



**37. Országos Tudományos Diákköri Konferencia
Állam- és Jogtudományi Szekció**

Budapest, 2025. március 24–26.

Rendező intézmény:
Károli Gáspár Református Egyetem
Állam- és Jogtudományi Kar



Állam- és Jog-
tudományi Szekció

Mellékes volna?

A közügyektől eltiltás és a gyülekezési jog kapcsolata

Kézirat lezárásának dátuma:

2024/11/15

A kutatás olasz és spanyol nyelvű forrásaihoz (lásd: a forrásjegyzékben) a DeepL fordítóprogramot használtam.

Tartalom

Bevezetés	4
1. Történeti előzmények	5
2. A magyar jogfejlődés.....	8
3. A közügyektől eltiltás hatályos szabályozása.....	12
4. Alapjogkorlátozás a nemzetközi jogi és uniós jogi normák fényében	13
5. A közügyektől eltiltás által érintett alapjogok korlátozásának általános szabályai az Alaptörvény és az Alkotmánybíróság gyakorlatának tükrében	16
6. A gyülekezési jog kommunikációs és politikai jellege	19
7. A gyülekezési jog korlátozásának lehetőségei a hatályos jogban.....	21
6.1. Büntetőjogi és szabálysértési jogi korlátok	22
6.2. Közigazgatási jogi korlátok	26
8. Kitekintés más országok büntetőjogi megoldásaira.....	30
9. De lege ferenda – a Btk. közügyektől eltiltás szabályának módosítása	33
FORRÁSOK	38

Bevezetés

[...] Az állami akarat szerve soha sem fog a társadalom uralkodó elemeitől egészen függetlenül megalakulni.¹

Concha Győző (1891)

A közbeszéd kedvelt témája a közéleti szereplők (pl. politikusok, köztisztviselők, aktivisták) jelleme. A társadalom számára fontos, hogy a tagjait érintő döntéseket olyan személyek befolyásolják, akik képzettség és (legalábbis a jogi értelemben vett) erkölcsi feddhetetlenség alapján méltók erre. A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) a közügyektől eltiltás szabályai között rendelkezik az utóbbiról. Meghatározza, mikor kell a bűncselekmény elkövetése miatt elítélt személyt eltiltani a közügyek gyakorlásától, ez milyen hatással jár, és mennyi ideig tarthat.

A szabályozás azonban több problémát felvet. Egyrészt, a közügyektől eltiltás jónéhány korlátozást tartalmaz, melyek a szükséges feltételek teljesülése esetén csak egyben állapíthatók meg. Nincs lehetőség annak bírói mérlegelésére, hogy mely jogok szünetelnek a mellékbüntetés tartama alatt; a mérlegelés csak a közügyektől eltiltás időtartamára terjed ki. Másrészt a mellékbüntetés közvetlenül nem foglalja magában (az adott esetben jelentős közéleti hatással bíró) gyülekezési jog gyakorlásának korlátozását. A Gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvény (a továbbiakban: Gytv.) gyűlés-definícióját² olvasva különösnek tűnik az a jogalkotói megoldás, amely egészében kihagyja a tilalomból a közügyben történő véleménynyilvánítási céllal tartott, nyilvános rendezvénnyel kapcsolatos tevékenységeket, az egyes részjogosultságokra sem kitérve.

A Btk. és a Gytv. rendelkezéseinek más jogszabályokkal való összevetése, és a bírói gyakorlat jogalakító hatásának figyelembevétele tanulságokkal szolgál. A kérdés átfogó szabályozása érinti az alkotmányjog, a büntetőjog, a büntetés-végrehajtási jog és a közigazgatási jog területét is. A megválaszoláshoz számba kell venni a közügyektől eltiltás történeti előzményeit, a jogintézmény bevezetése körüli élénk parlamenti vitákat és szakirodalmi elemzéseket, a jogalkotó mozgásterét meghatározó nemzetközi jogi és uniós jogi kereteket. Dolgozatomban ezek feltárása után más országok jogi megoldásait is figyelembe véve javaslatot teszek egy arányosabb Btk.-beli szabályra, ami lehetőséget ad az egyes politikai jogok differenciált,

¹ CONCHA Győző (1891): Politika I. - Alkotmánytan. Grill Károly, Budapest, 1907. 431.

² 2. § (1) bekezdés

egyenre szabott korlátozására, és nem hagyja figyelmen kívül az egyre nagyobb aktualitással bíró gyülekezési jog kérdését.

1. Történeti előzmények

A közügyektől eltiltás mint nevesítve alkalmazott „büntetés” modern jogintézmény, de a közügyek intézésében való részvételből kizárás története a legrégebbi időkig nyúlik vissza. Az emberiség történelme során hamar hierarchikus csoportokba szerveződött, és igénye volt arra, hogy a csoport élén olyan vezetők álljanak, akik alkalmasak a tagokra vonatkozó döntések meghozatalára. Az alkalmasság alapjául szolgáltak a szokások, a hagyományok, a leszármazás, a vallási előírások, tehát valamilyen közösen elfogadott szabályrendszer, amelyet később a civilizált társadalmakban a jog váltott fel.

Az első ókori államok működésében is kulcskérdés volt az állami élet alakításában részt vevő szűk réteg körülhatárolása. A jogszabályok rendelkeztek arról, hogy kiket, milyen feltételekkel és milyen mértékig illeti meg ez a jog.

Az athéni demokráciában az *oszttrakizmosz* által a közösség a véleményét szabályos keretek között, szavazás során fejezhette ki, annak eredményéhez pedig jogi következmény fűződött. Ha a demokráciára veszélyesnek tartott személyre hatezer szavazat gyűlt össze, tíz évre el kellett hagynia Attikát, vagy halálbüntetés várt rá. A *tűrannisz* megelőzésében a legfontosabb felismerés az volt, hogy az egyenlőség elvét sérti, ha valaki a polgárok közül kiemelkedve visszaél a hatalmával³. Az *oszttrakizmosz* által megakadályozhatóvá vált a tömeg manipulálhatóságát saját érdekeikre felhasználó⁴ politikai vezetők közszereplése⁵. A döntés korrigálható volt, a népgyűlés visszahívhatta a száműzöttet.⁶

A római jog szerint a polgár jogképességének összetevői a szabadság állapota (*status libertatis*), a polgárság állapota (*status civitatis*) és a családi állapota (*status familiae*). Az egyes statusok megelőzték az utánuk következőt⁷. A polgár jogainak összessége (*caput*) korlátozható volt. A legsúlyosabb bűncselekményekért járó *capitis deminutio maxima* következtében a polgár elvesztette a *status libertatis* – ezzel minden közjogi és magánjogi jogosultságát⁸

³ Arisztotelész: Politika, Budapest, 1984, 161. Szabó Miklós fordítása.

⁴ TÓTH J. Zoltán: i.m. (2019)

⁵ Plutarkhosz: *Alkibiádész*. Párhuzamos életrajzok. I. kötet. Magyar Helikon, Budapest, 1978. 420.

⁶ TÓTH J. Zoltán: A demokrácia és a jogállamiság kapcsolata. Jogtudományi Közöny, 2019/7-8. Szám, 302-317.

⁷ FÖLDI András – HAMZA Gábor: A római jog története és institúciói. Novissima, Budapest, 2022. 205.

⁸ FÖLDI – HAMZA: i.m. (2022) 221.

Az *infamia* jogintézménye szintén fontos, mert újbóli bevezetésének kérdése a 19. század európai kodifikációi során számos vitát generált a törvényhozó testületekben és a szakirodalomban. Az *infamia* eredeti jelentése szerint konstitutív hatállyal mondta ki valamely magatartás elkövetőjének becstelenségét⁹, ez az eddigiekhez hasonlóan tartalmazott közjogi jellegű következményeket. A 19. században vitatták, hogy a cselekmény elkövetése okozza-e a becstelenséget (ebben az esetben a büntetés csak deklaratív hatállyal mondja ezt ki), vagy a büntetés maga a becstelenítő. Az egyes országok eltérően vélekedtek e kérdésről, és ez a korabeli büntetőkódexekben is megjelent.

A *turpitude* is hasonló megfontolásból eredt, de szélesebb körben, kifejezetten a közfelfogásra hivatkozva mondta ki a becstelenséget, ami miatt a *turpis persona* elveszítette közhivatalviselési képességét és egyes megbízhatóságot igénylő jogviszonyokban való alanyiságát, illetve tanúzási képességét.¹⁰

Évszázadokon át nem merült fel önálló szabályozás szükségessége a közügyek gyakorlásáról. A feudális államokban kevesen cselekedhettek a közhatalom birtokában. Ha egy addig erre jogosult személy valami miatt a továbbiakban alkalmatlannak minősült, kauzális rendelkezésekkel oldották meg a problémát. A középkori magyar rendi jogban a legfontosabb a vagyoni elégtétel adása volt¹¹. A kevés fellelhető közügyekkel kapcsolatos szankciót eleinte jellemzően más következményekkel együtt állapította meg a bíró, és csak fokozatosan önállósult a hivatalviselés kérdése. Egy korai példa Szent László király dekrétumaiból: „*Ha valamely biró le nem vágatja a szolgának orrát, avagy a szabad embert fel nem akasztatja, mindene veszzen [...] és magát a birót adják el szolgaságra.*”¹² Továbbá: „*A végek ispánjai, ha megengedik, hogy valaki a király engedelmé nélkül áruljon lovat vagy ökröt e haza határán túl, fosztassanak meg az ő ispánságok tisztétől.*”¹³ II. András uralkodása idejéből származik e rendelkezés: „*[...] ha valamely ispán az ő ispánságának módja szerint magát tisztességgel nem viselné, vagy az ő vára népét megrontaná, ebben találtatván, mind az ország színe előtt vessék ki tisztéből szégyenére, és a mit elragadott, adja vissza.*”¹⁴.

⁹ FÖLDI – HAMZA: i.m. (2022). 223.

¹⁰ FÖLDI – HAMZA: i.m. (2022) 224.

¹¹ BALOGH Elemér: A magyar büntetőtörvény-tervezetek szerkezeti fejlődése. Acta Universitatis Szegediensis: acta juridica et politica. 2004. 1-28.

¹² Szent László Király Dekrétomainak Második Könyve 6. Fejezet a bírónak szolgaszemélyre vagy szabad emberre való törvénytételéről.

¹³ Szent László Király Dekrétomainak Második Könyve 17. Fejezet az ispánoknak az ő tisztségeiktől való megfosztásáról, ha az adást vagy vételt megengedik.

¹⁴ 1222. évi XIV. törvénycikk az olyan ispánról, a ki az ő vára népét megrontja.

A magyar rendi jog az abszolutizmus időszakáig csak elszórtan tartalmazott hivatalviseléssel és politikai jogok gyakorlásával kapcsolatos rendelkezést¹⁵. Ekkor azonban a hatékonyabb adminisztratív állami gépezet megszilárdulásával lehetőség nyílt a szabályozás újfajta kialakítására¹⁶.

A felvilágosodás hatására, a népszuverenitás eszméjének terjedésével az állampolgároknak fokozatosan egyre inkább szerepet vállalhattak az állam működésében. A polgári államban fontossá vált a szerepvállalás feltételeinek pontos meghatározása, ekkor állandósult a súlyosabb bűncselekmények elkövetőinek rendszerszintű eltiltása a hivatalviseléstől és állampolgári jogaik gyakorlásától. Ebben az időszakban számos európai országban zajlott átfogó kodifikációs törekvés. Löw Tóbiás az 1876-ban hatályba lépő Csemegi-kódex szabályozásának értékelésekor egy tanulmányban összehasonlította a korabeli szabályozásokat, amelyek a kódex forrásául is szolgálhattak, az alábbiak szerint: a francia és a német büntető törvénykönyv egymáshoz nagyon hasonlóan, hármas rendszerben fosztotta meg a bűncselekmények elkövetőit a közügyek gyakorlásától a közhivatalviselés korlátozása, a törvényes gondnokság, illetve az állampolgári jogok gyakorlásától való eltiltásával. Az olasz büntető törvénykönyv szintén hármas megoldást alkalmazott, viszont a hivatalvesztés, hivataltól való felfüggesztés és bizonyos foglalkozásoktól eltiltás hármasa annyiban eltért, hogy két külön jogkövetkezmény volt a hivatalvesztés végleges változata, illetve annak időleges felfüggesztése (mindkettő magában foglalta az elítélt minden politikai jogának elvesztését is, szintén végleges, illetve időleges hatállyal). Az előzőkkel ellentétben a porosz rendszer csak két elemet tartalmazott, a polgári becsület elvesztését és az ún. tiszteletbeli jogok gyakorlásának időbeli tilalmát – de e kettő hatása együtt ugyanazt eredményezte, mint a korábban ismertettek. A belga büntető törvénykönyv pedig egy következményként tartalmazta az eltiltást egyes politikai és polgári jogoktól.¹⁷

Az 1852. évi osztrák Btk. bevezetésekor jelent meg először a magyar jogban a mai közügyektől eltiltáshoz hasonló mellékbüntetés – pontosabban mellékbüntetések listája, mert ekkor még nem egységes név alá rendezte a jogalkotó az állampolgári jogok korlátozásával járó összes jogkövetkezményt. Ilyen jogkövetkezmény volt a közhivatal és közszolgálat elvesztése, bírói, hivatali és jegyzői képesség, „közügyvivőiségi” képtelenség, hatóságok előtti képviseleti és

¹⁵ Az első magyarországi büntetőkódex-tervezetek nem is említenek ilyen jellegű javaslatot. Lásd: BÓNIS György: A magyar büntetőtörvénykönyv első javaslata 1712-ben. Budapest, Sárkány Nyomda R. T., 1934; HAJDU Lajos: Az első (1795-ös) magyar büntetőkódex-tervezet. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1971.

¹⁶ BALOGH Elemér: i.m. (2004)

¹⁷ Löw Tóbiás: Mellékbüntetés és jogkövetkezmény. Magyar Igazságügy. 1876., 6. kötet, 3. sz., 136-161.

tanúzási jog elvesztése. A rendelkezésekhez fűzött magyarázatból kitűnik a szankció alkalmazásának oka: az elkövető nem felel meg azoknak az erkölcsi, jellembeli követelményeknek, amelyek elvárhatók a felsorolt tevékenységek végzése során.¹⁸

A korszak büntetőjogi szakirodalmában az egyik legvitatottabb kérdés az volt (és máig aktuális), hogy a becsület elvesztése a társadalom szemében a bűncselekmény elkövetése nyomán áll be, vagy a szankció maga a becsületlenítő jellegű?

2. A magyar jogfejlődés

Az 1878. évi V. törvénycikk (Csemegi-kódex) a mai nevén közügyektől eltiltást nem egységes formában szabályozta. Külön definiálta a hivatalvesztést¹⁹ és a politikai jogok gyakorlatának felfüggesztését²⁰, de a kettőre közös részletszabályokat is tartalmazott²¹. A törvény határozta meg a kiszabhatóság eseteit, és a két mellékbüntetést együtt vagy külön is meg lehetett állapítani.²² Ha csak az egyik mellékbüntetést állapították meg az elítélttel szemben, akkor ez az esetek többségében a hivatalvesztést jelentette, ilyenkor a bíróság érintetlenül hagyta az elítéltnak azokat a politikai jogait, melyekre a hivatalvesztés nem terjedt ki²³.

A bíróság mérlegelése alapján 1-10 évre terjedhetett ki a mellékbüntetések hatása. Ez a mai napig így van, ellentétben a mellékbüntetések hatásával, mely túlmutatott a mai közügyektől eltiltásén. Az elítélteket száműzték a politikai közösségből²⁴, eltávolították őket a feddhetetlen életmódot elváró további tisztségekből és további tisztségekből, megszüntették gyámsági vagy gondnoksági jogviszonyaikat, hogy ne befolyásolhassák a náluk gyengébb személyeket a jogviszonyban rájuk ruházott jogaikkal.

A törvény megalkotásának idején folyamatosan vita tárgyát képezte, milyen jogalapon lehet valakit hivatalvesztésre és a politikai jogai gyakorlatának felfüggesztésére ítélni (egyáltalán létezik-e ilyen jogalap). A mellékbüntetések ideális tartalmáról szintén különböző álláspontok

¹⁸ CSATSKÓ Imre: Az 1852-k május 27-ki ausztriai birodalmi büntető törvény magyarázata, a törvény magyar szövegével. Heckenast Gusztáv, Pest, 1852., 75-80.

¹⁹ 1878. évi V. tc. 54-55. §§

²⁰ 1878. évi V. tc. 56. §

²¹ 1878. évi V. tc. 57-59. §§

²² 1878. évi V. tc. 54. §

²³ A törvényjavaslat indokolása számos bűncselekményt sorol fel, amely elkövetésének következményeként a Kódex elrendelendőnek tartja mindkét mellékbüntetést, hasonlóan sok bűncselekmény esetében pedig egyedül a hivatalvesztést, de mindössze egyetlen bűncselekményhez rendeli külön a politikai jogok gyakorlásának felfüggesztését, „a polgároknak választási joga ellen elkövetett büntettek és vétségek” esetében, amelyet a Második Rész VII. Fejezete szabályoz (178-189. §§). A politikai jogok gyakorlása a közügyek alakulására jóval kisebb hatással van, mint a hivatalviselés (ahol a hivatali tisztséget betöltő személy közhatalom birtokában cselekszik).

²⁴ 1878. évi V. tc. 56. §.

ismertek a korszakból.²⁵ A kisebbségi álláspont szerint a hivatalviselésre való képesség az állampolgárság egyik fogalmi ismérve, így az állam azt nem veheti el. Ez a korszak választójogi cenzusa miatt különös álláspont²⁶. Az általánosabban elfogadott nézet szerint viszont amiatt, hogy a közhivatalnok államhatalmat birtokolva cselekszik, bírnia kell az ország közösségének bizalmát, ehhez pedig nem elég állampolgársággal rendelkeznie. Ha a bűncselekmény természetéből következően az elkövetőjébe vetett bizalom megrendül, és reális esély van további visszaélésre, a hivatalvesztés kiszabásának helye van. A politikai jogok gyakorlása is feltételekhez volt kötve, e lehetőség elvonása is a visszaélések elkerülése, a közérdek és az állami szervekbe vetett bizalom megőrzése érdekében történhetett.²⁷

A rendszer kialakításának legfontosabb szempontjai a bűncselekmény elkövetésének becstelenítő hatása, a büntetőpolitika különböző céljai, illetve a közérdek, a közbizalom és a polgárok jogainak megóvása volt. Ez még messze áll a ma ismert szükségességi-arányossági tesztől, de látható, hogy a felmerülő kérdések és megoldások hasonlóak. Későbbi források is leírják, hogy a politikai rendszer integritása és a rehabilitáció, reintegráció között szükséges megtalálni az egyensúlyt.²⁸

Az 1950. évi II. törvény (Btá.) egységes rendelkezésbe foglalta az eddig tárgyalt két mellékbüntetést, azt közügyektől eltiltásnak nevezve. A jogban járatlan személyek számára világosabban jelezte, hogy a jogkövetkezmény a hivatali és közéletben való részvételből kizárás²⁹. A mellékbüntetés tartalma tágult, így a közügyektől eltiltott törvény által alkotott testületben, társadalmi szervezetben, egyesületben nem gyakorolhatta választójogát, és nem is volt választható ilyen szervezet vezetői közé, közszolgálati állásra nem volt alkalmazható, közfeladatra kijelölhetők névsorába sem lehetett őt felvenni, ilyen feladatot nem lehetett rábízni.

A Btá. lehetségessé tette a mellékbüntetések önálló, nem főbüntetésekhez kötődő alkalmazását, ha a Büntető Törvénykönyv különös részi szabályai bizonyos bűntettek esetében úgy

²⁵ 1878. évi V. törvényjavaslat indokolása, Első Rész, III. Fejezet.

²⁶ FAYER László a *Magyar büntetőjog kézikönyve* c. művében (1895) írja, hogy a korban többnyire azon személyek politikai jogának gyakorlását függesztették fel, akik jellemzően egyébként sem rendelkeztek ilyen jogokkal. Pl. a vagyon elleni bűncselekmények elkövetői általában alacsonyabb sorból valók voltak, a cenzus miatt nem vehettek részt a közügyek vitelében, mégis alkalmazták esetükben a mellékbüntetéseket. FAYER László: A magyar büntetőjog kézikönyve. 1. kötet. Franklin, Budapest, 1895., 190.

²⁷ 1878. évi V. törvényjavaslat indokolása, Első Rész, III. Fejezet.

²⁸ STEINER Henry J: Political Participation as a Human Right, Harvard Human Rights Yearbook, 1, 1988, 77-134. <https://bit.ly/4irfdXk> Letöltés: 2024. 09. 10., RYAN Stuart: Loss of Civil and Political Rights on Conviction of a Criminal Offence, Criminal Law Quarterly, vol.5, no.5, 1963. 470-496. <https://bit.ly/49xKvri> Letöltés: 2024.09.10.

²⁹ 1950. évi II. törvényjavaslat indokolása, Első Rész, III. Fejezet, a 39. §-hoz.

rendelték.³⁰ A jogalkotó olyan súlyúként értékelte a mellékbüntetések, így a közügyektől eltiltást is, melyek önmagukban is képesek lehetnek a büntetés célját megvalósítani. A törvényjavaslat indokolása szerint szükséges volt, hogy az elkövetés körülményeire tekintettel a szabadságvesztés kiszabását adott esetben mellőzhesse a bíróság, de a mellékbüntetés célja érvényesülhessen. A törvényjavaslat indokolása is hangsúlyozta, hogy a Btá. említett szabályával ellentétben a hatályos különös részi szabályok egyetlen bűncselekménynél sem tették ezt lehetővé. Bár a különös rész átfogó újraszabályozása 1961-ig váratott magára, ez a furcsa ellentmondás feltehetőleg nem változtatott azon, hogy az 1950-es években a rendszer számára kockázatot jelentő (vagy annak tartott) állampolgárokat a lehető leghatékonyabban kívánták eltávolítani a közügyek gyakorlásából, akár csak kisebb súlyú bűncselekmények elkövetése okot adhatott erre.³¹

A törvény közlőnyállapota szerint a közügyektől eltiltás az erre ítéltnek a Btá. 40. § (1) bekezdésben felsorolt összes jogának gyakorlására kiterjed, 1952-től viszont ismét lehetséges volt a közügyektől eltiltáson belül csak egyes jogok gyakorlásától eltiltani az elkövetőt, hasonlóan a Csemegi-kódex megoldásához.³²

Az 1961. évi Btk. (1961. évi V. törvény) az imént tárgyalt lehetőséget megszüntette, innentől csak a jogerősen szabadságvesztésre ítéltet lehetett eltiltani a közügyektől, mégpedig abban az esetben, ha az összes körülmény mérlegelése után méltatlannak bizonyult a közügyekben való részvételre.³³ Egyszerűsödött a törvény szövege, illetve ekkor került be nevesítve a katonai rendfokozat elérésének tilalma³⁴ és a már meglévő katonai rendfokozat elvesztése³⁵ a közügyektől eltiltás jogkövetkezményei közé.

Ebből az időszakból már számos bírósági határozat maradt fenn, amelyekből körvonalazódik, hogy milyen bűncselekmények, körülmények vezettek ilyen eredményre. A Legfelsőbb Bíróság érveléséből kitűnik, hogy a szocialista erkölcsi és jogi normák durva megsértése mellett a közrendet durván sértő bűncselekmények vonják maguk után az elkövető politikai jogainak korlátozását³⁶.

³⁰ 1950. évi II. törvény 31. § és 39. §

³¹ 1950. évi II. törvény 40. §, 1950. évi II. törvényjavaslat indokolása, III. Fejezet, a 40. §-hoz: bizonyos, a korábbi jogalkotók által magántevékenységnek minősülő tevékenységeket *társadalmi indokból* kell, hogy korlátozzanak a közügyektől eltiltás eszközével. A módosított szabályozásba a 40. § alapján a szülői felügyeleti jogok gyakorlása is beletartozott. (1950. évi II. törvény 40. § (3) bekezdés, 1954.VII.15-től hatályos állapot)

³² Az 1954. évi 19. törvényerejű rendelet 1. § (1) bekezdés módosította a büntetés elnevezését *egyes jogoktól eltiltásra*.

³³ 1961. évi V. törvény 49. §.

³⁴ 1961. évi V. törvény 48. § (1) bekezdés c) pont.

³⁵ 1961. évi V. törvény 48. § (3) bekezdés.

³⁶ Például: BH1975. 1., BH1975. 443., BH1977. 308., BH1978. 361.

Az 1978. évi IV. törvény (korábbi Btk.) tovább szűkítette a közügyektől eltiltás kiszabhatóságának esetkörét: a szándékos bűncselekmény elkövetése miatt végrehajtandó szabadságvesztésre ítélték között merülhetett fel a közügyekben való részvételre méltatlanság.³⁷

A korábbi Btk. a közvetlen két elődjénél hosszabb életűnek bizonyult, és ebben az időszakban egyre inkább megszilárdultak azok az alapelvek, amelyek ma is relevánsak a jogalkalmazás számára. A szabályozás többször átalakult, nagyobb jelentőséggel a rendszerváltoztatást és az Alkotmánymódosítást követő években, illetve később az Európai Unióhoz való csatlakozáskor is. A demokratikus berendezkedés magával hozta a népi kezdeményezések, népszavazások lehetőségét, melyek alapjául az Alkotmány módosításakor újonnan elismert petíciós jog szolgált³⁸. A petíciós jog a politikai jogok csoportjába tartozik, szoros összefüggésben áll a közügyekkel és azok gyakorlásával, hiszen közvetlen részvételt biztosít a hatalomgyakorlásban³⁹. Eredményes gyakorlása közügyekben történő változásokat hozhat⁴⁰, így logikus, hogy a közügyektől eltiltás hatályát kiterjesztették a népszavazásban és népi kezdeményezésben részvételre (amint azt a korábbi Btk.-t módosító törvényjavaslat indokolása is tartalmazza⁴¹). A társadalmi szervezetek közügyeket érintő aktivitását mutatja az is, hogy 2002-től társadalmi szervezetben sem viselhetett tisztséget közügyektől eltiltás hatálya alatt álló személy. Ugyanez a gondolat jelenik meg a hatályos Btk. civil szervezetek vezető tisztsége viselésének tilalmában.

A korábbi Btk. hatálya alatt elkövetett cselekmények elbírálásakor a jogalkalmazás is foglalkozott a közügyektől eltiltás kiszabásának kérdéseivel – a Legfelsőbb Bíróság több olyan ügyben döntött, amelyekben felmerült, hogy nem magyar állampolgárokat lehet-e (és egyáltalán: szükséges-e) eltiltani a közügyektől? A kérdésben viszont nem egyedül a magyar állampolgárság megléte vagy hiánya volt a döntő szempont, hanem az elítélt tényleges lehetősége, képessége a közügyekben részvételre. Ez utóbbinak ugyan többnyire meghatározó alapja és szerves része az érintett állampolgársága, de mivel egyes politikai jogokat nem magyar állampolgárok is gyakorolhatnak és egyes tisztségeket is betölthetnek (amennyiben megfelelnek az ehhez támasztott kritériumoknak), egyéb szempontok is szerepet játszanak, mint a letelepedési engedély és a lakóhely. A közügyektől eltiltás nem csak magyar

³⁷ 1978. évi IV. törvény 53. §.

³⁸ 1949. évi XX. törvény 64.

³⁹ 1989. évi XVII. törvény a népszavazásról és a népi kezdeményezésről, 1. § (1) bekezdés

⁴⁰ 1989. évi XVII. törvény 4. §.

⁴¹ 1993. évi XVII. törvényjavaslat indokolása, Részletes indokolás a 11. §-hoz

állampolgárokkal, hanem a letelepedett külföldi állampolgárokkal szemben is alkalmazható⁴². Letelepedési engedéllyel nem rendelkező külföldi állampolgárságú elkövetővel szemben nem alkalmazható közügyektől eltiltás, mivel eleve hiányoznak azok a jogai, amelyektől a közügyektől eltiltás által meg lehetne fosztani őt⁴³. Ezzel szemben az olyan nem magyar állampolgárt, aki Magyarországon tartósan letelepedett, ebből kifolyólag a helyi önkormányzati választásokon választási joggal rendelkezik, már el lehet tiltani a közügyek gyakorlásától⁴⁴. Azonos szabályozás érvényesül az Európai Unió tagállamainak olyan állampolgárára is, aki Magyarországon lakóhellyel rendelkezik⁴⁵.

3. A közügyektől eltiltás hatályos szabályozása

A Btk. megszületése előtt a jogalkotó többször átcsoportosította a főbüntetéseket (később: büntetéseket⁴⁶) és mellékbüntetéseket. A hatályos szabályozás szerint a közügyektől eltiltás az egyetlen mellékbüntetés. A Btk. nagyjából továbbviszi a korábbi Btk. tartalmi szabályozását, modernizálva egyes kifejezéseket a többi jogszabály terminológiájával összhangban⁴⁷.

A hatályos szabályozás szerint továbbra is azt kell eltiltani a közügyek gyakorlásától, akit szándékos bűncselekmény elkövetése miatt végrehajtandó szabadságvesztésre ítélnék, és méltatlan arra, hogy azok gyakorlásában részt vegyen. A 61. § (2) bekezdéséből ismerhető meg a mellékbüntetés tartalma, taxatív felsorolásként. A következmények csak együtt alkalmazhatók, tehát közügyektől „részben” eltiltás nem létezik. A felsorolás a legtöbb elítéltre nézve releváns elemmel kezdődik, a választójog ideiglenes megvonásával, a népszavazásban és népi kezdeményezésben részvétel tilalmával, majd ezt követik a speciálisabb rendelkezések. Új elemként a közügyektől eltiltás kiterjed a törvénnyel kihirdetett nemzetközi szerződéssel létrehozott szervezet közgyűlésébe, testületébe történő delegálás tilalmára. Átalakult a társadalmi szervezetek kérdése is: a köztestülettől, közalapítványtól elkülönítve, külön pontban szabályozza a törvény, a vezető tisztségviselés tilalma pedig csak a civil szervezetekről szóló törvényben⁴⁸ megjelölt civil szervezetekre terjed ki. Az eltiltás tartalmát ugyanez a szakasz

⁴² BJD 5748.

⁴³ BH2001. 205.

⁴⁴ BH1996. 568 I.

⁴⁵ BH2008.111.

⁴⁶ Megállapította a 2009. évi LXXX. törvény 7. §.

⁴⁷ A törvény szövegében furcsa a népi kezdeményezés kifejezés használata. A Btk.-ból, a Be.-ből és más jogszabályokból is is eltávolították hatályon kívül helyezés miatt, azonban a 61. §-ban megmaradt.

⁴⁸ 2011. évi CLXXV. törvény

tartalmazza, követi a hagyományos, egy és tíz év közötti időkeretet, amelyen belül a bíróság mérlegelhet.

A Csemegi-kódex óta többször változott a mellékbüntetés tartalma, több korábbi rendelkezése átkerült más szankciók fogalma alá, és az 1960-as évektől kezdve több rendelkezést visszahelyeztek a magánjogi szabályozás körébe⁴⁹. Tágult a közügyek fogalma, ahogyan nőtt az egyén szerepe a közügyekben, az idők változása és a közjogi helyzet átalakulása során (pl. népszavazás is nagyobb jelentőséggel bír ma). A nemzetközi vonatkozású kérdések tisztázása is elkezdődött.

4. Alapjogkorlátozás a nemzetközi jogi és uniós jogi normák fényében

A közügyektől eltiltás által érintett politikai jogok korlátozására nemzetközi és uniós emberi jogi dokumentumok határozzák meg a nemzeti jogalkotás kereteit is. E fejezetben tárgyalom a közügyektől eltiltás hatályos magyar szabályozása által érintett alapjogokat, és minden további jogot, amelyet az általam vizsgált kérdésre javasolt megoldás érintene. A gyülekezés és egyesülés jogán belül nem csak az utóbbira fordítok figyelmet (amit jelenleg is befolyásol a szabályozás), hanem a gyülekezésre, illetve a többi olyan alapjogra, amely elengedhetetlen a gyülekezési jog gyakorlásához. Ezek a mozgásszabadság és a véleménynyilvánítás szabadsága. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (EJENY, 1948) mint legelső keret számos politikai jogot garantál, ezek közül a téma szempontjából a következők a legrelevánsabbak: a szabad mozgás joga⁵⁰, a vélemény és kifejezés szabadsága⁵¹, a békés gyülekezés és egyesülés joga⁵², a közügyek gyakorlásában való részvétel joga és a közszerzői tisztségek betöltéséhez való jog⁵³, illetve az általános és egyenlő választójog és a titkos szavazás⁵⁴. A közszerzőtől eltávolodva, de továbbra is a közügyektől eltiltás következményeihez kapcsolódva fontos még megemlíteni a munka szabad megválasztásához való jogot és a szakszervezet alapításához, és abban való részvételhez fűződő jogot⁵⁵. A dokumentum nem állampolgársághoz köti ezeket a jogokat, hanem a 2. Cikkben kifejtettekkel összhangban, személyeket megillető jogként tárgyalja – ennek megfelelően viszont annak sincs akadálya, hogy az külföldiek, hontalanok

⁴⁹ A gyámság, gondnokság kérdését a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 4:233. § (1) bekezdés és 4:121. § (3) bekezdés választják meg.

⁵⁰ 13. Cikk 1. bekezdés

⁵¹ 19. Cikk

⁵² 20. Cikk

⁵³ 21. Cikk 1. és 2. bekezdés

⁵⁴ 21. Cikk 3. bekezdés

⁵⁵ 23. Cikk 1. és 4. bekezdések

jogai essenek korlátozás alá (adott esetben az állampolgároktól eltérő módon). A dokumentum az alapjogok korlátozásához kapcsolódóan alapelveket is megfogalmaz: a diszkrimináció tilalmát⁵⁶, a kínzás, kegyetlen, embertelen, lealacsonyító bánásmód vagy büntetés tilalmát⁵⁷, a törvény előtti egyenlőséget⁵⁸, az önkényes letartóztatás, őrizetbe vétel vagy száműzetés tilalmát⁵⁹, a független és pártatlan bírósághoz való jogot⁶⁰, az ártatlanság védelmét és a súlyosabb büntető jogszabályok visszahatályú alkalmazását⁶¹, a magánélet sérthetlenségét⁶² és az alapjogok korlátozásának legalitási követelményét⁶³. Ez utóbbi szerint a korlátozást törvényben kell megállapítani és annak okai kizárólag a következők lehetnek: mások jogainak és szabadságának védelme, a demokratikus társadalom erkölce, közrendje és általános jóléte. Ezek az alapelvek kötelezettséget keletkeztetnek az állam számára, mind a jogalkotás, mind a (bírói és hatósági) jogalkalmazás terén.

A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (PPJNE, 1966) az EJENY-nél némileg részletesebben foglalkozik a benne szereplő jogokkal és korlátozásokkal. Amely rendelkezésnél nem szerepel külön, hogy állampolgárookra vonatkozik, azt a jogot a dokumentum az EJENY-hez hasonlóan, állampolgárságtól függetlenül minden személyt megillető emberi jogként fogja fel.

A szabad mozgás joga kizárólag törvényben meghatározott olyan korlátozásoknak vethető alá, amelyek az állam biztonságának, a közrendnek, a közegészségügynek, a közerkölcsnek, és mások jogainak és szabadságainak a védelme érdekében szükségesek, és amelyek összhangban vannak az Egyezségokmányban elismert egyéb jogokkal⁶⁴.

A véleménynyilvánítás szabadsága csak törvényben meghatározott okból, mások jogainak vagy jó hírvének tiszteletben tartása, vagy az állambiztonság vagy a közrend, a közegészség vagy a közerkölcs védelme érdekében szükséges korlátozásnak vethető alá⁶⁵.

A békés gyülekezéshez való jog jogszerű korlátozása a véleménynyilvánítás szabadságára vonatkozókhöz hasonló: egy demokratikus társadalomban az állam biztonsága, a közbiztonság és a közrend, illetőleg a közegészség, a közerkölcs vagy mások jogai és szabadsága védelme

⁵⁶ 2. Cikk

⁵⁷ 5. Cikk

⁵⁸ 7. Cikk

⁵⁹ 9. Cikk

⁶⁰ 10. Cikk

⁶¹ 11. Cikk

⁶² 12. Cikk

⁶³ 29. Cikk 2. bekezdés

⁶⁴ 12. Cikk

⁶⁵ 19. Cikk

érdekében legyen szükséges⁶⁶. Ugyanez igaz az egyesülés jogára (amelybe beletartozik a szakszervezetek alapításának és a bennük való részvétel joga)⁶⁷.

A PPJNE garantálja az állampolgárok jogát a közéletben való részvételhez, ideértve a választójogot, a választhatóságot és a közszolgálati tisztségek betöltésének lehetőségét⁶⁸. Az egyes jogok korlátozásakor általánosan érvényes a tisztességes eljáráshoz való jog, amely minimális követelményeit is tartalmazza az egyezmény (törvény előtti egyenlőség, tisztességes és nyilvános tárgyalás, ártatlanság vétele, a *ne bis in idem* elve és a fellebbezési jog)⁶⁹. Ezek részleteit több másik cikk tartalmazza.

Az ENSZ az említett két dokumentumon túl alapelveket, iránymutatásokat dolgozott ki és jelentéseket fogadott el tagállamai számára, amelyek bár nem kötelező érvényűek, de a tagállamok számára útmutatóként szolgálnak⁷⁰. Az ENSZ-ben ezen túl számos területen ún. *special rapporteur*-ök működnek, hogy az egyes országokban felmerülő kihívásokat alaposabb megfigyelést követően ajánlásaikkal segítsék megoldani, továbbá segítsék az ENSZ Emberi Jogi Tanácsát.

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE, 1950) tartalmában hasonló az eddig ismertetett dokumentumokhoz. Fontossága kiemelkedő, mert elsőként biztosított nemzetközi szinten bírósági jogvédelmet a benne foglalt jogok védelmére az Egyezményhez csatlakozó részes államok polgárai számára. A véleménynyilvánítás szabadságáról, korlátozására az EJENY-hez nagyon hasonló módon van lehetőség: a korlátozást törvényben kell megállapítani, egy demokratikus társadalomban a korlátozásnak szükségesnek kell lennie, és kizárólag a következők védelme érdekében lehetséges: a nemzetbiztonság, a területi sértetlenség, a közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas értesülés közlésének megakadályozása, vagy a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása⁷¹. Ennél szűkebb lehetőséget ad a gyülekezés és egyesülés szabadságának korlátozásának lehetséges okainál: a nemzetbiztonság vagy közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megakadályozása, a közegészség, az erkölcsök, illetőleg mások jogai és szabadságai védelme érdekében írható elő törvényben, és szintén szükségesnek kell lennie egy demokratikus társadalomban⁷². E jogoknál tehát nem szerepel a

⁶⁶ 21. Cikk

⁶⁷ 22. Cikk

⁶⁸ 25. Cikk

⁶⁹ 14. Cikk

⁷⁰ Pl.: iránymutatások az elítéltek politikai jogfosztásáról, és az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának (HRC) és különmegbízottjainak jelentései

⁷¹ 10. Cikk

⁷² 11. Cikk

korlátozás legitim indokai között a területi sértetlenség, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas értesülés közlésének megakadályozása, vagy a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása. Az EJEE is tartalmazza az előző két dokumentummal kapcsolatban ismertetett alapelveket és e jogok tényleges érvényesüléséhez, gyakorlásához szükséges további jogokat. Ezen túl tiltja az államokat, hogy az egyezményben foglalt jogok korlátozásakor az egyezményben foglalt célokon túl más célt megfogalmazzanak⁷³.

Több polgári és politikai jogot az EJEE kiegészítő jegyzőkönyvei tartalmaznak, így a téma szempontjából releváns szabad választásokhoz való jogot⁷⁴ és a mozgásszabadságot⁷⁵. A mozgásszabadság korlátozásának legitim okainak köre a gyülekezési és egyesülési joghoz képest bővebb: azokon túl bevezethető korlátozás a közrendre, illetve meghatározott körzetekben (tehát egy kisebb, regionális területen) a közérdekre hivatkozva is.

Az EJEE tartalmának tárgyalásakor a kiindulópont az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) gyakorlata, amire a gyülekezési jog vizsgálatakor térek ki, hiszen a lehetséges változtatás nem hagyhatja figyelmen kívül ezt a szempontrendszert.

Az EJEE-hez szorosan kapcsolódik az Európa Tanács Velencei Bizottságának tevékenysége, amely az egyes szabadságjogokkal kapcsolatban ajánlásokat fogalmaz meg a részes államok számára. Ezek a kötelező erővel nem bíró ajánlások a részes államok számára útmutatást nyújtanak, hogy a sajátos helyi kihívásokat az EJEE-nek megfelelően kezeljék. A Velencei Bizottság rendelkezik ilyen iránymutatással a politikai jogokról általánosságban és egyes politikai jogokról, például a gyülekezési jogról külön is.

Az uniós szabályozásból említendő az Európai Unióról szóló Szerződés illetve az Alapjogi Charta, amely a fentiekhez hasonlóan garantálja a polgári és politikai alapjogokat. Ezen kívül az Európai Parlament is rendszeresen közzétesz állásfoglalásokat és jelentéseket. Az Európai Bizottság tevékenységének is része iránymutatások, útmutatók rendelkezésre bocsátása a tagállamok számára. Végül az uniós szerződések értelmezésére hivatott Európai Unió Bíróságának ítéletei is kötik a tagállamokat – ezek között bőven találhatók közügyek vitelével, politikai jogokkal kapcsolatos döntések.

5. A közügyektől eltiltás által érintett alapjogok korlátozásának általános szabályai az Alaptörvény és az Alkotmánybíróság gyakorlatának tükrében

⁷³ 18. Cikk

⁷⁴ Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. Cikk

⁷⁵ Negyedik Kiegészítő Jegyzőkönyv 2. Cikk

A közügyektől eltiltás a Magyarország Alaptörvényéből (a továbbiakban: Alaptörvény) megismerhető alapjogok közül főként politikai jogok gyakorlásával áll kölcsönhatásban. A „közügyek” fogalmának jelentése, a kifejezés egyes tartalmi elemei a szabályozás változása során kikerültek alóla, mások bekerültek a gyűjtőfogalom alá. Szűkebb értelemben a közügyekben való részvétel a választójogot, a választhatóságot, a népszavazáson és népi kezdeményezésben való részvétel jogát⁷⁶ és a közhivatal viseléséhez való jogát jelenti⁷⁷. Tágabb értelemben pedig ide tartozik néhány további politikai jog: az egyesülési jog, a gyülekezési jog⁷⁸ (és az ennek gyakorlásához elengedhetetlenül szükséges szabad mozgás joga⁷⁹), a véleménynyilvánítás szabadsága⁸⁰ és a közérdekű információhoz való jog⁸¹. Az Alkotmánybíróság 1990-es működésétől kezdve a szükségességi-arányossági tesztre építve alakította ki a téma szempontjából releváns gyakorlatát⁸². Az Alaptörvény ezt követve rögzíti az I. cikk (3) bekezdésben az alapjogok korlátozásának fő feltételeként, a szükségességet és az arányosságot.

A jogállamiság garanciáját jelenti az alapjogok tiszteletben tartása, védelme is, ehhez szorosan kapcsolódnak a jogállami büntetőjog garanciái között sorakozó alapelvek: a törvényesség elve, a büntetőjog meghatározottsága, világossága, a *nullum crimen sine culpa* elve, a súlyosabb büntetőrendelkezés visszaható hatályának tilalma, az elkövető terhére alkalmazott analógia tilalma, a *ne bis in idem* elve és a mindezeket átható elvárás, hogy a büntetőjog *ultima ratio* jellegű legyen⁸³. Mivel a büntetőjog adja a létező legszéleskörűbb eszköztárt az alapjogok korlátozására, a dolgozat szempontjából is elengedhetetlen ez utóbbi kiemelése.

Az EJEB az okok és az arányosság vizsgálatakor a megszorító értelmezést preferálja: az alapjogkorlátozás során a szavak hétköznapi jelentésén nem nyúlhat túl az a tartalom, amit egy-egy használni kívánt kifejezésnek tulajdonítanak. Azonban az, hogy mi minősül közügyekben való részvételnek, az idők során természetesen változott az államberendezkedés és államszervezet, a nemzetközi kapcsolatok és a társadalmi viszonyok alakulásával. Érzékelhető folyamat, hogy a közügyektől eltiltás már nem kizárólag a tényleges impériumgyakorlással járó

⁷⁶ Alaptörvény XXV. cikk

⁷⁷ Alaptörvény XXIII. cikk

⁷⁸ Alaptörvény VIII. cikk

⁷⁹ Alaptörvény XXVII. cikk

⁸⁰ Alaptörvény IX. cikk

⁸¹ KOI Gyula: A közhivatal viseléséhez való jog. In: JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós - MENYHÁRD Attila - SÜLYÖK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) (2021). [14-15] <https://bit.ly/3OO2oJa> Letöltés: 2024.09.10

⁸² BALOGH Zsolt – HAJAS Barnabás – SCHANDA Balázs: Alapjogok és alapvető kötelezettségek Fogalma, értelmezése. NKE Vezető-és Továbbképzési Intézet, Budapest, 2014. 7. <https://bit.ly/4gv6yS3> Letöltés: 2023.05.27.

⁸³ BELOVICS Ervin: Büntetőjog I. Általános Rész. HVG ORAC., Budapest, 2020. 71-81.

hivatalok viselésének korlátozására vonatkozik, hanem kiterjed a közhivatalviselés tágabb értelmezésére (amely alapján ide tartoznak pl. a választott politikusok)⁸⁴, és olyan cselekvésekre és pozíciókra, amelyek közvetett módon engednek beleszólást a közügyekbe (pl. népszavazás, gazdasági társaság, civil szervezet vezető tisztségei). Ezek valóban nem (gyakran) járnak kötelező erejű döntés meghozatalában való jelentős szereppel, viszont azért, hogy emberek nagyobb csoportjára lehetnek hatással, vagy befolyásolhatják őket, közvetett módon mégis részvételt jelentenek a közügyekben. A közügyekben való részvétel kulcsfontosságú az emberi jogok működésében⁸⁵. A cél a közügyek tisztaságának tényleges biztosítása, amelynek a közhatalmi intézményeken kívül is jelentősége van. A politikai jogok közül a gyülekezési jog korlátozásának kérdése még nem merült fel. Ez utóbbinak lényege a közügyekben, egyazon térben és időben gyakorolt kollektív véleménynyilvánítás⁸⁶, amely által a politikai diskurzusban egyéb módon részvételre nem jogosult vagy nem képes személyek is részt vehetnek a politikai akaratképzésben. A gyűlések célja között szerepel a nyomásgyakorlás is.⁸⁷ Azonban sem a gyűlések gyakoriságának, sem a résztvevői létszámok növekedésének, sem pedig a döntéshozatalra tett eredményes befolyásolás adatainak tükrében nincs jelentős számú olyan ország, ahol a gyülekezési jog (vagy legalább egy-egy részjogosítványa) közvetlenül lenne korlátozható a büntetőjogi eszközrendszerrel.⁸⁸

Valamennyi említett, érintett alapjog korlátozására a szükségességi-arányossági teszt vonatkozik. Az közügyektől eltiltást a szabadságvesztéssel (is) büntethető bűncselekmények jogi tárgyainak védelme érdekében kell kiszabni. A védett jogi tárgy leggyakrabban alapjogot vagy társadalmi érdeket jelöl. A már említett nemzetközi emberi jogi dokumentumok és a hozzájuk kapcsolódó gyakorlat alapján határozható meg, hogy milyen érdek érvényesítése szükséges egy demokratikus társadalomban, illetve milyen célok elérése érdekében vezethető be korlátozás. Az arányosság több mérlegelést kíván. Azok az ügyek, amelyekben konfliktusba került alapjogok mérlegelése a bíróság feladata, hatással lehetnek a szabályozás jövőbeli alakulására. Az arányosság kérdése az utóbbi évtizedekben hangsúlyosabbá vált. Egybevetve

⁸⁴ KOI Gyula: i.m. (2021) [8-9]

⁸⁵ STEINER Henry J: i.m. (1988)

⁸⁶ A kollektivitás követelménye a Gytv. 2. § (1) bekezdés szerint legalább két személy részvételét jelenti, és az összejeövetel nyilvánosságát.

⁸⁷ HAJAS Barnabás: Gyülekezési jog. BALOGH Zsolt – SCHANDA Balázs: Alkotmányjog – alapjogok. Pázmány Press, Budapest-Pécs, 2014. 223.

⁸⁸ A Kínai Népköztársaság Büntető Törvénykönyv 54. §-ban foglalt *politikai jogok megfosztása* kiterjed a gyülekezési és az egyesülési jogra is, beleértve a részvétel jogát is. Ilyen fokú korlátozás dogmatikai okokból nem merül fel az európai országokban: hiszen az egyénenkénti igazoltatással kiüresedne a gyülekezési jog intézménye. Criminal Law of the People's Republic of China adopted on July 1, 1979. <https://bit.ly/41rioZ6> Hivatalos fordítás, letöltés: 2024.10.01.

azzal, vajon tágul-e a közügyben való részvétel alatt értendő tartalom, ez a jelenség a jövőben átalakíthatja a közügyektől eltiltás jelentőségét egyes alapjogok korlátozásakor.

6. A gyülekezési jog kommunikációs és politikai jellege

Az alapjogok első generációjába tartozó gyülekezési jog kommunikációs funkciója biztosítja a részvételt a társadalmi-politikai folyamatokban, az ezekről kialakult vélemény közös képviselésében, azokkal szemben tiltakozásban⁸⁹. Szorosan kapcsolódik a véleménynyilvánítás szabadságához⁹⁰, utóbbi hatása elhanyagolható a gyülekezési jog nélkül⁹¹. Mégsem írható le mindössze kollektív véleménynyilvánítási jogként, mert „túlmutat az egyszerű tömeges kommunikáción”⁹². Bár az EJEE szerint nem szükséges, hogy a gyűlésnek speciális (pl. politikai) célja legyen⁹³, a Gytv. hatálya alá viszont csak a közügyben való véleménynyilvánítási céllal szervezett rendezvények tartoznak. Az Alkotmánybíróság nagy szerepet tulajdonít a gyülekezési jognak a politikai akaratképzésben való részvétel lehetőségének biztosításakor⁹⁴, és a szakirodalomban is megjelenik ez a felfogás. HALLÓK Tamás szerint a gyülekezési jog alapvető politikai jog, ami a demokratikus társadalom egyik alapvető feltételét, a közügyek megvitatását biztosítja.⁹⁵ BODNÁR Eszter szerint „Demokratikus választásokat nem lehet tartani az alapvető jogok tiszteletben tartása nélkül, különösen ide értve [...] a gyülekezési és a politikai célú egyesülési szabadságot [...]”⁹⁶. HAJAS Barnabás pedig a tömegek gyűlését alkalmas eszköznek tartja a döntéshozó szervekre kívánt hatás, nyomásgyakorlás eléréséhez⁹⁷. Még egy lépéssel tovább „a gyülekezési jog a demokratikus közügyek vitelében való politikai-részvételi jogként is leírható⁹⁸”. A Gytv. rendelkezésének pontos értelmezéséhez az Alkotmánybíróság két határozata segít: „minden olyan ügyet

⁸⁹ HAJAS: i.m. (2010) 51. és 53.

⁹⁰ Christian Democratic People's Party v. Moldova, 2006. február 14., no. 28793/02, 62. §

⁹¹ 55/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 442, 449.

Sergej Kuznetsov v. Oroszország, 2008. október 23., no. 10877/04. 39. §, Strezelecki v. Lengyelország, 2012. április 10., no. 26648/03., 41. §

⁹² BALOGH-BÉKESI Nóra – BALOGH Zsolt: A gyülekezési jog Magyarországon. In: OROSZ András Lóránt – UJHÁZI Lóránd (szerk.): A Katolikus Egyház biztonsági helyzete a huszonegyedik században. L'Harmattan, Budapest, 2013. 83-95.

⁹³ BODNÁR Eszter: Gyülekezés és egyesülés szabadsága. Sonnevend Pál – Bodnár Eszter (szerk.): Az Emberi Jogok Európai Egyezményének kommentárja. HVG-ORAC, Budapest, 2021., 299.

⁹⁴ 75/2008. (V. 29.) AB határozat, ABH 2008, 651, 662-663

⁹⁵ HALLÓK Tamás: Szükséges a gyülekezési törvény megváltoztatása? Miskolci Jogi Szemle, 2020. 2. különszám, 61-62.

⁹⁶ BODNÁR Eszter: A Velencei Bizottság választási ajánlásainak érvényesülése a magyar szabályozásban és bírósági gyakorlatban. Jogtudományi Közlöny, 2018/3., 148-149.

⁹⁷ HAJAS: i.m. (2010) 56.

⁹⁸ HAJAS: i.m. (2010) 57.

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.⁹⁹

Mindezek alapján a gyülekezési jog gyakorlása a közügyek vitelének egyik lehetséges összetevőjének tűnik.

Ezzel szemben három érv is felhozható: ha a gyülekezési jogszabadságjogként azonosítására helyezünk hangsúlyt, ha a döntéshozatalban elért közvetlen és szabályozott hatást hiányoljuk, illetve, ha a közügyek vitelére csak politikai értelemben gondolunk.

Az első érv szerint a gyülekezési jog inkább szabadságjog, kommunikációs jog. Ez egyes jogi kultúrákban megállja a helyét, de a magyar jogi gondolkodás és a közelmúlt e témával foglalkozó szakirodalma nem ezt igazolja. Egyre fontosabb ugyanis e jog politikai vetülete és a nyomásgyakorlás célja a döntéshozókra.

A második érv nyomósabb, mert több más politikai (pl. választási, népszavazási, közhivatalviselési) joggal szemben a gyülekezési jog valóban nem jár közvetlen és garantált hatással, mivel nincs szabályozott menete annak, hogy egy gyűlésen elhangzottak bármilyen módon kötnék a közhatalmi szerveket, döntéshozót. Bár az összegyűlt tömeg követeléseket fogalmazhat meg, amíg ez nem ölti törvény által szabályozott kezdeményezés formáját, nem következik, hogy közhatalmi szinten tényleges változásra fog sor kerülni. A szervezett érdekképviselési formák, mint például a szakszervezetek sem tudnak követeléseiknek feltétlenül érvényt szerezni. A szakszervezetek, civil szervezetek követelései a magyar jogban általában nem rendelkeznek jogi kötőerővel¹⁰⁰. A sztrájk, mint a munkáltatóra gyakorolt hatások egyik törvényes eszköze, inkább a saját tárgyalási pozíciót erősíti, nem bír kötelező erővel. A sztrájk megszervezésének joga pedig nem kizárólag a szakszervezeteket illeti, és az abban való egyéni részvételhez sem szükséges szakszervezeti tagság, tehát a sztrájk és a szakszervezetek ebben a kérdésben külön kezelendők. Mindent egybevetve nem valószínű,

⁹⁹ 55/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 442, 458. 75/2008. (V. 29.) AB határozat, ABH2008, 651, 658.

HAJAS: i.m. (2010) 109.

ORBÁN Endre: A békés gyülekezéshez való joggal kapcsolatos alkotmányossági követelmények. Jogtudományi Közlöny 2017/6., 281-291.

¹⁰⁰ Kivételek pl. a Munka Törvénykönyve által az üzemi tanács vagy szakszervezet egyetértéséhez kötött egyes munkáltatói döntések, illetve a kollektív szerződés.

hogy a közügyektől eltiltás szabályozásának kialakításakor az intézkedéssel elérhető tényleges hatás volt a tárgyi hatály meghatározásának döntő szempontja.

A harmadik érv első látásra helyesnek tűnik. A már említett nemzetközi és uniós emberi jogi dokumentumok külön szabályozzák a közügyekben való részvétel jogát és a gyülekezési jogot, ezért logikus lenne, hogy az utóbbi jog (legalábbis formális értelemben) nem tartozik a közügyek gyakorlásához. Azonban ha a gyülekezési jogot a közügyek vitelében való részvétel egyik nevesített részjogosultságaként közelítjük meg, akkor eltérő megoldásra is juthatunk. Az EJENY 2. és 7. Cikke között fellelhető hasonló kapcsolat. A 2. Cikk részletesen megfogalmazza a hátrányos megkülönböztetés tilalmát (minden olyan tulajdonságra kiterjedően, amely esetében a diszkrimináció problémát vethetne fel), a 7. Cikk megismétli a megkülönböztetés tilalmát a törvényi védelemmel és az egyezményben foglalt jogokkal összefüggésben. Önmagában a külön megfogalmazás nem jelent teljes függetlenséget a tágabb kategóriától.

Mindezek alapján látható, hogy a gyülekezési jog gyakorlása szorosan összefügg a közügyek vitelében való részvétel jogával. Ennek alapja az az értelmezés, hogy a gyülekezés jogára szabadságjogként, kommunikációs jogként és politikai jogként is tekintünk.

7. A gyülekezési jog korlátozásának lehetőségei a hatályos jogban

A korlátozások különbözőképpen érintik a gyülekezési jog egyes részjogosítványait, a gyűlés szervezésének jogát, a gyűlés vezetésének jogát és a gyűlésen való részvétel jogát.¹⁰¹ A bejelentés nem feltételez külön státuszt, ez a szervező joga és kötelessége, amit személyesen vagy képviselője által gyakorolhat.

A gyűlés szervezője a gyűlést megszervező, meghirdető, a részvételre felhívó és főszabály szerint a gyűlést vezető személy. Kötelezettségei közé tartozik a gyűlés befejezését követően haladéktalanul a gyűlést megelőző állapotba hozni a helyszínt¹⁰².

A gyűlést az általános szabály szerint a szervező vezeti – ha több személy szervezi a gyűlést, ők közösen jelölik ki a vezetőt. Amennyiben nem ismert a szervező személye, a Gytv. arra is rendelkezést tartalmaz, kit kell vezetőnek tekinteni. A vezető jogai és kötelezettségei között szerepel a gyűlés napirendjének és lefolyásának meghatározása, a békés jelleg megőrzése, a

¹⁰¹ A Gytv. 3. §-a határozza meg a gyűlés szervezőjének fogalmát és jogállását, a 4. § a vezetőről rendelkezik, a 6. § pedig a résztvevők kötelezettségeiről.

¹⁰² Gytv. 3. § (1) bekezdés

gyűlést súlyosan megzavarók kizárása, eltávolíttatása, még súlyosabb esetekben a rendőrség közreműködésének kérése, illetve a gyűlés felosztása.¹⁰³

Résztevőnek tekintendő mindazon személyek köre, akik egyetértenek az összejövetel céljával, annak helyszínén vagy útvonalán csatlakoznak hozzá.

6.1. Büntetőjogi és szabálysértési jogi korlátok

A hatályos magyar jogrendszerben nincs olyan önálló büntetés, mellékbüntetés vagy intézkedés, sem szabálysértési büntetés vagy intézkedés, amely kifejezetten a békés gyülekezéshez való jog gyakorlásának korlátozását célozná.¹⁰⁴ Sem a Btk., sem a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartásról szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabstv.) nem ismer ilyen szankciót. Különböző büntetések, intézkedések közvetetten hatnak rá, de azok rendeltetése más célt szolgál, és általában csak a részvétel jogát érinti.

A büntetések közül az első és legsúlyosabb a szabadságvesztés. Az elítélt békés gyülekezéshez való joga a szabadságvesztés végrehajtása alatt szünetel, hiszen az annak gyakorlásához szükséges szabad mozgáshoz való joga a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény (a továbbiakban: Bv.tv.) értelmében szintén szünetel¹⁰⁵. Ez vonatkozik az eltávozás és a kimaradás idejére is. A szabadságvesztés alkalmazásának célja azonban bőven túlmutat a közügyektől eltiltásén¹⁰⁶, így ennek mélyebb elemzése nem szükséges.

Az elzárás a szabadságvesztéshez hasonlóan szabadságelvonó jellegű, amelyre Bv.tv. a szabadságvesztés végrehajtásának szabályait rendeli alkalmazni, az elzárásra vonatkozó egyes eltérésekkel.¹⁰⁷ Főszabály szerint ugyanazok a jogok szünetelnek szabadságvesztésre és elzárásra ítétek esetében, viszont eltérések találhatók a kapcsolattartáshoz való jogban, és a kimaradást tekintve is. Az utóbbi a szabadságvesztéssel szemben nem a jó magaviseletet tanúsítók jutalma, hanem a törvény alapján minden elzárás alatt állót ugyanúgy megillet¹⁰⁸. Az utaló szabály értelmében rájuk is vonatkozik a gyülekezési jog szünetelése a büntetés végrehajtásának teljes ideje alatt.

¹⁰³ Gytv. 4. §.

¹⁰⁴ HAJAS Barnabás: A gyülekezési jog egyes aktuális elméleti és gyakorlati kérdései. Doktori értekezés, PTE ÁJK Doktori Iskola, Pécs, 2012. 69.

¹⁰⁵ Bv.tv. 121. §

¹⁰⁶ 83. §

¹⁰⁷ 273. § (3) bekezdés

¹⁰⁸ 275. § (1) bekezdés e) pont

A kitiltás a szabad mozgás korlátozásával meggátolhatja az elítélt részvételét bizonyos rendezvényeken, de ennek oka nem a közügyek vitelére való méltatlanságban rejlik, hanem abban, hogy az elkövető bizonyos helyen (egy vagy településen, illetve országrészben) tartózkodása a közérdeket veszélyezteti¹⁰⁹. Amennyiben az elítélt számára elkerülendő helyszínen tartanak gyűlést, járulékos következményként nem vehet részt rajta. Annak nincs akadálya, hogy az elítélt olyan területre szervezzon gyűlést, amelyről kitiltották – viszont ebben az esetben a bejelentést kizárólag írásban teheti meg és képviselő igénybevitelével járhat el, személyesen nem. Ennek oka az, hogy az elkerülendő településen illetékes rendőrkapitányság területére a kitiltás értelmében nem léphet be. Ebben az esetben más személyt (személyeket) kell megjelölnie a gyűlés vezetőjeként.

A Szabstv. is szabályozza a kitiltást az intézkedések között¹¹⁰, ez a Btk.-beli kitiltásnál enyhébb fokú jogkorlátozás. A szabálysértési eljárásban alkalmazható kitiltás meghatározott sportrendezvényeken való részvételre, illetve sportlétesítményekben való tartózkodásra, továbbá kereskedelmi létesítményben és kereskedelmi tevékenység helyéül szolgáló egyéb helyszínen tartózkodásra terjed ki, gyűlésekre vonatkozó fordulatot nem tartalmaz.

A kitiltáshoz hasonló módon a kiutasítás is érinti a szabad mozgás jogát, de ebben az esetben a büntetés tartama alatt az egész országra kiterjed a tartózkodási tilalom.¹¹¹

A szabad mozgás jogának büntetőjogi korlátozásakor említendő a Bv.tv.-ben szabályozott reintegrációs őrizet jogintézménye, amelyet a 187/A. § szerint gondatlan és egyes szándékos bűncselekmények elkövetése esetén akkor lehet elrendelni, ha a büntetés céljának megvalósulása ilyen módon is biztosítható (és az elítélt vállalja). A reintegrációs őrizet elrendelhető a feltételes szabadságra bocsátás esedékessége előtt, illetve ha ezt kizárták (vagy eleve kizárt volt), a szabadulás várható időpontja előtt. A Bv.tv. 187/A. § (3) bekezdés értelmében a reintegrációs őrizet elrendelésekor a szabadságelvonás megszűnik, de a mozgás szabadsága és a tartózkodási hely szabad megválasztása korlátok közé kerül, hiszen a (4) bekezdés alapján a büntetés-végrehajtási bíró által kijelölt lakást és az ahhoz tartozó bekerített helyet az elítélt csak az elrendelő határozatban meghatározott célból hagyhatja el. A (4) bekezdés példálózva felsorol néhány nevesített célt (a mindennapi élet szokásos szükségleteinek biztosítása, munkavégzés, oktatásban, képzésben való részvétel, gyógykezelés). A törvényi példák alapján egyértelmű, hogy a gyülekezési jog gyakorlása nem tartozik a nevesített engedélyezett tevékenységek közé, és nem valószínű, hogy a büntetés-

¹⁰⁹ Bv.tv. 57. §

¹¹⁰ Szabstv. 8. § (1) bekezdés c) pont és 19. §.

¹¹¹ Btk. 59. §.

végrehajtási bírók ezt gyakran engedélyeznék. A kitiltáshoz, kiutasításhoz hasonlóan viszont felmerül ugyanaz a szűk rés, hogy a gyűlés megszervezésével kapcsolatos „háttérmunkák” távolról is elvégezhetők és a gyűlés elektronikus úton való bejelentése továbbra is lehetséges a reintegrációs őrizet hatálya alatt álló személy számára.¹¹²

A Btk. egyetlen mellékbüntetése a közügyektől eltiltás. A gyülekezési jog korlátozásának kérdése kimerül abban a közvetett megoldásban, hogy a közügyektől eltiltott személy nem viselhet tisztséget köztestületben, közalapítványban, és nem lehet civil szervezetnek a civil szervezetekről szóló törvényben megjelölt vezető tisztségviselője¹¹³. A Gytv. a gyűlés szervezőjeként természetes személyt és magyarországi jogi személyt vagy egyéb szervezetet is elismer¹¹⁴. Az új gyülekezési törvény elfogadásakor a jogalkotó felismerte ez utóbbiak szervezőként való elismerésének szükségességét, hiszen bevett gyakorlattá vált, hogy – különösen a nagyobb létszámú, alaposabb szervezést igénylő – gyűléseket már nem egyes magánszemélyek szerveznek, hanem személyek egy csoportja, például civil szervezetek, egyesületek, politikai pártok¹¹⁵. Mivel pedig a közügyektől eltiltás kizárja a vezető tisztségek betöltését bűncselekmény elkövetése miatt arra méltatlanná vált személyek számára, ilyen módon nem vehetnek részt gyűlés szervezésében és vezetésében. Mint magánszemély, e joguk gyakorlásában nem akadályozottak és a gyűléseken való részvételük sincs korlátozva.

A Btk.-ban meghatározott intézkedések részletes szabályozásánál már találunk konkrét rendelkezéseket a gyülekezési jogra.

A pártfogó felügyeletet, amelynek a törvény a kötelező eseteit is meghatározza¹¹⁶, illetve más jogintézmények alkalmazása esetén is lehetővé teszi elrendelését, így a feltételes ügyészi felfüggesztés tartamára, a feltételes szabadság tartamára, a próbára bocsátás próbaidejére, a jóvátételi munka előírása mellett és a szabadságvesztés felfüggesztésének próbaidejére. A pártfogó felügyelet alapvető összetevői a magatartási szabályok¹¹⁷. Az általános, tehát minden,

¹¹² Ezt erősíti a Bv.tv. 187/A. § (3) bekezdése, amely szerint az elítélt szabadságának teljes elvonását megszünteti a reintegrációs őrizet – így a szabadságvesztés során szünetelő jogai újra megilletik – a törvényben és a bv. bíró határozatában foglalt mozgáskorlátozásokkal.

¹¹³ Btk. 61. § (2) bekezdés h) és i) pont

¹¹⁴ Gytv. 3. § (3) bekezdés

¹¹⁵ HAJAS Barnabás: i.m. (2012) 93.

Ezt alátámasztja a gyülekezési joggal kapcsolatos jogviták sora. Az EJEB előtt a témában elsőként nagy jelentőséggel bíró perek: Plattform „Ärzte für das Leben” kontra Ausztria (10126/82), Ezelin kontra Franciaország (11800/85), Kudrevicius és mások v. Litvánia (37553/05), Refah Partisi (Jólét Pártja) és mások kontra Törökország (41340/98, 41342/98, 41343/98 és 41344/98). Magyarországon a rendszerváltoztatást követően, az új jogi környezetből fakadóan gyakran civil szervezetek vagy pártok szervezték a gyűléseket, de a korábbi gyülekezési törvény (1989. évi III. törvény) szabályai alapján meg kellett határozni a jogi értelemben szervezőnek minősülő természetes személyeket.

¹¹⁶ Btk. 69. § (2) bekezdés

¹¹⁷ 71. §

pártfogó felügyelet alatt álló személy által betartandó szabályok a jogintézmény működését hivatottak biztosítani¹¹⁸. A bíróság (illetve feltételes ügyészi felfüggesztés esetén az ügyészség) a pártfogó felügyelet céljának elérése érdekében külön magatartási szabályként további kötelezettségeket és tilalmakat is előírhat¹¹⁹. A törvény példálózó jelleggel számos lehetőséget felsorol, továbbá azokon kívül más magatartási szabályokat is előírhat, különös tekintettel a bűncselekmény jellegére, az okozott kárra és az elkövető társadalmi beilleszkedése esélyeinek növelésére¹²⁰. Ezek a szempontok a pártfogó felügyelet céljának nevesített összetevői. Előírható, hogy a pártfogolt meghatározott jellegű nyilvános helyeket és nyilvános rendezvényeket, továbbá gyűléseket, meghatározott közterületeket ne látogasson¹²¹, tehát lehetséges a gyülekezési jog korlátozása.

Ez főleg a feltételes szabadságra bocsátás esetében fontos, hiszen ebben az esetben beszélhetünk végrehajtandó szabadságvesztést elrendelő ítéletről. Összekapcsolva a két jogintézmény feltételeit: a pártfogó felügyelet feltételes szabadságra bocsátás esetén történő elrendelése olyan ügyekben is elképzelhető, amelyekben az elítéltet közügyektől eltiltással is sújtották. Ez azonban egyáltalán nem automatikus, ahogyan a feltételes szabadságra bocsátás (és a pártfogó felügyelet többi esete) sem. Továbbá, feltételes szabadságra bocsátás esetén a pártfogó felügyeletet elrendelő határozatban foglalt külön magatartási szabályok a bíróság ügydöntő határozatában foglaltakhoz (tehát az ott meghatározott szankciókhoz) képest nem mindig jelentenek további jogkorlátozást, hiszen ezekben az esetekben a végrehajtandó szabadságvesztésnek mint legsúlyosabb alapjogkorlátozásnak az enyhítésére¹²² kerül sor. Az ilyen enyhítésnek többféle oka lehet, például a büntetés meghatározott részének eltelte, az elítélt személyében rejlő társadalomra veszélyesség foka (pl. első alkalommal követett el bűncselekményt, vagy visszaeső, de nem többszörös és erőszakos visszaeső), az elítélt bv. intézetben tanúsított jó magaviselete, az okozott kár mértéke). Az enyhítés célját a Bv.tv. tartalmazza: ezek az ismételt bűnelkövetés megakadályozása, az elkövető társadalomba beilleszkedésének elősegítése [...] és a sértettek érdekeinek érvényesülése¹²³. A pártfogó felügyelet feltételes szabadságra bocsátás keretében történő alkalmazása esetén ezek a célok kiegészülnek a feltételes szabadságra bocsátás céljaival, így többek között a társadalom védelmének céljával¹²⁴.

¹¹⁸ 71. § (1) bekezdés

¹¹⁹ 71. § (2) bekezdés

¹²⁰ 71. § (3) bekezdés

¹²¹ 71. § (2) bekezdés c) pont

¹²² Nem a büntetéskiszabás körében használt, a Btk. 82. §-ban foglalt enyhítést értve rajta!

¹²³ Bv.tv. 310. § (1) bekezdése

¹²⁴ Btk. 38. § (6) bekezdés

Kiemelendő, hogy a szabad mozgás jogának pártfogó felügyelet keretében való korlátozásakor szerepel(het) a gyűlések elkerülésének kötelezettsége, de ennek okaként, feltételeként a közügyekben való méltatlanság nem jelenik meg. Az ilyen alapjogkorlátozás a közügyektől eltiltás esetével összehasonlítva enyhébb fokú, de nem hagyható figyelmen kívül az a tény, hogy a gyülekezési jog gyakorlása nem egyszerűen kollektív véleménynyilvánítás, hanem a közügyekben való részvétel egyik formája. Ezen belül a leginkább elérhető jog minden személy számára annak érdekében, hogy a kollektív véleménynyilvánítás során nyomást gyakoroljanak az állam szervekre, a döntéshozókra¹²⁵. A szabályozás viszont nem erre helyezi a hangsúlyt. A feltételes szabadságra bocsátás céljai közül a társadalom védelme áll a legközelebb hozzá, azonban ennek az absztrakt kifejezésnek a jelentéstartalma tágabb (beleérthető pl. a nemzetközi jogi egyezmények és a magyar jog által is ismert közrend, közbiztonság, közegészség védelme, továbbá mások jogainak és szabadságának védelme is). A fő szempont tehát nem a közügyek vitájának, vitelének a védelme. A törvény szövege nem tartalmaz olyan fordulatot, hogy az említett rendezvények előkészítési feladataiban vagy pl. bejelentés tételében korlátozva lenne a pártfogó felügyelet alatt álló személy. Ebből és a mozgáskorlátozás oldaláról való megközelítésből fakadóan az intézkedés a gyülekezési jog részjogosultságai közül a részvétel jogát és a vezetés jogát érinti, a szervezés jogát nem.

6.2. Közigazgatási jogi korlátok

A büntetőjog (és a büntetés-végrehajtási jog) úgy tűnik, nyitva hagyja annak lehetőségét, hogy a kitiltás, kiutasítás, közügyektől eltiltás, reintegrációs őrizet vagy pártfogó felügyelet hatálya alatt álló személyek (legalábbis közvetett módon) bejelenthessenek, szervezhessenek gyűléseket, illetve egyes esetekben részt vehessenek azokon. A gyülekezési jog közigazgatási jog által való korlátozása pontosíthatja a rendszert. Ez állandó elfoglaltságot ad a bíróságoknak hazai és uniós szinten is, ugyanis a gyülekezési jog legvitatottabb kérdései közé tartozik a jog címzettje, tehát az állam e téren kifejtett tevékenysége. A jogi szabályozás követi a nemzetközi elvárásokat, azonban a szabályok alkalmazása során hozott hatósági döntéseket gyakran megtámadják bíróság előtt arra hivatkozva, hogy a konkrét esetben sérült valamely személy

¹²⁵ Emiatt is több a gyülekezési jog tartalma a kollektív véleménynyilvánításnál. HAJAS Barnabás megfogalmazása szerint, mindenki jogosult sajtóterméket létrehozni, de a jelentős anyagi ráfordítás hiányában ennek nem lesz tényleges, mérhető hatása [Forrás: HAJAS Barnabás: i.m. (2010) 54.]. Az internet korszakában bárki létrehozhat weboldalt, ahol egyedül vagy másokkal együtt közölhet tartalmat, ennek keretében véleményt nyilváníthat, de még ha ingyenes szolgáltatáson keresztül is hoz létre weboldalt, reklámozás nélkül nem lesz képes tömegeket elérni a tartalom, a reklámozás pedig mindenképpen anyagi ráfordítást igényel.

(vagy személyek) békés gyülekezéshez való joga. A bíróságok gyakorlata megvilágítja, hogy a hatósági döntéshozatal alapjául szolgálhat-e a büntetett előélet és a büntetés vagy intézkedés letételének hiánya.

Ideálisan a gyülekezési jog közigazgatási korlátozása a büntetőjognál (annak *ultima ratio* jellegéből fakadóan) enyhébb fokú alapjogkorlátozás. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a törvényhozó a korlátozás során köteles a legenyhébb olyan eszközt alkalmazni, amely által az adott cél elérhető.¹²⁶ Az EJE törvényi szabályozást megfogalmazó elvárását az EJEB úgy értelmezi, hogy a korlátozás alacsonyabb szintű szabályozásban is megvalósulhat (pl. egyedi hatósági határozatban a konkrét gyűlést tekintve), ha törvényi felhatalmazáson alapul.¹²⁷ A korlátozásra sor kerülhet a rendezvény előtt, annak során, illetve azt követően is, az alkotmányossági garanciákra azonban valamennyi esetben figyelemmel kell lenni¹²⁸.

A Gytv. alapján a gyülekezési jog korlátozható a gyűlés bejelentésének kötelezettségével (bizonyos kivételekkel), a gyűlés határozattal való megtiltásával, a gyűlés békés jellegét biztosító korlátozásokkal, a rendőrség általi fokozott ellenőrzéssel és a gyűlésnek a vezető vagy rendőrség általi felosztatásával. A szabályok követik a nemzetközi jog elvárásait, illeszkednek az EJEB gyakorlatához és az Alaptörvény által szabott keretekhez. A nemzetközi jog, az Alaptörvény és a Gytv. is a békés jellegű gyülekezéseket részesíti védelemben. A közterületen tartani kívánt gyűlés bejelentése és a bejelentés határidejének meghatározása részben azért szükséges, hogy a gyülekezési hatóság felmérhesse a tervezett gyűlés feltételezhetően békés vagy békétlen jellegét¹²⁹, és előzetesen készülhessen a gyűlés zavartalan lebonyolítására a közrend és a közbiztonság fenntartásáért. Így mások jogainak és magánéletének védelme érdekében a lakók nyugalmanak túlzott zavarása is elkerülhető. A bejelentésre is vonatkozik az a nemzetközi jogi elvárás, hogy nem jelenthet indokolatlan nehézséget a szervező számára joga gyakorlásában¹³⁰.

A Gytv. 10. §-a szerint nem minden esetben kell a törvényi határidőben bejelenteni a gyűlést. Ha a bejelentési határidő megtartása veszélyeztetné a gyűlés célját, a bejelentés a gyűlésre okot adó követelményt követően haladéktalanul esedékes. A spontán gyűlést pedig, ami azt közvetlenül megelőző indokból, előzetes tervezés és szervező nélkül alakult ki, utóbb sem bejelentendő.

¹²⁶ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1999, 167, 171., az Alaptörvény hatálya alatt: 4/2013. (II. 21.) AB határozat, Indokolás [57], 16/2013. (VI. 20.) AB határozat, Indokolás [53], 3116/2016. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [25], 8/2017. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [53]

¹²⁷ Enerji Yapi-Yol Sen kontra Törökország, 2009. április 21., no. 68959/01., 26. §

¹²⁸ BODNÁR Eszter: i.m. (2021) 308.

¹²⁹ T/707. számú törvényjavaslat indoklással - a gyülekezési jogról, a 10. §-hoz

¹³⁰ Orosz Republikánus Párt kontra Oroszország, 2011. április 12., no. 12976/07., 80. §

A gyűlés megtiltásának okai¹³¹ az EJEE 11. cikk 2. bekezdésével összhangban vannak¹³². Az okok közül figyelmet érdemelnek a *mások jogainak és szabadságának szükségtelen mértékű és aránytalan sérelme*, illetve a *mások jogainak és szabadságának védelme* fordulatok. A demokratikus pluralizmus jegyében bizonyos fokú toleranciát kell tanúsítani, hiszen minden gyűlés valamilyen szinten mások jogainak, az élet normális menetének zavarását okozza¹³³. A tartalmi korlátozás (pl. a 14. §-ban található ok) ezért csak nagyon szűk körben megengedett¹³⁴ ez a rendelkezés is értelmezhető mások jogainak és szabadságának, illetve a közbiztonságnak a veszélyeztetéseként, egyfajta nevesített esetként.

A rendőrség feladatai között szereplő fokozott ellenőrzés¹³⁵ célja, hogy ha általánosságban megmarad a békés jelleg, csak egy-egy személy sértené meg a békés jelleget garantáló rendelkezéseket, a rendőrség a gyűlést nem oszlathatja fel azonnal, hanem enyhébb korlátozást kell alkalmaznia. Ha ugyanis csak egyes résztvevők fejtenek ki erőszakot, a rendezvény csak akkor oszlatható fel, ha az erőszak más módon nem szüntethető meg.¹³⁶

A gyűlés békés jellegét biztosítja a Gytv. 9. § szabályainak betartása. Ennek tartalma kiterjed a fegyveresen vagy felfegyverkezve való megjelenés tilalmára¹³⁷, erőszakot közvetítő vagy megfélemlítő jellegű félkatonai vagy ahhoz hasonló ruházat viselésének tilalmára, illetve tudomásul vett bejelentéshez kötött lehetőségre a védőfelszerelés, egyenruha vagy azzal összetéveszthető ruházat és arcot eltakaró öltözet viselésével kapcsolatban.

A szervező vagy a rendező által alkalmazott felosztatás a gyűlekezési jog rendezvényen való korlátozásának végső eszköze. Az előbbinek a Gytv. 17. § szerinti feltétele, hogy a gyűlés törvényessége veszélyben van és a rend másként nem állítható helyre. Az utóbbi pedig a Gytv. 18. § alapján akkor jogszerű, ha a megtiltás feltételei teljesülnek (tehát ha rendezvényt a hatóság tiltó határozata ellenére vagy a bejelentéstől eltérően tartják meg és az eltérés nyomán megtiltásnak lett volna helye, illetve ha megtiltásnak lett volna helye, de arra bejelentés

¹³¹ Gytv. 13-14. §§

¹³² A legfőbb szempont, hogy ha mérlegelésre lehetőséget ad, az önkénytől védjen meg a szabályozás. A mérlegelés köre és módja tehát világosan meg kell, hogy legyen határozva a jogszabályokban. Lsd: Bodnár Eszter: i.m. (2021), 305.

Karademirci és mások kontra Törökország, 2005. január 25., nos. 37096/97, 37101/9, 40. §

Tebieti Mühafize Cemiyeti és mások kontra Azerbajdzsán, 2009. október 8., no. 37083/03, 57. §

Centro Europa 7. S.r.l. és Di Stefano kontra Olaszország [GC], 2012. június 7., no. 38433/09, 143. §

Yavuz és mások kontra Törökország, 2013. december 17., no. 12606/11, 36. §

¹³³ Patyi és mások kontra Magyarország, 2008. október 7., no. 5529/05, 41-42. §§

¹³⁴ Velencei Bizottság ajánlása a békés gyűlekezési jogról <https://bit.ly/49xE9rX> Letöltés: 2023. 05. 01.

¹³⁵ Gytv. 7. §

¹³⁶ Gün. kontra Törökország, 2013. június 18., no. 8029/07, 50.

¹³⁷ Az 75/2008. (V. 29.) AB határozata alapján ez nem minősül a szabadság korlátozásának.

hiányában nem került sor), továbbá ha a vezető a 17. §-ban foglalt kötelezettségeinek a rendőrség képviselőjének felhívása ellenére nem tett eleget.

Külön kérdés a gyűlés szervezőjének azonosítása és vizsgálata. A Gytv. 3. § (3) bekezdése minimális feltételeket támaszt a szervezővel szemben (magyar állampolgár, ennek hiányában a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személy, vagy huzamos tartózkodási jogosultsággal vagy tartózkodási engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgár; illetve olyan magyarországi jogi személy vagy egyéb szervezet, amely törvényes képviselője megfelel az előbbi feltételeknek). Ennek a kárfelelősség szempontjából is jelentősége van, illetve az adatok ismeretében könnyebben eldönthető, hogy fennáll-e a megtiltásra okot adó feltételek valamelyike. A 11. § (1) bekezdés utaló rendelkezése szerint a mindenkor hatályos közigazgatási eljárás általános szabályokat rendeli alkalmazni a bejelentés elintézésére, tehát a bejelentés megvizsgálásakor az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) fogalomrendszere releváns. Ebből fakadóan egyrészt további alapelveknek kell érvényesülnie (a jogszerűség elve, a hivatalbóliság elve, a hatékonyság elve, az ügyfél joggyakorlásának elősegítése, a jóhiszeműség elve és a bizalmi elv). Az alapelvek elősegítik az átláthatóságot, eljárási garanciákat támasztanak a hatóságok eljárásához, ami a gyűlekezési jog gyakorlását mozdítja elő. Az Ákr. mögöttes szabályaiból következően a szervező ügyfélnek minősül, így többek között az eljárási képességre, a képviseletre és meghatalmazásra, továbbá a kapcsolattartásra vonatkozó rendelkezések is vonatkoznak rá.

Az Ákr. hatályának kiterjesztésével a szabályozás minősége kifejezetten javult, például kiküszöbölhetővé vált a Magyarországon hagyományosnak mondható, a más nevében előterjesztett beadványok visszaélészerű gyakorlata.¹³⁸

Az Alkotmánybíróság 14/2016. (VII. 18.) határozatában fejtette ki, hogy a bejelentő nem tévesztheti meg a jogalkalmazó szervet¹³⁹ – ennek érvényesüléséhez szintén hozzájárul az Ákr. szabályainak alkalmazása. A hatóság által elrendelt előzetes egyeztetés során a gyűlés körülményei vizsgálhatók arra tekintettel, hogy a bejelentésnek megfelelően megtartható-e, vagy módosítás szükséges-e. Ennek eldöntésénél alapvető jelentősége van a gyűlés békés jellegének, amit adott esetben a szervező személye is befolyásolhat. A szervező életvitele (és az ezt tanúsító nyilvántartások, pl. a bűnügyi nyilvántartás) bizonyítékként szolgálhat a hatóság számára. Nincs azonban olyan büntetőjogi korlátozás, amely általános jelleggel tiltana el valakit a gyűlések szervezésétől, sem olyan közigazgatási korlátozás, amely a szervező büntetett

¹³⁸ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az OBH 1091/2009 számú ügyben.

¹³⁹ 14/2016. (VII.18.) AB határozat

előéletére, vagy aktuális büntetés, intézkedés hatálya alatt állására tekintettel tenné lehetővé a gyűlés megtiltását. Még a közügyektől eltiltás is csak közvetetten befolyásolja a kérdést.

Hangsúlyozom, hogy e pont tárgyalásakor kizárólag a szervezés jogának korlátozása körüli kérdést vizsgálom, a részvételi jogot kihagyva az érvelésből. Ennek oka az, hogy az előző alcímben ismertetett büntetőjogi szabályok véleményem szerint alkalmasak arra, hogy meghatározott (pl. tömegrendezvényen elkövetett, erőszakos, hivatalos személy elleni) bűncselekmények elkövetőit, akik a gyűlés békés jellegét veszélyeztetni képesek, távolartsa a gyűlésektől, különös tekintettel arra, hogy esetükben a mozgást nyomon követő technikai eszköz alkalmazása is elrendelhető.

Kifejezetten veszélyt jelentene a demokratikus társadalomra, ha a gyűléseken való részvétel tilalmát minden elítéltre kiterjesztenék. Az ilyen jogalkalmazás indokolatlanul zárná el őket a közügyek alakításával kapcsolatos utolsó fogódzótól és számos nemzetközi egyezményt is sértene. Általánosságban ugyanis nem jelenthető ki, hogy mindenki, akit valaha elítéltek, veszélyt jelent a gyűlésen való részvételével a közrendre, közbiztonságra, mások jogaira vagy szabadságaira stb. A szabályozás természetesen időben változhat és a társadalom általános állapotától és a politikai berendezkedéstől függően országonként különbözhet is, de a nemzetközi egyezmények és a nemzeti alkotmányos keretek között a korlátozás arányosságával kapcsolatos kiindulópontnak a lehető legkisebb beavatkozást kell tekinteni.

A szervezéssel kapcsolatban a hatóság szükséges óvintézkedéseket tehet már a gyűlés megtartása előtt, amennyiben a szervező személye ismert és olyan veszélyt jelenthet, amely ugyan nem várja el a gyűlés megtiltását, de az általánosnál több készülést igényel. A hatóság itt a gyűlekezési jog címzettjeként jelenik meg, így pozitív kötelezettsége van annak biztosítása és a joggyakorlás elősegítése érdekében. Amennyiben a szervező megjelenik az előzetes egyeztetésen, még inkább elősegíthető a békés jelleg megőrzése. Az egyeztetésen azonban nem kötelező részt venni, és a szervező távolmaradása nem eredményezheti a gyűlés megtiltását. Ebben az esetben tehát a gyűlés során alkalmazható korlátozások által hárítható el egy ott felmerülő veszély.

8. Kitekintés más országok büntetőjogi megoldásaira

A büntetőjog nemzeti sajátosságai e téren is érzékelhetők, ugyanis a politikai jogok korlátozásánál többféle megoldás ismert. Magyarországon kívül hat ország szabályozását vizsgáltam meg. Ennek eredményeként nem találtam olyan országot, ahol Magyarországhoz

hasonlóan minden politikai jog gyakorlását csak együtt lehetne felfüggeszteni. Megítélésem szerint ebből fontos következtetések vonhatók le.

A belga Büntető Törvénykönyv felsorolja a polgári és politikai jogokat, amelyek gyakorlásától bizonyos bűncselekmények elkövetői eltilthatók. Lehetővé teszi a jogok terjedelmére és az eltiltás időtartamára vonatkozó bírói mérlegelést. Lehetséges tehát a felsorolt jogokat egészben vagy részben, életfogytig vagy határozott időre korlátozni (az időkeretet utóbbi az esetben a törvény adja meg).¹⁴⁰

A francia Büntető Törvénykönyv családi, polgári és politikai jogok felfüggesztése¹⁴¹ által érintett jogok köre széles: a közhatalmi szervekkel kapcsolatos tisztségek, velük kapcsolatos tevékenységekre vonatkozó tilalom mellett idetartoznak egyes kereskedelmi, ipari vezető tevékenységek is. A választott tisztségek vagy szakszervezeti tisztségek gyakorlására azonban főszabály szerint nem vonatkozik a korlátozás. A felfüggesztés lehet önálló vagy kiegészítő büntetés, lehet végleges vagy ideiglenes – a bíróság széleskörű mérlegelési joggal rendelkezik. Bizonyos súlyos bűncselekmények esetén¹⁴² törvény erejénél fogva áll be a büntetés, az időtartam meghatározása azonban ekkor is bírói mérlegelés függvénye. Automatikusan következik azonban a választójog gyakorlásától eltiltásból a közfeladat gyakorlásától való eltiltás.

A német Büntető Törvénykönyv is rendelkezik a közhivatalviselés és a választhatóság jogának elvesztéséről¹⁴³. A bűncselekmény elkövetése miatt legalább egy év szabadságvesztésre ítélték a törvény erejénél fogva öt évre elvesztik e képességüket. Ugyanezen képességeitől a bíróság is megfoszthatja az elítéltet a törvény által meghatározott esetekben. Ez a lehetőség bírói mérlegelést igényel, és többnyire a főszabályként kiszabható szabadságvesztés időtartamánál rövidebb tartamú büntetés kiszabása esetén áll rendelkezésre a bíróság számára¹⁴⁴. Ez utóbbinál tehát mérlegelést igényel, hogy kiszabják-e a hivatalvesztést, a közhivatalviselési és választhatósági képesség elvesztését, illetve a korlátozás időtartama is a bírói döntés függvényében alakul. Egyes bűncselekményeknél a törvény feljogosítja a bíróságot annak mérlegelésére is, hogy az elítélt választójogát felfüggesse-e, illetve azt mennyi időre rendelje el.

¹⁴⁰ Code pénal belge, adopté le 8 juin 1867, <https://bit.ly/3VyTqmF> Letöltés: 2024.10.01. 31-33. §§

¹⁴¹ Code pénal, institué par la loi n° 92-683 du 22 juillet 1992. <https://bit.ly/4fbe6bv> Letöltés: 2024.10.01., 131-26-27. Cikk

¹⁴² Pl.: 433-22. Cikk, 434-41. Cikk

¹⁴³ German Penal Code (StGB), enacted on May 15, 1871 <https://bit.ly/41rC7rF> Hivatalos fordítás, letöltés: 2024.10.01., 45. §

¹⁴⁴ Pl. 92a. §, 101. §, 102. §, 129a. §

Az olasz Büntető Törvénykönyv¹⁴⁵ a 28-29. cikkei tartalmazzák a polgári és politikai jogok elvesztését és a 31-37. cikkek az ehhez kapcsolódó további szabályokat, további büntetéseket és következményeket. A 28. cikk alapján lehetséges az örökös eltiltás vagy ideiglenes felfüggesztés. A törvény ehelyütt felsorolja, mely polgári és politikai jogokra vonatkozik a büntetés. A 28. cikk (1) bekezdése különösen érdekes, hiszen így fogalmaz: „A közhivatalok gyakorlásától való örökös eltiltás – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – megfosztja az elítéltet a választójogtól vagy a választási gyűlésen való részvételtől és *minden egyéb politikai jogtól*.” E rendelkezés alapján – törvény által meghatározott esetekben – a közhivataloktól való eltiltás a 28. cikkben felsoroltaknak csak egy részére korlátozódik. A 29. cikk meghatározza, milyen súlyú bűncselekményeknél mennyi időre terjed ki a jogok gyakorlásának tilalma. A 31. cikk részletezi a *közhivatalokból és egyéb közfunkciókból való kizárást* olyan személyek esetében, akiket meghatározott bűncselekményekért ítélték el (jellemzően amelyek aláássák a közbizalmat vagy az állam integritását). A 32-32a-32b-32c-32d. cikkek a jogi személyek és gazdasági társaságokban vezető tisztségviselés, és a közszférában betöltött, közpénzekkel vagy közbizalommal kapcsolatos feladatkörök gyakorlásának tilalmát mondják ki. A 33-37. cikkekben pedig az elítélt közéleti tevékenységével kapcsolatos korlátozások szerepelnek. Norvégia rendszere különleges az eddigiekhez képest. A büntető törvénykönyv ugyanis nem tartalmaz a politikai jogokra és közhivatalviselésre való általános büntetést. Norvégia a 20. század közepétől kezdve fokozatosan kivezette büntetőjogi rendszeréből ezt a fajta szankcionálást és a 2005. évi Büntető Törvénykönyv módosításkor eltörölte¹⁴⁶. Norvégia egyike annak a kevés országnak, ahol a szabadságvesztést töltők általában jogosultak szavazati jogukkal élni¹⁴⁷. Fontos azonban megjegyezni, hogy – a magyar szabályozással azonosan – az egyes közhatalommal járó tisztségek betöltésének kizáró okai között szerepelhet a büntetett előélet.

A spanyol Büntető Törvénykönyv¹⁴⁸ a 39-46. cikkek között szabályozza a polgári és politikai jogokkal kapcsolatos büntetéseket. A 39. cikk lehetővé teszi az abszolút (végleges) kizárást a jogokra tekintettel, illetve a végleges hatályú kizárást egyes közalkalmazotti, közhivatali tisztségviselésről, ipari-kereskedelmi tevékenységek végzéséről és szülői felügyeleti, gyámsági vagy gondnoksági jog gyakorlásából, az állattartásból, passzív választójogból vagy *bármely más jogból*. Ezen kívül lehetővé teszi a közalkalmazotti vagy közhivataltól való (határozott

¹⁴⁵ Italian Penal Code (Codice Penale) enacted by October 19, 1930 <https://bit.ly/4g6fj51>

¹⁴⁶ SEEMANN Anika: Citizen Outcasts. The Penalty of ‘Loss of Civil Rights’ during the Norwegian Treason Trials, 1945-1953. Scandinavian Journal of History, Taylor&Francis, 2020. <https://bit.ly/3Bii02V> Letöltés: 2024.09.10.

¹⁴⁷ Human Rights Watch jelentése a választójogról: <https://bit.ly/4gsxJwu>

¹⁴⁸ Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal <https://bit.ly/3Vvnkbs> Letöltés: 2024.09.10.

ideig tartó) felfüggesztést is. A bűncselekmények súlyosságára tekintettel tehát jelentős különbségek találhatók az alkalmazandó (vagy alkalmazható) jogkövetkezmények között. A spanyol rendszer annyiban is eltér a magyartól, hogy az egyes bűncselekményeknél határozza meg, hogy a kizárás vagy felfüggesztés alkalmazandó, illetve alkalmazható¹⁴⁹.

9. *De lege ferenda* – a Btk. közügyektől eltiltás szabályának módosítása

A kutatás fő kérdése visszavezet ahhoz az alkotmányos alapelvhez, hogy a jogalkotónak bármilyen alapjogkorlátozás esetén minél arányosabb rendszert kell kialakítania, amely megfelelően egyensúlyoz a korlátozással érintett személy jogai és mások jogai között. Ez a politikai jogok korlátozására is igaz, amelyek sajátossága, hogy a büntetőjog és a közigazgatási jog is alapjaiban képes meghatározni gyakorlásuk módját és kereteit. A szabályozás áttekintésekor a két jogterület közül különleges szerepe miatt egyik sem hagyható figyelmen kívül.

A jövőbeni lehetséges szabályozás alapvetően annak a mérlegelésnek az eredményén alapul, hogy a bűncselekmények elkövetői politikai jogainak korlátozására a büntetőjog vagy a közigazgatási jog eszközrendszerével kerüljön-e sor.

A büntetőjogi korlátozás mellett szóló érvek az erkölcsi és társadalmi értékítélet megjelenítése és a büntetőjogi szankció társadalomformáló szerepe és a büntetőjog által biztosított szigorú garanciák meghatározó jellegében rejlik. A közügyek vitelére való méltatlanság, mint a szabályozás kulcsfontosságú eleme meghatározza a büntetőjog és az erkölcs viszonyát e konkrét kérdésben. Bár a hivatalviselés és politikai jogok korlátozásának bevezetésekor nagy vita zajlott arról, hogy a bűncselekmény elkövetése vagy a büntetés becsteleníti-e az elítéltet, végső soron az előbbi értelmezés vált általánosan elfogadott állásponttá. A büntetés (ma mellékbüntetés) csupán a társadalom ítéletét jelzi és a társadalom védelmét szolgálja. A méltatlanság tehát társadalmi értékítéletet fejez ki.

Egy büntetőjogi ítélet morális hatása mellett normatív jelentőséggel bír, a társadalmi rend és a közbizalom iránti elkötelezettséget hangsúlyozza. A közigazgatási határozatok (pl. a gyülekezés korlátozásánál is) nyilvánvalóan kisebb elrettentő erőt hordoznak, kisebb figyelmet kapnak a társadalomban. A büntetőjogi szankciórendszer szigorú garanciái, a jogállami alapelvek pedig biztosítják, hogy a bíróság minden esetben csak a szükséges korlátozásnak vesse alá az érintettet. A jelenleginél szélesebb körű közigazgatási mérlegelést a politikai jogok

¹⁴⁹ Pl.: 419-427a. Cikkek, 544-549. Cikkek, 404-405. Cikkek, 410-412. Cikkek

gyakorlásának alapvető kérdéseinek terén, az alapjogkorlátozás elveire tekintettel nehezen lehetne kialakítani.

Szólnak azonban érvek a közigazgatási szabályozás mellett is. Ilyen az ultima ratio elv, a büntetőeljárás költség- és időigénye, a rehabilitáció és reintegráció akadályozása és a politikai jogokhoz való hozzáférés általánosabb biztosításának célja. A közigazgatási eljárások gyorsasága és hatékonysága, az arányosság és rugalmasság szempontja jelentős tényező a szabályozás irányának meghatározásánál. Az ultima ratio elvből fakadóan a büntetőjogot csak a legszükségesebb (lényegében azokban a végső) esetekben szabad alkalmazni, amikor más jogágak szabályai már nem bizonyulnak elegendőnek, amikor a védendő érték más eszközzel nem óvható meg¹⁵⁰. A politikai jogok megvonása esetén ezért az elkövetők társadalomra veszélyességét helyesen kell felmérni. A közigazgatási jog rugalmasabb eszközöket kínál a túlzott szigor elkerülésére.

Míg a büntetőeljárások jelentős állami erőforrásokat igényelnek és a garanciális követelmények legteljesebb érvényesítése érdekében jelentős időráfordítással járhatnak, a közigazgatási eljárások gyorsabbak, kevesebb költség szükséges lefolytatásukhoz, tehát kisebb procedurális terhelést jelentenek az állami intézményrendszer számára.

Mivel egy büntetőjogi ítélet (és már önmagában a büntetőeljárás is) hosszú távon befolyásolhatja az elkövető társadalmi megítélését, a büntetőjogi eszközök alkalmazását csak a súlyos erkölcsi vagy közbizalmi károsodás teheti indokolttá. A közigazgatási jog kevésbé drasztikus, az elkövető személyét kevésbé romboló hatású következményei ezért – különösen enyhébb esetekben – alkalmasabbak lehetnek a rehabilitáció és a társadalmi visszailleszkedés egyszerűsítése érdekében.

Következtetésem szerint a politikai jogokhoz való általános hozzáférés biztosításának büntetőjogi korlátozása indokolt esetekben, leginkább a közbiztonságot, közrendet sértő cselekmények esetén igazolható alkotmányosan. A büntetőjogi korlátozásnak kell általános szabálynak maradni ekkor, a közigazgatási beavatkozás másodlagos szerepe egyes ügyek tekintetében megfelelő. A hatósági jogalkalmazás alkalmas arra, hogy már (pl. a bejelentésben) felmerült tényezőket hatékonyan megítélje, az esetleges problémákat gyorsan orvosolja. A megtiltásra okot adó tényezők jellemzően megváltoztathatók (pl. helyszín, szervezők köre, elhangzandó tartalom), erre célszerű, szakszerű utasítást tud adni a hatóság. A méltányosság azonban nem eseti adottság egy személyt illetően, amely gyorsan változna, így nem várható el a hatóságtól, hogy minden egyes gyűlés esetében ilyen mélységig vizsgálja a szervező

¹⁵⁰ 3273/2024. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [53]

személyét. Az egyes bűncselekmények és az elkövető személyében rejlő méltányosságnak (vagy annak hiányának) megítélése, és hogy azokra tekintettel szervezhet-e valaki gyűlést, nem tartozik a közigazgatási hatóságok döntési kompetenciájába, és nem is elvárható tőle ilyen vizsgálat. A büntető ítélet alapjául szolgáló, hosszabb időn át zajló, alaposabb mérlegelés ellenben a megfelelő szempontok alapján hosszabb távra határozhatja meg, egy elítélt személy méltányosságát, és hogy megilleti-e a továbbiakban a szervezés joga.

A közhivatalviselés és a politikai jogok korlátozása tekintetében kevésbé alkalmas a különböző esetek alapjogi mérlegelés szerinti megítélésére a jelenlegi egységes jogkorlátozás. A legarányosabbnak a hibrid rendszerek tűnnek (meghatározott bűncselekmények elkövetése miatti felelősségre vonás esetén bizonyos jogok automatikusan szünetelnek a jogszabály erejénél fogva, míg más jogok felfüggesztése bírói mérlegelésen múlik). Továbbá, problémás, hogy a Gytv. gyűlés-definíciója és a szakirodalom számos szerzőjének álláspontja ellenére a közügyektől eltiltás joghatása nem érinti a gyülekezési jog gyakorlását.

A javaslat négy pontja:

1. A méltatlanság mint közügyektől eltiltás feltételének megőrzése, pontosítása
2. A politikai jogok differenciált korlátozásának megteremtése
3. Közhivatalviselés, választhatóság és a többi politikai jog kapcsolata
4. A gyülekezési jog egyes részjogosítványainak korlátozása közügyektől eltiltás által

A pártfogó felügyelet és a reintegrációs őrizet keretében bíróság vagy büntetés-végrehajtási bíróság által előírható külön magatartási szabályok körében lehetséges a gyűlések elkerülésére kötelezés, de ez nem a méltatlanságból fakad, hanem inkább a közrend, közbiztonság, közbizalom felől magyarázható. Jellemzően csak a gyülekezési jognak a fizikai jelenlétet igénylő részjogosítványaira terjed ki, a (közügyek viteléhez jóval szorosabban kapcsolódó) szervezés jogára nem. A szervező határozza meg a gyűlés témáját, napirendjét, a meghívottakat, a felszólalókat, tehát a gyűlés alapvető funkcióit és céljait. Ezért a szervező személyének méltónak kellene lennie e szerep betöltésére. Azért, hogy valóban csak azokat a személyeket érintse a szervezési jog korlátozása, akik a közügyek tisztaságára veszélyt jelenthetnek, ideális lenne a méltatlanság szempontjából vizsgálni őket, méghozzá büntetőeljárás keretei között. Ha pedig bizonyos bűncselekmények elkövetése folytán méltatlannak minősülnek a közügyekben való részvételre, a gyülekezési joguk szervezési oldalának gyakorlását fel kellene függeszteni. A pártfogó-felügyelet és reintegrációs őrizet külön magatartási szabályainál törvényben

megadott szempontok közül nem is kellene mindet vizsgálni. A jogszabályban a következők szerepelnek: az elkövető személyében rejlő okok, a bűncselekmény jellege, az okozott kár és a visszailleszkedés elősegítése. A méltatlanság azonban az elkövetéskor áll be, így az előbbi szempontok közül csak azokhoz kapcsolódik, amelyek a bűncselekmény elkövetésekor vizsgálhatók (az első három feltételhez). Így tehát nem problémás, hogy a büntetőeljárás kereteiben vizsgálják őket, nem pedig a büntetés-végrehajtás idején. A méltatlanság megítélésakor elképzelhető a hibrid szabályozás bevezetése is, amely szerint egyes bűncselekmények elkövetése a büntetőjog megítélése szerint olyan szintű kárt okoz a társadalomban, hogy elkövetőinek közügyekben részvételre való méltatlansága lényegében egyértelmű lenne. Más esetekben azonban bírói mérlegelés függvénye lenne, hogy az elkövetőt ilyen szankcióval sújtsák-e.

A politikai jogok differenciált korlátozására szükség van. Kisebb súlyú bűncselekmények esetében aránytalanul szigorú minden, a 61. § (2) bekezdésben foglalt jogtól megfosztani az elítéltet.

A közhivatalviselés és egyéb politikai jogok korlátozása viszonyának meghatározásakor is a bűncselekmény súlyossága, az elkövető személye lehetne a döntő szempont. A közhivatalviselés nagyobb jelentőséggel bír a közügyek alakulását tekintve, mint a politikai jogok egyéni gyakorlása. Ezért a politikai jogok gyakorlásának felfüggesztésének maga után kellene vonnia a közhivatalviselést, míg fordított helyzetben ez az automatizáció esetenként felesleges és indokolatlan alapjogkorlátozást jelenthet. Ezért a közhivatalviselés tilalmának kimondása mellett egyes, enyhébb esetekben meg kellene hagyni a többi politikai jog gyakorlásának lehetőségét az elítélt számára. Az ítélkezési gyakorlat és a szakirodalom alapján meghatározható, hogy mely bűncselekmények elkövetése esetén szabható ki a teljes tilalom, és melyek esetén legyen részleges.¹⁵¹

A gyülekezési jog egyes részjogosítványainak a közügyektől eltiltásba bevonását érdemes megfontolni. A részvétel és a vezetés jogának korlátozása továbbra is meghagyható más büntetőjogi, büntetés-végrehajtási és közigazgatási jogi eszközök számára, azonban a szervezés joga a dolgozatban felvetett érvek (a közügyek erősebb befolyásolásának lehetősége, a gyűlések

¹⁵¹ A súlyosság megítélésében megfelelő szempont lehet a választási cikluson (4-5 év) túlmutató szabadságvesztéssel sújtandó bűncselekmények alapul vétele. Lsd.: MUNN Nicholas: The Limits of Criminal Disenfranchisement, *Criminal Justice Ethics*. Taylor&Francis, 2011. 30(3), 223–239. <https://bit.ly/3Vx3Lzr> Letöltés: 2024.10.01.

TRIPKOVIC Milena: The Modern Cives Sine Suffragio: Dimensions of Criminal Disenfranchisement in Europe. *The Howard Journal of Crime and Justice*. Vol.55/1-2 4-24. <https://bit.ly/3ZsQUj2> Letöltés: 2024.10.01.

társadalmi jelentőségének, a nyomásgyakorlás erősödésének hatása és a méltatlanság vizsgálhatósága) alapján beleillik a közügyektől eltiltás következményeibe.

A javasolt szabályozás személyre szabott, kiegyensúlyozottabb büntetőjogi értékelést tenne lehetővé a politikai jogok korlátozása területén; az érintett közigazgatási jogi rendszer szerkezetének megváltoztatása nélkül, annak előnyeit továbbra is megőrizve.

FORRÁSOK

Szakirodalom

Arisztotelész: Politika, Budapest, 1984, 161. Szabó Miklós fordítása.

BALOGH Elemér: A magyar büntetőtörvény-tervezetek szerkezeti fejlődése. Acta Universitatis Szegediensis: acta juridica et politica. 2004.

BALOGH Zsolt – HAJAS Barnabás – SCHANDA Balázs: Alapjogok és alapvető kötelezettségek Fogalma, értelmezése. NKE Vezető-és Továbbképzési Intézet, Budapest, 2014.
<https://bit.ly/4gv6yS3>

BALOGH-BÉKESI Nóra – BALOGH Zsolt: A gyülekezési jog Magyarországon. In: OROSZ András Lóránt – UJHÁZI Lóránd (szerk.): A Katolikus Egyház biztonsági helyzete a huszonegyedik században. L'Harmattan, Budapest, 2013.

BELOVICS Ervin: Büntetőjog I. Általános Rész. HVG-ORAC, Budapest, 2020.

BODNÁR Eszter: A választójog alapjogi tartalma és korlátai. HVG-ORAC, Budapest, 2014.

BODNÁR Eszter: A Velencei Bizottság választási ajánlásainak érvényesülése a magyar szabályozásban és bírósági gyakorlatban. Jogtudományi Közlöny, 2018/3.

BODNÁR Eszter: Gyülekezés és egyesülés szabadsága. Sonnevend Pál – Bodnár Eszter (szerk.): Az Emberi Jogok Európai Egyezményének kommentárja. HVG-ORAC, Budapest, 2021.

BÓNIS György: A magyar büntetőtörvénykönyv első javaslata 1712-ben. Budapest, Sárkány Nyomda R. T., 1934.

CONCHA Győző (1891): Politika I. - Alkotmánytan. Grill Károly, Budapest, 1907.

CSATSKÓ Imre: Az 1852. május 27-ki ausztriai birodalmi büntető törvény magyarázata, a törvény magyar szövegével. Heckenast Gusztáv, Pest, 1852.

FAYER László: A magyar büntetőjog kézikönyve. 1. kötet. Franklin, Budapest, 1895.

FÖLDI András – HAMZA Gábor: A római jog története és institúciói. Novissima, Budapest, 2022.

HAJAS Barnabás: A gyülekezési jog egyes aktuális elméleti és gyakorlati kérdései. PTE ÁJK Doktori Iskola, Pécs, 2012.

HAJAS Barnabás: Gyülekezési jog. BALOGH Zsolt – SCHANDA Balázs: Alkotmányjog – alapjogok. Pázmány Press, Budapest-Pécs, 2014.

HAJDU Lajos: Az első (1795-ös) magyar büntetőkódex-tervezet. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1971.

HALLÓK Tamás: Szükséges a gyülekezési törvény megváltoztatása? Miskolci Jogi Szemle, 2020/2. különszám, Miskolc, 2020.

Human Rights Watch jelentés a választójogról: <https://bit.ly/4gsxJwu>

KOI Gyula: A közhivatal viseléséhez való jog. In: JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós - MENYHÁRD Attila - SULYOK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia, 2021. <https://bit.ly/3OO2oJa>

MUNN Nicholas: The Limits of Criminal Disenfranchisement, Criminal Justice Ethics. Taylor&Francis, 2011. 30(3), 223–239. <https://bit.ly/3Vx3Lzr>

LÖW Tóbiás: Mellékbüntetés és jogkövetkezmény. Magyar Igazságügy. 1876., 6. kötet, 3. sz. OBH 1091/2009

ORBÁN Endre: A békés gyülekezéshez való joggal kapcsolatos alkotmányossági követelmények. Jogtudományi Közlöny 2017/6.

Plutarkhosz: Alkibiádész. Párhuzamos életrajzok. I. kötet. Magyar Helikon, Budapest, 1978.

RYAN Stuart: Loss of Civil and Political Rights on Conviction of a Criminal Offence, Criminal Law Quarterly, vol.5, no.5, 1963. 470-496. <https://bit.ly/49xKvri>

SEEMANN Anika: Citizen Outcasts. The Penalty of ‘Loss of Civil Rights’ during the Norwegian Treason Trials, 1945-1953. Scandinavian Journal of History, Taylor&Francis, 2020. <https://bit.ly/3Bii02V>

STEINER Henry J: Political Participation as a Human Right, Harvard Human Rights Yearbook, 1988/1 <https://bit.ly/4irfdXk>

TÓTH J. Zoltán: A demokrácia és a jogállamiság kapcsolata. Jogtudományi Közöny, 2019/7-8. Szám

TRIPKOVIC Milena: The Modern Cives Sine Suffragio: Dimensions of Criminal Disenfranchisement in Europe. The Howard Journal of Crime and Justice. Vol.55/1-2

Velencei Bizottság ajánlása a békés gyülekezési jogról <https://bit.ly/49xE9rX>

Jogsabályok

Magyarország Alaptörvénye

Szent László Király Dekrétomainak Második Könyve

Szent László Király Dekrétomainak Második Könyve

1222. évi XIV. törvénycikk az olyan ispánról, a ki az ő vára népét megrontja

1871. évi VIII. törvénycikk a bírák és bírósági hivatalnokok felelősségéről

1878. évi V. törvénycikk a magyar büntetőtörvénykönyv a büntettekéről és vétségekről

1878. évi V. törvényjavaslat indokolása

1949. évi XX. törvény - a Magyar Köztársaság Alkotmánya

1950. évi II. törvény a büntetőtörvénykönyv általános részéről

1950. évi II. törvényjavaslat indokolása
1954. évi 19. törvényerejű rendelet a közügyektől eltiltás szabályainak módosításáról
1961. évi V. törvény a Magyar Népköztársaság Büntető Törvénykönyvéről
1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről
1989. évi III. törvény a gyülekezési jogról
1989. évi XVII. törvény a népszavazásról és a népi kezdeményezésről
1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról
1993. évi XVII. törvény a büntető jogszabályok módosításáról
2009. évi LXXX. törvény a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény módosításáról
2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról
2012. évi I. törvény a Munka Törvénykönyvéről
2013. évi CCXL. törvény a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról
2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról
2018. évi LV. törvény a gyülekezési jogról
T/707. számú törvényjavaslat indokolással - a gyülekezési jogról

Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata

Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya

Emberi Jogok Európai Egyezménye

Belgium Büntető Törvénykönyve. Code pénal belge, adopté le 8 juin 1867, <https://bit.ly/3VyTqmF>

Franciaország Büntető Törvénykönyve. Code pénal, institué par la loi n° 92-683 du 22 juillet 1992.
<https://bit.ly/4fbe6bv>

Kínai Népköztársaság Büntető Törvénykönyve. Criminal Law of the People's Republic of China adopted on July 1, 1979. <https://bit.ly/41rioZ6> hivatalos fordítás

Németország Büntető Törvénykönyve. German Penal Code (StGB), enacted on May 15, 1871
<https://bit.ly/41rC7rF> hivatalos fordítás

Olaszország Büntető Törvénykönyve. Italian Penal Code (Codice Penale) enacted by October 19, 1930 <https://bit.ly/4g6fj51>

Spanyolország Büntető Törvénykönyve. Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal <https://bit.ly/3Vvnkbs>

Alkotmánybírósági határozatok

30/1992. (V. 26.) AB határozat

55/2001. (XI. 29.) AB határozat

75/2008. (V. 29.) AB határozat

4/2013. (II. 21.) AB határozat

16/2013. (VI. 20.) AB határozat

3116/2016. (VI. 21.) AB határozat

14/2016. (VII.18.) AB határozat

8/2017. (IV. 18.) AB határozat

3273/2024. (VII. 24.) AB határozat

Bíróági jogforrások

BH1975. 1.

BH1975. 443.

BH1977. 308.

BH1978. 361

BH1996. 568 I.

BH2001. 205

BH2008.111.

BJD 5748.

Centro Europa 7. S.r.l. és Di Stefano kontra Olaszország [GC], 2012. június 7., no. 38433/09

Christian Democratic People's Party kontra Moldova, 2006. február 14., no. 28793/02

Enerji Yapi-Yol Sen kontra Törökország, 2009. április 21., no. 68959/01

Gün. kontra Törökország, 2013. június 18., no. 8029/07

Karademirci és mások kontra Törökország, 2005. január 25., nos. 37096/97, 37101/9

Kudrevicius és mások kontra Litvánia (37553/05)

Orosz Republikánus Párt kontra Oroszország, 2011. április 12., no. 12976/07.

Patyi és mások kontra Magyarország, 2008. október 7., no. 5529/05

Plattform „Ärzte für das Leben” kontra Ausztria (10126/82), Ezelin kontra Franciaország (11800/85)

Refah Partisi (Jólét Pártja) és mások kontra Törökország 41340/98, 41342/98, 41343/98 és 41344/98

Sergej Kuznetsov kontra Oroszország, 2008. október 23., no. 10877/04

Strezelecki kontra Lengyelország, 2012. április 10., no. 26648/03.

Tebieti Mühafize Cemiyeti és mások kontra Azerbajdzsán, 2009. október 8., no. 37083/03

Yavuz és mások kontra Törökország, 2013. december 17., no. 12606/11