

**A GYÜLEKEZÉSI JOGRÓL MAGYARORSZÁGON:
BEJELENTÉS, MEGTILTÁS, ÉS A SZERVEZŐ KÁRFELELŐSSÉGE**

Jelige:

BEJELENTETT ÖSSZEJÖVETELEK

TARTALOMJEGYZÉK

BEVEZETÉS	3
1. A GYÜLEKEZÉSI JOG AZ ALAPVETŐ JOGOK KATALÓGUSÁBAN	5
2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS	8
3. A HATÁLYOS MAGYAR SZABÁLYOZÁS	10
3.1. A gyülekezési jogról szóló hatályos törvény	10
3.2. Büntetőjogi szankciók és szabálysértési tényállások	14
3.3. A rendőrségi törvény gyülekezéssel kapcsolatos rendelkezései és a BM rendelet	15
4. KÉRDÉSEK ÉS ÁLLÁSFOGLALÁSOK	20
4.1. Halmai Gábor és az ombudsmanhelyettes álláspontja	20
4.2. Spontán gyűlések és szervezőnek minősülés a Kúria értelmezésében	21
4.3. Az állampolgárság relevanciája az 55/2001 (xi.29.) AB határozat és a különvélemény alapján	23
4.4. Kérdések a 75/2008. (v.29.) AB határozathoz fűzött különvélemények kapcsán	25
ÖSSZEGZÉS	29
IRODALOMJEGYZÉK	30
ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI ÉS BÍRÓSÁGI HATÁROZATOK	31

BEVEZETÉS

A kontinentális Európában a Bastille lerombolása óta áll nagy becsben a gyülekezés joga, különösképpen a tömegrendezvényeken való részvételhez és az ilyen rendezvények szervezéséhez való jog. A népszuverenitás elvének megfelelően a tömegrendezvények a politika legitim és hatékony eszközeivé váltak. Hatékonyságuk a huszadik század elején megjelenő tömegmédia alkalmazásával tovább növekedett, amint ezt a társadalmat a nagy számok erejével megmozgatni képes politikai irányzatok vezetői is felismerték. Erről egy ilyen irányzat felé elkötelezett költő 1920-ban írt sorai is tanúskodnak:

*„Ebben az évben
egy bizonyos napon, órán
az égen
és még magasabban
s a földön
s a föld alatt
az emberekre ilyen plakátok,
röplapok
és hirdetések
özöne szakadt:*

MIND!
MIND!
MIND!
HAJRÁ, MIND,
akit a csömör dühe hajt,
a fegyver!
Indul a rajt:
mindenki elő!
(Aláírás:)
Bosszú, ceremóniamester,
Éhség, főrendező.
(S nézd lent a titkár-neveket:)
Bomba.
Browning.
Bajonett.

*Gyerünk!
Gyere-hé-ide-mind!”*

(Vlagyimir Majakovszkij: 150 000 000. Ford. Szabó Lőrinc)

A gyülekezési jogot szabályozó törvények, nemzetközi dokumentumok és magas szintű jogforrások elsősorban a békés gyülekezés szabadságát hirdetik, másodsorban pedig a gyülekezési jogot korlátozzák. Így a gyülekezési jogról szóló magyar törvény, az 1989. évi III. törvény preambuluma is csak ezen szabadság érvényesüléséről beszél, míg a korlátozások, valamint a szervezők, rendezők és a rendőrség szükségszerű szerepe a jog gyakorlásában csak a paragrafusok részleteiben jelenik meg. Igaz, a békés jelleg követelménye már maga is egyfajta korlátozás, amelyet már az Alaptörvény is tartalmaz, hasonlóan a korábban hatályos Alkotmányhoz.

A jelen dolgozatban először a gyülekezési jogot mint alapvető jogot hasonlítjuk össze a magyar jogrendben elismert más alapvető jogokkal. A legfőbb különbség itt meglátásunk szerint a jog egyéni gyakorolhatóságának hiánya.¹ Kérdés, hogy ez már eleve is elkerülhetetlen korlátozások eltűrésére kárhoztatja-e a gyülekezési jog gyakorlóit. A jog gyakorlása ugyanis, kollektív jellegénél fogva messzemenően képes a társadalom befolyásolására – így nehéz elképzelni olyan állami berendezkedést, amely nem tartaná fent az erőteljes beavatkozások lehetőségét a jog gyakorlásába.

Az alapjogi összehasonlítást és egy rövid történeti-nemzetközi kitekintést követően a hatályos magyar szabályozást ismertetjük. Áttekintjük a gyülekezési jogról szóló törvény rendelkezéseit, és a Büntető törvénykönyvben valamint a szabálysértésekről szóló törvényben foglalt releváns tényállásokat. Ismertetjük a rendőrségről szóló törvényből a gyülekezési törvény hatálya alá eső rendezvényekkel kapcsolatban jogszerűen alkalmazható intézkedéseket és kényszerítő eszközöket, valamint néhány ezekre vonatkozó rendelkezést a rendezvényekre vonatkozó belügyminiszteri rendeletből.

A dolgozat utolsó részében az esetjogban, az alkotmánybíróági határozatokban és a jogi szakirodalomban felvetett néhány kérdést és állásfoglalást ismertetünk. Amennyiben erre lehetőség kínálkozik, megragadjuk az alkalmat az ismertetett szempontokkal kapcsolatban egyfajta hallgatói különvélemény vagy párhuzamos vélemény megfogalmazására is.

A dolgozat célja a gyülekezési jog azon sajátosságainak vizsgálata, amelyek más alapvető jogra nem, vagy kevésbé jellemzőek, kiemelve a gyülekezési jog néhány sajátos, történetileg kialakult intézményének szerepét. Ezek között a bejelentés és a jogszerű megtiltás immár több mint 150 éves alkotmányos múltra tekintenek vissza. A felosztás szükséges rossz. A fokozott polgári kárfelelősség szerepét a gyülekezési jogban viszont mint a békétlenekkel szemben is alkalmazható békés eszközt üdvözljük.

¹ Lényegében ez az egyesülési jogra és a választójogra is igaz. Másrészt nem kizárt az egyszemélyes tüntetés bejelentése és megtiltása sem.

2. A GYÜLEKEZÉSI JOG AZ ALAPVETŐ JOGOK KATALÓGUSÁBAN

A gyülekezési jog gyakorlását Magyarországon elsősorban az Alaptörvény a *Szabadság és felelősség* cím alatt a VIII. cikk (1) bekezdésében garantálja, amely szerint „Mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez”.² Mint minden más alapvető jogra, az I. cikk (3) bekezdése értelmében a gyülekezési jogra is törvényben megállapított szabályok vonatkoznak, és a jog más alapjogra vagy alkotmányos értékre tekintettel korlátozható. A korlátozás lehetősége maga is korlátozott - a „feltétlenül szükséges mérték”, a *célarányosság*, és a „lényeges tartalom” tiszteletben tartásának követelménye által.

A legközelebbi rokonjogot – az „egyesülési jogot” - maga a VIII. cikk foglalja magában, a (2) bekezdés garantálja a jogot szervezetek létrehozására és azokhoz való csatlakozásra. A VIII. cikk további, (3) - (4) bekezdései az egyesülési jogot pártokra és szakszervezetekre vonatkoztatják. A VII. és IX. cikkek, valamint a XXV. cikk távolabbi rokonjogokat rögzítenek. A „gondolat, lelkiismeret és a vallás” szabadságáról szóló VII. cikkben az (1) bekezdés második mondata már előreutal a gyülekezési szabadságra, amikor garantálja, hogy „vallását vagy más meggyőződését” mindenki „akár másokkal együttesen, nyilvánosan” is gyakorolhassa, kinyilváníthassa. A VII. cikk további, (2)-(4) bekezdései kimondottan szervezeti, tehát egyesülési jellegűek, amennyiben „egyes vallási tevékenységet végző szervezetek”-ről és azok egyházként való elismeréséről szólnak. A IX. cikk pedig a véleménynyilvánítás szabadságáról és annak korlátairól szól, részben általános értelemben, az (1) és (4)-(5) bekezdésekben, részben pedig a sajtó, a média és a politikai reklám speciális vonatkozásaiban – a (2)-(3) és (6) bekezdésekben. A XXV. cikkben rögzített petíciós jog gyakorlása „kérelemmel, panasszal vagy javaslattal” történhet „egyedül vagy másokkal együtt”, és így az egyesületek és a gyülekezetek tevékenységének jelentős része lehet.

Az alapvető jogok közül viszont a gyülekezési és az egyesülési jog az, amelyeknek egyéni gyakorlása legnehezebben értelmezhető.³ Az élethez és emberi méltósághoz való jog (II. cikk), a kínzás, embertelen, megáldozó bánásmód vagy büntetés és a szolgátságban tartás tilalma (III. cikk) legkövetkezetesebb alkalmazásukban egyéni jogot érvényesítenek akár a

² A megfogalmazás majdnem azonos a korábbi Alkotmány (1949. évi XX. törvény) 62. § (1) bekezdés első fordulatának szóhasználatával.

³ A választójog és a népszavazásban való részvétel joga is értelmetlenné válik mások részvétele nélkül. Mégis, ha egy választáson csak egyetlen polgár szavazna, nem lehetne azt mondani, hogy nem volt választás. De volt-e tüntetés, ha egy magányos személy mások által is hallható, de a járőrelők által ténylegesen észre sem vett monológot mondott a város főterén? Ez talán inkább csak véleménynyilvánításnak minősülne, de nem gyülekezésnek.

legalapvetőbb közösségi értékekkel szemben is⁴. A III. cikkben foglalt szabadsághoz és személyi biztonsághoz való jogokat bármely polgár anélkül élvezheti, hogy ehhez ugyanezen jogok mások általi érvényesítésére szükség lenne. Az V. cikkben foglalt „jogtalan támadás elhárításához” való jog szintén egyénileg érvényesíthető, legyen az jogtalanul támadó egyénnel vagy szervezett csoportokkal szemben. A VI. cikkben foglalt jog a magánszférához és a családi élethez legfeljebb kisszámú közösséget feltételez a jogosulti oldalon⁵.

Az Alaptörvényben nevesített további alapvető jogok egyéni gyakorolhatóságukban is különböznek a gyülekezési jogtól: ezek a kutatás és művészi alkotás szabadsága, a művelődéshez, a munka és foglalkozás szabad megválasztásához, a tulajdonhoz, az örökléshez, az ország területén tartózkodáshoz, a szabad mozgáshoz, hazatéréshez, jogképességhez, törvény előtti egyenlőséghez, az egyenjogúsághoz⁶ való jogok (X.-XV. cikkek), a szülői és gyermekjogok, az egészséghez való jog, a választójog, a közhivatal viseléséhez való jog, a tisztességes eljáráshoz való jog, a petíciós jog és a szabad mozgáshoz való jog. Ezen jogok közül a petíciós jog gyakorlása egybeeshet a gyülekezési jog gyakorlásával, kollektív petíció esetén. A többi nevesített jog a gyülekezési joghoz funkcionálisan sem kapcsolódik, azzal esetleg ellentétbe kerülhet ugyan, de a gyülekezési jogtól abban különbözik, hogy egyénileg gyakorolható. Egyénileg gyakorolhatónak tekinthetünk egy jogot, ha annak gyakorlása általában nem feltételezi a jogot gyakorlók egymásra utaltságát.

Az Alaptörvényben alapjogként csak közvetve elismert jogok, a munkához, valamint az emberhez méltó lakhatáshoz való jog⁷ szintén egyéni jogok (vagy legalábbis jogos igények az erre irányuló állami törekvésre). A gyülekezési jog közeli rokonjai is gyakorolhatóak minden egyén által más egyénektől teljesen függetlenül is. Ez nyilvánvaló a gondolat, a lelkiismeret és a vélemény szabadságának vonatkozásában, de fennáll a vallás gyakorlásának szabadságára is. Mindezen jogokkal szemben a VIII. cikk (1) bekezdésében biztosított gyülekezési jog olyan alapvető jog, amelynek egyszemélyes vagy szűk körben történő

⁴ 23/1990. (X.31.) AB határozat a halálbüntetés alkotmányellenességéről; EJEB második Öcalan ítélet, *Affaire Öcalan c. Turquie* (No. 2) Deuxième Section, Arrêt 18 mars 2014 <http://hudoc.echr.coe.int>

⁵ A nagy családok és nemzetségek közösségi és politikai jogait Magyarországon már az Anjou rendőrállam felszámolta. Ennek a középkori rendszerváltásnak egyik mérföldkövéről ld. pl. Marczali Henrik: Záh Felicián pöre. Budapesti Szemle, 276. szám. 1899. 379-390 o.

⁶ Annak ellenére, hogy az egyenjogúság megsértésére legsikeresebbnek ígérkező módszer a védett csoport minden tagja elleni kivétel nélküli megkülönböztetés. Pl. egy önkényesen megjelölt életkort elért bírók kényszernyugdíjazása, ld. 33/2012. (VII. 17.) AB határozat.

⁷ Amely jogokra államcélok alkotmányos rögzítése utal és ezen államcélok rendszertani elhelyezése az alapvető jogokat nevesítő „Szabadság és felelősség” cím alatt.

gyakorlása általában értelmetlen. (Az egyszemélyes tüntetés⁸ szerintem inkább a véleménynyilvánítási szabadság gyakorlásának, mintsem a gyülekezési jog gyakorlásának tekinthető. Egy személy ugyan tüntetni tud, de egyedül gyülekezni⁹ nem. Elképzelhetően veszélyeztetheti a bíróságok zavartalan működését, ez esetleg a bejelentett célból meg is állapítható, és így a magányos tüntetés meg is tiltható és a megtiltás bírói úton felülvizsgálható. Bűncselekmény elkövetése esetén viszont a rendőrség egy elkövető ellen fog intézkedni, és nem egy gyülekezést fog felosztatni.) A jog nagy csoportban történő gyakorlása viszont a társadalmi akaratérvényesítés és érdekérvényesítés hatékony eszköze. Amennyiben a csoportos akarat- és érdekérvényesítés ellentétes külső akaratba vagy érdekbe ütközik, fennáll a gyülekezés jogának korlátozásához fűződő érdek is. Nehéz viszont annak megállapítása - és ez az érdekek igazságos rendezését nehezíti -, hogy egy gyülekezésnek minősíthető csoportban milyen akarat érvényesül (vagy eleve milyen közös akarat képződik, és az hogy módosul és milyen kapcsolatban van a résztvevő egyének akaratával¹⁰), valamint, hogy a gyülekezők közös érdekeként milyen érdekek érvényesülhetnek.¹¹

⁸ Az egyszemélyes tüntetés példáját említi Kolláth György: Gyülekezési jog, rendezvénybiztosítás, Belügyi Szemle 2001 (10) 27-46 o.

⁹ *S'assembler, to assemble, sich versammeln*, a jog első alkotmányos szintű megfogalmazásaiban.

¹⁰ Gustave Le Bon: A tömegek lélektana (*Psychologie des foules*, 1895), magyar nyelvű kiadás Franklin-Társulat 1913, ford. Balla Antal. Reprint kiadás, Hatágú Síp Alapítvány 1993.

¹¹ U.o. a francia forradalommal kapcsolatban „Forradalmunk története mutatja, hogy a gyűlések mennyire tudatlanok lehetnek, és hogy vetik magukat alá érdekekkel legellenkezőbb szuggesztióknak.” (i.m. 186. o.)

2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

A gyülekezési jogot legkorábban rögzítő nemzetközi dokumentum a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya. A részes államokat a „békés gyülekezés” jogának elismerésére kötelező 21. cikk első mondata után a második mondatban már a jog törvény általi korlátozásának lehetséges indokait sorolja fel: ezek az állambiztonság, a közbiztonság, a közrend, a közegészség, a közérkölc, valamint „mások jogai és szabadsága”. Az Egyezségokmány az a ritka forráshely, ahol a gyülekezési jog csak gyengén kapcsolódik az egyesülési joghoz. Az egyesülési jogot a 22. cikk általánosságban kimondja ugyan, és azt pontosan ugyanazon lehetséges korlátozásoknak veti alá, mint a 21. cikkben foglalt gyülekezési jogot, de különösen – az első és az utolsó mondatban is – a 22. cikk a gyülekezési jogot csak a szakszervezetekre vonatkoztatja. Ezzel szemben a további, az Egyezségokmányt időben követő egyezmények, az európai Egyezmény az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről (a továbbiakban „a Római Egyezmény”) és az Európai Unió Alapjogi Chartája („az Alapjogi Charta”), ugyanazon mondatba foglalva rögzítik a gyülekezési és az egyesülési jogot. A Római Egyezmény 11. cikk 1. pontja a „békés gyülekezés szabadságához és a másokkal való egyesülés szabadságához” való jogról, míg az Alapjogi Charta részletezőbb megfogalmazással, a „békés célú gyülekezés szabadságához és a másokkal való bármilyen szintű, különösen politikai, szakszervezeti és polgári célú egyesüléshez” való jogról beszél. Az Európai Egyezmény értelmezésére hivatott testület, az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban „a strasbourgi bíróság”), a 11. cikk tartalmát értelmezte legutóbb a *Vona Magyarország ellen* ügyben.¹² Az értelmezés különös figyelemmel volt a Német Szövetségi Alkotmánybíróság és az Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságának esetjogára, valamint a magyar jogszabályokra is.

A legújabb kor első polgári nemzetállamai kartális alkotmányaikban ismerték el – és a békés jelleg megkövetelésével vagy azon túlmenően is korlátozták - a gyülekezési jogot. Az 1791. évi francia alkotmány garantálta „a polgárok békés, fegyvertelen, és a rendészeti törvényeknek megfelelően gyakorolható gyülekezési szabadságát”¹³. Az Egyesült Államokban, az 1791. évi Első Alkotmánykiegészítés szintén rögzíti, de részletesebb feltételekkel nem pontosítja a békés jelleg követelményét. Az amerikai alkotmány – más alapvető jogokhoz hasonlóan – csak a szövetségi törvényhozás számára mondja ki a lényeges

¹² Case of Vona v. Hungary, Second Section, Judgment, Final 09/12/2013, <http://hudoc.echr.coe.int>

¹³ „La Constitution garantit ... la liberté aux citoyens de s'assembler paisiblement et sans armes, en satisfaisant aux lois de police.” Constitution de 1791, Titre Premier www.conseil-constitutionnel.fr, letöltés dátuma 2014. október 20.

jog korlátozásának tilalmát azzal, hogy „*A Kongresszus ... nem csorbítja a népnek a békés gyülekezéshez való jogát*”¹⁴. Az 1848. július 26-i porosz alkotmánytervezet, a Waldeck Charta 13. Cikke viszont már egy modern gyülekezési törvény részletességével szabályozta a bejelentés és a megtiltás intézményeit: „*Minden porosz polgárnak joga van zárt helyen a békés és fegyvertelen gyülekezéshez. Aki gyülekezést szabad ég alatt hív össze, köteles ezt haladéktalanul a helyi rendőrhatalóságnál bejelenteni, amely a gyülekezést a közrend és a közbiztonság súlyos veszélyeztetése esetén megtilthatja.*”¹⁵ Az 1848. december 5-i porosz oktrojált alkotmány 27. Cikke a zárt helyen tartott gyülekezéshez való jogot megerősítette, pontosítva, hogy az előzetes engedélyezés nélkül gyakorolható.¹⁶ A szabad ég alatti gyülekezés jogát viszont az oktrojált alkotmány kifejezetten törvény által korlátozhatóvá tette. Továbbá a 27. Cikk a bejelentési kötelezettséget is pontosította azzal, hogy a gyülekezést 24 órával előre kell bejelenteni, elmulasztva viszont a bejelentésre kötelezett megjelölését („*a szabad ég alatt tartott gyülekezésekről 24 órával előre a helyi rendőrhatalóságnál bejelentést kell tenni*”¹⁷). Néhány héttel később, 1848. december 27-én, a össznémet tartományközi alkotmányozó testület, a frankfurti nemzetgyűlés által elfogadott „*Grundrechte*”, A német nép alapjogairól szóló törvény a 7. Cikkben¹⁸ rögzítette az engedély nélkül tartható gyülekezés jogát, immár a szabad ég alatt tartott gyülekezésekre vonatkozóan is, és semmilyen bejelentési kötelezettséget nem tartalmazott. A frankfurti *Grundrechte* a megtiltás lehetőségét ugyanazon esetben biztosította, mint a Waldeck Charta.¹⁹

A gyülekezési jog tehát egy európai gyökerekből táplálkozó politikai kultúra közös jogának részét képezi. Az alapvető jogok között pedig kollektív jog inkább, mint egyéni jog.²⁰

¹⁴ Az Első Alkotmánykiegészítés ötödik fordulata szerint „*Congress shall make no law ... abridging ... the right of the people peaceably to assemble*” www.law.cornell.edu/constitution/first_amendment Az idézett magyar fordítás az Egyesült Államok Nagykövetségének honlapján található, http://hungarian.hungary.usembassy.gov/constitution_in_hungarian.html, letöltés dátuma 2014. október 20.

¹⁵ „*Alle Preußen sind berechtigt, sich friedlich und ohne Waffen in geschlossenen Räumen zu versammeln. Wer eine Versammlung unter freiem Himmel zusammenberuft, muß davon sofort der Ortspolizei-Behörde Anzeige machen, welche dieselbe wegen dringender Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit verbieten kann.*” Entwurf der Verfassungs-Urkunde für den preußischen Staat („Charte Waldeck”) vom 26. Juli 1848. www.documentarchiv.de, letöltés dátuma 2014. október 20.

¹⁶ „*ohne vorgängige obrigkeitliche Erlaubniß*” Verfassungsurkunde für den preußischen Staat vom 5. Dezember 1848 www.documentarchiv.de, letöltés dátuma 2014. október 20.

¹⁷ „*ist von Versammlungen unter freiem Himmel 24 Stunden vorher der Orts-Polizeibehörde Anzeige zu machen*” u.o.

¹⁸ „Artikel 7. §. 29. [1] *Die Deutschen haben das Recht, sich friedlich und ohne Waffen zu versammeln; einer besonderen Erlaubniß dazu bedarf es nicht.* [2] *Volksversammlungen unter freiem Himmel können bei dringender Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit verboten werden.*” Gesetz, betreffend die Grundrechte des Deutschen Volks, vom 27. Dezember 1848. www.documentarchiv.de, letöltés dátuma 2014. október 20.

¹⁹ A Waldeck Charta, az oktrojált porosz alkotmány, és a *Grundrechte* jogtörténeti körülményeiről ld. Stipta István: A német államszervezet és jogrendszer (1789-1866), in Gönczi – Horváth – Révész – Stipta – Zlinszky, Egyetemes jogtörténet I, Nemzeti Tankönyvkiadó 2006, 362-388 o.

²⁰ A csoportos joggyakorlást a 55/2001. (XI.29.) AB határozat is hangsúlyozta.

3. A HATÁLYOS MAGYAR SZABÁLYOZÁS

„Népgyűlést senki össze nem hívhat, ha csak annak idejét és világosan kifejezett célját a városi törvényhatóság elnökének 24 órával előbb be nem jelenti.” Ekként rendelkezett a felelős minisztérium 1848. április 20-i rendelete a Budapest területén összehívott gyülekezésekre vonatkozóan.²¹

Napjainkban is a gyülekezési jog által szabályozott rendezvények idejét és célját²² a szervezőknek előzetesen be kell jelenteniük. Ezenfelül a hatályos magyar szabályozásban a gyülekezés helyét is be kell jelenteniük. Ha ennek alapján megállapítható, hogy a gyülekezés a népképviselői szervek zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, a hatóság a rendezvényt megtilthatja. Az ilyen veszélyeztetésre tanulságos történelmi példát nyújt másfél évszázad távlatából a Habsburg-ház trónfosztásának különös körülménye. Nyilvánvalóan megvalósulhat a veszélyeztetés, ha a tömegrendezvényt arra a helyre hívják össze, ahol a képviselői szerv tanácskozik. Egy adott történelmi helyzetben 1849-ben, viszont az események szervezőjének egyszerűbb volt a népképviselői tanácskozásának helyét a tömeghez igazítani, és nem fordítva. 1849. április 14-én a Habsburgok trónfosztását indítványozó Kossuth Lajos, az Országos Honvédelmi Bizottmány elnöke „ismét elővette indítványát, immáron megfelelő közegben. A debreceni népet mozgósítva, a nagy tömegre hivatkozva, és annak jelenlétében, a képviselők tanácskozását áttette a Nagytemplomba, amely a kortárs visszaemlékezése szerint »nem országos ülés, hanem népgyűlés volt, hol lehetetlen bárminő ellentmondás«”.²³

3.1. A gyülekezési jogról szóló hatályos törvény

A gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (Gytv.) hatályos szövegének preambuluma az Alaptörvényben és a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi

²¹ Pesti Hírlap 1848. április 21. Fővárosi Szabó Ervin Könyvtár muzeális gyűjtemény. Az idézett mondatot kiemeli Révész T. Mihály, Stipta István, Völgyesi Levente: Az alkotmányos monarchia (1848 alkotmánya) in Mezey Barna (szerk.): Magyar alkotmánytörténet, Osiris kiadó, 2003, 251. o.

²² Az a gondolat, hogy a közterületen történő csoportosulások céljáról számot kelljen adni, már a modern kort megelőző politikai kultúráktól sem volt idegen. A Julius Caesar első jelenetében Róma utcáin polgárok és mesteremberek gyülekeztek a hatalom kizárólagos birtoklására törő Caesar ünneplésére. A tribunus először enyhe kísérletet tett a felosztatásra: „Ej, renyhe nép, lóduljatok haza.” Majd a megszólítottak vonakodása után a feltételezett szervezőhöz: „De mért ma műhelyedben nem maradsz? Mért hordod e népséget fel s alá?” (William Shakespeare, ford. Vörösmarty Mihály)

Egyezségokmányában rögzített gyülekezési szabadság érvényesülését jelöli meg a törvény céljaként. A korlátozások csak a törvény egyes rendelkezéseiben jelennek meg. A törvény hatályos szövege mindössze 16 szakaszt tartalmaz.

A törvény I. Fejezete a törvény hatályát és a joggyakorlás alapvető feltételeit pontosítja. Ezek szerint a gyülekezési jog „összejövetelek, felvonulások és tüntetések (a továbbiakban együtt: rendezvény)” keretében gyakorolható. Nem terjed ki a törvény hatálya a választási eljárásról szóló törvényben szabályozott gyűlésekre, a vallásos rendeltetésű rendezvényekre, valamint a kulturális-, sport- és családi rendezvényekre. Ehelyütt garantálja a törvény a rendezvények keretében a szabad véleménynyilvánítást [2. § (1) bekezdés] és a petíciós jogot, azaz a résztvevők jogát ahhoz, hogy a közösen kialakított állásponjukat az érdekeltek tudomására hozzák [2. § (2) bekezdés]. Megjegyzendő, hogy a 2. § (1) bek. szerinti véleménynek nem kell közösen kialakítottnak lennie, így akár egyes résztvevőknek a (2) bekezdés szerint közösen kialakított állásponttal szembehelyezkedő véleménynyilvánítása is a törvény védelme alatt áll. Feltétele viszont a gyülekezési jog gyakorlásának a „békés” jelleg. Ennek biztosítását célozzák a törvény III. Fejezetében részletezett szűk körben alkalmazható megtiltás, és a valamivel bővebb körben alkalmazható felosztatás. A rendezvények felosztatását vonja maga után többek között, ha bűncselekmény elkövetése vagy bűncselekményre való felhívás valósul meg, valamint mások jogainak és szabadságának megsértése [ld. 2. § (3) bekezdés].

A II. Fejezet a rendezvények szervezésére jogosult személyek körét jelöli ki, és a szervezőkre a rendőrkapitányság felé teljesítendő írásbeli és előzetes bejelentési kötelezettséget ró²⁴. A szervezésre jogosultak köre igen széles, minden magyar állampolgáron túl kiterjed az EU polgáira és a bevándorolt vagy letelepedett jogállású személyekre is [5. § (1) bekezdés]. Bejelentési kötelezettség csak a „közterületen tartandó rendezvény” szervezőjét terheli, és a szervezőt tervezési kötelezettséggel is terheli, mivel minden rendezvény szervezését a 6. § szerint „legalább három nappal a rendezvény megtartásának tervezett időpontját megelőzően kell bejelenteni”. A bejelentés kötelező tartalmi elemei a helyszín, útvonal, idő, cél és napirend, várható létszám, és a szervezők és képviselőikre jogosultak neve és címe. A 7. § c) pont második fordulata ezen felül egy speciális személyi

²³ Föglein Gizella, Mezey Barna, Révész T. Mihály: Az államfő in Mezey Barna (szerk.): Magyar alkotmánytörténet, Osiris kiadó, 2003, 373. o.

²⁴ A törvény szövege nem ad kifejezett eligazítást arra vonatkozóan, hogy kit kell szervezőnek tekinteni, így a szervezői minőséget az eset körülményeiből és az érintett magatartásából kell megállapítani. Ld. pl. a Kúria Pfv. IV. 21. 226/2011. számú határozatát (BH2012.264), amely szerint a spontán tömeggyűlésen a tömeg magatartását befolyásoló személy szervezőnek minősülhet.

kört jelöl meg, a „rendezvény zavartalan lebonyolítását biztosító rendezők” körét, és ezen rendezők számát is az előzetes bejelentés kötelező elemeként jelöli meg.

A törvény legterjedelmesebb fejezete a III. Fejezet (az utolsó, IV. Fejezet rövid, értelmező és egyéb záró rendelkezéseket tartalmaz).

A III. Fejezet összesen hét szakaszból áll (8. -14. §).

A 8. és 9. § előzetes rendezvény-megtiltási jogot biztosít a rendőrségnek a bejelentést követő 48 órán belül, amelyet a rendőrség csak két nevesített körülmény esetében gyakorolhat, a Ket. által szabályozott közigazgatási eljárás szerint hozott határozat meghozatalával, és annak 24 órán belüli közlésével a szervező felé. A megtiltásra okot adó egyik körülmény a „népképviselői szervek vagy a bíróságok” zavartalan működésének súlyos veszélyeztetése, a másik, ha a „közlekedés más útvonalon nem biztosítható”.²⁵ A megtiltó határozattal szemben csak bírósági felülvizsgálatnak van helye, amelyet nemperes eljárásban három napon belül kell lefolytatni. A rendőrségi határozat hatályon kívül helyezése esetén a rendezvény megtartásának késedelmét a szervezők tűrni kötelesek, az e módon később megtartható rendezvény időpontjára vonatkozóan őket külön bejelentési kötelezettség terheli. A bíróság végzésével szemben további jogorvoslatnak nincs helye²⁶. Megjegyezzük, hogy mind a bejelentést, mind a megtiltó határozatot vissza lehet vonni.²⁷

A gyülekezési törvény 10.-14. §-ai hivatottak a bejelentett és megtiltó határozat által nem akadályozott rendezvényekkel kapcsolatban a közrend és a törvényesség biztosítására, mind a résztvevők, mind más érintettek jogainak érdekében.

A legerősebb közhatalmi beavatkozást ezzel kapcsolatban a rendőrség számára a 14. §-ban biztosított rendezvény-feloszlatási jog jelenti. A feloszlatást a rendőrség – a törvény 2. §-ára visszautaló rendelkezés szerint - bűncselekmény megvalósulása, annak elkövetésére való felhívás, valamint „mások jogainak és szabadságának” sérelme esetén végzi, valamint a résztvevők fegyveresen vagy felfegyverkezve²⁸ történő megjelenése esetén, vagy „ha

²⁵ Bár korábban a megtiltásra a rendőrségnek több lehetősége volt, erre ritkán került sor: az 1991 és 1993 közötti három évben mindössze 11 alkalommal a törvény hatálya alá eső 5599 rendezvény közül. (Csapody Tamás: A gyülekezési jog érvényesülése és a közlekedés rendjének aránytalan sérelme. Magyar Jog 2003. 01. szám, 733-737 o.)

²⁶ Legf. Bír. Kfv. III. 25. 897/1994 (BH1995.491) és Gytv. 9. § (2) bek. harmadik mondat

²⁷ Példa erre a Szivárvány Misszió Alapítvány által Budapesten, 2008. július 5-én tartott rendezvény. Ld. Lux Ágnes: A melegtüntetések és a gyülekezési jog konfliktusainak tapasztalatai Európában. Acta Humana 19. évf. 2008. 4. Szám, 56--57 o.

²⁸ A gyülekezési törvény a fegyveres megjelenést a büntető törvénykönyvnél valamivel szűkebben, a felfegyverkezve megjelenést viszont az eszköz tekintetében szélesebben értelmezi. Az élet kioltására alkalmatlan, de testi sértés okozására alkalmas eszköz magánál tartása már felfegyverkezve megjelenésnek minősíthető a gyülekezési törvény értelmében, és a rendezvény jogszerű feloszlatását vonhatja maga után.

bejelentéshez kötött rendezvényt tiltó határozat ellenére tartanak”. A törvényhely rendelkezése szerint a felsorolt esetekben „a rendőrség a rendezvényt felosztatja”. Szikinger István álláspontja szerint²⁹ ez a rendőrség számára feltétlen kötelezettséget is jelent. A 14. § (1) bekezdése valóban nem a megengedő „feloszthatja” kifejezést használja, igaz, nem is a 12. § (1) bekezdésében használt, a szervezőket a rendőrség beavatkozásától függetlenül kötelező megfogalmazást, amely szerint a törvényesség veszélyeztetése esetén a szervező „köteles a rendezvényt felosztatni”.

A felosztatás során alkalmazható rendőri intézkedéseket és kényszerítő eszközöket a rendőrségről szóló törvény szabályozza. A felosztatás jogellenességének bírósági úton történő megállapítására 15 napon belül a rendezvény bármely résztvevője pert indíthat. A törvény nem szabályozza külön rendelkezésben azt az esetet, ha a felosztatást jogellenesen elmulasztják. Így ebben az esetben a hatóság általános kárfelelősségének megállapítására vonatkozó szabályokat lehet alkalmazni. Erre irányuló igénnyel léphet fel meglátásom szerint bármely károsult, amennyiben a felosztatás bármelyik feltétele megvalósult, a kár erre visszavezethető, és – még a 14. § (1) bekezdésének megengedő értelmezése mellett is – a rendőrség nem tud az adott helyzetben elvárhatóságra hivatkozni.³⁰

Mint fentebb említettük, egyértelműen felosztatási kötelezettség terheli a szervezőket, a 12. § szerint a résztvevők által tanúsított, a rendezvény törvényességét veszélyeztető magatartás esetén. A 11. § értelmében a szervező a rend biztosításáról gondoskodni köteles, ebben a rendőrség közreműködését kérheti, ideértve a rendezvényt megzavaró személyek eltávolítását. Nyilvánvalóan ennek során is alkalmazhatóak a rendőrségről szóló törvényben szabályozott intézkedések és kényszerítő eszközök.

A III. fejezet rendelkezik még a közúton megtartott rendezvény esetén a közút kezelőjének tájékoztatásáról, a résztvevőkre vonatkozó fegyveres vagy felfegyverkezett részvétel tilalmáról, a rendőrség képviselőjének jelenléti jogosítványáról (amelyet a jogszabályhely egyenruha-viseléshez vagy más felismerhetőségi követelményhez nem köt), a résztvevőket terhelő, a helyszín elhagyásának kötelezettségéről az előzetes bejelentésben megjelölt idő elteltével, valamint a szervezők egyetemes kárfelelősségéről a résztvevőkkel. A Gytv. 13. § (1) bek. értelmében ez utóbbi azt jelenti, hogy okozati kapcsolatot kell vélelmezni a

²⁹ Szikinger István: Gyűléshatár. Fundamentum 2002. 1. szám, ld. 91. o. a „felosztatási kötelezettség feltétlensége” vonatkozásában.

³⁰ Elvárhatónak minősülhet pl. egy résztvevő által szabálysértési értékre elkövetett zsebtolvajlás esetén a nagyobb tömeg kényszerítő eszközökkel történő felosztatása helyett az elkövetővel szemben alkalmazott egyéni intézkedés.

rendezvény-szervezés és a szervezett rendezvény bármely résztvevője által a rendezvény folyamán okozott kár között. A mentesüléshez szükséges elvárható magatartás bizonyítása a szervezőt terheli. Az egyetemes kárfelelősség a gyülekezési jog egyik alapvető intézménye, polgári jogi eszközökkel szolgálja a békés jelleg követelményének érvényesülését.

3.2. Büntetőjogi szankciók és szabálysértési tényállások

A gyülekezési és egyesülési jog gyakorlása a 2012. évi C. törvény (Btk.) 217. §-a értelmében büntetőjogi védelmet élvez. A szankcionálni rendelt magatartás kizárólag szándékos lehet, és bármely más személy egyesülési vagy gyülekezési jogának gyakorlását akadályozó erőszakos vagy fenyegetéssel megvalósított cselekménnyel követhető el, amely büntettnek minősül és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. Megjegyzendő, hogy a Btk. a rendezvényen résztvevőként, szervezőként vagy rendezőként vagy abba beavatkozó rendőrként elkövetett bűncselekményt megállapító speciális tényállást nem tartalmaz. Ezzel szemben, a szabálysértésekről szóló 2012. évi II. törvény több ilyen tényállást is szankcionálni rendel, amelyeknél az elkövető a rendezvény szervezője vagy bárki lehet.

A 2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről (Szabstv.) 190. §-a a Btk. 217. §-ba ütköző bűncselekmény szabálysértési alakzatát tartalmazza, amely az egyesülési vagy gyülekezési jog gyakorlásának jogtalan megakadályozását nyilvánítja szabálysértésnek, erőszakos cselekmény vagy fenyegetés – és így bűncselekmény megvalósulása – hiányában. A Szabstv. 189. §-a pedig a gyülekezési joggal való visszlés szabálysértési tényállását rögzíti, és kifejezetten a gyülekezési törvényben foglalt egyes rendezvény-szervezői kötelezettségek megszegését rendeli szankcionálni. Ezek a bejelentés elmulasztása, a rendezvényt megtiltó rendőrségi határozat ellenére történő rendezvény-szervezés, a bejelentéstől eltérő helyszín, útvonal vagy időpont szerinti rendezvény-szervezés, és a bejelentési vagy tájékoztatási kötelezettségeknek az azokra vonatkozó határidők megsértésével történő teljesítése. Rendezvényeken résztvevőkre vonatkozik a Szabstv. 174. § c) pontjában rögzített tényállás, amely felosztatott egyesület egyenruhájának vagy formaruhájának nyilvános rendezvényen történő viselését nyilvánítja elzárással is büntethető szabálysértésnek. További, elzárással is büntethető szabálysértési tényállásokat rögzít a Szabstv. 169. §-a, amelyben a rendezvényen való jelenlét során, egyrészt a személy arcának a személy azonosításának megghiúsítására alkalmas módon

történő eltakarását, másrészt az élet kioltására vagy testi sértés okozására alkalmas eszköz magánál tartását rendeli szankcionálni [169. § (1) bek. c) pont és (2) bek. a) pont]. Szintén elzárással is büntethető nyilvános rendezvényen a rendező szervvel vagy rendőrséggel szembeni engedetlenség, biztonságra vonatkozó felhívás vagy rendelkezés esetén [169. § (2) bek. b) pont].

3.3. A rendőrségi törvény gyülekezéssel kapcsolatos rendelkezései és a BM rendelet

Amint láttuk, a gyülekezéssről szóló törvény kiemelt szerepet biztosít a rendőrségnek a rendezvények törvényességének biztosításában, a rendezvények békés jellegének, valamint a rendezvények megtartása során a közrend és mások jogainak védelmében. A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) IV. Fejezetében foglalt általános működési elvek és szabályok közül a Gytv. 10-14 §-aiban rögzített feladatok ellátásával kapcsolatban különös relevanciával bírnak

- az intézkedési kötelezettség (Rtv. 13. és 14. §),
- az arányosság követelménye [a 15. § (1) bek. szerinti célarányosság és a (2) bek. szerinti legkisebb korlátozás, sérülés vagy károkozás követelménye],
- a kényszerítő eszközök alkalmazásának vonatkozásában az ellenszegülés megtörése utáni túllépés tilalma [16. § (1) bek. második mondat első fordulata], a testi épséghez és a személyes adatokhoz fűződő alapvető jogok korlátozhatósága [17. § (1) bekezdés] – ugyanakkor a sérülés okozásának és az emberi élet kioltásának lehetőség szerinti elkerülésének kötelessége a 17. § (2) bek. szerint -, a rendőri intézkedés folytán megsérült személy részére nyújtandó segítség és orvosi ellátásról való gondoskodás kötelessége a 17. § (2) bek. második mondata szerint a 18. § (2) mondatában foglaltakra is tekintettel,
- a 18. § (4)-(6) bekezdéseiben foglalt motozási szabályok³¹,
- a rendőri minőség igazolására, a rendőr azonosítására és a kényszerítő eszközök alkalmazását követően az intézkedés alá vont személy tájékoztatására vonatkozó szabályok a 20. § (1) és (2) bek. szerint.

³¹ Tekintettel a melegjogok erősödő érvényesülésére, jelenlegi formájában aggályos lehet a 18. § (5) bekezdésében foglalt, a szexuális magánszféra védelmét biztosítani célzó motozási szabály (amely szerint a motozást csak azonos nemű személy végezheti). A melegtüntetések alkalmával is foganatosítható motozás alá vont homoszexuális személy esetében ez a szabály alkalmatlan a magánszféra védelmére. Ez ugyanis az érintett

Aggályosnak és túl rugalmasnak tartjuk az Rtv. 17. § (2) bek. első mondatában használt „lehetőleg kerülni kell” kifejezést az emberi élet kioltására vonatkozóan³², megjegyezve, hogy az (1) bekezdés³³ semmilyen felhatalmazást nem ad a rendőrségnek az élethez való jog korlátozására, és egy ilyen felhatalmazás alaptörvény-ellenes is lenne. Véleményem szerint a 17. § (2) bekezdésének első mondata ezért felvetheti az alaptörvény-konformitás kérdését. Az ott szabályozott rendőri intézkedések ugyanis olyan jogok érvényesítésének érdekében is alkalmazhatóak, amelyeket az alapjogok hierarchiája szerint az élethez való joggal szemben érvényesíteni nem lehet.

Az Rtv. „különös részéhez” tartozó V. Fejezetében szabályozott egyes rendőri intézkedések közül jogszerű lehet az egyszerű igazoltatás³⁴ és felvilágosítás kérés (Rtv. 29. § és 32. §), ezen túl rendezvény megtartása folytán kialakult veszélyhelyzetben sor kerülhet biztonsági intézkedésre [37. § (1) bek. a) pont], továbbá kép- vagy hangfelvételre (42. §), helyszín biztosítására (43. §), valamint személy- és létesítménybiztosítási intézkedésre is. Jogszerű lehet a rendezvény során alkalmazott előállítás, ruházat átvizsgálata³⁵, fokozott ellenőrzés³⁶. Továbbá az Európai Unió belső határain átnyúló, Magyarország területén is nagy tömegeket vonzó rendezvény esetén a 46/E. § szerint a magyar rendőrség más uniós államok rendőri szervezeteivel együttműködve is intézkedhet.

Az Rtv. „különös részének” másik fejezetében, az egyes kényszerítő eszközökről szóló VI. Fejezetben nevesített eszközök közül nyilvánvalóan rendezvény megtartása során sor kerülhet testi kényszer, vegyi eszköz, elektromos sokkoló eszköz, rendőrbot, kardlap, gumilövedék, pirotechnikai eszköz, könnygázgránát, elfogó háló, ingerlőgáz és vízágyú alkalmazására (Rtv. 49. §). Az 50. valamint az 57.-59. §-ok kifejezetten tömegekkel szemben, rendezvények alkalmával is alkalmazható kényszerítő eszközökről rendelkeznek. Az 50. § szerint, amennyiben az előbb felsorolt „enyhébb” eszközökkel a „jogellenesen összegyűlt tömeg” nem osztható szét, illetve „ha a közbiztonságot súlyosan veszélyeztető csoportosulás szétosztatásához, vagy a rendőri intézkedéssel szembeni tevőleges ellenállás leküzdéséhez” ez

heteroszexuális beállítottságát feltételezi, ellenkező esetben inkább a magánszféra súlyosabb sérelméhez vezethet. A szabály így szexuális orientáción alapuló hátrányos megkülönböztetést eredményezhet.

³² „A rendőri intézkedés során a kényszerítő eszköz alkalmazása esetén lehetőleg kerülni kell a sérülés okozását, az emberi élet kioltását.”

³³ „A rendőrség a feladatának ellátása során a testi épséghez, a személyes szabadsághoz, a magánlakás, a magántitok és a levéltitok sérthetetlenségéhez, a személyes adatokhoz, valamint a tulajdonhoz fűződő jogokat a törvényben foglaltak szerint korlátozhatja.”

³⁴ Amennyiben az igazoltatásra vonatkozó rendelkezéseket a rendőrség betartja, ld. Legf. Bír. Kfv. II. 39.332/2006 (EBH2007.1663)

³⁵ Legf. Bír. Kvf. II. 37.342/2008 (BH2009.382)

³⁶ Legf. Bír. Kfv. VI. 39.009/2011 (BH2012.81)

szükséges, a „rendőr szájkosár nélküli szolgálati kutyát pórázon vezetve alkalmazhat”. Szolgálati kutyát póráz nélkül a rendőr az 50. § (3) bekezdése alapján a bárkit „súlyos sérüléssel fenyegető támadás”, továbbá a rendőr saját „személye ellen intézett támadás vagy az életét, testi épségét közvetlenül fenyegető magatartás” elhárítására alkalmazhat [a (3) bek. a) és c) pontja szerint], ezenkívül pedig csak „súlyos bűncselekmény elkövetésével alaposan gyanúsítható személy elfogására” [a (3) bek. b) pontja szerint].

Az 57. § szerint főszabályként „Lőfegyverhasználatnak tömegben, csoportosulásban lévő személlyel szemben nincs helye”. Mégis, az 52. § értelmében az egyes „személyre leadott lövés” jogszerű lehet, ha annak feltételei az 54. §-ban foglaltak szerint, a tömegben való részvételtől függetlenül fennállnak. Az 57. § (1) bek. szerint tehát a tömegre lőni tilos, a közhatalommal szembeszegülő gyülekezések repressziójának ezen történelmileg legtipikusabb eszköze csak meghatározott - akár a tömegben lévő, de egyedileg azonosított - személyek ellen, szigorú feltételek megléte esetén vethető be. Az 57. § (3) bek. úgy rendelkezik, hogy a tömegben lévő személy elleni lőfegyverhasználat során - azt megelőzően - a következő pontokban meghatározott intézkedési sorrendet kell betartani: a) felhívás a jogellenes magatartás megszüntetésére, b) a tömeg szétszlatására irányuló „egyéb kényszerítő eszköz” alkalmazása, c) figyelmeztetés, hogy lőfegyver használata következik, d) figyelmeztető „lövések”. (Megjegyezzük, hogy a jogszabályhelyben az egyes vagy többes szám használata jelentőséggel bírhat a jogellenes lőfegyverhasználat megállapítása során: a b) pont ugyanis csak valamelyik, de nem minden egyéb kényszerítő eszköz előzetes alkalmazását írja elő, viszont a d) pontban rögzített követelménynek csupán egy figyelmeztető lövés leadása – nyelvtani értelmezés szerint - nem tesz eleget.) Míg az Rtv. 57. §-a lőfegyver használatát szigorúan csak az egyénnel és nem a tömeggel szemben teszi lehetővé, a tömegoszlatásra vonatkozó 59. §-ban az ott felsorolt kényszerítő eszközök alkalmazásának passzív alanya kifejezetten a „jogellenes magatartást tanúsító tömeg”³⁷. [Mi több, ezt kiegészítendő a 60. § (2) bek. úgy rendelkezik, hogy „csapaterő alkalmazása esetén a rendőrség a helyszínen lévők egyéni felelősségét nem vizsgálja”.]

Az 59. § (1) bek. c) pontja a VI. Fejezet más rendelkezéseiben nevesített eszközök alkalmazása mellett a lóháton vagy járműkötelékben végzett kényszeroszlatást is lehetővé teszi. Ez utóbbi eszköz, valamint vízágyú, pirotechnikai eszköz, ingerlógáz vagy elfogóháló alkalmazására „a tömeget előzetesen figyelmeztetni kell”. Az említett eszközöket

³⁷ Dogmatikailag kérdéses, hogy mit jelent egy olyan entitás „jogellenes magatartása”, amely entitásnak – a tömegnek – nincs jogi személyisége, se jogalanyiséga, szervezetnek nem tekinthető, és a jogellenesség felismeréséhez szükséges saját tudattal nem rendelkezik. (V.ö. Gustave Le Bon i.m.)

tömegosztatásra csak akkor lehet alkalmazni, ha a tömeg „a szétesésre irányuló rendőri felszólításnak nem tesz eleget”, és a kényszerítő eszközök alkalmazása során vagy azt követően is „tilos a tömeget korlátozni a helyszínről történő eltávozásban”³⁸. Garanciális jellegű az 57. § (1) bek. második mondatában foglalt rendelkezésből is levezethető tilalom a löfegyver tömegosztatásra történő használatát illetően, amelyet az 59. § (4) bekezdése kifejezetten is rögzít.

Az alapvető jogoknak a rendezvény rendjének biztosítása céljából történő korlátozhatóságával kapcsolatban alá kell húzni végül az 58. §-ban szabályozott rendőri csapaterő alkalmazására vonatkozó két rendelkezést. Az 58. § (1) bekezdés g) pontjának első fordulata lehetővé teszi a csapaterő alkalmazását minden, a gyülekezési törvény hatálya alá eső rendezvény rendjének biztosítására. A (2) bekezdés első fordulata pedig az Rtv. 17. §-ára visszautalva, csapaterő alkalmazása esetén kifejezetten megengedi a testi épséghez, személyes szabadsághoz, a magánlakás sértetlenségéhez, a személyes adatokhoz, valamint a tulajdonhoz fűződő jogok indokolt mértékű korlátozását.

A rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról rendelkezik még részletesebben a 15/1990. (V.14.) BM rendelet. Az előzetes bejelentéssel kapcsolatban a rendelet 2. §-a lehetővé teszi a személyesen benyújtott bejelentést, a szóbeli bejelentés jegyzőkönyvbe foglalását és a telefax útján történő bejelentést. Email útján közölt bejelentésről a jogszabály nem rendelkezik, így a hagyományos, telefonhálózaton keresztül küldött telefax helyett a napjainkban szokásosabb, emailhez csatolt szkennelt dokumentum formában történő benyújtás jogi státusza nem tűnik tisztázottnak. Mindenesetre az email útján történő bejelentés elvileg lehetséges. Egy ilyen bejelentés alapján hozott megtiltó határozattal szembeni felülvizsgálati kérelemben pedig a bejelentés írásbeliségének hiányára nehezen lehetne hivatkozni. A bejelentést követően a rendelet szól a rendezői létszámmal kapcsolatos esetleges egyeztetésről a szervezőkkel, valamint a rendőrség rendezvényen jelenlévő képviselőjének, a rendbiztosnak a kijelöléséről. A rendbiztos köteles a szervezőkkel egyeztetni, a rendezvényen személyesen jelen lenni, a résztvevők bármilyen, a rendezvény törvényességét sértő magatartása esetén a szervezőket figyelmeztetni, és azok kérésére a rendezvényt megzavaró személyek eltávolításáról gondoskodni. A rendelet 14. §-a véleményem szerint helyesen értelmezi a Gytv. 12. §-ában foglalt tilalmat a rendezvényen fegyveresen vagy felfegyverkezve történő részvételt illetően, a Gytv. rendelkezését

³⁸ Sajnálatos módon ez nem kifejezetten biztosítja, hogy a tömeg jogellenes magatartásában részt venni nem kívánó egyes személyek a helyszínt elhagyhassák.

megsértettnek minősítve akár egy résztvevő ilyen módon történő megjelenése esetén.³⁹ Felosztatást megelőzően a résztvevők figyelmeztetésére a rendelet 15. §-a hangosbeszélő használatát, a távozási irány közlését, és eredménytelenség esetén a figyelmeztetés kétszeres megismétlését írja elő⁴⁰. A 15. § (5) bekezdése pedig felosztatás esetén elsőként igazoltatások fogantatását írja elő, ha „a tömeg magatartására figyelemmel erre lehetőség van”.

³⁹ „A rendezvény a törvény 12. §-ának (2) bekezdésében meghatározott tilalomba ütközik, ha a rendezvényen akár egy személy is fegyveresen vagy felfegyverkezve jelenik meg.”

⁴⁰ Kérdéses, hogy az eltávozás korlátozásának minősülhet-e a Gytv. 59. § (3) bekezdése értelmében, ha a figyelmeztetés elhangzása után a rendőrség akadályozza a helyszín elhagyását a megjelölttől eltérő irányban.

4. KÉRDÉSEK ÉS ÁLLÁSFOGLALÁSOK

4.1. Halmai Gábor és az ombudsmanhelyettes álláspontja

Egy 2003-ban közzétett munkájában⁴¹ Halmai az ombudsmanhelyettes Takács Albert javaslataival és ajánlásaival⁴² helyezkedett szembe. Halmai szerint ezek a gyülekezési jog korlátozására irányultak. A Gytv. módosítására irányuló javaslatok között találjuk az előírt bejelentési idő meghosszabbítását. [Szűkebben értelmezte viszont az ombudsmanhelyettes jelentése azon testületi szervek körét, amelyekre a Gytv. 8. § (1) bekezdése vonatkozik. A népképviselői szervek köréből - amelyek zavartalan működésének súlyos veszélyeztetése rendezvénymegtiltási okként szerepel a törvényben – így kizárta volna az önkormányzati képviselőtestületeket.] A megtiltási jogkör bővítését javasolta az ombudsmanhelyettes azzal, hogy a rendezvény céljának mérlegelésén alapuló megtiltás lehetőségét a törvénynek kifejezetten is biztosítani kellene. Az ombudsmanhelyettes szerint a rendőrség már a hatályos törvény alapján is megtilthatja a rendezvényt a rendezvény céljának vizsgálata alapján. Ezzel a lehetőséggel viszont a törvény kifejezett felhatalmazása hiányában a rendőrségnek nehezebb élnie⁴³. Halmai a rendőrség jogosultságát a rendezvény céljának vizsgálatára és az azzal kapcsolatos mérlegelési jogkör meglétét a hatályos törvény alapján vitatta, de lege ferenda pedig a Gytv-ben nevesített megtiltási okok ilyen irányú kiterjesztését helytelennek tartotta. Aláhúzta ugyanakkor Halmai a közlekedés rendjének sérelmére hivatkozó rendőrségi tiltások elszaporodását.⁴⁴ Meglátásom szerint ez a rendőrség részéről csupán a legegyszerűbb jogilag védhető megoldás választását jelenthette, amely a közrend fenntartása szempontjából közvetlenül káros hatású nem lehet, a bíróságoknak pedig minden lehetőséget meghagy az ily módon indokolt megtiltó határozatok hatályon kívül helyezésére⁴⁵. A rendőrség természetesen a jogi egyszerűséget és nem az érvelési lehetőségekben rejlő pozitív társadalmi dinamikát

⁴¹ Halmai Gábor: Jogvédelem vagy jogkorlátozás? Fundamentum, 2003, 1. szám, 116-121 o.

⁴² Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa helyettesének 5201/2002. számú jelentése

⁴³ Feltehetően, ha a megtiltó határozat kifejezetten hivatkozik a rendezvény céljának vizsgálatra, ez a bírósági felülvizsgálat során a megtiltó határozat hatályon kívül helyezésének esélyeit növelné.

⁴⁴ Ez a megtiltási ok akkor még hatályos volt.

⁴⁵ A jelenleg hatályos törvényhely szerint is a felülvizsgálati kérelmet beadó szervezőknek ilyen esetben csak azt kell sikeresen valószínűsíteniük, hogy a közlekedés más útvonalon biztosítható.

keresi⁴⁶. A megtiltó határozatok minden esetben, a hatályon kívül helyezés esetén is sikeresen késleltethetik a rendezvény megtartását, ez ellen a Gytv-ben orvosság nincs. Különbösen is, ahogy Halmai megjegyzi, nemcsak a három nap bejelentési idő után tartható szervezett rendezvényekkel kapcsolatban „rugalmatlan” a Gytv., hanem – még a bejelentési határidőnek az ombudsmanhelyettes által javasolt meghosszabbítása nélkül is –, a spontán gyűlésekkel kapcsolatban úgyszintén vagy még inkább⁴⁷. Az Alkotmánybíróság viszont későbbi, 75/2008. (V. 29.) AB határozatában a spontán gyűlekezésekre a bejelentési kötelezettséget, a gyors gyűlekezésekkel szemben pedig a bejelentési határidőt nem vélte kötelezően alkalmazhatónak.⁴⁸

4.2. Spontán gyűlések és szervezőnek minősülés a Kúria értelmezésében

2012-ben hozott határozatában⁴⁹ a Kúria hatályában fenntartott egy felülvizsgálattal támadott jogerős ítéletet, amely az alperes kárfelelősségét állapította meg egy tömeggyűlés során a résztvevő harmadik személyek által okozott kár vonatkozásában. Az alperes tömeggyűlés szervezőjének minősült a 2006. szeptember 18-án Budapesten a Magyar Televízió (MTV) Szabadság téri székházánál a Kossuth térről oda átvonult tömeg magatartásával kapcsolatban. Az Kúria nem adott helyt az alperes azon álláspontjának, hogy az alperes nem minősült szervezőnek. Ennek következménye pedig a Gytv. 13. § (1) bek. szerinti egyetemes kárfelelősség a vagyoni kárt – vagy nem-vagyoni sérelmet, véleményem szerint – közvetlenül okozó résztvevőkkel.

A Kossuth téren az említett napon előzetes bejelentés nélküli és a rendőrség által megkérdőjelezhetően - a Gytv. hatálya alá nem eső választási gyűlésnek tekintett tömeg volt jelen, amely a jogerős ítélet szerint „nem előre eltervezett, megszervezett módon, több személy egymástól többé-kevésbé független cselekvése eredményeként jött létre” és ezért „spontán gyűlésnek minősült”. A gyűlésen megjelent alperes a tömeget sikeresen felhívta, hogy vonuljanak át a Szabadság térre, és ott egy petíciót adjanak át az MTV-nek. A petíció

⁴⁶ Emellett a megtiltó határozatokban a közlekedésre, és nem a népképviselői szervek vagy bíróságok működésének veszélyeztetésére hivatkozó indokolás a média számára kevésbé érdekes és a közvélemény számára is megnyugtatóbb.

⁴⁷ Halmai rámutat, hogy a hatályos osztrák gyűlekezési törvény csak 24 órával korábbi bejelentést ír elő. (Amely megegyezik a felelős minisztérium 1848. április 20-i, Budapest területére vonatkozó rendeletében előírt határidővel.) Az ombudsmanhelyettes álláspontja szerinti implicit mérlegelési jogkör meglétét támasztja viszont alá az, hogy a magyar szabályozásban a határidő ennek háromszorosa, a rendőrségi döntés meghozatalára, esetleg a körülmények mérlegelésére is jelentősen hosszabb időt biztosítva.

⁴⁸ 75/2008. (V.29.) AB határozat

⁴⁹ BH2012.264

élő adásban történő beolvasását az alperes ezt megelőzően sikertelenül kísérelte meg elérni az MTV-nél, a tömeg átvonultatásának nyílt célja az volt, hogy elérjék a petíció beolvasását a tömeg jelenlétének erejével. Az alperes a tömeg előtt a „forradalom” kifejezést használva buzdította a tömeget a közös akarat szerinti cselekvésre.

A támadott jogerős ítélet és a Kúria álláspontja szerint a Kossuth térről átvonult tömeg megjelenésével a Szabadság téren egy újabb, elkülönült gyűlés jött létre, amelynek vonatkozásában az alperes szervezőnek minősült, mivel a Kossuth téren elhangzott felhívásában meghatározta ezen második gyűlés helyét, idejét, és célját. Mivel egy már összegyűlt, adott létszámú tömeget bírt rá az átvonulásra, a Szabadság téri gyűlés résztvevőinek várható létszámát is meghatározta. Az Kúria szerint az alperes olyan személy volt, „aki a [Szabadság téri] gyülekezés létrehozása, megtartása érdekében, megteszi mindazt, amit egy szervezőnek meg kell tenni”, kivéve a bejelentéshez közvetlenül kapcsolódó feladatokat. Az támadott jogerős ítélet szerint a Szabadság téri gyűlés is spontán gyülekezés volt, és az alperest „időbeli okból” a bejelentési kötelezettség nem terhelte. A Kúria a konklúzióval egyetértett. Ez teljessé tette az alperes szervezőnek minősülését és ezek szerinti kárfelelősségét „függetlenül attól, hogy az újabb demonstráció is spontán tüntetés”.⁵⁰

Mindezekből a következő tanulság vonható le. Elsősorban, nem csak az a gyűlés minősülhet spontán gyűlésnek, amelyhez nincs kapcsolódó szervezői tevékenység, hanem az a gyűlés is, amelyhez kapcsolódó szervezői tevékenység nem előzi meg a rendezvényt elegendő idővel ahhoz, hogy az előzetes bejelentés teljesíthető legyen. Szervezője tehát spontán gyülekezésnek is lehet, és a spontaneitás mentesítheti ugyan a szervezőt az előzetes bejelentés kötelezettsége alól, minden egyéb vonatkozásban viszont felelősségét csak súlyosbíthatja. A fő kérdés az egyéni felelősség szempontjából nem a gyűlés spontán vagy szervezett mivolta, hanem az egyén által kifejtett tevékenység résztvevői vagy szervezői jellege.

Befejezésül az alperes által használt „forradalom” kifejezésnek a Kúria általi értékeléséről kívánunk szólni. A kifejezés használatát a tömeghergelés során a Kúria korántsem számolta a bekövetkezett erőszakos cselekmények közvetlen okai közé. A testület szerint az alperes a „forradalom szó használatával a tömeg erőszakos cselekményeinek jogszerűségét támasztotta alá”, amelynek közvetlen és szükségszerű következményét nem az erőszakos

⁵⁰ Úgy tűnik, hogy a konklúzió mit sem változtatott volna, ha az alperes (elmulasztott) bejelentési kötelezettségét is megállapítják.

cselekményekben kellene keresnünk, hanem egy köztes jelenségben, az „*indulatok szélsőséges elszabadulásában*”. Ettől pedig a forradalmak szervezői is okkal tartanak.⁵¹

4.3. Az állampolgárság relevanciája az 55/2001. (XI.29.) AB határozat és a különvélemény alapján

A gyülekezési törvény hatálya alá eső rendezvény szervezője a törvény 5. §-a szerint bárki nem lehet. Az 5. § által meghatározott alanyi körbe tartoznak a magyar és uniós (vagy EGT) állampolgárok, továbbá a bevándorolt, letelepedett és tartózkodási engedéllyel rendelkező személyek. A Magyarországon ideiglenesen tartózkodó (pl. szakmai tevékenység vagy turizmus céljából vízummal rendelkező) harmadik országbeli állampolgárt az 5. § rendezvény szervezésére nem jogosítja fel. A megjelölt alanyi körből Magyarországnak az Európai Unióhoz való csatlakozása előtt az EU/EGT állampolgárok (ezen a jogcímen) ki voltak zárva, egyébként a szabályozás lényegében változatlan maradt – miután az Alkotmánybíróság 55/2001. (XI.29.) AB határozatában az alanyi kvalifikáció nemzetközi szerződésekbe ütközésére és ebből fakadó alkotmányellenességére hivatkozó, a törvényhely megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította. Kukorelli István alkotmánybíró különvéleményében – amelyhez Czucz Ottó és Kiss László alkotmánybírók, és a különvéleménynek a Gytv. 5. §-ára vonatkozó része tekintetében Holló András alkotmánybíró is csatlakoztak – kiemeli, hogy az 5. § által kizárt szervezői körbe tartozhatnak a menedékesek, a más államokban üldözött és ott az alapvető jogok védelmét nem élvező, Magyarországon befogadott személyek, és a Magyarországra kifejezetten nyilvános rendezvényen történő véleménnyilvánítás céljából érkező személyek.

Mi egyébként a jogi sorsa egy, az 5. § által szervezőként el nem ismert személy által megvalósított rendezvényszervezői tevékenységnek, és az annak eredményeként megtartott békés összejövetelnek? Szikinger István véleménye szerint ebből a szempontból csekély az állampolgárság vagy az országban tartózkodás jogának relevanciája.⁵² Ez a vélemény a jelenlegi szabályozás mellett a bírói gyakorlatot figyelembe véve is nagyrészt helytálló lenne.

⁵¹ A felelős minisztérium 1848. április 20-án kelt rendelete szerint a hatóság „*köteles ügyelni arra*”, hogy semmilyen Budapesten szervezett „*népgyűlés erőszakos kitörésekre át ne menjen, vagy annak kitűzött célja más valamely törvényszegési célra át ne változzék, s illy esetben a népgyűlés azonnal fel fog oszlattatni, s mind az, ki a népgyűlést összehívta, mind pedig azok, kik a kitörést vagy a kitűzött célnak átváltoztatását szónoklataikkal s bíztatásaikkal eszközölték, feleletre s illetőleg törvényes büntetésre vonatnak.*” Közzétéve a Pesti Hírlap 1848. április 21-i számában, aláírták Gróf Batthyányi Lajos, Deák Ferencz, b. Eötvös József, Klauzál Gábor, Kossuth Lajos, gr. Széchenyi István, Szemere Bertalan. (Fővárosi Szabó Ervin Könyvtár muzeális gyűjtemény.)

Feltéve, hogy a külföldi személy az összejövetel idejét, helyét, célját, napirendjét és a résztvevők várható létszámát meghatározza, a külföldi személy a fent ismertetett BH2012.264 határozatban foglalt értelmezés szerint szervezőnek minősülne. Tegyük fel továbbá, hogy ezt felismerve, de az 5. §-ban foglalt állampolgársági feltételt figyelmen kívül hagyva a külföldi személy önmagát szervezőnek tekinti, és ezért eleget tesz a 6. §-ban előírt bejelentési kötelezettségnek a 7. §-ban előírt tartalommal. Akadályozza-e a rendőrségnek a 8. § szerinti eljárását, hogy az 5. § szerint a bejelentő nem lehet szervező?⁵³ Ha a rendezvény nem veszélyeztetné sem a népképviselői szervek, sem a bíróságok működését, és a közlekedés más útvonalon biztosítható, megtiltó határozatot a 8. § alapján nem lehet hozni. Az 5. § feltételeinek hiányában kifejtett szervezői tevékenység nem valósít meg bűncselekményt vagy arra való felhívást, és nehezen lenne érvelhető, hogy az mások jogainak vagy szabadságának sérelmével jár. Feltéve továbbá, hogy a rendezvényen senki nem jelenik meg fegyveresen vagy felfegyverkezve, a 14. § szerinti feloszlatásnak nincs helye. Ebben az esetben – amit normális esetnek tekinthetünk - az állampolgárság hiánya tehát irrelevánsnak és az 5. § következmény nélkülinek tűnik. Ha viszont a közlekedés más útvonalon nem biztosítható [vagy fennáll a megtiltás másik feltétele a 8. § (1) bek. szerint], akkor a rendőrség mérlegelhet. Amennyiben a rendezvényt megtiltja, és a külföldi szervező nem kéri a megtiltó határozat bírósági felülvizsgálatát, de a rendezvényt megtartják, akkor a rendezvényt a rendőrség feloszlathatja.⁵⁴ A 14. § (3) bek. alapján indított per esetén a résztvevői minőségben – akár a külföldi szervező által – indított jogellenesség-megállapítási perben az állampolgárság szintén irreleváns. A külföldi állampolgárságnak tehát csak a 9. § (1) bek. szerinti felülvizsgálati kérelem beadása esetén lehet jelentősége. Mivel a kérelmet a 9. § (1) bek. szerint csak szervező adhatja be, a bíróság ez esetben a szervezői minőség 5. § szerinti hiányára hivatkozva érdemi vizsgálat nélkül visszautasító határozatot hozhat. Ha a szervező magyar állampolgár lenne, a 9. § (1) bek. szerinti eljárásban a közlekedés más útvonalon történő biztosításának lehetőségét a bíróságnak is mérlegelnie, a felülvizsgálat elutasítását pedig indokolnia kellene. A külföldi szervező így végső soron csak a megtiltás bíróság általi felülvizsgálata tekintetében van jogilag hátrányosabb helyzetben a magyar állampolgárhoz viszonyítva. Ez további, immár a gyülekezési jogtól független kérdéseket vet fel, tekintettel az Alaptörvény által állampolgárságra való tekintet nélkül garantált törvény előtti

⁵² Szikinger István: i.m. 94-95 o.

⁵³ Szikinger szerint „Szélsőséges volna az az értelmezés, hogy a nem jogosulttól származó bejelentést nem létezőnek” lehetne tekinteni. (Szikinger: i.m. 95. o.)

⁵⁴ Vagy fel is kell oszlatnia, ld. Szikinger: i.m. 91. o.

egyenlőségre, valamint az Európai Emberi Jogi Egyezményben garantált tisztességes eljáráshoz, és ezen belül a bírói úthoz való jogra.

Az 55/2001. (XI. 29.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a külföldi állampolgár szervezői minőségben gyakorolható gyülekezési jogának a Gytv. 5. § szerinti korlátozását két okból tartotta szükségesnek. Az egyik az, hogy mind a résztvevők, mind mások érdekében indokolt, hogy a rendezvény szervezője „a magyarországi viszonyokban járatos, azokban eligazodni képes” személy legyen, a másik pedig, hogy szervezői minőségéből fakadó felelősségének „az országban való fizikai jelenléte” folytán is eleget tudjon tenni. Kukorelli István alkotmánybíró különvéleménye szerint a magyarországi viszonyokban való járatosság hiánya megfelelő tájékozódással, tanácsadók és képviselők igénybevételével kompenzálható.⁵⁵ A felelősségre vonhatóság vonatkozásában pedig a különvélemény hangsúlyozta, hogy „megfelelő nemzetközi magánjogi eszközök állnak rendelkezésre a külföldiek által okozott károk megtérítésére”. Hozzátehetnénk, hogy ebből a szempontból a magyar állampolgárságnak éppen a magyar alkotmányfejlődés egyik legfontosabb vívmánya miatt, a mozgásszabadságnak immár a belföldi magyarokat is megillető, az ország elhagyására is kiterjedő alkotmányos joga miatt sincs jelentősége.⁵⁶ A rendezvények szervezésére jogosultak állampolgársági kvalifikációjának kérdése a jövőben is alapjogi vita tárgyát képezheti. Nem kizárt az alanyi kör korlátozásának beemelése sem az Alaptörvénybe.

4.4. Kérdések a 75/2008. (V. 29.) AB határozathoz fűzött különvélemények kapcsán

Úgy tűnik, hogy további jogviták tárgyát képezhetik a rendezvények rendőrség általi felosztatásának a Gytv. 14. § (1) bekezdésében felsorolt esetei. A 75/2008. (V. 29.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a korábban hatályos szövegből kivette a bejelentés nélkül tartott rendezvényt, valamint a bejelentett időtől, helytől, céltól vagy napirendtől eltérően tartott rendezvény esetét. Továbbra is aggályos marad Gytv. 2. § (3) bekezdése értelmében a „mások jogainak és szabadságának sérelmével” járó rendezvények rendőrségi felosztatása. Ez a mai napig is hatályban maradt felosztatási feltétel ugyanis sokkal tágabb az Alaptörvény I. cikk (3) bek. második mondatában foglalt feltételnél, amely egy alapvető jog korlátozását „más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében”

⁵⁵ Az 5. § hatályos feltételeit tekintve pedig kérdéses az is, hogy más EU állam állampolgársága mennyire biztosítja a magyarországi viszonyokban való jártasságot, az azokban való „eligazodás” képességét.

engedi meg. Egy olyan rendelkezés pedig, amely adott esetben egy békés rendezvény rendőrségi felosztatását teszi lehetővé, nyilvánvalóan korlátozza a gyülekezési jogot. Erre a bejelentés helyétől és idejétől eltérő rendezvény példájával mutat rá különvéleményének 1. pontjában Holló András alkotmánybíró, amely ponthoz Bihari Mihály és Bragyova András alkotmánybírók is csatlakoztak. A különvélemény szerint nem a felosztatási feltétel tartalma, hanem a feltétel kötelező – a rendőrségi jogalkalmazás során mérlegelést nem tűrő és így „nem kellően differenciált” – jellege eredményezi az alkotmányellenességet.⁵⁶ A rendőrség mérlegelése a jelenlegi szabály szerint mégsem teljesen kizárt, hiszen azt már a „mások szabadsága” sérelmének megállapítása is szükségessé teszi. Véleményem szerint, amennyiben a 14. § (1) bekezdése a jövőben úgy módosulna, hogy ezt az esetet a rendőrség további mérlegelésétől tenné függővé, indokolt lenne mégis ezen mérlegelést a nem nyilvánvalóan lényeges és nem nyilvánvalóan kisebb jelentőségű sérelmek esetére korlátozni a gyakorlatban a döntésre rendelkezésre álló rendkívül rövid idő miatt is.

A gyülekezési jog funkcióját illetően veti fel különvéleményének 1. pontjában Bragyova András alkotmánybíró egyrészt a kommunikatív funkciók pontosításának, másrészt a gyülekezési jog negatív tartalmának kérdését. (A különvélemény 1. pontjához Kiss László alkotmánybíró is csatlakozott.)

Az AB határozatának indokolása (IV. rész 2. pont) megismétli a testület korábbi álláspontját, amely szerint „Gyűlések megszervezésének, megtartásának, az azokon való részvételnek a joga nélkül a nézetek, információk megszerzésének és másokkal való megosztásának, a vélemények közösen történő kialakításának a lehetősége ugyanis aligha volna megvalósítható”. Ezzel egyetértve szeretném megjegyezni, hogy ebből az igazságból nem következik, hogy gyűlések különösképpen alkalmasak lennének az információk megszerzésére és a vélemények kialakítására. Erre véleményem szerint a tömeggyűlések kifejezetten alkalmatlanok, nagyrészt a Bragyova András alkotmánybíró különvéleményében említett szólásszabadság diskurzív és argumentatív megvalósulásának, a meggyőzésnek és a véleménycserének már a jelenlévők nagy számából fakadó nehézségei miatt is. A különvélemény hangsúlyozza, hogy „A gyülekezési szabadság fő célja nem a szólásszabadság argumentatív oldalának (meggyőzés és véleménycsere) érvényesítése”, hanem a - már meggyőződésként vallott - vélemények közös nyilvánítása. A tömeggyűléseken a

⁵⁶ Szikinger rámutat, hogy az sem jogellenes, ha „a szervező például telefonon tartja a kapcsolatot a rendezőkkel” (Szikinger: i.m. 95. o.) Ez pedig külföldről is megtörténhet, ami aggályos ugyan, de a törvény nem zárja ki.

⁵⁷ A különvélemény a Gytv. 14. (1) bekezdése szerinti, felosztatásra vonatkozó rendelkezést, Szikinger (i.m. 91. o.) álláspontjához hasonlóan, nem megengedő, hanem kötelező rendelkezésként értelmezte.

kommunikáció tárgya nem csak nézet, információ és vélemény, ami ott kommunikáció és csere tárgya, az közelebb van az akarathoz.⁵⁸ A kommunikáció pedig szervezett kommunikáció, a tömeggyűléseken gyakorolható szólásszabadság a szónokok szabadsága.⁵⁹ A különvélemény az akarat-kommunikáció, a befolyásolás korlátjaként jelöli meg, hogy az „nem jelenthet kényszerítést”, a véleménynyilvánításnak a gyűléseken gyakorolt szabadsága „nem foglalja magában a jogot arra, hogy mások a kinyilvánított vagy kifejezett véleményt egyáltalán meghallgassák”. Még kevésbé, hozzátehetnénk, amikor nem is véleménynyilvánításról, hanem akaratkinyilvánításról van szó.

Ehhez közvetlenül kapcsolódik a különvélemény 1.3. alpontjában tárgyalt negatív jog, a gyülekezési jog negatív tartalma, a „szabadságjog nem gyakorlásának a joga”. A különvélemény a hangsúlyt a „gyülekezéstől kifejezetten távol maradni akarók jogaira” helyezi, és ezzel kapcsolatban aláhúzza a lefoglalt közterület térbeli és a gyülekezés időbeli kiterjedésének jelentőségét.⁶⁰ (Ezzel kapcsolatban veti fel Halmai Gábor a „végtelenített tüntetés” kérdését⁶¹.)

A negatív jog részének tekinthető a gyűlésekről való távozás joga.⁶² A távozás jogát még akkor is biztosítani kell, ha az összegyűlt tömeg jogellenes magatartása már megvalósult és tömegoszlatásra kerül sor a rendőrségről szóló törvény 59. §-ának megfelelően. Az 59. § (3) bekezdése szerint „Tilos a tömeget korlátozni a helyszínről történő eltávozásában”. (Ez a rendelkezés nyilván nem csak a negatív jog gyakorlását, hanem a tömegoszlatás hatékonyságát is célozza.) Az eltávozás joga viszont nem csak „a tömeget”, hanem az annak részét képező bármely egyént külön-külön is megilleti. A gyülekezési jog negatív tartalma – a pozitív tartalomtól eltérően – olyan jogot jelent, amelyet az egyén bármely más egyén szándékától függetlenül is gyakorolhat, ha azt érvényesíteni tudja. Az érvényesítés útjában

⁵⁸ A „Talpra magyar” felhívás volt inkább, mint nézet, információ vagy vélemény.

⁵⁹ Ami nem azt jelenti, hogy mindig a szónok lenne a befolyásoló és a tömeg a befolyásolt. A fordítottjára lehet példa a De Gaulle francia köztársasági elnök 1967 júliusi kanadai látogatásának véget vető montreáli beszéd, a hallgatóság ujjongásától elragadtatott szónok szájából elhangzott „Vive le Québec libre!” (Éljen a szabad Québec!)

⁶⁰ A jelenlévő részt nem vevők helyzetét szemlélteti Kukorelly Endre: „**Békemenet.** Október 23-án vonul a Civil Összefogás Fórum. Ötvenhatoznak, hazáznak, komcsiznak, *nem leszünk gyarmatoznak.* Egy Csizmadia nevű túlhevült, sok higgadt helyezkedő. Annyira hamis minden, amennyire csak lehet, akik csinálják, rossz fajta emberek. [Bekezdés] 1956. október 23-án apukámmal a Béke Szálló kapujába húzódva néztük a vonuló tömeget. Haza az, ahol nyugton alhatsz, a komcsik *azok*, akikről otthon nem magyaráztak el semmit.” (Országközi divatok, Libri Kiadó, 2014, 228. o.)

⁶¹ Halmai Gábor: *Kitüntetés jog – korlátokkal.* Mozdó Világ Online, 2006 december 5.

⁶² Ezzel kapcsolatos aggályokat fogalmaz meg Fodor-Lukács Krisztina cikke „A Független Rendészeti Panasztestület elmúlt három évének tapasztalatairól” (Rendészet és emberi jogok, 2011. 2. szám, 71-91 o.) A Panasztestület tanácsadója szerint „A rendezvényekre való bejutáshoz nem kizárt a beeresztési pontok felállítása és a személyek biztonsági szempontból történő átvizsgálása miatti alapjog korlátozás, ugyanez azonban kifelé, a rendezvény elhagyásakor már aggályos”. Továbbá „A konkrét eseteket vizsgálva, nem tartható tehát a rendőrség azon gyakorlata, hogy egy vonulós rendezvény menetét mindkét oldalról szorosan közbefogva teljesen végigkíséri, és onnan senkit nem enged kilépni a végpont előtt, még akkor sem, ha ő már nem kíván a rendezvényen részt venni, gyülekezési jogát már nem kívánja gyakorolni.”

állhat a rendőrség, a rendezők, és maga a tömeg. Ezek közül a rendőrség és a rendezők magatartása az, amely leginkább alkalmas jogi szabályozásra. Legkevésbé alkalmas jogi szabályozásra maga a tömeg, az egyénekből álló, de azok akaratától magát függetlenítő közösség. Ennek ellenére, mint ahogy az alkotmányjog egyik funkciója a állampolgár jogainak védelme akár az állammal szemben is, a gyülekezési jog egyik funkciója a gyülekező védelme akár a gyülekezettel szemben is.

ÖSSZEGZÉS

A gyülekezési jog politikai jog. Biztosítja a kollektív véleménynyilvánítás lehetőségét, és szabályozza a kollektív akaratérvényesítést. Jogi keretek között tartja a demokrácia egyik kézenfekvő politikai eszközét, a gyülekezések szervezését. Elvileg alkalmas a gyülekező tömegek és a szervezett állam közötti erőszak megakadályozására, mindenképpen alkalmas annak jelentős csökkentésére. Bihari Mihály szerint a gyülekezési jog gyakorlása „konfliktust hordozó jog”.⁶³ Rendeltetése szerint tehát a gyülekezési jog konfliktust kezelő jog. Olyan társadalmi jelenséget szabályoz, amellyel szemben az állam főhatalma és a polgár autonómiája és biztonsága szabályozás nélkül nem lennének biztosítottak. A polgár szempontjából pedig a kollektív jog egyénileg gyakorolható negatív oldala – a részvételtől való tartózkodás joga – szintén politikai jog.

A gyülekezési jogot összehasonlítottuk más alapvető, Magyarországon elismert alkotmányos jogokkal, röviden ismertette egyes nemzetközi és történeti előzményeket is. Áttekintettük a gyülekezési jogra és annak korlátozására vonatkozó magyar jogszabályokat. Ismertettünk néhány, a szakirodalomban, az esetjogban, és az alkotmánybírászkodásban megfogalmazott álláspontot, alkalmasint megkíséreltük ezekkel kapcsolatban saját véleményünk kialakítását. Az elmúlt években felmerült vitás kérdések egy része ma is nyitott kérdés, amelyekkel a jogalkalmazásnak kell esetenként szembenéznie.

⁵⁵ Bihari Mihály: Néhány szó a gyülekezési jogról. *Közjogi Szemle* 2009/1. 24-31 o.

IRODALOMJEGYZÉK

Bihari Mihály: *Néhány szó a gyülekezési jogról: az Alkotmánybíróság határozata, a rendőrség joggyakorlata, a gyülekezők és a nem gyülekezők jogainak összefüggéseiről.* Közjogi Szemle 2009. 1. szám 24-31 o.

Csapody Tamás: *A gyülekezési jog érvényesülése és a közlekedés rendjének aránytalan sérelme.* Magyar Jog 2003. 1. szám, 733-737 o.

Fodor-Lukács Krisztina: *A Független Rendészeti Panasztestület elmúlt három évének tapasztalatairól,* Rendészet és emberi jogok, 2011. 2. szám, 71-91 o.

Halmai Gábor: *Jogvédelem vagy jogkorlátozás?* Fundamentum, 2003, 1. szám, 116.-121. o.

Halmai Gábor: *Kitüntetett jog – korlátokkal.* Mozgó Világ Online, 2006 december 5.

Kolláth György: *Gyülekezési jog, rendezvénybiztosítás.* Belügyi Szemle, 2001, 10. szám, 27-46. o.

Kukorelly Endre: *Országgházi divatok.* Libri Kiadó, 2014

Gustave Le Bon: *A tömegek lélektana.* Paris 1895; Budapest 1913, ford. Balla Antal

Lux Ágnes: *A melegtüntetések és a gyülekezési jog konfliktusainak tapasztalatai Európában.* Acta Humana 19. évf. 2008. 4. szám, 34-57. o.

Marczali Henrik: *Záh Felicián pöre.* Budapesti Szemle, 276. szám. 1899. 379.-390. o.

Mezey Barna (szerk.): *Magyar alkotmánytörténet,* Osiris kiadó, 2003

Stipta István: *A német államszervezet és jogrendszer (1789-1866),* in Gönczi – Horváth – Révész – Stipta – Zlinszky, Egyetemes jogtörténet I., Nemzeti Tankönyvkiadó 2006

Szikinger István: *Gyűléshatár.* Fundamentum 2002. 1. szám, 90-97 o.

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI ÉS BÍRÓSÁGI HATÁROZATOK

LB / KÚRIA HATÁROZATOK (Complex DVD Döntvénytár)

Lgef. Bír. Kfv. III. 25. 897/1994 (BH1995.491)

Lgef. Bír. Kfv. II. 39.332/2006 (EBH2007.1663)

Lgef. Bír. Kfv. II. 37.342/2008 (BH2009.382)

Lgef. Bír. Kfv. VI. 39.009/2011 (BH2012.81)

Kúria Pfv. IV. 21. 226/2011. (BH2012.264)

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI HATÁROZATOK

<http://www.mkab.hu> Letöltések dátuma 2014. október 20.

23/1990. (X.31.) AB határozat

55/2001. (XI.29.) AB határozat

75/2008. (V.29.) AB határozat

AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGA ÁLTAL HOZOTT ÍTÉLETEK

<http://hudoc.echr.coe.int> Letöltések dátuma 2014. október 20.

Case of Vona v. Hungary, Second Section, Judgment, Final 09/12/2013

Affaire Öcalan c. Turquie (No. 2) Deuxième Section, Arrêt 18 mars 2014