

Pécsi Tudományegyetem  
Állam- és Jogtudományi Kar  
Doktori Iskola

Hajas Barnabás

**A gyülekezési jog egyes aktuális elméleti és gyakorlati kérdései**

*Doktori értekezés tézisei*

Témavezető:

Prof. Dr. Kiss László  
egyetemi tanár

Pécs  
2012

## 1. A KITŰZÖTT KUTATÁSI FELADAT ÖSSZEFOGLALÁSA

Az elmúlt húsz évben egész Európában a gyülekezési jogi szabályozás, joggyakorlat és a tömegkezelési gyakorlat jelentős változáson ment keresztül. E változásokat azonban a hazai 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.

Az elmúlt évtizedben mintha sokként érte volna a polgárokat, a rendőrséget és a tudományt is az, hogy a tüntetések elveszíthetik békés jellegüket, hogy a rendőrség feladata messze túlmutat a rendezvény környezetének biztosításán és a forgalomszervezésen. Számos európai országban hasonló megdöbbenést váltottak ki azok a politikai manifesztációk, amelyek során a rendőrség és a rendezvények résztvevői összecsaptak. Mára – külföldön – a jogtudomány, a társadalomtudomány és a rendészettudomány kedvelt kutatási tárgyai 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 érvényesülését vizsgálni, és meglepetten tapasztaltam, hogy a jogtudományi szakirodalom számos alapkérdést fel sem tett, de a gyülekezési jog alapfogalmait meg sem kísérelte 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 hármas 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

2008 januárjában Szabó Máté a gyülekezési jogi projektének vezetésével, és az abban résztvevő munkatársak kiválasztásával engem bízott meg. Az előkészítés 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.

A hasonló, rendszeres közterületi vizsgálatnak, vagy akár tapasztalatszerzésnek nem csak Magyarországon, de külföldön sem volt kialakult módszertana. A 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.

A biztos számára a törvény ugyanakkor más állami szervekhez képest szélesebb körben teszi lehetővé a hivatalból történő vizsgálatok lefolytatását. Az ombudsmani intézmény jellemzője, hogy az adott ügy vizsgálata során meglehetősen széleskörű vizsgálati jogosultság áll a rendelkezésére.

Valamennyi helyszíni vizsgálatot gondos információgyűjtés előzött meg. Ennek során az egyes rendezvényekre vonatkozó rendőrségi információk mellett az internetes újságokból, vagy különféle internetes portálokról tájékozódtam. A helyszíni vizsgálatokhoz elengedhetetlenül szükséges volt a rendőri szervekkel, elsősorban a Budapesti Rendőr-főkapitánysággal (BRFK) és az Országos Rendőr-főkapitánysággal (ORFK) való szoros együttműködés. Általában a kijelölt rendőrségi kapcsolattartó vagy a rendőri vezetők tájékoztattak arról, hogy miként, milyen erővel biztosítják a rendezvényeket, vagy éppen hogyan épültek be a korábbi ombudsmani javaslatok a rendőrségi tömegkezelési, biztosítási, igazoltatási gyakorlatba.

A helyszíni megfigyelések mellett a kutatásomban hangsúlyosak mindazok a tapasztalatok, ismeretek és különböző információk, amelyekhez ombudsmani vizsgálatok során jutottam. A vizsgálatok lefolytatásához elengedhetetlen volt a budapesti rendőrfőkapitány, illetve az országos rendőrfőkapitány álláspontjának megismerése, továbbá a rendelkezésre álló okiratok és videofelvételek beszerzése.

A vizsgálat során több tucat panasz is érkezett az ombudsmanhoz, amelyek további információval is szolgáltak. A fentiek mellett felhasználtam valamennyi hozzáférhető egyéb „iratot” – újságcikket, tudósítást, televízióadást, internetes fényképalbumokat, video megosztó site-ok tartalmait stb. – is.

2008 januárja óta a gyülekezési jog gyakorlóival, valamint a rendezvények biztosításában részt vevő rendőrökkel készítettem interjút. Az alanyok kiválasztása nem tekinthető reprezentatívnak, nem tükrözi sem a lakosság, sem a tüntetők, sem pedig a rendőrök demográfiai jellemzőit. Csaknem valamennyi megkérdezett válaszáda során – erre vonatkozó kérdés nélkül – a 2006 őszi eseményeket viszonyítási pontként jelölte meg, ahhoz képest próbálta az egyes szereplők magatartását, illetve eljárását értékelni. Emellett voltak olyanok is, akik korábbi viszonyítási pontokat – jellemzően a 80<sup>2</sup>-as évek vége, 90<sup>2</sup>-es évek eleje – jelölték meg.

A helyszíni megfigyelések, az interjúk, valamint az egyes ombudsmani jelentések és azok utóélete alapvetően a dogmatikai módszer következetes alkalmazására sarkallt, ugyanis mindezek rávilágítottak arra, hogy a magyar gyülekezési jog legalapvetőbb fogalmainak meghatározása, azoknak más jogintézményekhez, és ezek fogalmihoz való viszonya feltáratlan. Ennek során a hazai és külföldi szakirodalom, továbbá az Alkotmánybíróság, valamint kisebb részben a rendes bíróságok határozatainak vizsgálata nyomán – saját 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 képest kiegészítő jelleggel – leginkább annak eredményeit megalapozó céllal – vettem igénybe a történeti<sup>1</sup> és az összehasonlító módszert.

A jogösszehasonlítás módszerének alkalmazása során elsőként a nemzetközi szerződéseket, valamint az ezekhez kapcsolódó gyakorlatot – így az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága, az Emberi Jogok Európai Bíróságának és Bizottságának, valamint az egyes nemzeti ombudsmanoknak a gyakorlatát – vizsgáltam. Áttekintettem számos állam gyülekezési jogra vonatkozó alkotmányi és törvényi szabályozását is. A rendőrség tömegkezelési gyakorlatának értékelésekor is segédmódszerként alkalmaztam a nemzetközi összehasonlító jogi módszert.<sup>2</sup>

Az összehasonlító módszer alkalmazásának egyik sajátos esete a GODIAC-projektben<sup>3</sup> végzett munkám. 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.

---

<sup>1</sup> Önálló fejezetben mutatom be a gyülekezési jog hatályos szabályainak kialakulását.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Good practice for dialogue and communication as strategic principles for policing political manifestations in Europe

### 3. AZ ELVÉGZETT KUTATÁSOK ÖSSZEFOGLALÁSA

1. Elsőként a *gyülekezési jog* fogalmát határoztam meg. Mivel az emberi jogi dokumentumok, valamint számos nemzeti alkotmány áttekintése után a normaszövegekből nem feltétlenül lehet a gyülekezési jog alapjogi rendszerben elfoglalt helyére messzemenő következtetéseket levonni, ezért a rendeltetéséből és jelentőségéből kiindulva az alapjogok rendszerében igyekeztem a gyülekezési jogot elhelyezni.

A gyülekezési jog kialakulása szerint első generációs alapjog, amely tartalma és funkciója szerint politikai és kommunikációs szabadságjog. A gyülekezési jog – történelmileg is – szorosan kapcsolódik a véleménynyilvánítás szabadságához,<sup>4</sup> 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, a kommunikációs jogok egyik pillére.

Az esetjog jellemzően a gyülekezési jog kommunikációs jellegét, valamint annak a kommunikációs folyamatban betöltött szerepét domborítja ki.<sup>5</sup>

Az Alkotmánybíróság mellett az elmúlt években az ombudsmanok is rendszeresen kiemelték a gyülekezési jog kommunikációs jogi jellegét,<sup>6</sup> azt minden esetben meghatározó jelentőségűnek tekintették. Ebből azonban nem következik, hogy gyülekezési jog gyakorlása nem más, mint a véleménynyilvánítási szabadság gyakorlása során igénybe vehető egyik kommunikációs csatorna. A gyülekezési jog ilyen leegyszerűsítő megközelítése alapvetően elhibázott lenne, ugyanis az nem pusztán valamiféle közös véleménynyilvánítás, vagy akár egy kommunikációs csatorna.<sup>7</sup> 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 kommunikációs jogi jelleg hangsúlyozása mellett sokkal kevesebb figyelmet szentel a hazai irodalom a politikai hatás-, illetve nyomásgyakorlásnak, mint a gyülekezés jellegzetességének. A csoportos véleménynyilvánításhoz képest azt a többletet, amely az önálló alapjogként történő

---

<sup>4</sup> Hasonlóan ld. 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.

<sup>5</sup> 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), vagy ld. 55/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 442, 449.

<sup>6</sup> 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

<sup>7</sup> Azért sem lehet pusztán médiummá „silányítani”, mert a véleménynyilvánítás szabadságát nem pusztán ideológiai-, hanem „platform-semleges” módon is védi az Alkotmány.

elismerést indokolja, ebben látom. A gyülekezési jognak ugyanis fogalmi eleme, hogy a pusztán kommunikáción túl, a résztvevőkön túlmutató személyi körön túl a legkülönbébb döntéshozó szervekre is hatást, sőt a tömegek mozgósításával sokszor kifejezetten nyomást kívánnak gyakorolni. Gyakran a hatásmaximalizálást szem előtt tartva határozzák meg a rendezvény időpontját, helyszínét, az alkalmazott kommunikációs csatornákat<sup>8</sup> stb. annak érdekében, hogy a lehető legnagyobb médiafigyelem elérésével gyakoroljanak nyomást. Ennek megfelelően a gyülekezési jog a demokratikus közügyek vitelében való politikai-részvételi jogként is leírható.

A gyülekezési szabadság három, önállóan is értékelhető részjogosultságot foglal magában: a szervezés-, vezetés- és a részvétel (ideértve természetesen a „nemrészvétel”-t is) jogát. Az első két jogosultság gyakorlóját pusztán a tartalmi ismérvek alapján 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 Alaptörvény, sem pedig a Gytv. nem nevesíti, azonban azok együtt és külön-külön is alaptörvényi védelem alatt állnak.

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.<sup>9</sup> Sem az Alaptörvény rendelkezése, sem pedig a Gytv. nem határoz meg gyakorlásához általános feltételeket, vagyis 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.<sup>10</sup> 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 tekinthetők gyülekezésnek, ugyanis az állam és – e minőségükben – az önkormányzatok alapvető jogok alanyai nem lehetnek.<sup>11</sup>

A gyülekezési jog alanyainak tárgyalása során áttekintettem az életkorra, az állampolgárságra, az egyes foglalkozási korlátozásokra vonatkozó tételesjogi szabályokat, és azok lehetséges értelmezését. Indokolt kiemelni, hogy jelenleg nincs olyan büntetőjogi büntetés, vagy mellékbüntetés, illetve szabálysértési büntetés, vagy intézkedés, amely kifejezetten a gyülekezési jog gyakorlásának korlátozására irányulna.

---

<sup>8</sup> Így a Lehet Más a Politika párt lézervetítése az Országház falára

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> Ezt a közterületi rendezvények tekintetében a rendezvény szervezője vonatkozásában az 5. § teszi csak meg.

<sup>11</sup> Vö. az ombudsman OBH 2624/2009. számú jelentésével.

A gyülekezési jog címzettje 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.

A gyülekezési jog gyakorlásának biztosítása Magyarországot az Alaptörvény I. cikkéből is fakadó kötelezettsége. Kutatásaim során megvizsgáltam, hogy a gyülekezési jog gyakorlásához kapcsolódó mely magatartások élvezhetik a gyülekezési jog 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.

Jelentős alapjogi dilemmát vetnek fel az ún. versengő (konkuráló) gyülekezések. E rendezvények kérdése 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 kezelésére a gyülekezési törvény nem ad egyértelmű választ, eligazítást. A rendőrség ilyen helyzetekben (is) köteles valamennyi versengő rendezvény biztosításáról gondoskodni, akkor is, ha a gyülekezők elkülönítése fizikailag nem, vagy a gyülekezéseken résztvevők biztonsága szempontjából nem megnyugtató módon oldható csak meg.

2. Alapos vizsgálat alá vettem az intézményvédelmi kérdéseket is. Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdéséből eredő intézményvédelmi kötelezettség egy összetett követelményrendszerrel 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 helyezni. Az pedig az

adott alapjog jellegéből, természetéből következik, hogy a gyakorlásának biztosításához milyen jellegű és mértékű állami kötelezettségek teljesítése szükségeltetik.

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, hanem a gyülekezési jog gyakorlóinak alapjoggyakorlása áll az Alaptörvény, és azzal összhangban a Gytv. védelme alatt.

3. Ezt követően a gyülekezési jog tárgyát, *a gyülekezés fogalmát* határoztam meg. A gyülekezés fogalmának lényegi elemei, hogy többen, ideiglenes jelleggel, valamilyen meghatározott célból (jellemzően a kérdés megvitatása és a vélemény kifejezésre juttatása), nyitott rendezvényre jöjjenek össze, azon részt vegyenek. E jellemzők megjelennek a Gytv. 2. § (1) bekezdésében, amely alapján a gyülekezés fogalma meghatározható, azonban éppen azon szempontokkal marad adós, amely az egyébként is leírhatatlanul sokszínű gyülekezést a különféle „sokaságoktól”, csoportosulások, összejövetelektől megkülönbözteti. Feltétlenül indokolt emellett elhatárolási szempontokat adni a más jelenségektől való megkülönböztetés érdekében. A gyülekezés helye azonban nem hordoz olyan többletet, amely alapján a gyülekezés-fogalom elemének kellene tekintenünk.

A gyülekezés fogalmának meghatározása 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?

A gyülekezést korábban sokszor az egyesülési joggal szemben, esetenként egyfajta „testületi pillanatnyi egyesületként”<sup>12</sup> határozták meg,<sup>13</sup> ezzel pedig a cselekvés időbeli meghatározottságát és korlátozottságát a definíció lényegi elemévé emelte. A Gytv. 7. §-a 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, ezért sem az az elvi, legrövidebb időtartam, amely már, sem pedig az a leghosszabb időtartam, amely még gyülekezésnek számít.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> „Korporativer Augenblicksverband”

<sup>13</sup> TEZNER, FRIEDRICH: Versammlungsrecht. In: MISCHLER, ERNST – ULBRICH, JOSEF (Hrsg.): Österreichisches staatswörterbuch IV. kötet (Wien : A. Hölder <sup>2</sup>1909) 746.

<sup>14</sup> Több alkalommal is az osztrák Alkotmánybíróság elé kerültek olyan esetek, amelyekben az összejövetel 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.



Az Alaptörvény – hasonlóan a nemzetközi dokumentumokhoz, illetve nemzeti alkotmányokhoz – nem általában a gyülekezés-, hanem kifejezetten a békés gyülekezés alapjogát ismeri el és biztosítja.<sup>15</sup> Ahhoz, hogy gyülekezés békés jellegének elvesztése megállapítható legyen, a rendezvény összbenyomásának kell békétlennek, 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. A résztvevők többségének passzív szemlélődése viszont nem tekinthető szolidaritás vállalásának.<sup>16</sup>

A Gytv. a békés jelleg elvesztéséhez kifejezett jogkövetkezményt nem fűz, azonban abból, hogy a rendezvények valamennyi formájánál kiemeli azt, hogy ahhoz, hogy alkalmazható legyen rájuk, békéseknek kell lenniük, az következik, 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 feloszlata lehet az eredménye.<sup>17</sup> A feloszlata azonban csak legvégső eszközként, kizárólag akkor kerülhet sor, ha a minden más, a rendezvény békés jellegének helyreállítása érdekében alkalmazott eszköz sikertelen maradt.<sup>18</sup>

A Gytv. 2. § (1) bekezdése a gyülekezések három fajtáját nevesíti, azonban az ott meghatározottakba be nem sorolható, vagy azokat megfelelően kombináló rendezvények is tarthatók. Sem a gyülekezés-fogalom, sem pedig a rendezvényhez kapcsolódó közrendvédelmi feladatok szempontjából nincs különösebb jelentősége, hogy statikus, dinamikus, vagy részben statikus és dinamikus rendezvény kerül-e megszervezésre.

Sajátos 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 alapján viszont könnyűszerrel megítélhető, hogy az adott csoportosulás a gyülekezési jog fogalmába vonható-e.

---

<sup>15</sup> SCHLETT ISTVÁN – SZABÓ MÁTÉ – SZIKINGER ISTVÁN – ÁDÁM ANTAL – FINSZTER GÉZA – ERDŐS FERENC: Gyülekezési törvény. *Fundamentum*. 2007/1. 50. Ugyanígy 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: EJA), az EJEE, az Alapjogi Charta, továbbá a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (a továbbiakban: PPJNE)

<sup>16</sup> A Nemzetbiztonsági Hivatal 2006 őszén közleményt adott ki, melyben a jogellenes cselekményekben való passzív részvétel (helyszínen tartózkodás) esetleges büntetőjogi következményeire (pszichikai bűnsegély) hívta fel az állampolgárok figyelmét. Az ezzel kapcsolatos ombudsmáni vizsgálat (OBH 4583/2007) összefoglalóját ld.: HAJAS BARNABÁS (szerk.): Gyülekezési jogi projekt [ÁJOB projektfüzetek, 2009/1.] (Budapest: Országgyűlési Biztos Hivatala 2009) 91.

<sup>17</sup> 55/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 442.

<sup>18</sup> BVerfGE 69, 315

4. Önálló fejezetben vizsgáltam a Gytv. hatálya alá nem tartozó rendezvények kérdését. A kivételek szabályozásának azonban csak annyiban lehet létjogosultsága, amennyiben az azokban leírt rendezvények e kivétel hiányában gyülekezésnek tekinthetőek. E kritérium azonban nem érvényesül maradéktalanul. A hazai tapasztalatok pedig nem meggyőzőek tekintetben, hogy általában szükséges-e a 3. §-ban kialakított szabályozási modell.

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.

Jelen formájában feleslegesnek tartom az amúgy sem gyülekezésnek tekinthető rendezvények kivételét, vagy azon közterületi vallási, kulturális és családi rendezvények legalább példálózó meghatározását, amelyekre nem vonatkozik a Gytv. hatálya.

5. A tapasztalt jogalkalmazási nehézségek miatt a gyülekezések bejelentésével kapcsolatos rendőrségi eljárások szabályait külön is áttekintettem. Úgy tűnik, a gyakorlatban még mindig 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. Az értekezésben arra a megállapításra jutottam, hogy a Gytv. 8. § (3) bekezdése megfelel a normavilágosság követelményének, és a bejelentés előterjesztésétől kezdve a Ket. szabályait is alkalmazni kell. (Amellett, hogy bizonyos, a Ket.-nek nehezen megfeleltethető eljárási szabályokat a BMr. is tartalmaz.)<sup>19</sup> Gyakorlatban is alkalmazható érvekkel támasztom alá, hogy kiterjed a Ket. hatálya a rendőrség gyülekezésekkel kapcsolatos eljárására, miért indokolt már a bejelentéstől a Ket. alkalmazása.

Áttekintettem a Gytv. hatályának tárgyi kereteit, továbbá megvizsgáltam a rendőrség bejelentést érdemi vizsgálat nélküli elutasító gyakorlatát is. Gyakorlati fogódzókat is nyújtva elemeztem a rendőrség tényállás tisztázásával kapcsolatos feladatát. Így a bejelentő személyével kapcsolatos kérdések vizsgálata (pl. a szervező azonosítása, a bejelentő eljárási képessége, a bejelentés megtételére való konkrét jogosultság vizsgálata stb.) és a bejelentés formai vizsgálata, valamint a megtiltási okok fennállásának vizsgálata során mérlegelendő szempontokat és megteendő

---

<sup>19</sup> A BMr. alkotmányosságával kapcsolatos kételyekre mindössze röviden utalnék: amellett, hogy a felhatalmazással kapcsolatban is komoly kétségeket kell, hogy ébresszen, több olyan rendelkezést is tartalmaz, amelyek törvényi szintű szabályozást igényelnének,

intézkedéseket is bemutattam. Ugyancsak a bizonytalan jogalkalmazási gyakorlat miatt indokolt volt a felhasználható bizonyítási eszközök körének átfogó ismertetése is.

Kitértem számos, a gyakorlatban eddig még fel nem merült, a Ket. gyülekezési ügyekben való alkalmazásával összefüggő olyan kérdések vizsgálatára, mint 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.

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. Álláspontom szerint hatályos eljárási szabályok következetes alkalmazása alkalmas lehetne szerepe betöltésére.

6. Ha áttekintjük a külföldi alkotmányokat és nemzetközi jogi dokumentumokat, azt tapasztalhatjuk, hogy az Alaptörvény „minimalista” gyülekezési rendelkezéséhez<sup>20</sup> képest differenciált, a gyülekezési jog gyakorlásának alapvető feltételei mellett a gyülekezési szabadság egyes korlátait is meghatározzák. Csaknem általánosan elfogadottnak tekinthetők azok a rendelkezések, amelyek – mások jogai és szabadsága mellett – közrendi okból lehetővé teszik a gyülekezési jog korlátozását, de gyakran ilyen indok lehet a közérdelem, a közbiztonság, a közérdek, vagy éppen a közlekedés is.<sup>21</sup>

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.

A Gytv. mások jogai és szabadságát említő fordulata 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.

A gyülekezési jog korlátja lehet a bejelentési kötelezettség is. A bejelentés elsődleges rendeltetése, hogy az illetékes hatóság kellő időben tudomást szerezhessen egy – jellegénél fogva szükségképpen – bizonyos kockázatot hordozó, egyszersmind különféle rendőri intézkedéseket (forgalomszervezés, rendezvénybiztosítás stb.) is igénylő közterületi rendezvényekről. A közterületen tartandó rendezvény szervezését a rendezvény helye szerint illetékes

---

<sup>20</sup> VIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez.

<sup>21</sup> Az emberi jogi dokumentumok mellett számos alkotmány is az általános alapjogkorlátozási indokok mellett a nyilvános, illetve közterületi rendezvények megtartására vonatkozó különös korlátokat is tartalmaz

rendőrkapitányságnak, Budapesten a Budapesti Rendőr-főkapitányságnak kell bejelenteni.<sup>22</sup> A hivatkozott rendelkezés azonban nem tartalmaz a több rendőri szerv illetékességét érintő demonstrációk bejelentésére vonatkozó különös szabályokat.

A bejelentés előterjesztése formailag kötött, azt írásban lehet megtenni. Álláspontom szerint az „írásban” fordulatnak minőségileg többet kell jelentenie az „írottan” kategóriánál. Ez esetben pedig az aláírás<sup>23</sup> lesz az a magától értetődő, jogszabályban nem nevesített formai kellék, amely a bejelentés érvényességének elengedhetetlen eleme. A gyors reagálású (sürgős) gyülekezés esetén azonban elfogadhatónak tartanám a rövid úton megtett bejelentést is.

A bejelentésben meg kell jelölni a rendezvény célját, illetve a napirendjét, azonban ennek jelentősége mára meglehetősen csekélyé vált, mert azokat a rendőrség nem értékeli, mivel olyan tartalmi szempontok, amelyek a megtiltási okokkal nem hozhatóak összefüggésbe.

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 rendőrségen. A Gytv. azonban mindössze a bejelentés legkésőbbi időpontját határozza meg.

A bejelentés előterjesztésére nyitva álló határidőt a rendezvény kezdő időpontjához képest határozza meg a Gytv., amikor úgy rendelkezik, hogy a közterületen tartandó rendezvény szervezését a rendőrségnek legalább három nappal a rendezvény megtartásának tervezett időpontját megelőzően kell bejelenteni.

Önmagában az a tény, hogy a Gytv. bejelentési kötelezettséget ír elő a hatálya alá tartozó rendezvények megtartásához, nem sérti az alapjog lényeges tartalmát. A békés célú gyülekezéshez való jog gyakorlása ugyanakkor nyilvánvalóan nem függhet a hatóságok szabad mérlegelésétől. A bejelentési kötelezettség a tüntetők biztonságát is garantálni hivatott, mivel lehetővé teszi, hogy a hatóságok preventív intézkedéseket tegyenek.<sup>24</sup>

Megvizsgáltam az egyes megtiltási okokhoz kapcsolódó értelmezési és jogalkalmazási nehézségeket. Ennek eredményeként tártam fel a rendezvény megtartásának megtiltásával kapcsolatos szabályozási hiányosságokat is. Több európai ország gyülekezési jogi szabályozása is védi a törvényhozó hatalom működésének zavartalanságát, azonban sokkal szűkebb azon szerveknek a köre, amelyek működése érdekében a gyülekezési jog korlátozható (jellemzően a

---

<sup>22</sup> A Public Order Act 1986 is eltérő szabályokat állapít meg a londoni és Londonon kívüli rendezvények bejelentések elbírálására

<sup>23</sup> A technikai fejlődésre is figyelemmel természetesen nem lehet szükséges a saját kezű aláírás, elegendő lehet, ha a telexen előterjesztett bejelentése végére odairja a nevét.

<sup>24</sup> Oya Ataman v. Turkey (Application no. 74552/01, Judgment of 5 December 2006). (Az ügy lényegét lásd az 5.2.8. pontban.)

parlament, illetve annak mindkét háza). Ugyanakkor szabályozásukkal minimálisra csökkentik a rendőrségi mérlegelés lehetőségét azzal, hogy meghatározzák azokat területeket és időpontokat, ahol és amikor a parlament működésének biztosítása érdekében tilos tüntetni. Emellett – a közösségek, és tagjaik méltóságának védelme érdekében – korlátozzák bizonyos területeken a gyülekezési jogot.

Vizsgálatom során feltártam, hogy 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.

7. 2006 ősze óta időről időre hallani lehet a tüntetéseken megjelent, felfegyverkezett tömegekről. Meglepő módon azonban sem a joggyakorlatban, sem pedig a jogtudományban nem indukált vitát az egyes, gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvények résztvevőinél tartható tárgyak körének kérdése.

A gyakorlatban problémát jelenthet a Gytv. „felfegyverkezve” kitétele: pontosan kire, és mikortól vonatkozik a tilalom? A felfegyverkezéshez gyakran pedig szorosan kapcsolódó, mind markánsabb kérdés a demonstrációkon védőfelszerelés, valamint maszk viselése. Gyakorlatban felmerült kérdés volt, hogy hány résztvevőnek „kell” felfegyverkezve lennie ahhoz, hogy a rendezvény felosztatásra 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.

A tapasztalatok szerint csaknem bizonyosan a békés jelleg elvesztésére vezet, ha a rendezvény résztvevői fegyveresen, vagy felfegyverkezve jelennek meg. A fegyverviselési (felfegyverkezési) tilalom hivatott 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.

## 4. A KUTATÁS EREDMÉNYÉNEK HASZNOSÍTÁSA

Kutatásom arra a kezdetben nem várt eredményre vezetett, hogy a gyülekezési jog magyarországi gyakorlatának zavarai túlnyomó részt nem szabályozási hiányosságokra vezethetőek 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 út áll a gyülekezési jog fejlődése előtt. Az egyik 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 a hazai gyülekezési jogi szabályozás alapvetően megfelel a jogállami standardoknak, azonban 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 feloszlátása okainak felülvizsgálatát, továbbá
- f) konkuráló rendezvényekre vonatkozó szabályok kialakítását.

ad a) A demonstráció bejelentésének legkorábbi időpontjának meghatározása 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 hónapról hosszabb időpont meghatározása érdemi előrelépéssel nem járna, ezzel szemben a három hónapról rövidebb határidő alkalmas lehet arra, hogy a gyülekezési jogot – annak szervezése részjogosultságát – korlátozza.

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 az ezekre vonatkozó szabályokról, a rendőrség választási gyűlésekkel kapcsolatos feladatairól, valamint az ilyen rendezvényekkel összefüggésben keletkezett károk megtérítéséről. Jelen formájában ugyanakkor 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.

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.

Garanciális jelentőségű a köznapi értelemben fegyvernek tekintett tárgyak közterületi, és valamennyi nyilvános rendezvényen történő birtoklásának újraszabályozása úgy, 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. Megfontolásra érdemesnek tartom e magatartások szankcionálását.

ad d) A bejelentés elbírálására vonatkozó szabályozásnál lehetne egyszerűbb 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, hogy a rendőrség a bejelentéseket a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai szerint bírálja el.

ad e) A bejelentett rendezvény megtartásának megtiltására vonatkozó szabályok is megértek a cserére. Álláspontom szerint – a rendőrség sajátos jogalkalmazásának köszönhetően – egyik megtiltási ok sem alkalmas maradéktalanul rendeltetésének betöltésére. A közrendet, vagy a közbiztonságot súlyosan veszélyeztető rendezvények megtiltása – függetlenül azok közlekedésre gyakorolt hatásától – szükséges és arányos korlátozása lehet a gyülekezési jognak. A német alkotmánybíróság Brokdorf-határozatában<sup>25</sup> felállított mércéje, vagy a Lordok Házának *DPP v Jones* ügyben kialakított szempontrendszere<sup>26</sup> mellett megfelelően alkalmazhatónak, és a gyülekezési jog gyakorlását összességében magasabb színvonalon biztosítható korlátozásnak tartanám egy közrendi klauzula meghatározását. Emellett indokolt a korlátozások rendszerének áttekintése, és a megtiltás, illetve felosztatás mellett differenciáltabb eszközök, mint negatív és pozitív tartalmú hatósági előírások lehetőségének biztosítása. Megjegyzendő azonban, hogy egy ilyen irányú szabályozás a jelenleginél körültekintőbb rendőrségi eljárást feltételez.

ad f) A konkuráló rendezvények megtartásával kapcsolatos tapasztalatok alapján indokolt lehet differenciált szabályozást kidolgozni a térben és időben egymáshoz közel megtartott rendezvényekre.

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. Lehet, 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,

---

<sup>25</sup> BVerfGE 69, 315 – Brokdorf

<sup>26</sup> *DPP v Jones* [1999] 2 All ER 257



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.

**BARNABAS HAJAS:**

**Current theoretical and practical dilemmas of the freedom of peaceful assembly**

*(PhD Thesis Summary)*

## **1. SUMMARY OF INTENDED OBJECTIVES**

In the last twenty years legal regulation and exercising of freedom of assembly, also crowd management has been changed a lot - in all over Europe. These transformations were not followed by the Hungarian legislative and executive bodies. As in most part of Europe, violent mass demonstrations became more or less constant and have been appeared related global challenges, until in Hungary the streets remained calm. Perhaps due to this, the jurisprudence and related social sciences have remarkably dealt neither with freedom of assembly, nor with political mass demonstrations and its crowd management after the years of transition.

In the last decade it came as a shock for citizens, for the Police, and also for academics that demonstrations could loose their peaceful character, and the task of the Police goes far beyond just securing the demonstrations and controlling and organizing traffic. It was also surprise for Europe when firstly police and demonstrators went upon each other. Nowadays practical and theoretical aspects of freedom of assembly became favorable subject of jurisprudence and other social sciences abroad.

Despite of these international trends, not even after the events of 2006 did not move similar questions to the center of consideration in Hungary. I started to analyze the exercise of freedom of assembly in spring 2008, and I was surprised as I have seen that jurisprudence did neither raise fundamental questions, nor tried to make clear the basic definitions of freedom of assembly. All these circumstances made difficult to investigate this subject, and moreover unpredictable the law-enforcement as such.

The Act III of 1989 on Freedom of Assembly was adopted at the dawn of transition period, and it remained until now almost intact. It is useless and common-place to punish it because of its old fashion, obsolete manner or to urge adopting a very new act.

In this research I had three main objectives: on the one hand I would like to determine clearly the basic definitions of freedom of assembly with using of international and Hungarian practices, on the other hand – depending from the preliminary results – to determine the

necessary legislative tasks, thirdly I wanted to gather and utilize the best-practices if they are existing at all.

## **2. APPLIED RESEARCH METHODOLOGY**

In January 2008, Máté Szabó, Parliamentary Commissioner for Civil Rights informed his colleagues that he would launch three projects on fundamental rights, including one on the freedom of assembly, and I was chosen by him to be the head of it. During these discussions I convinced the Commissioner and our colleagues participating in the project, that the pledge of success would be a series of investigations initiated *ex officio* which are based on (at least partially) experiences gathered on the spot. There was no established methodology in Hungary nor abroad of similar, regular (almost permanent according to some) investigations in public spaces. I had to draw attention to the legal settings during the preparatory work. It means at first the possibilities and limitations laid down in the Constitution and in Act LIX of 1993 on the Parliamentary Commissioner for Civil Rights. I had drawn special attention also to the legal rules determining the frames of ensuring the events and to other legal means of governmental control. Luckily law ensures a much broader opportunity to the ombudsman to initiate investigations *ex officio* compared to other public organs.

Each and every investigation on the spot was preceded by careful and precise information gathering; I obtained information not only from the police about the events but from internet news or from different web community sites that are usually not very well known outside of the demonstrators' scene. These pieces of information were related typically to the date, location, organizer(s), the itinerary, the agenda and the expected attendance of public figures, sympathizers or counter-demonstrators.

It was necessary to cooperate with the organs of the Police and especially closely with the Budapest Police Headquarters and National Police Headquarters so that the investigations may be successful. The appointed police contact person or police chiefs informed me usually how and by what force the event would be secured or how the previous reports and recommendations of the ombudsman were incorporated into crowd management, security and the practice of identity checks.

In my research the experiences, knowledge, information have particular importance, which I have received during the ombudsman's investigations (e.g. opinions of police chiefs, video records, official documents). During the investigations dozens of complaints had been

submitted to the ombudsman, which gave me further information. I made also interviews with demonstrators and members of Police since 2008. Because of its limitations, it could be seen neither representative nor as official opinions of the requested people, but it is important, that in all answers the autumn events of 2006 were meant as turning point. These experiences forced me to use a consequent dogmatic system, and highlighted how these research field unexplored is. So I started to systematize and analyze precisely norm-and definition system of freedom of assembly with a review of the international and national literature, with a use of decisions of the Constitutional Court and other courts, and also my own experiences. To clarify inner controversies, it was unavoidable to interpret the regulations concerning to the freedom of assembly from a grammatical, teleological, systematical points of view. I also used historical and comparative methods in addition to my main – dogmatic – methodology. I analyzed in a separate chapter the historical development of our existing legislation on freedom of assembly.

Using by comparative methods I analyzed international agreements, related practices – among others the praxis of the UN Human Rights Committee, of the European Court and Committee of Human Rights. I reviewed many states' constitutional and legal regulations, and I also used the international comparative legal method (See: in different chapters related to each specific problems) to evaluate the crowd management praxis of Police.

A special case of the comparative method is my activity in the GODIAC<sup>27</sup>-project. This research project aimed to establishing a European approach for policing manifestations through dialogue, communication (as means of preventing violent escalation) and transparency. The aim of GODIAC is to create a new, knowledge-based, common European approach for policing demonstrations, and make it well-know in the possible widest range.

### 3. SUMMARY OF RESEARCHES

1. First, I determined the *definition of freedom of assembly*. It is not always easy to draw conclusions about the position of the freedom of assembly among other fundamental rights only from the norm's text by overviewing international and regional human rights documents, conventions and constitutions. That is why it is useful to proceed from the importance and designation of the freedom of assembly. So it is at first: a freedom. Based on its development's nature it belongs to the so called first generational fundamental rights, it is a freedom of communication, which is

---

<sup>27</sup> EU project on „Good practice for dialogue and communication as strategic principles for policing manifestations in Europe”.

often emphasized in case law<sup>28</sup>. Freedom of assembly is linking closely – historically too – to the freedom of expression, both of them are usually regulated together in constitutions with the freedom of association too. As form of the democratic participation it is one pillar of the freedoms of communications. Freedom of communication ensures the individual's possibility to participate in social-political processes. Freedom of communication is an individual attitude (as a form of freedom of formation and expression an opinion) on the one hand and on the other hand it is a social procedure, because it presents the wider public opinion. The freedom of peaceful assembly is a precondition and fundamental value of a democratic society. Of course it is not only a communicational channel or form of public opinion. The professional explanation usually underpinned the political features of the freedom of assembly; however with its geographical and spatial dimension freedom of assembly shows a wider understanding than a pure expression of opinion. This feature and the will of political pressure and influencing decision-making illustrate well the status as a fundamental right.

Freedom of assembly has three, quasi independent subparts. These are: right to organize, right to lead or manage, right to participate. The practitioner of the first two subparts can be seen as organizer. If the subparts could not prevail restless, the freedom of assembly as a whole is abused. These subparts are under legal protection. We have to mention the right to non-participation, which means that everyone has the right not to attend in a demonstration, so he/she could not be forced to participate, but it means also the right to leave the demonstration when he/she wants. This later case needs more serious attention from the law-enforcement bodies. It is not very easily imaginable that these linking subparts could clash, but there are some situation when for example against the will of the organizer(s), some attendants starts to shout something, or starts to held up transparent and so on.

To demonstrate is a right of the individuals, which could be practiced with only other individuals together. State organs and local authorities because of this could not be subjects of demonstration.

In this chapter I review the regulations concerning to age, citizenship, occupational limits. It is important to emphasize that currently does not exist criminal or other legal sanction to restrict exercising freedom of assembly.

---

<sup>28</sup> This feature is emphasized by many decisions of the US' Supreme Court, see: *De Jonge v. State Oregon*, 299, U.S. 353 (1937) or see Decision 55 of 2001. (XI. 29.) of the Hungarian Constitutional Court. But also the ombudsman's reports highlighted this important part, see reports: OBH 5205/2002, OBH 4435/2006, OBH 2452/2008; OBH 2952/2008; OBH 3262/2008; OBH 3628/2008; OBH 5266/2008; OBH 5593/2008; OBH 5642/2008; OBH 2624/2008.

The main addressee of freedom of assembly is the state. The state is not only the Hungarian Republic, as a legal personality, but after their numerous field of scope – every state organ, but in practice it means mainly the police, the local authorities and the judicial bodies.

To secure the smoothness of demonstration is an obligation of the state based on the Art I of the Fundamental Law. Practicing freedom of assembly is a determining element of a communication process, but can be understood as a process itself. There are events, attitudes before, during and following the demonstration, which can have closer or further relationship with practicing freedom of assembly.

A significant dilemma can be raised in the case of the so called competing (or parallel) demonstrations. These events can be simplified to the question: can an event enjoy any advantage before an other (to the same place, but later notified) demonstration? To handle this problem, the Act on Freedom of Assembly does not give any further briefing.

2. I also analyzed the questions of *obligations of state on institution protection*. This means a complex obligation system laid down in the Art I of the Fundamental Law, it contains not only an obligation to regulate the circumstances (to secure organizational and procedural guarantees, in some cases financial support, the insurance of existing institutions defending fundamental rights), but also it is a duty to defend fundamental rights as a social value.

The obligation of state on institution protection is wider, than to simply “make possible things”, the fundamental right given, has to be defended in abstracto, as a sensitive value.

3. I determined *the definition of demonstration*. Essential elements of a demonstration are: at least a few people (so more than one person), for a transitional period, for some specific aim, objective (usually to debate a problem or express some opinion on social – political issues), in a public, open space get together. These features are laid down in the Act on Freedom of Assembly, but the Act does not explain that characteristics, which make differences between demonstrations from other various crowds, gatherings, groupings. It has to be given aspects to make clear separations. The location of the assembly does not fulfill this task. But the objective of demonstration is a crucial, essential element of freedom of assembly. Based on this can be separated a simple crowd from an organized demonstration. A demonstration was determined earlier as „collective temporary association”, that makes the duration of gathering a part of definition of demonstration. But events could have different duration, despite of the fact that the Act states there is a notification obligation about the starting and closing dates, but it makes possible the shortest and a longest demonstration, as assemblies, that is why this could not be a

part of the definition of demonstration. The Fundamental Law ensures the freedom of peaceful assembly, not only of assembly – as international conventions and national constitutions do too. Theoretically the non-peaceful assembly also fulfills the criteria of freedom of assembly, but we can say it clearly, only the peaceful demonstration enjoys the fundamental rights safeguards of the freedom of assembly. It has to be carefully analyzed when starts a demonstration to loose its peaceful character, however it is not always easy to determine. But we can state, that to say that a demonstration has lost its peaceful feature, the whole impression of the demonstration shall be unpeaceful or violent. The law does not sanction directly if a demonstration's getting loose its peaceful character, but seen as a fundamental right, a demonstration under the Act on freedom of assembly has to be peaceful. This logic makes possible to disperse a crowd – only as last resort -, when it starts to be violent.

4. In a separate chapter I tried to analyze *the phenomena of demonstrations, which are excluded from the Act on Freedom of Assembly*. I believe to regulate the electoral events in a more differentiated way, which contains rules on using public spaces, on police tasks, and on means and conditions of compensations.

5. I reviewed also the *police procedures on compulsory notifications*, because of the existing problems of law-enforcement. There is some unclearness about the field of scope of the Act CXL of 2004 on Administrative Procedures and Services. I concluded in my thesis, that the Act on Freedom of Assembly has clear regulations, and from the start of notification the Act of Administrative Procedure has to be applied.

I analyzed the objective frames of the competence of Act on Freedom of Assembly, and I reviewed thoroughly the practice of the police on rejection the notifications without substantial inquiry, and also some questions being raised by the practice, e.g. how procedural deadlines are applied, when can be a procedure suspended, who could be a client in administrative legal terms, how can be used an external expert or other authority.

I tried to draw up – based on police practices get known in ombudsman report – coherent solutions to problems on substantial and procedural regulations. In my opinion the consequent application of the existing administrative laws can fulfill its task and role.

6. After reviewing the international regulations and constitutions of different states, the Hungarian Fundamental Law can be seen “minimalist” in regulation of freedom of assembly. A demonstration can be banned or be restricted if it abuses the public morality, public security or

the traffic in some states. The Hungarian law lay down only two general restrictions: the practice of freedom of assembly shall not embody (or lead to) any crime, or shall not have effect to abuses of rights and freedoms of others, this later restriction means not an absolute limit, but a guideline to release the possible conflicts of fundamental rights, it also means to be compulsory proportional.

I also analyzed the conditions to submit a notification: its written form (which causes problem in situations which needs quick response), the determination of the objectives of demonstration (which could not be evaluated by the police as reason to deny), or the deadlines to submit a notification.

The compulsory notification as itself does not abuse any right or freedom, but obviously practicing a fundamental right (namely the freedom of peaceful of assembly) shall not depend from free consideration of any authority. The obligation to notify shall guarantee also the security of demonstrators, because it makes possible for the authorities to make preventive measures<sup>29</sup>.

I analyzed also the difficulties related to the reasons for prohibition, during these work I have discovered some regulatory deficiencies, e.g. it became clear that there is no legal definition of dispersion of a demonstration.

7. *Armed people* started to appear at demonstrations since autumn 2006. Surprisingly it has indicated any professional debate neither in law-enforcement, nor in academic jurisprudence. It is also an even pronounced question beyond the quantity of armed people being dispersible, what kind of protective equipment/mask can be used.

In practice it leads almost to loosing the peaceful feature of a demonstration, if the attendants are armed. The prohibition of having any weapon is supposed to prevent the aggression and violence. On the one hand it is necessary to maintain public order and public security. On the other hand it safeguarded the free communication coming from the communication right's feature of the freedom of assembly: it secures individual attitude and social processes. It is an easily acceptable hypothesis that in shadow of violence can't turn into reality the free communication.

---

<sup>29</sup> Oya Ataman v. Turkey (Application no 74552/01, Judgement of 5 December 2006)



## 4. HOW TO USE THE RESULTS OF RESEARCH

My research led to the unexpected result, that the confusions in practicing of the freedom of assembly in Hungary does not root in deficiencies of regulations, but it can be held as law-enforcement “dead tracks”/“misleads”, or as difficulties in comprehensions. I have experienced that neither police, nor judicial law-enforcement have attempted to interpret the laws, but concerned to deficiencies of a proper legislation.

In my opinion there are two possible way to develop the freedom of assembly: 1) adopting a total new Act on freedom of assembly, 2) amending the existing law. Any of these solutions will be realized, the legislative body has to review carefully and develop the practice of freedom of assembly in the widest sense - from the knowledge-based crowd management to the fundamental rights based police and judicial law-enforcement.

As a result of my research I do believe, the Hungarian regulation on freedom of assembly basically suites to international legal standards, but I have explored some heavy problems at the field of regulations in which the law have to be amended urgent, as follows:

- a) *Determination of earliest date of compulsory notification* – this non-fundamental rights abuser rule has primer influence on standardization and unification of police law-enforcement, moreover it could prevent to reserve a public space for years forward.
- b) *“Exempt demonstrations”* – the regulation of events excluded from the scope of the existing Act on Freedom of Assembly is currently useless, and based on a false precondition. But is necessary to adopt a differentiated regulation concerning to political (electoral) events.
- c) *Armed attendants at demonstrations* – it is necessary to supplement the existing Act on definition of weapons, also for means which are possible capable to make damages in rem.
- d) *Proper procedural rules of decision-making about compulsory notification* – there can be more simplified, but also the consequent application of the existing rules can be fulfill its role. But most part of this regulation is laid down in a ministerial decree, it shall be reviewed.

Beyond these questions, I also suggest to review

- e) cases of prohibition of a demonstration and revision the reasons of dispersion – none of the reasons to deny is suitable for fulfillment its original task, and also these amendments have to lead to more careful police procedures and attitudes.
- f) creating rules on competing (parallel) demonstrations.

As conclusion of my research I do believe despite all of these concerns and deficiencies the key to develop the regulation on freedom of assembly in Hungary is not a new legislation, rather the consequent application of the existing rules. I am deeply convinced that practicing freedom of assembly, and guaranteeing its peaceful manner expect a different attitude from the police.

Against a crowd in general – but especially in the cases of any confrontation – the police assume from that pre-question, how the crowd can be prevent what it wants to do. But, it could possibly be more efficient, if the police do not want to stop or restrict, but to facilitate, to initiate dialogue with the crowd. Facilitation needs to overarch holistically (in a creative and positive way) all activity of the police in all phases of demonstration management, which efforts are clearly visible for the crowd in order to prevent escalation of an event.

## AZ ÉRTEKEZÉS TÉMAKÖRÉHEZ KAPCSOLÓDÓ PUBLIKÁCIÓK JEGYZÉKE

1. HAJAS BARNABÁS (szerk.): Gyülekezési jogi projekt. (Országgyűlési Biztos Hivatala, Budapest 2009)
2. HAJAS BARNABÁS – HALÁSZ ZSOLT – LÁPOSSY ATTILA: Tüntetések Budapesten – A 2008. évi ombudsmani vizsgáltok tapasztalatairól (kézirat gyanánt) [kiadó, év és hely nélkül]
3. HAJAS BARNABÁS: Tömegrendezvényekhez kapcsolódó rendészeti tevékenységek vizsgálata – módszertan és tapasztalatok. In: GAÁL GYULA – HAUTZINGER ZOLTÁN (szerk.): Pécsi Határőr Tudományos Közlemények X. (Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, 2009)
4. HAJAS BARNABÁS: Feladat és felelősség. In: SCHANDA BALÁZS – VARGA ZS. ANDRÁS (szerk.): Látélet közjogunk elmúlt évtizedéről. Budapest: PPKE JÁK, 2010. 163–178.
5. 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)
6. 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)
7. HAJAS BARNABÁS: Gyülekezési jog. In: SCHANDA BALÁZS – BALOGH ZSOLT: Alkotmányjog – Alapjogok (PPKE JÁK, Budapest 2011)
8. 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)
9. BALOGH, ZSOLT – HAJAS, BARNABÁS: Rights and Freedoms. In: SCHANDA, BALÁZS, VARGA ZS., ANDRÁS, CSINK, LÓRÁNT (eds.): The Basic Law of Hungary - A First Commentary (Clarus, Dublin 2012)
10. 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 – problématerkép. Közjogi szemle, 2008. (1. évf.) 3. sz.

11. HAJAS BARNABÁS – BIHARI MIHÁLY: Gyülekezési jog – a jogalkalmazás során felmerülő újabb problémákról (I.). *Közjogi szemle*, 2009. (2. évf.) 1. sz. 23-31.
12. HAJAS BARNABÁS – LÁPOSSY ATTILA: Gyülekezési jog – a jogalkalmazás során felmerülő újabb problémákról (III.). *Közjogi szemle*, 2009. (2. évf.) 3. sz. 35-41.
13. HAJAS BARNABÁS: A gyülekezések bejelentésével kapcsolatos rendőrségi eljárások szabályairól. *Jura*, 2009. (15. évf.) 2. sz. 43.
14. HAJAS BARNABÁS: A gyülekezéshez kapcsolódó kommunikációs kérdésekről. *Rendészeti szemle*. 2009. (57. évf.) 2. sz. 53-61.
15. HAJAS BARNABÁS: A gyülekezési jog tárgya: A gyülekezés fogalma. *Új magyar közigazgatás*, 2009. (2. évf.) 12. sz. 36-48.
16. 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.
17. HAJAS BARNABÁS: Gyülekezési jog az Alaptörvényben. *Új magyar közigazgatás*, 2011. (4. évf.) 6-7. sz. 38-43.