

Pethő Balázs

doktorandusz

PTE ÁJK Doktori Iskola

Az új gyülekezési törvény gyűlés-fogalmával kapcsolatos egyes kérdések¹

1. A gyűlés fogalma, elemei

Az új szabályozás a 2. § rendelkezései között meghatározza a *gyűlés fogalmát*, mellyel kapcsolatban kritikaként fogalmazódott meg mind a létszámra vonatkozó előírás, mind pedig az, hogy a rendelkezésben nincs benne a közterület fogalma. „E törvény alkalmazása során gyűlés a *legalább két személy* részvételével *közügyben* való véleménynyilvánítás céljából tartott nyilvános összejövetel.”

a) A jogalkalmazási gyakorlatban korábban gondot okozott annak megállapítása, hogy mekkora létszámtól tekinthető a gyűlés gyülekezési jog gyakorlásának. A Magyar Helsinki Bizottság a gyülekezési jogról szóló törvény módosításának egy 2007. évi tervezetével kapcsolatban megfogalmazta abbéli aggodalmát, hogy „a törvény a módosítás nyomán sem tartalmazna arra vonatkozó támpontot, hogy hány személy gyűlését, felvonulását, tüntetését kell a gyülekezési jog hatálya alá tartozó cselekménynek tekinteni – gy fogalmilag az sem tisztázott teljes mértékben, hogy adott esetben be kell-e jelenteni egy egyszemélyes demonstrációt.”² Azt gondolom, e tekintetben a szabályozás ismét csak korszerűbbé vált és nem arra irányul, hogy minden beszélgetést a hatókörébe vonjon. A gyűlés és gyülekezés szavak nyelvtani értelmezéséből csak arra a következtetésre juthatunk, hogy a gyülekezés több személy jelenlétét feltételezi. A korábbi szabályozásban szereplő „résztevők véleményüket [...] kinyilváníthatják” rendelkezések többszámából is arra lehetett következtetni, hogy maga a törvény is több személy részvételét feltételezte. Mára nyilvánvaló, hogy a rendőrség korábbi, „egyszemélyes

demonstrációkkal” kapcsolatos gyakorlata helytelen volt, mert az érintettek magatartása bár a gyülekezési joggal közeli rokonságban álló véleménynyilvánítási szabadság által védett körbe tartozhat, azonban – egyetértve az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának a *Patrick Coleman vs. Ausztrália ügyben* kifejtett álláspontjával, miszerint „a gyülekezési jog értelemszerűen egynél több személy azonos célból történő összejövelele kapcsán kerülhet szóba”, valamint a nyelvtani értelmezés és a Gytv. összefüggéseinek feltárása is ugyanarra az eredményre vezet – a per definitionem kollektív jog egyedül nem gyakorolható³. Figyelemmel arra, hogy a kifejtettek szerint egyszemélyes demonstrációknál a gyülekezés fogalmi eleme hiányzik, ezek az esetek nem tekinthetők a Gytv. által szabályozott körbe tartozónak, vagyis a résztvevő nélküli tüntetéshez hasonlóan a rendőrségnek hatásköre hiányát kell az ilyen közterületi „rendezvény” bejelentése esetén is megállapítania. Nem tekinthető például közügynek, ha valakinek polgári jogi vitája van a munkáltatójával vagy más személlyel, és ezzel kapcsolatban kíván hangot adni véleményének. Ki kell azonban emelni, hogy bár ezek az egyszemélyes megmozdulások nem vonhatóak a gyülekezés fogalmába, nem jelenti azt, hogy a jogon kívül állnának. Azt az egyéni véleménynyilvánítás egyik formájának kell tekinteni, vagyis arra az AB e tárgyban kialakított gyakorlatából megismerhető korlátok éppúgy vonatkoznak. A Gytv. itt tulajdonképpen egyértelművé teszi azt a korábban a joggyakorlatban kimunkált elvet, hogy legalább két személy kell a közös véleménynyilvánításhoz, amit az AB már a 75/2008. (V.29.) AB határozatban is nyilvánvalóvá tett.

b) Továbbra is igaz, hogy csak a *közterületen* – azaz mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető területen – tartandó rendezvény szervezését be kell jelenteni, a nem közterületen megtartani tervezett gyűléseket tehát nem kell a gyülekezési hatóságnál bejelenteni. A közterület kérdésében ugyanakkor korábban az Emberi Jogok Európai Bírósága és

¹ A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

² Lásd: a Gytv. részletes indokolásában. 2018/1.

³ Hajas Barnabás: Kommentár a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvényhez. Wolters Kluwer kiadó Budapest, 2017

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, ezért az általános vitában itt megfogalmazott kételyek⁴ álláspontom szerint alaptalanok, senki sem fogja a nyitott kertkapu mellett beszélgető barátokat a gyülekezési jog hatálya alá vonni.

c) A gyülekezés fogalmával összefüggésben fontos megemlíteni azt is, hogy lényegi eleme a fogalomnak a „közügyben való véleménynyilvánítás céljából” tartásuk meg az összejövetelt. Abban, hogy mit tekintünk „közügynek”, AB korai 55/2001. (XI. 29.) AB határozatában, és a 75/2008 (V. 29.) AB határozatban is találunk definiálásánál segítségül hívható értelmezést. Eszerint minden olyan ügyet közügynek kell tekinteni, amely nem korlátozódik egyes magánjogi jogalanyok magánérdekeire, hanem a legszélesebb értelemben vett közállapotokkal, közérdekű kérdésekkel kapcsolatos vita tárgya. A politikai ügyeken kívül ilyennek kell tekinteni különösen az állami-, vagy önkormányzati szervek működésével, intézkedéseivel, egyes közszolgáltatások ellátásával, közüzemek működésével, társadalmi konfliktusokkal, illetve azok feloldásával összefüggő rendezvényeket. A közügyekben való véleménynyilvánítás köre tehát nem szorítkozik kizárólag a széles értelemben politikai kérdésekre, utóbbi ugyanis mindössze egyik fontos, de nem kizárólagos eleme a közügyeknek.

d) A vallási szertartások, rendezvények és körmenetek, a kulturális és sportrendezvények, valamint a családi eseményekkel kapcsolatos rendezvények tekintetében megállapítható, hogy azok a gyülekezés jellemzőit általában nélkülöző rendezvények, így e gyűlések gyülekezésnek nem tekinthetők. Az AB a 28/2014. (IX. 29.) AB határozatában kimondta, hogy az alkotmányos értelemben vett gyülekezési jog nem csupán azokat a közterületen tartott gyűléseket védi, amelyek közvetlenül politikainak minősülnek, hanem a gyülekezésnek minősülő egyéb, de nem

közvetlenül politikai összejöveteleket is, amelyek célja a széles értelemben vett közügyek megvitatása. Az AB szerint a gyülekezési jog által védett gyűlések nem korlátozódnak pusztán a hagyományos formában megtartott összejövetelekre, gyűlésekre, nagygyűlésekre, felvonulásokra. Amikor abban a kérdésben kell állást foglalni, hogy egy összejövetel gyülekezési jog gyakorlásának számít-e, annak van döntő jelentősége, hogy a gyűlés – irányultságát tekintve – jellemzően véleménynyilvánítás, közös cél érdekében nézetek kifejezésre juttatása, terjesztése, közéleti esemény, vagy pl. csak pusztán szórakozás.

Bár az új jogszabályban nincsenek taxatív felsorolva a Gytv. hatálya alól kivett rendezvények, de Hajas Barnabás véleményével egyetértve magam is úgy gondolom, hogy a kivételek szabályozásának csak annyiban lehet létjogosultsága, amennyiben az azokban leírt rendezvények e kivétel hiányában gyülekezésnek volnának tekinthetőek. E kritérium azonban sem korábban, sem pedig a Gytv.-ben nem érvényesül maradéktalanul. Nem mellékes, hogy a gyülekezési törvény hatálya alól történő kivétel nem jelenti azt, hogy az ilyen rendezvényekre nem vonatkoznak különféle, tág értelemben vett rendészeti szabályok, mert a gyülekezésre vonatkozó szabályok alóli kivétel bizonyosan nem jelentheti azok más jogszabályok alól történő kivételét is. A hazai jogalkalmazási gyakorlat sajátossága lehet, hogy egyes, a Gytv. hatálya alól kivett rendezvényeket (jellemzően a körmeneteket, a kulturális és sportrendezvényeket) is gyakran bejelentenek a szervezőik a rendőrségnek, amely ezeket sokszor különösebb elvi indok nélkül gyülekezésnek tekinti, és akként is biztosítja.⁵

e) Lényeges változás azonban a szabályozásban, hogy a választási gyűléseket már nem veszi ki a jogalkotó a Gytv. hatálya alól. A családi, egyházi rendezvények, valamint a zenés táncos rendezvények továbbra sem tartoznak a Gytv. hatálya alá, mivel a céljuk nem közügyekben közös vélemény kifejezése. A nem nyilvános összejövetelek sem tartoznak a

⁴ A törvény általános vitában volt felszólaló, aki hiányolta a „közterület” kifejezést a gyűlés fogalmából. Vö.: Általános vita parlamenti jegyzőkönyve 2018/1.

⁵ Hajas Barnabás: Kommentár a gyülekezési törvényhez. Vö.: A „kivett” rendezvényekről általában.

Gytv. hatálya alá. Ha nem legalább két személy vesz részt a gyűlésen, vagy nem közügyben történő véleménynyilvánítás a célja, akkor az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 17. §-a alapján kell eljárni, és a gyülekezési hatóság a hatáskörének hiányát megállapítva visszautasítja a bejelentés elbírálására irányuló kérelmet. Ezzel szemben a választási gyűlések differenciáltabb szabályozása a jogalkotó indoklása szerint elengedhetetlennek mutatkozott és úgy ítélte meg, hogy nem tekinthető indokoltnak a választási gyűléseknek a teljes kivétele a gyülekezési jogi törvény hatálya alól.

f) A szabályozás kiemeli, hogy a gyűlés *nyilvános*, ha ahhoz bárki szabadon csatlakozhat. A törvény tárgyi hatálya alá tartozó összejövetelnek tehát fogalmi eleme, hogy azokhoz *bárki* – aki azonosul a gyűlés célkitűzéseivel, ennek hiányában ugyanis részvételről sem lehet szó – szabadon csatlakozhasson. Nem érinti azonban a gyűlés említett nyilvánosságát, ha ahhoz csak meghatározott helyen vagy időben lehet csak csatlakozni.⁶

g) Az új rendelkezések között az 1. § (2) bekezdésében megtaláljuk azt az előírást, amely szerint „*Közterületnek nem minősülő helyszínen csak az ingatlan tulajdonosának és használatjának hozzájárulásával szervezhető gyűlés.*” Ez a bekezdés nem zárja ki, hogy magánterületen is lehessen rendezni gyűlést, azonban az csak a tulajdonos és a használó együttes hozzájárulásával tartható meg. Van azonban olyan vélemény is, hogy ez egy „egészen elképeszthető korlátozás”, mivel így a közforgalom számára megnyitott magánterületen sem lehet gyűlést tartani⁷. Valóban, e rendelkezés kizárja, hogy a tulajdonos, és használó hozzájárulása nélkül jogszerűen legyen megtartható a demonstráció, de lehet-e túrészi kötelezettsége egy magántulajdon tulajdonosának, a saját

tulajdona vonatkozásában. A hozzájárulás szükségessége következik a tulajdonost megillető jogokból, hiszen mindenki köteles tartózkodni más tulajdonában/birtokában történő megzavarásától.⁸ Igen, úgy látom, hogy nem lehet majd demonstrációs céllal dinnyét önteni egy áruház parkolójába, de a tiltakozásnak más formái még biztosítják a kollektív véleménynyilvánítás lehetőségét. Ezek után lehet, hogy eretnek gondolatnak tűnik, de e kérdéskör – nemzetközi példán alapulóan – tovább is szabályozható lett volna. Előfordultak ugyanis korábban a tiltás, rendőrségi fellépés ellen „magánterületre” vitt, de mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető területen tartott jelentős számú részvevő mellett, szabad ég alatt megtartott gyűlések, melyek komoly hatással voltak a közterületek rendjére is.⁹ Norvégiában például a rendőrségi törvény felhatalmazást tartalmaz arra, hogy *bejelentési kötelezettséget írjanak* elő a nyilvánosság számára nyitva álló eseményekre vonatkozóan – még ha nem közterületen kerül is megrendezésre –, amikor a rendezvény léptéke valószínűvé teszi, hogy rendőrségi felügyeletre lesz szükség a béke és a közrend, vagy a közlekedés zavartalanságának biztosítása érdekében.¹⁰ A szabályozás összességében véleményem szerint itt is korszerűsödött, ugyanis a szabályozásból már nem hiányzik teljesen a *nem közterületen tartott gyűlések* szabályozása, elhatárolása.

A Gytv. 1 § (2) bekezdésére figyelemmel gyülekezési hatóság feladata tehát, hogy amennyiben hozzá a gyülekezési jog gyakorlása körében megtartani tervezett gyűlésre vonatkozó bejelentés érkezik, úgy meg kell állapítania, hogy annak a bejelentésben megjelölt helyszíne ténylegesen közterületnek minősül-e. A *közterület fogalmának értelmezése*, és a gyülekezési jog gyakorlásával összefüggő jelentősége, számos értelmezési és jogalkalmazási kérdést is felvetett korábban. Így sokáig

⁶ Lásd: a Gytv. részletes indokolásában.

⁷ Általános vita parlamenti jegyzőkönyve alapján

⁸ Magánlaksértés szabálysértési, vagy bűncselekményi alakját is kimerítheti.

⁹ Lásd például: Szélsőséges szervezetek által Rudolf Hess halála évfordulójára szervezett, Nógrád megyei kistérségben megtartott gyűlés, vagy a „Új” Magyar Gárda eskütétele mellett megtartott családi nap 2018/1.

Szentendre északi részén, a Pilisszentlászló felé vezető út bal oldalán található magánterületen. A konkrét esetek ugyanakkor ma a gyűlés békés jellegét biztosító korlátozások miatt feltehetően tiltásra kerülnének.

¹⁰ Kádár András Kristóf – M. Tóth Balázs: A gyülekezési jog külföldi és magyar szabályai. In: Fundamentum, 2007/1. szám 66. oldal.

követett rendőrségi gyakorlat szerint a közterület-használati hozzájárulással érintett területek elvesztették „a Gytv. 15. § a) pontja értelmében vett közterületi jellegét”, ezáltal a rendőrség következetesen arra a döntésre jutott, hogy az oda bejelentett rendezvény nem tartozik a Gytv. hatálya alá, így pedig a rendőrségnek sincs hatásköre a rendezvény elbírálására. E gyakorlatot törte meg az AB 3/2013. (II. 14.) AB határozata, amely a közterület-használati megállapodás indokoltságát és jogszerűségét is értékelte¹¹.

b) A közterület fogalmát azonban az új Gytv. 10. § (8) bekezdésében már meghatározza: „*E törvény alkalmazása során közterület a közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület, amelyet az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván, és amelyet mindenki korlátozás nélkül igénybe vehet, ideértve a közterületnek közútként vagy térként szolgáló részét is.*” A gyülekezés bejelentésben megjelölt helyszíne esetében annak közterület jellege lehet köztudomású, vagy lehet olyan helyszín, amelynek közterület jellegéről a gyülekezési hatóságnak hivatalos tudomása van. Amennyiben a gyülekezési hatóság a bejelentésben megjelölt helyszín vonatkozásában nem rendelkezik megfelelő információval annak közterületi minőségéről, akkor a tényállás tisztázása érdekében megteszi a szükséges intézkedéseket. Az új szabályozás feloldotta a korábbi problematikát és egyértelművé tette, hogy mely közterület használathoz rendelődik hatósági bejelentési kötelezettség, s melyhez hozzájárulás. A törvény fogalomrendszere szerint a középület illetve magántulajdonban lévő épület vagy egyéb ingatlan (pl. kerítéssel körbezárt földterület) területén gyűlés megtartásának feltétele a tulajdonos és jogszerűen használó hozzájárulása.

Amennyiben a gyülekezési hatóság azt állapítja meg, hogy a gyűlés bejelentésben megjelölt helyszíne nem közterület, úgy az Ákr. 17. §-a alapján megállapítja a bejelentés elbírálására vonatkozó hatáskörének hiányát és a kérelmet visszautasítja. Amennyiben a

visszautasítási ok az eljárás folyamán merül fel, úgy a bejelentés visszautasításának már nincs helye, az eljárást meg kell szüntetni az Ákr. 47. § (1) bekezdés a) pontja szerint. A hatóságnak ezekben az esetekben indokolt felhívni a bejelentő figyelmét¹² arra, hogy a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs.tv.) 189. § (1) bekezdés d) pontja szabálysértésként rendeli szankcionálni annak magatartását, aki közterületnek nem minősülő helyszínrre, az ingatlan tulajdonosának vagy használójának hozzájárulása nélkül gyűlést szervez. A BMr. kifejezett rendelkezést tartalmaz azokra az esetekre, amikor a gyülekezési jog gyakorlása nem közterületen történik jogszabályellenesen. Ha a tényállás tisztázása során a gyülekezési hatóság azt észleli, hogy a gyűlés helyszíne nem közterület, úgy erre a szervező figyelmét felhívja, és tájékoztatja arról, hogy a Gytv. 1. § (2) bekezdése alapján a bejelentésben megjelölt helyszínen csak az ingatlan tulajdonosának vagy használójának hozzájárulásával szervezhető gyűlés, mely hozzájárulás hiányában a gyűlés szervezése szabálysértésnek minősül. A szabályozás célja a gyülekezési jog biztosítása mellett a magántulajdon egyidejű védelme és a Gytv.-ben is védelemben részesített magánélethez, magánszférához való jog biztosítása.

j) A közterület fogalom kifejtésekor nem lehet szó nélkül elmenni amellett, hogy aktuális kérdésekként van napirenden a településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény módosításáról szóló törvényjavaslat, amelynek a tervezete bizonyos időszakokban, egyes helyszíneket kivonva a mindenki által korlátozás nélkül igénybe vehető területek köréből. Tekintettel arra, hogy az új Gytv. meghatározza a közterület fogalmát, így az új Gytv. 16. §-ában megfogalmazott engedélymentességet a közterületen szervezett gyűlés megtartásához köti. Itt viszont – azon túl, hogy területet az ingatlan-nyilvántartás ekként tartja nyilván – konjunktív feltételként követeli meg a *korlátozás nélküli igénybevétel lehetőségét*. A T/3373. számú javaslat¹³ a nemzeti ünnepek,

¹¹ Hajas Barnabás: i. m.

¹² 26/2018. (IX. 27.) BM rendelet 3. §-a alapján 2018/1.

¹³ (letöltve: 2018. november 17.) <http://www.parlament.hu/irom41/03373/03373.pdf>

a nemzeti gyász- és emléknapi napok, egyéb ünnepi időszakok, valamint a helyi önkormányzati megemlékezések és ünnepek helyszíneire vonatkozóan különös szabályokat állapította meg. Ennek értelmében az így kivett területek a megemlékezés vagy ünnepség időtartama, valamint az ezekre való felkészülés időszaka alatt a közterület-használat szempontjából nem minősülnek mindenki által korlátozás nélkül igénybe vehető, közhasználatra szolgáló közterületnek. Az így kikerülő budapesti helyszínek, valamint a helyi önkormányzati megemlékezéseknek és ünnepeknek az önkormányzati rendeletben meghatározott, a helyi önkormányzat tulajdonában álló helyszínei a jövőben nem szolgálhatnak a gyülekezési jog gyakorlásának helyszínül. Az AB korábban kifejtette, hogy a gyülekezés szervezésének lényegi eleme (olykor egy adott közügyben való vélemény-kifejezés része) annak megválasztása, hogy a rendezvényre milyen céllal, hol, mikor és milyen körülmények között kerüljön sor. A gyülekezési szabadság a gyülekezés helyszínül szolgáló terület megválasztására is kiterjed. [Ehhez hasonlóan lásd a strasbourgi bíróság Sáska kontra Magyarország ügyben hozott ítéletének 21. pontját (58050/08, 2012. november 27.).] A gyülekezéssel elérni kívánt cél ugyanis szorosan kapcsolódhat a kiválasztott helyszínhez. Talán mert a rendezvény éppen az adott helyen történetekre kíván emlékezni és emlékeztetni, vagy mert a helyszínek szimbolikus jelentése van. Ilyen esetekben a gyülekezés szabadsága magában foglalja az adott helyen való gyülekezés jogát, amely az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően, tehát csak alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.¹⁴ A tervezet indokolása szerint ezzel kívánják biztosítani, hogy ezek a

helyszínek a törvény erejénél fogva „lefoglaltak” legyenek az ünnepek idejére, ezzel akarják elkerülni, hogy az érintett közterületekért “méltatlan versengés” alakuljon ki. A javaslat elfogadása esetén bizonyosan lesz kérelmező, aki szerint vizsgálni szükséges, hogy mennyiben alkotmányos a korlátozás, miképpen azonnal támadások érték¹⁵ a Budai Palotanegyedben lévő közterület használatának általános szabályait előíró rendelkezések¹⁶ hatályba lépését is. Ez utóbbi esetben – álláspontom szerint – a közterület rendeltetészerű használata magában foglalja a Gytv. alapján megvalósuló gyülekezéseket is.

2. A gyűlés szervezője

3. § (1) bekezdése értelmében „A gyűlés szervezője az, aki a résztvevőket a gyűlésen való részvételre nyilvánosan felhívja, a gyűlést meghirdeti (a továbbiakban együtt: felhívás), továbbá a gyűlést megszervezi, és azt vezeti. A felhívásban a szervező nevét fel kell tüntetni.”

a) A gyűlés szervezőjének két meghatározó magatartásaként a gyűlés szervezését és az arra való nyilvános felhívást kell kidomborítani. Az esetek döntő többségében a gyűlés szervezője tehát az általa kifejtett magatartás alapján egyértelműen beazonosítható. A szervezői magatartás lényeges eleme a felhívás mellett a megszervezés és – jellemzően – a gyűlés vezetése. A felsorolt szervezői magatartásformák értékelése alapján beazonosítható egy be nem jelentett rendezvény esetén is a szervező.¹⁷ Ezzel összefüggésben jelentősége van a gyűlés szervezése kifejtett nyilvános felhívásnak, ami egyúttal magában foglalja a gyűlés meghirdetését is. A törvény indoklásából kiolvasható, fontos, hogy névtelenül nem lehet gyűlést szervezni, a felhívásban a szervező nevét fel kell tüntetni, ami a felelősség esetleges későbbi megállapítása és a kártérítési kötelezettség

¹⁴ Lásd: 3/2013. (II. 14.) AB határozat

¹⁵ https://www.napi.hu/magyar_gazdasag/atirjak-a-szabalyokat-orban-miatt-a-varban.675870.html (2018.december 28.)

¹⁶ a Budai Palotanegyed területén megvalósuló kiemelten közérdekű beruházások megnevezéséről, valamint az ingatlanok vagyonekezelési feladatainak ellátásáról szóló 313/2018. (XII. 27.) Korm. rendelet

¹⁷ A törvény a bírósági gyakorlattal összhangban és gyülekezések jellegének megváltozására tekintettel 2018/1.

szabályozza azt az esetet is, amikor a gyűlés szervezőjének vagy vezetőjének személye nem ismert: ebben az esetben ugyanis előírja a törvény, hogy azt kell a gyűlés vezetőjének tekinteni, aki a gyűlés menetére tényleges befolyással van, azaz elsősorban azt a személyt, aki a tömeget instruálja, irányítja. Amennyiben beszélhetünk egy gyűlés kapcsán szervezőről, akkor az kizárja azt, hogy spontán gyülekezéstről legyen szó.

miatt is lényeges, amellet, hogy így a kapcsolattartó személyt is pontosan azonosítani lehet¹⁸. Ezen rendelkezés fontosságát mutatja, hogy a Szabs.tv. 189. § (3a) bekezdés e) pontja szabálysértésként rendeli szankcionálni annak magatartását, aki a gyűlés szervezőjeként a nyilvános felhívásban nevét nem tünteti fel.

b) A 3. § (2) bekezdése alapján „*Tilos olyan gyűlésen való részvételre felhívni, amelynek megtartását végrehajtható határozattal megtiltották.*” E végleges tiltó határozathoz kapcsolódó tilalumnak a jogalkotó a „web 2-es felületek (Facebook, Twitter)” elterjedése miatt tulajdonított különös jelentőséget, mivel ezeken a felületeken akár egy megtiltott gyűlésen való részvételre is gyorsan lehet nagyszámú résztvevőt felhívni. Ezen tilalom megszegéséhez a törvény a későbbi rendelkezései között jogkövetkezményt is fűz, ugyanis a jogszabályi környezet büntetni rendeli azt is, ha valaki tiltott rendezvényen történő megjelenésre felhív, és azt is, ha ilyen rendezvényen valaki megjelenik.¹⁹ Éppen e rendelkezéseknek megfelelő jogkövető magatartás érdekében Gytv. 15. § (1) bekezdése előírja, hogy „*A gyűlekezési hatóság határozatát haladéktalanul írásban közli a szervezővel, és azt közhírré teszi. Kétség esetén a közlés időpontjának a közhírré tétel időpontját kell tekinteni.*” Ennek köszönhetően a gyűlésen részt venni szándékozók értesülhetnek a tiltásról.

A 3. § (3) bekezdése értelmében „*A gyűlés szervezője lehet*

- a) *magyar állampolgár,*
- b) *a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvényben meghatározottak szerint a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkeznek,*
- c) *a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény hatálya alá tartoznak, és bevándorolt, illetve letelepedett*

jogállású, vagy tartózkodási engedéllyel rendelkezik, vagy

- d) *olyan magyarországi jogi személy vagy egyéb szervezet, amelynek törvényes képviselője megfelel az a)-c) pontokban meghatározott feltételeknek.”*

Az új Gytv. olyan módon szabályozza a szervezőre vonatkozó feltételeket, hogy a természetes személyek mellett szervezőként megjelenhet a magyarországi jogi személy, vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet – amennyiben a törvényes képviselője egyébként megfelel a Gytv. 3. § (3) bekezdés a)-c) pontjaiban foglalt feltételeknek. A törvény indokolása szerint az új rendelkezés jelentősége egyrészt abban áll, hogy – különösen a nagyobb létszámú, tényleges szervezést igénylő rendezvények esetén – a szervező az esetek jelentős részében valójában nem egy magán-személy, hanem egy, az Alaptörvény VIII. cikk (2)-(5) bekezdésében biztosított egyesülési jog alapján létrejött szervezet, amelynek szerencsés esetben törvényes képviselője a bejelentő, vagyis a törvény a tényleges helyzethez igazítja a gyűlekezési jog szabályozását. Másrészt a szervező résztvevő által okozott kárért való mögöttes és teljes kártérítési felelősségi szabály könnyebben érvényesíthető, ha azt egy működő szervezettel szemben is meg lehet kísérelni.

A régi gyűlekezési törvény nem foglalkozott a jogi személyek szervezői jogosultságával, ráadásul az AB nyilvánvalóvá tette az 55/2001. (XI. 29) AB határozatban, hogy csak természetes személy lehet szervező.²⁰ Ezzel összefüggésben megjegyzendő, hogy a jogi személy jogképessége kiterjed minden olyan jogra és kötelezettségre, amely jellegénél fogva nem csupán az emberhez fűződhet.²¹ A rendezvények szervezővel kapcsolatban a gyakorlati tapasztalatok alapján azt lehetett látni, hogy jellemzően valamilyen szervezet nevében eljáró

¹⁸ Lásd: a Gytv. részletes indoklásában.

¹⁹ A Btk. 217/C. §-a szerint „Aki megtiltott gyűlést szervez, vagy azon való részvételre a gyűlekezési jogról szóló törvény szerint felhív, ha más bűncselekmény nem valósul meg, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.” A Szabs. tv. 189. §-ának 2018. október 1-jétől hatályos (3a) bekezdése szerint a végrehajtható határozattal megtiltott gyűlésen való részvétel pedig szabálysértésként értékelendő. „Aki a 2018/1.

gyűlekezési hatóság által megtiltott gyűlésen megjelenik” szabálysértést követ el.

²⁰ Ennek ellenére 2010. novemberében a jelentési kötelezettséget írtak elő a rendőrségnél a kormányzati és más állami szervek által szervezett közterületi rendezvények bejelentésének esetére.

²¹ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 3:1. § (2) bekezdés

személy teszi a bejelentést, a rendezvény szervezőjeként pedig maga a szervezet (például egyesület) került feltüntetésre. Már korábban is úgy ítélem meg, hogy módosítani lenne szükséges e jogszabályi rendelkezést, amely kizárta a társadalmi szervezeteket, szakszervezeteket, egyesületeket a szervezők köréből. Napjaink gyakorlata azt mutatja, hogy a szervezetek – nyilván a képviselők közreműködésével – eg tudnak felelni a szervező elé támasztott követelményeknek. A jogalkotó itt szintén korszerűsítette a jogszabályt, így tulajdonképpen bővíthet a lehetséges szervezők köre, de a BMr. alapján a gyülekezési hatóságnak meg kell vizsgálnia, hogy a gyűlés bejelentője megfelel-e a Gytv. 3. § (3) bekezdésében előírtaknak. Az Ákr. 46. § (1) bekezdés a) pontja alapján a hatóság a kérelmet visszautasítja, ha az eljárás megindításának jogszabályban meghatározott feltétele hiányzik, és e törvény ahhoz más jogkövetkezményt nem fűz. Látható tehát, hogy a gyülekezési hatóságnak a kérelem elbírálására – ügyféli jogállás hiányában – nincs hatásköre, és a kérelem áttételének sincs helye.

c) A 3. § (3) bekezdése értelmében „A gyűlést a szervező vezeti. Ha a gyűlést többen szervezik, közösen jelölik ki a gyűlés vezetőjét. Ha a gyűlés vezetője megváltozik, arról a szervezők haladéktalanul tájékoztatják a rendőrséget és a gyűlés résztvevőit.” Főszabály szerint a gyűlést a szervező vezeti, e két pozíció megkülönböztetésére csak akkor van szükség, ha a gyűlést többen szervezik, így a vezető egy közülük kijelölt személy lesz. Amennyiben többen szerveznek egy gyűlést, abban az esetben is csak egy vezető lehet, ilyenkor a szervezők közösen jogosultak kijelölni a vezető személyét.²²

d) A 3. § (6) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „A szervező [vagy ha a szervező nem ismert, az (5) bekezdés szerinti vezető] a gyűlés befejezését követően haladéktalanul gondoskodik a gyűlés helyszínének, a gyűlést megelőző állapothoz hozzászólásról, így különösen a gyűlésen felállított építmények és berendezések elbontásáról, a gyűlés során elhelyezett plakátok eltávolításáról, a gyűlés során keletkező hulladék eltakarításáról és az esetleges környezeti károk helyreállításáról.”

Amennyiben a gyűlés szervezője (vezetője) nem gondoskodik a helyszín eredeti állapotba történő visszaállításáról, a gyülekezési hatóság a Gytv. 21. §-a alapján közigazgatási bírsággal sújthatja²³, valamint mulasztása kártérítési felelősséget is megalapozhat.²⁴ (Gytv. 20. §). A BMr. alapján a biztosítás parancsnoka köteles intézkedni a rendezvény mulasztással érintett helyszínének megfelelő dokumentálására.

3. A gyűlés vezetője

A 4. § rendelkezései a gyűlés vezetőjének ismérveit, jogosultságait, kötelességeit határozzák meg. „A gyűlés vezetője meghatározza a gyűlés rendjét és lefolyását, ennek során dönt a szó megadásáról és megvonásáról, a gyűlés berekesztéséről vagy befejezetté nyilvánításáról és szétszéleszti a résztvevőket. Megteszi a rend biztosítása, illetve fenntartása érdekében szükségessé váló intézkedéseket.” Ezek eredménytelensége esetén a gyűlést feloszlatja. Ő felel a gyűlés békés jellegének megőrzéséért és a gyülekezési hatóság által a gyűlés rendjének fenntartása, valamint a közrend biztosítása érdekében meghozott határozatban előírtak betartásáért. A gyűlésről kizárhatja azt, aki a gyűlést súlyosan megzavarja.²⁵ Fontos előírás még, hogy amennyiben a gyűlés vezetőjének személyében változás áll be, az új vezető a rendőrséggel a gyűlés helyszínén

²² A Gytv. 8. §-ában megfogalmazott együttműködési kötelezettség alapján a gyűlés vezetőjének személyében bekövetkezett változásról a szervezőnek vagy szervezőknek haladéktalanul tájékoztatniuk kell a Rendőrséget és a gyűlés résztvevőit is.

²³ A 3. § (6) bekezdésében foglalt kötelezettséget megsértő szervezővel (ideértve a szervező szervezet, annak törvényes képviselőjét és a vezetőt is) szemben közigazgatási bírság szabható ki, melynek kiszabására a gyűlés helyszíne szerint illetékes gyülekezési hatóság jogosult.

2018/1.

²⁴ A Gytv. 20. §-ának rendelkezései szerint.

²⁵ Akit kizártak, annak a helyszínt haladéktalanul el kell hagynia. Ha a kizárt személy a helyszínt nem hagyja el, a gyűlés helyszínéről a vezető eltávolíttatja. Ha a kizárt személynek a gyűlésen való további jelenléte a közbiztonságot vagy a közrendet közvetlenül veszélyezteti, illetve az mások jogainak és szabadságának sérelmével jár, a kizárt személy eltávolításában a gyűlés vezetője a rendőrség közreműködését kérheti.

haladéktalanul felveszi a kapcsolatot.²⁶ A törvény – indokolása szerint – a vezető részére „teljes rendelkezési jogot” biztosít a rendezvényvel összefüggésben, amely egyrészt jó, ugyanakkor – szintén az indokolás szerint – „a vezető nem csak azért felelős, hogy a gyűlés ne veszítse el a békés jellegét, és megőrizze a gyűlés rendjét, hanem annak programjáért, levezényléséért is (így az ott esetlegesen elhangzó sértő felszólalásokért is felel)”.²⁷

Álláspontom szerint az indokolás ezen utolsó fordulata ellentmondásba kerülhet a szabad véleménynyilvánításhoz való joggal, amely a véleményt annak érték és igazságtartalmára tekintet nélkül, ideológiai semlegesség elvének megfelelően védi. Az AB alaphatározatában²⁷ kiemelte, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának csak külső korlátai vannak; amíg viszont egy alkotmányosan meghúzott külső korlátba – másikkal alapvető jog és szabadság védelme, vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme – nem ütközik, maga a véleménynyilvánítás lehetősége és ténye védett, annak tartalmára tekintet nélkül. A szabad véleménynyilvánítás jogának kitüntetett szerepére figyelemmel az indokolás e részét nem szabad a jogalkalmazóknak tágan értelmezni. A „sértő” felszólalásokat kell megfelelően kategorizálni; és amíg nem valószínűsíthető valamilyen tényállást, a felelőssége sem áll fenn a szervezőnek.

4. A gyűlés rendezői

Az 5. § (1) bekezdése alapján „A gyűlés *szervezője*, illetve *vezetője* a gyűlés békés lebonyolításához és a gyűlés rendjének fenntartásához kapcsolódó feladatai ellátásához megfelelő, a résztvevők várható létszámához igazodó számú, nagykorú rendező (a továbbiakban: *rendező*) segítségét veszi igénybe.”

a) Az új Gytv. alapvetően nem hozott változást abban, hogy a gyűlésen a rend fenntartása a szervező, illetőleg a vezető feladata, aminek azáltal tudnak eleget tenni, ha a gyűlés résztvevőinek létszámára figyelemmel meghatározott számú, egységesen megkülönböztetett, utasításainak megfelelően eljáró rendezőt biztosít. Az új törvényi szabályozás nem konkretizálja, hogy milyen feladatai vannak a rendezőknek, de a vezető az esetek döntő többségében csak rajtuk keresztül tudja biztosítani a rendezvény békés jellegét, a rendezők ebben közreműködnek, ennek során kötelesek a vezető utasításait betartani, a gyűlést megzavaró személyeket eltávolítani. Amennyiben a kizárt személynek a gyűlésen való további jelenléte a közbiztonságot vagy a közrendet közvetlenül veszélyeztet, illetve az mások jogainak és szabadságának sérelmével jár – a kizárt személy eltávolításában a gyűlés vezetője a rendőrség közreműködését kérheti. Az új Gytv. egyrészt büntetőjogi védelmet biztosított a gyűlés szervezője, vezetője, rendezője részére²⁸, másrészt szubszidiárius büntetőjogi szankcióval fenyegeti a gyűlés békés jellegét biztosító korlátozásait megsértő személyeket²⁹, ugyanakkor a gyűlés vezetője felel az általa kijelölt rendezők tevékenységéért, amelynek szankcióját a Btk. 217/B. § (2) bekezdése rögzítette.³⁰ Új büntető törvénykönyvi tényállások többségével kapcsolatban nem jelentek meg komoly kritikai észrevételek. A legproblémásabbnak tartott rendelkezés az, hogy, aki egy gyűlést akadályoz, ellehetetlenít, vagy a gyűlést súlyosan megzavarja vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. Amivel gyakorlatilag kriminalizálja a jogalkotó az ellentüntetések és komoly ódioma lehet annak, ha valaki a jövőben kifütyüli a miniszterelnök beszédét. Kérdés természetesen, hogy „akadályoz, ellehetetlenít, vagy a gyűlést súlyosan megzavarja” kifejezéseket a véleménynyilvánítás szabadságával mérlegre

²⁶ E rendelkezés a Gytv. 8. § szerinti együttműködési kötelezettségének való megfelelés szolgálja.

²⁷ Lásd: 30/1992. (V. 26.) AB határozat

²⁸ A Btk. 217/A. §-a alapján ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg vétséget követ el az, „Aki a gyűlésen a gyűlés szervezőjének, vezetőjének vagy a rendezőknek rendezői feladataik jogszerű teljesítése során erőszakkal vagy fenyegetéssel ellenszegül, vagy őket rendezői feladataik ellátása alatt bántalmazza.”

²⁹ 217/B. § (1) bekezdése alapján: „Aki a gyűlés gyülekezési jogról szóló törvény szerinti békés jellegét biztosító korlátozásait megsérti, ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

³⁰ Vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő a gyűlés vezetője, ha az általa alkalmazott rendező a gyűlés békés jellegét biztosító korlátozásokat megsérti és annak tudomására jutásától haladéktalanul nem intézkedik a rendező leváltásáról.”

téve hol húzza majd meg az ítélezési gyakorlat a határokat. Nincsen kétségem afelől, hogy lehetnek még túlkapásnak minősített rendőri intézkedések, mire mindenkiben kialakul, egyértelműsödik e rendelkezések tartalma.

b) A *rendezők létszámára* a törvényalkotó nem határoz meg kötelező minimumot, csupán azt mondja, hogy a résztvevők várható létszámához és a gyűlés rendjének a fenntartásához elegendő számú rendezőt kell igénybe venni. A hatályos új Gytv. mindössze azt írja elő, hogy az írásbeli bejelentésnek tartalmaznia kell a rendezvény zavartalan lebonyolítását biztosító rendezők számát is. A BMr. alapján a Gytv. 11. § (5) bekezdése alapján hozott határozatban a gyülekezési hatóság a gyűlés helyszínére és a résztvevők számára figyelemmel a megfelelő rendezői létszám biztosítására vonatkozó előírást, a rendezők megfelelő térközönkénti, illetve csomóponti elhelyezkedését, továbbá a szervezővel való kapcsolattartásuk módját határozhatja meg. A BMr. ezen rendelkezése lényegében gyülekezési hatóságként eljáró rendőri szerv hatáskörébe adja a minimális rendezői létszám meghatározását, melyet szükség esetén egyeztető tárgyalás keretében vagy határozati formában fogalmazhat meg. Bizonyos szempontból e rendelkezés is értékelhető lenne az alapjog gyakorlása elé állítható korlátként, de amennyiben a jogalkalmazó követi szükségesség, arányosság szempontjait, a BMr.-ben előírt szempontrendszert, akkor olyan joggyakorlat alakulhat ki, amely a félelmeket nem igazolja.

5. A résztvevők kötelezettségei

A 6. § rendelkezései alapján:

(1) A gyűlés résztvevői *kötelesek* a gyűlés vezetőjének és az irányítása alatt álló rendezőknek a rend fenntartása és biztosítása érdekében tett utasításait követni.

(2) *A gyűlést súlyosan megzavaró személynek* a gyűlés helyszínét, a rendező távozásra való felhívását követően haladéktalanul el kell hagynia.

(3) A gyűlés résztvevője a gyűlés befejezésének időpontjában *köteles annak helyszínét elhagyni.*

a) A gyűlésen résztvevő személyek egyénileg döntenek el, hogy a gyűlésen meddig vesznek részt, ugyanakkor amíg azon ott maradnak, kötelesek a gyűlés vezetőjének, illetve a rendezőknek a rend fenntartása és biztosítása érdekében tett utasításait követni. Amennyiben a résztvevők ezeket az utasításokat nem követik, a gyűlést megzavarókat a rendezők felszólíthatják a távozásra, illetve a vezető eltávolíthatja őket a gyűlés helyszínéről. Amennyiben a zavaró személyek jelenléte törvénysértő – a kizárt személynek a gyűlésen való további jelenléte a közbiztonságot vagy a közrendet közvetlenül veszélyezteti, illetve az mások jogainak és szabadságának sérelmével jár – a gyűlés vezetője a rendőrség közreműködését kérheti. A rendőrségnek vizsgálnia kell a Btk. 217. §-ban foglalt, az egyesülési és a gyülekezési szabadság megsértése bűncselekmény vagy a Szabs. tv. 190. §-ban foglalt, az egyesülési és a gyülekezési szabadság megsértése szabálysértésének, illetőleg egyéb büntetőjogi vagy szabálysértési tényállásnak a megvalósulását (így különösen garázdaság, rendbontás, rendzavarás, testi sértés).

b) A korábban hatályos szabályozáshoz képest új előírás, hogy a gyűlés befejezése után a résztvevők *kötelesek a helyszínt haladéktalanul elhagyni*, függetlenül attól, hogy a befejezés oka akár a vezető általi berekesztés és szétszélesztés, akár a vezető vagy a rendőrség általi felosztatás volt. A rendezvény végével a véleménynyilvánítás véget ér, így nincs további ok a helyszínen maradásra. Ebből fakadóan, ha lehetőség nyílna arra, hogy a résztvevők egyéb „jogon” a helyszínen maradhasanak (pl. közlekedési ok), az megalapozhatná a rendőrség tömegosztatási jogát, ami súlyos visszaélésekhez vezethetne.

A rendőrségnek az Alaptörvényből fakadó alapvető feladata a közbiztonság és a belső rend védelme. A szabályozás indoka alapvetően a Rtv. által konstruált intézkedési kötelezettség teljesítésével és az Rtv. 60. §-ával áll összefüggésben, amely a tömegosztatással kapcsolatban kimondja, hogy „*a tömeg szétszórtására irányuló csapaterő alkalmazása során a rendőrség a helyszínen lévők egyéni felelősségét nem vizsgálja.*” Ez a rendelkezés az Rtv. 19. § (1)

bekezdésével kiegészítve³¹ különös jelentőséget kap, melyből az lenne kiolvasható, hogy a jogsértő demonstráció helyszínét – az előírások megfelelően közölt felhívások ismeretében – el nem hagyó résztvevőkkel szemben jogszerűen intézkedhet, alkalmazhat kényszerítő eszközöket, még hozzá az egyéni felelősség vizsgálata nélkül.³² A jogalkalmazó szerv felelősségét csak a *kirívóan súlyos* jogalkalmazási és jogértelmezési tévedés alapozza meg. A jogalkalmazó szerv felelősség alóli mentesülését eredményezi, ha az ügyben megállapított tényállás az alkalmazandó jogszabály többféle értelmezését veti fel.³³ A korábbi bírói gyakorlatól eltérően – egyedi ügyekben³⁴, amikor egyébként a rendőri intézkedés megfelelt a törvényi előírásoknak – a jogszabály alkalmazásának, a körülményeknek a téves értékeléséből eredő kárigényeket, a helyszínről felszólítás ellenére sem távozók esetében is megalapozottnak találták. Ennek az egyedi ügyön jelentősen túlmutató hatása volt, mert amennyiben megkérdőjeleződik, hogy a jogellenes demonstráció helyszínén tartózkodó, a rendőri felszólításnak nem engedelmeskedő személyekkel szembeni intézkedés – annak ellenére, hogy nyilvánvaló jogellenesség hiányában a rendőri intézkedés jogszerűsége nem vonható kétségbe, illetve a tömegoszlatás során a helyszínen maradók egyéni felelősségét nem kell vizsgálni –, akkor tulajdonképpen megfosztjuk a rendőrséget annak lehetőségétől, hogy a törvényben előírt intézkedési kötelezettségének eleget tegyen. E jogértelmezés oda vezet, hogy a rendőri felszólítás ellenére a jogellenes demonstráció helyszínén tartózkodókkal szemben egyáltalán nem lett volna lehetőség intézkedésre. A kifejtett jogértelmezés természetesen *nem volt elfogadható* a rendőrség számára, és az ilyen ügyeknek az egyedi eseten túlmutató jelentősége abban

volt, hogy elbizonytalanítja a rendőrséget, hogy mennyiben élhet a törvényben előírt feladatainak ellátásakor a szintén törvényben előírt intézkedési jogosultságával, amely egyben kötelezettség is.³⁵ Nem volt megengedhető, hogy a távozásra irányuló felhívásának tudatosan ellenszegülő személy elleni rendőri intézkedések megkérdőjeleződhessenek. A felosztatásnál a jogkövetkezmények szempontjából pedig lényegtelen, hogy a szervező vagy a rendőrség mondja ki a gyűlés felosztatását. A gyűlésen résztvevőknek mindkét esetben haladéktalanul el kell hagyniuk a gyűlés helyszínét, és ezzel a gyűlés véget ér. Amennyiben a gyűlés résztvevői nem távoznak, az a tömegoszlatás jogalapját teremtheti meg, mert jogszerűen nem tartózkodhatnak a helyszínen. A tömegoszlatást végző rendőri alegység előtt – saját bevallása szerint a tömegoszlatás tudatában³⁶ – tartózkodó személyek esetén megállapítható, hogy ha a felszólításnak az Rtv. előírásai szerint engedelmeskedett volna, akkor a jogsérelem be sem következett volna, ezáltal egyértelműen *közrehatott* a jogsérelembekövetkezésében.

c) Fontos kiemelni, hogy a törvény szerint a résztvevőknek a helyszínt a *tényleges befejezés időpontját követően* kell elhagyniuk, azaz nem a gyülekezési hatóságnak tett bejelentésben vagy a gyűlésre való felhívásban előre rögzített befejezési időpontban. Előfordulhat ugyanis, hogy bármilyen okból a vezető előbb berekeszti a gyűlést, a résztvevők később érnek a helyszínre, ezért később fejezik azt be, vagy éppen a gyűlés elveszíti békés jellegét, ezért a vezető vagy a rendőrség felosztatja azt, emiatt pedig a gyűlés előbb vagy később ér véget, mint az előzetesen megjelölt időpont.

³¹ Rtv. 19. § (1) bekezdés: A jogszabályi előírások végrehajtását szolgáló rendőri intézkedésnek – ha törvény vagy nemzetközi megállapodás másként nem rendelkezik – mindenki köteles magát alávetni, és a rendőr utasításának engedelmeskedni. A rendőri intézkedés során annak jogszerűsége nem vonható kétségbe, kivéve, ha a jogszerűtlenség mérlegelés nélkül, kétséget kizáróan megállapítható.

³² Gömbös Sándor: A gyülekezési joggal kapcsolatos rendőri intézkedésekből eredő kártérítési igények elbírálásának tapasztalatai. In: Rendészeti Szemle. 2009/2. szám 37-38. oldal.
2018/1.

³³ BDT2008. 1817

³⁴ Például a Fővárosi Ítéletábrla 2.Pf.20.688/2208/4. számú ítéletében

³⁵ Vö. Gömbös Sándor: A gyülekezési joggal kapcsolatos rendőri intézkedésekből eredő kártérítési igények elbírálásának tapasztalatai. In: Rendészeti Szemle. 2009/2. szám 40-43. oldal.

³⁶ Más lehet a megítélése az előzmények, a tömegoszlatás tényének ismerete nélkül a helyszínre érkező személyeknek.

6. A rendőrség feladata

A 7. § rendelkezései értelmében:

- (1) A rendőrségnek – a rendőrségről szóló törvényben meghatározottak mellett – *feladata, hogy biztosítsa* a gyűlések békés megtartását, valamint a gyűléseken a közrend fenntartását, és ennek keretében a megfelelő intézkedések foganatosításával biztosítsa, hogy a gyűlést harmadik személy ne zavarja meg.
- (2) *Ha alapos okkal feltételezhető*, hogy valaki a gyűlésen a gyűlés békés jellegét biztosító korlátozásokat megsértve jelenik meg, a rendőrség a résztvevők biztonsága és a gyűlés békés jellegének fenntartása érdekében a rendőrségről szóló törvény szerint fokozott ellenőrzést folytathat.
- (3) *Az ellenőrzési pontokat* úgy kell kialakítani, hogy a gyűlés megtartását és a gyűlésre eljutást ne akadályozza, és az ellenőrzéseket gyorsan el lehessen végezni.
- (4) A rendőrség ellenőrzés elrendeléséről a szervezőt, illetve vezetőt tájékoztatja, valamint azt közzé teszi.
- (5) A rendőrség képviselője a gyűlésen jelen lehet.
- (6) Az e törvény által nem szabályozott kérdésekben – a rendőrség tevékenysége tekintetében – a rendőrségről szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.

A rendőrség tevékenysége a gyűlések során kettős szabályozás alatt áll, egyrészt irányadók az Rtv. azon rendelkezései, amelyek tekintetében a Gytv. nem állapít meg speciális szabályokat, másfelől maga a Gytv. határoz meg előírásokat. Az állam alapvető feladata, hogy biztosítsa a békés gyülekezés jogát, s a résztvevők biztonságát. A gyűlések kapcsán az állam alapjogvédelmi kötelezettségének végrehajtását a rendőrség biztosítja. Az Rtv. kimondja, hogy a rendőrség feladata a közrend, közbiztonság védelme és ezáltal a gyűlések lebonyolításához szükséges közbiztonsági feltételek biztosítása is. Fontos, hogy a rendőrség ezen kötelezettségét a Gytv. nem korlátozza a közterületen megtartott gyűlésekre.

a) A gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvényeken – tekintettel arra, hogy itt

alapvető szabadságjog gyakorlásáról van szó – végzett rendőri biztosítási tevékenység alapjogi megítélése egészen más, mint állami rendezvény (például a Kossuth téri állami ünnepség) esetében.³⁷ Az elmúlt időszakban többször előfordult, hogy a rendezvény biztosításába beosztott rendőrök a beléptető kapuknál, illetve azok közvetlen előterében, a rendezők helyett (esetenként azok mellett, illetőleg a szervezők határozott kérése ellenére) *beléptetést végeztek*, jelentős számban igazoltattak, csomagokat és ruházatot vizsgáltak át. Az intézkedések foganatosítására a rendőrségnek megvolt ugyan a jogszabályi felhatalmazása, mégis *aggályosnak lehetett annak végrehajtása*. A rendezvények kezelhetetlen irányba alakulásától való félelem, az elmúlt időszak rendbontásai, a társadalom többségének való megfelelni akarás vezetett ahhoz, hogy indokolnál nagyobb mértékben, esetenként aránytalanul avatkozott be a rendőrség a biztosításba. Ezen rendőrségi intézkedések az eljárás alá vont személy magánszférához való jogát érintik, így természetesen, hogy – amennyiben nem muszáj – senki nem kívánja magát alávetni nekik. Ebből következik az a téves álláspont is, amely szerint a rendőrségi beléptetést – ezzel együtt az igazoltatást, csomagvizsgálatot – elkerülő személyek jogellenes cselekmény elkövetésére készülnek. Tény, hogy visszatartja a jogsértésre készülő a „kétrécbe” történő belépéstől, de maga beléptetési procedúra sok jóérzésű embernél – igaz más okból, de – hasonló hatást vált ki, ezáltal értelmetlenné téve az egészet. Előfordult, hogy a közrend és közbiztonság védelmével, a rendezvény békés jellegének megőrzésével indokolt intézkedések elveszíteni látszottak legitim céljukat.

Az új szabályozás ettől átláthatóbb, egyértelműbb kereteket teremtett a rendőrség feladataira és az egyeztetések eredményeként olyan rendőrségi eljárás alakítható ki, amely *hatásában* sem olyan, hogy korlátozza a gyülekezés szabadságát, és a hozzá szorosan kapcsolódó véleményszabadsághoz való jogot.

A Vhr. alapján a gyűlés bejelentését követően Budapesten a Budapesti Rendőr-

³⁷ OBH 5642/2008 sz. jelentés 2018/1.

főkapitányság vezetője, egyébként a rendőrkapitányság vezetője (a továbbiakban: rendőri vezető) a bejelentésben foglalt adatok, az esetlegesen megtartott egyeztetésen elhangzottak, valamint a gyűléssel kapcsolatban rendelkezésre álló egyéb adatok alapján, illetőleg a szervező erre vonatkozó kérésének figyelembe vételével dönt arról, hogy a gyűlésen a rendőrség képviselője részt vesz-e, illetőleg meghatározza a gyűlés biztosításának módját. A rendőri vezető szükség szerint kijelöli a rendbiztost, a biztosítás parancsnokát, a biztosítás helyszíni parancsnokát, parancsnokait. A rendőrség képviselője nemcsak a közterületen tartott gyűlésen lehet jelen. E rendelkezések támaszául szolgálhat, hogy a Szabs. tv. 189. § (3a) bekezdés b) pontja értelmében szabálysértést követ el, aki a gyűlés szervezőjeként vagy vezetőjeként megakadályozza a rendőrség képviselőjének a gyűlésen való jelenlétét.

b) A rendőrség jogosult az Rtv. alapján nevesített *fokozott ellenőrzést* elrendelni, ha feltételezhető, hogy a 9. §-ban foglaltakat a gyűlés résztvevői megszegik, és a gyűlés békés jellegét biztosító korlátozásokat megsértve jelennek meg. A fokozott ellenőrzés elrendeléséről a szervezőt, illetve a vezetőt a kijelölt kapcsolattartási módon tájékoztatni kell és a www.police.hu honlapon közzé is kell tenni. A fokozott ellenőrzés elrendelése alakszerű határozathoz nem kötött. A Vhr. alapján az elrendelő a fokozott ellenőrzés tényét, kezdő- és befejező időpontját és a fokozott ellenőrzéssel érintett terület megjelölését a rendőrség honlapján közhírré teszi³⁸. A fokozott ellenőrzés keretében a rendőrség ruházatot és csomagot átvizsgálhat, ellenőrzési pontokat állíthat fel. A biztosítás parancsnoka a rendbiztos bevonásával biztosítási tervet készít, amelyben rendelkezik a fokozott ellenőrzés végrehajtásának szabályairól is.

7. Együttműködési kötelezettség

A korábbi időszakban a BM r. által megteremtett *egyeztető tárgyalások* megtartásának lehetőségével élve, illetve biztonsági zónák

kijelölésével – szükség szerint kordonozás alkalmazásával – törekedtek a rendőri szervek a konfliktushelyzetek minimalizálására és általa a fenntartandó rend biztosítására. A rendőrség erőfeszítései ellenére is előfordult, hogy a gyűlés bejelentője nem mutatott együttműködési hajlandóságot, ugyanis semmi sem kötelezte az egyeztetésre, így ennek elmulasztása jogkövetkezménnyel sem jár. Korábban is kifejtettem már³⁹, hogy a rendezvények szervezővel szemben elvárásként kellene megfogalmazódnia, hogy a jóhiszemű és rendeltetészerű joggyakorlás általános követelményére, és a társadalmi együttélés normáira figyelemmel éljenek jogaikkal, ezért e szakasz rendelkezéseit mindenképpen pozitívan értékelem.

A 8. § rendelkezései értelmében

(1) A gyűlés szervezője, illetve vezetője és a rendőrség a gyűlés szervezése és megtartása során együttműködik.

(2) Az együttműködés keretében a gyűlés szervezője, illetve vezetője – a kockázatok jellegének és mértékének megjelölésével – folyamatosan tájékoztatja a rendőrséget a biztonsági helyzet tudomására jutott jelentős változásairól.

(3) A gyűlés szervezése és megtartása során jogait mindenki jóhiszeműen és rendeltetészerűen gyakorolja.

Az együttműködési kötelezettség a gyülekezési jog korábbi szabályozásából is következett, ugyanakkor annak kiemelkedő szerepére figyelemmel az új Gytv. kifejezetten nevesíti is a gyűlés szervezőjét, illetve vezetőjét és a rendőrséget a gyűlés szervezése és megtartása során terhelő ezen kötelmet. Ez az együttműködés több formában is megvalósulhat. A gyűlés bejelentésétől annak befejezéséig mind a szervezőnek, mind a rendőrségnek az az érdeke, hogy azt rendkívüli esemény vagy intézkedés nélkül tartsák meg. A Gytv. 8. §-ában a törvényalkotó általánosságban előírja, hogy a felek együttműködni kötelesek, de erre szolgál az egyeztetés intézménye, a rendőrségi képviselő jelenlétének biztosítása, vagy a bejelentéshez képest bekövetkező változások közlésének a kötelezettsége a gyülekezési

³⁸ Lásd: Vhr. 9. § (5) bekezdés

³⁹ Vö.: Pethő Balázs: A gyülekezési jog szabályozásával kapcsolatos problémák a gyakorlat tükrében. OTDK pályamunka 2010.

hatósággal [8. § (2) bekezdés]. Az együttműködési kötelezettség mellett a Gytv. azt is rögzíti, hogy a bejelentés megtételétől számítva egészen a gyűlés befejezéséig vagy feloszlásáig mindenki a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének betartásával köteles eljárni, azaz nem élhet jogaival úgy, hogy az visszaélésszerű legyen (nem folytathat olyan magatartást, ami ellehetetleníti vagy akadályozza a többi szereplő, vagy harmadik személyek jogainak gyakorlását).

8. A gyűlés békés jellegét biztosító korlátozások

Az előírásokat a 9. § rendelkezései tartalmazzák:

(1) Tilos a gyűlésen – ideértve az oda eljutást, illetve az onnan távozást is –

- a) lőfegyvert, lőszert, robbanóanyagot, robbantószer, robbanóanyag vagy robbantószer felhasználására szolgáló készüléket, a 67/548/EGK tanácsi irányelv 2. cikkének (2) bekezdésében meghatározott veszélyes anyagot vagy ezek utánezatát magánál tartva,
- b) az élet kioltására, személyi sérülés vagy súlyos anyagi kár okozására alkalmas dologgal, vagy
- c) erőszakot közvetítő vagy megfélemlítő jellegű félkatonai vagy ahhoz hasonló ruházatot viselve megjelenni.

(2) Ha azt a tudomásul vett bejelentés nem tartalmazta, a résztvevők

- a) nem viselhetnek védőfelszerelést, egyenruhát, vagy azzal összetéveszthető ruházatot,
- b) továbbá arcukat nem takarhatják el.

A gyülekezési jog a békés és fegyvertelen gyülekezés jogát foglalja magában, csak és kizárólag az ilyen gyülekezés részesül alkotmányos védelemben. A Gytv. 9. §-a sorolja fel azokat a tilalmakat, amelyek megszegésével a résztvevők bűncselekményt valósítanak meg attól függően, hogy magatartásukkal az (1) vagy a (2) bekezdés tilalmait sértik. Amennyiben a tilalmazott magatartás szórványosan

jelenik meg, minden esetben egyedileg vizsgálandó, hogy maga a gyűlés veszítette el békés jellegét, vagy csak az egyénekkal szembeni fellépés szükséges.

A Gytv. 9. § (1) bekezdés a) pontjában hivatkozott, a 67/548/EGK tanácsi irányelv 2. cikk (2) bekezdésében meghatározott anyagok, a robbanásveszélyes, oxidáló, tűzveszélyes, mérgező, ártalmas, maró, vagy irritatív hatású anyagok mind a tilalom hatálya alá esnek. Amellett, hogy ezeket a tárgyakat nem lehet a gyűlések helyszínére vinni, a résztvevők az oda úton és a távozáskor sem tarthatnak ilyen eszközöket maguknál. Amennyiben a rendőrség ilyen eszközt talál, vagy ilyen eszközről tesznek bejelentést a Btk.-ban foglalt egyes bűncselekmények megvalósulását köteles vizsgálni⁴⁰.

A békés gyülekezést biztosító további korlát a 9. § (1) bekezdés c) pontban meghatározott *öltözék viselésére vonatkozó korlátozás*, miként a Gytv. 9. § (2) bekezdése is korlátokat szab a védőfelszerelés, az egyenruha vagy az azzal összetéveszthető ruházatot, és az arc eltakarása kapcsán. Az állam büntetőhatalmának érvényesítése, mások jogának szabadságának védelme, mint alkotmányos érdek, közérdek hasonlóképpen indokolhatja a résztvevők azonosíthatóságát. Korábban is arra az álláspontra jutottam, hogy amennyiben a maszkviselésnek nincsen önálló kommunikációs jogi jellege, ezáltal a véleménynyilvánítás szempontjából jelentősége, akkor annak viselését nem szabadna megengedni. A maszk viselése, az arc eltakarása, az azonosíthatóság megnehezítése egyfajta előjele volt mindig a békétlen, jogsértő cselekményeknek. A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy amennyiben a tömegben tartózkodók egyre nagyobb számban takarják el arcukat a felfokozott verbális cselekedetekkel párhuzamosan, akkor nagy valószínűséggel lehet számolni a rendőri erők elleni jogsértések elkövetésével⁴¹. Európa több országában tilos maszkot

⁴⁰ Pl.: Btk. 324-325. §, de a 217/B. § (1) bekezdés alapján a békés jellegét biztosító korlátozások megsértését – szubszidiárius tényállásként – külön is pónalizálta a jogalkotó.

⁴¹ A sportesemények biztonsága, a rendbontók elleni fellépés hazánkban dogmatikailag nem függ össze a 2018/1.

gyülekezési jog szabályozásával, illetve a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvényeket megzavaró rendbontók elleni fellépéssel. Megjegyzem ugyanakkor, hogy a tapasztalati tények szerint a rendbontásban érintett elkövetői körök között átfedés van, a sporthuligánok mintegy

viselni⁴², amely alól például karneválok, vagy hasonló események jelenthetnek csak kivételt. A jelenleg szabályok keretei között, amennyiben ezzel kapcsolatban a bejelentés nem tartalmaz adatokat, és ennek figyelembe vételével azt a gyülekezési hatóság nem veszi tudomásul, úgy ezekre a tevékenységekre, magatartásokra nincs jogszerű lehetőség a gyűlésen. A Vhr. alapján a gyülekezési hatóság a Gytv. 11. § (5) bekezdésében és a 13. § (5) bekezdésében nevesített határozataiban rögzített feltételek meghatározása során

figyelembe veszi különösen a védőfelszerelés, egyenruha, összetéveszthető ruházat viselésére, valamint az arc eltakarására vonatkozó bejelentést, amivel összefüggésben a gyülekezési hatóság a Gytv. 9. § (1) bekezdésében meghatározott tilalmak betartásának ellenőrzése érdekében biztonsági szabályokat, időszakos korlátozásokat – pl. performance jellegű álarcviselet – határozhat meg. A rendelés megsértőivel szemben a rendőrség szintén a Btk. 217/B. § felhatalmazása alapján lép fel.

felbujtóként/végrehajtóként szerepelnek az utcai erőszakos cselekmények hátterében.
2018/1.

⁴² Pl.: Norvégia, Lettország.