

Pethő Balázs
doktorandusz

PTE ÁJK Doktori Iskola

A gyülekezési jog újraszabályozása – új korlátok a törvényben?¹

A tanulmány eredeti célja az volt, hogy a gyülekezési jog új szabályozására szolgáló T/707. számú törvényjavaslatból kiindulva megvizsgálja, hogy az új szabályozás alapján megtartott rendezvényekkel korlátozottabbá válik-e a demokráciák e fontos pillérének az állampolgárok által való elérhetősége, a törvény alapján tartható rendezvények továbbra is biztosítják-e a polgároknak, hogy a politikai folyamatokat kritikával illessék, tiltakozásukkal befolyásolják. A tanulmány – amely tervzet elfogadására figyelemmel már a hatályos jogszabályok elemzésére vállalkozhatott – foglalkozik a magánszférához való alapjog és a gyülekezéshez való alapjog kollíziója esetén követendő eljárással, valamint annak első körös elemzésére vállalkozik, hogy mennyiben indokolható a magánszféra védelmében a gyülekezési jog csorbítása. Nem utolsó sorban célja volt az is a tanulmánynak, hogy megvizsgálja a hatályos szabályozás – egyik legtöbbit vitatott, de hosszú időn át nem módosított – tervezett korlátozó rendelkezéseinek az új rendszerét, azonban az anyag feldolgozása során egyre egyértelműbbé vált, hogy e témakör részletes kifejtése egy önálló tanulmány kereteit is bőven kimeríti.

1. Bevezetés

Az alkotmányos és demokratikus államok jellemzője, hogy az emberi jogokat elismerik, és beemelik a jogrendszerbe. Ennek megfelelően az alkotmányos demokráciák szinte kivétel nélkül az alkotmányukban sorolják fel a minden embert egyaránt megillető jogokat. Az egyes államok alkotmányaiban, és a

különböző nemzetközi emberi jogi egyezményekben felsorolt és ezáltal a tételes jog részévé tett emberi jogokat hívjuk alapvető jogoknak (*fundamental rights*) vagy más néven alapjogoknak (*Grundrechte*)².

Az emberi jogok magyarországi érvényesülésének fundamentuma Magyarország Alaptörvényének I. cikkében található, mely kimondja: „AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége. Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait.” A magyar állam a jogforrási hierarchia legmagasabb fokán, az alkotmányban nyilvánította ki, hogy az emberek rendelkeznek olyan jogosultságokkal, amelyeket nem az állam hoz létre, hanem csak elismeri létezésüket. Az alapvető jogok az egyének jogai, vagyis az egyénre koncentrálnak, az individuum áll a középpontban, melyek az államhatalmat korlátozzák, megszüntetik az állami önkényt, illetőleg biztosítják az egyéni autonómiát, szabadságszférát. A gyülekezési jog klasszikus, első generációs, kollektív szabadságjog, amely már a XVIII. században megfogalmazódott, és amelynek gyakorlásával munkám során rendszeresen találkozom.

A gyülekezési joggal kapcsolatban korábban Bihari Mihály fogalmazta meg azt a véleményét, hogy az egyik leghiányosabban, legszűkebben szabályozott alapjog. Hasonló témában elkészített munkámban³ korábban magam is arra az álláspontra jutottam, hogy a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Gytv.) egy idejétmúlt, hézagos jogszabály volt, nem követte a közterületen megnyilvánuló kollektív véleménynyilvánítás formáinak az elmúlt évtizedekben végbement gazdagodását. Akkor azt állítottam, hogy a jogszabályi rendelkezésekből fontos kiegészítő szabályok hiányoznak, a „végrehajtási” rendelete⁴ sem követte a változásokat, így szinte törvénytörő volt, hogy vitatható és bizonytalan jogalkalmazói

¹ Jelen tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogász-képzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

² Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila: *Emberi Jogok*. Budapest, Osiris 2003. 25-30. o.

³ Pethő Balázs: A gyülekezési jog szabályozásával kapcsolatos problémák a gyakorlat tükrében. OTDK pályamunka 2010.

⁴ A rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 14.) BM rendelet (a továbbiakban: BM r.).

tevékenységet eredményez. A rendszerváltáskor született gyülekezési törvény hatályba lépése óta számos alkotmánybírósági határozat (a továbbiakban: AB határozat) formálta a gyülekezési joghoz kapcsolódó jogértelmezést, ezzel folyamatosan alkalmazkodásra késztetve a joggyakorlatot.

E tanulmányban most az T/707. számú törvényjavaslatból megszületett, a gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvény egyes új szabályainak értelmezésével foglalkozom, kísérletet téve arra, hogy az egyes rendelkezések hatását, a korábbi szabályozáshoz képest bekövetkezett változásokat kidomborítsam.

2. Az új szabályozás előzményei

Azt gondolom, hogy nem kérdés: a rendszerváltás egyik legfontosabb eredménye és értéke, hogy a gyülekezési joggal szabadon, korlátozás nélkül élhetnek a magyar állampolgárok. Az alkotmányos elvek tartalmának megfogalmazása és az azokból levonható következtetések meghatározott esetekre való vonatkoztatása a gyakorlati jogalkalmazás során egyértelműen bizonytalanságokat eredményezett a gyülekezési jog elismerésével, illetve el nem ismerésével kapcsolatban. Ez a körülmény „sem a jogállami jogbiztonság követelményeinek nem felel meg, sem az érintett alapvető jogok érvényesülésének alkotmányossági tartalmával és feltételeivel nem áll összhangban”.⁵

a) A tüntetések, felvonulások formája, jellege, célja számos változáson ment keresztül a történelem folyamán és meglátásom szerint az 1989. január 24-étől hatályban volt régi Gytv. csak részben valósította meg a szabályozás elé kitűzött célokat, melynek szabályai megszületésük óta foglalkoztatják a társadalmat. A régi Gytv. elsősorban a gyülekezési jog gyakorlása előtt álló korlátokat rögzítette az „amit törvény nem tilt, azt szabad” elvének szem előtt tartásával. Sok társadalmi és politikai vita

kereszttüzeiben állt az idők folyamán, azonban ennek ellenére sem sokat módosult, az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) jogértelmező tevékenységének hiányában lényegében alkalmazhatatlan volt. Törvénymódosításra irányuló indítványt mindig csak egy-egy jelentősebb, a közvéleményt felkavaró demonstráció után terjesztettek be, és akkor is csak a rendőrség intézkedéseinek esetleges hibáira kihegyezve fogalmazódtak meg a kritikák. A gyülekezési jog gyakorlásának akadályozása, a gyülekezési jog jogellenes, nem rendeltetésszerű gyakorlása, a joggal való (viszsa)élés több problémát felvetett, amelyet a jogalkotó több esetben a Büntető Törvénykönyvben és a szabálysértési törvényben próbált csak rendezni. A dilemmák megoldására számtalan javaslat született már, de a szabályozás megnyugtató megoldására a törvényalkotónak kell választ adnia. Mindig úgy gondoltam, hogy a gyülekezési törvény módosításának nem lehet célja a gyülekezési jog gyakorlásának szigorítása. Célja kell legyen azonban az eljárási szabályok egyértelművé tétele, pontosítása és a jogalkalmazás megkönnyítése azon a szempontok alapján, amelyek felvetették a gyülekezési törvény módosításának igényét.

b) Az Alaptörvény hatályba lépése óta az AB a gyülekezési jog szabályozásával összefüggésben két döntésében is mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény ellenességet állapított meg, és felhívta az Országgyűlést a mulasztás megszüntetésére. A gyülekezési jog módosításának legkonkrétabb előszelét két, azonos napon meghozott alkotmánybírósági döntés jelentette.

Az első esetben az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdését sértő mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról hozott döntés az AB.⁶ Azt észlelte, hogy a jogalkalmazók a hatályban volt szabályozási környezetben eszköztelenek azon alapvető jogok vagy alkotmányos értékek sérelmének

⁵ Szabó Máté: A demokrácia stabilitása és a gyülekezők joga. In: *Ki őrzi az őrzőket – Az ombudsmani jogvédelem*. Bp., Kairosz Kiadó 2010. 211. o.

⁶ Egy lakóövezetbe szervezett tiltakozás kapcsán, a rendőrségi tiltó határozat ellen benyújtott felülvizsgálati kérelem elutasításáról hozott döntés 2019/1.

alkotmányellenességének vizsgálata beadott panasz vizsgálata során született. Az indítványozó szerint a bíróság contra legem egy új tiltó okot fogadott el. Az indítványozó szerint a jogalkalmazók felcserélték a Gytv.-ben szabályozott tiltási és oszlatási okokat. Lásd részletesen: 13/2016. (VII. 18.) AB határozat.

felmerülése esetében, amelyek nem kerültek a régi Gytv. – meglehetősen szűk – kiemelt tilalmi okok szabályozási körébe⁷. E döntésben végül az AB úgy ítélte meg, hogy a jogalkalmazók az előttük fekvő ügyben alapjogi kollíziót ismertek fel. Ennek eredményeként megállapította, hogy az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdését sértő mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn annak következtében, hogy a törvényalkotó nem szabályozta a magánszférához való alapjog és a gyülekezéshez való alapjog kollíziója esetén a kollízió feloldásának szempontjait és annak eljárás kereteit.

A másik esetben⁸ a régi Gytv.-vel kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról döntött, mivel az AB álláspontja szerint a jelenlegi szabályozási környezet nem biztosít elegendő garanciát arra, hogy a gyülekezés résztvevőit megfelelő védelemben lehessen részesíteni. Hiányosak ugyanis azok a garanciális előírások, amelyek elősegítik, illetve biztosítják a békés gyülekezéshez való jog gyakorlását. Az AB álláspontja szerint a békés jelleg előzetes biztosítása, valamint a gyülekezésen résztvevők védelme érdekében kiegészítésre szorulnak a Gytv. szabályai. Az AB már korábban rámutatott arra, hogy „elsősorban a törvényhozónak kell mérlegelnie azt, hogy a visszaélések megelőzése, a jogalkalmazási nehézségek csökkentése érdekében mennyiben indokolt módosítani, kiegészíteni a Gytv. rendelkezéseit.”⁹ Ez esetben azonban kiemelte azt is a taláros testület, hogy a fenti mulasztások pótlása során a jogalkotónak kiemelt figyelemmel kell lennie az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésében és az I. cikk (3) bekezdésében¹⁰ foglalt alaptörvényi rendelkezések érvényesítésére, azaz a Gytv. felülvizsgálata során eleget kell

tenni az Alaptörvényből fakadó védelmi kötelezettségnek, amely egyben nem eredményezheti az alapjogok szükségtelen és aránytalan korlátozását.

A 2016-os AB-határozatok azt jelentették, hogy az azokban foglalt felhívás alapján a parlamentnek fel kell számolnia a mulasztásos alkotmányértést, sőt, kellett volna, már 2016-ban, mégis csak 2018-as év közepén került erre sor.

c) A fentieket követően Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása már egészen egyértelműen vetítette előre a gyülekezési jog módosítását. E módosítás első lépcsőben az Alaptörvény VI. cikkét módosítva kimondta, hogy „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák.*” A módosítás indoklása kifejtette, hogy „a technológiai fejlődés, a digitalizáció és a médianyilvánosság növekedése következtében az egyén magánszférájának védelme olyan új kihívásokkal néz szembe, amelyekre a szabályozásnak is reagálnia kell: a digitális korban a magánélet védelme már nem csak az intimszférára, hanem egy tágabb értelemben vett magánszférára, az egyén családi életére, otthonára, kapcsolattartására is kiterjed. A korábbi Alkotmány csak a magánszféra néhány elemét nevesítette, de nem adott komplex védelmet. Az Alaptörvény elfogadásával azonban új szabályozási szintre emelkedett Magyarországon a magánélet védelme. A rendőrség a magánszféra védelme érdekében korábban csak egyeztetést kezdeményezhetett, de nem tilthatott be egy tüntetést előre, hanem csak közbeléphetett, amennyiben a demonstráció olyan irányt vett, amely már sérti a magánszférát: jogsértés veszélye esetén figyelmeztette¹¹ a szervezőt

⁷ Régi Gytv. 8. § (1) bekezdés: „Ha a bejelentéshez kötött rendezvény megtartása a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, vagy ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható”

⁸ A becsület-napi rendezvényhez kapcsolódó rendőrségi tiltó határozat és az azt jóváhagyó bírósági végzés felülvizsgálatára benyújtott indítványok kapcsán született és több szempontból hasonlóságot mutat az előzettel. Lásd részletesen: 14/2016. (VII.18.) AB határozat

⁹ 75/2008. (V. 28.) AB határozat 2019/1.

¹⁰ Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés: „AZ EMBER sértethetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.” I. cikk (3) bekezdés: „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható”.

¹¹ 15/1990. (V. 14.) BM rendeletet alapján, ha a bejelentésből megállapítható volt, hogy a tervezett

vagy a tömeget, végső esetben pedig felosz-lathatta a tüntetést. A társadalom felé kom-munikáltak szerint, azonban a módosítással Magyarország is belépett azon országok so-rába, amelyek a magánéletnek alkotmányos szinten nevesített, általános védelmet nyújta-nak. A magánélet általános védelmének Alap-törvényben való kifejezése a legmagasabb szintű jogi elismerést nyújtja, amely egyúttal megfelel az Európai Unió Alapjogi Chartája 7. cikkében biztosított védelemnek is¹². Az alkotmányozó észlelte a magánszférajogok és egyéb alapvető jogok kollíziójának fontossá-gát, ezért a javaslat alaptörvényi szinten kí-vánja rögzíteni, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának és a gyülekezési jog gyakorlá-sának többek között külső korlátja lehet má-sok magán- és családi életének, valamint otthonának tiszteletben tartásához való joga. A javaslat az említett alapvető jogok kollíziója esetén – az alapvető jogok korlátozhatóságá-nak Alaptörvényben meghatározott általános kereteire és az AB gyakorlatára figyelemmel – hangsúlyozza a magánszférajogok ezen ele-meinek fokozott védelmét.”

A leírt érvekre alapozva, a módosítás e bekez-dés második fordulatóban a legmagasabb szinten rögzítette azt is, hogy „A vélemén-nyilvánítás szabadsága és a gyülekezési jog gyakorlása nem járhat mások magán- és csa-ládi életének, valamint otthonának sérelmé-vel.” A részletes indoklás szerint a „magán-szférajogok védelmi köre kiterjed arra a tér-beli szférára is, amelyben a magán- és családi élet kibontakozik. Az érvelésbe bele került még az amerikai Legfelsőbb Bíróság állás-pontja is, amely hangsúlyozta: az otthon nyu-galma – „a fáradt emberek utolsó mentsvára” – az a tér, ahova az emberek visszahúzódhat-nak a mindennapi nyüzsgés elől¹³.

Az alkotmányozó az Alaptörvény hetedik módosításának keretében szükségesnek ítélte

az Alaptörvény VI. cikkének kiegészítését, amely az előterjesztő álláspontja szerint ga-rantálja a magánélet fokozott védelmét, azon-ban az első vélemények a gyülekezési jog kor-látózásként tekintettek rá.

3. Előterjesztés, vita, első vélemények

A kormánytöbbséget a gyülekezési jog korlá-tozásakor elsősorban a mulasztásos alkot-mánysértés orvoslása vezérli – mondja a kor-mány. Egyes vélemények szerint azonban van egy fogalmi probléma. Az AB ugyanis egy ilyen mulasztás megállapításakor nem azt mondja, hogy a jogalkotónak az Alaptörvényt kell módosítania, hanem hogy a jogszabályi környezetet kell összhangba hozni az Alap-törvénnyel. A kormány tehát az Alaptörvény módosításakor az AB-re hivatkozik, amely egyes vélemények szerint alkalmas lehet arra, hogy a lépés háttérben meghúzódó eltérő okot keressük, mely inkább a véleménynyilvá-nítás szabadságának megkurtítását szolgálja. Általános, előzetes vélekedés, hogy az új sza-bályozás alapján túl sok önkényes döntést hozhatna a rendőrség, pedig egy jó törvény-nek nem szabad megengednie, hogy gyüleke-zési szabadság egy kormány alá rendelt ható-ság jószándékától függjön. Nem kétség, az alapjog érvényesülése megkívánja, hogy a tüntetés előzetes megtiltására csak kivételesen, a legvégső esetben kerüljön sor, de a szabályo-zásban megjelenő új tiltási okok azt a félelmet keltik a „megalapozottan feltehető” megfo-galmazás miatt, hogy teljesen szubjektív dön-tések alapján tilthatna meg tüntetéseket a rendőrség. Egyes vélemények szerint az új gyülekezési törvény új szabályozása sok vitás kérdést tisztáz, sok esetben viszont a jelenle-ginél is jóval nagyobb bizonytalanságot idéz-het elő – pedig a lecserélése sem feltétlenül indokolt.¹⁴ Megjegyzendő, hogy hasonló di-lemmák a most oly annyira védett régi Gytv. kapcsán is felszínre kerültek már, és magának

rendezvény bejelentése, megtartása a törvény rendelkezéseibe fog ütközik, de előzetesen nem lehetett tiltani, akkor a rendőrség a szervezőt erre írásban figyelmeztette, súlyosabb esetben az esetleges feloszlásra vonatkozó felhívást is megadta.

¹² „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát és kapcsolattartását tiszteletben tartsák.”
2019/1.

¹³ Carey v. Brown [447 US 455 (1980)] és Frisby v. Schultz [487 US 474 (1988)]

¹⁴ Vö.: <https://tasz.hu/cikkek/a-tarsasag-a-szabadsajogokert-tasz-elemzese-a-gyulekezesi-jogrol-szolo-t-707-szamu-torvenyjavaslatrol> (letöltés: 2018. október 20.)

a taláros testületnek a tagjai sem voltak teljes egyetértésben a szabályozás megfelelősége tekintetében. E kérdéskörben már akkor is az volt az indítvány lényege, hogy a jogszabály lehetővé teszi, hogy a hatóság „visszaélészerűen gyakorolja a gyűlésekre vonatkozó jogosítványait” és ezek alapján betilthat, vagy feloszlatthat rendezvényeket. Az AB a támadott rendelkezést nem semmisítette meg, mert – bár a nem rendeltetésszerű hatósági jogalkalmazásra vonatkozó feltételezést a politikai rendszerváltozást megelőző korszakra is tekintettel bizonyos fokig érthetőnek és magyarázhatónak tartotta – az volt az álláspontja, hogy ha a rendőrség indokolatlanul, vagy visszaélészerűen tiltana meg, illetőleg oszlatna fel gyűlést vagy csoportosulást, akkor a jogorvoslati rendelkezések biztosítják a hibás rendőrségi intézkedés megfelelő orvoslásának lehetőségét.¹⁵ Kukorelli István akkor „összejövetelek” kifejezéshez kapcsolódóan különvéleményében kifejtette – egyetértve a határozat azon a megállapításával, amely szerint érthető és magyarázható az indítványozók gyanakvása a visszaélészerű rendőrségi jogalkalmazással szemben – a bizonytalan fogalom valóban módot adhat a hatóságnak arra, hogy kellő alap nélkül alkalmazzon hatósági kényszert az egyénnel szemben. A normaszöveg határozatlanságát és az ebből következő veszélyt, hogy a normát alkalmazó hatóság önkényesen lép fel, alkotmányellenességet eredményezőnek nevezte. Emellett a határozat indokolásával szemben úgy vélte, hogy az utólagos jogorvoslat lehetősége nem elégséges garancia az önkényes hatósági jogalkalmazással szemben. Az önhatalmú hatósági fellépés elleni alkotmányos védelem nem alapulhat a jogalkalmazók iránti bizalmon, hanem megfelelő jogszabályi és szervezeti garanciákra van szükség az alapvető jogokat sértő visszaélések megelőzése érdekében.

a) A gyülekezési jogról szóló T/707. törvényjavaslatról az előterjesztő kiemelte, hogy mennyire nehéz helyzetben van a mindenkori kormányzat a gyülekezési jog szabályozása során, amit azzal is illusztrált expozéjában,

hogy 1868-ban a Belügyminisztérium és az Igazságügy-minisztérium kidolgozta ugyan az egyesülési és gyülekezési jogról szóló törvény tervezetét, azt azonban a kormány végül nem is terjesztette a parlament elé. Előterjesztésében kitért arra, hogy az általános korlátok a gyűlés feloszlátását megalapozhatják ugyan, de megtartásának előzetes korlátai nem lehetnek. Arra az álláspontra helyezkedett, hogy a bírósági és alkotmánybírósági gyakorlat a megtiltási okokat „alkalmazhatatlanná értelmezte”, lényegében kiüresítette, és a bírósági gyakorlat végül szétartóvá, következtelenné vált. Bemutatta, hogy előfordult olyan eset, hogy ugyanaz a bejelentő sorozatosan ugyanazzal a napirenddel, ugyanabban a csendes utcában lévő helyszínre jelentett tüntetést, s azt egy idő után a rendőrség elkezdte megtiltani. A bíróság az egyforma bejelentések és a rendőrségi határozatok ellenére többféle döntést hozott. Volt, hogy arányos korlátozásnak ítélte a megtiltást, máskor megsemmisítette a határozatot, de olyan is volt, hogy a rendőrséget új eljárásra utasította. Egyszer értékelte, hogy a bejelentő korábban hány azonos témájú rendezvényt tartott, másszor ezt nem lehetett figyelembe venni. Az Igazságügyi Minisztérium államtitkára a módosítások szükségességét érintő érvelésében kitért arra, hogy mind a vonatkozó nemzetközi szerződések, mind pedig az európai államok gyülekezési szabályozása a megtiltás okaként általában a közbiztonság és a közrend közvetlen, aránytalan és szükségtelen veszélyét határozzák meg¹⁶. A hatályos gyülekezési törvény szabályozása unikálisnak tekinthető azért, mert a közrend közvetlen, aránytalan és szükségtelen sérelmét jelentő esetek közül önkényesen két megtiltási okot nevesít, de más, a közrendet vagy a közbiztonságot hasonlóan súlyosan veszélyeztető helyzetre nem ad választ. Hasonló szabályozási megoldást mintaadó európai államban nem találunk. A kazuisztikus, taxációra épülő szabályozási modell álláspontja szerint csak álgarancia, az elmúlt 29 év jogalkalmazói tapasztalatai, a megtiltási okok értelmezésével kapcsolatos irányváltások éppen azt támasztják alá, hogy nem kiszámíthatóbb

¹⁵ Vö.: 55/2001. (XI. 29.) AB határozat

¹⁶ Vö.: Országgyűlés Hivatala Közgyűjteményi és Köz-művelődési Igazgatóság: Gyülekezési jog – EU 2019/1.

tagállamok. Elemzés országgyűlési képviselők részére. Képviselői Információs Szolgálat, 2017.

azok értelmezése a közrendi klauzuláknál és az azokhoz kapcsolódó tesztek alkalmazásánál.

Az előterjesztő ezen kívül kitért még arra, hogy a javaslat:

- az Alaptörvény hetedik módosítására is reagálva egyértelművé teszi, hogy mások jogainak és szabadságának sérelme mikor állapítható meg,
- megvédi a nemzetiszocialista vagy kommunista diktatúra uralma alatt elkövetett embertelen bűnök áldozatainak emlékét,
- értelmezési segédletet ad és lefekteti a gyűlések békés jellegét megfelelően biztosító garanciális szabályokat,
- a külföldi szabályozási minták felhasználásával állapítja meg a gyűlés békés jellegét biztosító korlátozások szabályait, és mondja ki a védőfelszerelés, egyenruha és arceltakarás tilalmát,
- előírja, hogy a gyűlés szervezője, illetve vezetője és a rendőrség a gyűlés szervezése és megtartása során együttműködik,
- pótolja a korábbi törvény közismert hiányosságát, és szabályokat állapít meg a versengő, konkuráló gyűlésekre vonatkozóan,
- korábbi ombudsmani ajánlás teljesítését szolgálóan, illetőleg nemzetközi mintára támaszkodva megváltoztatja a bejelentés szabályait és garanciális jelleggel rögzíti annak legkorábbi időpontját, valamint reagál a gyűlekezési joggal kapcsolatos új tendenciákra, a tüntetési kultúra változásaira,
- bizonyos feltételekkel megengedi és szabályozza az úgynevezett sürgős és spontán gyűlések megtartását, további szankciókkal kiegészítve szabályozza állam az alapjogvédelmi kötelezettségét.

A vezérszónoki felszólalások során a kormánypártok felszólalói kiemelték, hogy a javaslat néhány dolgot garantál, és néhány dolgot olyan módon tisztáz, ami egyértelműsíti a jogalkalmazók és a joggyakorlók helyzetét. A gyűlekezési jognak az úgynevezett részjogsultságait is szabályozza: a részvétel jogát, a gyűlések szervezését, a létszámkérdéseket, egyértelműsíti azokat a tartalmi és egyéb olyan kritériumokat, amelyek a gyűlekezési jog által

védett magatartásoktól megkülönböztethetőek. A javaslat tárgyi hatálya alá tartozó öszszjövetelek fogalmi elemeit tisztázza, a gyűlés szervezési folyamatát, szervezőjét nevesíti és tételesen megnevezi, a szervező felelősségéről rendelkezik, a szervezést a gyűlés vezetésétől megkülönbözteti. A tervezet nem szabályozza a gyűlekezési jogról szóló törvény hatálybalépése alól kivett gyűlések körét, de megfelelő választ ad a rendszerváltás óta eltelt időben megtartott gyűlések tapasztalatai alapján felmerült gyakorlati kérdésekre.

b) A mai magyar politikai kultúrában szinte természetesnek tekinthető menetrend szerint az ellenzéki oldalról komoly kritikák fogalmazódtak meg és a jogvédő szervezetek is jelentős félelmeknek adtak hangot. Az általános vitában volt aki úgy fogalmazott, hogy „a tervezet egy PhD-hallgató lázálma”, aminek nem más a célja, mint, ha lehet, itt Magyarországon ne tüntessen senki, ne gyülekezzen senki, ugyanakkor ennek az állításnak a kifejtése elmaradt. Más – bár néhány pozitívumot is vélt felfedezni – egyenesen abbéli véleményének adott hangot, hogy tervezetnek a gyűlekezési jog megszüntetéséről vagy ellehetetlenítéséről szóló törvény címét kellene viselnie, mivel az első szakaszt követően „a következő kilenc oldal 24 paragrafusa meg arról szól, hogy ezt miért nem és hogyan nem tehetik meg az állampolgárok itt Magyarországon. Véleménye szerint a törvényjavaslat tökéletesen alkalmas arra, hogy bármikor bármelyik demonstrációt előzetesen betiltsanak vagy feloszlassanak úgy, hogy egyébként a törvénynek betűjével az meg fog egyezni. Megint más úgy vélte, hogy az utolsó, még önmagát tartó 1989-es szabályozást módosítják, mellyel a demokrácia és a jogállam eddig, ez idáig megmaradt bástyáját rombolják le¹⁷.

4. Az új szabályozás általános rendelkezései

A zárószavazás során az Országgyűlés az egyetemes javaslatot 131 igen szavazattal, 56 nem ellenében, tartózkodás nélkül 2018. július 20-án elfogadta, a gyűlekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvény (a továbbiakban: Gytv.) pedig

¹⁷ Általános vita parlamenti jegyzőkönyve alapján 2019/1.

2018. október 1-jén hatályba is lépett. Fontos kiemelni, hogy a törvénnyel párhuzamosan kidolgozták és kihírdették a gyülekezési jogról szóló törvény hatálya alá tartozó gyűlésre irányuló bejelentés elintézésének és a gyűlés biztosításával kapcsolatos rendőrségi feladatok végrehajtásának részletes szabályairól szóló BM rendelet¹⁸ (a továbbiakban: BMr.), mely a törvény hatálybalépésével egy időben a rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 14.) BM rendeletet váltja fel.

4.1. Alapvetés

Az 1.§ (1) bekezdése alapján „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy *engedély vagy* – az e törvényben meghatározott kivételekkel – *előzetes bejelentés nélkül*, békésen és fegyvertelenül másokkal közösen felvonulásokat és tüntetéseket (a továbbiakban együtt: gyűlés) szervezzen, és azokon részt vegyen.” A törvény kimondja, hogy a bejelentés alapján a rendőrségnek tudomásul vételi és nem engedélyezési joga van¹⁹, azaz ha nem tiltja meg a gyűlés megtartását, a szervezőknek nem kell más, további rendőrségi engedélyt beszerezniük annak megtartásához. Mivel lentebb kifejtésre kerül, hogy gyűlés fogalmát is meghatározta a jogalkotó, ezért nem tekinthető jelentéktelennek, hogy amely összejövetelek nem tartoznak a törvényben megfogalmazott kivételek körébe – egyébként sem engedélykötelesek – ott nincs is szükség semmiféle előzetes bejelentésre sem.

4.2. 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

közgyűben való véleménynyilvánítás céljából tartott *nyilvános* összejövetele.”

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.”²⁰ 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 „résztvevők véleményüket [...] kinyilváníthatják” rendelkezések többesszámából 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 egy-nél több személy azonos célból történő összejövetele kapcsán kerülhet szóba”, valamint a nyelvtani értelmezés és a Gytv. összefüggéseinek feltárása is ugyanarra az eredményre vezet – a per definitionem kollektív jog egyedül nem gyakorolható²¹. Figyelemmel arra, hogy a kifejtettek szerint egyszemélyes demonstrációknál a gyülekezés fogalmi eleme

¹⁸ 26/2018. (IX. 27.) BM rendelet

¹⁹ Az új Gytv. a 16. §-a egyértelműen deklarálja is, hogy a közterületen szervezett gyűlés megtartásához nem szükséges a gyülekezési hatóság más engedélyét beszerezni.

2019/1.

²⁰ Lásd: a Gytv. részletes indokolásában.

²¹ Hajas Barnabás: Kommentár a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvényhez. Wolters Kluwer kiadó Budapest, 2017

hiányzik, ezek az esetek nem tekinthetőek a Gytv. által szabályozott körbe tartozónak, vagyis a résztvevő nélküli tüntetéshez hasonlóan a rendőrségnek hatásköre hiányát kell az ilyen közterületi „rendezvény” bejelentése esetén is megállapítani. Nem tekinthető például közügynek, ha valakinek polgári jogi vitája van a munkáltatójával vagy más személylyel, 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 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 kételyek²² 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*” tartsák 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 tekinthetőek. 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.

²² A törvény általános vitában volt felszólaló, aki hiányolta a „közterület” kifejezést a gyűlés fogalmából. Vö.: Általános vita parlamenti jegyzőkönyve 2019/1.

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.²³

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 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 összejöveteleknek tehát fogalmi eleme, hogy azokhoz *bárki* aki azonosul a gyűlés célkitűzéseivel – ennek hiányában ugyanis részvételtől sem lehet szó – szabadon csatlakozhasson. Nem érinti azonban a gyűlés említett nyilvánosságát, ha ahhoz csak meghatározott helyen vagy időben lehet csak csatlakozni.²⁴

g) Az új rendelkezések között az 1. § (2) bekezdésében megtaláljuk azt az előírást, amely szerint „*Közterületnek nem minősülő helyszínen* csak az ingatlan tulajdonosának és használójának 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 elképesztő korlátozás”, mivel így a közforgalom számára megnyitott magánterületen sem lehet gyűlést tartani²⁵. Valóban, e rendelkezés kizárja, hogy a tulajdonos, és használó hozzájárulása nélkül jogszerűen legyen megtartható a demonstráció, de lehet-e tűrés 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.²⁶ 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. Előfordult 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,

²³ Hajas Barnabás: Kommentár a gyülekezési törvényhez. Vö.: A „kivett” rendezvényekről általában.

²⁴ Lásd: a Gytv. részletes indoklásában. 2019/1.

²⁵ Általános vita parlamenti jegyzőkönyve alapján

²⁶ Magánlaksértés szabálysértési, vagy bűncselekményi alakját is kimerítheti.

melyek komoly hatással voltak a közterületek rendjére is.²⁷ 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.*²⁸ A szabályozás összességében véleményem szerint itt is korszerűsödött, ugyanis a szabályozásból már nem hiányzik teljesen a *nem közterületen tartott gyűlések szabályozása, elhatárolása.*

A Gtyv. 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 követett rendőrségi gyakorlat szerint a közterület-használati hozzájárulással érintett területek elvesztették „a Gtyv. 15. § a) pontja értelmében vett közterületi jellegét”, ezáltal a rendőrség következetesen arra a döntésre jutott, hogy az oda bejelentett rendezvény nem tartozik a Gtyv. 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 értékelte²⁹.

h) A közterület fogalmát azonban az új Gtyv. 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 közutudomású, 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 figyelmét³⁰ 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 helyszínre, az ingatlan tulajdonosának vagy használójának hozzájárulása nélkül gyűlést

²⁷ Lásd például: Szélsőséges szervezetek által Rudolf Hess halála évfordulójára szervezett, Nógrád megyei kistélepülésen megtartott gyűlés, vagy a „Új” Magyar Gárda eskütétele mellett megtartott családi nap 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.

²⁸ Kádár András Kristóf – M. Tóth Balázs: A gyülekezési jog külföldi és magyar szabályai. In: *Fundamentum*, 2007/1. szám 66. oldal.

²⁹ Hajas Barnabás: i. m.

³⁰ 26/2018. (IX. 27.) BM rendelet 3. §-a alapján

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, magán-szférához való jog biztosítása.

i) A közterület fogalom kifejtésekor nem lehet szó nélkül elmenni amellett, hogy aktuális kérdéseként van napirenden a településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény módosításáról szóló törvényjavaslat, amelynek a tervezete bizonyos időszakokban, egyes helyszíneket kivonna 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 javaslat³¹ a nemzeti ünnepek, a nemzeti gyász- és emléknapok, egyéb ünnepi időszakok, valamint a helyi önkormányzati megemlékezések és ünnepek helyszíneire vonatkozóan különös szabályokat állapítana 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 szolgálhatnának a gyülekezési jog gyakorlásának helyszínéül. Az AB korábban kifejtette, hogy a gyülekezés szervezésének lényegi eleme (olykor egy adott közügyben való véleménykifejezés része) annak megválasztása, hogy a rendezvényre milyen céllal, hol, mikor és milyen körülmények között kerüljön sor. A gyülekezési szabadság a gyülekezés helyszínéül 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 szorosán kapcsolódhat a kiválasztott helyszínhez. Talán mert a rendezvény éppen az adott helyen történetekre kíván emlékezni és emlékeztetni, vagy mert a helyszínnek 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.³² A tervezet indokolása szerint ezzel kívánnák 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 érték³³ a Budai Palotanegyedben lévő közterület használatának általános szabályait előíró rendelkezések³⁴ hatályba lépését is. Ez utóbbi esetben – álláspontom szerint – a közterület

³¹ <http://www.parlament.hu/irom41/03373/03373.pdf> (letöltve: 2018. november 17.)

³² Lásd: 3/2013. (II. 14.) AB határozat

³³ https://www.napi.hu/magyar_gazdasag/atirjak-a-szabalyokat-orban-miatt-a-varban.675870.html (2018. december 28.)
2019/1.

³⁴ A Budai Palotanegyed területén megvalósuló kiemelten közérdekű beruházások megnevezéséről, valamint az ingatlanok vagyongazdálkodási feladatainak ellátásáról szóló 313/2018. (XII. 27.) Korm. rendelet

rendeltetészerű használata magában foglalja a Gytv. alapján megvalósuló gyülekezéseket is.

4.3. 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.³⁵ 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 miatt is lényeges, amellet, hogy így a kapcsolattartó személyt is pontosan azonosítani lehet³⁶. 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.³⁷ 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 rendelkeznek, vagy
- d) olyan magyarországi jogi személy vagy egyéb szervezet, amelynek törvényes képviselője megfelel az a)-c) pontokban meghatározott feltételeknek.”

³⁵ A törvény a bírósági gyakorlattal összhangban és gyülekezések jellegének megváltozására tekintettel 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 gyülekezésről legyen szó.

³⁶ Lásd: a Gytv. részletes indoklásában. 2019/1.

³⁷ A Btk. 217/C. §-a szerint „Aki megtiltott gyűlést szervez, vagy azon való részvételre a gyülekezési 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 gyülekezési hatóság által megtiltott gyűlésen megjelenik” szabálysértést követ el.

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 gyülekezési 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 gyülekezési 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.³⁸ Ezzel összefüggésben megjegyzendő, hogy a jogi személy jogképessége kiterjed minden olyan jogra és kötelezettségre, amely jellegénél fogva nem csupán az emberhez fűződhet.³⁹ A rendezvények szervezővel kapcsolatban a gyakorlati tapasztalatok alapján azt lehetett látni, hogy jellemzően valamilyen szervezet nevében eljáró 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 - meg 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.⁴⁰

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 hozásáról, 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

³⁸ Ennek ellenére 2010. novemberében a jelentési kötelezettséget írtak elő a rendőrségnél a kormányzati és más állami szervek által szervezett közterületi rendezvények bejelentésének esetére.

³⁹ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 3:1. § (2) bekezdés 2019/1.

⁴⁰ 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.

történő visszaállításáról, a gyülekezési hatóság a Gytv. 21. §-a alapján közigazgatási bírsággal sújthatja⁴¹, valamint mulasztása kártérítési felelősséget is megalapozhat.⁴² (Gytv. 20. §). A BMr. alapján a biztosítás parancsnoka köteles intézkedni a rendezvény mulasztással érintett helyszínének megfelelő dokumentálására.

4.4. 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 szétszórja a résztvevőket. Megteszi a rend biztosítása, illetve fenntartása érdekében szükségesé 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.⁴³ Fontos előírás még, hogy amennyiben a gyűlés vezetőjének személyében változás áll be, az új vezető a rendőrséggel a gyűlés helyszínén haladéktalanul felveszi a kapcsolatot.⁴⁴ 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)”.

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 alaphatározatában⁴⁵ kiemelte, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának csak külső korlátai vannak; amíg viszont egy alkotmányosan meghúzott külső korlátba – másik 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 valósít meg valamilyen tényállást, a felelőssége sem áll fenn a szervezőnek.

4.5. 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

⁴¹ 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.

⁴² A Gytv. 20. §-ának rendelkezései szerint.

⁴³ Akit kizártak, annak a helyszínt haladéktalanul el kell hagynia. Ha a kizárt személy a helyszínt nem hagyja el, 2019/1.

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.

⁴⁴ E rendelkezés a Gytv. 8. § szerinti együttműködési kötelezettségének való megfelelés szolgálja.

⁴⁵ Lásd: 30/1992. (V. 26.) AB határozat

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. Az új Gytv. egyrészt büntetőjogi védelmet biztosított a gyűlés szervezője, vezetője, rendezője részére⁴⁶, másrészt szubszidiárius büntetőjogi szankcióval fenyegeti a gyűlés békés jellegét biztosító korlátozásait megsértő személyeket⁴⁷, ugyanakkor a gyűlés vezetője felel az általa kijelölt rendezők tevékenységéért, amelynek szankcióját a Btk. 217/B. § (2) bekezdése rögzítette.⁴⁸ 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 ellentüntetéseket és komoly ódiuma 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 téve hol húzza majd meg az ítélkezési 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.

4.6. 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.

⁴⁶ 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.”

⁴⁷ 217/B. § (1) bekezdése alapján: „Aki a gyűlés gyülekezési jogról szóló törvény szerinti békés jellegét 2019/1.

biztosító korlátozásait megsérti, ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

⁴⁸ 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.”

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 szétválasztás, 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 szétosztatására irányuló csapaterő alkalmazása során a rendőrség a helyszínen lévők egyéni felelősségét nem vizsgálja.*” Ez a rendelkezés az Rtv. 19. § (1) bekezdésével kiegészítve⁴⁹ 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, méghozzá az egyéni felelősség vizsgálata nélkül.⁵⁰ 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.⁵¹ A korábbi bírói gyakorlattól eltérően – egyedi ügyekben⁵², amikor egyébként a rendőri intézkedés megfelelt a törvényi előírásoknak – a jogszabály alkalmazásának, a körülményeknek a téves értékeléséből eredő kárigényeket, a helyszínről felszólítás ellenére sem távozó 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 tömegosztatás 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,

⁴⁹ 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 mérleget nélkül, kétséget kizáróan megállapítható.
2019/1.

⁵⁰ Gömbös Sándor: A gyülekezési joggal kapcsolatos rendőri intézkedésekből eredő kártérítési igények elbírálásának tapasztalatai. In: Rendészeti Szemle. 2009/2. szám 37-38. o.

⁵¹ BDT2008. 1817

⁵² Például a Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.688/2208/4. számú ítéletében

amely egyben kötelezettség is.⁵³ Nem volt megengedhető, hogy a távozásra irányuló felhívásának tudatosan ellenszegülő személy elleni rendőri intézkedések megkérdőjeleződhessenek. A feloszlatsnál a jogkövetkezmények szempontjából pedig lényegtelen, hogy a szervező vagy a rendőrség mondja ki a gyűlés feloszlását. 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 tömegoszlítás jogalapját teremtheti meg, mert jogszerűen nem tartózkodhatnak a helyszínen. A tömegoszlítást végző rendőri alegység előtt – saját bevallása szerint a tömegoszlítás tudatában⁵⁴ – tartózkodó személyek esetén megállapítható, hogy ha a felszólításnak az Rtv. előírásai szerint engedelmességet volt, akkor a jogsérelme be sem következett volna, ezáltal egyértelműen *közreható* a jogsérelme bekövetkezésében.

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 feloszlítja azt, emiatt pedig a gyűlés előbb vagy később ér véget, mint az előzetesen megjelölt időpont.

4.7. 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 közhírré 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.⁵⁵ Az elmúlt időszakban többször előfordult, hogy a rendezvény biztosításába beosztott rendőrök a beléptető

⁵³ Vö. Gömbös Sándor: A gyülekezési joggal kapcsolatos rendőri intézkedésekből eredő kártérítési igények elbírálásának tapasztalatai. In: Rendészeti Szemle. 2009/2. szám 40-43. o. 2019/1.

⁵⁴ Más lehet a megítélése az előzmények, a tömegoszlítás tényének ismerete nélkül a helyszínre érkező személyeknek.

⁵⁵ OBH 5642/2008 sz. jelentés

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 lebetett 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 természetszerű, 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 készülőt a „ketrecbe” 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 legitím 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-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 rendbizont, 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 teszi⁵⁶. A fokozott ellenőrzés keretében a rendőrség ruházatot és csomagot átvizsgálhat, ellenőrzési pontokat állíthat fel. A biztosítás parancsnoka a rendbizont bevonásával biztosítási tervet készít, amelyben rendelkezik a fokozott ellenőrzés végrehajtásának szabályairól is.

4.8. 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 jogkövetkezéssel sem jár. Korábban is

⁵⁶ Lásd: Vhr. 9. § (5) bekezdés 2019/1.

kifejtettem már⁵⁷, hogy a rendezvények szervezővel szemben elvárásaként kellene megfogalmazódnia, hogy a jóhiszemű és rendeltetésszerű 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 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 rendeltetészerű 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).

4.9. 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 utánzatát 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 vesztette 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,

⁵⁷ Vö.: Pethő Balázs: A gyülekezési jog szabályozásával kapcsolatos problémák a gyakorlat tükrében. OTDK pályamunka 2010. 2019/1.

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 észlel, fokozott ellenőrzés keretében ilyen eszközt talál, vagy ilyen eszközről tesznek bejelentést a Btk.-ban foglalt egyes bűncselekmények megvalósulását kötelei vizsgálni⁵⁸.

A békés gyülekezést biztosító további korlát a 9. § (1) bekezdés c) pontban meghatározott *öltözlet viselésére vonatkozó korlátozás*, miként a Gytv. 9. § (2) bekezdése is korlátokat szab a védőfelszerelés, az egyenruha vagy az azzal összetéveszthető ruházat, 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 elkövetésével⁵⁹. Európa több országában tilos maszkot viselni⁶⁰, 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 rendelkezés megsértőivel szemben a rendőrség szintén a Btk. 217/B. § felhatalmazása alapján lép fel.

5. Összegzés

Mint látható, tanulmányomban még csak a törvény egy szeletét érintettem és annak teljes körű elemzése további szempontok vizsgálatát is szükségessé tehetik. Az új szabályozási javaslat benyújtását megelőzően számtalan vélemény, találgatás kapott szárnyra arról, hogy mennyire lesznek korlátozóak az új rendelkezések. A félelmek talán nem alaptalanok, de a kezdeti hullámok elcsitulását nem segítik elő az olyan hatósági döntések⁶¹, melyek a jogvédők által előzetesen sajkózott aggodalmakra adhat okot. A hatálybalépést követő első napokban, török delegáció miatt – diplomáciai vagy nemzetközi jogon alapuló egyéb mentességet élvező, Magyarországon tartózkodó személy vonatkozásában vállalt kötelezettség teljesítését akadályozó körülményre figyelemmel – a közrend veszélyeztetésére hivatkozással az első olyan tiltó határozat máris

⁵⁸ Pl.: Btk. 324-325. §, de a 217/B. § (1) bekezdés alapján a békés jellegét biztosító korlátozások megsértését – szubszidiárius tényállásként – külön is pónalizálta a jogalkotó.

⁵⁹ A sportesemények biztonsága, a rendbontók elleni fellépés hazánkban dogmatikailag nem függ össze a gyülekezési jog szabályozásával, illetve a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvényeket megzavaró rendbontók elleni fellépéssel. Megjegyzem ugyanakkor, hogy a tapasztalati tények szerint a 2019/1.

rendbontásban érintett elkövetői körök között átfedés van, a sporthuligánok mintegy felbujtóként/végrehajtóként szerepelnek az utcai erőszakos cselekmények hátterében.

⁶⁰ Pl.: Norvégia, Lettország.

⁶¹ http://www.police.hu/sites/default/files/2018.10.08._%20Buda-pest_Tilt%C3%B3%20hat%C3%A1rozat.pdf (letöltve: 2018. 10.07.)

megszületett, melyben a tényállási elemek sincsenek kellőképpen megfeleltetve az adott történeti tényállásnak. Az említett döntés esetében úgy érzem, hogy a hatóság – szélesre tárt mérlegelési lehetőségét – az új Gytv. előírásainak nem megfelelően alkalmazta, amely az érintettek részére bizonyára visszaélészerűnek tűnhet. Az adott esetben úgy gondolom, hogy pusztán arról van szó, hogy elmulasztották annak vizsgálatát, hogy a veszélyeztetés közvetlen, aránytalan és súlyos-e, továbbá elmulasztották annak vizsgálatát is, hogy enyhébb korlát nem vezet-e eredményre. Mindez történt annak ellenére, hogy az új Gytv. indoklásába is bekerült a fentiek követelménye.

E jogalkalmazási problémákat csak azt fogja kiküszöbölni, ha a gyülekezési jogról hozott korábbi AB határozatok szellemisége átjárja

az új jogszabályra alapított hatósági döntéseket is és döntéshozók a régi Gytv.-hez hasonló mélységben teszik magukévá az új szabályokat. Megfelelően valószínűleg csak akkor járunk el, ha nem feledjük a szentenciát: az AB állandó gyakorlata szerint – amely már az Alaptörvény I. cikkében is megjelenik – az állam csak akkor nyúlhat az alapjog-korlátozás eszközához, ha az szükséges, vagyis egy másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Másrészt a beavatkozásnak arányosnak kell lennie, a törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére legenyhébb eszközt alkalmazni.⁶² Az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban kell legyenek egymással.

⁶² Sólyom Péter: XII. fejezet Alapvető Jogok és kötelességek. In.: Az Alkotmány Kommentárja II. Szerk: 2019/1.

Jakab András. Századvég Kiadó Bp., 2009. 2311. oldal, valamint 879B/1992. AB határozat.