

ARS FORI

Orbán Endre:

A gyülekezési jog aktuális kérdései

Ars Fori rovatunkban szakértőket kérünk fel, hogy fejtsék ki véleményüket egy-egy aktuális témáról. Bízunk benne, hogy az eltérő válaszok összevetése komplexebb rálátást biztosíthat egy adott jogintézményre. Első témánk a gyülekezési jog aktuális kérdései.



Finszter Géza
(egyetemi tanár, ELTE-ÁJK)

Megfelelőnek tartja-e a gyülekezési jog jelenlegi szabályozását? Nemzetközi összehasonlításban milyennek ítéltető a jogszabályi környezet? Illetve van-e olyan rendelkezés Ön szerint, amely módosítást igényel?

A gyülekezési jog szabályozása 1989 óta megfelel az európai normáknak, összhangban van az európai emberi jogi egyezményvel is. A problémák gyökere nem a szabályozásban van. Aki ebben keresi a bajok forrását, úgy tesz, mint az a jóember, aki az elvesztett lakáskulcsát nem ott keresi, ahol elhagyta, hanem ahol világos van.

A gyülekezési jog kollektív politikai jogosultság, a szabad véleménynyilvánítás demokratikus formája. Ez a szabadság megilleti akár az ordas eszmék (rasszizmus, antiszemitizmus, kirekesztés, előítéletesen alapuló megbélyegzése valamely kisebbségi csoportnak, stb.) hirdetőit is, ha azok kifejezésre juttatása nem sért alkotmányos alapértékeket, és tiszteletben tartja mások emberi méltóságát. A baj akkor keletkezik, ha a jog nem képes kijelölni azokat a határokat, amelyeket senki nem léphet át. Ez azért fontos, mert éppen az ordas eszmékre jellemző, hogy demokratikus alapértékeket utasítanak el.

Magyarországon az elmúlt években a konfliktusok egyik forrása a demokráciát tagadó, embertelen és előítéletes nézetek rémisztő terjedése. Ezért sem a tételes jog, sem a büntető igazságszolgáltatás közvetlenül nem tehető felelőssé.

A másik ok az igazságszolgáltatás gyakorlata, amelyik akkor is hallgatott, amikor helye lett volna a büntetőjogi következményeknek. Az izgatás megállapításában a büntető bíróságok elfogadhatatlan értelmezést alakítottak ki, amiért csak részben tehető felelőssé az Alkotmánybíróságnak egy kevésbé szerencsésen megfogalmazott határozata. Konkrét ügyekben a felmentő ítéletek arra hivatkoztak, hogy élet és testi épség közvetlenül nem került veszélybe. De kérem, az izgatás nem is ezeket az alapértékeket védelmezi, hanem az emberi méltóságot, azt pedig számosan sárba tiportak, akiket a hibás joggyakorlat mégis felmentett, köztük olyat is, akit ezután eszmebarátai a vállukon vittek ki a tárgyalóteremből. Így válhatott a gyülekezési jog egy demokratikus szabadságjogból, a legszennyesebb embertelen eszmék hirdetésének eszközévé. Ezen semmiféle kodifikáció segíteni nem képes! A törvénykezésnek kell megváltoznia.

Mennyiben érzi úgy, hogy a politikai tiltakozásoknak újabb és újabb formái jelentek meg? Hogyan értelmezhetők ezek a gyülekezési jog fogalmi keretében?

A politikai hatalom nem korlátlan. A gyülekezési jog éppen egy ilyen korlát. Ha a hatalom gyakorlásának demokratikus ellensúlyai sorra felszámolásra kerülnek, akkor marad a tiltakozásnak ez az egyetlen útja. A politikai tiltakozás újabb formái jelzik, hogy komoly baj van a jogállami intézmények működésében. A gyülekezési jog azonban nem alkalmas minden demokratikus funkció pótlására. Nem helyettesítheti például sem az országgyűlést, sem az alkotmánybíráskodást, sem a bírói függetlenséget. Én bízom hazánk demokratikus értékeinek erejében, helyreállításukhoz nem lesz szükség barikádokra.

Véleménye szerint mennyiben beszélhetünk a rendőrség felkészültségének növekedéséről, illetve hogyan értékeli különösen a 2006-os események után a rendőrség viszonyának alakulását a különféle felvonulásokhoz, demonstrációkhoz? Nemzetközi összehasonlításban hogyan értékelhető a hazai rendőrség teljesítménye?

2006 őszén a rendőrség először találta szembe magát egy olyan helyzettel, amikor a politikai demonstráció köztörvényes bűnözők randalírozásává fajult. Amit erre válaszolt az nem volt sem jogszerű, sem szakszerű, sem szolgálatszerű. Alulmúlta magát. És közben láthatóvá vált minden gyengesége. A rendőri brutalitásnak olyan rutinját mutatta fel, ami szervezetének alapvető működési zavarait leplezte le. A legfelháborítóbb a fogságba vetett emberekkel szembeni kegyetlenkedés, amelynek minden felelősét meg kellett volna büntetni. (Akkor talán Izsák se jött volna!)

Ehelyett lett semmisségi törvény, ami megengedhetetlenül semmibe vette a bírói függetlenséget, miközben elhanyagolta az egyéni felelősségre vonást. Ha pedig az egész jelenséget nemzetközi összehasonlításba helyezem, akkor a kép a következő: a rendőri brutalitás a demokrácia mintaállamaiban is visszatérő jelenség, ebben nem vagyunk egyedül. Ami azonban példátlan az a hazai politikának a reakciója, ami ahelyett, hogy segítette volna a rendőrség szakmai tekintélyének megszerzését, a pártpolitikai érdekeket helyezte előtérbe. Pedig ebben a rendőrségben jelen van az a szakmai érték, ami alkalmassá teszi a hivatás rangjának visszaállítására. Arra kevesen figyeltek fel, hogy a

felelős rendőrségi vezetők fáradozásai nyomán már 2007. március 15-én olyan hírek jelentek meg a külföldi sajtóban, hogy az ünnepi megemlékezések egyetlen valóban demokratikus módon viselkedő résztvevői a biztosítást adó rendőrök voltak. A rendészeteknek ezt a mintát kell követniük napjainkban is.

Több éve már, hogy a melegfelvonulás esetében ugyanaz a forgatókönyv játszódik le: a rendőrség elutasító határozatot hoz, amit aztán a bíróság felülír. Ön szerint mi lehet az oka ennek az ismétlődő gyakorlatnak? Ezenfelül mi a véleménye a jogszabályban meghatározott tiltó okokról? Ezek mennyire vannak összhangban az Emberi Jogok Európai Egyezményének korlátozó rendelkezéseivel?

Ennek pontos körülményeit nem ismerem, de általános véleményem van. Teljesen rendben van az, ha a rendőrség határoz és határozata bíróság előtt megtámadható. Az sem szokatlan, hogy a bíróságnak nem csupán rendészeti szempontjai vannak, innen eredhet az eltérő döntés. A magyar szabályozás harmonizál az európai emberi jogi egyezmény azon tételével, miszerint a gyülekezési jogot „...csak a törvényben meghatározott, olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság vagy közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megakadályozása, a közegészség, az erkölcsök, illetőleg mások jogai és szabadságai védelme érdekében szükségesek.”

Mi a véleménye az "Adj gázt" elnevezésű tüntetés betiltásáról? Hogyan ítéli meg az Alaptörvény hivatkozott szabályának közvetlen felhívását?

A konkrét ügyben követett eljárással egyetértek. Az Alaptörvényt én a tételes jog részének tekintem, ami azt jelenti, hogy az nem pusztán deklaráció, hanem a jogalkalmazás számára az egyedi döntésben is irányadó norma.

*



Hajas Barnabás
(egyetemi adjunktus, PPKE-JÁK)

1. Megfelelőnek tartja-e a gyülekezési jog jelenlegi szabályozását? Nemzetközi összehasonlításban milyennek ítéltető a jogszabályi környezet? Illetve van-e olyan rendelkezés Ön szerint, amely módosítást igényel?

A [gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény](#) (Gytv.) rendelkezéseit alapvetően megfelelőnek tartom, ugyanakkor a [rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. BM rendelet](#) (BMr.) alapos újraszabályozása elengedhetetlennek tűnik – úgy hírlík, hogy erre a közeljövőben sor is kerül.

A gyülekezési szabályozás pontosítását, módosítását, illetve kiegészítését a következő kérdésekben tartom szükségesnek:

1. a bejelentés legkorábbi időpontja;
2. [az ún. exemt gyülekezések](#);¹
3. fegyveres és felfegyverkezve megjelenés;
4. a bejelentés elbírálásának eljárási szabályai.

Ezen túlmenően megfontolásra érdemesnek tartom

1. a rendezvény megtartásának megtiltása, valamint a rendezvény feloszlatása okainak felülvizsgálatát, továbbá
2. konkuráló rendezvényekre vonatkozó szabályok kialakítását.

ad a) Számos esetben bebizonyosodott, hogy önmagában a demonstráció bejelentésének legkorábbi időpontja – pontosabban ennek meghatározása – is alkalmas arra, hogy alapjogsértő helyzetek kialakulását megelőzze. Az ilyen rendelkezés primer hatása a rendőrségi jogalkalmazási gyakorlat egységesítésében ragadható meg. Emellett pedig megelőzhető, hogy akár évekre előre „lefoglalhassanak” gyülekezés céljára egy-egy közterületet. Egy ilyen aprónak tűnő, inkább technikai jellegű, és nem alapjog-korlátozó szabály beemelése számos nehéz helyzetet tudna megnyugtatóan, a jogbiztonság követelményének is megfelelő, kiszámítható módon megelőzni.

Úgy vélem, hogy a bejelentés legkorábbi időpontjaként a rendezvény kezdetét megelőző hat hónapnál hosszabb időpont meghatározása érdemi előrelépéssel nem járna. Ezzel szemben a három hónapnál rövidebb határidő alkalmas lehet arra, hogy a gyülekezési jogot – annak szervezése részjogosultságát – korlátozza. Magyarországon eddig nem voltak a 2011. március 26-i, londoni TUC-March-hoz hasonló, két-háromszázezres felvonulások, amelyek megszervezése jelentős tüntetésszervezési gyakorlattal, megfelelő forrásokkal rendelkező szakszervezeti tömörülésnek is igen komoly kihívást jelentett. Ilyen rendezvény megszervezéséhez álláspontom szerint három hónapnál hosszabb időre van szükség.

Mindez azonban önmagában nem alkalmas arra, hogy egy rendezvény szervezője a korábbi bejelentéssel „területet foglaljon”.

ad b) A Gytv. hatálya alól kivett rendezvények jelenlegi szabályozását elhibázott koncepción alapulónak, és feleslegesnek tartom. Elengedhetetlen viszont a választási gyűlések differenciáltabb szabályozása, amely megfelelően rendelkezik a közterületi rendezvények szabályiról, a rendőrség választási gyűlésekkel kapcsolatos feladatairól, valamint az ilyen rendezvényekkel összefüggésben keletkezett károk megtérítéséről. Nem látok olyan, nyomós indokot, amely megalapozná, hogy a közterületi választási gyűlések is teljes mértékben a Gytv. hatálya alól kivételre kerüljenek. Indokolt lenne legalább a 2004. május 1-e előtti – a részleges kivételként történő – szabályozási modell ismételt alkalmazása, azonban – éppen alapjogvédelmi szempontok, valamint a legegyszerűbb közlekedésrendészeti feladatok megszervezése érdekében – célszerűnek látnám a

rendezvény bejelentésének – akár három napnál rövidebb határidővel történő – előírását is.

Jelen formájában feleslegesnek vélem az amúgy sem gyülekezésnek tekinthető rendezvények kivételét. Annak érdekében, hogy a jogalkalmazási nehézségeket mérsékelni lehessen, szükséges lenne az ilyen rendezvényekkel kapcsolatban megkívánni azok „szokásos jellegét”, ellenkező esetben ugyanis nem zárható ki, hogy az egyébként megtiltandó vagy feloszlatandó rendezvények szervezői összejöveteleiket kulturális vagy családi rendezvényként határozzák meg. Az osztrák gyülekezés törvény (ÖVersG.) 5. §-ához hasonlóan indokoltnak tartanám esetleg azon közterületi vallási, kulturális és családi rendezvények legalább példálózó meghatározását, amelyekre nem vonatkozik a Gytv. hatálya.

ad c) Elengedhetetlen a Gytv. fegyverfogalmának pontosítása és kiegészítése annak érdekében, hogy a lőfegyveren és robbanóanyagokon kívül más – ezeknél lényegesen nagyobb pusztítást okozó – veszélyes anyagok, hadifegyverek, és nemzetközi szerződésben tiltott fegyverek is e fordulat alapján kerüljenek értékelésre. Ugyancsak szabályozási megoldást kíván a fegyver- és robbanószer-utánszatok kérdésre.

Garanciális jelentőségűnek gondolom a köznapi értelemben fegyvernek tekintett tárgyak közterületi, és valamennyi nyilvános rendezvényen történő birtoklásának újraszabályozását úgy, hogy közterületen, valamint nyilvános rendezvényen, hatásmechanizmusától függetlenül valamennyi olyan eszköz birtoklását generálisan megtiltsa, amelynek elsődleges rendeltetése – függetlenül támadó, vagy védekező jellegétől –, hogy élő erőben, vagy technikai eszközökben kárt tegyen. Az ezekkel való megjelenést – célzattól függetlenül, főszabályként – fegyveres megjelenésként kell értékelni. Ennek megfelelően pedig a felfegyverkezve megjelenés kizárólag az olyan tárgyra korlátozódna, amelynek eredeti rendeltetése békés célt szolgál.

A békés jelleg elvesztésével való szoros kapcsolat miatt indokolt „az élet kioltására vagy testi sértés okozására alkalmas” meghatározást a dologi kár okozására alkalmas eszközökre is kiterjeszteni.

Ugyancsak a békés jelleg elvesztésével áll szoros kapcsolatban a védőfelszerelés viselése, valamint az arc eltakarása egyes demonstrációkon. Német és osztrák mintára megfontolásra érdemesnek tartom e magatartások *differenciált* tiltását, és szankcionálását.

ad d) A bejelentés elbírálására vonatkozó szabályozásnál lehetne egyszerűbb, és talán valamivel „alapjog-barátabb” megoldást kialakítani, de a hatályos szabályok következetes alkalmazása is tökéletesen betölthetné ennek szerepét. Figyelemmel azonban arra, hogy e szabályok jelentős része a BMr.-ben került meghatározásra, indokolt annak áttekintése. Ennek során az egyeztetésen tett szervezői és rendőrségi nyilatkozatok számon kérhetőségének megteremtését tartom a legsürgetőbbnek. Indokolt azonban – a német szabályozáshoz hasonlóan –, hogy a rendőrség a bejelentéseket a

közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai szerint bírálja el. A gyülekezési jog érvényesülését segítően elő továbbá a bejelentések illetékmentességének megállapítása.

ad e) Kutatásaim során ugyan nem tártam fel szabályozási kényszert, úgy vélem azonban, hogy a bejelentett rendezvény megtartásának megtiltására vonatkozó szabályok is megértek a felülvizsgálatra. Álláspontom szerint – különösen azért, mert azokat a rendőrség sajátosan alkalmazta – egyik megtiltási ok sem alkalmas maradéktalanul rendeltetésének betöltésére. Úgy vélem, hogy a közrendet, vagy a közbiztonságot súlyosan veszélyeztető rendezvények megtiltása – függetlenül azok közlekedésre gyakorolt hatásától – szükséges és *arányos* korlátozása lehet a gyülekezési jognak.² A hazai szakirodalom a közrendi klauzulákkal szemben meglehetősen tartózkodó. Ezeket azonban a német alkotmánybíróság *Brokdorf-határozatában*³ felállított mércéje, vagy a Lordok Házának *DPP v Jones* ügyben kialakított szempontrendszere,⁴ vagy [az EBESZ békés gyülekezési joghoz adott iránymutatása](#)⁵ és a Velencei Bizottság ilyen tárgyú véleményei felhasználásával⁶ megfelelően alkalmazhatónak,⁷ és a gyülekezési jog gyakorlását összességében magasabb színvonalon biztosítható korlátozásnak tartom. Emellett indokolt a korlátozások rendszerének áttekintése, és két meglehetősen drasztikus állami beavatkozás (megtiltás és feloszlítás) mellett differenciáltabb eszközök, mint negatív és pozitív tartalmú hatósági előírások lehetőségének biztosítása. Megjegyzendő azonban, hogy egy ilyen irányú szabályozás a jelenleginél is körültekintőbb rendőrségi eljárást feltételez.

ad f) Az elmúlt években visszatérően megjelenő, a konkuráló rendezvények megtartásával kapcsolatos tapasztalatok alapján indokolt lehet differenciált szabályozást kidolgozni a térben és időben egymáshoz közel megtartott rendezvényekre.

Mindezek mellett, vagy éppen mindezek ellenére úgy vélem, hogy a magyar gyülekezési jog megújításának kulcsa nem az új szabályozásban, hanem egy megújuló, és a jelenleginél következetesebb jogalkalmazási gyakorlatban keresendő. Meggyőződésem ugyanis, hogy a gyülekezési jog gyakorlása, különösen pedig a gyülekezési jog békés jellegének biztosítása más szemléletű fellépést kíván a rendőrségtől.

A tömeggel szemben általában, de különösen olyan esetekben, amikor valamilyen konfrontáció figyelhető meg, a rendőrségi fellépés abból az előkérdésből indul ki, hogy miként állítható meg a tömeg abban, hogy azt tegye, amit tenni akar. Meglehet – és a tapasztalatok ezt mutatják –, hogy hatékonyabb, ha a rendőrség a tömeget a cél elérésében nem megakadályozni, hanem facilitálni törekszik. A facilitációnak pedig a rendezvény minden szakaszában át kell hatnia a rendőrség munkáját. Így egy tüntetés előkészítése során azonosítani tudja a tömeg tagjainak a legitim célját, egyúttal pedig átgondolható, hogyan lehet a legjobban megszervezni a biztosítást annak érdekében, hogy azok teljesülhessenek. Ha pedig a szervezők valamely kérésének mégsem lehet eleget tenni, nem elegendő egyszerűen azt elutasítani, hanem a negatív válasz helyett pozitív és kreatív hozzáállással segíteni kell a célok megvalósulását. Amennyiben viszont a rendezvény erőszakossá válása vagy ennek veszélye arra kényszeríti a rendőrséget, hogy korlátozza a tömeget, különösen fontos, hogy egyértelműen jelezzék, miért volt szükség

ezekre, és melyek lehetnek az alternatív eszközök, amelyek révén legitim célok mégis teljesülhessenek.

Amikor elérhető közelségbe kerül a rendezvény békés jellegének elvesztése, jön el az a pont, amely egyértelműen jelzi, hogy a rendőrség támogatja ugyan a rendezvény szervezőjét legitim céljának elérésében, de az erőszak éppen ezt veszélyezteti, így világossá tehető az eskaláció és deeskaláció közötti különbség. Ennek előfeltétele azonban, hogy a rendőrség ne pusztán facilitáljon, hanem ezt a törekvését az adott tömeg lássa is.

2. Mennyiben érzi úgy, hogy a politikai tiltakozásoknak újabb és újabb formái jelentek meg? Hogyan értelmezhetők ezek a gyülekezési jog fogalmi keretében?

A politikai tiltakozások egyik, bár kétség kívül igen jelentős szeletét jelentik a gyülekezési jog által védett magatartások. Az első kihívás az állami szervek számára, hogy felismerjék: most egy gyülekezéssel van dolguk. Ennek megítélése során elsőként egy mítosszal kell(ett) leszámolni.

Közkeletű vélekedés (volt?) ugyanis, hogy „gyülekezni csak közterületen lehet”, azonban ennek jogszabályi alapja nincsen, ugyanis – hasonlóan a résztvevők létszámához – a gyülekezés helyét sem határozza meg sem az EJENY, sem a PPJNE, sem az EJEE, de az Alaptörvény és még a Gytv. sem.⁸ Emellett a gyülekezés helyét az uralkodó szakirodalmi álláspont sem tartja annak fogalmi elemének. Az Emberi Jogok Európai Bírósága és a Velencei Bizottság is arra az álláspontra helyezkedett, hogy a békés gyülekezéshez való jog magában foglalja mind a magánterületen, mind a közterületen való gyülekezés jogát.⁹ A Gytv. 3. §-a több rendezvény-típusról megállapítja, hogy azok nem tartoznak a törvény hatálya alá, azonban ezek között nem szerepelnek a nem közterületi rendezvények. Ezen túlmenően a Gytv. – rendőrség képviselőjének rendezvényen való részvételére vonatkozó – 12. §-ához fűzött miniszteri indokolás negyedik bekezdéséből azonban arra következtethetünk, hogy a közterületen, középületben, de még a magánlakásban tartott rendezvények is a gyülekezési jog körébe tartoznak, azonban csak a közterületen tartandó rendezvényeket kell a rendőrségnek bejelenteni, és a rendőrség képviselőjének a magánlakásban (magánterületen) szervezett rendezvényen való részvételére kizárólag a jogosult hozzájárulásával van lehetőség.¹⁰ A Gytv. 8. §-a pedig kifejezetten a „bejelentéshez kötött rendezvény” fordulatot használja, amiből *a contrario* következik az is, hogy vannak a törvény hatálya alá tartozó, de nem bejelentendő rendezvények.

A magyar joggyakorlat és tudomány mindaddig meglehetősen kevés figyelmet szentelt a „nemközterületen” tartott gyűléseknek, holott az ilyen rendezvények esetén is értelemszerűen fennállnak a Gytv.-ben meghatározott tilalmak (pl.: békés jellegűnek kell lennie, nem valósíthat meg bűncselekményt, vagy ennek elkövetésére vonatkozó felhívást, nem lehet fegyveresen, vagy felfegyverkezve megjelenni),¹¹ és a rendezőt terhelő (rend fenntartására irányuló, vagy éppen a résztvevővel egyetemlegesen fennálló kártérítési) kötelezettségek. Az ilyen rendezvények esetében azonban – lévén nem közterületen kell intézkedni – a rendőrség beavatkozási lehetősége is korlátozott. Attól függően, hogy a terület magánlakásnak¹² minősül, vagy sem,¹³ eltérő szabályok alapján

mehet be a helyszínre, és léphet fel a rendőrség.¹⁴ Míg általában az ingatlan jogszerű használójának hozzájárulása nélkül nehezen képzelhető el a rendezvény jogszerű volta, addig további mérlegelést igényelnek a közforgalom előtt nyitva álló magánterületre szervezett rendezvények. Ez utóbbi esetekben azonban nem a hozzájárulás szükségessége, hanem annak megtagadásának feltételei kell, hogy a vizsgálódás tárgyát képezzék.¹⁵

A kérdésük értelmezhető úgy is, hogy az egyes rendezvények mennyiben feleltethetők meg a gyülekezési jogi fogalmaknak.

Az Alkotmánybíróság 75/2008. (V. 29.) AB határozatát követően a spontán, vagy más okból be nem jelentett demonstráció egyfajta szinonimájaként vált ismertté a fogalom, holott a *flash mob* olyan közterületi rendezvény, amely csak annyiban kapcsolódik a gyülekezési jog gyakorlásához, hogy többen vesznek részt rajta. Általában egymást nem ismerő emberek, anélkül, hogy ezt a rendőrségnek előre bejelentenek, internetes, vagy mobil telefonos felhívás nyomán egy jellemzően humorosnak szánt, ugyanakkor rövid ideig tartó tevékenységet végeznek (pl. a felhívásban megjelölt helyen, előre közölt jelre párnacsatát kezdenek, amelyet egy újabb jelre abbahagynak, és a helyszínről távoznak). Nem rendelkezik azonban kommunikációs jogi jelleggel, így fogalmilag sem lehet a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvény – szemben a politikai tiltakozást is megvalósító ún. *smart mobbal*,¹⁶ amelyre már kiterjedhet gyülekezési jog hatálya –, tehát sem tudomásul venni, sem megtiltani nem tudja a rendőrség. (Vagyis épp annyira lehet egy flash mobot gyülekezésnek tekinteni, mint egy osztálykirándulást.) Közéleti kommunikációs jellegű közös cél hiányában értelmetlen „ellen-flash mob”-ról beszélni. Abban az esetben, ha a flash mobként hirdetett rendezvénynek kommunikációs jellege van (így pl. tiltakozást fogalmaz meg),¹⁷ egyértelműen be nem jelentett gyülekezésnek minősül. Ettől fogva csak az lehet a kérdés, hogy sürgős gyülekezésnek lehet-e tekinteni.

Sajnálatosnak tartom, hogy az Alkotmánybíróság 75/2008. (V. 29.) AB határozatában nem értékelte azt a mellékesnek nem nevezhető körülményt, hogy a flash mob mindenképpen szervezett, és nemhogy a közéleti kérdésekben való véleménynyilvánítás célját, hanem bármilyen kommunikációs célt nélkülöz,¹⁸ mégis a spontán (nem szervezett) gyűlés fogalmával együtt, ahhoz hasonló kategóriaként használta. (Ennek talán a Hollán Ernő utcai „mobok” lehettek az okai, amelyeknek sok spontaneitásra utaló jegyük volt ugyan, de közismerten szervezettek voltak.)

Mindezek alapján érdemes lehet az egyes be nem jelentett rendezvények jellemzőit összefoglalni, és kísérletet tenni azok meghatározására:

a) *A spontán gyűlés* olyan nem szervezett, ennek megfelelően sem szervezőkkel, sem belső struktúrával nem rendelkező rendezvény, amelyet – szervező hiányában – nem jelentenek be. Jellemzően sokakat érintő, hirtelen bekövetkezett esemény (pl. terrorcselekmény, tömegszerencsétlenség, váratlan vagy a nagyközönség előtt nem ismert politikai esemény) hatására kisebb-nagyobb tömeg jön össze („verődik össze”) közterületen. Ki kell emelni, hogy az említett eseményhez időben, esetenként pedig térben is mindenképp szorososan kapcsolódik a gyülekezési jog gyakorlása.¹⁹ Az EJEB is

megállapította, hogy speciális körülmények fennállása esetén, amikor egy politikai eseményre való, demonstráció formájában történő azonnali reagálás igazolható, békés tüntetés feloszlata kizárólag a szükséges előzetes bejelentés elmulasztása miatt – ha a résztvevők egyébként jogszerűtlen magatartást nem tanúsítanak – aránytalanul korlátozza a békés gyülekezéshez való jogot.²⁰ A résztvevők szórólapon, elektronikus úton vagy más nyilvános felhívás útján történő toborzása éppúgy kizárta teszi a spontán gyűlést, mint a napirend, az előre elkészített transzparenszek, vagy éppen a rendezvénynek a bekövetkezett eseménytől időben távol történő megtartása.²¹

b) Sürgős (gyors reagálású) gyülekezésről (Eilverssammlung)²² akkor lehet szó, ha a szervezett rendezvény határidőben történő bejelentésére – a szervezőkön kívül álló okból – már nincs mód, azonban a gyülekezés jog lényeges tartalmának korlátozásához vezethetne, ha a rendezvényt nem lehetne megtartani.²³ Különbsége a spontán gyűlésektől abban ragadható meg, hogy bejelentése – elkészen bár – megtörténik, szervezett, így szervezője és belső szervezete is van. A Gytv. ezt a rendezvénytípust ugyancsak nem ismeri. Éppen azért, mert a bejelentésre (és a rendezvényre) sürgősen kerül sor, a bejelentésre különös szabályokat lehetne alkotni. Természetesen ez esetben is szükséges valamiféle indok, amely alapján megállapítható, hogy a késlekedés a gyülekezési jog aránytalan sérelmével járna.²⁴

c) Egyéb, be nem jelentett gyülekezésekről csak az előbbieken nem érintett, szervezett, szervezővel, napirenddel rendelkező és *a)* egyáltalán be nem jelentett, *b)* gyors reagálást nem igénylő téma köré szervezett rendezvények esetén beszélhetünk.

d) A flashmob olyan közterületi rendezvény, amely csak annyiban kapcsolódik a gyülekezési jog gyakorlásához, hogy többen vesznek részt rajta. Ahogy erről már az előbb szó volt, jellemzően egymást nem ismerő emberek, felhívás nyomán egy jellemzően humorosnak szánt, ugyanakkor rövid ideig tartó tevékenységet végeznek. Nem rendelkezik azonban kommunikációs jelleggel, így fogalmilag sem lehet a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvény – szemben a politikai tiltakozást is megvalósító ún. *smart mobbal*, amelyre már kiterjedhet a gyülekezési jog hatálya –, tehát sem tudomásul venni, sem megtiltani nem tudja a Rendőrség, azonban nem kizárt, hogy a közterület-használatra csak engedély birtokában és díjfizetést követően kerülhet sor. Abban az esetben, ha a flashmobként hirdetett rendezvénynek kommunikációs jellege van (így pl. tiltakozást fogalmaz meg), egyértelműen be nem jelentett gyülekezésnek minősül.

Az *a)* és *b)* pontban említett rendezvénytípusoknak megvan a szerepe az egyéni magatartásként és a társadalmi folyamatként megvalósuló a szabad kommunikáció kiteljesedésében: megteremtik a vita lehetőségét, helyet adnak a különböző véleményeknek, jónak és károsnak, kellemesnek és sértőnek egyaránt, amelyeknek jelentősége abban ragadható meg, hogy maga a vélemény minősítése is e folyamat terméke. Könnyen belátható, hogy akadhatnak olyan esetek, amikor egy gyülekezés késlekedése éppen az egész gyülekezés értelmét vehetné el. (Így, ha a különböző

vélemények megjelenése között napok telnek el, bizonyosan sérül a társadalmi folyamatként is jellemezhető véleménynyilvánítási szabadság.)

3. Véleménye szerint mennyiben beszélhetünk a rendőrség felkészültségének növekedéséről, illetve hogyan értékeli különösen a 2006-os események után a rendőrség viszonyának alakulását a különféle felvonulásokhoz, demonstrációkhoz? Nemzetközi összehasonlításban hogyan értékelhető a hazai rendőrség teljesítménye?

A tüntetések békés jellegének fenntartására irányuló megoldások az elmúlt évtizedben jelentős változáson mentek keresztül. Korábban a rendőrség ún. magas profilú tömegkezelést (high profilecrowd policing) folytatott. A magas profilú tömegkezelés sajátossága, hogy az adott feladat biztosítását áthatja a „több jobb” szemlélet, és a rendőrség tevékenysége során létszámbeli és technikai fölényt mutat a tömeggel szemben. Ez a hagyományos, több száz éves, és sok szempontból mára elavult gyalogsági harceljárások örökeként írható le, amikor is elsősorban élőerővel, a létszámfölényt kihasználva, és az azt segítő technikával kell a „csatában” a „győzelmet” kiharcolni. Az „ütközetben” világosan látható arcvonal – (oszlató) sorfal – mozog, esetleg kézitusára (testi kényszer, bot alkalmazása) is sor kerül, mindeközben pedig foglyokat is ejtenek (vagyis előállításokat foganatosítanak).

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

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

Jól jellemzi a hagyományos tömegkezelési módszerek és eljárások kialakítása idején uralkodó felfogást Martin azon álláspontja, miszerint „minden tömeg potenciálisan – ha ténylegesen nem is – gyilkos”,²⁵ azaz még akkor is, ha a tömeg békésnek tűnik, bármikor erőszakossá válhat. A gyakorlatban ez pedig azt jelenti, hogy a tömeg tagjait mindig kétkedéssel kell kezelni, és bizonyosan nem lehet a közrend fenntartásában partnernek tekinteni.²⁶ Le Bon nézeteit már Martin idejében is kellő kritikával illették, így Allport szerint a tömeg nem azért erőszakos, mert a békés egyének kivetkőznek magukból (leegyszerűsítve ezeket akár „őrült csöcselék elméleteknek” is nevezhetjük), hanem, mert erőszakos személyekből áll, akik valódi természete a tömegben jelenik meg (leegyszerűsítve „huligán-elmélet”). A XX. század első felében uralkodó mindkét nézet egyetért viszont abban, hogy *a tömeg eredendően esztelen, céltalan, agresszív és mindezek alapján a kollektív konfliktus a tömegben gyökeredzik.*

A tömegről kialakított ilyen kép mintegy százhusz éves gyökerekre²⁷ és legalább nyolcvan éves múltra tekint vissza, és nélkülözi azokat a tudományos eredményeket, amelyek ezt legalábbis differenciálnák.

A hetvenes-nyolcvanas évek óta a társadalmi identitás-kutatás hagyományosan elutasítja azt az elméletet, hogy az embernek csak egy személyes identitása lehet. Ezzel szemben azt állítja, az identitást olyan rendszernek kell tekinteni, amelynek különböző elemei határozzák meg az adott személy viselkedését a különböző helyzetekben. Természetesen a személyes identitás is meghatározó annyiban, hogy mi tesz minket egyedivé, másoktól különbözővé. Máskor azonban úgy gondolunk magunkra, mint egy csoport tagjára (magyar vagyok, köztisztviselő vagyok, katolikus vagyok, környezetvédő vagyok, Videoton szurkoló vagyok, vagy bármi más), és hogy ez a tulajdonság teszi a csoportot egyedivé, más csoportoktól különbözővé. Ez pedig a szociális identitásunk. Pszichológiailag a személyes identitásról a szociális identitásra váltás az, ami lehetővé teszi a csoportként viselkedést.²⁸)

Világos, hogy egy katolikus tömeg értékei és normái nagyon eltérőek lesznek a futballszurkolók tömegének, a környezetvédők tömegének, vagy más tömegnek az értékeitől és normáitól. Mi több, ugyanaz a személy tagja lehet a különböző csoportoknak – katolikus Videoton szurkoló és környezetvédő egyszerre –, ezért saját viselkedése attól függően fog változni, hogy melyik csoporttagsága a leginkább releváns az adott kontextusban. („Kidolgozott társadalmi identitás modell” – [„Elaborated Social Identity Model”, röviden ESIM](#))

Ebből következően pedig a csoporton belüli és csoporton kívüli interakciók, és általában a tömeg viselkedése a korábbiakhoz képest teljesen más eredményre vezet, máshonnan nézve pedig teljesen más fellépést kíván.²⁹

Nos, a magas profilú (ha tetszik, hagyományos) tömegkezelésnek számtalan buktatója lehet. A „talpig páncélba” öltözött rendőrök megjelenése egyesekben – különösen akik csak a rendezvény helyszínétől távolabb, arról mit sem sejtve találkoznak velük – félelmet kelthet, mozgásuk, kommunikációjuk nehézkes. Gyakori – és banális – konfliktusforrás, hogy a sisakot és plexirostélyt viselő rendőr védőfelszerelése miatt nem

jól hallja a hozzá szólókat, akik a rendőr állvédője és rostélya miatt viszont nem értik azt, amit a rendőr mondana. Mindkét eset szükségképpen folyománya, hogy a felek kiabálni fognak egymással, amely nehezen kezelhető, időnként erőszakossá váló helyzeteket eredményezhet.

Emellett külföldi kutatások támasztják alá, hogy a tömeg gyakran épp a rendőrökkel való találkozás nyomán válik erőszakossá.³⁰ 2009-ben egy helyszíni vizsgálat során magunk is tapasztaltuk, hogy a tömeg mögül, a tömegen keresztül haladó rendőri erők megjelenése korbácsolta fel az indulatokat, azt a tüntetők nyilvánvaló provokációként élték meg.³¹ Erre a jelenségre pedig nem lehet az a megalapozott válasz, hogy a jogszerűen intézkedő rendőrök megjelenése nyomán a tömeg nem válhat agresszívvé, mert egyfelől legalábbis felületes kezelése a problémának, másfelől pedig a tapasztalat egész Európában mást mutat.

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

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

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

Az elmúlt évben alacsony profilú tömegkezelés vált a rendőrség gyakorlatává. Több külföldi rendőrség gyakorlatából ismert megoldás szerint a hagyományos eszközök helyett a helyszínen a rendőrök nem védőfelszerelésben (riot gear) vannak, nem törekszenek az erőmutatásra (erőfitogtatásra?). Ennyiben a hazai gyakorlat mindenképpen követi a nemzetközi trendeket. Mindazonáltal úgy vélem, hogy az angol, holland, német és svéd rendőrségek alacsony profilú tömegkezelése és a magyar gyakorlat között hosszú ideig mindössze a külsőségekben volt hasonlóság. Egyszerűbben fogalmazva: kezdetben nem a koncepciók valamelyikének adaptálására,

hanem egyes – bár kétséget kizáróan szembetűnő – elemeinek átvételére került sor, mintha a stratégia fő eleme lenne, hogy kordon, vízágyú és védőfelszerelésbe öltözött rendőrök ne legyenek az utcán.

Ez több szempontból emlékeztethet a nyugat-európai rendőrségek paradigmaváltására, ahol mindenütt egy-egy nagyobb (a tüntetők és a rendőrök között egyaránt súlyos sérülésekkel, esetleg halálesettel járó) összecsapásokba torkolló tömegrendezvény után vált világossá, hogy a hagyományos, magas profilú tömegkezelésnek leáldozott. Külföldön a rendőrségek a tömegkezelés középpontjába a nem hagyományos eszközöket állítják, stratégiájuk és taktikájuk kialakítása során a legfrissebb társadalomtudományi kutatások eredményeire támaszkodnak, amelyek alapján a tudásalapú tömegkezelés legfontosabb elemei az oktatás, a facilitáció,³² a kommunikáció, és a differenciálás.³³

A Gytv. a békés jelleg elvesztéséhez kifejezett jogkövetkezményt nem fűz, azonban abból, hogy a Gytv. a rendezvények valamennyi formájánál kiemeli azt, hogy ahhoz, hogy e törvény alkalmazható legyen rájuk, békéseknek kell lenniük, az adja meg a fontosságát, hogy a nem békés rendezvények nyilvánvalóan nem állnak az Alaptörvény, illetőleg a Gytv. védelme alatt; ez a logika szolgál az alapjául annak, hogy ha egy eredetileg békés rendezvény elveszti ezt a jellegét, annak a rendezvény feloszlata lehet az eredménye.³⁴ A feloszlata azonban csak legvégső eszközként, kizárólag akkor kerülhet sor, ha a minden más, a rendezvény békés jellegének helyreállítása érdekében alkalmazott eszköz sikertelen maradt.³⁵

Összességében úgy látom, hogy a magyar rendőrség tömegkezelési gyakorlata az elmúlt öt évben jelentős fejlődésen ment keresztül. A 2012 decemberében kezdődött ellenzéki megmozdulások (hallgatói tüntetések, az „Alkotmány nem játék csoport” stb. részben előre be nem jelentett rendezvények) kezelése során megfelelően alkalmazta az említett alapelveket.

Így a rendőrség mindvégig példás módon biztosította a nem egyszer nehezen követhető diáktüntetések, elősegítette fiatalok békés gyülekezési jogának gyakorlását. E megmozdulások kezelése, a főváros jelentős útvonalait érintő felvonulások során a rendőrség minden rendelkezésére álló eszközzel segítette az egyik legalapvetőbb szabadságjog gyakorlását.

A rendőrség megfelelően és proaktívan járt el akkor, amikor nem lépett fel az előre be nem jelentett, de békés jellegét megőrző demonstrációkon résztvevőkkel szemben, hanem a mozgásukat követve folyamatosan biztosította a közlekedést. A korábbi években még közömbös hozzáálláshoz képest a rendőrség most a rendezvények fiatal szervezőit a jogszabályi kereteken belül, olykor azon túlmutatóan is igyekezett segíteni a tüntetések lebonyolításában. E tapasztalatok is alátámasztják a tájékoztatás, a kommunikáció szerepét a vitás, éles helyzetek konszenzusos megoldásában.

Az ombudsman korábban több jelentésében is azért bírálta a rendőrségi intézkedéseket, mert azok során nem éltek megfelelően a rendbiztos intézményének lehetőségével. A be nem jelentett tüntetéseken pozitív tapasztalat volt, hogy a jelenlévő rendbiztos

közreműködésének, a néha nehezen fellelhető szervezőkkel való kommunikációnak nagy szerepe volt abban, hogy mindvégig sikerült megőrizni a rendezvények békés jellegét.

A gyülekezési törvény hatálya alá tartozó rendezvényeken – a helyszíni tapasztalatok ezt mutatják – egyre több fiatalok, fiatal felnőtt vett részt, az ő jogaik és biztonságuk védelme az egyik elsődleges szempont kell, legyen volt, ezért is lényeges az együttműködés, a kommunikáció előmozdítása, a rendőri szervek részéről pedig a folyamatos segítségnyújtás, az intézkedések arányosságának maximális szem előtt tartása. ([Jelen keretek között bővebb elemzést nem adhatok, a rendőrségi gyakorlat tendenciáit már korábban összegeztem.](#))³⁶

4. Több éve már, hogy a melegfelvonulás esetében ugyanaz a forgatókönyv játszódik le: a rendőrség elutasító határozatot hoz, amit aztán a bíróság felülír. Ön szerint mi lehet az oka ennek az ismétlődő gyakorlatnak? Ezenfelül mi a véleménye a jogszabályban meghatározott tiltó okokról? Ezek mennyire vannak összhangban az Emberi Jogok Európai Egyezményének korlátozó rendelkezéseivel?

Ez nem igaz. Volt, hogy a rendőrség visszavonta a rendezvény adott helyen és időben való megtartását megtiltó határozatát, volt, hogy bírósági felülvizsgálat eredményeként volt a rendezvény megtartható, és 2013-ban a rendőrség tudomásul vette a bejelentést. Mindazonáltal az LMBT(Q) menetek bejelentésének kezelése rávilágít a rendezvény megtartásának megtiltási okaival kapcsolatos kérdésekre:

Az első eldöntendő kérdés, hogy a rendezvényeket önmagukban (egyenként), vagy egymásra tekintettel is kell-e értékelni. Másképp fogalmazva: ha a rendezvények külön-külön a közlekedésre, vagy éppen a népképviselői szervekre, illetve bíróságra gyakorolt hatása nem alapozná meg a megtiltást, azonban együttesen – kumulálódó hatásuk miatt – már igen. E körülményt azonban kifejezett törvényi rendelkezés hiányában a rendőrség nem vizsgálhatja.

„A közlekedés más útvonalon nem biztosítható” megtiltási okkal kapcsolatban sem a rendőrség, sem pedig a bíróságok gyakorlata nem tekinthető töretlennek. A rendőrség a budapesti Andrassy útra bejelentett rendezvények közül egyeseket tudomásul vett, másokat – teljesen azonos forgalmi adatok alapján – megtiltott. Mivel – ilyen nyilvántartás hiányában – kutatásom során nem kaptam tájékoztatást arról, hogy az elmúlt években hány rendezvényt jelentettek be az Andrassy útra, és ezek közül milyen okokból, és mennyit tiltott meg a rendőrség, kizárólag sajtóhírek alapján lehet a rendőrség idevágó gyakorlatát áttekinteni.

A Meleg Méltóság Menet kivételével 2009-től nincs tudomásom olyan, a Hősök terét vagy az Andrassy utat érintő Gytv. hatálya alá tartozó rendezvényről, amelyet a rendőrség tudomásul vett, ezzel szemben több olyan bejelentés is ismert, amelyek alapján a rendőrség – arra hivatkozva, hogy a rendezvény megtartása esetén a közlekedés más útvonalon nem biztosítható – a rendezvény megtartását megtiltotta. A bíróság a rendőrség e tiltó határozatainak felülvizsgálata során – a közlekedésrendészeti „szakvélemény” alapján – a felülvizsgálati kérelmeket minden esetben elutasította, a rendezvény adott

helyen és időben való megtartását megtiltó határozatokat – a 2011. évi LMBT menet esetét kivéve – pedig helyben hagyta.

Ezzel szemben 2009. előtt a rendőrség főszabályként tudomásul vette az Andrassy útra bejelentett rendezvényeket, azok megtartását a közlekedés más útvonalon nem biztosítható fordulat alapján nem tiltotta meg.

A külső szemlélőben könnyen alakulhat ki az a kép, hogy a rendőrség még mindig egyfajta közrendi klauzulaként alkalmazza ezt a megtiltási okot. A közrend és közlekedés rendjének összefüggését sokkal helyesebb lenne fordítva megközelíteni, vagyis a kérdést úgy lenne helyes feltenni, hogy a közlekedés milyen fokú akadályozása képes a közrendet, közbiztonságot veszélyeztetni.³⁷

Mindezek alapján legalábbis felmerül a kérdés, hogy a rendőrség, illetve a bíróság jogalkalmazó gyakorlata mennyiben felel meg az egyenlő bánásmód követelményének, illetve e szervek – teljesen azonos forgalmi adatok esetén – valójában milyen szempontrendszer alapján hozzák meg döntésüket. A tatai rendőrkapitány határozatával kapcsolatban³⁸ indokolt rámutatni arra, hogy a rendőrségnek nincsen törvényi felhatalmazása – emellett az ennek megítéléséhez szükséges ismeretekkel sem feltétlenül rendelkezik – sem annak megítélésére, sem pedig értékelésére, hogy egy rendezvény megtartásához fűződik-e (illetve milyen) társadalmi érdek.

Ha áttekintjük a külföldi alkotmányokat és nemzetközi jogi dokumentumokat, azt tapasztalhatjuk, hogy az Alaptörvény „minimalista” gyülekezési rendelkezéséhez³⁹ képest differenciált, a gyülekezési jog gyakorlásának alapvető feltételei mellett a gyülekezési szabadság egyes korlátait is meghatározzák.⁴⁰ Ebből pedig nyilvánvalóan az is következik, hogy a gyülekezési jog korlátozására speciális szabályok is megalkothatóak, vagyis az alkotmányozó – annak ellenére, hogy kommunikációs jogként kitüntetett védelem illetné meg – nem pusztán közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítése és védelme érdekében korlátozhatja a gyülekezési jogot, hanem akkor is, ha az alapjogokat mögöttesen, valamely „intézmény” közvetítésével védi, sőt akkor is, ha a védelem tárgya önmagában csupán valamely elvont érték. Az általam vizsgált harminc dokumentumból hús tartalmaz valamilyen korlátozási indokot, vagy a korlátozás megállapítására vonatkozó törvényalkotási felhatalmazást. Csaknem általánosan elfogadottnak tekinthetőek azok a rendelkezések, amelyek – mások jogai és szabadsága mellett – közrendi⁴¹ okból lehetővé teszik a gyülekezési jog korlátozását, de gyakran ilyen indok lehet a közérdekeltség, a közbiztonság, a közérdek, vagy éppen a közlekedés is.⁴²

Álláspontom szerint azzal, ha az Alaptörvény a gyülekezési jog korlátozásának legfontosabb szabályait meghatározná, hasznos fogódzót teremthetne a törvényalkotónak a kérdés rekodifikációjához. Hangsúlyozandó azonban, hogy azok a nemzetközi, vagy regionális emberi jogi dokumentumok, amelyeknek Magyarország részese, külön alaptörvényi rendelkezés nélkül is lehetővé teszik a gyülekezési jog különböző elvont értékek alapján történő *törvényi* korlátozását.⁴³

Az EJEE 11. cikk. (2) bekezdésével kapcsolatban indokolt rámutatni, hogy a korlátozás három követelmény egyidejű teljesülése esetén tekinthető csak legitimnek. Egyrészt a korlátozásnak törvényben meghatározottnak kell lennie,⁴⁴ másrészt a 11. cikk (2) bekezdésében meghatározott okból került erre sor, harmadrészt pedig a demokratikus társadalomban szükségesnek kell lennie. Ez utóbbi feltételből következett az EJEB arra is, hogy – mintegy többletfeltételként – az alapjogkorlátozáshoz sürgető társadalmi igény (pressing social need) is szükséges.⁴⁵

5. Mi a véleménye az "Adj gázt" elnevezésű tüntetés betiltásáról? Hogyan ítéli meg az Alaptörvény hivatkozott szabályának közvetlen felhívását?

Nem szeretném a készülő jogeset-magyarázatomat „spoilerezni”, ezért a hasonló esetekhez képest megfigyelhető különbségekre szeretnék rámutatni. Az elmúlt öt évben többször volt példa arra, hogy a rendőrség „kormányzati irányból érkező” kérésre egy-egy rendezvényt megtiltott. Korábban erre a transzparencia teljes hiánya mellett – vagyis nem az Rtv.-ben írtaknak megfelelően, miniszterelnök–rendészetért felelős miniszter–országos rendőrfőkapitány–döntést meghozó rendőri vezető utasítási lánc szerint – történt. Ennek megfelelően ezt az esetet mindenképp átláthatóbbnak, és az Rtv. előírásainak megfelelőnek tartom a korábbi gyakorlathoz képest.

A döntéseket áttekintve azt látjuk, hogy a rendezvény adott helyen és időben való megtartását megtiltó rendőrségi határozat – pl. a Hess-meneteket megtiltó határozatokkal ellentétben – nem a közlekedés más útvonalon nem biztosíthatóságára hivatkozott, hanem nemzetközi szerződésből fakadó kötelezettség teljesítésére. Ez az érvrendszer egyébként éppen a Hess-menetek ügyében született bírósági határozatok érvrendszerének átvételeként jellemezhető. (Terjedelmi okokból sem a Hess-menetek bírósági határozatainak érvelését nem elemzem, sem pedig azt nem fejtem ki, hogy miért nem lehetett volna azt egyszerűen átvenni.) A bíróság azonban nem peres eljárásban a megtiltó határozatot teljesen új indok alapján hagyta helyben. Ez az érvrendszer pedig az Alaptörvény frissen hatályba lépett rendelkezéseire alapult. Sommásan azt felelhetném, hogy az Alaptörvény rendelkezésének felhívása helyes, vagy éppen helytelen volt, azonban inkább arra hívnám fel a figyelmet, hogy ez az eset ismét rávilágított arra, hogy a rendezvény megtartása megtiltásának okai felülvizsgálatra szorulnak.

1. Hajas Barnabás: Csak a „kivett” a kivétel? : Megjegyzések a gyülekezési törvény hatálya alá nem tartozó rendezvények megítéléséhez. *Iustum, Aequum, Salutare*, 2010. (6. évf.) 4. sz. 257-276.
2. Hasonlóan foglalt állást a Velencei Bizottság és az EBESZ az ukrán gyülekezési törvény tervezetével kapcsolatban kialakított véleményében is. CDL-AD(2011)031 Joint opinion on the draft law on freedom of peaceful assembly of Ukraine by the Venice Commission and the OSCE/ODIHR, §38
3. BVerfGE 69, 315 – Brokdorf
4. *DPP v Jones* [1999] 2 All ER 257
5. Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly : Prepared by the OSCE/ODIHR Panel Of Experts on the Freedom of Assembly (Warsaw : Published by the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, 2007)
6. A gyülekezési joggal kapcsolatos véleményeit a Velencei Bizottság egy kompiláció formájában is összefoglalóan megismerhetővé teszi. CDL(2012)014rev Compilation of Venice Commission opinions concerning Freedom of Assembly

7. Az egyedi esetek előzetes értékelésével kapcsolatos alkotmányossági sztenderdeket összefoglalóan: Gassner, Katrin: Die Rechtsprechung zur Versammlungsfreiheit im internationalen Vergleich : eine Analyse anhand von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, des EGMR, des EuGH, der Obersten Gerichtshöfe der Russischen Föderation und des U.S. Supreme Courts. (Tübingen : Mohr Siebeck 2012) 63-66. (Lásd még: BVerfG, 1 BvQ 21/01 (NJW 2001, 2078); BVerfG, 2 BvR 1877/97 (NVwZ 1998, 834); BVerfG, 1 BvQ 10/00 (NVwZ-RR 2000, 554)
8. Hasonlóan ld. 55/2001. (XI. 29.) AB határozatot, ezzel ellentétesen pedig ld. Láposy: i.m. 20.
9. Rassemblement Jurassien/Unité Jurassienne v. Switzerland (Application no. 8191/78, Commission decision of 10 October 1979). A Velencei Bizottság kifejezetten felhívta a figyelmet arra, hogy a gyülekezési jog gyakorlása nem korlátozható kizárólag a közterületekre, ezért nem értelmezhetőek a hatályos szabályok úgy, mintha a magánterületen tartott békés gyűléseket megtiltaná. CDL-AD(2007)042 Opinion on the Draft Amendments to the Law on Freedom of Assembly of Azerbaijan, §11
10. „Azért, hogy a rendőrség a rendezvény zavartalan lebonyolításának biztosítása során adódó feladatait elláthassa, a javaslat lehetővé teszi a rendőrség képviselőjének a rendezvényen való jelenlétét. Ez a lehetőség a rendőrség képviselőjét minden, a törvény hatálya alá tartozó rendezvénnyel kapcsolatban megilleti. Ennek megfelelően a rendőrség képviselője az alapvető közrendvédelmi feladatából eredően mind a közterületen, mind a középületben megtartott rendezvényen jelen lehet. Ez a rendelkezés a magánlakásban megtartásra kerülő rendezvényeket nem érinti, hiszen magánlakásba rendőr csak külön jogszabály által meghatározott esetekben vagy a tulajdonos, bérlő hozzájárulásával léphet be.”
11. Hasonló álláspontot alakított ki a Velencei Bizottság az azerbajdzsáni gyülekezési törvényről megfogalmazott véleményében. CDL-AD(2006)034 Opinion on the Law on Freedom of Assembly in Azerbaijan, §21
12. Rtv. 97. § (1) bekezdés c) pontja szerint magánlakás: a lakás (üdülő, nyaraló vagy a lakás céljára használt egyéb helyiség, létesítmény, tárgy), az ahhoz tartozó nem lakás céljára szolgáló helyiség, létesítmény, bekerített terület. Az Rtv. 39. §-a értelmében a rendőr – főszabályként – magánlakásba bebocsátás vagy hatósági határozat nélkül nem léphet be, illetve nem hatolhat be.
13. Rtv. 40. § A rendőr a feladata ellátása során – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – beléphet a magánlakásnak nem minősülő egyéb helyre, és ott az intézmény rendjének lehetőség szerinti tiszteletben tartásával intézkedhet.
14. A német szabályozás és gyakorlat kimerítő elemzését ld. v. Coelln, Christian: Die Eingeschränkte Polizeifestigkeit nichtöffentlicher Versammlungen. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 11/2001. 1234-1239.
15. A kérdést a hazai jogalkalmazás még nem vetette fel, azonban az utóbbi időben több olyan eset is történt (MTVA gyártóbázisa előtti éhségstrájk, vagy a józsefvárosi polgármester hivatali előszobájában megtartott tiltakozás), amelyeket ebből a szempontból is érdemes lesz vizsgálni. A német gyakorlatban ezzel szemben jellemzően repülőtereken szervezett tüntetések váltottak ki vitát. Így ld. Mikesic, Ivana: Versammlungs- und Demonstrationsrecht auf Flughafengelände. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 7/2004. 788-792.
16. A smart mob („értelmes csödület”) lényegében politikai (közéleti témákra vonatkozó figyelemfelkeltés, tiltakozás) kommunikációs céllal meghirdetett rövid rendezvény. Az egyik leghíresebb smart mob 2006 tavaszán Minszkben zajlott: a város egyik terén több száz fiatal a diktatúra hivatalos pártlapját olvasta feltűnően, majd egy jelre mindegyikük széles mozdulattal széttepte a lapot, kidobta a kukába, és már el is tűnt a sarkon. A smart mobról bővebben lásd: Howard Rheingold: [Smart Mobs: The Next Social Revolution](#). Perseus, 2003. (Ugyancsak smart mobnak volt tekinthető a 263. l.j-ben említett „Becsület Napi” megmozdulás.)
17. Így P.T. ismert blogger 2008. április 7-i, fash mobként hirdetett, egy jegyirodával szembeni tiltakozásként megtartott rendezvénye. (OBH 2452/2008 sz. jelentés)
18. Vö.: Wehmeier Sally e.a. (ed.): Oxford Advanced Learner’s Dictionary of Current English (Oxford: Oxford University Press 2007) 587.
19. Hasonlóan ld. CDL-AD(2010)016 Joint Opinion on the Act on Public Assembly of the Sarajevo Canton (Bosnia and Herzegovina) by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, §36
20. *Bukta v Hungary* (Application No 25691/04 Judgment of 17 July 2007)

21. Hasonló álláspontra jut egy jogesetmegoldásban Vahle, Jürgen: Eine Demonstration mit Nebenfolgen. *Deutsches Verwaltungspraxis*. 11/2004. 461.
22. Ld. még a német alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján, 1991-ben hozott, sürgős gyülekezésekkel kapcsolatos határozatát BVerfGE 85, 69.
23. Ilyen volt a Hatvannégy Vármegye Ifjúsági Mozgalom által 2008. november 3. estéjére a Szlovák Köztársaság budapesti nagykövetsége elé szervezett rendezvénye.
24. Serious Organised Crime and Police Act 2005 133. § (2) bekezdés b) pontja lehetővé teszi, hogy a Parliament Square-en tartandó rendezvényeket ha a hatnapos bejelentési határidő ésszerűen nem kivitelezhető, a lehető leghamarabb, de legkésőbb a rendezvény kezdete előtt 24 órával jelentsék be.
25. Martin, Everett D.: *The Behaviour of Crowds*, London: Ernest Benn. 1920, 105.
26. Reicher, Stephen – Stott, Clifford, Drury, John – Adang, Otto – Cronin Patrick – Livingstone, Patrick: Knowledge-Based Public Order Policing: Principles and Practice. *Policing*, Volume 1, Number 4. 405.
27. Bővebben Le Bon, Gustav 1895-ben megjelent, és talán az egyik leggyakrabban idézett műve: *Psychologie des foules* (Magyarul „A tömegek lélektana” címmel 1913-ban a Franklin Társulatnál jelent meg először)
28. Turner, John. C.: Towards a Cognitive Redefinition of the Social Group. In Tajfel, Henry. (ed.): *Social Identity and Intergroup Relations*, Cambridge: Cambridge University Press. 15-40.}
29. Hasonlóan Reicher et. al. im. 405-406
30. Ld. Adang, Otto: Initiation and escalation of collective violence: a comparative observational study of protest and football events. In: Madensen, Tamara D – Knutsson, Johannes. (eds): *Preventing Crowd Violence*, Criminal Justice Press, Monsey, NY 2010.
31. Pl. az AJB 6021/2009. számú ügyben.
32. A facilitáció francia eredetű, a társadalomtudományban mára ebben a formában elfogadottá vált kifejezés, eredeti jelentése valaminek a megkönnyítése, (elő)segítése. Jelen esetben a rendőrségnek azt kell elősegítenie, hogy az adott rendezvény a legális célját elérhesse.
33. Bővebben ld.: Hajas Barnabás: Épp egy társadalomtudós mondja meg, mit kezdjen a tömeggel a rendőrség? In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XII.* (Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, 2011) 39-50.
34. 55/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 442.
35. BVerfGE 69, 315 Hasonlóan ld. még a Velencei Bizottság idevágó gyakorlatát: CDL-AD(2010)031 Joint Opinion on the on the Public Assembly of Serbia by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, §44; és CDL-AD(2012)007 Opinion on the Federal Law on assemblies, meetings, demonstrations, marches and pickets of the Russian Federation, §44
36. Az elmúlt évek rendőrségi tömegkezelési gyakorlatának változásáról bővebben ld. Hajas Barnabás: Does the GODIAC project have any impact on the keeping of public order in Hungary? Trends in the policing of mass events in Hungary, 2008–2012. In: *The Anthology : GODIAC – Good practice for dialogue and communication as strategic principles for policing political manifestations in Europe.* (Stockholm : Rikspolisstyrelsen 2013)
37. Hofer-Zeni, Herbert: Versammlungsfreiheit in Österreich. *Europäische Grundrechte Zeitschrift* 13. September 1984; 11. Jg Heft 13. 360.; A *DPP v Jones* ügyben az országutak használatát akkor tartották elfogadhatónak, ha az ésszerű ideig tart, és a nem vezet a közlekedés ésszerűtlen akadályozására. Részletesen ismerteti és kommentálja a jogesetet Lewis, Tom, 1999. Rights of passage: highways, demonstrations and the House of Lords: 'DPP v Jones and another'. *Nottingham Law Journal*, 8 (1), pp. 49-53.
38. A Tatai Rendőrkapitányság egy rendezvény megtartását tiltó határozatának indokolása szerint – ugyan a résztvevők érkezésének körülményeiről a rendőrség nem rendelkezett információval – a bejelentett rendezvény kiindulási pontja gépjárművel a város forgalmas főutcáján keresztül közelíthető meg. „Összefoglalva megállapítható, hogy a rendezvény megtartása súlyosan zavarná a közlekedés rendjét, nagyfokú torlódáshoz vezetne, amely a távolsági és helyi tömegközlekedés is figyelembe véve, rendőri intézkedésekkel sem lenne megszüntethető. A tömegközlekedési közötti járműforgalom ellehetetlenítése nemcsak a város, hanem a kistérség közlekedésére is rendkívül kedvezőtlen hatással lenne, tekintettel az 1. számú főút érintettségére. A közlekedő járművek elterelése más útvonalra nem lehetséges, a közlekedés más útvonalon nem biztosítható. *Kijelenthető, hogy a rendezvény megtartásához kapcsolódó társadalmi érdek nem áll*

- arányban az általa okozott nehézségekkel, károkkal.” (Bővebben: az ombudsman az AJB 6630/2009 számú ügyben készült jelentése.)
39. VIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez.
 40. Bővebben: Hajas Barnabás: Mondhatta volna szebben is: Megjegyzések a gyülekezési jog alaptörvényi szabályozásához In: Drinóczi Tímea, Jakab András (szerk.): Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011: I. kötet (Budapest; Pécs: Pázmány Press, 2013. 173-186.)
 41. A közrend fogalmáról ld. bővebben: Karsai Krisztina: Az európai büntetőjogi integráció alapkérdései. Kjk-Kerszöv, Budapest, 2004. 204-207., továbbá Karsai Krisztina: A közrend európai (jogi) fogalmáról. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): Rendészeti kutatások – a rendvédelem fejlesztése. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XII. 2011. 29., továbbá Enders, Christoph: Der Schutz der Versammlungsfreiheit (Teil II) *Juristische Ausbildung*2/2003. 107.
 42. Az emberi jogi dokumentumok mellett számos alkotmány is az általános alapjogkorlátozási indokok mellett a nyilvános, illetve közterületi rendezvények megtartására vonatkozó különös korlátokat is tartalmaz
 43. EJEE 11. cikk 2. bekezdése: E jogok gyakorlását csak a törvényben meghatározott, olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság vagy közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megakadályozása, a közegészség, az erkölcsök, illetőleg mások jogai és szabadságai védelme érdekében szükségesek. Ez a cikk nem tiltja, hogy e jogoknak a fegyveres erők, a rendőrség vagy az államigazgatás tagjai által történő gyakorlását a törvény korlátozza. PPJNE 21. cikk második mondata: E jog gyakorlását csak a törvényben megállapított olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban az állam biztonsága, a közbiztonság és a közrend, illetőleg a közegészség, a közérköcs vagy mások jogai és szabadsága védelme érdekében szükségesek.
 44. Ezt a Velencei Bizottság is hangsúlyozta a szerb gyülekezési törvényről kialakított véleményében. CDL-AD(2010)031 Joint Opinion on the on the Public Assembly of Serbia by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, §29
 45. Az EJEB konkrét döntésének megjelölése nélkül: Zierl, Hans Peter: Die Präventive Untersagung von Versammlungen. *Zeitschrift für Verwaltung* 3/2001. 362.

*



M. Tóth Balázs (rendészeti programvezető, Magyar Helsinki Bizottság)

A gyülekezési jog hazai szabályozása az egyik olyan terület, amelyet a három éve szakadatlanul folyó jogalkotás hullám nem ért el. Maga a jogterület a szélesebb nyilvánosság érdeklődési körébe talán a 2006-os zavargásokkal került, de azóta is volt több olyan esemény, amelyek rávilágítottak a jogterület alulszabályozottságára, illetve nyilvánvalóan jogellenes hatósági jogalkalmazásra. Utóbbira volt példa a PRIDE sorozatos előzetes tiltása, a Sándor-palota elé bejelentett [tüntetés](#), vagy például legutóbb a miniszterelnök háza elé tervezett tüntetések rendőrség általi [tiltása](#). Ezek mindegyik jogellenesnek bizonyult a későbbi bírósági döntések alapján. Emlékeztet e körben talán az is, amikor a Milla egyik tüntetésére ellenszolgáltatás hiányában a mentők [nem kívántak](#) orvosi jelenlétet biztosítani, ennek az álláspontnak a jogellenességét az ombudsman mondta ki. Vitát váltott ki a különböző hidak lezárásával megvalósított tüntetések jogszerűségének [kérdése](#) (pl. a Schmitt Pál le-nem-mondásának bejelentését

követő hídlezárások azonnal oszlatása), és végül e körbe tartoznak a diáktüntetésekkel kapcsolatos [jogi kérdések](#) is. Külön problematika a gyülekezések feloszlásának elmaradása, ezek közül a „legemlékezetesebb” a devecseri, erőszakba torkollt tüntetés kapcsán tanúsított [rendőri passzivitás](#).

Ebben a rövid cikkben nyilvánvalóan nincs mód mindegyik említett anomália részleteinek elemzésére, néhányra azért részletesebben kitérek. Álláspontom szerint egyes problémák jogi szabályozás hiányára vezethetők vissza, a többségük azonban nyilvánvalóan téves jogalkalmazás eredménye. A szöveg megírásához támaszkodom a kollégámmal, Kádár András Kristóffal a 2006-os zavargások után a Gönczöl-bizottság felkérésére írt [tanulmányra](#), természetesen reagálva az eltelt hét év alatt bekövetkezett jogszabályi változásokra is. Már itt hangsúlyozom, hogy minden állításom nemcsak türi, hanem igényli is a vitát, hiszen nem véletlen, hogy a jogterület lényegét tekintve negyed évszázada közel érintetlen: talán az egyik legkomplexebb alapjogi területről van szó.

Fogalmi problémák

A gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (Gytv.) meglehetősen lakonikus, megalkotása során a jogalkotót az a cél vezette, hogy a lehető legkevesebb diszkréciót biztosítson a rendőrség számára a gyülekezések kapcsán. Ez teljesen ésszerű volt, hiszen a pártállam idején a politikailag egyik legérzékenyebb alapjog, a gyülekezés kapcsán tanúsított rendőrségi magatartás fokozott óvatosságra intett. Ez ma is indokolt, de a jogalkotó megfeledkezett például arról, hogy a rendőrség mellett másik szereplő is veszélyeztetheti a gyülekezési jog gyakorlását: a többi állampolgár. Akár úgy, hogy „rājelentenek” korábban bejelentett gyülekezésekre, akár úgy, hogy ellentüntetés szerveznek, ami adott esetben az eredeti gyülekezés célját lehetetlenítheti el. Emellett a spontán és a gyors gyülekezések szabályai sincsenek rögzítve a törvényben, és az alábbiakból kiderül, hogy egyéb kérdések is igényelnék a törvényi szintű szabályozást.

Nemzetközi összehasonlításban is alulszabályozott területről beszélünk. A törvényből nem tudjuk meg, hogy hány ember milyen célú összejövetele minősül gyülekezésnek, hogy meddig lehet gyülekezni és mikor, és a „békés” célú gyülekezés gyakorlásának támpontjait is csak rendkívül absztrakt formulából lehet levezetni. A fogalom-meghatározás hiánya magában rejti annak a veszélyét, hogy olyan cselekvésekre alkalmazzák a törvényt, amelyek okszerűen nem tartoznak a tárgyi hatálya alá (két ember már gyülekezik?, és ha nem jelentik be, akkor gyülekezési joggal visszaélés miatt indítható a szervező ellen szabálysértési eljárás?). Ma egy alkotmánybíróági határozatból (75/2008. V. 29. AB határozat) derül ki, hogy időhatárok nélkül nem lehet gyülekezni, de ennek jogi következményei bizonytalanok. Például ebből arra a következtetésre jut a rendőrség, hogy napokon át ugyanazok – mintegy életvitelszerűen – nem gyülekezhetnek, ezért van az, hogy az MTVA székház előtti végtelenbe nyúló demonstráción résztvevők „rotálnak”: mindig más van jelen, így életvitelszerűen senki nem tartózkodik ott. E kérdésben egyébként korábbi – az imént hivatkozott írásban megjelent – álláspontom változott. Azt gondolom, ha nincs sértett vagy veszélyeztetett alapjog, akkor mindenki addig gyülekezik, ameddig úgy véli, nem érte el a célját. Nem látok alkotmányos indokot pusztán a hosszú időtartam miatt megvalósuló korlátozásra.

Egyes problémákról vázlatosan

A hatályos törvényben hiányos a *bejelentési kötelezettség szabályozása* is, több okból. A *konkuráló gyülekezéseket* ma a rendőrség csak tudomásul tudja venni, a párhuzamos tüntetőket egyeztető tárgyalásra hívhatja, de törvényi szintű szabályozás itt is hiányzik. Helyesnek tartanám e körben a finn megoldást, amely szerint, ha a bejelentésről értesülő szerv észleli, hogy több gyűlést kívánnak rendezni ugyanazon a helyen, ugyanabban az időben, és ezek párhuzamos megtartása nem lehetséges, annak a szervezőnek van elsőbbsége, aki előbb terjesztette elő a bejelentését, kivéve, ha a gyűlés helyszínét hagyományosan másik gyűlésre használják. Az mégiscsak abszurd volt, amikor egy tüntetésre szélsőjobboldaliak jelentettek be ellentüntetést, és lényegileg azonos területen, kettős kordonnal és több tucat rendőrrel elválasztva tartottak meg két gyülekezést. Ez olyan közrendvédelmi kockázatokat rejt magában, amelyeket törvényi szabályozással indokolt kezelni.

A bejelentésekkel kapcsolatos másik gond, hogy nincs szabály arra, *hogy mennyi idővel lehet a tervezett gyülekezés előtt bejelenteni az eseményt*. Ennek szélsőséges következménye, hogy a Milla száz évre „[foglalta le](#)” az Erzsébet hidat, amit a rendőrség úgy volt kénytelen tudomásul venni, hogy azt sem lehet tudni: 2112-ben lesz-e még a helyszínen híd vagy út. Én helyesnek tartanám, ha a törvény a bejelentésnek nem csak a legkésőbbi időpontját határozná meg, hanem a legkorábbit is.

Helybeli korlát kapcsán a lengyel megoldást jónak vélem, amely szerint a gyülekezési jog gyakorlása korlátozható, ha a népirtások emlékét őrző műemlékek védelme indokolja (a törvény a náci megsemmisítő táborokra utal), és betiltható egy tüntetés, ha az sértené az áldozatok emlékét. Ha lett volna ilyen szabály, akkor jogszerűen betiltható lett volna az „*Adj gázt!*” tüntetés is. A rendőrség által választott megoldás több okból is jogsértő volt. Azon túl, hogy a tiltás jóval a megengedett 48 órán túl született meg, az Alaptörvény Negyedik Módosítására alapozott tiltás (közösség méltóságának védelme) nyilvánvalóan nem lett volna felhívható a konkrét ügyben, hiszen a Gytv. taxatívén felsorolja a tiltási okokat, és ezek egyike sem alapozza meg semmilyen értelmezés szerint a tiltást. Az pedig nem történhet meg, hogy az Alaptörvény alapján a jogalkalmazó levezet egy alapjogot korlátozó tiltási okot azt mondván: mivel az Alaptörvény alapján közösségeket megsérteni nem lehet, így az ilyen veszéllyel járó gyülekezések betilthatók. Az alkotmányos szabályok akkor hívhatók fel a rendesbíróóságok által, ha egy adott jogterületet nem szabályoz alacsonyabb szintű norma, vagy a jogértelmezés céljából akkor, ha több értelmezési lehetőség közül kell kiválasztani az alkotmánykonform értelmezést. Ha pedig az alkalmazandó jogszabályt alaptörvény-ellenesnek véli a bíró, az eljárás felfüggesztése mellett köteles az Alkotmánybírósághoz fordulni. De azt nem teheti meg, hogy félreterzi a tételes jogszabályi rendelkezést. Ebben az esetben ez történt: nem vett tudomást arról a bíróság, hogy a Gytv. taxatív felsorolást tartalmaz a tiltási okokról. A döntéssel a bíróság nagyon veszélyes precedens teremtett: annak alapján bármelyik gyülekezés előzetesen megtilthatónak tűnik a gyülekezésen közölni kívánt tartalom, vagy akár a gyülekezés szlogenje alapján. Ez bizonyosan összeegyeztethetetlen az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatával.

Sajátos sága a *melegtüntetések sorsa*, amelyeket többször is betiltott a rendőrség, majd a tiltó határozatokat a bíróság rendre hatályon kívül helyezte. A bíróság minden esetben makulátlanul látta el feladatát, de a hasonló helyzetek megelőzése érdekében jogalkotási lehetőség is mutatkozik. A diszkriminatív jogalkalmazás megelőzésére szolgáló brit megoldás, hogy ha a rendőrség a felvonulást vagy a gyülekezést korlátozó feltételeket szab, akkor azok legfeljebb három hónapon át minden későbbi rendezvényre is hatályosulnak minden további vizsgálat nélkül. Ennél is hasznosabbnak tűnik a holland verzió, ahol egyenesen tilos megjelölni a gyülekezés célját, így arra tekintettel nem tud a hatóság diszkriminálni.

A jogellenes gyülekezések kapcsán továbbra is probléma, hogy a jogellenes gyülekezések egyetlen törvényben meghatározott következménye az *osztatás*. A törvény szerint a jogsértés súlyától függetlenül a rendőrség mérlegelés nélkül köteles felosztatni minden gyülekezést, ami nyilvánvalóan nem felel meg az arányosság követelményének. Míg erőszakos gyülekezések esetén rendben van az automatikus osztatás, kisebb súlyú jogsértések (pl. bejelentett időtől vagy útvonaltól való eltérés vagy zajszint miatt másoknak okozott jogsérelem) viszont bizonyosan aránytalan reakció lenne. Legalább az arányosság alapvető követelményét az osztatási kötelezettség kapcsán indokolt lenne ezért kodifikálni és azt, hogy a rendőrség kisebb súlyú jogsértés esetén osztatás helyett felhívja a rendezvény szervezőjét az osztatást önmagában nem indokló jogsértés megszüntetésére, illetve a rendőrség maga is elvégezheti az ehhez szükséges korlátozásokat.

A szöveg zárásaként pedig azon *pozitív fejleményekre* szeretném felhívni a figyelmet, amelyek 2006. óta következtek be, mert ilyenekből is van több. Az Alkotmánybíróság 2008-ban saját korábbi 2001-ben meghozott döntését felülbírálván elismerte a *spontán és a gyors gyülekezéshez való jogot*. A rendőrségi törvény 2007-ben történt módosítása óta *gumilövedéket* osztatáshoz ma már nem lehet alkalmazni. Az Alkotmánybíróság 3/2013. (II. 14.) sz. határozatában megállapította, hogy az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a Gytv. szerinti *bírói felülvizsgálatnak van helye a rendőrségnek a rendezvény bejelentéséről hozott, hatáskör hiányát megállapító határozatával szemben*. A bíróság a hatáskör hiányát megállapító rendőrhatalom jogszerűségét és megalapozottságát érdemben vizsgálja. Emiatt volt például lehetséges, hogy a Sándor-palota kapcsán meghozott tiltó határozat felülvizsgálatára három napon belül került sor. Végül kialakult az a bírósági gyakorlat is, hogy a köznyelvben „művelési területté nyilvánításnak nevezett”, a rendőrségi törvény 46. §-ában szabályozott *személy-és létesítménybiztosítási intézkedés önmagában nem indokolhatja egy gyülekezés tárgyában tett bejelentés tudomásul vételének megtagadását*, mert a terület lezárása miatt az érintett területrészt nem veszti el közterületi jellegét, ezért esetről esetre kell megvizsgálnia a rendőrségnek, hogy a lezárás indoka miatt szükséges-e a konkrét gyülekezés megtiltása. Utóbbi problematika még nem tisztázott teljesen, mert ha a lezárt terület közterület maradt, akkor csak az általános tiltási okok miatt lehet egy oda bejelentett gyülekezést előzetesen betiltani, egyébként a rendőrségnek tudomásul kell vennie a gyülekezést. A megoldás az lehetne, ha külön tiltási ok lenne, ha a gyülekezés megtartása a személy-és létesítménybiztosítási intézkedés célját veszélyezteti, és az ilyen okból meghozott döntés elleni eljárásban a bíróság három napon belül köteles lenne

megvizsgálni magának az intézkedésnek a jogszerűségét és azt is, hogy az egyébként jogszerű intézkedésre tekintettel arányos-e a gyülekezési jog korlátozása, vagy sem.