

Pethő Balázs
doktorandusz
PTE ÁJK Doktori Iskola

Az új gyülekezési törvény újdonságai*

A tanulmány elkészítésének célja volt, hogy a gyülekezési jog új szabályozásával összefüggésben megvizsgálja, hogy a megváltozott jogszabályi környezet, milyen változásokat eredményez e kitüntetett alapjog gyakorlásában és a korlátozó rendelkezések, miként alakítják a gyülekezési jog gyakorlását. A tanulmányban a gyülekezési jog hatályos szabályozásán keresztül töreksem megvilágítani azokat az elemeket, melyek módosultak a korábbi szabályozáshoz képest, és amelyek a jogalkotó deklarált szándéka szerint korszerűsítettek ezen alapjognak a magyarországi szabályozását. A szabályozás hatályba lépését követő időkből sok félelem fogalmazódott meg a közvéleményben, a médiában és a jogász-társadalomban a jogszabály önkényes alkalmazhatóságát biztosító, homályosnak ítélt megfogalmazások okán. Kétségtelenül igaz, hogy a változás óta eltelt rövid idő nem egy intenzív, demonstrációkkal terhelt időszak volt, de álláspontom szerint e súlyos aggályokat az eltelt idő nem feltétlenül igazolta.

I. Bevezetés

A gyülekezési jog története az antikidőig nyúlik vissza, de első törvényi szintű deklarálására 1791-ben került sor az Amerikai Egyesült Államok Alkotmányának első módosítása során, majd ugyanezen évben lépett hatályba a francia forradalmi alkotmány, amely biztosította „a polgárok szabadságát arra, hogy nyilvános helyeken, a nyugalmat megtartva, és fegyvertelenül a rendőri törvények betartása mellett gyülekezzenek.”¹

Magyarországon az 1848. évi áprilisi törvények nem szabályozták a gyülekezési jogot, miután a spontán gyülekezés rendi jogi

hagyományai miatt nem tartották szükségét a tételes deklarációnak. Az 1848-as forradalom és szabadságharc idején a békés tüntetéseket nem korlátozták, – ezért talán nem véletlenül – nem került be az 1848-ban a márciusi ifjak 12 pontjának követeléseibe közé sem a gyülekezési jog gyakorlása.

Az elmúlt időszak részletes történeti bemutatása nélkül megállapítható, hogy a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény előírta, hogy az egyesülési és gyülekezési jogot törvényben kell szabályozni. 1988-ban azonban több ellenzéki szervezésű tüntetésre is sor került, mely végül elvezetett oda, hogy a rendszerváltozást megalapozó alkotmányos törvények közt elsőként került megalkotásra a közelmúltig hatályban volt gyülekezési törvény. Az akkori Gytv. – a gyülekezési szabadság érvényesülése érdekében – a hatályban volt Alkotmány, valamint a nemzetközi okmányok rendelkezéseivel összhangban állapította meg a gyülekezési jog gyakorlására vonatkozó részletes szabályokat, a gyülekezési jog gyakorlásának a törvényes keretét, formáit és rendjét, illetőleg azokat a törvényes garanciákat, amelyek biztosítják e szabadságjog zavartalan gyakorlását.

Napjainkban 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 korlátozhatják, megszüntethetik az állami önkényt, illetőleg biztosítják az egyéni autonómiát, szabadságszférát.

* Jelen tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.
2019/2.

¹ A Nagy Francia Forradalom dokumentumai. Összeállította, fordította, és a jegyzeteket készítette: Hahner Péter, Budapest, 1999. 116-117. o.

Az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) állandó gyakorlata szerint – amely az Alaptörvény I. cikkében is megjelenik – az állam csak akkor nyúlhat az alapjog-korlátozás eszközéhez, ha az szükséges, vagyis egy másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Fontos további kritérium, hogy a beavatkozásnak arányosnak kell lennie, a törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére a legenyhébb eszközt alkalmazni.²

A rendszerváltáskor született gyülekezési törvény hatályba lépése óta számos alkotmánybírói határozat (a továbbiakban: AB határozat) formálta magát a törvényt, miként a gyülekezési joghoz kapcsolódó jogértelmezést is, ezzel folyamatosan alkalmazkodásra készítette a joggyakorlatot. Magam is egyettem azzal a megállapítással, hogy a régi szabályozás jogszabályi rendelkezéseiből olyan fontos kiegészítő szabályok hiányoztak – a „végrehajtási” rendelet³ sem követte a változásokat –, amelyben jogszabályi környezetben törvényszerű volt a vitatható és bizonytalan jogalkalmazói tevékenység.

Hajas Barnabás korábbi véleménye szerint a gyülekezési jog megújításának kulcsa, a következetesebb jogalkalmazásban keresendő⁴, de – bár álláspontom szerint a joggyakorlat sokat fejlődött – az eltelt időben a rendőrség nem feltétlenül tudta a jogelveket megfelelő írott jog hiányában mindenkor megfelelően alkalmazni. Miként ismert, a demokráciákban a gyülekezési jog gyakorlásához nem kell rendőrségi engedély, nagyon szigorúan meghatározott esetekben viszont lehetőség van a rendezvény betiltására. Finszter Géza is megfogalmazta korábban, hogy amennyiben a jogszabály nem rendelkezik világosan arról, hogy pontosan mely körülmények adhatnak

lehetőséget a gyülekezési jog korlátozására, akkor „a rendészet elbizonytalanodik”. Ebben az esetben a rendőr, mint döntéshozó, világos és egyértelmű jogszabályi rendelkezések után áhítozik, mivel feladatának nem erkölcsi ítéletek meghozatalával, hanem a jó törvények helyes végrehajtásával képes eleget tenni.⁵

Lényegét tekintve a prima facie megállapíthatóság gondolatmenetét Dr. Varga Zs. András alkotmánybíró is megfogalmazta a közelmúltban a tettleges „véleménynyilvánítás kapcsán” kifejtett párhuzamos indokolásában is. Itt a gyülekezési joggal összekapcsolt nyilvános véleménynyilvánítás gyakorlása esetében úgy foglalt állást, hogy az adott rendezvényt biztosító rendőrségnek azonnal és egészen pontosan el kell tudnia határolni a megengedett (tehát a rendőri biztosítással védendő) és a tiltott (tehát azonnali rendőri intézkedést igénylő) helyzeteket. Egy alkotmányos alapjog gyakorlása adott esetben kizárhatja a látszólag tényállásszerű magatartás jogellenességét, ám mivel az elkövetés helyszínén ilyen mérlegelés nem feltétlenül várható el, ezért magam is indokoltnak tartanám olyan mércék felállítását, amely nemcsak a jogvitában eljáró bíró (és más hatóságok), hanem a helyszínen jelenlévő rendfenntartók számára is világos eligazítást nyújtanak.⁶

A rendőrség a megváltozott jogszabályi környezetben most ismét tanul, mégpedig meggyőződésem, hogy a következetes jogalkalmazásra törekedve. A békés gyülekezéshez való jog érvényesülésében az egyedi jogalkalmazói aktusok száma és jelentősége meghatározó, de meggyőződésem, hogy az elmúlt évben sem minden téves alapon nyugvó döntés jutott el magasabb, rendőrségen kívüli fórumra. Esetről, esetre egyre jobban körvonalazódnak majd azok a mércék, melyeket az

² Sólyom Péter: Alapvető Jogok és kötelességek. In: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány Kommentárja II. Bp., Századvég Kiadó, 2009. 2311. o.; 879/B/1992. AB határozat.

³ A rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 14.) BM rendelet (a továbbiakban: BMr.).

⁴ Vö. Arsoni Közösség weboldalán megjelent interjú: A gyülekezési jog megújításának kulcsa a 2019/2.

következetesebb jogalkalmazásban keresendő. <https://arsboni.hu/interjuhajas/>. 2013.

⁵ Vö. Finszter Géza: A rendőrség joga – Tanulmány a rendészeti igazgatásról. Kiadó: Országos Rendőr-főkapitányság. Budapest 2012. 178. o.

⁶ Vö.: 1/2019. (II. 13.) AB határozat - a Fővárosi Törvényszék 23.Szef.27/2017/3. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panasz elutasításáról

elbizonytalanodást csökkentik, de álláspontom szerint a jelenlegi szabályozás több támpontot nyújt ebben valamennyi félnek.

E tanulmányban a gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvény egyes új szabályainak vizsgálatával foglalkozom, kísérletet téve arra, hogy az egyes rendelkezések hatását, a korábbi szabályozáshoz képest bekövetkezett változásokat avatatlan szemlélőnek is érthető módon megvizsgáljam.

II. Az új szabályozás előzményei

Azt gondolom, hogy nem kérdés: a rendszer-váltás 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.”⁷

A gyülekezési jog gyakorlásának akadályozása, a gyülekezési jog jogellenes, nem rendeltetésszerű gyakorlása, a joggal való (vissza)élés több problémát felvetett, amelyet a jogalkotó több esetben a Büntető Törvénykönyvben és a szabálysértési törvényben próbált csak rendezni. A dilemmák megoldására

sok javaslat született, de a szabályozás megnyugtató megoldására végül mégis csak a jogalkotás lett a megoldás, melynek előszelét olyan alkotmánybírói döntések jelentették, ahol megjelent az „In dubio pro libertate” elv⁸, és vizsgálat alá kerül az is, hogy a gyülekezési jog nem önmagában áll, hanem esetenként más alapvető jogokkal kerülhet kollízióba. Az AB ugyan már a 75/2008. (V. 28.) AB határozatában 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”, azonban itt a döntések már ezen is túlmutattak. Már nem csak tisztán Gytv. alkotmányosságának kérdését kellett megválaszolni, hanem a gyülekezéshez való jog érvényesülése érdekében a vizsgálat fókuszába kerültek a rendőrségi feladatok is.

Egy esetben⁹ a taláros testület azt észlelte, hogy a jogalkalmazók a hatályban volt szabályozási környezetben eszköztelenek azon alapvető jogok vagy alkotmányos értékek sérelmének felmerülése esetében, amelyek nem kerültek a régi Gytv. – meglehetősen szűk – kiemelt tilalmi okok szabályozási körébe¹⁰. E döntésben végül az AB úgy ítélte meg, hogy a jogalkalmazók az előttük fekvő ügyben alapjogi kollíziót ismertek fel.¹¹

Egy másik esetben az AB úgy ítélte meg¹², hogy a szabályozási környezet nem biztosított 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

⁷ Szabó Máté: A demokrácia stabilitása és a gyülekezők joga. In: *Ki őrzi az őrzőket – Az ombudsmani jogvédelem.* Bp., Kairosz Kiadó, 2010. 211. o.

⁸ Az in dubio pro libertate elv megfogalmazását jelenti és azt a követelményt fogalmazza meg a jogalkalmazók irányában, hogy a gyülekezések megítélésakor a gyülekezési jog minél szélesebb körű biztosítását eredményező döntést hozzanak. Az elv részletesebb kifejtésével Hajas Barnabás foglalkozott a „Teszt, vagy valami más?: Mit is jelenthet az „in dubio pro libertate” elv?” című tanulmányában.

⁹ Lásd részletesen: 13/2016. (VII. 18.) AB határozat.

¹⁰ 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”

¹¹ 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 eljárási kereteit.

¹² 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 előzővel. Részletesen lásd 14/2016. (VII.18.) AB határozat

jog gyakorlását. Kiemelte, hogy a fenti mulasztások pótlása során a jogalkotónak kiemelt figyelemmel kell lennie az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésében és az I. cikk (3) bekezdésében¹³ foglalt alaptörvényi rendelkezések érvényesítésére, azaz a régi Gytv. felülvizsgálata során eleget kell tenni az Alaptörvényből fakadó védelmi kötelezettségnek, amely egyben nem eredményezheti az alapjogok szükségtelen és aránytalan korlátozását.

III. Az új szabályozás vizsgálata

A gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvény (a továbbiakban: Gytv.) és a vele párhuzamosan kidolgozott, a gyülekezési jogról szóló törvény hatálya alá tartozó gyűlésre irányuló bejelentés elintézésének és a gyűlés biztosításával kapcsolatos rendőrségi feladatok végrehajtásának részletes szabályairól szóló BM rendelet¹⁴ (a továbbiakban: BMr.), sok szempontból egy merőben új helyzetet teremtett. Ezért az új szabályozás rendelkezéseit indokoltnak tartom összehasonlítani a régi Gytv. hatályon kívül helyezését megelőző időállapotával, bizonyos esetekben pedig szükségesnek ítélem a BMr. változására is kitérni.

1. Általános rendelkezések

A régi Gytv. általános rendelkezései mindössze két szakaszt tartalmaztak, melyből az egyik épp a hatálya alól kivett rendezvények felsorolását tartalmazta. Az új szabályozással összevetve látható, hogy a korábban külön fejezetbe foglalt, a „rendezvény” szervezésére irányadó szabályok immár az általános rendelkezések között találhatóak.

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 korábban sem lehetett azokat gyülekezésnek tekinteni. Bár az új jogszabályban nincsenek taxatív felsorolva a Gytv. hatálya alól kivett rendezvények, de Hajas Barnabás véleményével egyetértve¹⁵ magam is úgy gondolom, hogy a kivételek szabályozásának csak annyiban lehet létjogosultsága, amennyiben az azokban leírt rendezvényeket e kivétel hiányában gyülekezésnek kellene tekinthetni. 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.

1.1. Békés gyülekezés joga

Az új Gytv. 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) szervezzon, és azokon részt vegyen.”

A régi szabályozás itt a gyülekezési jog gyakorlása keretében megtartott, részletesen ki nem munkált „*békés összejövetelek*” (felvonulások és tüntetések) megtartásának jogára utalt, amelyeken a résztvevők véleményüket szabadon kinyilváníthatják, és jogosultak a közösen kialakított álláspontjukat az érdekeltek tudomására hozni.

A régi szabályozással szemben eltűnt a vélemény „*szabad*” kinyilvánításának megfogalmazás. A szabad jelző használata korábban sem adhatott volna alapot olyan következtetésre, mely szerint a gyülekezéshez való jog korlátozhatatlan volna. Az erőszakos

¹³ Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés: „AZ EMBER sértetlen 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 2019/2.

céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható”.

¹⁴ 26/2018. (IX. 27.) BM rendelet

¹⁵ Hajas Barnabás: Csak a „kivett”? : Megjegyzések a gyülekezési törvény hatálya alá nem tartozó rendezvények megítéléséhez. *Iustum, Aequum, Salutare*, 2010. (6. évf.) 4. sz. 257-276.

cselekmények általános tilalmára tekintettel e megmozdulások törvényességének egyik alapvető feltétele az, hogy a gyülekezés békés legyen, – így a szabad jelző nem többre, mint arra utalt, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy szabadon vegyen részt gyűléseken, felvonulásokon, tüntetéseken.¹⁶

Az új szabályozásban a *békés* jelleg kritériuma továbbra is megmaradt, azonban már itt tisztázásra kerül, hogy az előzetes bejelentésre csak meghatározott esetekben van szükség, illetőleg megjelenik a fegyvertelenség fogalma, melyet a Gytv. később tovább is pontosít.

A régi szabályozás itt fogalmazta meg az az alapvető, amelyben a jogalkalmazó a gyülekezési joghoz kapcsolódóan többször igyekezett alappal, alaptalanul, eredményesen, vagy reménytelenül kapaszkodni. A jog- és törvénysértés általános tilalmának érdekében alkalmazott nagyon fontos korlátja volt ez a szabályozásnak, mely szerint „a gyülekezési jog gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével.” Miközben mindenki érezte, hogy a gyülekezési jog gyakorlása szükségszerűen - legalább formálisan - valamely más személy jogának, esetleg szabadságának sérelmét eredményezi, előzetes tiltásként viszont mégsem szolgálhatott. Ezért meggyőződésem, hogy ezen rendelkezésből, valamint a jóhiszeműség, rendeltetésszerűség és az együttműködés előírásainak hiányából indult ki mindaz, amely végül szétfeszítette a régi gyülekezési jognak a kereteit.

1.2. 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 *közügyben való véleménynyilvánítás* céljából tartott nyilvános összejövétel.”¹⁷

A korábbi szabályozással ellentétben új elem, hogy a gyűlés *nyilvános*, azaz ahhoz bárki szabadon csatlakozhat, aki azonosul a gyűlés célkitűzéseivel, de a nyilvánosságot nem érinti, ha ahhoz csak meghatározott helyen vagy időben lehet csak csatlakozni.¹⁷

A gyülekezés fogalmával összefüggésben fontos megemlíteni azt is, hogy lényegi eleme a fogalomnak a „*közügyben való véleménynyilvánítás céljából*” tartásuk meg az összejövetelet. 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.¹⁸

Az AB által kimunkált vélemény szerint¹⁹ a gyülekezési jog által védett gyűlések eddig sem korlátozódtak pusztán a hagyományos formában megtartott összejövetelekre, gyűlésekre, felvonulásokra. Amikor abban a kérdésben kell állást foglalni, hogy egy összejövétel a 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.

Mára egészen nyilvánvaló az is, 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 tarthat, azonban kollektív jog egyedül nem gyakorolható.²⁰ A Gytv. itt tulajdonképpen

¹⁶ Lásd részletesen: 55/2001. (XI. 29.) AB határozat.

¹⁷ Lásd: a Gytv. részletes indoklásában.

¹⁸ 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 ilyenek kell tekinteni különösen az állami-, vagy 2019/2.

önkormányzati szervek működésével, intézkedéseivel, egyes közszolgáltatások ellátásával, közüzemek működésével, társadalmi konfliktusokkal, illetve azok feloldásával összefüggő rendezvényeket.

¹⁹ Vö. 28/2014. (IX. 29.) AB határozat

²⁰ Hajas Barnabás: Kommentár a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvényhez. Wolters Kluwer kiadó Budapest, 2017.

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 határozatában is nyilvánvalóvá tett.

A régi Gytv. a 6. §-ban úgy fogalmazott, hogy a „közterületen tartandó rendezvény szervezését” be kell jelenteni, melyet az új szabályozás is folytatott, miként továbbra is igaz, hogy csak a *közterületen* – azaz a mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető területen – tartandó rendezvény szervezését kell bejelenteni. Az új szabályozás feloldotta a korábbi bizonytalanságot és egyértelművé tette, hogy mely közterület használathoz rendelődik hatósági bejelentési kötelezettség, s melyhez hozzájárulás.

Fontos új szabály, hogy 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. A hozzájárulás szükségessége következik a tulajdonost megillető jogokból, hiszen mindenki köteles tartózkodni más tulajdonában/birtokában történő megzavarásától.²¹

1.3. A gyűlés szervezője

Merőben új írott részletszabályokkal találkozhatunk itt a régi törvényi szabályozás minimális adattartalmával szemben, amely a szervezővel alapvetően csak a bejelentési kötelezettség előírása, a törvényességet veszélyeztető, helyre nem állítható rendezvények feloszlási kötelezettségének kimondása szintjéig foglalkozott.

A Gytv. 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 gyűlés szervezőjének *két meghatározó magatartásaként a gyűlés szervezését* és az arra való *nyilvános felhívást* kell kidomborítani, melyet a korábbi szabályozás még nem tartalmazott. 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. Jelentősége van a gyűlés szervezése keretében kifejtett nyilvános felhívásnak, ami egyúttal magában foglalja a gyűlés *meghirdetését* is.

További új előírás, hogy „Tilos olyan gyűlésen való részvételre felhívni, amelynek megtartását végrehajtható határozattal megtiltották.” E végleges tiltó határozathoz kapcsolódó tilalomnak 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.²²

Az új Gytv. 3. § (3) bekezdése lényegében szó szerint megismétli a korábbi szabályozásban foglaltakat egy fontos kiegészítéssel. A megmaradt jogosultságok mellett olyan módon szabályozza a szervezőre vonatkozó feltételeket, hogy a természetes személyek mellett szervezőként megjelenhet a magyarországi jogi személy, vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek – amennyiben a törvényes képviselője egyébként megfelel a Gytv. 3. § (3) bekezdés a)-c) pontjaiban foglalt feltételeknek.

²¹ Magánlaksértés szabálysértési, vagy bűncselekményi alakját is kimerítheti.

²² 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 2019/2.

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 gyűlekezési hatóság által megtiltott gyűlésen megjelenik” szabálysértést követ el.

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.²³ A rendezvények szervezőjével 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. 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 új szabályozás rögzíti, hogy „A gyűlést a szervező vezeti és részletszabályokat fogalmaz meg a közös, többes szervezésű gyűlésekre, amely esetében, 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.²⁴

Az új Gytv. felkészül arra a helyzetre is, ha a gyűlés szervezője vagy vezetője *nem ismert*, ilyen esetben azt kell vezetőnek tekinteni, aki a napirendet meghatározza, akinek a gyűlés

menetére befolyása van, illetve aki harmadik személyekkel szemben a gyűlést képviseli.

A joggyakorláshoz kapcsolódó *kiegészítő köteleltségként* rögzítette a jogalkotó, hogy a szervező [vagy ha a szervező nem ismert, akkor a vezetőnek tekintendő személy] a gyűlés befejezését követően haladéktalanul gondoskodik a gyűlés helyszínének, a gyűlést megelőző állapotba 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 történő visszaállításáról, a gyülekezési hatóság a Gytv. 21. §-a alapján közigazgatási bírsággal sújthatja²⁵, valamint mulasztása kártérítési felelősséget is megalapozhat.²⁶ (Gytv. 20. §). A BMr. alapján a biztosítás parancsnoka köteles intézkedni a rendezvény mulasztással érintett helyszínének megfelelő dokumentálására.

1.4. 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 szétszéleszti a résztvevőket. Megteszi a rend biztosítása, illetve fenntartása érdekében szükségesé váló intézkedéseket.” Ezek eredménytelensége esetén a gyűlést feloszlatja. Ő maga 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.²⁷ Fontos előírás

²³ Ennek ellenére 2010. novemberében a jelentési kötelezettséget írtak elő a rendőrségnél a kormányzati és más állami szervek által szervezett közterületi rendezvények bejelentésének esetére.

²⁴ 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. 2019/2.

²⁵ 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.

²⁶ A Gytv. 20. §-ának rendelkezései szerint.

²⁷ Akit kizártak, annak a helyszínt haladéktalanul el kell hagynia. Ha a kizárt személy a helyszínt nem hagyja el,

még, hogy amennyiben a gyűlés vezetőjének személyében változás áll be, az új vezető a rendőrséggel a gyűlés helyszínén haladéktalanul felveszi a kapcsolatot.²⁸ 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 ő felel)”.

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 az nem valósít meg valamilyen tényállást, álláspontom szerint a felelőssége sem áll fenn a szervezőnek.

1.5. A gyűlés rendezői

Az új Gytv. 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(k) (a továbbiakban: *rendező*) segítségét veszi igénybe.”

Az új szabályozás abban biztosan nem hozott változást, hogy a gyűlésen a rend fenntartása a szervező, illetőleg a vezető feladata, azonban ennek csak 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. Az új Gytv. egyrészt büntetőjogi védelmet biztosított a gyűlés szervezője, vezetője, rendezője részére²⁹, másrészt szubszidiárius büntetőjogi szankcióval fenyegeti a gyűlés békés jellegét biztosító korlátozásait megsértő személyeket³⁰, ugyanakkor a gyűlés vezetője felel az általa kijelölt rendezők tevékenységéért, amelynek szankcióját a Btk. 217/B. § (2) bekezdése rögzítette.³¹

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 gyűlekezési hatóság a gyűlés helyszínére és a résztvevők számára figyelemmel a megfelelő rendezői létszám biztosítására vonatkozó előírást, továbbá a szervezővel való kapcsolattartásuk módját határozza meg.

1.6. A résztvevők kötelezettségei

Új előírásként jelennek meg a gyűlés résztvevőinek *kötelezettségei*, akik a gyűlés vezetőjének és az irányítása alatt álló rendezőknek a rend fenntartása és biztosítása érdekében tett utasításait kötelesek követni és a *gyűlést súlyosan*

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.

²⁸ E rendelkezés a Gytv. 8. § szerinti együttműködési kötelezettségének való megfelelést szolgálja.

²⁹ 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.”

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

³¹ 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.”

megzavaró személynek a gyűlés helyszínét, a rendező távozásra való felhívását követően haladéktalanul el kell hagynia. Amennyiben a résztvevők ezeket az utasításokat nem követik, a gyűlést megzavarókat a rendezők felszólíthatják a távozásra, illetve a vezető eltávolíthatja őket a gyűlés helyszínéről.

A régi szabályozáshoz hasonló módon jelenik meg az új Gytv. szabályai között, hogy a gyűlés résztvevője a gyűlés befejezésének időpontjában köteles annak helyszínét elhagyni, de ez már nem bejelentésben előzetesen megjelölt időponthoz kapcsolódik - függetlenül attól, hogy a befejezés oka akár a vezető általi berekesztés és szétszélesztés, akár a vezető vagy a rendőrség általi felosztatás volt. A gyűlésen résztvevőknek mindkét esetben haladéktalanul el kell hagyniuk a gyűlés helyszínét. A rendezvény végével a véleménynyilvánítás véget ér, így nincs további ok a helyszínen maradásra. A résztvevőknek tehát a helyszínt *a tényleges befejezés időpontját követően* kell elhagyniuk, azaz nem a gyűlekezési 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.

1.7. A rendőrség feladata

Az új szabályozás értelmében a rendőrség tevékenysége a gyűlések során kettős szabályozás alatt áll; egyrészt irányadók a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: 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 gyűlekezés jogát, és a résztvevők biztonságát. A gyűlések kapcsán az állam alapjogvédelmi kötelezettségének³² végrehajtását a rendőrség biztosítja. Ezekben az esetekben, amelyekben az alapjog két jogosultja áll egymással szemben, a kettőjük közötti konfliktusban közvetítő szerepet tölt be.

A gyűlekezési 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.³³ 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 fogantatására a rendőrségnek megvolt ugyan a jogszabályi felhatalmazása, mégis *aggályosnak lehetett ítélni annak végrehajtását*. Az új szabályozás átláthatóbb, egyértelműbb kereteket teremtett a rendőrség feladataira és az egyeztetések eredményeként olyan rendőrségi eljárás alakítható ki, amely *hatásában* sem olyan, hogy korlátozza a gyűlekezés szabadságát, és a hozzá szorosan kapcsolódó véleményszabadsághoz való jogot.

A rendőrség jogosult az Rtv. alapján nevesített *fokozott ellenőrzést* elrendelni, ha alapos okkal feltételezhető, hogy a gyűlés békés jellegét biztosító előírásokat a gyűlés résztvevői megszegik. A fokozott ellenőrzés keretében a rendőrség ruházatot és csomagot átvizsgálhat, ellenőrzési pontokat állíthat fel.

³² A 13/2016. (VII. 18.) AB határozat az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdéséből vezette le az állam harmadik személyek behatásai elleni védelmi kötelezettségét, melyet a 14/2016. (VII. 18.) AB határozatban megerősített. {Indokolás [65]-[66]} „Az államot azonban az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése alapján nem pusztán az a kötelezettség terheli, hogy az alapjog gyakorlóját megfelelő eszközökkel megvédje az állami beavatkozástól. Különösen a gyűlekezési jog esetében az 2019/2.

államnak a harmadik személyek elleni védelmi kötelezettségének is eleget kell tennie (ld. ellentüntetők). Hasonló konkuráló alapjogi pozíciók találkoznak a békés gyűlekezés gyakorlása során a gyűlekezési jog helyszínén tartózkodó személyek vonatkozásában (pl. mozgásszabadság, magánszférához való jog), amely esetekben a megfelelő alapjogi mércék alkalmazásával a konfliktust fel kell oldani.” {Indokolás [50]-[51]}

³³ OBH 5642/2008 sz. jelentés

Az új szabályok a régivel azonos módon rögzítik, hogy a rendőrség képviselője – a nemcsak a közterületen tartott esetekben – gyűlésen *jelen lehet*.³⁴

1.8. Együttműködési kötelezettség

A korábbi időszakban a régi BMr. 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 már³⁵, hogy a rendezvények szervezőivel szemben elvárásként kellene megfogalmazódnia, hogy a jóhiszemű és rendeltetés-szerű joggyakorlás általános követelményére és a társadalmi együttélés normáira figyelemmel éljenek jogaikkal, ezért e szakasz rendelkezéseit mindenképpen pozitívan értékelem.

Az új szabályozás rendelkezései értelmében a gyűlés szervezője, illetve vezetője és a rendőrség a gyűlés szervezése és megtartása során együttműködik, amelynek keretében a gyűlés szervezője, illetve vezetője – a kockázatok jellegének és mértékének megjelölésével – folyamatosan tájékoztatja a rendőrséget a biztonsági helyzet tudomására jutott jelentős változásairól. Az együttműködési kötelezettség a gyűlekezési 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 egyaránt terhelő kötelezettségeit.

Az együttműködési kötelezettség mellett az új Gytv. azt is rögzíti, hogy a bejelentés megtételétől számítva egészen a gyűlés befejezéséig vagy feloszlásáig mindenki a rendeltetés-szerű 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).

1.9. A gyűlés békés jellegét biztosító korlátozások

Az előírásokat az új Gytv. 9. § rendelkezései tartalmazzák, melyek csak részben újak a régebbi szabályozáshoz képest. A régi szabályozás a záró rendelkezései között meghatározta, hogy a norma alkalmazása során kit kell felfegyverkezettnek minősíteni. Azt mondta, hogy: „fegyveresen jelenik meg a rendezvényen az, aki erőszak vagy fenyegetés alkalmazása érdekében az élet kioltására vagy testi sértés okozására alkalmas eszközt tart magánál”. Ezen rendelkezés kirekesztette a felfegyverezett személyek köréből azokat, akik nem erőszak, vagy fenyegetés alkalmazása érdekében tartanak maguknál élet kioltására, vagy testi sértés okozására alkalmas eszközt. Azonban a fenti rendelkezés megoldhatatlan feladat elé állította a rendőrséget, ugyanis a külvilág számára olykor felismerhetetlen szándék alapján kellett elhatározni – a demonstráción való részvétel során – a kérdéses eszközök legitím birtoklását és a tilalmazott eseteket.

Nem lehet kétséges, hogy a békés jelleggel szoros kapcsolatban áll a fegyveres megjelenés tilalma, illetve a fegyvertelen megjelenés követelménye. Figyelemmel arra, hogy az alkotmányozó ezt nem ítélte olyan jelentős kritériumnak mint mások,³⁶ ezért a békés gyűlekezés fegyvertelenségi kritériuma itt további kifejtést kapott, mivel csak és kizárólag az

³⁴ E rendelkezések betartását hivatott biztosítani, hogy a Szabs. tv. alapján szabálysértést követ el, aki a gyűlés szervezőjeként vagy vezetőjeként megakadályozza a rendőrség képviselőjének a gyűlésen való jelenlétét. [189. § (3a) bekezdés b) pont.]

³⁵ Vö. Pethő Balázs: A gyűlekezési jog szabályozásával kapcsolatos problémák a gyakorlat tükrében. OTDK pályamunka 2010. 2019/2.

³⁶ Annak ellenére sem, hogy tizenegy európai, vagy észak-amerikai alkotmány (Így például a belga, dán görög, ír, litván, luxemburgi, német, olasz, portugál, román, spanyol alkotmányok) és az EJAE kifejezetten a fegyvertelen gyűlekezést részesíti védelemben.

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 vizsgálendő, hogy maga a gyűlés vesztette el békés jellegét, vagy csak az érintett egyénnel szembeni fellépés szükséges.

A békés gyülekezést biztosító további korlát a 9. § (1) bekezdés c) pontban meghatározott *öltözet viselésére vonatkozó korlátozás*, miként a Gytv. 9. § (2) bekezdése is korlátokat szab a védőfelszerelés, az egyenruha, vagy az azzal összetéveszhető ruházat és az arc eltakarása kapcsán. Az állam büntetőhatalmának érvényesítése, mások jogának szabadságának védelme, mint alkotmányos érdek, közérdek hasonlóképpen indokolhatja a résztvevők azonosíthatóságát. Európa több országában tilos maszkot viselni³⁷, 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.

2. A gyűlés megtartása

A gyűlés megtartása a szervezett gyűlések esetén annak bejelentésével indul, majd a gyülekezési hatóság és a bejelentő közötti egyeztetésen keresztül visz tovább a folyamat a gyűlés rendjének fenntartása, valamint a közrend biztosítása érdekében meghozott esetleges hatósági döntéseken, a versengő rendezvények kérdéseit érintve az esetleges tiltásig/ tudomásul vételig, melyet a jogorvoslat rendszer és áldozati érdekek védelme egészít ki a jelenlegi szabályozásban.

2.1. A közterületi gyűlés bejelentése

Nem vitatott, hogy a bejelentés kapcsán is alkalmazni kell azt az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) által már igen korán és az Alaptörvény kapcsán is megerősített elvet, hogy a gyülekezési szabadság korlátozása a legszigorúbb alapjog-korlátozási teszteknek kell megfeleljen. A rendezvényt mint kollektív véleménynyilvánítást az Alaptörvényhez igazodóan, az abban megjelenő értékítéletre, tartalomra tekintet nélkül a tartalomsemlegesség elve mentén lehet csak megítélni. A véleménynyilvánítás szabadságának külső korlátai vannak csak; amíg az egy alkotmányosan meghatározott külső korlátba nem ütközik, maga a véleménynyilvánítás lehetősége és ténye védett, annak tartalmára tekintet nélkül.³⁸

Aki közterületen *nyilvános gyűlést szervez*, a gyűlést annak megtartását megelőzően legfeljebb három hónappal, és a felhívás előtt legalább 48 órával köteles bejelenteni az illetékes rendőrkapitányságnak – Budapesten a Budapesti Rendőr-főkapitányságnak – (a továbbiakban: gyülekezési hatóság). A közterületen megtartani tervezett gyűlésre vonatkozó bejelentési kötelezettséget megtartotta a jogalkotó azzal, hogy kizárta a gyűlések három hónapnál korábbi bejelentésének lehetőségét. A korábbi gyülekezési szabályozás esetén előfordultak olyan bejelentések is, amelyek évtizedekre előre jelentettek be rendezvényeket. Mint látható, az egyik legfontosabb változás, hogy a bejelentésnek nem csak a legkésőbbi, hanem a *legkorábbi időpontja* is meghatározásra kerül, még hozzá a gyűlést megelőző 3 hónapban. A közigazgatási bírák a tényleges bejelentés és a rendezvény tervezett időpontja közötti több hónapos, de akár egy évet is meghaladó időtartam esetében arra az elvi álláspontra építettek gyakorlatukat, hogy a bejelentés elutasítása – jogi kötőerő hiányában – nem jelent alapjogsérelmet; az semmilyen formában nem korlátozza a szervező alapjog gyakorlását. A logikusnak tekinthető és a „józan észnek” megfelelő gyakorlatra adott válasznak is tekinthető, az idő előtti bejelentések gyakorlatának megszüntetése, amely különösen azután vált kiemelt jelentőségűvé, hogy a 24/2015. (VII. 7.) AB határozat a közigazgatási bíróság elutasítást tartalmazó döntését

³⁷ Pl. Norvégia, Lettország. 2019/2.

³⁸ Vö. 36/1994. (VI. 24.) AB határozat

„burkolt”, az Alaptörvényből es a Gytv.-ből le nem vezethető megtiltási oknak, ezáltal alaptörvény-ellenesnek minősítette. Az új szabályok alapján már nem lehet egy helyszínt hosszú hónapokkal, esetleg évekkel korábban lefoglalni, mivel ez a gyakorlat nem szolgálta a gyülekezési jog érvényesülését, esetenként komolyan felmerülhetett a joggal való visszaélés lehetősége is.

Egy gyűlést *akkor is csak egyszer kell bejelenteni*, ha azt többen szervezik. Ilyenkor a szervezők azt vagy közösen jelentik be, vagy a bejelentő a többi szervező képviselőjében, meghatalmazottként jár el. Ezt *írásban vagy személyesen* lehet megtenni, de a személyesen előterjesztett bejelentést a gyülekezési hatóság jegyzőkönyvbe foglalja. Az elmúlt években, több esetben is bizonytalan volt a jogalkalmazás abban, hogy a bejelentést megfelelő formában terjesztették-e elő, és gyakran kétség merült fel abban is, hogy a beadvány valóban a bejelentőtől származik-e. Az új szabályozás alapján a gyűlés *bejelentésének a módja* is megváltozott, – a bejelentés bizonyosan nem tehető meg például telefonon.

A bejelentésben foglalt tartalom kiegészítésre, fejlesztésre került. Kötelező tartalma a szervező, több szervező esetén a vezető neve, lakcíme, szervező szervezet esetén a képviselőre jogosult címe, valamint az az elérhetősége, amelyen a rendőrséggel kapcsolatot tart. A gyűlés vonatkozásában továbbra is meg kell jelölni annak helyszínét (útvonalát), kezdésének és befejezésének időpontját, célját, a rendezőinek létszámát, a résztvevőinek várható létszámát, de új elemként jelent meg, hogy információt kell szolgáltatni, ha a résztvevők a gyűlés napirendjével, illetve céljával összefüggésben speciális öltözetben, esetleg az arcot eltakarva kívánnak megjelenni. A szervező vagy a vezető – ha indokoltnak tartja – megjelölheti, hogy a rendőri szerv képviselője a gyűlés helyszínén jelen legyen. Kiegészítő szabályként jelenik meg, hogy amennyiben a gyűlés vezetője *csak később kerül kijelölésre*, vagy a gyűlés szervezőjének *személyében változás áll be*,

annak nevét és címét a szervező a gyülekezési hatóságnak késelem nélkül köteles bejelenteni. A több gyülekezési hatóság illetékességi területére szervezett gyűlés (vonulós rendezvény) esetén a szervezőt tájékoztatni kell, hogy a bejelentést minden érintett gyülekezési hatósághoz meg kell tenni. Minden gyülekezési hatóság önállóan, a saját illetékességi területe vonatkozásában dönt. A BMr. alapján ilyen esetben a gyülekezési hatóságok értesítik egymást.³⁹

A bejelentés legkésőbbi időpontja egy fontos garanciális elem (hiszen ennek meghatározása nélkül a bejelentés intézménye üresedne ki). A bejelentés végső határidejének Gytv. a felhívás közzétételét megelőző 48 órát határozza meg. A törvénynek tehát fontos újítása, hogy a gyűlés bejelentésének legkésőbbi időpontja nem a gyűlés megtartásához, hanem a nyilvános felhívásához képest került meghatározásra. A törvény szerint tehát a bejelentés legkésőbbi időpontja a gyűlésre való felhívásához képest kerül meghatározásra.⁴⁰ A felhívás fogalmának ismérvei a Gytv. 3. § (1) bekezdésében jelennek meg, amiből megállapíthatóan a gyűlésen való részvételre irányuló *nyilvános felhívás*, lényegében a gyűlés meghirdetése. A bejelentési kötelezettség a szervezőt sürgős gyűlés, vagy spontán gyűlés esetén nem terheli, egyéb esetben szabálysértésért vonható felelősségre⁴¹. Amennyiben szükséges, akkor a gyülekezési hatóság hiánypótlásra hívja fel a szervezőt, mellyel kapcsolatban a BMr. úgy rendelkezik, hogy amennyiben egyeztetés megtartására kerül sor, úgy a hiánypótlásnak az a végső határideje.

Az új Gytv. szabályozza a sürgős (gyors reagálású) gyülekezéseket. Ha a bejelentési határidő megtartása *veszélyeztetné a gyűlés célját*, a gyűlést az arra okot adó eseményt követően haladéktalanul, a felhívás megküldésével kell bejelenteni a gyülekezési hatóságnál (sürgős gyűlés). Ilyenkor a szervezett gyűlés határidőben történő bejelentésére – a szervezőkön kívül álló okból – már nincs mód, azonban a gyülekezés jog lényeges tartalmának

³⁹ Lásd: BMr. 4. §-ának rendelkezéseit.

⁴⁰ Lásd: a Gytv. részletes indoklásában.

⁴¹ A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 189. § (1) bekezdés a) pontja alapján.

korlátozásához vezethetne, ha a gyűlést nem lehetne megtartani. Különbsége a spontán gyűlésektől abban ragadható meg, hogy bejelentése – elkésetten bár – megtörténik (az arra okot adó esemény bekövetkezését követően haladéktalanul), szervezett, így szervezője és belső szervezete is van. Ha ezen ismérvekkel a gyűlés nem rendelkezik, azaz azt közvetlenül megelőző indokból, *tervezés és szervező nélkül alakul ki* akkor nem kell bejelenteni.

Fontos továbbá kiemelni, hogy a törvény meghatározza a közterület fogalmát is. 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 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 értékelte.⁴²

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.*”

2.2. A bejelentést követő egyeztetés

Az új szabályozás rögzíti, hogy a bejelentés elintézésére a közigazgatási eljárások általános szabályait az e törvényben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni, amely alapvetően nem új szabály,⁴³ azonban a Gytv. bizonyos esetekben

eltérő, speciális szabályokat határoz meg. A bejelentés alapján – ha annak elbírálásához a szervező, a vezető vagy más személy meghallgatása szükséges – a gyülekezési hatóság a tárgyalás szabályai szerint *egyeztetést tart*, amelyre a szervezőt vagy vezetőt, az általa a bejelentésben megadott elérhetőségen, rövid úton idézi. Lényeges a Gytv. 11. § (4) bekezdésének azon rendelkezése, amely szerint, ha az egyeztetésen a szervező, illetve képviselője nem jelent meg, „a gyülekezési hatóság a gyűlés rendjének fenntartása, valamint a közrend biztosítása érdekében határozatot hoz”. Ez tulajdonképpen a rövid úton történő idézés egyfajta jogkövetkezményének tekinthető. Az alapelvi jelleggel meghatározott együttműködési kötelezettség kiemelt jelentőségének jegyében szabályozza az új Gytv. a szervező(k) és a rendőrség közötti kötelező előzetes egyeztetés szabályait. Az egyeztetésnek kiemelt szerepe van abból a szempontból, hogy a gyülekezési hatóság a lehető legszélesebb körben biztosítsa a gyülekezési jog gyakorlását, és annak tiltó határozattal történő korlátozására csak a legvégső esetben kerüljön sor. Ez a követelmény megjelenik az AB gyakorlatában is, amelyben a mára kikristályosodott elv szerint a rendőrség a tiltó okokat nem alkalmazhatja mechanikusan, szükséges lefolytatni az egyeztetési eljárást, amennyiben a rendőrség azt észleli, hogy a gyülekezési jog bejelentésben foglalt szerinti gyakorlása mások jogát vagy szabadságát indokolatlan mértékben, aránytalanul sértheti. Az AB szerint mindezek alapján lehetővé kell tenni, hogy a rendőrség egyeztessen a gyülekezések szervezőivel annak érdekében, hogy megtalálja a gyülekezés megtartását is lehetővé tevő, de az Alaptörvényben foglalt konkuráló jogok érvényesülését is biztosító egyensúlyt és alapjogi mércék alkalmazásával a konfliktust feloldja.

Az arányosság tekintetében figyelemmel kell lenni a tiltó ok *ultima ratio* jellegére és számba kell venni a tiltásnál enyhébb korlátozások lehetőségét. Az eljárás elemeinek áttekintése

⁴² Hajas Barnabás: i. m.

⁴³ Az indokolás szerint a törvény azért használja a „közigazgatási eljárások általános szabályai” fordulatot, mert e megfogalmazás rugalmas hivatkozást 2019/2.

biztosít a mindenkor hatályos hatósági eljárási szabályokra, így elkerülhető a folyamatos módosítási kényszer.

alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a jogalkalmazók akkor tudnak megfelelni az indokolási kötelezettségüknek, amennyiben a tiltó okok felmerülése esetén kötelezően lefolytatják az egyeztetési eljárást. Az egyeztetési eljárás lefolytatása elősegíti a kompromisszumos megoldás megtalálását a gyülekezők és a hatóság között, lehetővé téve ezzel a gyülekezéshez való alapjog és a tiltó ok által védett jogállami követelmény közötti megfelelő egyensúly megteremtését. Az egyeztetési eljárás a fenti jellemzőkre tekintettel, a gyülekezéshez való alapjog érvényesülésének fontos eljárási garanciája, amelynek mellőzése, vagy nem megfelelő (az arányosság elvét sértő, vagy diszkriminatív) alkalmazása nemcsak a gyülekezéshez való alapjog, de a jogbiztonság alkotmányos követelményét, az egyes jogintézmények kiszámítható működését is sérti. Az AB rámutatott arra is, hogy az egyeztetési eljárásnak a gyülekezéshez való alapjog gyakorlása szempontjából garanciális jelentősége van.⁴⁴

Kiegészítő szabályként rögzíti még az új Gytv., hogy amennyiben a gyülekezési hatóság az egyeztetés során észleli, hogy a gyűlés *a bejelentett helyszínen és időpontban nem tartható meg*, felhívja a szervező figyelmét arra, hogy más helyszíneken az megtartható.

A gyűlés rendjének fenntartása, valamint a közrend biztosítása körében hozható

határozat⁴⁵ a Gytv. jelentős újdonsága, melynek felelős alkalmazása a gyülekezési hatóságokkal szemben támasztott komoly kihívás, melynek helyes alkalmazása az új Gytv. legnagyobb lehetősége mellett komoly visszasságokat is eredményezhet. A határozat tartalmát illetően a Gytv. 11. § (5) bekezdése a gyűlés megtartásához kapcsolódó biztonsági feltételeket, a kapcsolattartást, a rendezők számát, a résztvevők helyszíni tájékoztatásához szükséges eszközöket és a biztonsági rendszabályokat nevesíti. A BMr. 7. § (1) bekezdés a)-g) pontjaiban példálózó jelleggel felsorolja a határozatok tartalmi lehetőségeit, a mérlegelendő szempontokat⁴⁶. A mérlegelés – úgy a tiltó határozatoknál, mint az előíró határozatoknál – egyedi, ügyenként eltérő, az aktuálisan ismert helyzetnek megfelelő szakértői álláspontokon és a rendőrség által ismert aktuális információkon alapul.⁴⁷ A BMr. támpontokat kívánt adni arra nézve, hogy a gyülekezési hatóság mit vegyen figyelembe, tartson szem előtt és adott esetben határozzon meg. A határozathozatallal jelentős döntés meghozatalának terhét teszi a rendőrségre a jogalkotó, hiszen mások jogainak figyelembevételével, a szükségesség és az arányosan mércéjével kell alkalmazni egy olyan helyzetre, melyben óhatatlanul korlátozódhat mások szabadsága, így a határozatokban részletesen kell a hatóság döntését indokolni. A gyülekezési hatóság határozatában lényegében a gyülekezési jog gyakorlásának feltételeit,

⁴⁴ Vö. 30/2015. (X. 15.) AB határozat

⁴⁵ A határozatban rendelkezni kell különösen: a közbiztonság, a közrend, vagy mások jogainak és szabadságának védelme érdekében szükséges, a gyűlés megtartásához kapcsolódó biztonsági feltételekről; a rendőrség és a gyűlés szervezője, illetve vezetője közötti kapcsolattartásról; a rendezők számáról; azoknak a technikai eszközöknek az alkalmazásáról, amelyek a résztvevők helyszíni tájékoztatását biztosítják, továbbá; minősített adatot nem tartalmazó módon – a gyűlés biztonságos lebonyolítása érdekében szükséges biztonsági rendszabályokról.

⁴⁶ Figyelembe veszi különösen: a gyűlésnek mások magán- és családi életének védelméhez való jogára, otthonának nyugalma, a szabad mozgáshoz való jogára gyakorolt hatását, a gyűlés helyszínének kiterjedését, útvonalának hosszát, annak a közlekedés rendjére, ezzel mások szabad mozgáshoz, tartózkodási hely szabad megválasztásához való jogára gyakorolt hatását, a diplomáciai vagy nemzetközi jogon alapuló egyéb mentességet élvező, Magyarországon tartózkodó személy 2019/2.

vonatkozásában vállalt kötelezettség teljesítéséhez, valamint a bíróságok zavartalan működéséhez fűződő érdekeket, a szervezővel való hatékony kapcsolattartás és a résztvevők helyszíni tájékoztatásának biztosításához fűződő érdeket, a megfelelő rendezői létszám biztosítására vonatkozó előírást, a rendezők elhelyezkedését, továbbá a szervezővel való kapcsolattartásuk módját, a gyűlés helyszínét és a résztvevők bejelentésben megjelölt létszámát, valamint a védőfelszerelés, egyenruha vagy azzal összetéveszhető ruházat viselésére, valamint az arc eltakarására vonatkozó információkat

⁴⁷ A rendőrség honlapján a tanulmány készítésének időpontjában elérhető adatok alapján az eltelt időben 4 előíró határozat, 34 tiltó határozat (melyben volt megismételt is), és 20 korlátozó határozat született. Ezek vizsgálat külön vizsgálat alapját képezhetné, de talán a legjelentősebb vita még mindig a közlekedés rendje érdekében hozott döntéseket kíséri, valamint azokat, amikor a rendőrség által feltárt kockázathoz képest aránytalanul találatott az előírt korlátozás.

tulajdonképpen bizonyos korlátozásait határozza meg. A gyülekezési hatóság így a feltételrendszer meghatározásakor maga is korlátozható, a gyülekezési jog gyakorlását feltételek érvényesüléséhez, biztonsági előírások betartásához kötheti⁴⁸. Az hatóság mérlegelésen alapuló döntésének megfelelő indoklása azért is fontos, mivel a korlátozás/megtiltás jogalapjának hiánya ugyanis önmagában is megalapozza az EJEE 11. cikkének sérelmét. Amennyiben a gyülekezési hatóság az egyeztetés során azt észleli, hogy gyűlés tiltásának lenne helye, akkor meg kell kísérelnie a rendezvény olyan irányú módosítását, amellyel biztosítja, az esetlegesen az ütköző alapjogok lehető legkisebb korlátozása mellett azok egyidejű érvényesülését. Így például, ha a bejelentett helyszínen és időpontban nem tartható meg a gyűlés, akkor a szervező részére például új helyszínt ajánlhat fel a gyűlés megtartására, vagy előírhatja ellenőrző pontok felállítását, egészségügyi biztosítás megszervezését is a rendezvényhelyszín megfelelő biztosíthatósága érdekében. Ilyen esetekben az előírásoknak a közérthetőségére, a betarthatóságára, az önkéntes és kölcsönös együttműködésre kell törekedni.

2.3. Versengő rendezvények

A gyülekezési jog 2018. október 1-jéig hatályban volt szabályozása nem rendezte az azonos helyszínre és időpontra bejelentett rendezvények kérdéskörét, így a gyülekezési hatóságnak nem volt módja megakadályozni azt, hogy egy adott területre azonos időben olyan rendezvényeket jelentsenek be, illetve tartsanak meg, amelyek küldetésében egymással ellentétes célúak, identitásúak és ezért a résztvevők között konfliktushelyzetek szinte szükségszerű kialakulását prognosztizálják.

Az EJEB a Svájjal és az Egyesült Királysággal szembeni eljárások⁴⁹ keretében kimondta,

hogy nem akadályozhatja a békés tüntetéshez való jog gyakorlását az ellentünetéshez való jog, még ha annak tartalma várhatóan erőszakos lesz is. Nem lehet megtiltani a rendezvény megtartását azzal az indokkal, hogy az adott csoporthoz nem tartozók vagy a csoport szélsőséges tagjai erőszakos szándékkal léphetnek fel⁵⁰. A strasbourgi bíróság megengedhetőnek tartja ugyanakkor a tiltást, ha a tilalmazott békés tüntetés veszteségénél nyilvánvalóan fontosabbak az elkerülendő veszélyek. Abban az esetben, ha a rendezvény biztonsága előreláthatóan még komoly biztonsági intézkedések mellett sem garantálható, akkor annak megtiltása is szükségesnek minősülhet egy demokratikus társadalomban.⁵¹

Az azonos helyen és időben, egymás jogait érintően megtartani szándékozott rendezvények esetében több bejelentés kapcsán merült fel a gyülekezési jog gyakorlása, az alapjog esetleges korlátozása. Ilyen esetekben a gyülekezési jog gyakorlását a gyülekezni kívánó csoportok egymás közötti viszonylatában, valamint a gyülekezéssel nem érintettek alapjogaival összefüggésben kell mérlegelés tárgyává tenni. Amennyiben valaki arra az álláspontra helyezkedett, hogy a megjelölt helyszín fizikai kiterjedése okán alkalmatlan a versengő rendezvények egyidejű megtartására, ezáltal az sérti a gyülekezni kívánókat, de „mások jogainak és szabadságának védelmét” is, úgy a jogalapot rendre a régi Gytv. a 2. § (3) bekezdésében találta meg, preventív jogvédelmet alapított rá, amely viszont ellentétes volt a 14/2016. (VII. 18.) AB határozatban foglaltakkal. Ezen előzmények után született meg az új szabályozás, melyet mindenképpen korszerűbbnek tartok elődjénél.

Az új szabályozás alapján, ha azonos helyszínre és időpontra több gyűlést jelentenek be, akkor az élvez elsőbbséget, amelyet a gyülekezési hatóságnak korábban jelentettek be.

⁴⁸ A szélesebb hatósági mérlegelés lehetősége összhangba hozható az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában 1950. november 4-én kelt – és az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett Egyezmény (a továbbiakban: EJEE) 11. cikk 2. bekezdésében és a 17. cikkben foglalt felhatalmazással.

⁴⁹ Szabó Győző – Nagy Gábor (szerk.): Tanulmányok az Emberi Jogok Európai Egyezménye legfontosabb 2019/2.

rendelkezéseikhez kapcsolódó strasbourgi esetjogról Bp., HVG ORAC 1999. 259. o.

⁵⁰ Christians against Racism and Fascism v. United Kingdom, 8440/78, Decision of 16 July 1980. valamint Rassemblement Jurasirasiens et Unité jurassienne v. Switzerland, 8191/78, Decision of 10 October 1979.

⁵¹ Halmai Gábor – Tóth G. Attila: Emberi jogok. Bp. Osiris, 2003., 492. o.

Fontos kiemelni, hogy ezen jogszabály csak akkor alkalmazható, amennyiben konjunktív feltételként megállapításra kerül az, hogy azok egyidejű megtartása azok jellege vagy a helyszín sajátosságai miatt nem lehetséges. A régi szabályozás tehát nem rendezte az azonos helyszínre és időpontra bejelentett rendezvények kérdéskörét, melyet a rendőrségi gyakorlat az egyeztető tárgyaláson keresett kompromisszumos megoldással, vagy – ennek sikertelensége esetén – a helyszínt térbeni megosztásával törekedett kezelni, amely több esetben próbára tette az alapjogvédelmi kötelezettségek teljesítését is.

Aki később jelentette be a gyűlését, és az adott helyszínen nem tudja megtartani a rendezvényét, az egyeztető tárgyalás során kérheti a gyűlés időpontjának vagy helyszínének a megváltoztatását. Ez a változtatás nem minősül új bejelentésnek. Amennyiben a versengő gyűlések közül a később bejelentett gyűlés szervezője nem fogadja el a gyűlés helyszínének és időpontjának megváltoztatását, úgy a gyűlekezési hatóság tiltó döntést hoz. Ennek alapja, indoka a konkuráló gyűlések helyszínétől és céljától, a résztvevők körétől és létszámától függően eltérő lehet. Amennyiben egymással ellentétes érzelmű résztvevők gyűléseiről van szó, úgy a tiltás alapulhat a közrendi klauzulán, amennyiben a helyszín nagysága és a résztvevők száma akadályozza a gyűlések egyidejű megtartását, úgy mások jogainak és szabadságának sérelme is felmerülhet.

Kiegészítő szabályként jelenik még meg az új Gytv.-ben, hogy amennyiben a korábban bejelentett gyűlést a gyűlekezési hatóság megtiltotta, a többi bejelentés elintézését a határozattal szembeni jogorvoslat elbírálásáig felfüggeszti.

2.4. A gyűlés megtiltásának okai

A korábbi gyűlekezési törvénnyel szemben az évek során kritikák fogalmazódtak meg, – különösen a jogalkalmazói oldalról – mivel a szabályozás tiltó okai a bírósági, illetve AB gyakorlat alapján szinte teljesen kiüresedtek.

A hatályban volt Gytv. „közlekedés más útvonalon nem biztosítható” fordulatra a joggyakorlat egyfajta közrendi klauzulaként tekintett, azonban a bírói gyakorlat szerint csaknem kizáróttá vált e tiltási oknak az alkalmazása. A felmerült körülmények alapján a bírói gyakorlat igyekezett „kreatívan” értékelni az oszlatási okokat és egyes döntéseiben azokat előzetes tiltási okká konvertálta. A bírói gyakorlat által kialakított kvázi-megtiltási okokat tulajdonképpen egy bírósági útkeresésként is értékelhetjük.

Ezen előzményeket követően megszületett 24/2015. (VII. 7.) AB határozat alapján azonban egyértelműnek látszik, hogy nemleges választ kell adni arra kérdésre, hogy juthat-e a bíró mérlegelése eredményeként – a Gytv. tételes szabályainak hiányában – olyan következtetésre, amely szerint meghatározott körülmények között a gyűlekezési jognak is meg kell-e hajolnia alkotmányos elvek, avagy más alapjogok érvényesülése érdekében. Alaptörvény és a Gytv. egymásra tekintettel történő értelmezése útján nem hozhat olyan döntést, amely a Gytv. felsorolásán kívül, azon túl lépve korlátozná a gyűlekezési jog gyakorlását. Azaz lehet elszakadni az alapjogi korlátok törvénybe foglalásának az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében rögzített azon követelménytől, amely szerint: „[a]z alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg.

Az is mindenki előtt ismert volt, hogy a gyakorlatban nehéz lenne olyan gyűlés szervezni, amely nem jár mások jogának vagy szabadságának a bizonyos mértékű sérelmével, mégsem határozta meg törvény a konkuráló alapjogok között felmerülő kollízió feloldásának szempontjait. A rendőrségnek nem volt más lehetősége, minthogy a gyűlekezési joggal összeütközésbe kerülő alapjogok aránytalan sérelme esetén feloszlathatta a rendezvényt. A gyűlések megtiltási szabályai az új Gytv.-ben jelentős mértékben átalakulnak, azonban az EJEE 11. cikk második bekezdésében tételesen felsorolt⁵² valamely „legitim célt” (legitimate aim) évtizedek óta alapot

⁵² E jogok gyakorlását csak a törvényben meghatározott, olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy 2019/2.

demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság vagy közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés

szolgáltatatható volna a hazai jogrendben is egy egyébként jogszerű korlátozáshoz, amennyiben a szabályozás alkalmas-e a korlátozás indokaként megjelölt cél elérésére. Ezen túl már az 55/2001. (XI. 29.) AB határozat is kifejezetten rámutatott, hogy a gyülekezési jog nem korlátozhatatlan jog.

A gyülekezési hatóság a régi szabályozáshoz hasonlóan a bejelentés beérkezésétől számított 48 órán belül dönthet a gyűlésnek a *bejelentésben megjelölt helyszínen vagy időpontban* való megtartásának megtiltásáról. Ezt azonban az új szabályok értelmében megteheti akkor is, ha az egyeztetést követően rendelkezésre álló információk alapján megalapozottan feltehető, hogy a gyűlés a közbiztonságot vagy a közrendet közvetlenül, szükségtelen és aránytalan mértékben veszélyezteti, *illetve* mások jogainak és szabadságának szükségtelen mértékű és aránytalan sérelmével jár, és a közbiztonság, a közrend vagy mások jogainak és szabadságának védelme enyhébb korlátozással – a feltételek előírásával – *nem biztosítható*. A mások jogának és szabadságának sérelmével kapcsolatban irányutatást is ad a jogalkotó, amikor példalázó jelleggel kiemeli a gyülekezési joggal leggyakrabban összeütközésbe kerülő alapjogokat. Itt nem egy abszolút korlátozást találunk, hanem az alapjogi – jelen esetben a gyülekezési jog és más alapjog közötti – konfliktusok feloldásának zsinórmértékét, amely egyben megfogalmazza arányosság követelményét is.

A gyülekezési hatóságnak tiltásra vonatkozó döntésének meghozatalakor tulajdonképpen az AB által az alapjogok kollíziójának feloldására kialakított alapjogi tesztjét kell alkalmaznia. Az alapjog-korlátozásnak legitim oka ugyanakkor önmagában nem elégséges a korlátozhatósághoz, mivel szükség van arra is, hogy a korlátozás arányos legyen az elérni kívánt céllal. Az arányossági kritérium itt kifejezetten a jogalkalmazónak szóló rendelkezés, amely alapján esetről esetre vizsgálható, hogy

a legitim cél alapján történt korlátozás arányban áll-e ezzel a céllal. A teszt utolsó eleme a szükségesség vizsgálata. Az alapjog-korlátozás szükséges okának az alkotmányra közvetlenül visszavezethetőnek kell lennie: más alkotmányos jog, vagy alkotmányos érték védelme indokolhatja.

A megtiltás elsődleges indokaiként a közbiztonság és a közrend, valamint mások jogainak és szabadságának a sérelmét jelöli meg a Gytv, majd a 13. § (2)-(4) bekezdéseiben az (1) bekezdésben felsorolt egyes tiltó okok legjellemzőbb példáit határozzák meg. A „különösen” kifejezésből látható, hogy itt nem egy taxatív felsorolást találunk. A Gytv. 13. § (2) bekezdésben a régi Gytv.-ben még csak oszlatai okként szabályozott, a közbiztonságot veszélyeztető tiltó okot találjuk, amely értelmében a gyűlés nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére felhívást. Az új szabályozás 13. § (3) bekezdésében a közrendet veszélyeztető okokat találjuk, ugyanakkor „a közrendet veszélyezteti az is” megfogalmazásból látható, hogy itt sem egy teljesen zárt rendszert találunk.

Amennyiben egy gyűlés alkalmas arra, hogy a bíróságok működését megzavarja, megtartása a közlekedés rendjének sérelmével jár, vagy ha hazánkban tartózkodó védett személy vonatkozásában vállalt kötelezettségek teljesítését akadályozza, akkor az új, közrendi klauzula bevezetése megteremti az előzetes tiltás lehetőségét. A BMr. alapján a gyülekezési hatóság megkeresheti a közlekedési vállalatokat, a közút kezelőjét, a belügyi szerveket a gyűlés közrendre gyakorolt hatásával összefüggő álláspontjuk közlésére, a bíróságok működésének megzavarására vonatkozó körülmény felmerülése esetén pedig nem lehet eltekinteni az érintett bíróság elnökének megkeresésétől.⁵³ A megkeresett szerv véleménye nem kötelező érvényű a döntés elbírálásánál, mivel azt kizárólag a gyülekezési hatóság vezetőjének a jogkörébe utalja a jogalkotó.

megakadályozása, a közegészség, az erkölcsök, illetőleg mások jogai és szabadságai védelme érdekében szükségessé.

⁵³ A gyülekezési jog bíróságokat érintő gyakorlásának egyes kérdéseiről szóló 1/2017. (III.27.) KMK vélemény iránymutatásul szolgálhat, ugyanakkor 2019/2.

megszületésekor még a bíróság zavartalan működésének súlyos veszélyeztetésének esetkörét vizsgálta, míg az új szabályozás szerint már a közrend veszélyeztetését eredményezheti a működés megzavarására alkalmas gyűlés is.

Ma már azt is egyértelműen látjuk, hogy nem tekinthető a gyülekezési jog korlátozását megalapozó körülménynek, ha a rendezvény helyszínén vagy környékén a közlekedés lelassul, leáll vagy terelést szenved. Az új Gytv. 13. § (3) bekezdés c) pontja sem arra ad felhatalmazást a gyülekezési hatóság számára, hogy bármilyen forgalmi zavar kilátásba helyezése eseteére megakadályozhassa a gyűlések megtartását. A gyülekezési hatóságnak le kell folytatni a Gytv. szerinti érdemi egyeztetési eljárást, és külön kell indokolni a zavarás körében a Gytv.-ben írt szabályozási mérce alkalmazását.⁵⁴

Az alapjogi védelem nem tagadható meg pusztán azon az alapon, hogy az elhangzottak mások érdekét, szemléletét, érzékenységét sértik, vagy azok egyes személyekre nézve bántóak, lealacsonyítóak. A szólásszabadság korlátozását ugyanis nem alapozhatja meg a szélsőséges álláspont tartalma, kizárólag annak közvetlen, belátható következménye. Erre figyelemmel az AB elismerte⁵⁵ a korlátozás alkotmányosságát, ha a gyűlölködő úgy nyilvánítja ki szélsőséges politikai meggyőződését, hogy a sértett csoporthoz tartozó személyek kénytelenek azt megfélemlítve végighallgatni és nem tudnak kitérni a közlés elől. Lényegében az ún. „foglyul ejtett közönség” tilalmát nevesíti a törvény, amikor kimondja, hogy a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére alkalmas gyűlést a gyülekezési hatóság megtilthatja

Fontos hangsúlyozni, hogy a hatóságnak nem lehet a célja, hogy ellehetetlenítse a gyűlések megtartását. Az egyeztetés során közölni kell a tiltó ok fennállását és együttesen törekedni kell annak elhárítására, meg kell kísérelni a tiltó okok megállapítását eredményező körülmény kiküszöbölését. Ennek eszköze lehet, ha a gyülekezési hatóság a szervező számára határozatban írja elő a gyűlés megtartásának a feltételeit. A BMr. az előírható feltételekre

nem taxatív jellegű felsorolásban ad támpontokat.⁵⁶

2.5. A nemzetiszocialista vagy kommunista rendszerek áldozatai emlékének védelme

Az új Gytv. 14. §-ának rendelkezései merőben új elemek a gyülekezési jog szabályozásában, amely szerint a gyülekezési hatóság a gyűlés megtartását akkor is megtiltja, ha a szabályozás által felvázolt konjunktív elemek megállapítására kerül sor. Amennyiben tehát a gyülekezés helyszíne olyan országos jelentőségű történelmi emlékhely, vagy időpontja olyan nap, ami a nemzetiszocialista vagy kommunista diktatúra uralma alatt elkövetett embertelen bűnök áldozataira emlékeztet, és a bejelentéskor rendelkezésre álló körülmények alapján fennáll a közvetlen veszélye annak, hogy a gyűlés a nemzetiszocialista vagy kommunista diktatúra által elkövetett embertelen bűnök tényét tagadja, kétségbe vonja, jelentéktelen színben tünteti fel, vagy azokat igazolni törekszik, akkor a gyülekezési hatóság szintén tiltó határozatot hozhat, ha ezek eredményeképp a gyűlés alkalmas a köznyugalom megzavarására.

A szabályozás az Alaptörvény Negyedik Módosításához igazodóan új megtiltási okként vezet be a rendezvény tartalmi korlátját. A szabályozás a nemzetiszocialista vagy kommunista diktatúra uralma alatt elkövetett embertelen bűnök áldozataira emlékeztető helyszíneket és napokat zárja ki a gyülekezés megengedett helyei és időpontjai alól az áldozatok és hozzátartozóik védelme érdekében.

2.6. A gyülekezési hatóság határozatával szembeni jogorvoslat

A jelenleg hatályos szabályozás értelmében a gyülekezési hatóság határozatát haladéktalanul írásban közli a szervezővel és azt közhírré teszi. A gyülekezési hatóság határozatának a közlésére a régi törvényi szabályozás 24 órán belüli határidőt tűzött ki. Az új Gytv. most a

⁵⁴ Lásd részletesen: 4/2020. számú közigazgatási elvi döntés <https://kuria-birosag.hu/hu/elvdont/42020-szamu-kozigazgatasi-elvi-dontes> (letöltve: 2020.01.24.) 2019/2.

⁵⁵ Lásd részletesen: 95/2008. (VII. 3.) AB határozat-
⁵⁶ Vö. BMr. 7. § (2) bekezdés.

döntés „haladéktalanul” történő közlését írja elő. Ez azt jelenti, hogy a gyülekezési hatóság az aláírást követően azonnal írásban kell, hogy közölje a szervezővel a határozatot.⁵⁷ Figyelemmel arra, hogy a közlés esetén is kötelező a közzététel, így kétség esetén a közlés időpontjának a közhírré tétel időpontját kell tekinteni. Ennek köszönhetően a gyűlésen részt venni szándékozók értesülhetnek a tiltásról. Az írásbeliségnek köszönhetően, ha kapcsolattartásra a szervező az ügyfélkapus vagy cégkapus elérhetőséget adta meg, akkor ezeken a módokon kell a közlést teljesíteni, melyekről a küldemény megnyitásakor küldött értesítést kell a kézbesítés időpontjának tekinteni. Ha egyik kapcsolattartási formát sem lehet alkalmazni, akkor a postával történő kézbesítés nem lehetséges, mert nem felel meg a haladéktalan közlés követelményének, miként nem alkalmazható az elektronikus levelezés sem.

A szervezővel történő közlésnek meg kell előznie a közhírré tételt, kivéve, ha a szervező a határozatot nem veszi át, vagy abban nem működik együtt. A Vhr. 8. §-ban rendelkezik a közhírré tétel módjáról, amelynek fontossága nemcsak a nyilvánosság tájékoztatáshoz való jogának biztosításában, érvényesülésében rejlik, hanem egyben egy kézbesítési mód is, hiszen amennyiben a szervezőnek nem sikerül semmilyen kapcsolattartási úton a határozatot kézbesíteni, a közhírré tétellel az kézbesítettnek minősül. A közzétételre a rendőrség internetes honlapjára történő feltöltéssel kerül sor.

A Gytv. 15. § (2) bekezdése biztosítja a határozatok közvetlen bírósági felülvizsgálatának lehetőségét, de a gyülekezési hatóság határozata ellen *fellebbezésnek helye nincs*. A régi szabályozás szerint csak a tiltó határozatok felülvizsgálata tartozott csak a bíróságokra, de a 3/2013. (II.14.) AB határozat kimondta, hogy három napos bírósági felülvizsgálat a hatáskör hiányát megállapító végzés esetében is kérhető, hiszen az is az ügy érdemére vonatkozó döntés, az ilyen végzés a gyűlés

megtartásának elmaradását eredményezi. A jelenlegi szabályozás ugyanezt a jogorvoslati utat biztosítja az eljárást felfüggesztő vagy megszüntető végzések ellen is.

A keresetet a jogi képviselőnek a meghatalmazással együtt a gyülekezési hatóságnál kell előterjesztenie. A kérelem bírósághoz történő továbbítására az előző szabályozás nem írt elő határidőt gyülekezési hatóság részére, mely a jelenlegi szabályozás szerint három napon belül köteles a továbbításra.

A bíróság a kérelem beérkezésétől számított három napon belül nem peres eljárásban dönt. A (3) bekezdés értelmében csak a szervező nevében eljáró jogi képviselő támadhatja meg a határozatot, hiszen *érdekeltekénti perbelépésnek nincs helye*. A bíróságnak a tiltó határozatokkal szemben a kérelem elutasítása mellett csak kasszációs jogköre van, míg az előíró határozatokat megváltoztathatja vagy megsemmisítheti. A gyülekezési hatóság által hozott határozatok közigazgatási perben történő felülvizsgálata a Fővárosi Törvényszék hatáskörébe tartozik.

Amennyiben a rendezvény tervezett időpontja után hozza meg a tiltó határozatot hatályon kívül helyező döntését a bíróság, a szervező a bejelentéseknél tárgyalt formában a rendezvény új időpontja előtt 24 órával köteles az új időpontot bejelenteni a gyülekezési hatóságnak. A szervező az időponton kívül a helyszínt, a rendezvény célját nem változtathatja meg. A rendőrség ebben az esetben csak tudomásul veszi az új időpontot és felkészül a biztosításra.

2.7. A gyűlés engedélymentessége

A gyülekezéshez való jog hatályos magyar szabályozása nem az engedélyezési rendszert követi, arra sem a magyar közjogi hagyományokban, sem pedig a korábbi hazai jogirodalomban nem találunk utalást. Számottevő ugyanis a különbség a gyülekezést megelőző két intézmény között. Ezek között is a

⁵⁷ A haladéktalan közlés vonatkozik a Gytv. 13. § (1) bekezdésében és a 14. §-ban foglalt tiltó határozatokra, valamint a 11. § (4) bekezdésében és a 13. § (5) 2019/2.

bekezdésében meghatározottak alapján hozott, a gyűlés megtartásának feltételeit előíró határozatokra is.

legfontosabb az, hogy az engedélyezés esetében a hatóság előzetes döntése a rendezvény megtartásának elengedhetetlen feltétele, ezért az engedély kiadásának bármely okból való elmaradása megakadályozza a rendezvény megtartását. Az engedélyezési eljárás során a hatóság a rendezvény megengedhetősége körében szükségképpen vizsgál tartalmi kérdéseket is. Az engedélyezés szempontját képezi tehát a gyülekezéssel kifejezett kollektív vélemény tartalma, a megengedhetősége tárgyában való döntés is. A bejelentés a hatályos szabályozás értelmében az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény szerint tulajdonképpen kérelemnek minősül, ugyanakkor tartalmában és célját tekintve nem az „engedély megszerzésére irányuló kérelem”.⁵⁸ Annak *lényege ugyanis* – a bírói gyakorlatban kimunkáltak értelmében – az Alaptörvényben elismert alapjog konkrét körülmények közötti gyakorlása, a gyülekezés adott helyen és időben történő megtartásának rendőrség általi tudomásul vétele, és az, hogy arra a rendőrség részben intézményvédelmi kötelezettségei, részben pedig a közrendi feladatai teljesítése érdekében megfelelően fel tudjon készülni.⁵⁹ Az emberi jogok/alapjogok európai koncepciója számos külföldi alkotmányozót vezetett arra, hogy – a gyülekezési jog szabad gyakorlásának garanciájaként – kifejezetten tiltja a joggyakorlat előzetes engedélyhez kötését.

Mindezekre figyelemmel az új szabályozás kifejezetten rögzíti, hogy a *közterületen szervezett gyűlés megtartásához nem szükséges a gyülekezési hatóság más engedélyét beszerezni*. A törvény kimondja, hogy a bejelentés alapján a rendőrségnek tudomásul vételi és nem engedélyezési joga van, azaz ha nem utasítja vissza a gyűlés bejelentését, nem tiltja meg a gyűlés megtartását, a szervezőknek nem kell más, további rendőrségi engedélyt beszerezniük annak megtartásához, így az elbírálásra nyitva álló

határidő letelte után a gyűlés tudomásul vettnek tekintendő.

3. A gyűlés feloszlata

Fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy a gyűlés rendőrség, illetve szervező vagy vezető általi feloszlata nem azonos a tömegoszlattal. A tömegoszlattal az Rtv. 59. §-a szabályozza, ezen intézkedéssel a rendőrség kényszerítő eszközöknek az alkalmazásával a jogellenesen összegyűlt tömeg szétoszlattását célozza. A tömegoszlattal csak az Rtv.-ben meghatározott kényszerítő eszközöket alkalmazhatja a rendőrség, szem előtt tartva a jogszerűség, arányosság és a szükségesség követelményét. A Gytv. szabályai szerint azonban már két fő is tarthat gyűlést, míg tömegnek csak a tíz fő feletti létszámú emberek csoportja tekinthető. A kettő és tíz fő közötti csoport jelenléte esetén az egyénnel szembeni rendőri intézkedésnek van helye, amivel ugyanazt az eredményt lehet elérni, mint a tömegoszlattal. A tömegoszlattal kapcsolatban az Rtv. jogorvoslati lehetőségei vehető igénybe, azaz panaszeljárást lehet kezdeményezni, persze fogalmilag nem kizárt, hogy a tömegoszlata eredményében a rendőrség általi feloszlattal lesz egyenértékű, így a *gyűlés résztvevője* jogosult az intézkedés miatt, annak jogellenességének megállapítására közigazgatási pert indítani.

3.1. A gyűlés vezető általi feloszlata

A gyűlés szervező általi feloszlata akkor következik be, ha a gyűlés résztvevőinek magatartása a gyűlés törvényességét veszélyezteti – ideértve különösen a gyűlés békés jellegének elvesztését, a békés jellegét biztosító korlátozások megsértését, mások jogainak vagy szabadságának sérelmét is – és a rend másként nem állítható helyre. A szervezőt a feloszlattal kötelezettségére a BMr. alapján a rendbiztos

⁵⁸ A bejelentés elbírálását követő egyéb eljárásokra már nem érvényesek az Ákr. szabályai, hiszen azokat csak a bejelentés elbírálására kell alkalmazni, valamint a 21. §-ban meghatározott közigazgatási bírsággal kapcsolatos eljárásban. A bejelentés elbírálását követő szakaszokban (rendezvénybiztosítás, feloszlata, oszlata) már nem gyülekezési hatóságról, hanem rendőrségről beszélünk
 2019/2.

⁵⁹ Vö. A gyülekezéshez való jog a közigazgatási bírósági gyakorlatban. Joggyakorlat-elemző csoport a gyülekezési jog gyakorlásával kapcsolatos bírói eljárások elemzésére. Létrehozta a 2014. EL.II. JGY.1/2 számú elnöki határozat. A jelentés szerkesztője és a csoport vezetője Dr. Hörchneré Dr. Marosi Ildikó volt.

köteles figyelmeztetni „amennyiben arra okot adó körülményt észlel”. A szervező általi felosztatás ellen nincs jogorvoslati lehetőség. A törvénytelen gyűlés befejezésének a legegyszerűbb módja a szervező általi felosztatás. Nem köteles a szervező, illetőleg a vezető a gyűlést felosztatni, ha nem a teljes gyűlés, hanem annak csak egy része vagy egyes személyek magatartása veszélyezteti annak törvényességét. Ilyen esetben a rendbiztos a szervezőtől, illetőleg a vezetőtől kéri, hogy a rendezői útján intézkedjen a gyűlés békés lefolyását sértő személyek magatartásuk abbahagyására való felszólítására, végső esetben az ilyen személyek eltávolítására.

3.2. A gyűlés rendőrség általi felosztatása

A rendőrség a gyűlést felosztatja, ha azt megtiltó határozat ellenére tartják meg, amely a régi szabályozásban azonos módon megtalálható volt. Ilyen eredményre vezethet, ha a vezető a rend helyreállítására irányuló kötelezettségének, a rendőrség képviselőjének felhívása ellenére sem tesz eleget – ideértve azt is, ha a rendőrség a felhívást a vezetővel személyesen, vagy a bejelentésben, illetve előíró határozatban megjelölt elérhetőségen nem tudta közölni. További pontban kerültek meghatározásra azok a felosztatási esetek, melyek lényegében azt a kört foglalják magukban, amely gyűléseket előzetesen is tiltani kellett volna.

Ilyen az az eset, amikor a tudomásul vett gyűlést a bejelentésben megjelölt helyszíntől, útvonaltól, időponttól, vagy időtartamtól eltérően úgy tartják meg, hogy a gyűlés megtiltásának lett volna helye, miként az is, amikor a gyűlés megtiltásának lett volna helye, de azt a bejelentés hiánya miatt nem tiltotta meg.

A gyűlés rendőrség általi felosztatásának a fenti esetekben van helye, a felosztatás szükségességét a rendőrség nem mérlegelheti. Akár a szervező, akár a rendőrség végzi a gyűlés felosztatását, az csak a végső hatósági eszköz lehet – amikor a többi beavatkozási forma, szabályozó eszköz nem működik. A felosztatást meg kell előznie a szervező, illetőleg a vezető tájékoztatásának. A szervező,

illetőleg a vezető tájékoztatása elmaradhat, ha az a foganatosítást veszélyezteti.

A rendőrség képviselője az indok megjelölésével, jól hallható módon tájékoztatja a gyűlés résztvevőit a felosztatásról, ha jogszabálysértés is megvalósul, a megvalósított jogsértésről, és meg kell határoznia az eltávozás irányát is. A harmadik felszólításban az a korábbiakon túl a „törvény nevében” szavak előre bocsátásával a kényszerítő eszközök használatának kilátásba helyezését is közölni kell. Amennyiben a résztvevő a rendőrség vagy vezető felosztatásra irányuló felszólításának nem tesz eleget, magatartása szabálysértés megvalósítására alkalmas a Szabs. tv. 216. § (3) bekezdése értelmében „Aki a gyűlés felosztatását követően a helyszínt nem hagyja el, szabálysértést követ el”. A felosztatás tehát alapvetően egy szóbeli aktus, melyet követhet, de nem szükségszerűen követ a tömegosztatás.

3.3. A gyűlés felosztatásának közös szabályai

A felosztatásnál a jogkövetkezmények szempontjából lényegtelen, hogy a szervező vagy a rendőrség mondja ki a gyűlés felosztatását, de az utasítja a résztvevőket a gyűlés helyszínének elhagyására, akinek ez a kötelessége. 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 tömegosztatás jogalapját teremti meg, mert jogszerűen nem tartózkodhatnak a helyszínen.

4. A gyűléssel okozott kár megtérítése

A rendezvény megtartása során a szervező legnagyobb gondossága ellenére is előfordulhat, hogy a résztvevők kívülálló személynek kárt okoznak. A szervező a rendezvény megszervezésével nemcsak a rendezvény rendjének megtartásáért vállal felelősséget, hanem az esetleges károkozásból eredő kárért is. Mivel méltánytalan lenne a szervezővel szemben, hogy a nem általa okozott kárért esetleg csak ő viselje a felelősséget, ezért a törvény biztosítja a szervezőnek azt a jogát, hogy a károkozótól a kár megtérítését követelhesse.

A régi Gytv. a rendezvény résztvevője által okozott kárért való felelősséget szintén szabályozta, a választási gyűléseken okozott kárért való helytállás pedig nem a Gytv., hanem a polgári jog általános szabályai szerint történhet. Mindig kérdés, hogy vajon a demokratikus jogállam „működése költségeként” viselje-e a társadalom az állam (önkormányzat) és a magánszemélyek (természetes személyek), jogi személyek tulajdonában okozott károkat, vagy törekedjen valamilyen módon arra, hogy ezek a károk teljesen vagy legalább részben megtérüljenek.

4.1. Kártérítési felelősség

A kártérítési felelősségről rendelkezés nem új a gyülekezési jog szabályozásában, az továbbra is a Polgári Törvénykönyv szabályozását követi. A gyűlés résztvevője által okozott kárért az új Gytv. a régi szabályozással azonos módon a szervező (ideértve a szervező szervezet, annak törvényes képviselőjét és a vezetőt is) és károkozó együttes, egyetemleges felelősségét határozta meg a károsult harmadik személlyel szemben, amely alól a szervező akkor mentesült, ha bizonyította, hogy a rendezvény szervezése és megtartása során úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható. A mentesüléséhez a jogalkotó a bizonyítási terhet szervező vállára tette. Ezen

szabályok továbbra sem érintik a szervezőnek azt a jogát, hogy a károkozótól a kár megtérítését követelhesse.

Mindenképpen újdonság, hogy a Gytv. a szervező mellett a vezetőre is kiterjeszti a kártérítési felelősséget, így meg kell téríteni a hátrahagyott szemét eltakarításának, a plakátok eltávolításának, a színpad esetleges elbontásának a költségeit, illetve más a kötelezettségek megszegésével okozott kárt, mind az ingatlan tulajdonosának, vagyonkezelőjének, mind a magánterület tulajdonosának.

4.2. Közigazgatási bírság

Az új szabályozás a gyűlés helyszínének eredeti állapotba hozásával kapcsolatban megfogalmazott szervezővel (ideértve a szervező szervezet, annak törvényes képviselőjét és a vezetőt is) szemben közigazgatási bírságot szabhat ki, melyre a gyűlés helyszíne szerint illetékes gyülekezési hatóság jogosult. A közigazgatási bírság összege ötezer forinttól ötvenezer forintig terjedhet, melynek mértékét az eljáró gyülekezési hatóság korlátlanul enyhítheti vagy a jogsértő magatartás csekély súlya miatt a kiszabását mellőzheti. A véglegessé vált és be nem fizetett közigazgatási bírság, adók módjára behajtandó köztartozásnak minősül.