlyúnak, hogy az Alkotmány, vagy az Alaptörvény szövegében azt megjelenítse, hogy tizenegy európai, vagy észak-amerikai alkotmány⁴⁴⁴ és az EJAÉ kifejezetten a fegyvertelen gyülekezést részesíti védelemben.

A gyülekezés békés jellegével pedig – pusztán nyelvtani értelmezés alapján is – összeegyeztethetetlen lenne, ha a rendezvény résztvevői azon fegyveresen, vagy felfegyverkezve jelennének meg. E magától értetődő tilalmat egyébként – külön alkotmányi, illetve alaptörvényi rendelkezés hiányában – a Gytv. 12. § (2) bekezdése kifejezetten megismétli, sőt, a 14. § (1) bekezdésének második fordulata feloszlatási okként határozza meg, ha „a rendezvényen a résztvevők fegyveresen, illetőleg felfegyverkezve jelennek meg”. A Gytv. 15. § b) pontja pedig meghatározza a fegyveres és felfegyverkezve megjelenés fogalmát.

A tapasztalatok szerint csaknem bizonyosan a békés jelleg elvesztésére vezet, ha a rendezvény résztvevői fegyveresen, vagy felfegyverkezve jelennek meg. A Gytv. tervezetéhez fűzött

⁴⁴⁴ Így a belga, dán görög, ír, litván, luxemburgi, német, olasz, portugál, román, spanyol alkotmányok.

miniszteri indokolás szerint „annak érdekében, hogy a rendezvény békésen, törvényes keretek között kerüljön megtartásra, a Javaslat – a nemzetközi joggyakorlattal megegyezően – megtiltja a rendezvényen a fegyveresen vagy felfegyverkezve való megjelenést [...]”⁴⁴⁵ A fegyverviselési (felfegyverkezési) tilalom hivatott tehát a rendezvények erőszakos lefolyását megakadályozni, vagy ennek veszélyét minimalizálni. Ez egyfelől a közrend, közbiztonság fenntartása érdekében szükséges. Másfelől azonban a gyülekezési jog kommunikációs jogi jellegéből fakadóan védi a szabad kommunikációt: az egyéni magatartást és a társadalmi folyamatot egyaránt. Könnyen belátható ugyanis, hogy erőszak árnyékában nehezen képzelhető el szabad kommunikáció.

Kérdésként vethető fel, hogy az említett külföldi példákhoz hasonlóan miért nem tette az Alaptörvény a gyülekezési jog fogalmi elemévé a fegyvertelenség kritériumát? Az alkotmányozói akarat feltárása e tekintetben csaknem lehetetlen, ugyanis a Magyarország Alkotmányának szabályozási elveiről szóló H/2057. határozat erre vonatkozó utalást nem tartalmaz, és az Alaptörvény elfogadásakor nem volt az érdeklődés homlokterébe tartozó kérdés, arról sem az eseti bizottság munkája során, sem az Alaptörvény parlamenti vitájában nem esetett szó.

9.2. A Gytv. fegyverfogalma

A Gytv. 15. § b) pontja szerint „fegyveresen jelenik meg a rendezvényen az, aki lőfegyvert vagy robbanóanyagot tart magánál”. Ezen eszközök köre tehát – a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvénnyel csaknem azonosan⁴⁴⁶ – utalószabállyal kerül meghatározásra.⁴⁴⁷ Ennek megfelelően a lőfegyverekről és lőszerokról szóló 2004. évi XXIV. törvény (Fegyvertv.) 2. § 16. pontja szerint lőfegyver „a tüzfegyver, valamint az a légfegyver, amelyből 7,5 joule-nál nagyobb csőtorkolati energiájú, szilárd anyagú lövedék lőhető ki.”

⁴⁴⁵ Vö. a Gytv. 12. §-ához fűzött részletes indokollással.

⁴⁴⁶ Btk. 137. § 4. a) „fegyveresen követi el a bűncselekményt, aki lőfegyvert vagy robbanóanyagot tart magánál; a fegyveres elkövetésre vonatkozó rendelkezéseket alkalmazni kell akkor is, ha a bűncselekményt lőfegyver vagy robbanóanyag utánzatával fenyegetve követik el.”

⁴⁴⁷ Hasonlóan nem határozza meg a német gyülekezési törvény sem a fegyver fogalmát, azonban a német fegyvertörvény tárgyi hatálya nem pusztán a lőfegyverekre terjed ki, hanem az eszközök lényegesen szélesebb körét öleli fel.

Ugyan sem a Gytv., sem pedig a Fegyvertv. nem rendelkezik róla, ki kell térni a fegyverutánzatok kérdésre. Annak ellenére, hogy ezekre az eszközökre vonatkozó kifejezett tilalmat ugyan nem határoz meg a Gytv., a *megettévesztésre objektíve alkalmas utánzattal* való megjelenésnek a fegyverrel való megjelenéssel azonos megítélés alá kell esnie. Indokoltnak látszik tehát a Gytv. e fordulatának kiegészítése, illetve pontosítása azzal, hogy a fegyveres elkövetésre vonatkozó rendelkezéseket alkalmazni kell akkor is, ha a résztvevő lőfegyver vagy robbanóanyag utánzatával jelenik meg a rendezvényen. (Egyfelől azok résztvevőkre gyakorolt pszichikai hatása – legyen az pánik, esetleg a résztvevők közötti, vagy éppen harmadik személyekkel szembeni erőszak – miatt, másfelől mivel a rendezvény biztosításában közreműködő rendőri szerveknek nincs sem módjuk, sem pedig idejük mérlegelni és ellenőrizni, hogy a rendezvényre elvitt eszköz lőfegyver, vagy megettévesztésre objektíve alkalmas utánzat-e.)

A meghatározásból azonban kitűnik, hogy a különböző hidegfegyverek (szűrő-, vágó-, ütő-, és dobófegyverek), vagy éppen a városi gerilla-harc során használt Molotov-koktélok nem vonhatóak a Gytv. által fegyverként tilalmazott körbe. Annak ellenére, hogy nem pusztán a köznyelv, de a hadijog is (tiltott!) fegyverként rendelkezik róluk – mivel ugyancsak nem feleltethetőek meg a lőfegyver fogalmának –, a Gytv. szerint nem tekinthetőek fegyvernek a hadviselési célú fojtó, mérges és egyéb hasonló gázok, valamint a bakteriológiai eszközök, a bakteriológiai (biológiai) és toxin-fegyverek, a mértéktelen sérülést okozó vagy megkülönböztetés nélkül hatónak tekinthető egyes hagyományos fegyverek, a vegyifegyverek, a gyalogsági aknák. Vagyis a Gytv. e fordulat alapján nem minden, technikai értelemben ilyennek tekinthető fegyver rendezvényre történő bevitelét tilalmazza, és fenyegeti a rendezvény feloszlásával. (A Gytv. fegyverfogalmától „idegen” eszközök rendezvényre való bevitelére az alábbiakban külön is ki fogok térni.)

A robbanóanyag fogalmát a kémiai biztonságról szóló 2000. évi XXV. törvény 3. § (1) bekezdésének aa) pontjában foglaltak határozzák meg kellő pontossággal, vagyis ilyenek kell tekintenünk az olyan folyékony, képlékeny, kocsonyás vagy szilárd anyagokat és készítményeket,⁴⁴⁸ amelyek a légtéri oxigénnel vagy anélkül, gyors gázfejlődéssel járó

⁴⁴⁸ A Gytv. pusztán a robbanóanyagok tilalmát írja elő, a kémiai biztonságról szóló 2000. évi XXV. törvény pedig robbanó anyagok (sic!) és készítmények fogalmát határozza meg. Úgy vélem, hogy – éppen a technikai fejlődésre figyelemmel – indokolt a Gytv. által használt „robbanóanyag” kifejezés alatt a robbanó készítményeket is érteni.

hőtermelő reakcióra képesek, és amelyek adott kísérleti körülmények között, illetőleg nyomásra vagy hőre felrobbannak.

Nem vonhatóak azonban e fordulat alapján sem a fegyveres megjelenés körébe más veszélyes anyagok, így az oxidáló anyagok és készítmények, a különböző fokban tűzveszélyes⁴⁴⁹, a különböző mértékben mérgező-, ártalmas-, maró (korrozív), az irritáló vagy izgató, a túlérzékenységet okozó (allergizáló, szenzibilizáló), a karcinogén, a mutagén, a reprodukciót és az utódok fejlődését károsító, valamint a környezetre veszélyes anyagok és készítmények, de még a radioaktív anyagok sem.

Külön is ki kell emelni, hogy a fegyveres (az előbbieket szerint tehát lőfegyverrel, vagy robbanóanyaggal való) megjelenés esetén a Gytv. nem kíván meg semmilyen többlet tényállási elemet, így sem valamilyen célzatot, vagyis függetlenül attól, hogy milyen szándék (önvédelem, vagy másokkal szembeni támadás, vagy fenyegetés) vezérelte a rendezvény résztvevőjét, sem pedig a lőfegyver, vagy robbanóanyag jogellenes (engedély nélküli, vagy annak kereteit túllépő) birtoklását.

9.3. A felfegyverkezve megjelenésről

A Gytv. 15. § b) pontjának második fordulata szerint „felfegyverkezve jelenik meg a rendezvényen, aki erőszak vagy fenyegetés alkalmazása érdekében az élet kioltására vagy testi sértés okozására alkalmas eszközt tart magánál.” E rendelkezés a Btk. felfegyverkezés fogalmánál jóval tágabb körű, de nem kívánja meg célzatként az ellenállás leküzdését vagy megakadályozását, valamint nem szükséges, hogy az eszköz élet kioltására alkalmas legyen, mert a fentiek szerint elegendő annak testi sérülés okozására való alkalmassága. A Gytv. előbbi fordulata ugyan meglehetősen hasonlít a német gyülekezési törvény hasonló fordulatára,⁴⁵⁰ ahhoz képest azonban többlettényállási elemként az „erőszak vagy fenyegetés alkalmazását” mint célt is megköveteli, ugyanakkor a dolgok károsítására alkalmas eszközöket nem vonja a tiltott körbe.

⁴⁴⁹ Ideértve a fokozottan, és a kismértékben tűzveszélyes anyagokat és készítményeket is.

⁴⁵⁰ VesG. 2 § (3)

Az élet kioltására vagy testi sértés okozására alkalmas eszközök részletezően nehezen határozhatóak meg, azonban a Gytv. értelmében fegyvernek nem tekinthető, ugyanakkor technikai értelemben e körbe vonható eszközöket (így különösen az ütő, szűrő, vágó és dobó fegyvereket, továbbá a nemzetközi szerződések által tiltott fegyvereket), valamint más – az előbbieken részletesen felsorolt – veszélyes anyagokat ilyennek kell tekinteni.

Ugyancsak ilyennek kell tekinteni azokat az eszközöket, amelyek objektíve alkalmasak testi sérülés, vagy dologi kár okozására. Az adott használati módtól függően csaknem bármilyen tárgy alkalmas lehet testi sértés okozására. Így különösen (tipikusan?): baseballütő, zsebkés, lécs, vagy éppen söröskorsó, székláb stb. Az objektív alkalmasság mellett azonban az is szükséges, hogy a résztvevő az adott eszközt erőszak vagy fenyegetés alkalmazása érdekében tartsa magánál.

A Gytv. sem az erőszak, sem pedig a fenyegetés fogalmát nem specifikálja. Ebből következően – annak ellenére, hogy a Gytv. a felfegyverkezve fordulat esetében sem értékeli a dolgrongálási szándékot – az erőszak irányulhat személy ellen éppúgy, mint dolog ellen. A fenyegetés fogalmának megítélése során nem megkívánt a kvalifikált (élet, vagy testi épség elleni közvetlen) fenyegetés.

Meglehetősen könnyű az említett szubjektív elemre külső körülményekből következtetni, ha a tárgy kifejezetten e célból készült. Ilyen lehet pl. a szögekkel kivert lécs, vagy házilag készített vassulyom.⁴⁵¹ Más esetekben az ún. tárgyi oldali ismérvekből – így a használat tényleges, adott esetben a rendeltetésszerűtől eltérő módjából – lehet az alanyi oldali ismérvekre (jelen esetben szándék és célzat) következtetni. Az említett szubjektív elem hiányára következtethetünk, ha a résztvevő pl. egy esős napon esernyőt visz magával, vagy az előre elkészített transzparens rúdjai vannak nála. A német irodalom ide sorolja a testi sérülés okozására és a dolgrongálásra rendeltetésük miatt alkalmatlan fapuskákat, játékpisztolyokat,

⁴⁵¹ Más néven lábtövis vagy szögesláb. Négyágú, tetraédert formázóan összeerősített szögek vagy tüskék, amelynek egyik ága a földre szórás után felfelé mered. A különösebb ügyességet, vagy felszerelést sem igénylő módon elkészíthető eszköz alkalmas arra, hogy élő erőben és technikai eszközökben egyaránt kárt tegyen. (Ismert idegen nyelvű elnevezései egyebek mellett angolul caltrop, jack rock, star nail, crowsfeet, scrawl; japánul makibishi, vagy tetsubishi; latinul tribulus, németül Krähenfüße, Wolfsnagel, Wolfsdorn, Wurfeisen, Fußangel; spanyolul pedig patas de gallo)

vagy gumikéseket.⁴⁵² Ezt az álláspontot vitathatónak tartom, ugyanis az említett eszközök – amennyiben objektíve alkalmasak a megtévesztésre – a valódi fegyverrel, vagy más eszközzel azonos, vagy hasonló hatást válthat ki.

Mivel nem pusztán alkalmasak testi sérülés okozására, hanem egyenesen ez az eredeti rendeltetésük, a közbiztonságra különösen veszélyes eszközökről szóló 175/2003. (X. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. r.) mellékletének a)-d) és f) pontjaiban felsorolt⁴⁵³ – a Korm. r. 3. § (1) bekezdése alapján közterületen nem birtokolható – eszközök közül bármelyik birtoklása – főszabályként – e tilalomba ütközik, függetlenül attól, hogy azok rendeltetészerűen munkavégzési, sport és a szokásos életvitel körében használt olyan eszközök, amelyeknek a tényleges munkavégzésen (tevékenységen) vagy az igazolható munkavégzéshez (tevékenységhez) szükséges szállításon kívül birtoklásuk (szállításuk) rejtve vagy a szokásos módon becsomagolva, szétszedve vagy zárt tárolóeszközben, illetőleg egyéb biztonságos módon történik-e, ugyanis azok Gytv. hatálya alá tartozó rendezvényen való birtoklása általában nem lehet indokolt. Ugyancsak e tilalommal ellentétes – más gyülekezők, ellentüntetők, vagy éppen a biztosításban résztvevő rendőrökre gyakorlat hatása miatt – 20 gramm töltőanyag tömeget meg nem haladó, pelargonsav-vanillilamid és az olajosgyanta-tartalmú kapszaicin hatóanyagot nem tartalmazó gázspray birtoklása a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvényeken.⁴⁵⁴ Hangsúlyozni kell azonban továbbá azt is, hogy az élet kioltására vagy testi sértés okozására alkalmas eszközök köre nem szűkíthető pusztán a Korm. rendelet mellékletében felsorolt tárgyak körére!

⁴⁵² Lásd STAACK, DIRK: Das Waffen-, Schutzaffen- und Vermuungungsverbot. In: STAACK, DIRK – SCHWENTUCHOWSKI, STEPHAN (szerk.): Versammlungen. 106. Lit Münster – Hamburg; 2006

⁴⁵³ A közbiztonságra különösen veszélyes eszközökről szóló 175/2003. (X. 28.) Korm. rendelet melléklete szerint

a) az olyan szűrő- vagy vágóeszköz, amelynek szűrőhosszúsága vagy vágóéle a 8 cm-t meghaladja, továbbá a szűrőhosszúság vagy a vágóél méretétől függetlenül a dobócsillag, a rugóskés és a szűrő-, vágóeszközt vagy testi sérülés okozására alkalmas egyéb tárgyat kilövő készülék (különösen: íj, számszeríj, francia kés, szigonypuska, parittyá, csúzli);

b) a jellegzetesen ütés céljára használható és az ütés erejét, hatását növelő eszköz (különösen: ölmosbot, boxer);

c) a láncsal vagy egyéb hajlékony anyaggal összekapcsolt botok, nehezekek;

d) az olyan eszköz, melyből a szem és a nyálkahártyák, illetve a bőrfelület ingerlésével támadásra képtelen állapotot előidéző anyag permetezhető ki (gázspray);

f) az olyan eszköz, amely elektromos feszültség útján védekezésre képtelen állapot előidézésére alkalmas (elektromos sokkoló);

⁴⁵⁴ A közbiztonságra különösen veszélyes eszközökről szóló 175/2003. (X. 28.) Korm. rendelet 3. § (2) bekezdés d) pontja a pelargonsav-vanillilamid és az olajosgyanta-tartalmú kapszaicin hatóanyagot nem tartalmazó, legfeljebb 20 gramm töltőanyag tömegű gázsprayre, kivéve a közterületen vagy nyilvános helyen szervezett rendezvényeket.

Kivételesen azonban a rendezvény jellegéhez és napirendjéhez képest megengedhető lehet egyes, az előbbieken bemutatott, adott esetben testi sérülés okozására alkalmas, vagy hagyományosan ilyenként is alkalmazott eszközök birtoklása. Így egyes népviseletnek, vagy hagyományos nemzeti viseletnek része lehet 8 cm-t meghaladó vágóélű kés, kard, szablya, vagy fokos, esetleg karikás ostor. Az ilyen esetekben – bár az eszköz objektíve alkalmas a sérülés okozására – hiányzik a szubjektív elem, vagyis a kényszer vagy fenyegetés célja. A szubjektív elem meglétére, vagy éppen hiányára azonban meglehetősen nehezen lehet következtetéseket levonni akkor, amikor a rendezvény résztvevői – esetenként békésnek nem nevezhető jelszavakat skandálva – ostoraikat pattogatva, fokosaikat, kardjaikat lóbálva, vonulnak fel. Ilyen esetekben csak nagyfokú körültekintés nyomán, a bejelentésben foglaltakra is figyelemmel lehet a külső körülmények alapján a szándékra vonatkozó következtetéseket levonni. Csekély a valószínűsége annak, hogy a testi sérülés okozására alkalmas eszközöket fenyegetés, vagy erőszak alkalmazásának érdekében tartják maguknál a résztvevők, ha a rendezvény bejelentése e tárgyak birtoklását kifejezetten tartalmazza. További, a rendezvény teljes időtartama alatt is különös gondosságot, és szükség esetén beavatkozást igényel azonban annak vizsgálata, hogy e tárgyak fegyverként való alkalmazásának szándéka kialakul-e.

Hangsúlyozni kell továbbá, hogy nem szükséges az adott tárgyakat ténylegesen használni is, elegendő ehelyett, ha az objektíve alkalmas eszközöket erőszak vagy fenyegetés alkalmazása érdekében magánál tartsa a rendezvény résztvevője.

Sokkal nehezebb megítélni a felfegyverkezve megjelenés kérdését azokban az esetekben, amikor – mégha a Ptk. veszélyes üzem fogalma alá is tartozó – olyan eszközöket tart magánál a résztvevő, amelyek birtoklása nem jogellenes, valamint rendeltetészerű, vagy legalábbis szokásos használata nem testi sérülés okozására irányul. Az elmúlt években ilyenek voltak a rendezvényen vezetett nagytestű kutyák, vagy a rendezvényen résztvevők lovai, vagy motorkerékpárjai. Bár ismereteim szerint eddig sem a lóval, sem pedig a nagytestű kutyákkal összefüggésben nem merült fel a felfegyverkezve megjelenés kérdése, azonban nem lehet vitás, hogy ezek az állatok alkalmasak nemcsak arra, hogy testi sérülést okozzanak, hanem arra is, hogy célzottan, adott esetben meghatározott személy ellen kerüljenek alkalmazásra. Nem mellékes azonban, hogy egy magvadult ló, vagy kutya az azzal megjelenő résztvevő szándékától függetlenül, vagy éppen azzal ellentétesen is okozhat testi sérülést. A balesetek megelőzése miatt is indokolt lehet tehát kitüntetett figyelemmel kísérni a rendezvények „lovas-kutyás” résztvevőit is.

Volt viszont példa arra, hogy egy (nem motoros) rendezvény néhány motoros résztvevője, az intézkedő rendőrök sorfala felé meg-megindult, és – tudomásom szerint – egy rendőrsorfalba hajtó motoros egy rendőrt el is sodort. Ezekben az esetekben azonban a tárgyi oldali ismérvekből messzemenő következtetéseket is le lehet vonni a résztvevő céljára. Úgy vélem, hogy e konkrét példa is alátámasztja, hogy a motorkerékpár demonstrációkon való használata – az eset összes körülményeihez képest – megalapozhatja a felfegyverkezve történő részvétel megállapítását.

Kiemelendő továbbá, hogy amíg nincs olyan körülmény, amely megfelelően alátámasztja, hogy az adott eszközt erőszak, vagy fenyegetés alkalmazása érdekében tartotta az érintett magánál, a Gytv. értelmében nem tekinthető felfegyverkezve megjelenésnek. Így egészen addig, amíg a törvény által megkívánt célzatról az ügy összes körülményei alapján nem lehet megbizonyosodni, még benzines palack, vagy éppen egy katonai gyújtógránát sem alapozza meg szükségszerűen a felfegyverkezve megjelenést. (Megjegyzem azonban, hogy e tárgyak birtoklásából, mint objektív körülményből – a vassulyomnál írtakhoz hasonlóan – önmagában is következtethetünk a rendezvény résztvevőjének szándékára. Mindez sokkal nehezebben megítélhető, ha a résztvevő mindössze egy szalonnázó kést tart magánál. Ugyan még nem vetődött fel a gyakorlatban ez a kérdés, bizonyosan eltérő megítélés alá esik, ha a résztvevő kifejezetten a rendezvényre hozta magával az adott tárgyat, vagy például szakácsként munkából hazafelé menet csatlakozott egy tüntetéshez, és nála maradt a konyhakése.⁴⁵⁵

9.4. Néhány szó a tojásdobálásról

Az utóbbi időben, több esetben is találkoztunk olyan sommás állításokkal, miszerint „*tojást dobálni szabad*”, vagy „*a tojásdobálás nem minősül bűncselekménynek*”. Célszerű lehet tehát a kérdést több szempontból is megvizsgálni.

⁴⁵⁵ 2008. szeptember 20-án – miután egy rendezvény a Szabadság téri szovjet hősi emlékműnél a békés jellegét elveszítette – a rendőrség előállított egy – az Oktogonnál lévő üzletből kilépő – férfit, akinél úszószemüveget, kámzsát, és egy 8 cm élhosszúságú, Fiskars kisbaltát találtak. A férfi azzal indokolta nadrágszíján hordott kisbaltájának birtoklását, hogy egy játékkeremben dolgozik, és a rend fenntartásához szükséges lehet. Emellett még az előállítás során bemutatta az aznap kelt számlát, amivel igazolta, hogy az eszközt frissen vásárolta. (A történetet színesíti, hogy az előállított elmondása szerint egy koncertre igyekezett, amelyen nem jellemző sem a kisbalta, sem az úszószemüveg, de még a kámzsa birtoklása sem.)

A hazai büntető- és szabálysértési ügyekben a bíróság több esetben is foglalkozott a tojásdobálás (ideértve a preparált tojás, zöldség, festékes zacskó stb. dobálását is) kérdésével, és a töretlen gyakorlat szerint e tárgyakat testi sérülés okozására alkalmatlannak tartja.⁴⁵⁶ Úgy vélem, hogy az akár több tíz méteres távolságból, „erőből” elhajított tojások, paradicsom stb. alkalmasak lehetnek arra, hogy testi sérülést okozzanak. A célpontot fején – különösen pedig az arc szemkörnyéki részén – eltaláló nyers tojás az összetörő tojáshéj, valamint a folyékony tojásfehérje és sárgája ellenére nem jelentéktelen sérülésekhez is vezethet. A tojás, vagy más, hagyományosan testi sérülés okozására alkalmatlannak tartott tárgyak dobálása különösen a szemüveget és kontaktlencsét viselők számára lehet veszélyes, ugyanis ezek a látássegítő eszközök eltalálásukat követően eltörhetnek, vagy más módon sérülhetnek. Ez pedig éppúgy, mint a széttörő tojáshéj, idegen testként a szembe kerülő szilánkokkal a szem sérüléséhez is vezethet. Az arc eltalálása ezen túlmenően az érintettet a további támadással szemben védtelenné is teheti, ugyanis ilyenkor átmenetileg nem képes azok elhárítására. (A kifejezetten a ruházattal takart testfelületre célzott dobások azonban csak – általában nehezen eltávolítható – szennyezés okozására alkalmasak.)

Az előbbieket szerint tehát a tojásdobálás a Gytv. felfegyverkezve megjelenés fogalmát kimeríti. Nem ez az egyetlen szempont azonban, amit a kérdés körültekintő vizsgálata során értékelnünk kell. A magyar szakirodalomban – szemben Németországgal – e kérdésben sem alakult ki vita. A legfontosabb ellenérv szerint nem feledkezhetünk meg arról, hogy egész Európában, így Magyarországon is a tojás- és paradicsomdobálás volt az adott történelmi-társadalmi-szociokulturális helyzetekben, az elutasító vélemény közszereplőkkel, jellemzően művészekkel és politikusokkal szembeni kifejezésének („nemtetszés-nyilvánításnak”) a hagyományos módja.

A kialakult helyzetben az ombudsman a véleménynyilvánítási szabadság tartalmával és terjedelmével kapcsolatban a következőkre mutatott rá:⁴⁵⁷

1. Az Alkotmánybíróság számos határozatában értelmezte az Alkotmány 61. §-át, és a töretlen alkotmánybírósági gyakorlat e szabadságjognak egyértelműen kitüntetett szerepet tulajdonít az alapjogok között, megemelve a véleménynyilvánítás szabadságának védelmi szintjét.

⁴⁵⁶ 71/2008. BK vélemény szerint „Más személynek sérülés okozására tipikusan nem alkalmas tárgy (pl. tojással) megdobása, tetteges becsületsértést [1978. évi IV. törvény 180. § (2) bekezdés] valósíthat meg.”

⁴⁵⁷ OBH 3262/2008

„Valamennyi alkotmányos alapjog tekintetében fontos kérdés, hogy azokat lehet-e és milyen feltételekkel megszorítani, korlátozni, kollíziójuk esetén milyen szempontok alapján kell a prioritást meghatározni. A véleménynyilvánítás, illetve az ebbe beletartozó sajtószabadság esetén ez a kérdés kiemelt jelentőséget kap, mivel ezen szabadságjogok a plurális, demokratikus társadalom alapvető értékei közé tartoznak. Éppen ezért, a véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepe van az alkotmányos alapjogok között, tulajdonképpen »anyajoga« többféle szabadságjognak, az ún. »kommunikációs« alapjogoknak. [...]

A szabad véleménynyilvánításhoz való jog a fentiek szerint nem csupán alapvető alanyi jog, hanem e jog objektív, intézményes oldalának elismerése egyben a közvélemény, mint alapvető politikai intézmény garantálását is jelenti. A szabad véleménynyilvánítás jogának kitüntetett szerepe ugyan nem vezet arra, hogy ez a jog – az élethez, vagy az emberi méltósághoz való joghoz hasonlóan – korlátozhatatlan lenne, de mindenképp azzal jár, hogy a szabad véleménynyilvánításhoz való jognak valójában igen kevés joggal szemben kell csak engednie, azaz a véleményszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni. A vélemény szabadságával szemben mérlegelendő korlátozó törvénynek nagyobb a súlya, ha közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítésére és védelmére szolgál, kisebb, ha ilyen jogokat csak mögöttesen, valamely »intézmény« közvetítésével véd, s legkisebb, ha csupán valamely elvont érték önmagában a tárgya (pl. köznyugalom) [...]

A szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt, annak érték- és igazságtartalmára való tekintet nélkül védi.»⁴⁵⁸

Az Alkotmánybíróság 36/1994. (VI. 24.) AB határozatában kifejtette, hogy „a véleménynyilvánítás szabadságának külső korlátai vannak csak; amíg egy ilyen alkotmányosan meghúzott külső korlátba nem ütközik, maga a véleménynyilvánítás lehetősége és ténye védett, annak tartalmára tekintet nélkül. Vagyis az egyéni véleménynyilvánítás, a saját törvényei szerint kialakuló közvélemény és ezekkel kölcsönhatásban a minél szélesebb tájékozottságra épülő egyéni véleményalkotás lehetősége az, ami alkotmányosan védelmet élvez. Az Alkotmány a szabad kommunikációt – az egyéni magatartást és a társadalmi folyamatot – biztosítja, s nem annak tartalmára vonatkozik a szabad véleménynyilvánítás alapjoga. Ebben a processzusban helye van minden véleménynek, jónak és károsnak, kellemesnek és sértőnek egyaránt. Különösen azért, mert maga a vélemény minősítése is e folyamat része [...]»⁴⁵⁹

⁴⁵⁸ 30/1992. (V. 26.) AB határozat ABH 1992, 170–171., 178–179.

⁴⁵⁹ ABH 1994, 219., 223., 230., 231.

Mindezek alapján nem lehet vitás, hogy valamely demonstráció célkitűzésével egyet nem értő személyek – akár sértő – véleményüknek hangot adjanak. Ettől különböző kérdés lehet azonban, hogy miként teszik ezt. A 33/1998. (VI. 25.) AB határozatában az Alkotmánybíróság határozott különbséget tett „a véleménynyilvánítás szabadsága és a véleménynyilvánítás megjelenítésének formája, módja között. A véleménynyilvánítás szabadsága – alkotmányos alapjogként – fokozott védelmet élvez, azt csak az emberi méltósághoz, a becsülethez és a jó hírnévhez való jogok védelme – mint külső korlátok korlátozhatják.”⁴⁶⁰ Ebből pedig az következik, hogy maga – az adott esetben elutasító tartalmú – véleménynyilvánítás szabadsága fokozott, de külső korlátok által korlátozott védelmet élvez, annak megjelenési formájáról – jelen esetben különféle tárgyak dobálása – azonban ez már nem mondható el. Úgy is megfogalmazható, hogy a „tojásdobálás” nem a vélemény, hanem a véleményt hordozó kommunikációs csatorna, s mint ilyen nem szükségképpen osztozik a véleménynyilvánítási szabadság magas szintű védelmében. Meg kell azonban jegyezni, hogy az Alkotmánybíróság előbbi határozatában megfogalmazott elvi álláspontból (el kell különíteni egymástól a szabad véleménynyilvánítás jogát e jog megjelenítésének formájától és módjától) nem következik, hogy e kettő között ne lenne összefüggés. Végtelen esetben ugyanis a véleménynyilvánítás módjának meghatározása közvetlenül befolyásolhatja a véleménynyilvánításhoz való jog érvényesülését is. Egyszerűbben: a vélemény és nem az azt kifejező tojásdobálás áll az Alkotmány védelme alatt.

2. Az Alkotmánybíróság a 36/1994. (VI. 24.) AB határozatában is megállapította, hogy a szabad véleménynyilvánításhoz való jog által védett, alkotmányosan nem büntethető véleménynyilvánítás köre a közhatalmat gyakorló személyekkel, valamint a közszereplő politikusokkal kapcsolatos véleménynyilvánítást tekintve tágabb, mint más személyeknél. Mindebből – éppen a véleménynyilvánítás és annak megjelenési formájának különbözősége okán – azonban nem következik, hogy a közszereplőket automatikusan szabad lenne tojással vagy bármi mással megdobálni.

Előfordulhat azonban, hogy a közszereplők esetében a véleménynyilvánítás mint társadalmi processzus megvalósítása, vagyis a véleménynyilvánításhoz való jog érvényesülése esetenként nem szokványos véleménynyilvánítási formákban (torta, tojás) nyilvánul meg. Az ilyen esetek is akkor és csak akkor fogadhatóak el, ha a véleményközlésre más mód objektíve nem áll rendelkezésre, és az ilyen véleményközlés módjával okozott sérelem arányban van

⁴⁶⁰ ABH 1998, 260.

magával – az egyébként alkotmányi védelem alatt álló – közölt véleménnyel. (Ilyen lehet, ha az igen éles konfliktus, vagy elnyomás elleni tiltakozás lehetősége korlátozott, vagy pedig az ellenvélemény kifejtését korlátozó szituációban.) Jogállami körülmények között, a sértett döntése alapján ekkor is helye lehet a magánvádas eljárásnak.

Az 2008. júliusi LMBT-menetet kísérő atrocitások esetében azonban bizonyosan más minőséget jelentett a preparált (ételfestékkel, irritáló anyaggal, trágyával stb. töltött) tojás. Ez a jogállamban véleménynyilvánítási formaként semmilyen körülmények között, senkivel szemben nem részesülhet alkotmányos védelemben.

Nem lehet vitás az sem, hogy egy rendezvényen az ilyen magatartások alkalmasak lehetnek a nem tetsző vélemények elnémítására, amely a gyülekezési jog rendeltetésével teljesen ellentétes, az ugyanis ilyen helyzetekben nem teljesítheti a kommunikációban mint társadalmi folyamatban betöltött rendeltetését.

Meg kell jegyezni azonban, hogy az imént kifejtetteknek jobbra elméleti jelentősége van, ugyanis a tojásdobálás a Legfelsőbb Bíróság 71/2008. sz. Büntető Kollégiumi véleményében megerősített, törtetlen bírósági gyakorlat szerint, majd a Btk. „közrendvédelmi törvénycsomaggal”⁴⁶¹ kiegészített 271. §-a szerint bizonyosan erőszakos magatartásnak, s mint ilyen a rendezvény békés jellege elvesztésének tekinthető. Mindemellett pedig – a szubjektív elemek ismeretének hiányában – egy rendezvényen önmagában a tyúktojás pusztta birtoklását nem tartanám a felfegyverkezve megjelenésként értékelhetőnek.

9.5. A tilalom hatálya

A fegyveres, vagy felfegyverkezett megjelenés tilalma rendezvényen résztvevők – a nyelvtani értelmezés okán tág értelemben vett – teljes körére, vagyis – függetlenül arra, hogy mindezt milyen minőségben teszi – mindenkire, aki a rendezvényen jelen van, kiterjed. Ennek

⁴⁶¹ A közrend, valamint az igazságszolgáltatás működésének védelme érdekében szükséges egyes törvénymódosításokról szóló 2008. évi LXXIX. törvény.

megfelelően sem a szervező, sem a rendezők, sem a rendezvény egyszerű résztvevői nem jelenhetnek meg fegyveresen, vagy felfegyverkezve. Mivel a tilalom általános jellegű, nem szükséges az ellendemonstrációk résztvevőit sem külön nevesíteni, értelemszerűen – akár egy be nem jelentett rendezvény résztvevőire is – vonatkozik. A tilalom érvényesülése szempontjából nem szükséges az sem, hogy a rendezvény megfelelően be legyen jelentve, vagy bármilyen belső struktúrával rendelkezzen.

E tilalom – kifejezett rendelkezés hiányában is – kiterjed a sajtó adott rendezvényen megjelenő munkatársaira is. Az ettől eltérő értelmezés meggyőződésem szerint a tilalom kiüresítéséhez vezethetne. Ha ugyanis azt pusztán a szűk értelemben vett résztvevőkre vonatkoztatnánk, akkor a szervező és a rendezők (akár a jelenlévők többségeként) szabadon tarthatnának maguknál tilalmazott eszközöket. Hasonlóan ebbéli minőségüket nem kimondottan szabályozott módon igazoló, tényleges újságírói tevékenységet nem folytató, ál-sajtómunkások tiltott eszközöket maguknál tartva vehetnének részt az adott rendezvényen.

A tilalom azonban értelemszerűen nem vonatkozik a Rendőrség rendezvény biztosításában résztvevő munkatársaira.

Figyelemmel arra, hogy a Gytv. a fegyveresen, illetőleg felfegyverkezve történő megjelenést, és nem a részvételt tiltja, a tilalom nem korlátozható a rendezvényen való részvételre. A tilalom kiterjedhet tehát a rendezvényt megelőző és azt követő időtartamra is, vagyis – mivel jellemzően a gyülekezési jog által védett körbe tartozik – a rendezvényre szervezett érkezés, valamint az onnan szervezett távozás időtartamára és helyszínére is.

A Gytv. nem határozza meg részletesen, hogy milyen magatartásokat sorolhatunk a fegyveresen/felfegyverkezve történő megjelenés körébe. Álláspontom szerint e tilalom valamennyi olyan szándékos magatartásra kiterjed, amelyek a rendezvényen fegyveres, vagy felfegyverkezett megjelenéshez vezetnek. Így tilos különösen az eszközt a rendezvény helyszínére odavinni, ott előzetesen elrejteni, másnak átadni, vagy más módon (különösen: pad háttámláját letörve, söröskorsót magához véve, utcakövet felszedve stb.) a helyszínen megszerezni.

Bármennyire is félelemkeltő lehet, nem tekinthető azonban tilalmazott magatartásnak a „Fegyverbe! Fegyverbe!” skandálás, az ugyanis – mindaddig, amíg egyéb körülmények arra nem utalnak – nem tekinthető a fegyveresen, vagy felfegyverkezve megjelenésre vonatkozó felhívásnak, és ettől a megjelenés sem válik fegyveres, vagy felfegyverkezett jellegűvé. Ennyiben tehát a fenti skandálás – amely egy radikális körökben népszerű zeneszám refrénje

– véleménynyilvánításnak tekintendő, és önmagában még a rendezvény békés jellegének elvesztését sem eredményezi.

9.6. A felfegyverkezéssel rokon magatartások megítélése

A magyar gyülekezési jog – szemben pl. a némettel – a békés jelleg megóvása érdekében nem állapít meg a fent tárgyaltakon túlmenően preventív szabályokat. Így jelenleg annak ellenére nem tilos sem a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvényeken, sem más nyilvános rendezvényeken védőfelszerelésben (jellemzően védőmellény, és sisak), vagy arcot (kámzsával, kendővel, sállal, arcfestéssel stb.) eltakarva megjelenni, hogy hazai és külföldi tapasztalatok szerint e magatartások a felfegyverkezve megjelenéshez hasonló arányban vezethetnek a békés jelleg elvesztéséhez.⁴⁶²

A Korm. rendelet módosításáról szóló 25/2007. (II. 28.) Korm. rendelet közbiztonságra különösen veszélyes eszköznek minősítette a lövedékálló és szűrésálló védőmellényt, sisakot és vértet. Az ezzel összefüggő rendelkezések hatálybalépését azonban az 56/2007. (III. 29.) Korm. rendelet végül is megakadályozta. Sem a védőfelszerelés-viselés közterületi tilalmát meghatározó, sem az azt megakadályozó szabályozás hatástanulmánya nem ismert.

Az arc eltakarásával kapcsolatban rá kell mutatni arra, hogy az általam megtekintett közterületi rendezvények békés jellegének elvesztése előtt minden alkalommal megfigyelhető volt, hogy egyes csoportok az „ÁVH! ÁVH!” rigmus skandalásával egyidejűleg arcukat homlokukba húzott kapucnival és sállal, vagy pedig a rendezvényen osztogatott, egyforma kámzsával takarták el. Az arceltakarást követően pedig csaknem minden esetben azonnali, és nagyon intenzív támadást indítottak. E támadások célpontjai jellemzően a helyszínt biztosító rendőri erők, vagy más, ellentétes érzelmű demonstrálók voltak.

⁴⁶² Az arceltakarás tilalmát sürgeti BÓDI STEFÁNIA: A gyülekezési jog hazai szabályozásának története és dilemmái. *Magyar jog*, 2011. 9. sz. 527-536.

A régi Szabstv. rendzavarás szabálysértését az arc eltakarásának tilalmával az egyes rendvédelmi tárgyú törvények módosításáról, valamint az azzal összefüggő további törvénymódosításokról szóló 2011. évi CCVII. törvény javaslatának indokolása kellő részletességgel mutatta be az arc eltakarásának megítélését az egyes európai államokban.⁴⁶³ A Szabstv. 169. §-a ugyanígy büntetni rendeli, ha valaki a gyülekezési jogról szóló törvény hatálya alá tartozó rendezvényen az arcát olyan módon eltakarva jelenik meg vagy tartózkodik, amely alkalmas arra, hogy megghiúsítsa a személyének a hatóság vagy az eljáró hivatalos személy által történő azonosítását. Álláspontom szerint helyénvalóbb lett volna az arc eltakarásának tilalmát – egy megfelelően differenciált szabályozási keretben – a Gytv.-ben meghatározni, ugyanis jelen formájában alkalmas lehet arra, hogy a gyülekezési jogot indokolatlanul korlátozza, vagy egy rendőri intézkedés alkalmával – éppen a rendőrség intézkedési kötelezettsége miatt is – a rendezvény lefolyásának megzavarását megalapozza.

A német és az osztrák jogtudomány, joggyakorlat és rendészeti irodalom is lefolytatta az arceltakarás-vitát. Amellett, hogy közrendi okból alkalmazható, alkotmányosan megengedhető korlátként tekintenek rá, amely szükséges lehet a mások alapvető jogainak védelme érdekében, emlékeztetnek arra is, hogy az arc elfedése nonverbális kommunikáció is lehet, vagy a saját országuk hatóságaitól tartó külföldiek gyülekezési joga másként nem biztosítható, de lehet ennek vallási, esetleg művészi kifejezéssel összefüggő oka is.⁴⁶⁴

Közismert az is, hogy egyes, a demonstrációkon rendszeresen megjelenő csoportok tagjai több öltözet, jellegében is eltérő felsőruházatot visznek magukkal, hogy későbbi azonosításukat megakadályozzák.

⁴⁶³ Az indokolás szerint az arc eltakarása Ausztriában, Csehországban, Dániában, Finnországban és Litvániában bűncselekménynek minősül. Olaszországban törvény szabályozza az arc elfedését nyilvános helyeken és tömegrendezvényeken, amelynek megsértése 1000 és 2000 euró közötti pénzbüntetéssel és egytől két évig terjedő börtönbüntetéssel sújtható. Az arc eltakarása Franciaországban, Hollandiában, Lettországon, Luxemburgban szabálysértés. Az indokolás szerint „Németországban, Görögországban és Svédországban nem egyértelműen eldönthető, hogy bűncselekmény vagy szabálysértés kategóriába sorolható-e a szankciók.”

Az arc eltakarása Belgiumban, Cipruson, Írországon, Lengyelországban, Portugáliában és Szlovéniában nem büntethető. Észtországban pedig a gyülekezési jog gyakorlása során nem tiltott az arc eltakarása, azonban „ha a maszk viselése közben bűncselekmény kerül elkövetésre, az súlyosbító körülménynek minősül.”

⁴⁶⁴ KEPLINGER, RUDOLF – ZIERL, HANS PETER: Das Neue Vermummungsverbot im Lichte der EMRK. *Zeitschrift für Verwaltung* 1/2003. 14-22., LÜKEN, WIARD: Das Verbot der Passivbewaffnung und Vermummung. *Die Polizei* 2/1993. 41-46.; STAACK, DIRK: Das Waffen-, Schutzwaffen- und Vermummungsverbot. In: STAACK, DIRK – SCHWENTUCHOWSKI, STEPHAN (hrsg.): *Versammlungen*. (Münster – Hamburg: Lit 2006)

9.7. Milyen preventív intézkedésekkel előzhető meg a felfegyverkezett megjelenés?

A Rtv., valamint a Szolgálati Szabályzat 2011 alapján a Rendőrségnek elvileg lehetősége van arra, hogy a rendezvény beléptető kapuinál, illetve azok közvetlen előterében, a rendezők helyett (esetenként azok mellett) beléptetést végezzenek, igazoltassanak, csomagokat és ruházatot vizsgáljanak át.

Ki kell emelni azonban: önmagában az a tény, hogy a Rendőrségnek a hatályos jogszabályok alapján valamilyen intézkedés megtételére jogi lehetősége (általános felhatalmazása) van, semmi esetre sem jelenti azt, hogy a megfelelő rendelkezés alapján elrendelt intézkedés alkotmányos (arányos) is lenne. A jogszabályi felhatalmazás megléte – mint a jogállami hatalomgyakorlás alapvető ismérve – tehát elengedhetetlenül szükséges, de nem elégséges feltétel az alkotmányosság szempontjából. Fokozottan igaz ez akkor, amikor a rendőrségi intézkedés szabadságjog gyakorlását érintheti.

A gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvényeken – tekintettel arra, hogy itt alapvető szabadságjog gyakorlásáról van szó – végzett rendőri biztosítási tevékenység alapjogi megítélése egészen más, mint állami rendezvény (például a Kossuth téri állami ünnepség) esetében.⁴⁶⁵ A Gytv. több szakasza egyértelműen utal arra, hogy a rendezvény, a rendezvényen tartózkodók biztonságának megóvása és védelme, a gyülekezés békés jellegének fenntartása a rendező feladata és kötelezettsége, amiért személyes anyagi felelősséggel tartozik.⁴⁶⁶ A Gytv. pedig külön is kimondja azt, hogy a rendezvény rendjének biztosításáról a szervező gondoskodik, a Rendőrség pedig a rendezvény rendjének biztosításában a szervező kérésére közreműködik, a rendezvényt megzavaró személyek eltávolításáról intézkedik.⁴⁶⁷ A törvény alapján elsődlegesen a szervező kötelessége a

⁴⁶⁵ A személy- és vagyonvédelmi vállalkozások, illetve a Rendőrség által az állami ünnepségeken, rendezvényeken való beléptetés egyes alapjogi kérdéseivel az ombudsman részletesen foglalkozott az OBH 2058/2008 számú jelentésben.

⁴⁶⁶ A Gytv. 13. § (1) bekezdése alapján a szervező a rendezvény résztvevője által okozott kárért a károsult harmadik személlyel szemben a károkozóval együtt egyetemlegesen felelős.

⁴⁶⁷ Gytv. 11. § (1) és (2) bekezdés.

rendezvény feloszlataása abban az esetben, ha a rendezvény résztvevőinek magatartása a rendezvény törvényességét veszélyezteti, s a rend másként nem állítható helyre.⁴⁶⁸

A Rendőrség – mivel itt speciális, a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvényről van szó – alapvetően csak a szervező, és a rendezők kérésére, illetve beleegyezése alapján vehet részt közvetlenül a beléptetésben. A (fokozott) rendőri jelenlét és intézkedések még közvetve sem irányulhatnak arra, hogy hatásukban a rendezvényen részt vevőket a részvételtől eltántorítsa, a konkrét veszélytől függetlenül őket előzetesen „megszűrje”. Alapvetően téves ugyanis az a gyakran hangoztatott álláspont, hogy az a személy, aki a rendőrségi beléptetést – ezzel együtt az igazoltatást, csomagvizsgálatot – el kívánja kerülni, feltétlenül jogellenes cselekmény (szabálysértés, bűncselekmény) elkövetésére készül.⁴⁶⁹

A közrend és közbiztonság védelme, ennek keretében azok a rendőri intézkedések, amelyek a rendezvény békés jellegének megőrzését szolgálják, egyértelműen legitim célúnak minősül. A fent ismertetett, a gyülekezési jog érvényesülésével összefüggő követelmény korántsem zárja ki azt, hogy a Rendőrség a rendezvény közelében – a fokozott ellenőrzés keretében – a bűncselekmény vagy szabálysértés elkövetésével gyanúsítható személyeket eljárás alá vonja, igazoltassa vagy más intézkedéssel éljen. A rendőrségi eljárás hatásában nem lehet olyan, hogy korlátozza a gyülekezés szabadságát, és a hozzá szorosan kapcsolódó vélemény szabadsághoz való jogot. Ha a Rendőrségnek olyan információi vannak, hogy a rendezvényt bizonyos személyek, csoportok meg kívánják zavarni, vagy bűncselekmény elkövetése prognosztizálható, akkor ezt közölheti a szervezővel, aki ennek a tájékoztatásnak az alapján dönthet arról, hogy megtartja-e egyáltalán a rendezvényét, illetve milyen mértékben kívánja igénybe venni a Rendőrség segítségét stb.

Végső soron, amennyiben a Rendőrség úgy látja, hogy a Gytv.-ben meghatározott feltételek⁴⁷⁰ fennállnak (fegyveresen vagy felfegyverkezve való megjelenés, bűncselekmény elkövetése vagy arra való felhívás), és a szervező a feloszlataásról nem hajlandó dönteni, akkor maga intézkedhet a jogellenes magatartást tanúsító személyek kiemeléséről. Ha pedig ez nem elegendő, akkor – az arányosság követelményét figyelembe véve – feloszlathatja a rendezvényt. A Rendőrség feloszlataásra vonatkozó döntésével szemben ugyanakkor a Gytv.

⁴⁶⁸ Gytv. 12. § (1) bekezdés.

⁴⁶⁹ E rendőrségi intézkedések az eljárás alá vont személy magánszférához való jogát érintik (korlátozzák), így természetesen, hogy – amennyiben nem szükséges – ennek senki nem kívánja alávetni magát.

⁴⁷⁰ Gytv. 14. § (1) bekezdés.

alapján a rendezvény bármely résztvevője – a felosztatástól számított tizenöt napon belül – pert indíthat a felosztatás jogellenességének megállapítására.

Ki kell emelni, hogy egyes olyan helyszíneken, amely a Rendőrséget jogszabály, nemzetközi szerződés, vagy viszonyosság alapján terhelő objektumvédelmi (ideértve a diplomácia képviselőinek épületeit) kötelezettségével vagy személyvédelmi feladatával érintett területtel közvetlenül határos, és az említett objektum-, illetve személyvédelmi feladat másként nem biztosítható, indokolt lehet, hogy a Rendőrség által felállított és alkalmazott ún. ellenőrző-átengedő pontokon (EÁP) át történjen a beléptetés. Ilyen esetekben is maradéktalanul érvényesülnie kell a szükségesség és arányosság követelményeinek, ellenkező esetben ugyanis a Rendőrség eljárása a gyülekezéshez való joggal összefüggő visszasságot okozna.

Úgy vélem, hogy fokozott közbiztonsági ellenőrzés elrendelése esetén – a kockázatelemzés eredményeire is figyelemmel – a rendezvény tágabb környezetére kiterjedő intézkedéssorral (ruházat-, csomag- és gépjármű átvizsgálás, indokolt esetben igazoltatás stb.) úgy minimalizálható a fegyveres, vagy felfegyverkezve történő megjelenés, hogy közben a gyülekezési jog gyakorlása sem sérül. Nem feledkezhetünk meg ugyanis arról sem, hogy ez a megoldás a rendezvény helyszínére belépni nem szándékozó személyek által tervezett, a gyülekezők elleni támadás esélyét is érdemben csökkentheti.

9.8. A szabályozás pontosításának lehetséges irányai

Az előbbieken számos olyan, a mégoly kreatív jogalkalmazási eszközökkel sem orvosolható gyakorlati problémát vázoltam, amelyek eltérő mértékben ugyan, de mindenképp jogszabályi rendezést igényelnek. Elengedhetetlen a Gytv. fegyverfogalmának pontosítása és kiegészítése annak érdekében, hogy a lőfegyveren és robbanóanyagon kívül más – ezeknél lényegesen nagyobb pusztítást okozó – veszélyes anyagok, hadifegyverek, és nemzetközi szerződésben tiltott fegyverek is e fordulat alapján kerüljenek értékelésre. Nem tartom elégséges válasznak, hogy ezek az eszközök a felfegyverkezve megjelenés keretében tiltottak, ugyanis míg a felfegyverkezve megjelenés megkívánja a fenyegetés vagy az erőszak alkalmazását, mint célt,

addig a fegyveres megjelenés a pusztai birtoklással – objektív módon – megvalósul. A javasolt módosítás pedig egyértelműen az alapjogi védelem szintjének emelkedését eredményezné.

Igaz ugyan, hogy lehet gyakorlati válasz a fegyver- és robbanószer-utánzatok megítélésének kérdésére, ezt azonban célszerű lenne a Btk. értelmező rendelkezéseire hasonló módon szabályozni.

A köznapi értelemben fegyvernek tekintett tárgyak közterületi, és valamennyi nyilvános rendezvényen történő birtoklása általában is pontosítást, valamint differenciáltabb szabályozást igényel. Úgy vélem, indokolt lenne közterületen, valamint nyilvános rendezvényen, hatásmechanizmusától függetlenül valamennyi olyan eszköz birtoklását generálisan tiltani, amelynek elsődleges rendeltetése – függetlenül támadó, vagy védekező jellegétől –, hogy élő erőben, vagy technikai eszközökben kárt tegyen. (E tiltáshoz képest megfontolható lehet azonban egyes – munkavégzéshez, vagy sporttevékenységhez kapcsolódó – kivételek megállapítása, ám azok csak kivételesen érvényesülhetnének a gyülekezési jog körébe vonható rendezvényeken.) Az ezekkel való megjelenés – célzattól függetlenül, főszabályként – a fegyveres megjelenés körébe lenne sorolható. Ennek megfelelően pedig felfegyverkezve megjelenés kizárólag az olyan tárgyakra korlátozódna, amelynek eredeti rendeltetése békés célt szolgál. Vagyis az eszközök előbbi – német terminológiával: technikai értelemben vett fegyver – körébe nem sorolható, azonban kizárólag a kényszer, fenyegetés alkalmazása érdekében magánál tartott eszközök (székláb, pad támlája, vagy söröskorsó, transzparens stb.) birtoklásával valósulhatna meg a felfegyverkezve megjelenés.

Pontosításra szorúlnak tartom a felfegyverkezve fordulat jelentését is. Úgy vélem, hogy – a békés jelleg elvesztésével való szoros logikai (és megkockáztatom: időbeli) kapcsolat miatt – indokolt lenne „az élet kioltására vagy testi sértés okozására alkalmas” meghatározást a dologi kár okozására alkalmas eszközökre is kiterjeszteni.

Úgy tűnik, a magyar szakirodalom elzárkózik az arceltakarás bárminemű tilalmától. Meggyőződésem azonban, hogy a generális és teljes tiltás, és a teljes megengedés között meg lehetne találni azt az arany középutat, amely egyrészt kielégíti az állammal szemben támasztott – polgári biztonsága és nem mellékesen gyülekezési joguk gyakorlása érdekében – preventív jellegű, alapjogvédelmi kötelezettségek teljesítésével szemben támasztott

elvárásokat, másrészt biztosíthatja a különböző okból arcukat eltakarni kívánó személyek alapjog gyakorlását is.

10. ÖSSZEGZÉS ÉS JAVASLATOK

Kutatásom arra a kezdetben nem várt eredményre vezetett, hogy a gyülekezési jog magyarországi gyakorlatának zavarai túlnyomó részt nem szabályozási hiányosságokra vezethetők vissza, hanem jogalkalmazási „tévutaknak”, illetve megdönthetetlennek tűnő tévhiteknek, vagy jogértelmezési nehézségeknek köszönhető. Azt tapasztaltam, hogy sem a rendőrségi, sem pedig a bírósági jogalkalmazás nem tett kísérletet az alkalmazott jogszabályok – akár csak nyelvtani interpretációján túlmutató – értelmezésére, hanem valamennyi bonyolultabb jogeset megoldása helyett a szabályozás hiányosságára hivatkozott. Álláspontom szerint két, csak látszólag gyökeresen eltérő út áll a gyülekezési jog fejlődése előtt. Az egyik – talán a könnyebbnek tűnő – megoldás egy teljesen új gyülekezési törvény megalkotása, a másik pedig a Gytv. néhány rendelkezését érintő módosítása és kiegészítése. Bármelyik lehetőséggel is él a jogalkotó, a legtágabb értelemben vett gyülekezési jogi gyakorlat – a tudásalapú tömegkezeléstől az alapjogbarát rendőrségi és bírósági jogalkalmazásig – alapos felülvizsgálatát és fejlesztését is el kell végezni. A dolgozatomban kifejtett fogalmi tisztázás alkalmas arra, hogy úgy a szabályozás, mint a gyakorlat továbbfejlesztését elősegítse.

Kutatásom eredményeként úgy vélem, hogy bár a hazai gyülekezési jogi szabályozás alapvetően megfelel a jogállami standardoknak, amellet, hogy több tévhitre rámutattam, néhány sürgősen szabályozandó kérdést is feltártam. Mindezek alapján szükségesnek tartom a gyülekezési szabályozás pontosítását, módosítását, illetve kiegészítését a következő kérdésekben:

- a) a bejelentés legkorábbi időpontja;
- b) az ún. exemt gyülekezések;
- c) fegyveres és felfegyverkezve megjelenés;
- d) a bejelentés elbírálásának eljárási szabályai.

Ezen túlmenően megfontolásra érdemesnek tartom

- e) a rendezvény megtartásának megtiltása, valamint a rendezvény feloszlatása okainak felülvizsgálatát, továbbá
- f) konkuráló rendezvényekre vonatkozó szabályok kialakítását.

ad a) Számos esetben bebizonyosodott, hogy önmagában a demonstráció bejelentésének legkorábbi időpontja – pontosabban ennek meghatározása – is alkalmas arra, hogy

alapjogsértő helyzetek kialakulását megelőzze. Az ilyen rendelkezés primer hatása a rendőrségi jogalkalmazási gyakorlat egységesítésében ragadható meg. Emellett pedig megelőzhető, hogy akár évekre előre „lefoglalhassanak” gyülekezés céljára egy-egy közterületet. Egy ilyen aprónak tűnő, inkább technikai jellegű, és nem alapjog-korlátozó szabály beemelése számos nehéz helyzetet tudna megnyugtatóan, a jogbiztonság követelményének is megfelelő, kiszámítható módon megelőzni.

Úgy vélem, hogy a bejelentés legkorábbi időpontjaként a rendezvény kezdetét megelőző hat hónapnál hosszabb időpont meghatározása érdemi előrelépéssel nem járna. Ezzel szemben a három hónapnál rövidebb határidő alkalmas lehet arra, hogy a gyülekezési jogot – annak szervezése részjogosultságát – korlátozza. Magyarországon eddig nem voltak a 2011. március 26-i, londoni TUC-March-hoz hasonló, két-háromszázezres felvonulások,⁴⁷¹ amelyek megszervezése jelentős tüntetésszervezési gyakorlattal, megfelelő forrásokkal rendelkező szakszervezeti tömörülésnek is igen komoly kihívást jelentett. Ilyen rendezvény megszervezéséhez álláspontom szerint három hónapnál hosszabb időre van szükség.

Mindez azonban önmagában nem alkalmas arra, hogy egy rendezvény szervezője a korábbi bejelentéssel „területet foglaljon”.

ad b) A Gytv. hatálya alól kivett rendezvények jelenlegi szabályozását elhibázott koncepción alapulónak, és feleslegesnek tartom. Elengedhetetlen viszont a választási gyűlések differenciáltabb szabályozása, amely megfelelően rendelkezik a közterületi rendezvények szabályiról, a rendőrség választási gyűlésekkel kapcsolatos feladatairól, valamint az ilyen rendezvényekkel összefüggésben keletkezett károk megtérítéséről. Nem látok olyan, nyomós indokot, amely megalapozná, hogy a közterületi választási gyűlések is teljes mértékben a Gytv. hatálya alól kivételre kerüljenek. Indokolt lenne legalább a 2004. május 1-e előtti – a részleges kivételként történő – szabályozási modell ismételt alkalmazása, azonban – éppen alapjogvédelmi szempontok, valamint a legelemibb közlekedésrendészeti feladatok megszervezése érdekében – célszerűnek látnám a rendezvény bejelentésének – akár három napnál rövidebb határidővel történő – előírását is.

Jelen formájában feleslegesnek vélem az amúgy sem gyülekezésnek tekinthető rendezvények kivételét. Annak érdekében, hogy a jogalkalmazási nehézségeket mérsékelni lehessen, szükséges lenne az ilyen rendezvényekkel kapcsolatban megkívánni azok „szokásos jellegét”, ellenkező esetben ugyanis nem zárható ki, hogy az egyébként megtiltandó vagy feloszlatandó

⁴⁷¹ A „Békement Magyarországért” elnevezésű, a kormány melletti szimpátiatüntetést négyszázezresre becsülték.

rendezvények szervezői összejöveteleiket kulturális vagy családi rendezvényként határozzák meg. Az ÖVersG. 5. §-ához hasonlóan indokoltnak tartanám esetleg azon közterületi vallási, kulturális és családi rendezvények legalább példálózó meghatározását, amelyekre nem vonatkozik a Gytv. hatálya.

ad c) Elengedhetetlen a Gytv. fegyverfogalmának pontosítása és kiegészítése annak érdekében, hogy a lőfegyveren és robbanóanyagon kívül más – ezeknél lényegesen nagyobb pusztítást okozó – veszélyes anyagok, hadifegyverek, és nemzetközi szerződésben tiltott fegyverek is e fordulat alapján kerüljenek értékelésre. Ugyancsak szabályozási megoldást kíván a fegyver- és robbanószer-utánzatok kérdésre.

Garanciális jelentőségűnek gondolom a köznapi értelemben fegyvernek tekintett tárgyak közterületi, és valamennyi nyilvános rendezvényen történő birtoklásának újraszabályozását úgy, hogy közterületen, valamint nyilvános rendezvényen, hatásmechanizmusától függetlenül valamennyi olyan eszköz birtoklását generálisan megtiltsa, amelynek elsődleges rendeltetése – függetlenül támadó, vagy védekező jellegétől –, hogy élő erőben, vagy technikai eszközökben kárt tegyen. Az ezekkel való megjelenést – célzattól függetlenül, főszabályként – fegyveres megjelenésként kell értékelni. Ennek megfelelően pedig a felfegyverkezve megjelenés kizárólag az olyan tárgyakra korlátozódna, amelynek eredeti rendeltetése békés célt szolgál.

A békés jelleg elvesztésével való szoros kapcsolat miatt indokolt „az élet kioltására vagy testi sértés okozására alkalmas” meghatározást a dologi kár okozására alkalmas eszközökre is kiterjeszteni.

Ugyancsak a békés jelleg elvesztésével áll szoros kapcsolatban a védőfelszerelés viselése, valamint az arc eltakarása egyes demonstrációkon. Német és osztrák mintára megfontolásra érdemesnek tartom e magatartások szankcionálását.

ad d) A bejelentés elbírálására vonatkozó szabályozásnál lehetne egyszerűbb, és talán valamivel „alapjog-barátabb” megoldást kialakítani, de a hatályos szabályok következetes alkalmazása is tökéletesen betölthetné ennek szerepét. Figyelemmel azonban arra, hogy e szabályok jelentős része a BMr.-ben került meghatározásra, indokolt annak áttekintése. Ennek során az egyeztetésen tett szervezői és rendőrségi nyilatkozatok számon kérhetőségének megteremtését tartom a legsürgetőbbnek. Indokolt azonban – a német szabályozáshoz hasonlóan –, hogy a rendőrség a bejelentéseket a közigazgatási hatósági eljárás általános

szabályai szerint bírálja el. A gyülekezési jog érvényesülését segítené elő továbbá a bejelentések illetékmentességének megállapítása.

ad e) Kutatásom során ugyan nem tártam fel szabályozási kényszert, úgy vélem azonban, hogy a bejelentett rendezvény megtartásának megtiltására vonatkozó szabályok is megértek a cserére. Álláspontom szerint – különösen azért, mert azokat a rendőrség sajátosan alkalmazta – egyik megtiltási ok sem alkalmas maradéktalanul rendeltetésének betöltésére. Úgy vélem, hogy a közrendet, vagy a közbiztonságot súlyosan veszélyeztető rendezvények megtiltása – függetlenül azok közlekedésre gyakorolt hatásától – szükséges és arányos korlátozása lehet a gyülekezési jognak. A hazai szakirodalom a közrendi klauzulákkal szemben meglehetősen tartózkodó. Ezeket azonban a német alkotmánybíróság Brokdorf-határozatában⁴⁷² felállított mércéje, vagy a Lordok Házának *DPP v Jones* ügyben kialakított szempontrendszere⁴⁷³ mellett megfelelően alkalmazhatónak, és a gyülekezési jog gyakorlását összességében magasabb szinten biztosítható korlátozásnak tartom. Emellett indokolt a korlátozások rendszerének áttekintése, és két meglehetősen drasztikus állami beavatkozás (megtiltás és felosztatás) mellett differenciáltabb eszközök, mint negatív és pozitív tartalmú hatósági előírások lehetőségének biztosítása. Megjegyzendő azonban, hogy egy ilyen irányú szabályozás a jelenleginél is körültekintőbb rendőrségi eljárást feltételez.

ad f) Az elmúlt években visszatérően megjelenő, a konkuráló rendezvények megtartásával kapcsolatos tapasztalatok alapján indokolt lehet differenciált szabályozást kidolgozni a térben és időben egymáshoz közel megtartott rendezvényekre.

Mindezek mellett, vagy éppen mindezek ellenére úgy vélem, hogy a magyar gyülekezési jog megújításának kulcsa nem az új szabályozásban, hanem egy megújuló, és a jelenleginél következetesebb jogalkalmazási gyakorlatban keresendő. Meggyőződésem ugyanis, hogy a gyülekezési jog gyakorlása, különösen pedig a gyülekezési jog békés jellegének biztosítása más szemléletű fellépést kíván a rendőrségtől.

A tömeggel szemben általában, de különösen olyan esetekben, amikor valamilyen konfrontáció figyelhető meg, a rendőrségi fellépés abból az előkérdésből indul ki, hogy miként állítható meg a tömeg abban, hogy azt tegye, amit tenni akar. Meglehet – és a

⁴⁷² BVerfGE 69, 315 – Brokdorf

⁴⁷³ *DPP v Jones* [1999] 2 All ER 257

tapasztalatok ezt mutatják –, hogy hatékonyabb, ha a rendőrség a tömeget a cél elérésében nem megakadályozni, hanem facilitálni törekszik. A facilitációnak pedig a rendezvény minden szakaszában át kell hatnia a rendőrség munkáját. Így egy tüntetés előkészítése során azonosítani tudja a tömeg tagjainak a legitim célját, egyúttal pedig átgondolható, hogyan lehet a legjobban megszervezni a biztosítást annak érdekében, hogy azok teljesülhessenek. Ha pedig a szervezők valamely kérésének mégsem lehet eleget tenni, nem elegendő egyszerűen azt elutasítani, hanem a negatív válasz helyett pozitív és kreatív hozzáállással segíteni kell a célok megvalósulását. Amennyiben viszont a rendezvény erőszakossá válása vagy ennek veszélye arra kényszeríti a rendőrséget, hogy korlátozza a tömeget, különösen fontos, hogy egyértelműen jelezzék, miért volt szükség ezekre, és melyek lehetnek az alternatív eszközök, amelyek révén legitim célok mégis teljesülhessenek.

Amikor elérhető közelségbe kerül a rendezvény békés jellegének elvesztése, jön el az a pont, amely egyértelműen jelzi, hogy a rendőrség támogatja ugyan a rendezvény szervezőjét legitim céljának elérésében, de az erőszak éppen ezt veszélyezteti, így világossá tehető az eskaláció és deeskaláció közötti különbség. Ennek előfeltétele azonban, hogy a rendőrség ne pusztán facilitáljon, hanem ezt a törekvését az adott tömeg lássa is.

11. FELHASZNÁLT IRODALOM

11.1. Könyvek

ÁDÁM ANTAL: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás (Osiris, Budapest 1998)

HAJAS BARNABÁS (szerk.): Gyülekezési jogi projekt. (Országgyűlési Biztos Hivatala, Budapest 2009)

HALÁSZ JÓZSEF – KOVÁCS ISTVÁN – SZABÓ IMRE: Az állampolgárok alapjogai és kötelességei. (Akadémia Kiadó, Budapest 1965)

KARSAI KRISZTINA: Az európai büntetőjogi integráció alapkérdései. (KJK-Kerszöv, Budapest 2004)

MALATINSZKY JENŐ: Állami rendészet (A gyülekezési-, egyesülési- és sajtójogra vonatkozó jogszabályok) Rendészeti Codex, I. rész, Közbiztonsági rendészet. (magánkiadás, Budapest 1926)

PÁSKÁNDY JÁNOS: Egyesületi (egyesülési) és gyülekezési jogszabályok kézikönyve. (Budapest, Az Egyesületi és Gyülekezési Jogszabályok Kézikönyvének Kiadóhivatala é. n. [1931])

PÁSKÁNDY JÁNOS: Egyesületi (egyesülési) és gyülekezési jogszabályok kézikönyve : II: kötet, az 1931-ben megjelent I. kötet folytatása. (magánkiadás, Budapest 1941)

RÉNYI JÓZSEF: A gyülekezési jog – tanulmány a rendőri közigazgatás köréből. (Lampel Róbert (Wodianer és Fiai), Budapest 1900)

DIETEL, ALFRED – GINTZEL, KURT – KNIESEL, MICHAEL: Versammlungsgesetz. Kommentar zum Gesetz über Versammlungen und Aufzüge. (Köln – München: Heymann ¹⁵2008)

ENDERS, CHRISTOPH – HOFFMANN-RIEM, WOLFGANG – KNIESEL, MICHAEL – POSCHER, RALF – SCHULZE-FIELITZ, HELMUTH – HONG, MATHIAS: Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes (ME VersG) : Gesetzestext mit Begründungen / Arbeitskreis Versammlungsrecht. (München : Beck 2011)

FESSLER, PETER – KELLER, CHRISTINE: Vereins- und Versammlungsrecht : Kommentar zum Vereinsgesetz 2002 und Versammlungsgesetz 1953 (Wien : NWV, Neuer Wiss. Verl. 2009)

- HALBERSTADT, GERHARD – HENSEL, WILFRID: *Versammlung und Demonstration : Versammlungstechniken, Gesetzestexte, Geschäftsordnungsregeln, öffentliche Rechte und Pflichten für Vereine, Gewerkschaften, Parteien* (Bonn : Dietz 1997)
- HAMILTON, MICHAEL – JARMAN, NEIL – BRYAN, DOMINIC: *Parades, Protests and Policing : A Human Rights Framework*. (Belfast: Northern Ireland Human Rights Commission, 2001)
- KEPLINGER, RUDOLF: *Versamlungsrecht. Kurzkommentar zum Versamlungsrecht samt Judikatur*. (Wien: Linde 2002)
- KÖHLER, GERD MICHAEL – DÜRIG-FRIEDL, CORNELIA: *Demonstrations- und Versamlungsrecht : Versamlungsgesetz mit Auszügen aus Grundgesetz, StGB, StPO und OWiG, Polizei- und Ordnungsgesetze und Bannmeilengesetze der Länder ; Textausgabe mit Erläuterungen*. (München: C.H. Beck. 2001)
- LANGNER, MARCO – WEIß, ANDREAS: *Waffen bei Versamlungen – Rechtliche Einordnung, Massnahmen*. (Stuttgart, Boorberg 1995.)
- LE BON, GUSTAV: *A tömegek lélektana* (Budapest: Franklin Társulat. 1913)
- MARTIN, EVERETT D.: *The Behaviour of Crowds* (London: Ernest Benn. 1920)
- OTT, SIEGHART – WÄCHTLER, HARTMUT – HEINHOLD, HUBERT: *Gesetz über Versamlungen und Aufzüge (Versamlungsgesetz) : mit Ergänzung zum Bayerischen Versamlungsgesetz : Polizeirecht kommentiert*. (Stuttgart ; München ; Hannover ; Berlin ; Weimar ; Dresden : Boorberg ⁷2010)
- PIEROTH, BODO – SCHLINK, BERNHARD – KNEISEL, MICHAEL: *Polizei- und Ordnungsrecht : mit Versamlungsrecht*. (München: C.H. Beck. ⁵2008)
- RHEINGOLD, HOWARD: *Smart Mobs: The Next Social Revolution*. (Cambridge MA: Perseus 2003.)
- ROOS, JÜRGEN – BULA, WOLFGANG: *Das Versamlungsrecht in der praktischen Anwendung : ein Leitfaden mit taktischen und rechtlichen Hinweisen für Polizei- und Ordnungsbehörden*. (Stuttgart ; München ; Hannover ; Berlin ; Weimar ; Dresden : Boorberg ²2009)
- ROOS, JÜRGEN – FUCHS, KURT: *Polizeieinsätze bei Versamlungen : Taktik und Recht*. (Stuttgart ; München ; Hannover ; Berlin ; Weimar ; Dresden : Boorberg 2000)
- Thornton, Peter QC – Brander, Ruth – Thomas, Richard – Rhodes, David – Schwarz, Mike – Rees, Edward: *The Law of Public Order and Protest*. (Oxford: OUP. 2010)
- WADDINGTON, P. A. J.: *Liberty and order: Public order policing in a capital city*. (London : UCL Press 1994)
- WINKLER, GÜNTHER: *Studien zum Verfassungsrecht : Das institutionelle Rechtsdenken in Rechtstheorie und Rechtsdogmatik*. (Wien – New York: Springer. 1991)

11.2. Könyvrészletek, tanulmányok

A gyermekek egyesülési és békés gyülekezési joga. In: Jelentés a gyermekek helyzetéről Magyarországon 1992 (Budapest: Gyermekérdések Magyarországi Fóruma 1993) 182-190.

BÉKI LINDA: A gyülekezési jog határai In: Dénes Iván Zoltán (szerk.) A megosztó válság: 2006 ősze (Budapest, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara : Gondolat 2007) 165-173.

DRINÓCZI TÍMEA – PETRÉTEI JÓZSEF: „A gyülekezési jog” In: DRINÓCZI TÍMEA (szerk.) A magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok (Budapest, Pécs: Dialóg Campus 2006)

FICZERE LAJOS: Gyülekezési szabadság In: Az állampolgárok alapjogai és kötelességei (Budapest: Akadémiai 1965)

HACK PÉTER: A gyülekezés szabadsága. Kihívás a jogalkotók és a jogalkalmazók számára. In: [BENISNÉ GYÖRFFY ILONA (szerk.):] Huszonötödik jogász vándorgyűlés : Sopron, 2007. május 17-19. (Budapest: [közread: a Magyar Jogász Egylet Győr-Moson-Sopron Megyei Szervezete] 2007) 209-219.

HAJAS BARNABÁS – HALÁSZ ZSOLT – LÁPOSSY ATTILA: Tüntetések Budapesten – A 2008. évi ombudsmani vizsgáltok tapasztalatairól (kézirat gyanánt) [kiadó, év és hely nélkül]

HAJAS BARNABÁS – PATYI ANDRÁS: 64. § In: JAKAB ANDRÁS (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. (Budapest: Századvég. ²2009) 2380.

HAJAS BARNABÁS – SCHANDA BALÁZS: 67. § In: JAKAB ANDRÁS (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. (Budapest: Századvég. 2009) 2430-2433.

HAJAS BARNABÁS: „Eszközhasználó” gyülekezők In: GERENCSÉR BALÁZS – TAKÁCS PÉTER (szerk.): Ratio Legis-Ratio Iuris. Ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából. Liber Amicorum Studia A. Tamás Septuagenario Dedicata. (Budapest, Szent István Társulat 2011)

HAJAS BARNABÁS: Épp egy társadalomtudós mondja meg, mit kezdjen a tömeggel a rendőrség? In: GAÁL GYULA – HAUTZINGER ZOLTÁN (szerk.): Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XII. (Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, 2011)

HAJAS BARNABÁS: Gyülekezési jog. In: SCHANDA BALÁZS – BALOGH ZSOLT: Alkotmányjog – Alapjogok (PPKE JÁK, Budapest 2011)

- HAJAS BARNABÁS: Nyugalom, vagy unalom? Budapesti tüntetések 2010-ben. In: Sándor Péter – Vass László (szerk.): Magyarország Politikai Évkönyve 2010-ről. (DKMKA, Budapest 2011) 28. (Teljes terjedelmében elektronikus kiadványként DVD-n)
- HALMAI GÁBOR: A békés gyülekezéshez való jog. Im: HALMAI GÁBOR: Kommunikációs Jogok (Budapest: Új Mandátum 2003) 203-215.
- HERENDI KÁROLY: A gyülekezési jog a kiegyezéstől az alkotmány megszületéséig. In: UTTÓ GYÖRGY (szerk.): Egyes Állampolgári Szabadságjogokról – A belügyi munka tükrében (Budapest: Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája 1988) 135-154.
- HOFFMANN-RIEM, WOLFGANG: Gyülekezési szabadság a szélsőjobb számára? A jogállami demokrácia próbaköve. In: HAJAS BARNABÁS – SZABÓ MÁTÉ (szerk.): Emberi méltóság korlátok nélkül : a gyermekek, a hajléktalanok és a gyülekezők jogai ([közread. az] Országgyűlés Hivatala, Budapest 2009)
- KARSAI KRISZTINA: A közrend európai (jogi) fogalmáról. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): Rendészeti kutatások – a rendvédelem fejlesztése. (Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XII. 2011.)
- MUDRÁNÉ LÁNG ERZSÉBET: [Korreferátum HACK PÉTER: A gyülekezés szabadsága. Kihívás a jogalkotók és a jogalkalmazók számára című előadásához] In: [BENISNÉ GYÖRFFY ILONA (szerk.):] Huszonötödik jogász vándorgyűlés : Sopron, 2007. május 17-19. (Budapest: [közread: a Magyar Jogász Egylet Győr-Moson-Sopron Megyei Szervezete] 2007) 220-227
- NAGY ANDREA: A gyülekezési jog szabályozásának jövője. In: KELEMEN MIKLÓS – TAKÁCS PÉTER (szerk.): Est quam prodire tenus : Tudományos diákköri dolgozatok : Az ELTE Állam- és Jogtudományi Kara hallgatóinak tudományos diákköri dolgozatai (Budapest: ELTE Állam- és Jogtudományi Kar 2004) 13-29.
- RAISZ ANIKÓ: A gyülekezés szabadságának egyes aspektusai Franciaország vonatkozásában, különös tekintettel az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatára. In: Miskolci doktoranduszok jogtudományi tanulmányai = Studia iurisprudentiae doctorandorum Miskolciensium. (Miskolc: Bíbor 2008) 349-366.
- RÉVÉSZ T. MIHÁLY: A gyülekezési jog magyarországi fejlődéséhez. In: MEZEY BARNA (szerk.) Tanulmányok Kovács Kálmán Egyetemi Tanár emlékére (Budapest: Gondolat 2005) 105-119.
- SÓLYOM PÉTER: 62. § In: JAKAB ANDRÁS (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. (Budapest: Századvég. ²2009)

SZABADFI ÁRPÁD: [Korreferátum Hack Péter: A gyülekezés szabadsága. Kihívás a jogalkotók és a jogalkalmazók számára című előadásához] In: [BENISNÉ GYÖRFFY ILONA (szerk.):] Huszonötödik jogász vándorgyűlés : Sopron, 2007. május 17-19. (Budapest: [közread: a Magyar Jogász Egylet Győr-Moson-Sopron Megyei Szervezete] 2007) 228-237.

SZABÓ MÁTÉ – HAJAS BARNABÁS – HALÁSZ ZSOLT – LÁPOSSY ATTILA: Tüntetések Budapesten. In: SÁNDOR PÉTER – VASS LÁSZLÓ (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2008-ról. (DKMKA, Budapest 2009) 226-242. old.

SZABÓ MÁTÉ – HAJAS BARNABÁS: A 2009. évi budapesti tüntetések: ombudsmani vizsgálatok. In: SÁNDOR PÉTER – VASS LÁSZLÓ (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2009-ről. (DKMKA, Budapest 2010) 69-72. old.

ADANG, OTTO: Initiation and escalation of collective violence: a comparative observational study of protest and football events. In: MADENSEN, TAMARA D – KNUTSSON, JOHANNES (eds): Preventing Crowd Violence (Criminal Justice Press: Monsey, NY 2010.)

BEMMANN, GÜNTER: Staatschutz und Demonstrationsrecht. In: BEMMANN, GÜNTER – MANOLEDAKIS, IOANNIS (Hrsg.): Die strafrechtliche Schutz des Staates : Griechisch-deutsches Symposium für Strafrecht und Verfassungsrecht : Hagen 1986 (Darmstadt, Neuwied : Luchterhand 1987) 29-35.

GINZINGER, WINFRIED Versammlungsrecht. In: BACHMANN, SUSANNE e. a: Besonderes Verwaltungsrecht. (Wien – New York: Springer ³2000)

HÖFLING, WOLFRAM: Art. 8. In: SACHS, MICHAEL (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar. (München: C.H. Beck. ³2003)

JARASS, HANS D.: Art. 8. In: JARASS, HANS D. – PIEROTH, BODO: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar. (München: C.H. Beck. ¹⁰2009)

KLOEPFER, MICHAEL: Versammlungsfreiheit In: ISENSEE, JOSEF – KIRCHOF, PAUL (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts (Heidelberg: F.F. Müller 1989) 739-774.

KNIESEL, MICHAEL: Versammlungswesen In: LISKEN, JANS – DENNINGER, ERHARD (Hrsg.): Handbuch des Polizeirechts (München: C.H. Beck'sche 1992) 407-500.

SCHULZE-FIELITZ, HELMUTH: Art. 8. In: DREIER, HORST (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar. I. kötet, Tübingen: Mohr Siebeck. ²2004)

STAACK, DIRK: Das Waffen-, Schutzwaffen- und Vermummungsverbot. In: STAACK, DIRK – SCHWENTUCHOWSKI, STEPHAN (hrsg.): Versammlungen. (Münster – Hamburg: Lit 2006)

TEZNER, FRIEDRICH: Versammlungsrecht. In: MISCHLER, ERNST – ULBRICH, JOSEF (Hrsg.): Österreichisches staatswörterbuch IV. kötet (Wien : A. Hölder ²1909)

TURNER, JOHN. C.: Towards a Cognitive Redefinition of the Social Group. In: TAJFEL, HENRI (ed.): *Social Identity and Intergroup Relations* (Cambridge: Cambridge University Press. 2010)

WEBER, ALBRECHT: Die Versammlungsfreiheit. In: WEBER, ALBRECHT: *Menschenrechte : Texte und Fallpraxis.* (München : Sellier, Europ. Law Publ. 2004) 491-523.

11.3. Cikkék

A háború hatása a sajtó-, gyülekezési és egyesülési jogra. *Jogtudományi Közlöny* 1914/33. 346-347.

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye 11. cikkének gyakorlata. *Emberi Jogi Füzetek. A Bírósági Határozatok melléklete* 1998/1. 5-73.

BÁN TAMÁS: A gyülekezési, az egyesülési és a szakszervezeti szabadsághoz való jog. *Acta Humana : emberi jogi közlemények* 1992/6-7. 136-142.

BÁN TAMÁS: Nemzetközi emberi jogi testületek gyakorlata gyülekezési ügyekben. *Acta Humana : emberi jogi közlemények* 2007/1-2. 5-25.

BENCZE JÓZSEF – MAJOROS RÓBERT: Gyülekezési jog – a jogalkalmazás során felmerülő újabb problémákról (II.). *Közjogi szemle*, 2009. (2. évf.) 2. sz. 17-30. old.

BERNÁTH MIHÁLY: A politikai tömegrendezvények rendőri biztosítása. *Belügyi Szemle* 1990/1. 28-33.

BÍRÓ ENDRE – CSIZMÁR GÁBOR – HARMATH LUCA – PAPP GYÖRGY – VILUSZ ANTÓNIA : A gyermekek egyesülési és békés gyülekezési joga. *Belügyi Szemle* 1995/3. 39-43.

BÓDI STEFÁNIA: A gyülekezési jog hazai szabályozásának története és dilemmái. *Magyar jog*, 2011. 9. sz. 527-536.

BÓDI STEFÁNIA: Az egyesülési, gyülekezési és petíciós jog magyarországi szabályozásának története. *Collega. Szakmai folyóirat joghallgatók számára* 1/2005 5-11.

BÖKÖNYI ISTVÁN : A gyülekezések szabályozása Magyarországon 1945-ig. *Belügyi Szemle* 1989/9. 47-56.

BÖKÖNYI ISTVÁN: A gyülekezések szabályozása Magyarországon 1945-ig II. *Belügyi Szemle* 1989/10. 44-56.

- CSAPODY TAMÁS: A gyülekezési jog érvényesülése és közlekedés rendjének aránytalan sérelme. *Magyar Jog* 2003/12. 733-737.
- DRINÓCZI TÍMEA – PETRÉTEI JÓZSEF: A gyülekezési jog a Magyar Köztársaságban. *Jura* 2002/1. 21-33.
- Egyesülési, gyülekezési és sajtószabadság. *Jogtudományi Közlöny* 1912/37. 319-321.
- GRÜNWARD BÉLA: Néhány észrevétel Vécsey Tamás cikkére: A gyülekezési szabadságok a mai alkotmányokban. *Budapesti szemle* 1884/90. 478-480.
- HAJAS BARNABÁS – BIHARI MIHÁLY: Gyülekezési jog – a jogalkalmazás során felmerülő újabb problémákról (I.). *Közjogi szemle*, 2009. (2. évf.) 1. sz. 23-31. old.
- HAJAS BARNABÁS – LÁPOSSY ATTILA: Gyülekezési jog – a jogalkalmazás során felmerülő újabb problémákról (III.). *Közjogi szemle*, 2009. (2. évf.) 3. sz. 35-41. old.
- HAJAS BARNABÁS: A gyülekezések bejelentésével kapcsolatos rendőrségi eljárások szabályairól. *Jura*, 2009. (15. évf.) 2. sz. 43. old.
- HAJAS BARNABÁS: A gyülekezéshez kapcsolódó kommunikációs kérdésekről. *Rendészeti szemle*. 2009. (57. évf.) 2. sz. 53-61. old.
- HAJAS BARNABÁS: A gyülekezési jog tárgya: A gyülekezés fogalma. *Új magyar közigazgatás*, 2009. (2. évf.) 12. sz. 36-48. old.
- HAJAS BARNABÁS: Csak a „kivett” a kivétel? : Megjegyzések a gyülekezési törvény hatálya alá nem tartozó rendezvények megítéléséhez. *Iustum, Aequum, Salutare*, 2010. (6. évf.) 4. sz. 257-276. old.
- HALMAI GÁBOR: Jogvédelem, vagy jogkorlátozás? : Az ombudsmanhelyettes a gyülekezési jogról. *Fundamentum* 2003/1. 116-121.
- HALMAI GÁBOR: Kitüntetett jog – korlátokkal. *Mozgó Világ* 2006/12. 54-59.
- HERBERT KÜPPER: A gyülekezési alapjog Magyarországon és Németországban. *Jura* 2008/1. 103-118.
- HORVÁTH ATTILA: A gyülekezési jog elméletének és gyakorlatának története Magyarországon 1989-ig. *Jogtörténeti Szemle* 2007/1. 4-15.
- Interjú a gyűlések, felvonulások, tüntetések jogi szabályozásáról és jogi megítéléséről. *Belügyi Szemle* 1988/4. 44-47.
- KÁDÁR ANDRÁS KRISTÓF – M. TÓTH BALÁZS: A gyülekezési jog külföldi és magyar szabályai. *Fundamentum* 2007. 1. sz. 63.
- KÁLLAI ANDRÁS: A gyülekezésekkel kapcsolatos adminisztráció. *Rendészeti Szemle* 1992/4. 52-65.
- KILÉNYI GÉZA: Egyesülési jog, gyülekezési jog. *Világosság* 1988/7. 425-427.

- KÖRTVÉLYESI ZSOLT: Orvosi javallat ellenére amputálva. Terhel, de nem kötelez? A gyülekezési törvény szerinti bejelentési kötelezettségről. *Belügyi szemle*, 2010. 11. sz. 70-82.
- LUX ÁGNES: A melegbűszkeség és a gyülekezési jog: felvonulások és atrocitások Európa keleti és nyugati felén. *Fundamentum : az emberi jogok folyóirata*, 2008. 3-4. sz. 127-134.
- MAGYAR GÁBOR – PÁLL KINGA ÁGNES – SZABÓ ANDREA – SZABÓ MÁTÉ: Tüntetések Budapesten 1996-1997. *Szociológiai Szemle* 2000/4. 31-39.
- MOGYORÓSI IMRE: Még egyszer a gyülekezési jog szabályozásáról az Alkotmánybíróság 55/2001 (XI. 29.) AB határozata alapján. *Magyar Közigazgatás* 2004/4. 246-248.
- MOGYORÓSI IMRE: Néhány kritikai észrevétel a gyülekezési jog szabályozásához. *Magyar Jog* 2001/6. 358-360.
- RÉVÉSZ T. MIHÁLY: Adalékok a gyülekezési jog magyarországi fejlődéséhez. *Levéltári szemle* 1977/1. 185-193.
- SÁNDOR TAMÁS: A gyülekezési jog szabályozása a polgári Magyarországon (1848-1914). *Valóság* 2007/5. 48-57.
- SCHLETT ISTVÁN – SZABÓ MÁTÉ – SZIKINGER ISTVÁN – ÁDÁM ANTAL – FINSZTER GÉZA – ERDŐS FERENC: Gyülekezési törvény. *Fundamentum* 2007/1. 37-59.
- SCHNEIDER, JOACHIM: Az erőszak megelőzése és kontrollja. *Rendészeti Szemle* 1994/3. 18-31.
- SÓLYOM PÉTER: A jog alapjai és a gyülekezési szabadság. *Collega. Szakmai folyóirat joghallgatók számára* 2-3/2006. 54-58.
- SOMODY BERNADETTE: Életkori kordon? : A gyermekek gyülekezési szabadsága *Új ifjúsági szemle : Ifjúságelméleti folyóirat* 2007/3. 5-15.
- SZABÓ MÁTÉ – HALÁSZ ZSOLT – LÁPOSSY ATTILA – HAJAS BARNABÁS – JUHÁSZ ZOLTÁN – MUDRÁNÉ LÁNG ERZSÉBET – TÖRÖK ZOLTÁN – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY ZOLTÁN – KOLLÁTH GYÖRGY – GAUDI-NAGY TAMÁS: Gyülekezési jog – problématérkép. *Közjogi szemle* 2008/3.
- SZABÓ MÁTÉ: A gyülekezési jog problémái : a tömegdemonstrációk és a rendőrség Magyarországon a demokratizálódás folyamatában *Acta Humana : emberi jogi közlemények* 1998/32. 32-61.
- SZABÓ MÁTÉ: Új problémák a köztéri gyülekezésekkel kapcsolatban és civil párbeszéd az Európai Unióban. *Belügyi Szemle* 2004/7. 217-240.
- SZAMEL LAJOS: A gyülekezési szabadság. *Állam és Igazgatás* 1988/6. 490-502.
- SZIDONYA ETELKA: Az egyesülési és a gyülekezési jogi törvény javaslatának a vitája. *Állam és Igazgatás* 1988/10. 959-960.

SZIKINGER ISTVÁN: A formanyomtatványok kritikája [Hozzászólás Kállai András: A gyülekezésekkel kapcsolatos adminisztráció c. cikkének mellékleteihez]. *Rendészeti Szemle* 1994/10. 64-65.

SZIKINGER ISTVÁN: Gyűléshatár. *Fundamentum* 2002/1. 90-97.

TALLÓDI ZOLTÁN: Gyülekezési jog: az Emberi Jogok Európai Bíróságának Magyarországot érintő ítéletei és a szükséges jogszabály-módosítások irányai. *Acta humana : emberi jogi közlemények*, 2008. 4. sz. 3-19.

VÁMBÉRY RUSZTEM: A gyülekezési jog korlátai az angol büntetőjogban. *Jogtudományi Közlöny* 1899/7. 55.

VÉCSEY TAMÁS: A gyülekezési szabadság a mai alkotmányokban. *Budapesti szemle* 1884/89. 201-221.

ARNDT, NINA – DROEGE, MICHAEL: Versammlungsfreiheit versus Sonn- und Feiertagsschutz? *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 8/2003. 906-913.

ARNDT, NINA – UHLENBROCK, HENNING: Einstweiliger Rechtsschutz im Versammlungsrecht. *Juristische Ausbildung* 7/2002. 488-493.

BATTIS, ULRICH – GRIGOLEIT, KLAUS JOACHIM: Die Entwicklung des Versammlungsrechtlichen Eilrechtsschutzes – Eine Analyse der neuen BVerfG Entscheidungen. *Neue Juristische Wochenschrift* 29/2001. 2051-2055.

BATTIS, ULRICH – GRIGOLEIT, KLAUS JOACHIM: Neue Herausforderungen für das Versammlungsrecht? *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2/2001. 121-129.

BATTIS, ULRICH – GRIGOLEIT, KLAUS JOACHIM: Neue Regelungen für neonazistische Demonstrationen? – Das gesetz zur Änderung des Versammlungsgesetzes und Strafgesetzbuches. *Die Polizei* 12/2005. 349-354.

BÄUMLER, HELMUT: Versammlungsfreiheit und Verfassungsschutz. *Juristen Zeitung* 10/1986. 469-476.

BELJIB, SASA: Neonazistische Demonstrationen in der aktuellen Rechtsperchung *Deutsches Verwaltungsblatt* 1/2002. 15-22.

BOLEWSKI, WILFRIED: Staatsbesuche und Demonstrationsrecht. *Deutsches Verwaltungsblatt* 13/2007. 789-798.

BREDT, STEPHAN: „Gemietete“ Demonstranten und „Fuckparade“ – Der Versammlungsbegriff bleibt in bewegung. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 12/2007. 1358-1362.

BRENNEISEN, HARTMUT – SIEVERS, CHRISTOPHER: Hat das BayVersG Modellcharakter? – Die Entwicklung des Versammlungsrechts in den Bundesländer nach der Föderalismusreform I. *Die Polizei* 3/2009. 71-83.

- BRENNEISEN, HARTMUT: Der executive Handlungsrahmen im Schutzbereich des Art. 8 GG. *Die Öffentliche Verwaltung* 7/2000. 275-283.
- BROHM, WINFRIED: Demonstrationsfreiheit und Sitzblockaden. *Juristen Zeitung* 11/1985. 501-511.
- BRÜNING, CHRISTOPH: Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit in der „Streitbaren Demokratie“ : Rechtsextremistische Demonstrationen im Streit der Gerichte *Der Staat* 2/2002. 213-243.
- DEINERT, OLAF: „Blaulöwe im Käfig“. *Juristische Ausbildung* 5/2003. 337-343.
- DIETEL, ALFRED – GINTZEL, KURT: Zu kurz gesprungen – Kritische Anmerkungen zur Novellierung des VersG. *Die Polizei* 10/2005. 282-284.
- DIETEL, ALFRED: Was tun gegen rechtsextremistische Aufmärsche. *Die Polizei* 10/2005. 281-282.
- DÖRR, OLIVER: Keine Versammlungsfreiheit für Neonazis? Extremistische Demonstrationen als Herausforderung für das geltende Versammlungsrecht. *Verwaltungs Archiv* 4/2002. 485-505.
- ENDERS, CHRISTOPH – LANGE, ROBERT: Symbolische Gesetzgebung im Versammlungsrecht? *Juristen Zeitung* 3/2006. 105-112.
- ENDERS, CHRISTOPH: Der Schutz der Versammlungsfreiheit (Teil I) *Juristische Ausbildung* 1/2003. 34-41.
- ENDERS, CHRISTOPH: Der Schutz der Versammlungsfreiheit (Teil II) *Juristische Ausbildung* 2/2003. 103-108.
- FREYTAG, GEORG: Der Abtransport der Demonstranten. *Juristische Ausbildung* 6/1998. 300-308.
- GECK, WILHELM KARL: Zum Versammlungsbegriff des Art. 8. GG. *Deutsches Verwaltungsblatt* 19/1980. 797-803.
- GÖTZ, VOLKMAR: Versammlungsrecht im Brokdorfbeschuß. *Deutsches Verwaltungsblatt* 24/1985. 1347-1352.
- GREVE, HOLGER– QUAST, FABIAN: Gebührenerhebung und Versammlungsfreiheit. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 8/2009. 500-502.
- GROF, ALFRED: Versammlungs- contra Meinungsäußerungsfreiheit : Anmerkungen zu einer richtungsweisenden Entscheidung des VfGH. *Österreichische Juristen-Zeitung* 21/1991. 731-734.
- GRÖPL, CHRISTOPH: Grundstrukturen des Versammlungsrechts. *Juristische Ausbildung* 1/2002. 18-25.

- GUSY, CHRISTOPH: Rechtsextreme Versammlungen als Herausforderung an die Rechtspolitik: *Juristen Zeitung* 3/2002. 105-114.
- HEIDEBACH, MARTIN – UNGER, SEBASTIAN: Das Bayerische Versammlungsgesetz – Vorbild für andere Länder oder Gefährdung der Versammlungsfreiheit unter Föderalisierungsdruck. *Deutsches Verwaltungsblatt* 5/2009. 283-292.
- HERGER, MARTIN: Verwerflicher Grundrechtsverbrauch? Anmerkungen zu BVerfGE 104, 92. *Juristische Ausbildung* 2/2003. 112-118.
- HOFER-ZENI, HERBERT: Versammlungsfreiheit in Österreich. *Europäische Grundrechte Zeitschrift* 13. September 1984; 11. Jg Heft 13. 357-363.
- HOFFMAN-RIEM, WOLFGANG: Demonstrationsfreiheit auch für Rechtsextremisten? Grundsatzüberlegungen zum Gebot rechtsstaatlicher Toleranz. *Neue Juristische Wochenschrift* 39/2004. 2777-2782.
- HOFFMAN-RIEM, WOLFGANG: Neuere Rechtsprechung des BVerfG zur Versammlungsfreiheit. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 3/2002. 257-265.
- HÖFLING, WOLFRAM – AUGSBERG, STEFFEN: Versammlungsrechtsprechung und Versammlungsgesetzgebung – Versammlungsrecht zwischen politischer Einflußnahme und konstitutioneller Stabilisierung. *Zeitschrift für Gesetzgebung* 2/2006. 151-178.
- HÖLSCHIEDT, SVEN: Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit nach dem Brokdorf-Beschluß des Bundesverfassungsgerichts. *Deutsches Verwaltungsblatt* 13/1987. 666-672.
- KANTHER, WILHELM: Zur „Infrastruktur“ von Versammlungen: von Imbissstand bis zum Toilettenwagen. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 11/2001. 1239-1243.
- KEPLINGER, RUDOLF – ZIERL, HANS PETER: Das Neue Vermummungsverbot im Lichte der EMRK. *Zeitschrift für Verwaltung* 1/2003. 14-22.
- KERSTEN, JENS – MEINEL FLORIAN: Grundrechte in privatisierten öffentlichen Räumen. *Juristen Zeitung* 23/2007. 1117-1134.
- KETTLER, GERD: Einschränkung nichtöffentlicher Versammlungen in geschlossenen Räumen. *Die Öffentliche Verwaltung* 22/1990. 954-961.
- KNIESEL, MICHAEL – POSCHER, RALF: Die Entwicklung des Versammlungsrechts 2000 bis 2003. *Neue Juristische Wochenschrift* 7/2004. 422-429.
- KNIESEL, MICHAEL: Versammlungs- und Demonstrationfreiheit. *Neue Juristische Wochenschrift* 39/2000. 2857-2866.
- KRIST, RICHARD: Rechtliche Aspekte der Brennerblockade – Versammlungsfreiheit contra Freiheit des Warenverkehrs. *Österreichische Juristen-Zeitung* 7/1999. 241-250.

- KRÜGEN, RALF: Rechtliche Problemfelder beim Einschreiten anlässlich nichtöffentlicher Versammlungen. *Die Öffentliche Verwaltung* 1/1997. 13-19.
- LAMMERMANN, FRIEDRICH: Welche Auswirkungen hat die zunehmende Nutzung des Internets auf die Bestimmungen des Versammlungsrechts? *Die Polizei* 5/1999. 139-141.
- LEIST, WOLFGANG: Die Änderung des Versammlungsrechts: ein Eigentor? *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 5/2005. 500-503.
- LÜKEN, WIARD: Das Verbot der Passivbewaffnung und Vermummung. *Die Polizei* 2/1993. 41-46.
- MIKESIC, IVANA: Versammlungs- und Demonstrationsrecht auf Flughafengelände. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 7/2004. 788-792.
- POSCHER, RALF: Neue Rechtsgrundlagen gegen rechtsextremistische Versammlungen. *Neue Juristische Wochenschrift* 19/2005. 1316-1319.
- SCHEIDLER, ALFRED: Bedenken des Bundesverfassungsgerichts gegen das Bayerische Versammlungsgesetz. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 7/2009. 429-431.
- SCHEIDLER, ALFRED: Änderung der Gesetzgebungskompetenz im Versammlungsrecht – Erste Aktivitäten der Länder. *Zeitschrift für Rechtspolitik* 5/2008. 151-153.
- SCHOCH, FRIEDRICH: Die Neuregelung des Versammlungsrechts durch § 15 II VersG. *Juristische Ausbildung* 1/2006. 27-31.
- SCHÖRING, WOLFGANG: Änderung von Zeit und Ort einer Versammlung im Wege einer Auflage. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 11/2001. 1246-1248.
- SCHWARZE, JÜRGEN: Demonstrationen vor den Parlamenten – Die Problematik von Versammlungen innerhalb der Bannkreise im Lichte der jüngsten Verwaltungsrechtssprechung. *Die Öffentliche Verwaltung* 6/1985. 213-222.
- SELBMANN, FRANK: Die Zulässigkeit polizeilicher Maßnahmen zum Schutz der Integrität und Würde der diplomatischer Missionen und konsularischer Vertretungen nach § 15 Abs. 2 Versammlungsgesetz. *Die Öffentliche Verwaltung*: 22/2004. 947-949.
- SOINÉ, MICHAEL – MENDE, BORIS: Das Gesetz zur Neuregelung des Schutzes von Verfassungsorganen des Bundes – eine Bestandsaufnahme. *Deutsches Verwaltungsblatt* 20/2000. 1500-1509.
- SPRANGER, TADE MATTHIAS: Uniformverbot und Versammlungsfreiheit. *Der Öffentliche Dienst* 3/1999. 58-60.
- STÖCKER, HANS A.: Das Grundrecht auf Demonstrationsfreiheit – eine ochlokratische Fehlinterpretation. *Die Öffentliche Verwaltung* 24/1983. 994-1002.

- TSCHECHTSCHER, AXEL: Versammlungsfreiheit und Eventkultur : Unterhaltungsveranstaltungen im Schutzbereich des Art 8. I GG *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 11/2001. 1243-1246.
- V. COELLN, CHRISTIAN: Die Eingeschränkte Polizeifestigkeit nichtöffentlicher Versammlungen. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 11/2001. 1234-1239.
- VAHLE, JÜRGEN: Eine Demonstration mit Nebenfolgen. *Deutsches Verwaltungspraxis*. 11/2004. 461-464.
- WEGE, DONAT: Präventive Versammlungsverbote auf dem verfassungsrechtlichen Prüfstand. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 8/2005. 900-903.
- WIEFELSPÜTZ, DIETER: Aktuelle Probleme des Versammlungsrechts in der Hauptstadt Berlin. *Die Öffentliche Verwaltung* 1/2001. 21-28.
- WIESER, BERND: Ausländer und Versammlungsfreiheit in Österreich : Konventionswidrigkeit von § 8 VersGesetz *Europäische Grundrechte Zeitschrift* 21. Februar 1990; 17. Jg. Heft 3/4. 56-61.
- YOUNG, RAYMOND: G8 Protests: Controlling the Right to Demonstrate. *European Public Law* Volume 14, Issue 1. 69-80.
- ZIERL, HANS PETER: Die Präventive Untersagung von Versammlungen. *Zeitschrift für Verwaltung* 3/2001. 359-373.

11.4. Jogesetek

11.4.1. Alkotmánybírósági határozatok

- 64/1991. (XII. 17.) AB határozat
 30/1992. (V. 26.) AB határozat
 60/1993. (XI. 29.) AB határozat
 21/1996. (V. 17) AB határozat
 37/2000. (X. 31.) AB határozatot
 55/2001. (XI. 29.) AB határozat
 4/2007. (II. 13.) AB határozat
 75/2008. (V. 29.) AB határozat

11.4.2. Ombudsmani gyakorlat

OBH 5205/2002 sz. ügy

OBH 4435/2006 sz. ügy

OBH 5642/2007 sz. ügy

OBH 2058/2008 sz. ügy

OBH 2452/2008 sz. ügy

OBH 2952/2008 sz. ügy

OBH 3262/2008 sz. ügy

OBH 3444/2008 sz. ügy

OBH 3628/2008 sz. ügy

OBH 3765/2008 sz. ügy

OBH 5266/2008 sz. ügy

OBH 5266/2008 sz. ügy

OBH 5593/2008 sz. ügy

OBH 5642/2008 sz. ügy

OBH 1091/2009 sz. ügy

OBH 2624/2009 sz. ügy

AJB 4721/2009 sz. ügy

AJB 6021/2009 sz. ügy

AJB 6656/2009 sz. ügy

AJB 871/2011 sz. ügy

AJB 1986/2011 sz. ügy

AJB-2747/2011 sz. ügy

AJB-2888/2011 sz. ügy

11.4.3. Bírósági döntések

Legfelsőbb Bíróság Kfv. 39.077/2006/6.

71/2008. BK vélemény

Budai Központi Kerületi Bíróság 10.Sz.XI.692/2004/2.

Christians against Racism and Fascism v. United Kingdom. (Application no. 8440/78, Decision of 16 July 1980)

De Jonge v. State of Oregon, 299 U.S. 353 (1937)

Otto-Preminger-Institut v. Austria (Application no. 13470/87)

Oya Ataman v. Turkey (Application no. 74552/01, Judgment of 5 December 2006)

Plattform „Ärzte für das Leben“ v. Austria (Application no. 10126/82, Judgment of 21 June 1988)

Rassemblement Jurassien/Unité Jurassienne v. Switzerland (Application no. 8191/78, Commission decision of 10 October 1979)

Stankov és United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgária (Applications no. 29221/95 and 29225/95, Judgment of 2 October 2001)

Wingrove v. the United Kingdom (Application no. 17419/90)

BVerfGE 85, 69 – Eilversammlungen

BVerfGE 69, 315 – Brokdorf

BVerfG, 1 BvQ 13/01 vom 24.3.2001

BVerfG, 1 BvQ 28/01 vom 12.7.2001

VfGH 7. Oktober 1985, B99/84; B100/84 (VfSlg 10608/1985)

VfGH 12. März 1988, 926/87-14 és B970/87-12 (VfSlg 11651/1988)

VfGH 25. September 1986, B44/85 (VfSlg 10955/1986)

VfGH 24. März 1953 B185/52 (VfSlg 2494/1953)

VfGH 14. Dezember 1953 B92/53 (VfSlg 2610/1953)

ENSZ Emberi Jogi Bizottság 1157/2003. sz. ügyben hozott, 2006. július 17-én kelt állásfoglalása

Communication No. 412/1990, U.N. Doc. CCPR/C/50/D/412/1990 (1994).

DPP v Jones [1999] 2 All ER 257

Duncan v Jones [1936] 1 KB 218.

Harrison v Duke of Rutland [1893] 1 QB 142.

R v Edwards and Roberts [1978] 67. Cr App R 228.

Schneider v. Smith, 390 U.S. 17 (1968)

11.5. Jogszabályok

11.5.1. Magyarországi jogszabályok és közjogi szervezetszabályozó eszközök

Magyarország Alaptörvénye

1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról

1874. évi XXXIII. törvényzikk a választói gyűlésekre és utcai körmenetekre, melyek országos képviselő választások alkalmából tartani szoktak s a választási törvény módosításáról és kiegészítéséről

1986. évi II. törvény a sajtóról (Stv.)

1989. évi III. törvény a gyülekezési jogról (Gytv.)

1990. évi IV. törvény a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról (Lvt.),

1993. évi LIX. törvény az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról (Obtv.)

1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről (Rtv.)

1997. évi C. törvény a választási eljárásról (Ve.)

1999. évi LXIX. törvény a szabálysértésekről (régí Szabstv.)

2000. évi XXV. törvény a kémiai biztonságról

2004. évi CV. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről (Hvt.)

2006. évi LVII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról (Ksztv. 2006)

2008. évi LXXIX. törvény a közrend, valamint az igazságszolgáltatás működésének védelme érdekében szükséges egyes törvénymódosításokról szóló

2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról (Ksztv. 2010)

2010. évi CIV. törvény a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól (Smtv.)

2011. évi CCVI. törvény a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról (új Lvt.)

2012. évi II. törvény szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről (Szabstv.)

175/2003. (X. 28.) Korm. rendelet a közbiztonságra különösen veszélyes eszközökről

15/1990. (V. 14.) BM rendelet a rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról

7/1997. (II. 4.) BM rendelet polgári védelem hivatásos állományának szolgálati szabályzatáról
1/2006. (VI. 26.) ÖTM rendelet a Hivatásos Tűzoltóságok Szolgálati Szabályzatának kiadásáról

62/2007. (XII. 23.) IRM rendelet a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról (Szolgálati Szabályzat 2007)

30/2011. (IX. 22.) BM rendelet a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról (Szolgálati Szabályzat 2011)

16/2008. (MK 106.) IRM utasítás az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról (IRM SZMSZ)

12/2006. (IX.27.) ORFK utasítás a Magyar Köztársaság Rendőrsége Öltözködési Szabályzata kiadásáról (Öltözködési Szabályzat 2006)

10/2010. (OT 6.) ORFK utasítás a Magyar Köztársaság Rendőrsége Öltözködési Szabályzatának kiadásáról (Öltözködési Szabályzat 2010)

11/1998. (IV. 23.) ORFK utasítás a Magyar Köztársaság Rendőrségének Csapatszolgálati Szabályzata kiadásáról (Csapatszolgálati Szabályzat)

11.5.2. Külföldi jogszabályok

2180-4-I Bayerisches Versammlungsgesetz (BayVersG)

Constitution of the Republic of South Africa, 1996

Grundgesetz (GG)

Parliament Square Garden Byelaws 2012

Public Order Act 1986

Serious Organised Crime and Police Act 2005

Trafalgar Square Byelaws 2012

Ustawa z dnia 5 lipca 1990r. Prawo o zgromadzeniach (Lengyel gyülekezési törvény)

Versammlungsgesetz 1953. StF: BGBl. Nr. 98/1953 (WV) (ÖVersG)

Versammlungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. November 1978 (BGBl. I S. 1789), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 8. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2366) geändert worden ist (VersG)

12. FÜGGELÉK

12.1. A gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény javasolt módosításai⁴⁷⁴

1989. évi III. törvény

a gyülekezési jogról

Az Országgyűlés a gyülekezési szabadság érvényesülése érdekében – összhangban az Alaptörvény, valamint a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egységokmányának rendelkezéseivel –, a következő törvényt alkotja:

I. Fejezet

Általános rendelkezések

1. §

2. § (1) A gyülekezési jog gyakorlása keretében békés **[összejövetelek,]** felvonulások és tüntetések (a továbbiakban együtt: rendezvény) tarthatók, amelyeken a résztvevők véleményüket szabadon kinyilváníthatják.

(2) A rendezvény résztvevői jogosultak a közösen kialakított álláspontjukat az érdekeltek tudomására hozni.

(3) A gyülekezési jog gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével.

3. § [A törvény hatálya nem terjed ki

a) a választási eljárásról szóló törvény hatálya alá tartozó gyűlésekre;

b) a törvényesen elismert egyházak és vallásfelekezetek területén szervezett vallási szertartásokra, rendezvényekre és a körmenetekre;

c) a kulturális és sportrendezvényekre;

d) a családi eseményekkel kapcsolatos rendezvényekre.]

4. §

II. Fejezet

A rendezvény szervezése

⁴⁷⁴ A 2012. április 21-én hatályos szöveget alapul véve, a szöveg kiegészítését aláhúzással, [elhagyását pedig szögletes zárójellel és félkövér szedéssel jelöltem].

5. § (1) A rendezvény szervezője **[az]** lehet, **[aki]**

a) magyar állampolgár,

b) a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvényben meghatározottak szerint a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkezik, vagy

c) a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény hatálya alá tartozik, és bevándorolt, illetve letelepedett jogállású, vagy tartózkodási engedéllyel rendelkezik.

(2) A rendezvényt szervező szerv lehet magyarországi jogi személy, vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, amelynek törvényes képviselője megfelel az (1) bekezdésben meghatározott feltételeknek.

6. § A közterületen tartandó rendezvény szervezését a rendezvény helye szerint illetékes rendőrkapitányságnak, Budapesten a Budapesti Rendőrfőkapitányságnak (a továbbiakban: rendőrség) legfeljebb három hónappal, de legalább [három nappal] 48 órával a rendezvény megtartásának tervezett időpontját megelőzően kell bejelenteni. A bejelentési kötelezettség a rendezvény szervezőjét terheli.

7. § Az írásbeli bejelentésnek tartalmaznia kell:

a) a tervezett rendezvény kezdetének és befejezésének várható időpontját, helyszínét, illetőleg útvonalát;

b) a rendezvény célját, illetőleg napirendjét;

c) a rendezvényen résztvevők várható létszámát, a rendezvény zavartalan lebonyolítását biztosító rendezők számát, és megkülönböztető jelzésüket;

d) a rendezvényt szervező szerv vagy személyek és a szervezők képviseletére jogosult személy nevét és címét;

e) ha a résztvevők a rendezvény napirendjével, illetve céljával összefüggésben arcukat el fogják takarni.

7/A. § A rendezvény szervezőjét és a rendőrséget a rendezvény szervezése és megtartása során együttműködési kötelezettség terheli.

III. Fejezet

A rendezvény megtartása

8. § (1) Ha a bejelentéshez kötött rendezvény megtartása **[a népképviselői szervek vagy a bíróságok]** az Országgyűlés, az Alkotmánybíróság, vagy a Kúria zavartalan működését, vagy a közrendet, közbiztonságot, vagy közegészséget súlyosan veszélyeztetné, [vagy ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható,] a rendőrség a bejelentésnek a hatóságához való beérkezésétől számított 24 órán belül a rendezvénynek a bejelentésben megjelölt helyszínen, vagy időben való megtartását megtilthatja.

(2) A rendőrség határozatát 24 órán belül írásban közölni kell a szervezővel.

(3) A rendőrség eljárására a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai az irányadók.

9. § (1) A rendőrség határozata ellen fellebbezésnek helye nincs; a határozat közlésétől számított három napon belül a szervező kérheti az államigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát. A kérelemhez csatolni kell a rendőrség határozatát.

(2) A bíróság a kérelem beérkezésétől számított három napon belül, nemperes eljárásban, népi ülnökök közreműködésével, szükség esetén a felek meghallgatása után határoz. Ha a kérelemnek helyt ad, hatályon kívül helyezi a rendőrség határozatát, ellenkező esetben a kérelmet elutasítja. A bíróság határozata ellen nincs helye jogorvoslatnak.

(3) Ha a bíróság a rendőrség határozatát a rendezvény bejelentésben megjelölt időpontját követően helyezi hatályon kívül, a rendezvény megtartásának tervezett új időpontjáról a

szervezőnek a bejelentést elbíráló rendőrséget 24 órával a rendezvény megtartását megelőzően tájékoztatnia kell.

10. § Ha a rendezvény közúton kerül megtartásra, a rendőrség erről a közút kezelőjét tájékoztatja.

11. § (1) A rendezvény rendjének biztosításáról a szervező gondoskodik.

(2) A rendőrség és más arra illetékes szerv a rendezvény rendjének biztosításában a szervező kérésére közreműködik, a rendezvényt megzavaró személyek eltávolításáról intézkedik.

12. § (1) Ha a rendezvény résztvevőinek magatartása a rendezvény törvényességét veszélyezteti, s a rend másként nem állítható helyre, a szervező köteles a rendezvényt felosztatni.

(2) A rendezvényen résztvevők nem jelenhetnek meg fegyveresen, **[illetőleg] felfegyverkezve[.], vagy – ha azt a tudomásul vett bejelentés nem tartalmazta – arcukat eltakarva.**

(3) A rendőrség képviselője a rendezvényen jelen lehet.

(4) A rendezvény résztvevői a rendezvény bejelentésben megjelölt befejezésének időpontjában kötelesek a rendezvény helyszínét elhagyni.

13. § (1) A rendezvény résztvevője által okozott kárért a károsult harmadik személlyel szemben a szervező a károkozóval együtt egyetemlegesen felelős. A szervező mentesül a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy a rendezvény szervezése és megtartása során úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható.

(2) Ez a szabály nem érinti a szervezőnek azt a jogát, hogy a károkozótól a kár megtérítését követelhesse.

14. § (1) Ha a gyülekezési jog gyakorlása a 2. § (3) bekezdésében foglaltakba ütközik, vagy a rendezvényen a résztvevők fegyveresen, illetőleg felfegyverkezve, vagy – anélkül, hogy a tudomásul vett bejelentés tartalmazná – arcukat eltakarva jelennek meg, továbbá ha bejelentéshez kötött rendezvényt tiltó határozat ellenére tartanak, a rendőrség a rendezvényt felosztatja.

(2) A rendezvény felosztatását figyelmeztetésnek kell megelőznie.

(3) Ha a rendezvényt felosztatják, a rendezvény résztvevője a felosztatástól számított tizenöt napon belül pert indíthat a felosztatás jogellenességének megállapítására.

IV. Fejezet

Záró rendelkezések

15. § E törvény alkalmazásában

a) közterület: a mindenki számára korlátozás nélkül igénybevehető terület, út, utca, tér;

b) fegyveresen jelenik meg a rendezvényen az, aki lőfegyvert vagy robbanóanyagot tart magánál, felfegyverkezve pedig az, aki erőszak vagy fenyegetés alkalmazása érdekében az élet kioltására vagy testi sértés okozására alkalmas eszközt tart magánál.

16. § [A fegyveres erők és a fegyveres testületek] A Magyar Honvédség, valamint az egyes rendvédelmi szervek tagjaira vonatkozóan a gyülekezési jog gyakorlásának feltételeit és módját a szolgálati szabályzat határozza meg.

17-18. §

19. § (1) Ez a törvény kihirdetése napján lép hatályba.

(2)

Az Európai Unió jogának való megfelelés

20. § Ez a törvény az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2004. április 29-i 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 24. cikkének való megfelelést szolgálja.