

A gyülekezési jog szabályozásának kérdései

A Political Capital Insitute javaslatot tesz a gyülekezési jog szabályozásának módosítására. A politikai felelősség egyértelművé tétele és a rendőrség szerepének módosítása érdekében javasoljuk, hogy (1.) a bejelentéssel kapcsolatos ügyek kerüljenek a területileg illetékes önkormányzatokhoz. Az előzetes politikai cenzúra korlátozása érdekében javasoljuk, hogy (2.) a bejelentés ne tartalmazza az adott esemény célját és tárgyát. Az elmúlt évek tapasztalatai alapján, összhangban az Alkotmánybíróság legutóbbi határozatával (3.) újra kell gondolni a gyülekezés bejelentésére vonatkozó rendelkezéseket, és szabályozni a spontán illetve gyors gyülekezés intézményét. Lehetséges megoldásnak tartunk egy olyan megfogalmazást, ami szerint a bejelentést a tervezett rendezvény megkezdése előtt három nappal kell megtenni. Ha ez azonban az adott helyzetben nem várható el, akkor önmagában a bejelentés hiánya – ha egyébként a résztvevők magatartása nem valósít meg olyan okot, amiért a rendezvény a bejelentéstől függetlenül feloszlatható lenne (tiltó határozat ellenére megtartott gyülekezés, bűncselekmény elkövetése, fegyveres megjelenés) – nem teszi jogszerűtlenné azt. (4.) A diszkriminatív jogalkalmazás elkerülése végett, szükségesnek tartjuk egy olyan garanciális szabály bevezetését is, amely kimondja, ha az engedélyező szerv korlátozó feltételeket szab egy gyülekezéssel kapcsolatban, akkor azok a feltételek viszont legfeljebb három hónapon át minden későbbi rendezvényre is irányadók. Ilyen rendelkezés található egyébként a gyülekezésre vonatkozó angol szabályozásban is.

I. Bevezető

A gyülekezési törvény hiányosságainak orvoslása, kisebb-nagyobb módosítások kezdeményezése mindig előtérbe kerül, egy-egy nagyobb tömegmegmozdulás illetve oszlatás vagy egy előzetesen betiltott rendezvény következményeként. Megemlíthetnénk itt a 2003-2004 év eseményeit – az Iraki háborúellenes tüntetés, Lelkiismeret 88 csoport Gesztenyés kertti tüntetése, Kendermag tüntetés és Kendermag ellentüntetés, Vér és Becsület demonstrációja, Tilos rádió-elleni tüntetés – illetve a 2006. szeptemberi, októberi eseményeket. Ezek a jogszabály-módosítási kezdeményezések azonban még csíra állapotukban megrekedtek, megrekednek, többnyire azért mert a gyülekezési törvény kétharmados törvényként csak kiterjedt politikai konszenzus útján módosítható, illetve szabályozható újra. Másrészt a gyülekezési törvény változatlan fenntartása, vagy éppen megújításának szükségességére adott érvek, még az elsősorban nem politikai indíttatásúak is, nagy szóródást mutatnak.¹

Az alkotmányjogászok és politológusok véleménye széles skálán mozog a gyülekezési törvény változtatásának mértékéről és mikéntjéről. Vannak jogászok, akik szerint az 1989. évi III. rendszerváltó törvényünk kisebb-nagyobb hiányosságai ellenére jó törvény, csak az

¹ Bán Tamás: Nemzetközi emberi jogi testületek gyakorlata gyülekezési ügyekben, Acta Humana, 2007/1-2. 5.



alkalmazása nem megfelelő. Ők azt mondják, hogy a 2006-os őszi események által is felszínre került problémák a gyülekezési joggal kapcsolatban, nem a gyülekezési törvény hiányos szabályozása illetve joghézagok miatt történtek, hanem elsősorban kormányzati, rendőrségi és jogalkalmazói hibák miatt. Vannak, azonban akik úgy vélik, hogy a gyülekezési jog radikális változtatásra szorulna, annak újraszabályozásáról beszélnek.² Ezt a csoportot erősítik azok a vélemények miszerint „szükségesnek látszik a gyülekezési jogra vonatkozó jogszabályi háttér teljes körű felülvizsgálata”³ illetve „megérett a helyzet a gyülekezési törvény átfogó módosítására. Valójában már régen”⁴. A gyülekezési jog korlátozása és korlátozhatósága tekintetében is polarizált nézetek fogalmazódtak meg. Az egyik szerint a gyülekezési jog olyan magas helyen áll az alkotmányos jogok hierarchiájában, hogy szinte lehetetlen a korlátozása más jogok vagy érdekek védelmére hivatkozva. Az ezzel ellentétes álláspont szerint, amit az Országos Rendőr-főkapitányság is képviselt, a gyülekezési jognak 1989 óta alig módosult szabályai eleve túlságosan liberálisak voltak, indokolt lenne ezért a szigorításuk.

A jelen tanulmány célja, hogy néhány általunk fontosnak vélt problémakörben, támaszkodva a szakirodalomban is megjelent felvetésekre és elemzésekre, javaslatokat fogalmazzunk meg a gyülekezési jog gyakorlásával kapcsolatos ellentmondásos, vagy esetlegesen nem kielégítő szabályozással kapcsolatban. Tanulmányunk nem kimerítő jellegű, néhány olyan megfontolandó kérdésre tér ki és fogalmaz meg javaslatokat, mint az *önkormányzatok szerepéhez juttatása* a gyülekezési jog gyakorlásával kapcsolatban, a *bejelentés tartalmi elemeinek* kérdése, a gyülekezési törvény személyi hatálya – a *szervezői státusz* betöltésének tekintetében és a *spontán – előre be nem jelentett tüntetések* kérdése.

II. A gyülekezési jog természete

A gyülekezési jog, olyan alapvető politikai szabadságjog, ami a tág értelemben vett kommunikációs alapjogok közé tartozik, a véleménynyilvánítás kollektív formájának tekinthető, hiszen elsődleges célja és funkciója a közös véleménynyilvánítás. Mint azt az Alkotmánybíróság az 55/2001. (XI.29) határozatában is megállapította a gyülekezési szabadság „szorosán kapcsolódik a véleménynyilvánítás szabadságához. Az AB határozat rögzíti, hogy a „gyűlések megszervezésének, megtartásának, az azokon való részvétel joga nélkül a nézetek, információk megszerzésének és másokkal való megosztásának, a vélemények közösen történő kialakításának a lehetősége aligha volna megvalósítható”. A gyülekezési jog gyakorlása a parlamentáris demokrácia szerves részét képezi, a politikai véleményformálás egyik eszköze és lehetőség arra, hogy az állampolgárok a politikai akaratképzésben illetve döntésbefolyásoló eljárásban részt vegyenek. Alapvető célja tehát a figyelemfelhívás és a nyomásgyakorlás. A gyülekezési jognak fontos kiemelni a kisebbségvédelmi funkcióját is. Ennek értelmében, az is szerepe a gyülekezési jognak, hogy egy többségi elven működő parlamentáris demokráciában

² Szabó Máté: Gyülekezési törvény – Fórum, Fundamentum, 2007/1. 46.

³ Szüts Korinna: A gyülekezési jog, különös tekintettel a rendőrség szerepére, Belügyi Szemle, 2003/10. 26.

⁴ Szikinger István: A gyülekezési törvény módosítása elé, Belügyi Szemle, 2003/10. 47.



azok számára is biztosítsa a kollektív véleménynyilvánítás és a közügyek befolyásolás lehetőségét, akiknek a nyilvánosság egyéb csatornái nem állnak rendelkezésre.⁵

Természetesen a gyülekezési szabadság az alkotmányos jogok rendszerében elfoglalt kiemelt helye ellenére sem abszolút jog. Korlátait a gyülekezési törvényben szabályozott, a bejelentés elutasítására és a rendezvény felosztatására vonatkozó taxatív felsorolt okok adják. A gyülekezési tv. 8§ (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy ha a rendezvény megtartása a népképviselői szervek vagy bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, vagy a közlekedés más útvonalon nem biztosítható, a rendőrség megtilthatja a rendezvény megtartását. A törvény 12. §-a pedig felsorolja azokat az okokat, amikor a rendőrség köteles egy rendezvényt felosztatni: ha a résztvevők bűncselekményt valósítanak meg; ha a rendezvény mások jogának, szabadságának sérelmével jár; ha a résztvevők fegyveresen illetve felfegyverkezve jelennek meg az eseményen; ha a rendezvényt a bejelentéstől foglaltaktól eltérően vagy bejelentés nélkül tartják meg. A gyülekezési jog korlátozhatósága tekintetében az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy a korlátozásnak arányban kell állnia az elérni kívánt céllal. A hatályos törvény kizárja tehát a spontán gyülekezések lehetőségét. Kérdéses, hogy csupán a bejelentés elmulasztása (adminisztratív mulasztás) miatti felosztatása egy rendezvénynek arányos korlátja-e a gyülekezési jognak.

III. A gyűlések bejelentése: önkormányzatok szerepe, a bejelentés tartalma, a bejelentő (szervező) személye

III.1 Az önkormányzatok szerepe

A gyülekezési jog gyakorlásával kapcsolatban problematikus, hogy a hatályos törvény minden hatósági cselekményt a rendőrség hatáskörébe utal. A jelenlegi szabályozás szerint tehát a békés gyülekezéshez való jog gyakorlása kizárólagosan „rendészeti probléma”, annak egy hatósági alanya van, a rendőrség. Mivel a gyülekezési jog alapvető politikai szabadságjog, megfontolandó, hogy annak gyakorlásával kapcsolatos jogköröket és feladatokat legalább részben olyan szerv lásson el, amely közvetlenül kapcsolódik a politikai akaratnyilvánítás folyamatához. Concha Győző jogtudós egyébként már a huszadik század elején figyelmeztetett arra, hogy „a változtatásra irányuló kezdeményezések megengedhetősége nem függhet a rendőrség belátásától”. Az alkotmányos érdekek és értékek mérlegelése nem a rendőrség feladata ezért a gyűlések, tüntetések első fázisába mindenképpen indokolt a végrehajtó-hatalomtól elkülönült intézmények bevonása.⁶ Szikinger István alkotmányjogász szerint „nálunk is szakítani kellene azzal a nézettel, hogy a gyülekezési jog rendőri ügy. Differenciált hatásköri szabályozást kellene adni, amelyen belül a közterületek gazdái: a helyi önkormányzatok és a polgármesterek vehetnék át az érdemi döntési jogköröket, míg a rendőrség továbbra is

⁵ Sólyom Péter: Demokrácia és gyülekezési szabadság, Fundamentum, 2007/1. 6.

⁶ Szabó Máté: A tiltakozás kultúrája Magyarországon, Rejtjel Politológiai Könyvek 27, Rejtjel Kiadó, Bp. 2007, 127-141, 135.



részt venne a biztosítás előkészítésében, ennek keretében a végrehajtáshoz kapcsolódó feltételeket is meghatározhatja.”⁷

A gyülekezési jog gyakorlásának egyik legalapvetőbb kérdése, hogy egy adott tüntetést mikor és milyen hatóságnak/népképviselői szervnek kell bejelenteni. A hatályos törvény szerint a közterületen tartandó rendezvény szervezését a rendezvény helye szerint illetékes rendőrkapitányságnak, Budapesten a Budapesti Rendőrkapitányságnak kell bejelenteni. A gyülekezési törvény megalkotása előtt a törvény társadalmi vitájában illetve még 1988 júliusában a Hazafias Népfront Elnöksége Közjogi és Művelődéspolitikai Bizottság általános vitájában a gyülekezési törvényjavaslatról felmerült annak a lehetősége, hogy ne a rendőrségnek, hanem az akkori tanácsoknak legyen kötelező bejelenteni a rendezvényeket.⁸ 1988-ban az alkotmányos jogok, többek között a gyülekezési jog továbbfejlesztésének tudományos vitájában pedig volt, aki úgy érvelt, hogy az állami működés alkotmányos koncepciójába az a megoldás illik a legjobban, amely az alapvető állampolgári jogok gyakorlását a nép önkormányzatának megvalósításaként fogja fel, ezért a gyülekezési joggal kapcsolatos állami feladatok ellátását a tanácsokra kell bízni. Ezen megoldás szerint az előzetes bejelentés esetleges elutasító határozatának a meghozatalára az akkori tanácsok végrehajtó bizottságának lett volna illetékessége.⁹ Végül azonban ez a javaslat nem került be abba a törvénytervezetbe, amelyet a kormány a parlament elé terjesztett, így a tanácsok (önkormányzatok) esetleges szerepe a gyülekezési jog gyakorlásával kapcsolatban nem lett a parlamenti részletes vita tárgya.

III.1.1. Nemzetközi példák

Számos példát találunk a külföldi országok jogi szabályozásában arra nézve, hogy a gyülekezési jog gyakorlásával kapcsolatban az önkormányzatok is gyakorolnak hatósági jogkört.

A holland gyülekezési törvény nem határozza meg általános formában azt, hogy a gyülekezéseket be kell-e jelenteni, és ha igen milyen formában. A törvény az önkormányzatok hatáskörébe utalja annak eldöntését, hogy kötelezővé teszik-e az előzetes bejelentést, és ha igen milyen eljárási szabályok szerint. Azt azonban rögzíti a törvény, hogy az önkormányzatok a bejelentett gyülekezést csak az alkotmányban meghatározott okokra hivatkozva tilthatják meg (közegészség, közrend, közlekedés érdekei), illetve a törvény kifejezetten rögzíti, hogy az önkormányzatoknak szigorúan tilos megkövetelni azt, hogy a

⁷ supra 4, Szikinger 57.

⁸ Dr. Szidonyi Etelka: Az egyesülési és gyülekezési jog törvényjavaslatának vitája, Állam és Igazgatás 1988/10, 959.

⁹ Dantesz Péter: A gyülekezési szabadság a jogi szabályozásban és a gyakorlatban, egyes állampolgári szabadságjogokról – a belügyi munka tükrében, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest 1988, 155-172



bejelentés jelölje meg a gyülekezés célját.¹⁰ A polgármester viszont a rendezvény ideje alatt jogosult utasítást adni a rendezvény szervezője illetve résztvevője számára.

A lengyel gyülekezési törvény értelmében a gyülekezéseket annak az illetékes önkormányzatnak kell bejelenteni, amelynek területén a rendezvényt meg kívánják tartani.¹¹ Ha a gyülekezést diplomáciai képviselő, konzulátus vagy más olyan nemzetközi szervezet közelében tartják, amely diplomáciai mentességet élvez, a helyi önkormányzat értesíti az illetékes rendőrséget és a külügyminisztériumot. Az önkormányzat egyébként kijelölhet olyan területet, ahol az előzetes bejelentés nem szükséges. Külön törvény vonatkozik a náci haláltáborok helyén tartandó gyülekezésekre, ezekhez külön hozzájárulás szükséges.

Az észt szabályozás szerint, a tervezett gyülekezést annak a községi vagy városi önkormányzatnak kell bejelenteni, amelynek területére a rendezvényt tervezik. Ha a gyülekezés több város közigazgatási területét érinti, akkor a megyei önkormányzatnak, ha a gyülekezés több megye közigazgatási területére terjed ki, akkor a kormánynak kell bejelenteni.¹²

A francia szabályozás szerint a gyülekezésre vonatkozó előzetes bejelentést az illetékes polgármesternél kell megtenni, kivéve Párizst és Szajna megyét. Itt a rendőr-főkapitányságnak kell bejelenteni a tervezett gyülekezéseket.

III.1.2. A tervezett gyülekezés önkormányzathoz való bejelentése

A bejelentési kötelezettség önkormányzatokhoz való telepítése a következők szerint lenne megvalósítható. A tervezett gyülekezést az illetékes helyi önkormányzatoknál (polgármesternél) kellene bejelenteni. Az illetékes helyi önkormányzat, azt az önkormányzatot jelenti, amelynek területére a gyülekezést tervezik. Az önkormányzatok feladata lenne az illetékes rendőrség értesítése. A rendőrség feladata lenne továbbra is a békés gyülekezések biztosítása illetve a jogszerűtlen tüntetések feloszlátása. Így a rendőrséghez a közrendi és közbiztonsági feladatok ellátása tartozna a gyülekezési joggal kapcsolatban, míg az előzetes bejelentéssel kapcsolatos funkciók a demokratikusan választott népképviselői szervekhez kerülnének. Ezzel a differenciáltabb hatásköri megosztással kikerülhető lenne az, hogy a rendőrség esetlegesen olyan alapvető alkotmányos jog gyakorlásával kapcsolatban, mint a gyülekezéshez való jog, előzetesen „mérlegeljen”.

¹⁰ Holland gyülekezési törvény, Public Assemblies act 1988, Section 4, „No details shall be requested about the thoughts or feelings to be expressed”, elérhető:

<http://www.legislationline.org/legislation.php?tid=200&lid=971&less=false>

¹¹ Lengyel gyülekezési törvény, Act of 5 July 1990, Law an Assemblies, Chapter 2, Art.6, elérhető:

<http://www.legislationline.org//legislation.php?tid=200&lid=6168&less=false>

¹² Kádár András Kristóf – M. Tóth Balázs: A gyülekezési jog külföldi és magyar szabályai, Fundamentum, 2007/1. 65.



Az önkormányzat (polgármester) gyülekezési joggal kapcsolatos hatáskörét illetően két megoldás képzelhető el.

a) Az egyik megoldás szerint a törvény taxatívén határozná meg (a jelenlegi szabályozáshoz hasonlóan), hogy milyen esetekben tilthatja meg a polgármester a rendezvény megtartását. Előzetes betiltásra azonban csak akkor legyen lehetősége a polgármesternek, ha megfelelő garanciát épít be a jogalkotó a politikai alapú diszkriminatív jogalkalmazás megakadályozására. Először is a bejelentésnek ne legyen kötelező tartalmi eleme a gyülekezés célja és napirendje (lásd a holland szabályozást). Hiszen ellenkező esetben, előfordulhatna, hogy az önkormányzat az saját döntései vagy intézkedései elleni tüntetéseket, adminisztratív eszközökkel megakadályoz.¹³ Másodszer ha előzetesen betiltanak egy rendezvényt, akkor ez a döntés a legfeljebb 3 hónapon belül bejelentett minden egyéb rendezvényre is legyen irányadó. Ilyen rendelkezést tartalmaz az angol gyülekezési törvény a diszkriminatív jogalkalmazás megakadályozására. A szabályozás szerint, ha a gyülekezéssel kapcsolatban valamilyen feltételt előírnak, vagy egy felvonulást betiltanak, akkor az a döntés a legfeljebb három hónapon belül bejelentett minden egyéb gyülekezésre is vonatkozik. A polgármester elutasító határozata pedig, közigazgatási határozatnak minősülhetne, hiszen az önkormányzati törvény 7. §-a kimondja, hogy törvény vagy kormányrendelet kivételesen a polgármestert közigazgatási hatósági jogkörrel ruházhatja fel. Az önkormányzat egyébként a lengyel szabályozáshoz hasonlóan, olyan területet is megjelölhetne, ahol a gyülekezés nincs előzetes bejelentéshez kötve.

b) A törvény nem ad lehetőséget az illetékes önkormányzatnak (polgármesternek) egy rendezvény előzetes betiltására, a bejelentési kötelezettség tehát csak az együttműködés célját szolgálja. Az illetékes rendőrség értesítésén túl, a polgármesternek nincs más jogköre, a rendőrség viszont köteles feloszlítani minden olyan rendezvényt, amely a törvényben taxatívén meghatározott oszlatási okot valósít meg.

III.1.3. Érvek az önkormányzatok bevonása mellett

Mint azt az előzőekben már kiemeltük, az egyik legfontosabb érv a differenciáltabb hatáskör mellett, hogy egy ilyen alapvető szabadságjog gyakorlása tekintetében, mint a gyülekezés szabadsága, szerepet kapna egy olyan szervezet, amely közvetlenül kapcsolódik a politikai akaratnyilvánításhoz. A gyülekezési jog nem lenne továbbra pusztán rendőrségi ügy. Ezzel a megoldással a gyülekezési jog gyakorlásával kapcsolatos politikai felelősség is egyértelművé válik. Van azonban olyan vélemény is, ami épp az önkormányzatok politikai szerepe miatt nem tartja szerencsésnek a hatáskörmegosztást és a gyülekezés bejelentésével kapcsolatos hatáskör polgármesterekhez való telepítését.¹⁴

A differenciált hatáskör azt is elősegítené, hogy ne váljon a gyülekezési jog diszkrecionálisan kezelhető rendészeti problémává, hanem mint a német Alkotmánybíróság

¹³ , Hack Péter: A gyülekezési jogról, Magyar Jogász Egylet: Huszonötödik Jogász Vándorgyűlés, 2007. május 17-19, 215.

¹⁴ Kolláth György: Gyülekezési jog, rendezvénybiztosítás, Belügyi Szemle 2003/10, 38.



a Brokdorf ügyben is megfogalmazta „váljon a tüntetés a 'gyülekezési jog-barát' rendőrség és a szervezők együttműködésévé”.¹⁵ A rendőrség elsősorban a hagyományos közbiztonsági és közrendi funkciókat látná el, és az előzetes „cenzúrára” lehetőséget adó szabályok kikerülnének a rendőrség hatásköréből.

Az önkormányzatok – a demokratikusan választott képviseleti szervek – bekapcsolása a gyülekezési jog gyakorlásának folyamatába ahhoz is hozzásegíthet, hogy „a plurális demokráciát elsősorban demokratikus politikai eszközökkel, de nem közhatalmi rátenyereléssel, sem pedig a polgári jogok visszanyesésével” védjük meg.¹⁶

III.2. *A bejelentés tartalma*

A gyülekezési törvény 7. §-a szabályozza, hogy az írásbeli bejelentésnek többek között a rendezvény célját és napirendjét is tartalmaznia kell. Bár a rendőrség az esemény célját illetve a szervezők politikai hovatartozását és világnézetét nem vizsgálhatja, és nem mérlegelheti, volt arra példa, hogy a rendőrhatóság megtiltotta bizonyos csoportok demonstrációját, amihez jogcímül a közlekedés rendjének aránytalan sérelmére való hivatkozást használta.¹⁷ (Ez a jogcím mára „a közlekedés más útvonalon nem biztosítható” kritériumra módosult.)

A gyülekezés szabadságát, mint ahogy arra az Alkotmánybíróság is rámutatott, közös (kollektív) véleménynyilvánítási szabadságként foghatjuk fel, amelyre fennáll a szabad véleménynyilvánításhoz való jog tekintetében megfogalmazott elvárás, miszerint a jog a véleményt annak érték és igazságtartalmára tekintet nélkül védi (30/1992. (V.26.) AB). Ebből következik tehát, hogy a gyülekezési jog érték és igazságtartalomtól függetlenül megilleti az állampolgárokat, és a gyülekezés szabadságának csak külső korlátai lehetnek. A demonstráción esetlegesen megfogalmazott és hirdetett eszmék „alkotmányellenessége” sem lehet elfogadható indok a tiltásra. Az Európai Emberjogi Bíróság egy ügyben deklarálta, hogy egy tüntetés, amennyiben azon nem történik erőszakos cselekmény és erőszakra felhívás, akkor sem minősülhet békétlennek és ez által jogszerűtlennek, ha az alkotmány radikális megváltoztatását követeli.¹⁸

A jelenlegi törvényi megfogalmazás bújtatva egy előzetes „cenzúrára” ad lehetőséget azzal, hogy a hatóság tudomására kell hozni a gyülekezés célját és napirendjét. Abban az esetben, ha az önkormányzatok szerepet kapnának a gyülekezési jog gyakorlásával kapcsolatban, és a rendezvényeket az illetékes polgármesternél kellene bejelenteni, akkor különösen nagy visszaélésre adna lehetőséget ez a megoldás, hiszen módot adna arra, hogy a polgármesterek esetleg politikai megfontolások alapján mérlegeljék egy-egy rendezvény megtarthatóságát. Van olyan vélemény, ami szerint csak akkor telepíthető az

¹⁵ Sajó András: Önvédő jogállam, Fundamentum 2002/3-4 szám, 56.

¹⁶ supra 3, Szüts, 34.

¹⁷ lásd: Kis János: Gyülekezési szabadság: jog és politika, Népszabadság, 2003.február 12.

¹⁸ Stankov és az Ilinden Egyesült Macedóniai Szervezet kontra Bulgária, 29221/95, 2001.október 2-án hozott ítélete in: supra 1, Bán Tamás, 13.



önkormányzatokhoz a bejelentéssel kapcsolatos hatáskör, ha a bejelentésben nem kell megjelölni a rendezvény célját és napirendjét. Ellenkező esetben olyan eset is előállhatna, hogy a saját döntései, vagy intézkedései elleni demonstrációkat adminisztratív eszközökkel akadályozza meg.¹⁹ Nem véletlen, hogy a holland gyülekezési törvény kifejezetten megtiltja az önkormányzatoknak, hogy a bejelentésben a rendezvény célját és napirendjét megköveteljék.

A köztársasági elnök szerint már önmagában az, ahogy a bejelentési kötelezettség a gyakorlatban működik előzetes cenzúrára ad lehetőséget. Bár jogilag nincs a gyülekezési jog engedélyhez kötve, a bejelentési kötelezettség úgy funkcionál, mintha engedély lenne, mert a rendőrség betilthatja azt.²⁰ Több olyan példa volt arra, hogy a rendőrség egy neki nem tetsző tüntetést a közlekedés aránytalan sérelmére hivatkozva tiltott be.²¹ Épp ezért lenne kulcsfontosságú a gyülekezési jog szabad gyakorlása szempontjából, ha a bejelentésnek nem lenne tartalmi eleme a gyülekezés célja és napirendje.

Véleményünk szerint, ha továbbra is csak a rendőrség gyakorolna minden hatósági jogkört a gyülekezési joggal összefüggően és a helyi önkormányzatokat a jogalkotó nem juttatná szerephez a bejelentéssel kapcsolatban, akkor is indokolt lenne a gyülekezési törvényből kiiktatni a bejelentés céljára és napirendjére vonatkozó követelményt.

III.3. *A bejelentő/szervező személye*

A hatályos gyülekezési törvény 5. §-a értelmében szervező csak természetes személy lehet, kizárva annak lehetőségét, hogy társadalmi illetve civil szervezetek, mint jogi személyek szervezhessenek demonstrációkat. A törvény diszkriminatívan zárja ki a rendezői (szervezői) státuszról a jogi személyeket, így a társadalmi szervezeteket is a kollektív véleménynyilvánítás lehetőségéből. Pedig logikusan következne a törvény által a szervezőkre rótt kötelezettségekből annak a lehetősége, hogy jogi személy is lehessen szervező, hiszen az inkább tudna eleget tenni a törvényben meghatározott kötelezettségeknek, mint egy természetes személy. Hiszen elsősorban a szervezőt terheli elsősorban a rendezvények lebonyolítása és biztosítása illetve a károkozóval együtt egyetemleges felelősség terheli a harmadik személynek okozott kárért, kivéve ha a szervező úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható. A hatályos szabályozásnak a diszkriminatív voltára több alkotmányjogász és jogvédő szervezet is felhívta a figyelmet. A Társaság a Szabadságjogokért civil szervezet már 2004 márciusában javasolta a jogszabály megfelelő módosítását, és a szervezői státusz jogi személyekre való kiterjesztését. „A

¹⁹ supra 13, Hack

²⁰ Az Index interjúja Sólyom Lászlóval, 2007. 12. 04., „Szerintem is módosítani kellene a gyülekezési törvényt, kellett volna réges-rég. A szólásszabadság és a gyülekezési szabadság testvérek, mind a kettő a legerősebben védendő és a legősibb szabadságjog. Mind a kettőre áll, hogy nincsen előzetes cenzúra. Ezt a szólásszabadságnál bevette a jogi kultúránk, a gyülekezésnél nem. Bár jogilag nincs engedélyezési kötelezettség, a bejelentési kötelezettség a gyakorlatban úgy funkcionál, mintha engedély lenne, hiszen a rendőrség megtilthatja a gyülekezést.”
<http://www.keh.hu/keh/interjuk/20071204index.html>

²¹ bővebben lásd: Schiffer András: A jogállam visszabontása, elérhető:

<http://www.vedegylet.hu/modules.php?name=News&file=print&sid=155>



gyülekezési jog mindenkit megillető alapjog és ennek egyik ágense a gyülekezés szervezésének joga” érvelt a szervezet.²²

Az Alkotmánybíróság a 2001/55 határozatában foglalkozott a rendezvény szervezőjének kérdésével, de nem találta alkotmányellenesnek azt, hogy a törvény szerint szervező csak természetes személy lehet. Indokolásában kifejtette, hogy a gyülekezési jog értelemszerűen az egyént megillető emberi jog, de ennek egyéni jellege nem akadályozza a társadalmi szervezeteket abban, hogy gyűlések megtartását kezdeményezzék. Az Alkotmánybíróság szerint ugyanis a törvény pusztán azt írja elő, hogy ha jogi személy kíván valamilyen rendezvényt tartani, akkor olyan személyt kell szervezőnek felkérnie, aki megfelel a törvényben szereplő kritériumoknak, tehát többek között természetes személy. Az Alkotmánybíróság szerint a nemzetközi szerződések nem tartalmaznak arra nézve konkrét előírást, hogy szervezőnek a jogi személyeket is el kell ismerni, ezért a magyar szabályozás a nemzetközi szabályozással nem ellentétes.

Bár igaz, hogy az Európai Emberjogi Egyezmény nem tartalmaz konkrét előírást erre nézve, az Európai Emberjogi Bíróság gyakorlata a jogi személyeknek is biztosítja a gyülekezési jog gyakorlását és elismeri szervezői státuszukat. Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet gyülekezési jogra vonatkozó útmutatója is felsorolja a szervezők között a jogi személyeket. Az útmutató úgy fogalmaz, hogy nem elvárás az a szervezőkkel szemben, hogy jogi személyek legyenek, szervező lehet akár egy egyénekből (természetes személyekből) álló bizottság vagy bármilyen más szervezet. Egyedüli feltételként azt határozza meg, hogy egyértelműen derüljön ki, ki is pontosan a szervező.²³

Több európai ország gyülekezési jogra vonatkozó szabályai kifejezetten elismerik a jogi személyek jogát a szervezői státuszra. A finn gyülekezési törvény szerint nyilvános rendezvényeket, gyűléseket teljes cselekvőképességgel rendelkező természetes személyek, valamint társaságok, illetve alapítványok rendezhetik. A lengyel szabályozás szerint a gyülekezés szervezője csak teljesen cselekvőképes személy, jogi személy vagy más szervezet lehet. A törvény szerint gyülekezés csoportosan is szervezhető.

IV. Spontán gyűlések

IV.1. Hatályos szabályozás²⁴

²² TASZ Köziratok, A TASZ a gyülekezési szabadságról, 2004 március, elérhető: www.tasz.hu

²³ OSCE Guidelines for Drafting Laws Pertaining to the Freedom of Assembly, OSCE and ODIHR (Office for Democratic Institutions and Human Rights), Warsaw, December 2004, 6.1.

²⁴ Szükséges megjegyezni, hogy a jelen tanulmány lezárása után, hozta meg az Alkotmánybíróság azt a döntését (75/2008 (V.29.)), amely rámutat a gyülekezés bejelentésére vonatkozó szabályozás aggályaira. A határozat megsemmisítette a gyülekezési törvény azon paragrafusát, amely alapján a rendőrség mérlegelés nélkül kötelese



A hatályos törvény a rendezvények megtartását előzetes írásos bejelentéshez köti (legalább 3 nap), és kimondja, hogy ha a szervező ezt elmulasztja megtenni, vagy nem megfelelően jelenti be a rendezvényt, a rendőrség elvileg mérlegelés nélkül köteles azt felosztatni. Ezzel a törvény kizárja a spontán vagy rövid időn belül összehívott gyűlések megtartását. A spontán gyülekezések tilalma nem egyeztethető össze a demokrácia működésével, hiszen a közösségi véleménynyilvánítás szabadsága azt is felöleli, hogy adott eseményekre és hírekre a polgárok azonnal vagy nagyon rövid időn belül reagáljanak. „A legkülönbébb okokból léphetnek fel olyan helyzetek, amikor releváns társadalmi érdek az is, hogy bármely okból azonnali gyülekezés történhessen, a hatósági beavatkozás és szankciók nélkül.”²⁵

A 2006 őszen a miniszterelnök nagy vihart kavart beszédére történt gyors és nyilvános reakció – amit a rendőrség választási gyűlésnek minősített, megkerülve ezzel a jogszerűség problémáját – „kvintesszenciális példája volt a gyülekezési szabadság céljának, a politikai véleménynyilvánításnak”²⁶.

Meghaladottnak tűnik tehát az Alkotmánybíróság azon feltételezése, miszerint a rendszerváltozást megelőző időszak fényében érthető a spontán gyülekezéssel kapcsolatos önkényes rendőrségi reakciókra vonatkozó félelmek, de a demokratikus rendszer megszilárdulásának köszönhetően a gyülekezési törvény adta lehetőségek elegendőek lesznek. Szükség van tehát a spontán illetve gyors gyűlések legitimizálására és explicit szabályozására.

A Gönczöl bizottság nem tartotta indokoltnak a spontán tüntetések intézményesítését, Halmai Gábor azonban különvéleményében megfogalmazta, hogy a jelenlegi magyar szabályozás egyik legnagyobb hiányossága az, hogy nem ismeri el a spontán gyűléseket, megfosztva ezzel a polgárokat attól a lehetőségtől, hogy gyors reakciót igénylő eseményekre, három napon belül jogszerűen reagálni tudjanak. Halmai tehát a spontán gyülekezések legitimizálása mellett foglal állást.

Ezen a helyzeten próbált finomítani a 2007. március 26-án az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium internetes oldalán közzétett a gyülekezési törvény módosítására vonatkozó tervezet, ami nem tekinthető a Kormány álláspontjának, mert azt a Kormány nem tárgyalta meg – szerepel a javaslaton. Az IRM tervezet nem explicit szabályozta volna a spontán gyülekezés intézményét, hanem indirekt módon a rendezvényre vonatkozó osztatási okok között. A javaslat 7 § (1) b pontja szerint a „rendőrség a rendezvényt felosztatja, ha azt a Gytv. 6 § (1) megsértésével tartják meg (bejelentési kötelezettség), és a rendezvény

felosztatni a bejelentéshez kötött rendezvényt, ha azt bejelentés nélkül vagy a bejelentett időponttól, helyszíntől, útvonaltól, céltól illetve napirendtől eltérően tartják meg.

²⁵ supra 6, Szabó Máté, 137.

²⁶ Kádár András Kristóf – Tóth Balázs: A gyülekezési joggal és annak rendészeti aspektusaival összefüggő jogszabályok nemzetközi összehasonlító elemzése, in: Gönczöl bizottság jelentése: Vizsgálati jelentés a 2006. szeptemberi-októberi fővárosi demonstrációkkal, utcai rendzavarásokkal és rendfenntartó intézkedésekkel kapcsolatos eseményekről, Melléklet, 233.



megtartása során a résztvevők a közrendet sértő magatartást tanúsítanak”. Ez a rendelkezés bár meg sem említi magát a spontán gyülekezést, azt lett volna hivatott szolgálni, hogy ha egy gyűlést nem jelentenek be, akkor lehessen csak felosztatni, ha azon egyébként a résztvevők közrendet sértően viselkednek. Ha tehát bejelentés nélkül, de békésen, a jogszabályoknak egyébként megfelelően tüntetnek, akkor a bejelentés elmaradása ellenére se kerüljön sor a tüntetés felosztatására. Az IRM tervezet, ami egyébként több ponton hozott volna kisebb változtatást tervezeti szinten megrekedt.

Az Alkotmánybíróság a gyülekezési jogot átfogóan érintő 55/2001. (XI.29.) határozatában is foglalkozik az előzetes bejelentés kérdésével. A határozattal elbírált indítvány az előzetes bejelentési kötelezettség alkotmányosságát is kérdőre vonta, felhívva a figyelmet arra, hogy a gyülekezési törvény vonatkozó rendelkezése (6. §) kizárja a gyülekezési jog gyakorlásának spontán lehetőségét. Az AB határozat hiányosságának tekinthető, hogy a gyülekezés és a mozgás szabadságának konfliktusát vizsgálta csak, azokat azonos elbírálás alá vette és nem vizsgálta, hogy az azonnali válasz lehetősége egy adott eseményre mennyiben lényegi eleme a gyülekezés szabadságának és egy demokratikus társadalom működésének.²⁷ Az Alkotmánybíróság többségi véleménye szerint a bejelentés elmulasztása, vagy az attól való eltérés nem tekinthető jelentéktelen adminisztratív mulasztásnak, hiszen ez ad lehetőséget arra, hogy a rendőrség mérlegelje, megfelel-e a rendezvény a törvényi feltételeknek. A különvéleményt jegyző alkotmánybírák szerint viszont, a felosztatás aránytalan szankciója az adminisztratív mulasztásnak, hiszen a spontán gyülekezések önmagukban nem veszélyeztetik a közrendet sem mások alapvető jogait.

IV.2. Nemzetközi példák

Az Emberi Jogok Európai Bírósága több ízben megállapította, hogy a gyülekezési szabadság aránytalan és szükségtelen korlátozását jelenti, egy egyébként békés tüntetés felosztatása pusztán azért, mert azt nem jelentették be. A Bukta és Mások kontra Magyarország ügyben (2007. július 17.) a Bíróság úgy fogalmazott, hogy „speciális körülmények között, amikor valamely politikai esemény demonstráció formáját öltő közvetlen válaszlépést tehet indokoltá, a politikai eseményt követő békés demonstráció felosztatása pusztán a szükséges előzetes bejelentés hiánya miatt, ha a résztvevők semmilyen jogellenes magatartást nem tanúsítanak, a békés célú gyülekezés szabadságának aránytalan korlátozását jelenti.” Továbbá „amennyiben a demonstrálók nem hajtanak végre erőszakos cselekményeket, fontos, hogy a hatóságok bizonyos fokú türelmet tanúsítsanak a békés célú gyülekezésekkel szemben annak érdekében, hogy az Egyezmény 11. cikke alapján biztosított gyülekezési szabadságot ne fosszák meg lényegi tartalmától.” A spontán gyülekezés lehetősége tehát, amennyiben az békés céllal történik, a gyülekezési szabadság lényegi tartalmi elemének tekinthető.

²⁷ supra 22, TASZ Köziratok



Az Európai Emberi Jogi Bizottság egy 1994-ben hozott állásfoglalásában kimondta, hogy a gyülekezési jog gyakorlásának feltételei, így az előzetes bejelentés megkövetelése is csak annyiban és addig jogszerű, ameddig azt célozza, hogy a gyülekezési jog gyakorlása ne sértse az állam biztonságát, a közbiztonságot, a közrendet, a közegészséget, közérkölcset vagy mások jogait. A tényállás szerint e finn szociáldemokrata ifjúsági szövetség 26 tagja a finn elnöki palota előtt tartott gyülekezést egy külföldi államfő hivatalos látogatása ideje alatt, kritizálva az államfő országának emberi jogi viszonyait. A rendőrség a tüntetést feloszlatta és vádat emelt a szervező ellen, mert az előzetes bejelentés nélkül tartott gyűlést, megszegve ezzel a finn gyülekezési törvényt. Finnországban egyébként a rendezvényt annak megkezdése előtt legalább hat órával előtte kell bejelenteni. Az Emberi Jogi Bizottság megállapította, hogy a bejelentés elmulasztása miatt alkalmazott szankció sérti a gyülekezési szabadsághoz való jogot.²⁸

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (OSCE) által kiadott gyülekezési jogra vonatkozó irányelvek is rögzítik, hogy a spontán és gyors gyülekezések kérdésének szabályozása elengedhetetlen, mert lényeges eleme a gyülekezési jognak az, hogy az emberek egy eseményre (közös) nyilvános véleménynyilvánítással azonnal reagáljanak. Szükséges továbbá a spontán és jogellenes tüntetések elhatárolása, mert egy spontán tüntetés is lehet békés és jogszerű, míg egy előre megtervezett és bejelentett gyülekezés is átfordulhat egy erőszakos eseménybe, melynek korlátozása (feloszlátása) indokoltá válik.²⁹

A német alkotmánybíróság gyakorlata szerint a gyors illetve spontán gyűlések alkotmányosan nem tilthatók, és nem tekinthetők jogellenesnek akkor, ha azok egyébként nem okoznak kárt. Ennek okát a német alkotmánybíróság úgy fogalmazta meg, hogy vannak olyan helyzetek, amikor a gyülekezési jog bejelentéséhez kapcsolódó procedúrák teljesítése annyi időt vesz igénybe, amely lehetetlenné tenné vagy megnehezítené a gyülekezés céljának a megvalósulását. Az alkotmánybíróság megközelítésében az a különbség a spontán és gyors gyülekezés között, hogy a spontán gyülekezés előre meg nem tervezett gyülekezés, tehát szervezője sincs, míg a gyors gyülekezések előre tervezettek és szervezőjük is van.³⁰

Az angol Public Order Act különbséget tesz a nyilvános felvonulások (public process) és statikus gyülekezések (public assembly) között, és bejelentési kötelezettséget csak a mozgással járó felvonulásokhoz köt. A statikus gyűléseket, tüntetéseket a törvény értelmében nem kell előzetesen bejelenteni. Ez alól kivételt képez, a védet területen rendezett gyülekezés (designated area), mert az engedélyköteles. A törvény 11 § azonban úgy rendelkezik, hogy a felvonulások esetében is el lehet tekinteni az előzetes bejelentéstől, ha annak megtétele valamilyen okból nem lehetséges (reasonably practicable), teret engedve az esetleges spontán felvonulásoknak is. Ettől függetlenül a rendőrség a

²⁸Auli Kivenmaa kontra Finnország (412/1990) in: supra 1, Bán Tamás, 16.

²⁹ supra 23, OSCE Guidelines, 5.3.

³⁰ supra 26 Kádár –Tóth, 233; lásd még: Kádár András Kristóf – M. Tóth Balázs, A gyülekezési jog külföldi és magyar szabályai, Fundamentum, 2007/1. 68.



gyülekezéseket és felvonulásokat illetően a rendőrség korlátozó feltételeket szabhat, mely feltételek viszont legfeljebb három hónapon át minden későbbi rendezvényre is irányadóak lesznek, kizárva ezzel a diszkriminatív jogalkalmazás lehetőségét.³¹

A holland gyülekezési törvény nem rendelkezik arról, hogy szükséges-e egy rendezvényt előre bejelenteni vagy sem. A törvény az önkormányzatok hatáskörébe utalja annak eldöntését, hogy kell-e bejelentés, illetve ha igen, azt milyen formában szükséges megtenni.³²

A norvég szabályozás szerint a szervezőknek megfelelő időben kell a rendezvényeket a rendőrségnek bejelenteniük. A „megfelelő idő” kritérium, természetesen az adott rendezvény természetétől is függ. Általános gyakorlat az, hogy a politikai gyülekezéseket a tervezett időpont előtt egy-két nappal korábban jelentik be, speciális körülmények között ennél kevesebb időt is elegendő.³³

³¹ Public Order Act 1986, Sections 11-14, elérhető:

http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1986/pdf/ukpga_19860064_en.pdf; lásd még: The Governance of Britain, Managing Protest around Parliament, presented to Parliament by the Secretary of State for the Home Department, October 2007, elérhető: <http://www.homeoffice.gov.uk/documents/cons-2007-managing-protest>

³² supra 26 Kádár – Tóth, 229.

³³ ibid 230.