



PÁZMÁNY *1635*
— *al a p i t v a*

Pázmány Law Working Papers

2016/15.

Hajas Barnabás

**GYÜLEKEZÉSI JOG KORLÁTAINAK
EGYES ELMÉLETI KÉRDÉSEIRŐL ÉS
BÍRÓSÁGI GYAKORLATÁRÓL**

Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Pázmány Péter Catholic University Budapest

<http://www.plwp.eu>

A GYÜLEKEZÉSI JOG KORLÁTAINAK EGYES ELMÉLETI KÉRDÉSEIRŐL ÉS BÍRÓSÁGI GYAKORLATÁRÓL

1. A gyülekezési jog korlátairól általában

Ha áttekintjük a külföldi alkotmányokat és nemzetközi jogi dokumentumokat, azt tapasztalhatjuk, hogy az Alaptörvény „minimalista” gyülekezési rendelkezéséhez¹ képest differenciált, a gyülekezési jog gyakorlásának alapvető feltételei mellett a gyülekezési szabadság egyes korlátait is meghatározzák. Ebből pedig nyilvánvalóan az is következik, hogy a gyülekezési jog korlátozására speciális szabályok is megalkothatóak, vagyis az alkotmányozó – annak ellenére, hogy kommunikációs jogként kitüntetett védelem illetné meg – nem pusztán közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítése és védelme érdekében korlátozhatja a gyülekezési jogot, hanem akkor is, ha az alapjogokat mögöttesen, valamely „intézmény” közvetítésével védi, sőt akkor is, ha a védelem tárgya önmagában csupán valamely elvont érték.

Az EJEE 11. cikk. (2)² bekezdésével kapcsolatban indokolt rámutatni, hogy a korlátozás három követelmény egyidejű teljesülése esetén tekinthető csak legitimnek. Egyrészt a korlátozásnak *törvényben* meghatározottnak kell lennie,³ másrészt a 11. cikk (2) bekezdésében *meghatározott okból* került erre sor, harmadrészt pedig a demokratikus társadalomban *szükségesnek* kell lennie. Ez utóbbi feltételből következtetett az EJEB arra is, hogy – mintegy többletfeltételként – az alapjogkorlátozáshoz sürgető társadalmi igény (pressing social need) is szükséges.⁴

¹ VIII. cikk (1) Mindenkinnek joga van a békés gyülekezéshez.

² EJEE 11. cikk 2. bekezdése: E jogok gyakorlását csak a törvényben meghatározott, olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság vagy közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megakadályozása, a közegészség, az erkölcsök, illetőleg mások jogai és szabadságai védelme érdekében szükségesek. Ez a cikk nem tiltja, hogy e jogoknak a fegyveres erők, a rendőrség vagy az államigazgatás tagjai által történő gyakorlását a törvény korlátozza. PPJNE 21. cikk második mondata: E jog gyakorlását csak a törvényben megállapított olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban az állam biztonsága, a közbiztonság és a közrend, illetőleg a közegészség, a közerkölcs vagy mások jogai és szabadsága védelme érdekében szükségesek.

³ Ezt a Velencei Bizottság is hangsúlyozta a szerb gyülekezési törvényről kialakított véleményében. CDL-AD(2010)031 Joint Opinion on the on the Public Assembly of Serbia by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, §29

⁴ Az EJEB konkrét döntésének megjelölése nélkül: ZIERL, HANS PETER: Die Präventive Untersagung von Versammlungen. *Zeitschrift für Verwaltung* 3/2001. 362.

Az Alkotmánybíróság már a 30/1992. (V. 26.) AB határozatában átfogóan vizsgálta az alapjogok korlátozására az Alkotmányból levezethető szabályokat, és megalapozta a kommunikációs alapjogok (a véleménynyilvánítás, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadsága mellett a gyülekezési jog) kitüntetett szerepét is az alapvető jogok rendszerében. E kommunikációs alapjogok nem korlátozhatatlanok. Alapvető jogok korlátozására az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint csak törvényi formában kerülhet sor, más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával. A kommunikációs alapjogoknál az „alapjogi tesztben” összefoglalt követelményeken túlmenően elv, hogy az ezeket korlátozó rendelkezéseket megszorítóan kell értelmezni.

Az 55/2001. (XI. 29.) AB határozat is kifejezetten rámutatott, hogy a gyülekezési jog nem korlátozhatatlan jog.

A békés gyülekezés szabadsága a demokratikus társadalom előfeltétele és alapvető értéke. A gyülekezési jog alapján megtartott rendezvények elválaszthatatlanul kapcsolódnak a demokratikus nyilvánosság értékéhez, e rendezvények teszik lehetővé, hogy a polgárok a politikai folyamatot kritikával illessék, tiltakozásukkal befolyásolják. A békés rendezvények a politikai és társadalmi rend, a képviseleti szervek legitimitásának megszilárdítása szempontjából is értéket jelentenek. A tüntetések, tiltakozó akciók a képviseleti szervek, a kormányzat és a közvélemény számára is jelzik a társadalomban megjelenő feszültségeket, lehetővé téve azt, hogy az illetékesek időben megfelelő lépéseket tegyenek a feszültségek okainak csökkentésére. Egy demokratikus társadalom nem választhatja a tiltakozás elnémításának, szükségtelen és aránytalan korlátozásának útját: a politikai szabadságjogok korlátozása nem csak azokat sújtja, akik élni kívánnának jogaikkal, hanem a társadalom egészét, így azokat is, akikre hivatkozással az állam a jogkorlátozás eszközéhez nyúl. A gyülekezési jog alapján megtartott rendezvények célja az, hogy a gyülekezési joggal élő polgárok közös véleményt alakítsanak ki, illetve nézeteiket másokkal megosszák és közösen juttassák kifejezésre.⁵

Érdemes azt is felidézni, hogy a Gytv. korlátai a törvény elfogadásakor – ha dogmatikailag nem is hibátlan módon, de mindenképp – koherens és zárt rendszert alkottak: fel kellett oszlatni a tiltó határozat ellenére, valamint a be nem jelentett és bejelentéstől eltérően tartott rendezvényeket, továbbá azokat, amelyek a 2. § (3) bekezdését sértették.

Az eredeti megtiltási okok változása kezdte a rendszer zártságát megbontani: előbb az Országház körüli gyűléseket megtiltó 4. §-t helyezték hatályon kívül, majd a 8. § (1) bekezdésében az

⁵ 4/2007. (II. 13.) AB határozat ABH 2007, 911, 914.

„illetőleg a közlekedés rendjének aránytalan sérelmével járna” fordulatot felváltotta fel a „ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható” kitétel,⁶ és tette objektívvá a korábbi szubjektív szempontot. A Gytv. normaszövegét érintő legjelentősebb változásra 2008. május 29-én került sor, amikor az Alkotmánybíróság 75/2008. (V. 29.) AB határozatával⁷ a rendezvény felosztatásának okait szabályozó 14. § (1) bekezdését részben megsemmisítette, megteremtve ezzel a határidőn túl bejelentett, vagy bejelentés nélküli gyülekezés lehetőségét. Mára láthatóvá vált, hogy ezek a módosítások olyan terhet róttak a jogalkalmazásra, amellyel nem feltétlenül tud megbírkózni.

2. A gyülekezési jog általános korlátai

A Gytv. a gyülekezési jogra vonatkozó két általános korlátot állapít meg az 2. § (3) bekezdésében, amikor úgy fogalmaz, hogy a gyülekezési jog gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével. A magyar bírósági gyakorlatban a legutóbbi időkig nem volt egyértelmű, hogy e korlátok vezethetnek-e egy rendezvény megtiltásához, vagy „csak” a Gytv. 14. § (1) bekezdésében meghatározott felosztatási okként érvényesülhetnek.

2.1. A gyülekezési jog gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást

Nincs ismert bírósági gyakorlata annak, hogy a Gytv. „a gyülekezés nem valósíthat meg bűncselekményt, vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást” fordulatát miként kell értelmezni, így érdemes a miniszteri indokolás, valamint az országgyűlési vitában elhangzottak alapján megkísérelni annak a szempontrendszernek a felállítását, amely alapján valós, és következetesen alkalmazható tartalommal tölthető meg ez a rendelkezés.

Álláspontom szerint a Gytv. jelen fordulatának helyes értelmezése tágabb a felhívás büntetőjogi értelmezésénél, ugyanis a Btk. Különös részének valamennyi tényállásával

⁶ Ez a szabályozási mód olyannyira nem volt helyes, hogy a rendőrség jóval annak hatálybalépését, 2004. május 1-ét követően is a korábbi rendelkezések alapján tiltotta meg a rendezvény megtartását.

⁷ ABH 2008, 651.

összefüggésben, általános jelleggel került megfogalmazásra, továbbá nem kerülnek értékelésre az előkészület esetére meghatározott büntethetőséget kizáró okok (pl. önkéntes elállás) sem.

A Gytv. – szemben a bűncselekmény megvalósításával – nem rendelkezik arról, hogy van-e bármilyen relevanciája annak, ha a gyülekezési jog gyakorlása, maga a gyülekezés, vagy éppen a gyülekezési jog egyes részjogosultságainak gyakorlója ennek során és ezzel összefüggésben szabálysértést valósít meg. Így önmagában az, hogy a rendezvény megtartása, vagy a szervezők, vezetők és résztvevők magatartása a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvényben (Szabstv.) megállapított szabálysértési tényállásokba ütközik, a gyülekezés során nem értékelhető. Ennek megfelelően magát a gyülekezés jogszerűségét nem érinti sem az, hogy pl. a résztvevők döntő többségének, vagy éppen összességének magatartása szabálysértést valósít meg. Mindez nem jelenti azt, hogy a gyülekezés az elkövetett szabálysértésekkel szemben egyfajta „védettséget”, vagy „mentességet” biztosítana: a szabálysértési hatóság az ilyen esetekben is megfelelően lefolytatja az egyes elkövetőkkel szembeni eljárásokat. E tekintetben kizárólag az elkövetők azonosítása jelenthet nehézséget. Indokolt megjegyezni azonban, hogy az egyes elkövetők kilétének megállapítása, vagy éppen a velük szemben a szabálysértési eljárás során megteendő intézkedések nem járhatnak olyan hatással, amelyek következményeiket tekintve ténylegesen a rendezvény feloszlásához vezetnének, vagyis az elkövetők igazoltatására, vagy éppen a személyi szabadság a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) és Szabstv. alapján történő korlátozására kizárólag oly módon kerülhet sor, hogy ez a gyülekezési jog gyakorlását a lehető legkisebb mértékben sértse. A rendezvény végét (feloszlását, vagy feloszlátását) követően azonban nincs akadálya annak, hogy – amennyiben az általános feltételek adottak – akár valamennyi résztvevővel szemben eljárjon a szabálysértési hatóság.

2.2. A gyülekezési jog gyakorlása nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével

A Gytv. indokolása szerint bár a mások jogainak és szabadságának megsértése is megvalósíthat bűncselekményt, azonban e sérelem bűncselekmény elkövetése nélkül is bekövetkezhet, ezért volt indokolt e védett érdekeket – a PPJNE szóhasználatával megegyezően – külön is nevesíteni. A Gytv. javaslatának országgyűlési vitájában megjelent az az – egyébként mai napig rendszeresen felbukkanó – érvelés, miszerint a mások jogaira és szabadságára való hivatkozás már csak azért is értelmetlen, mert a gyülekezési jog eleve csak mások jogainak sérelmével valósítható meg, mert pl. az utcai közlekedést⁸ csaknem valamennyi demonstráció zavarja. KULCSÁR KÁLMÁN előterjesztő igazságügyi

⁸ Erre reagálva a miniszter utalt a javaslat 6. §-ának (1) bekezdésére, amely éppen a közlekedés rendjének aránytalan sérelmével járó gyülekezésről szól.

miniszter ezt azzal hárította el, hogy „minden joggal lehet élni és lehet visszaélni. A jog mindig a rendeltetésszerűen használt jogot biztosítja. És itt nyilvánvalóan az arányokról van szó, a különböző jogok egyeztetéséről, adott esetben a joggal való visszaélésről.” A mások jogainak és szabadságának sérelme kitélt ebbe az összefüggésbe helyezve pedig „az arányok kérdése jogilag kielégítően kezelhető”. A miniszter arra is kitért, hogy ha az arányok megítélésében viták lennének, a bírói gyakorlat fogja a megfelelő mértékeket kialakítani.

Eddig az EJEB nem értelmezte kifejezetten a gyülekezési jogra figyelemmel ezt a fordulatot.⁹ KUKORELLI ISTVÁN az 55/2001. (XI. 29.) AB határozathoz fűzött különvéleményében azonban rámutatott, hogy előfordulhatnak olyan esetek, amikor a gyülekezési jog gyakorlása mások alapvető jogainak sérelmét idézi elő. Példaként vetette fel, hogy a nyilvános rendezvény sértheti az emberi méltóságból következő *általános személyiség jogot* és a *magánszféra védelméhez való jogot*, ha „a résztvevők oly módon nyilvánítanak véleményt más magánszemélyekkel szemben, hogy azok nem tudják elkerülni a rendezvényen elhangzó, őket hátrányosan érintő kijelentések végighallgatását (»foglalult ejtett közönség«).”¹⁰

Illeszkedik ehhez a megközelítéshez az 95/2008. (VII. 3.) AB határozatban megjelenő érvrendszer is, amely szerint „[e]zek azok az esetek, amikor a véleménynyilvánítás nemcsak egyes személyek érzékenységét, méltóságérzetét, hanem alkotmányos jogát is sérti. Például, ha az elkövető oly módon nyilvánítja ki szélsőséges politikai meggyőződését, hogy a sértett csoporthoz tartozó személy kénytelen azt megfélemlítve végighallgatni, és nincs módja kitérni a közlés elől [»foglalult ejtett közönség» 14/2000. (V. 12.) AB határozat, ABH 2000, 83, 108.; 75/2008. (V. 29.) AB határozat, MK 2008/80., 4889, 4901.]. Ebben az esetben konkrét személy arra vonatkozó joga érdemes a védelemre, hogy a neki nem tetsző, adott esetben az őt sértő véleményt meghallgassa, vagy más módon vegyen róla tudomást.”¹¹

Ismert olyan álláspont, amely szerint jogellenesnek kell tekinteni azokat a rendezvényeket, amelyeknek célja, hogy a faji, etnikai, vallási vagy más csoport elleni gyűlöletet szítsanak, vagy más nyilvánvalóan erőszakos célra irányulnak, ezért – mivel a gyülekezési jog gyakorlása mások jogainak és szabadságának, különösen pedig a hátrányos megkülönböztetés tilalmának aránytalan sérelmével járna – indokolt lehet a megtiltásuk. Van azonban egy finom határvonal a mások jogainak és

⁹ Az EJEB a véleménynyilvánítási szabadsággal összefüggésben vizsgálta a kérdést a *Wingrove v. the United Kingdom* (Application no. 17419/90) és az *Otto-Preminger-Institut v. Austria* (Application no. 13470/87) ügyekben. Bővebben ismerteti: HAMILTON, MICHAEL – JARMAN, NEIL – BRYAN, DOMINIC: *Parades, Protests and Policing: A Human Rights Framework*. (Belfast: Northern Ireland Human Rights Commission, 2001) 33-35.

¹⁰ 55/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 442, 447.

¹¹ 95/2008. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2008, 782, 789-790.

szabadságának védelme érdekében szükséges korlátozás, valamint a gyülekezési és véleménynyilvánítási szabadság sérelme között. A Velencei Bizottság szerint ez az erőszak jelenléte.¹²

Mindezek ellenére mégis gyakran hallani azonban a Gytv. e rendelkezésével kapcsolatban olyan formális érveket, miszerint a mások jogaira és szabadságára való hivatkozás már csak azért is értelmetlen, mert a gyülekezési jog eleve csak mások jogainak sérelmével valósítható meg. Az ilyen megközelítés azonban gyakorlatilag a gyülekezési jog teljes korlátozásához, az alapjog gyakorlásának ellehetetlenítéséhez vezetne. A Gytv. jelen fordulata ugyanis – az egyes nemzetközi szerződések azonos fordulataihoz kapcsolódó gyakorlat szerint – nem egy abszolút korlátozás, hanem az alapjogi – jelen esetben a gyülekezési jog és más alapjog közötti – konfliktusok feloldásának zsinórmértékét, illetve annak egyik lényeges elemét, az arányosság követelményét állítja fel. Másként megfogalmazva: a Gytv. e fordulata nem mást jelent, mint a biztosítékot arra, hogy a nyilvánvaló többségnek ne kelljen aránytalan jogsérelmet elviselni. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.Kpk.46.118/2013/7. sz. végzésében is hasonló következtetésre jutott. Álláspontja szerint „a bejelentéssel érintett utca szűk keresztmetszete, a sűrű beépítettség, a lakóházak egyéb közterületi kapcsolatának hiánya azt eredményezi, hogy a helyben lakók napi gyakorisággal kénytelenek szembesülni a gyülekezéssel (és az azzal járó kísérő jelenségekkel), az elől nem tudnak menekülni. Nem kétséges, hogy önmagában a mások jogainak gyakorlása miatti kényelmetlenség nem ok a gyülekezéshez való jog korlátozására. A folyamatos, heteken keresztül és kifejezetten a lakókörnyezetben, a magánszférát is kikezdő alapjog-gyakorlás azonban igen. Az ilyen rendezvény mások jogainak és szabadságának sérelmével jár, ezért az ilyen rendezvény korlátozható.”¹³

Máshonnan megközelítve a kérdést, úgy vélem, hogy bár a Gytv. jelen fordulata elvileg alkalmas lehetne arra, hogy a – nagyon szűken értelmezett – közrend, közbiztonság, és közbékesség sérelmét jelentő, azonban bűncselekménynek nem minősülő joggyakorlás korlátjává váljon. Mindennek azonban a következő, konjunktív feltételei, hogy úgy a „mások” személyi köre, mint azok „joga és szabadsága” éppúgy pontosan meghatározott legyen, mint az azokat érő konkrét és aránytalan sérelem. Az olyan esetekben tehát, amikor nincsenek olyan pontosan meghatározott személyek, akiknek valamely – ugyancsak konkrét – alapjog-gyakorlását aránytalan sérelem érte, a Gytv. e fordulata sem alkalmazható.

Ennek ellentmond a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság egy – egyébként a bírósági gyakorlatban a legutóbbi időkgig nem követett – döntése, amely a Rendőrség rendezvény megtartását a közrend és a köznyugalom jelentős sérelmére megtiltó határozatát hatályon kívül helyezte. A bíróság

¹² CDL-AD(2010)049 Interim Joint Opinion on the Draft Law on Assemblies of the Republic of Armenia, by the Venice Commission and OSCE/ODIHR §§29-30

¹³ Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.Kpk.46.118/2013/7. sz. végzése

szerint a Gytv. 8. § (1) bekezdésen túlmutató megtiltási okra nem lehet megtiltást alapozni. Gytv. 2. § (3) bekezdés korlátai ugyan feloszlatási okok, azonban a megtiltást nem alapozzák meg.¹⁴ Az utóbbi időben született olyan bírósági döntés, amely a mások jogainak és szabadságának fordulatot – megtiltási okként – a közrenddel kapcsolta össze. Így a bíróság megállapította, hogy a „perbeli esetben a gyülekezéshez való jog gyakorlása mások személyhez fűződő jogaival, emberi méltósághoz való jogával a közrend – ezen belül is a közbiztonság és a köznyugalom – védelméhez fűződő közérdekkel konkurál. A bíróság úgy ítélte meg, hogy a (megelőlegezetten) békés demonstráció is tilalmazható a jelen esetben (az adott intézkedés szükséges és arányos), mivel kevésbé korlátozó eszközök nem biztosítják mások jogainak, érdekeinek érvényesítését.”¹⁵ A közrendi indokokat korábban a bíróság mintegy mellékesen kapcsolta össze a mások jogainak és szabadságának fordulattal.¹⁶

A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 17.Kpk.46.018/2015/2. sz. végzésében arra a következtetésre jutott, hogy „pusztán azon az alapon, hogy a rendezvény némileg óhatatlanul zavarná az érintett családi házas övezet lakóinak nyugalma (még kihangosítás esetén is, ami a bejelentésben még szerepelt, a felülvizsgálati kérelemben azonban már tagadta a kérelmező), nem tiltható meg annak megtartása. Nem tekinthető ugyanis szükségesnek egy demokratikus társadalomban a politikai véleménynyilvánításra irányuló békés gyülekezést pusztán abból az okból megtiltani, hogy a környezetben élők nyugalma és intimitását csekély mértékben zavarja.”¹⁷

Az Alkotmánybíróság 24/2015. (VII. 7.) AB határozatának indokolásában rámutatott arra, hogy „a Gytv. 8. § (1) bekezdése két tiltó okot nevesít. E két korlát mögött az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével összhangban – a népképviselői szerv és a bíróságok zavartalan működésének súlyos veszélyeztetéseként – ott áll az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, valamint – a közlekedés más

¹⁴ „A határozatban hivatkozott Gytv. 2.§ (3) bekezdése ugyancsak a gyülekezési jog korlátozását fogalmazza meg, korlátokat állítva a gyülekezési jog gyakorlásának módjára vonatkoztatva. Az ehhez kapcsolódó 14.§ (I) bekezdés erre az esetre nézve a rendezvény rendőrségi általi feloszlatását szabályozza jogkövetkezményként. A 2.§ (3) bekezdésben szabályozott esetek (bűncselekmény elkövetése vagy arra való felhívás, valamint mások jogainak és szabadságának sérelme) nem a rendezvény megtiltása körében értékelendők, hanem a már gyakorolt gyülekezési jog alapján tartott rendezvény feloszlatását vonhatják maguk után. Ebből következően a kérelmezett tévesen tiltotta meg a rendezvény megtartását a Gytv. 2.§ (3) bekezdésére alapítva.” Kpk.50.025/2014/4.

¹⁵ Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 13.Kpk.45.399/2015/3.

¹⁶ Ld. a Fővárosi Bíróság 27.Kpk.45.004/2010/2. sz. végzést, amely szerint „Az e körben kialakult ítélkezési gyakorlat szerint a közrend védelme – ezen belül is a közbiztonság és a köznyugalom – kiemelkedő társadalmi érdekek, melyek – a többek között a csatlakozásával – engedélyezni kért rendezvény megtartása esetén súlyos fokban sérülhetnek, tekintettel egyrészt arra, hogy a rendezvényen elhangzó beszédek, a résztvevők megjelenése, ruházata, az általuk alkalmazott transzparenszek, zászlók a köznyugalmat zavarhatják, másrészt a rendezvényen esetlegesen mások méltóságát sértő kijelentések hangozhatnak el, és így az Alkotmányban rögzített, minden embert megillető emberi méltósághoz való jog sérülhet.

¹⁷ Indokolt megjegyezni, hogy sem a rendőrség, sem pedig a bíróság nem vizsgálta a rendezvény – bejelentésben megjelölttől eltérő, a szervezők nyilvános közléseiből megismerhető – célját.

útvonalon nem biztosítható esetkörében – a közlekedés rendjéhez fűződő közérdek.”¹⁸ E tétel a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság fent hivatkozott döntésében felállítottal lényegét tekintve azonos. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság Budapest rendőr-főkapitánya 01000/42917-6/2015.ált. számú határozatának felülvizsgálata során hozott 20.Kpk.46.418/2015/2. számú végzésében „kikerülte” a rendőrség által elvégzett alapjogi teszt vizsgálatát, hanem egyszerűen – és kizárólag formalista megközelítéssel – az Alkotmánybíróság fenti tételére alapozta döntését.

Jelenleg nem világos azonban, hogy jogalkalmazói szinten mi következhet az először az Alkotmánybíróság 3/2013. (II. 2.) AB határozatában lefektetett, legutóbb a 30/2015. (X. 15.) AB határozatában is megerősített azon gyakorlatából, miszerint „[a]z Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Az alapjog-korlátozásnak ez a tesztje mindenekelőtt a jogalkotót kötelezi, ugyanakkor hatáskörükhöz igazodva *a jogalkalmazókkal szemben is alkotmányos követelményt* fogalmaz meg. E követelményből – az Alaptörvény 28. cikkére is tekintettel – a bíróságoknak az a kötelezettsége adódik, hogy ha olyan jogszabályt értelmeznek, amely valamely alapjog gyakorlását korlátozza, akkor a jogszabály engedte értelmezési mozgástér keretein belül az érintett alapjog korlátozását kizárólag a szükséges és arányos mértékű beavatkozás szintjére szorítsák.”¹⁹ Továbbá: „[a] korlátozás gyakorlásakor azonban a jogalkalmazóknak mindig figyelemmel kell lenniük arra is, hogy az alapjogok korlátozására kizárólag az elérni kívánt céllal arányos módon kerülhet sor alkotmányosan. Az arányosság az elérni kívánt cél és az alapjogi korlátozás súlyának mérlegelését kívánja meg, ami azt is jelenti, hogy minél erősebb érvek szólnak egy alapjog védelme mellett, annál körültekintőbben kell eljárni annak korlátozásakor.”²⁰

Nem egyértelmű az sem, hogy az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését a jogalkalmazóknak a gyülekezési joggal összefüggésben miként kell, illetve lehet alkalmazniuk. Két – egymást kizáró – eredményre juthatunk a fenti tétel értelmezése során: vagy kizárólag a megtiltási okok alkalmazása során, azok többletkövetelményeként tekintünk rá, vagy pedig (és álláspontom szerint ez lenne a jogalkotói cél, továbbá az alapjogi rendszer egésze számára is a kedvezőbb megközelítés) elfogadjuk, hogy mások alapvető jogainak súlyos/aránytalan, és szükségtelen és bizonyosan bekövetkező sérelme nem csak a gyülekezés utólagos korlátozását alapozza meg, hanem preventív jogvédelem lehetőségét is biztosítja. Ellenkező esetben ugyanis a gyülekezők – rendezvényük megkezdéséig egészen biztosan – alapjogi védelemben részesülnek kifejezetten alapjogsértő célú, vagy

¹⁸ 24/2015. (VII. 7.) AB határozat [30]

¹⁹ /2015. (II. 2.) AB határozat Indokolás [21]

²⁰ Indokolás [23]

bűncselekmény elkövetését megvalósító, illetve arra irányuló demonstrációikhoz, amelyek kizárólag a rendezvény kezdete után oszthatóak fel, és addig (a rendezvény „élet-szakaszai” miatt) szükségszerűen alapjogsérellemmel járnak.

Sajátos módon vizsgálta egy szabálysértési ügyben a Fővárosi Törvényszék e fordulat érvényesülését. Kifejtette, hogy „mindkét esetben a mozgásszabadsága állítható szembe a gyülekezési joggal, és így a véleménynyilvánítás szabad gyakorlásának jogával. A meghallgatott tanúk, és a rendőri jelentések is tartalmazzák, hogy 2015. március 02. napján a forgalom nem állt meg, lassult, majd amikor egy-egy sávba álltak fel a tüntetők, lüktetőbbé vált a forgalom. A tömegközlekedést egyik esetben sem akadályozták a tüntetők. A 2015. március 25. napján tartott, Szabadság híd lezárással kapcsolatban a bíróság utal arra, hogy Budapest többi hídján az átkelés zavartalan volt. [Szervező] a bejelentésében is leszögezi, hogy a Szabadság híd jelentéstartalma miatt választották ezt a helyszínt. A bíróság ezért nem látta aránytalanul sérülni mások mozgásszabadságát, mivel a közlekedés más útvonalon megoldható volt, továbbá a tömegközlekedés egy ízben sem került megállításra.”²¹ E döntés alapján olybá tűnik, mintha a Gytv. 2. § (3) bekezdésének második fordulata közlekedés más útvonalon nem biztosíthatóságának lenne a mércéje.

Meggyőződésem, hogy a Gytv. 2. § (3) bekezdésének értelmezése (önmagában, valamint a megtiltási okokhoz való viszonya) további vizsgálódást igényel, hiszen – szemben a parlamenti vitából is megismerhető jogalkotói szándékkal – a kérdés alapvetően nem szükségességi-arányossági tesztel feloldható alapjogi konfliktusként fordul elő, továbbá a gyakorlatban mindeddig „mások jogaként” nem merült fel érdemben az Alaptörvény VI. cikkében biztosított magánélet védelméhez való jog érvényesülése.²²

3. Bejelentés

3.1. Bejelentés és engedélyezés

Annak ellenére, hogy a gyülekezéssel összefüggésben a hatályos szabályozás, a magyar közjogi hagyományok, és a korábbi hazai jogirodalom alapvetően nem az „engedélyi rendszer” talaján áll(t),

²¹ 18.Szk.21.482/2015/32. sz. végzés

²² Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 17.Kpk.46.018/2015/2. számú végzésében a családi házas övezet lakó nyugalmanak, pihenésének és intimitásának zavarását releváns indoknak tekintette ugyan, de nem tekintette elégséges oknak a rendezvény megtiltásához.

mégis rendszeres előfordul, hogy egy-egy rendőri intézkedés során az eljáró rendőrök a tüntetés „engedélyének hiányára” hivatkoznak, ahogyan az is csaknem mindennapos, hogy a tüntetés „rendőrségi engedélyére” hivatkoznak. Így elengedhetetlennek tartom, hogy az engedélyezés és a bejelentés jellemzőit áttekintsem.

Úgy a bejelentésnek, mind az engedélyezésnek meg kell előznie magát a rendezvényt. A bejelentésre, illetve az engedély iránti kérelem előterjesztésére a gyülekezési jog egyik részjogosultságának, a szervezés jogának gyakorlása során kerül sor.

Számottevő különbséget találunk azonban a hatóság eljárásában attól függően, hogy a bejelentést, vagy engedély iránti kérelmet kell elbírálnia. Míg az engedélyezés esetében a hatóság előzetes döntése a rendezvény megtartásának elengedhetetlen feltétele, addig a bejelentés esetén a rendezvény adott helyen és időben történő megtartásának legfeljebb akadályos lehet a hatósági tiltás. Az engedély kiadásának bármely okból való elmaradása így megakadályozza a rendezvény megtartását. Az engedélyezés során a hatóság a rendezvény megengedhetőségéről dönt, amely szükségképpen magában hordozza annak veszélyét, hogy eljárása során tartalmi kérdésekről is döntsön. Ennek megfelelően számos külföldi alkotmány – a gyülekezési jog szabad gyakorlásának garanciájaként – kifejezetten tilalmazza, hogy annak gyakorlását előzetes engedélyhez kössék.

A gyülekezés joga – különösen nagyobb létszámú rendezvény esetén – nem gyakorolható rendeltetésszerűen építmények (színpad), berendezések (így különösen színpadi fény- és hangtechnika), és egyfajta infrastruktúra nélkül. Ezek alkalmazásának hozzájáruláshoz kötése – amint arra az Alkotmánybíróság 4/2007. (II. 13.) AB határozatban rámutatott – korlátozza a gyülekezés jogát. Mindebből azonban több – egymással szorosan összefüggő – következtetés vonható le.

A gyülekezési jog gyakorlásához kapcsolódnak tehát különféle építmények, berendezések, amelyek a rendezvény lebonyolításában játszanak szerepet. A rendezvényhez kapcsolódó teljes infrastruktúra esetén fennáll-e az a szoros kapcsolat, amely alapján az Alkotmánybíróság a gyülekezési jog korlátozására következtetett? Egyértelműen nem. Az engedélyhez nem között gyülekezéshez hasonlóan nem engedélykötelesek a rendezvény lebonyolításához szükséges eszközök sem. Ilyenek a színpad, a hang- és fénytechnika, vagy éppen a közút nem rendeltetésszerű²³ használata,²⁴ de ilyen lehet a mobilvécék felállítása is. A rendezvény „kötelező alkatrészein” túlmutató építmények, és tevékenységek azonban az általános szabályok szerint előzetes engedélyhez köthetőek. Bizonyosan

²³ A *Harrison v Duke of Rutland* ügyben – a LORD KAY-jel és LORD LOPES-szel szemben kisebbségben maradt – LORD ESHER bíró a felvonulást a közút ésszerű és elfogadott használati módjaként értelmezte.

²⁴ A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 14. § (1) bekezdésének b) pontja szerint a rendőrség a rá vonatkozó jogszabályok által meghatározott esetekben jogosult a közút lezárására vagy forgalmának korlátozására (elterelésére).

hiányzik a szoros kapcsolat egy sátoztábor, büfék stb. esetében, amelyek előzetes engedélyhez, tulajdonosi hozzájáruláshoz kötése nem korlátozza a gyülekezési jogot.²⁵

3.2. Bejelentés rendeltetése

A bejelentés elsődleges rendeltetése, hogy az illetékes hatóság kellő időben tudomást szerezhessen egy – jellegénél fogva szükségképpen – bizonyos kockázatot hordozó, egyszersmind különféle rendőri intézkedéseket (forgalomszervezés, rendezvénybiztosítás stb.) is igénylő közterületi rendezvényekről. Ez lehetővé teszi, hogy e jellemzően közrendvédelmi és közlekedésrendészeti feladatokra a rendőrség megfelelő módon felkészüljön, vagy – hangsúlyozottan kivételesen – a rendezvény megtartását megtiltsa. A XIX. század végén ismert volt olyan jogirodalmi álláspont is, amely a rendőrségi tudomásszerzést nem csak, sőt elsősorban nem a bejelentés előírásával látta megvalósíthatónak, hanem akár a szervező nyilvános felhívása, vagy a részvételre buzdító falragaszok alapján is.²⁶ Annak ellenére, hogy az említett álláspont távolról sem vált uralkodóvá, indokolt rámutatni az abban rejlő kockázatokra. Súlyos alapjogi aggályokat vetne fel, ha a rendőrség hivatalos felhasználásra jellemzően nem szervező bejelentéséből szerezne tudomást. Mindez természetesen nem jelenti azt, hogy ne informálódhatna nyílt forrásokból (pl. közösségi oldalak) a rendőrség, azonban ez semmiképp nem válhat uralkodó információforrássá, és semmilyen körülmények között nem válhatja ki a bejelentési kötelezettséget. Álláspontom szerint kiegészítő jelleggel, annak érdekében, hogy a rendőrség a közrendvédelmi feladatokra megfelelően felkészüljön, használhatóak ezek a források, ugyanakkor – az alapjogbarát jogalkalmazás érdekében – ha be nem jelentett rendezvény szervezéséről szerez tudomást, felhívhatja a szervező figyelmét a bejelentési kötelezettségre, sőt segítheti is a szervezőt abban, hogy a megfelelően bejelentse a rendezvényét.

²⁵ Színes példákat vonultat fel a német joggyakorlatból KANTHER, WILHELM: Zur „Infrastruktur“ von Versammlungen: von Imbissstand bis zum Toilettenwagen. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 11/2001. 1241-1243.

²⁶ LORENZ VON STEIN-re hivatkozva RÉDEY MIKLÓS: A magyar gyülekezeti jog gyakorlati kézikönyve. (Budapest: Országos Központi Községi Nyomda Rendezvény Társaság 1903) 179-180. (Bővebben VON STEIN, LORENZ: Die Verwaltungslehre. (Stuttgart: Cotta 1869) 50.

4. A megtiltás

4.1. Tiltás, megtiltás, betiltás

A rendőrség, vagy éppen a rendezvény szervezője, illetve résztvevői rendszeresen szinonimaként használták a rendezvényre a „tiltott”, a „megtiltott”, vagy a „betiltott” jelzőt. A Gytv. 8. § (1) bekezdése szerint – ha a bejelentéshez kötött rendezvény megtartása a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, vagy ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható – a rendőrség a rendezvénynek a bejelentésben megjelölt helyszínen, vagy időben való megtartását megtilthatja. E rendelkezésből kitűnik, hogy a rendőrség döntése nem általános „demonstrációs tilalmat” jelent, ugyanakkor nem vonatkozhat az adott rendezvény bárhol és bármikor történő megtartásának tiltására sem.

A magyar jog nem ismer általános demonstrációs tilalmakat, amelyek alapján meghatározott helyszíneken semmilyen rendezvényt ne lehetne megtartani. Így általában tiltott rendezvényről sem beszélhetünk.

Ugyancsak hibás a „betiltott” rendezvény gyakran előforduló fordulata is. Álláspontom szerint ugyanis a „betiltott” rendezvény egyáltalán (vagyis sehol, és semmikor) nem tartható meg. A „betiltás” ekként – hatását tekintve biztosan – a gyülekezési jog tartalmi alapú korlátját állítaná fel. Való igaz, hogy a rendőrség – a bírósági gyakorlatra támaszkodva – a neonáci megemlékezések megtartását – függetlenül attól, hogy azt hová, és milyen időpontra jelentették be – minden esetben a nemzetközi jogi kötelezettségekre hivatkozva megtiltja, de ez sem tekinthető a szó szoros értelmében betiltásnak, ugyanis valamennyi bejelentést külön bírál el a rendőrség.²⁷

A megtiltás tehát arra vonatkozik, hogy a szervező rendezvényét az adott helyen, vagy időben megtartsa, ebből pedig az következik, hogy más helyen, vagy más időpontban a rendezvény – újabb bejelentést követően – már megtartható lehet. Az elmúlt években azonban többször is okozott jogértelmezési nehézséget a fordulat mindkét eleme. 2009. július 4-én, a feloszlattott Magyar Gárda budapesti Erzsébet téren tartott rendezvényét a rendőrség helyszíni tájékoztatása szerint a megtiltott rendezvény megtartása miatt oszlatta fel, holott az Erzsébet térre korábban senki sem jelentett be demonstrációt.²⁸ Elsőként azt kell megvizsgálni, hogyan kell az adott hely fogalmát értelmezni.

²⁷ Ld. bővebben az 4.2.1.3 pontban

²⁸ Később, az ombudsmani vizsgálat során erre már nem hivatkozott a rendőrség. Bővebben: az állampolgári jogok országgyűlési biztosának az AJB 4721/2009. számú ügyben készült jelentése. A rendezvény feloszlatásának jogellenességét Fővárosi Bíróság 27.K.33.569/2009/19. sz., a Legfelsőbb Bíróság pedig Kfv.VI.39.009/2011/7.szám ítéletében állapította meg

Álláspontom szerint az alapjog gyakorlásával való szoros kapcsolat miatt kizárólag a lehető legmegszorítóbban értelmezhető az adott hely. Ennek megfelelően a bejelentésben megjelölt helyszín, illetve útvonal érthető alatta. Amennyiben a bejelentésben a közterület megnevezése mellett pontos, vagy jól körülhatárolható címet is megjelölnek, az ott körülírt helyszínre vonatkozik a megtiltás. Ha a közterület mérete, és adottságai ezt lehetővé teszik, előfordulhat, hogy az azonos elnevezésű közterületen, de annak más részén (pl. a budapesti Kossuth tér 4. és a Szalay utca Kossuth téri torkolata között mintegy 600 méter távolság van, az 56-osok tere pedig mintegy 1 kilométer széles) megtartott rendezvény már ne essen a tilalom hatálya alá. Ez azonban kizárólag esetről esetre, nagyfokú körültekintéssel bírálható el. A felvonulások esetében azonban az útvonal részbeni, vagy akár túlnyomó megegyezése sem alapozza meg feltétlenül a tilalmat, mert lehetséges, hogy éppen az útvonal módosítása nyomán nem lenne az új bejelentés megtiltható. (pl. a Hősök teréről az Oktogonig nem az Andrássy úton, hanem egy párhuzamos utcán vezetne a felvonulás.) Ugyanakkor, ha „mindössze” annyi a különbség a menet útvonalában, hogy az korábban kezdődik, vagy tovább tart – többen a kevesebb – úgy vélem, a megtiltott rendezvénnyel azonosnak tekinthető. Valamennyi ennél kiterjesztőbb értelmezés („környék”, kerület, vagy éppen település) az alapjog indokolatlan korlátozásához vezetne.

Az adott időben megtartás kérdése a jogalkalmazás során önállóan mindeddig nem vetődött fel. Ennek az az oka, hogy a rendőrség általában nem csak a rendezvény adott időben, hanem egyúttal adott helyen történő megtartását is megtiltja. A nyelvtani értelmezés szerint az adott idő alatt minden olyan rendezvényt érteni kell, ami a megtiltó határozattal elbíralt bejelentés időpontjába esik, függetlenül attól, hogy annál rövidebb, vagy hosszabb az időtartama. Nem esne viszont a tilalom hatálya alá, ha az újabb rendezvény a megtiltott rendezvény kezdő időpontja előtt véget ér, vagy csak befejező időpontja után kezdődik.

Fogalmilag kizárt azonban, hogy más szervező, illetve más napirenddel bejelentett rendezvény a tilalom hatálya alá tartozzon, ugyanis ez a megtiltottól különböző, ahhoz képest mindenképp új rendezvénynek kell tekinteni. (Hangsúlyozom, hogy mindez nem jelenti azt, hogy egy ilyen újabb rendezvény minden további nélkül megtartható lenne, mindössze az következik ebből, a szervezőnek új rendezvényként kell bejelentenie, a rendőrségnek pedig elbírálnia.)

4.2. Megtiltási okok

4.2.1.1. A közlekedés más útvonalon nem biztosítható

A Gytv. eredeti szövege is ismert ugyan közlekedésrendészeti megtiltási okot, de lényegesen tágabb mérlegelést tett lehetővé azzal, hogy tiltani rendelte a közlekedés rendjének aránytalan sérelmével

járó rendezvényeket. A gyakorlatban ez a megtiltási ok egyfajta általános közrendi klauzulává vált, vagyis a rendőrség erre hivatkozva tiltotta meg a kockázatosabbnak ítélt rendezvényeket. Sajnos a gyakorlat ezt a megtiltási okot nem töltötte ki megfelelően tartalommal.²⁹

A Gytv. 8. § (1) bekezdése arról rendelkezik, hogy a rendőrség megtiltja a rendezvényt, ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható. Nem igényel különösebb bizonyítást, hogy ennek eldöntése alapvetően szakkérdés.³⁰ A BMr. szerint azon szolgálati ágak vezetői, „akiknek szakvéleménye szükséges annak eldöntéséhez, hogy a tervezett rendezvény megtartása nem ütközik-e a Törvény valamelyik rendelkezésébe, illetőleg nem szükséges-e a Törvény 8. §-a (1) bekezdésének alkalmazása” a rendezvény megtartásával kapcsolatos szakvéleményeket a lehető legrövidebb időn, de legkésőbb 24 órán belül, írásban közlik a közbiztonsági szerv vezetőjével.³¹

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

E megtiltási okkal kapcsolatban sem a rendőrség, sem pedig a bíróságok gyakorlata nem tekinthető töretlennek. A rendőrség a budapesti Andrassy útra bejelentett rendezvények közül egyeseket tudomásul vett, másokat – teljesen azonos forgalmi adatok alapján – megtiltott.

Mivel – ilyen nyilvántartás hiányában – kutatásom során nem kaptam tájékoztatást arról, hogy az elmúlt években hány rendezvényt jelentettek be az Andrassy útra, és ezek közül milyen okokból, és mennyit tiltott meg a rendőrség, kizárólag sajtóhírek és a vizsgált bírósági döntések alapján tudtam a rendőrség (és természetesen a bíróságok) idevágó gyakorlatát áttekinteni.

A Meleg Méltóság Menet kivételével 2009-ből nincs tudomásom olyan, a Hősök terét vagy az Andrassy utat érintő rendezvényről, amelyet a rendőrség tudomásul vett, ezzel szemben több olyan bejelentés is ismert, amelyek alapján a rendőrség – arra hivatkozva, hogy a rendezvény megtartása esetén a közlekedés más útvonalon nem biztosítható – a rendezvény megtartását megtiltotta. A bíróság a rendőrség e tiltó határozatainak felülvizsgálata során – a közlekedésrendészeti

²⁹ A megtiltási ok sajátos értelmezését a Civilek a Békéért mozgalom 2002 őszén, és 2003 koratavasán szervezett rendezvényeinek megtiltásának példáján bemutatja CSAPODY TAMÁS: A gyülekezési jog érvényesülése és közlekedés rendjének aránytalan sérelme. *Magyar Jog* 2003/12. 734.

³⁰ Ennek megfelelően az is előfordult, hogy a bíróság a megtiltó határozat felülvizsgálata iránt indult eljárásban a rendezvény közlekedésre gyakorolt hatását érdemben is vizsgálta. (ld. Győr- Moson- Sopron Megyei Bíróság Kpk.50.487/2008/2. sz. végzése)

³¹ BMr. 4. § (3)-(4) bekezdései

„szakvélemény” alapján – a felülvizsgálati kérelmeket minden esetben elutasította, a rendezvény adott helyen és időben való megtartását megtiltó határozatokat – a 2011. és 2012. évi LMBT menetek esetét kivéve – pedig helyben hagyta.

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

Egy másik esetben a Tatai Rendőrkapitányság egy rendezvény megtartását megtiltó határozatának indokolása szerint – ugyan a résztvevők érkezésének körülményeiről a rendőrség nem rendelkezett információval – a bejelentett rendezvény kiindulási pontja gépjárművel a város forgalmas főutcáján keresztül közelíthető meg. „Összefoglalva megállapítható, hogy a rendezvény megtartása súlyosan zavarná a közlekedés rendjét, nagyfokú torlódáshoz vezetne, amely a távolsági és helyi tömegközlekedést is figyelembe véve, rendőri intézkedésekkel sem lenne megszüntethető. A tömegközlekedési közúti járműforgalom ellehetetlenítése nemcsak a város, hanem a kistérség közlekedésére is rendkívül kedvezőtlen hatással lenne, tekintettel az 1. számú főút érintettségére. A közlekedő járművek elterelése más útvonalra nem lehetséges, a közlekedés más útvonalon nem biztosítható. *Kijelenthető, hogy a rendezvény megtartásához kapcsolódó társadalmi érdek nem áll arányban az általa okozott nehézségekkel, károkkal.*”³²

A külső szemlélőben könnyen alakulhat ki az a kép, hogy a rendőrség sokáig egyfajta közrendi klauzulaként alkalmazta ezt a megtiltási okot. A közrend és közlekedés rendjének összefüggését sokkal helyesebb lenne fordítva megközelíteni, vagyis a kérdést úgy lenne helyes feltenni, hogy a közlekedés milyen fokú akadályozása képes a közrendet, közbiztonságot veszélyeztetni.³³

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

³² Bővebben: az ombudsman az AJB 6630/2009 számú ügyben készült jelentése

³³ HOFER-ZENI, HERBERT: Versammlungsfreiheit in Österreich. *Europäische Grundrechte Zeitschrift* 13. September 1984; 11. Jg Heft 13. 360.; A *DPP v Jones* ügyben az országutak használatát akkor tartották elfogadhatónak, ha az ésszerű ideig tart, és a nem vezet a közlekedés ésszerűtlen akadályozására. Részletesen ismerteti és kommentálja a jogesetet LEWIS, TOM, 1999. Rights of passage: highways, demonstrations and the House of Lords: 'DPP v Jones and another'. *Nottingham Law Journal*, 8 (1), 49-53.

A bíróság számos döntésében³⁴ rámutatott már arra, hogy önmagában az a tény, hogy a rendőrhatalóság a rendezvényen résztvevők szabadságjogának biztosítása érdekében szakmai okok miatt szükségesnek tartja az adott helyszín lezárását, ami miatt a közúti forgalmat el kell terelni, és a terelő-úton megnövekszik a forgalom, nem eredményezi a közlekedés ellehetetlenülését, csak a közlekedés elnehezülését. Az a körülmény ugyanis, hogy a rendezvény idején és helyszínén forgalom-elterelésekre, adott esetben korlátozásokra, BKV járatok szüneteltetésére, késésére fog sor kerülni, a gépjármű-forgalom lelassul, önmagában nem támasztja alá, hogy a közlekedés más útvonalon nem biztosítható, tekintve, hogy ilyen esetekben a forgalom-korlátozás helye, ideje, a járatok kimaradása előre kiszámítható, előre tervezhető, ami csak a közlekedés elnehezülését igazolja, de annak ellehetetlenülését nem.

Megjegyzendő, hogy e megtiltási okban 2011-ig a bíróság többnyire külön vizsgálódás nélkül is aggálytalannak tekintette a közlekedésbiztonsági szerv „szakvéleményét”,³⁵ azonban éppen a fent hivatkozott eseti döntések alapján úgy tűnik, hogy azt – a megszorító értelmezés eredményeként – mára kiüresítette a bírói gyakorlat, és nemigen képzelhető el olyan rendezvény, amely esetén a közlekedés más útvonalon ne lenne biztosítható.

4.2.1.2. „A népképviseleti szervek és bíróságok működését súlyosan megzavarja”

Korábban két vizsgált esetben³⁶ is szembesült az ombudsmani gyakorlat azzal, milyen jogalkalmazási nehézségeket okoz annak megítélése, hogy az adott – bejelentéshez kötött – rendezvény megtartása a népképviseleti szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztet(het)i-e. A Gytv. ilyen esetben lehetővé teszi a rendezvény megtiltását.

Nyilvánvaló, hogy a népképviseleti szervek, valamint a bíróságok működését közvetlenül érinti és befolyásolja a plenáris és bizottsági ülések, valamint a bírósági tárgyalások zavartalan, nyugodt légkörben történő lebonyolítása, amely szoros kapcsolatban áll az ülésvezetési (tárgyalásvezetési) és rendfenntartási teendők ellátásának eredményességével és hatékonyságával. *Alapvető érdek fűződik tehát ahhoz, hogy a népképviseleti szervek, valamint a bíróságok minden alaptalanul zavaró körülmény nélkül tudjanak működni.*³⁷

³⁴ 27.Kpk.46.202/2011., 27.Kpk.46.204/2011., 27.Kpk.45.385/2011/2.

³⁵ A teljesség igénye nélkül: Fővárosi Bíróság 20.Kpk.45.509/2010/5.; 20.Kpk.45.376/2010/2.; 20.Kpk.45.962/2011/2.; 20.Kpk.45.963/2011/2.; 20.Kpk.46.156/2011/2.; 20.Kpk.46.203/2011/2.; 20.Kpk.46.249/2011/2.; 20.Kpk.46.250/2011/2.

³⁶ OBH 3765/2008 és OBH 5593/2008 sz. ügyek.

³⁷ A népképviseleti szervek maguk jelenítik meg a választópolgárok közösségét, amely népszuverenitását választott képviselői útján vagy közvetlenül népszavazással gyakorolja.

A Gytv. a rendezvény népképviselői szervek működésére gyakorolt zavaró hatását nem általában tilalmazza: csak a működés súlyos megzavarásának lehetősége alapozhatja meg a rendezvény megtiltását. A Gytv. 12. § (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy „Ha a rendezvény résztvevőinek magatartása a rendezvény törvényességét veszélyezteti, s a rend másként nem állítható helyre, a szervező köteles a rendezvényt felosztatni”. Ebből az is következik, hogy még a tudomásul vett rendezvény esetén sincs lehetőség arra, hogy az bármilyen okból a népképviselői szerv működését súlyosan megzavarja.

A megzavarás ténye, és annak súlya jobbra nem szabad rendőri mérlegelés tárgya: azt a *népképviselői szervre vagy bíróságra gyakorolt hatás alapján*, lehetőleg a működés – tanácskozás – rendjének fenntartásáért felelős (választott) tisztségviselő nyilatkozatának beszerzése után, az ügy összes körülményére figyelemmel kell megállapítani. Az ombudsman szerint ennek megfelelően a népképviselői szerv vagy bíróság működését súlyosan veszélyeztető magatartás – az eredetileg tudomásul vett rendezvény esetében is – megalapozhatja a rendezvény felosztatását.³⁸

Ki kell emelni, hogy a Rendőrségnek a rendezvény bejelentésének tartalmi vizsgálata során mindig érdemben kell vizsgálnia az adott rendezvény népképviselői szerv vagy bíróság működésére gyakorolt hatását, ennek elmaradása ugyanis a békés gyülekezés jogának gyakorolhatóságával szoros kapcsolatban, a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozhat.³⁹ Ehhez hasonlóan a rendezvény teljes tartama alatt folyamatosan vizsgálni kell, hogy a gyülekezési jog gyakorlása súlyosan megzavarja-e az említett szervek működését.⁴⁰

A rendőrség korábban meglehetősen csekély érdeklődést mutatott e körülmény tisztázására. Annak ellenére, hogy a BMr. 4. § (5) bekezdése – a Gytv. 8. §-ára figyelemmel – kifejezetten előírja: tájékozódni kell, hogy a bejelentett rendezvény tervezett ideje és helye nem veszélyezteti-e súlyosan népképviselői szerv, vagy bíróság zavartalan működését.⁴¹

Budapest Rendőrfőkapitánya 01000/27040-4/2014.ált. számú közigazgatási határozatában – melyet a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 27.Kpk.45.810/2014/2. számú végzésével vizsgálta felül – kizárólag a Kúria elnökhelyettesének véleménye alapján állapította meg, hogy a 2014.

³⁸ Ld. OBH 5593/2008. jelentés (a rendőrségi és bírósági gyakorlatban hibásan 5593/2013. jelentésként jelenik meg.)

³⁹ Vö. OBH 3765/2008 számú jelentés.

⁴⁰ Bővebben OBH 5593/2008 ügy.

⁴¹ Nem került sor erre sem a Lehet Más a Politika nevű szervezet parlament falára történő lézer-vetítése alkalmával, vagy a Magyar Gárda Fővárosi Bíróság épülete előtti „várakozás” esetében, de 2009. április 14-én, a bizalmatlansági indítványról történő szavazás időpontjában az Országgyűlés közvetlen környékén tartott, megfelelően bejelentett tüntetések alkalmával sem. A *Sáska v. Hungary* (Application no. 58050/08) ügyben pedig nem voltak megalapozottak az Országgyűlés működésének súlyos megzavarására hivatkozó megtiltó határozatok.

június 10-én devizahitel-szerződésekkel kapcsolatos egyes vitás kérdések eldöntésére a Budapesten az V. kerületi Markó utca 25. szám előtti járdaszakaszra bejelentett demonstrációt megtiltotta. Az e végzéssel szemben előterjesztett alkotmányjogi panasz vizsgálata során az Alkotmánybíróság azonban megállapította, hogy kizárólag a bíróság vezető tisztségviselőjének nyilatkozatára nem lehetett volna a döntést alapozni.⁴²

E határozat a konkrét megtiltási okkal összefüggésben több olyan megállapítást tartalmaz, amely segítheti a rendőrségi és bírósági jogalkalmazást. Így támpontot ad a tényállás megfelelő tisztázásához, illetve annak eredményéhez képest a közigazgatási döntés indokolásának tartalmára.

4.2.1.3. A gyakorlat által kialakított, illetve levezetett megtiltási okok

Bár az Alkotmánybíróság 24/2015. (VII. 7.) AB határozatának (és azt hivatkozva a 30/2015. (X. 15.) AB határozatának) indokolásában szól arról, hogy „a Gytv. 8. § (1) bekezdése két tiltó okot nevesít”,⁴³ továbbra is úgy vélem, nem kerülhető meg annak tisztázása, hogy zártfajúnak tekinthető-e a megtiltási okok Gytv. 8. § (1) bekezdésében meghatározott felsorolása, vagy az – valamilyen szempontok mentén – bővíthető. E kérdésre a következő három válasz adható: a) a megtiltási okok katalógusa zártfajú, az nem bővíthető; b) a Gytv.-ben meghatározott általános korlátokkal (2. § (3) bekezdés) és a felosztási okokkal (14. § (1) bekezdés) bővíthető; c) a nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségek teljesítése megalapozhatja a gyülekezési jog korlátozását.

A gyakorlatban időről időre felvetődik egyes rendezvények tartalmi alapú korlátozásának kérdése. Gyakran hivatkoznak arra a megtiltott rendezvények szervezői, hogy nem valós indokok alapján tiltotta meg a rendőrség a rendezvény megtartását, hanem egyfajta tartalmi vizsgálaton alapuló korlátozás történt. Egyetlen esetben történt nyilvánvalóan, illetve vállaltan tartalmi korlátozás: 2009-ben az ország több pontjára bejelentett Rudolf Hess emlékmenetek megtiltása során.

Figyelemmel arra, hogy a német gyülekezési jogi irodalom egyik központi kérdésköre éppen a neonáci/szélsőjobboldali szervezetek, illetve az ilyen témájú gyülekezések megengedhetősége,⁴⁴ célszerű lehet a tartalmi alapú korlátozásokat (betiltás) közelebbről is megvizsgálni.

⁴² A 30/2015. (X. 15.) AB határozat indoklása ki is emeli, hogy „a BRFK által hivatkozott és követett ombudsmani útmutatás a Kúria képviselője véleményének beszerzését csak példaként említi az ügy összes körülményének a feltárása körében („lehetőleg a [...] tisztségviselő véleményének beszerzése után” OBH 5593/2008. 4. o.). Az említett útmutatás emellett azt javasolja, hogy a megzavarás tényét „az ügy összes körülményére figyelemmel kell megállapítani.” [45]

⁴³ Indokolás [30]

⁴⁴ A teljesség igénye nélkül: BELJIB, SASA: Neonazistische Demonstrationen in der aktuellen Rechtsprechung. *Deutsches Verwaltungsblatt* 1/2002. 15-22.; BRÜNING, CHRISTOPH: Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit in

A rendőrség kezdetben arra hivatkozva tiltotta meg a Rudolf Hessre emlékező rendezvényeket, hogy a közlekedés más útvonalon nem biztosítható. Ezek között volt olyan, ami nyilvánvalóan valótlan indok volt, ugyanis több olyan helyszínen (egy parkban) is erre hivatkozva tiltották meg a rendezvényt, ahol az nem érintette volna sem a közúti, sem a gyalogos közlekedést. A bíróság azonban nem peres eljárásban a megtiltó határozatot teljesen új indok alapján hagyta helyben. A bírósági érvrendszer lényege az volt, hogy a Párizsban 1947. évi február hó 10. napján kelt – az 1947. évi XVIII. törvénnyel becikkelyezett – békeszerződés 4. cikkére, amely szerint Magyarország, amely a Fegyverszüneti Egyezmény értelmében intézkedett magyar területen minden fasiszta jellegű politikai, katonai avagy katonai színezetű szervezetnek, valamint minden olyan szervezetnek feloszlataása iránt, amely az Egyesült Nemzetekkel szemben ellenséges propagandát, ideértve a revizionista propagandát, fejt ki, a jövőben nem engedi meg olyan e fajta szervezeteknek fennállását és működését, amelyeknek célja az, hogy megfosssa a népet demokratikus jogaitól. Mindebből pedig azt a következtetést vonta le, hogy a rendezvények – azok fasiszta jellege miatt – e rendelkezésbe, ezen keresztül pedig a közrendbe ütköznek. Mindezek alapján azok megtartásának megtiltására az EJEE 11. cikk (2) bekezdése – amely lehetővé teszi, hogy a gyülekezési jog gyakorlását törvényben meghatározott, olyan korlátozásoknak vessék alá, amelyek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság vagy közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megakadályozása, a közegészség, az erkölcsök, illetőleg mások jogai és szabadságai védelme érdekében szükségesek – a rendezvény megtartása megtiltható. Később ezt az érvrendszert a rendőrség is magáévá tette, és a bíróság egészen 2015-ig – azonos érvrendszerrel – elutasította a megtiltó határozat felülvizsgálata iránti kérelmeket.⁴⁵

Legalábbis aggályosnak tűnik, ha a rendőrség, vagy a bíróság mindössze a rendezvény célja alapján vonja le azt a következtetést, hogy a rendezvényt egy fasiszta jellegű szervezet rendezi, holott

der „Streitbaren Demokratie“ : Rechtsextremistische Demonstrationen im Streit der Gerichte. *Der Staat* 2/2002. 213-243.; GUSY, CHRISTOPH: Rechtsextreme Versammlungen als Herausforderung an die Rechtspolitik. *Juristen Zeitung* 3/2002. 105-114.; BATTIS, ULRICH – GRIGOLEIT, KLAUS JOACHIM: Neue Herausforderungen für das Versammlungsrecht? *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2/2001. 121-129.; DÖRR, OLIVER: Keine Versammlungsfreiheit für Neonazis? Extremistische Demonstrationen als Herausforderung für das geltende Versammlungsrecht. *Verwaltungs Archiv* 4/2002. 485-505.; HOFFMAN-RIEM, WOLFGANG: Demonstrationsfreiheit auch für Rechtsextremisten? Grundsatzüberlegungen zum Gebot rechtsstaatlicher Toleranz. *Neue Juristische Wochenschrift*. 39/2004. 2777-2782.; POSCHER, RALF: Neue Rechtsgrundlagen gegen rechtsextremistische Versammlungen. *Neue Juristische Wochenschrift*. 19/2005. 1316-1319.; DIETEL, ALFRED: Was tun gegen rechtsextremistische Aufmärsche. *Die Polizei* 10/2005. 281-282.; BATTIS, ULRICH – GRIGOLEIT, KLAUS JOACHIM: Neue Regelungen für neonazistische Demonstrationen?– Das gesetz zur Änderung des Versammlungsgesetzes und Strafgesetzbuches. *Die Polizei* 12/2005. 349-354.; SCHOCH, FRIEDRICH: Die Neuregelung des Versammlungsrechts durch §15 II VersG. *Juristische Ausbildung* 1/2006. 27-31.

⁴⁵ A teljesség igénye nélkül, csak a legutóbbi ilyen döntések: Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 20.Kpk.46.621/2014/4., 17.Kpk.45.009/2015/2., 20.Kpk.45.277/2015/3., 13.Kpk.45.399/2015/3., 13.Kpk.45.400/2015/5.,

a Párizsi Békeszerződés 4. cikke arra kötelezi Magyarországot, hogy a jövőben ne engedje meg olyan szervezetek fennállását és működését, amelyeknek célja az, hogy megfossza a népet demokratikus jogaitól. E fordulat egy olyan tényállási elem, amelyet sem a rendőrség, sem pedig a bíróság nem vizsgált, és hatásköre miatt nem is vizsgálhatott. A kérdés tehát úgy is feltehető, hogy a bíróság döntését alapozhatja-e magának a rendezvénynek a tartalmi vizsgálatára, pontosabban a feltételezett tartalom vizsgálatára, és nem pedig a szervezet fasiszta jellegére.⁴⁶

Álláspontom szerint eltérő válasz adható az Alaptörvény szólásszabadságot biztosító IX. cikkének a Negyedik Módosítással elfogadott új (4) és (5) bekezdésének hatálybalépését megelőző, illetve azt követő időszakban. Tartok tőle, hogy a véleménynyilvánítási szabadság új, az egyén és a közösségek méltóságát védeni hivatott korlátainak meghatározását megelőző időkből a gyülekezési szabadság tartalmi alapú korlátozásának még akkor is hiányzott az alaptörvényi indoka, ha a rendőrség, vagy bíróság a Gytv. 2. § (3) bekezdésének „mások jogai és szabadsága” fordulatra alapozta a döntését. Ezzel szemben a IX. cikk új rendelkezései közvetlenül felhívhatóvá váltak, és – a Gytv. 2. § (3) bekezdésére történő hivatkozás nélkül is – megalapozhatták a rendezvény tartalmi alapú korlátozását.⁴⁷

Hangsúlyozandó azonban, hogy ez nem jelenti azt, hogy a gyülekezési jog gyakorlása során szélsőséges, antidemokratikus eszmékkel szemben a rendőrség ne léphetett volna fel korábban. Pl. egy ilyen tüntetésen elhangzó beszédek, az ott megjelenő transzparenszek, vagy a rendezvény maga bűncselekményt valósíthat meg, vagy mások jogainak és szabadságának sérelmével járhat, ezért a rendezvényt – annak megkezdését követően – fel kell oszlatni, és a szükségeshez képest az esetleges bűncselekmények elkövetőivel szemben intézkedni is kell.⁴⁸ Eddig nem merült fel olyan eset, amikor az előzetes korlátozást a rendőrség arra alapozta volna, hogy – mivel a gyülekezési jog gyakorlása nem csak a részvételt, hanem a szervezési tevékenységeket is magában foglalja – maga a rendezvény nyilvános hirdetése, a résztvevőknek szóló felhívás maga is a Gytv. 2. § (3) bekezdését sérti, így az érvet sem tette még mérlegre sem a rendes-, sem pedig az alkotmánybírósági gyakorlat.

A hazai joggyakorlat számára mindeddig nem okoztak látható kihívást a diplomáciai képviselők környezetében tartott demonstrációk. Időről-időre visszatérően tartanak ugyan az egyes nagykövetségek környezetében tüntetéseket, de nem került sor olyan korlátozásokra, amelyek a Gytv.-

⁴⁶ A német alkotmánybíróság szerint sem válhat a véleménynyilvánítás tartalma előzetes bírósági mérlegelés tárgyává. BVerfG, 1 BvQ 22/01 vom 1.5.2001. Hivatkozta: GRÖPL, CHRISTOPH: Grundstrukturen des Versammlungsrechts. *Juristische Ausbildung* 1/2002. 24.

⁴⁷ Ld. pl. Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 20.Kpk.45.353/2013/2., vagy 20.Kpk.45.394/2015/4. végzéseket

⁴⁸ Hasonlóan pl. WEGE, DONAT: Präventive Versammlungsverbote auf dem verfassungsrechtlichen Prüfstand. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 8/2005. 900-903.

ben meghatározott megtiltási okon – jelesül a közlekedés más útvonalon nem biztosítható – túlmutattak volna. A rendőrség a diplomáciai képviselet környezetében tartott rendezvényeket az elhúzódó, több napon át tartó, és jelentős közlekedési korlátozással járó tüntetések alkalmával is megfelelően biztosította. Ilyenkor kordonozással és a résztvevők átvizsgálásával tett eleget a rendőrség a Magyarországot nemzetközi szerződések és viszonyosság alapján terhelő személy- és objektumvédelmi kötelezettségének. Kiemelendő azonban, hogy a diplomáciai kapcsolatokról Bécsben, 1961. április 18-án aláírt nemzetközi szerződés⁴⁹ 22. cikk 2. pontja szerint a fogadó államnak különös kötelessége, hogy minden megfelelő intézkedéssel megvédje a képviselet helyiségeit bármely behatolás, vagy kártétel ellen, és megakadályozza a képviselet nyugalmanak megzavarását vagy méltóságának megsértését. Mindez – a szerződés *ius cogens* jelege miatt – ugyan nem teszi lehetővé a rendezvény megtiltását, mégis alkalmas indok lehet egy demonstráció korlátozására. Ugyancsak korlátozás alapjául szolgálhat a 26. és 29. cikk együttes értelmezése, vagyis a fogadó állam a területén, az állambiztonsági okokból bizonyos övezetekben való belépést tiltó vagy szabályokhoz kötő törvényeinek és rendeleteinek fenntartásával, a képviselet minden tagja számára biztosítja a szabad mozgást és közlekedést, továbbá a diplomáciai képviselő személye sérthetetlen, valamint a fogadó állam illő tisztelettel bánik vele és minden megfelelő intézkedést megtesz a személye, szabadsága és méltósága bármely sérelmének megakadályozására. A rendőrség erre – és az Rtv. 46. § (1) bekezdés d) pontjára – alapozta avval a 2013. március 11-én délelőtt demonstráló 8-8 személlyel szembeni intézkedést, akik az Országház északi és déli EÁP-ja előtt megjelentek, és megakadályozták az Országház parkolójába történő ki- és bejutást.⁵⁰ Nem példanélküli az sem, hogy a rendőrség ugyanezen érvek alapján rendel el személy- és létesítménybiztonsági intézkedést diplomáciai képviselet közvetlen környékén.⁵¹

Úgy vélem azonban, hogy egyfelől a gyülekezési jog korlátozásához ez esetben sem elegendő a képviselet nyugalma megzavarásának elvont, távoli veszélye, másfelől az arányosság követelményének – mindjárt két szempontból is – érvényesülnie kell: egyfelől a korlátozásnak arányosnak kell lennie a megzavarás valós kockázatával, másfelől nem eredményezheti a tiltakozás ellehetetlenülését. Így nem gondolom, hogy a képviselet előtt felmutatott transzparenszek megalapoznák a terület kiürítését.

⁴⁹ Kihirdette a 1965. évi 22. törvényerejű rendelet

⁵⁰ AJBH 2014/2013. sz. jelentés

⁵¹ pl. 29022/61701/2013. Ált

Indokolt megjegyezni továbbá, hogy megtiltási okként ugyan a képviseletek integritása nem kerülhet szóba, azonban – mivel a képviselet méltóságának megsértésével „a mások jogai és szabadsága” is sérelmet szenved – adott esetben megalapozhatja a rendezvény feloszlását.⁵²

Ezzel szemben igen élesen vetődött fel a külföldi állam- és kormányfők magyarországi látogatása során a gyülekezési jog, illetve a véleménynyilvánítási szabadság korlátozásának kérdése. Legutóbb 2011. június 24-én és 25-én, Ven Csia-pao kínai kormányfő budapesti látogatása idején, illetve azt megelőzően több helyszínen tibeti zászlókkal véleményt nyilvánítókkal szemben lépett fel a Rendőrség. Ebben, és az ehhez hasonló esetekben a rendőrség – arra hivatkozva, hogy a közlekedés más útvonalon nem biztosítható – megtiltotta a bejelentett rendezvényeket, emellett pedig különféle módszerekkel kívánta megakadályozni, hogy a tiltakozók véleményével a diplomáciai küldöttség szembesülhessen.⁵³

Úgy vélem, hogy a rendezvények megtiltásának álságos volta, valamint a megkérdőjelezhető jogszerűségű rendőri intézkedések rávilágítanak a kérdés súlyosságára. A Gytv. – szemben pl. a VersG közrendvédelmi klauzulájával – közrendvédelmi megtiltási, vagy korlátozási okot nem ismer, így a közrend, vagy közbiztonság közvetlen veszélye⁵⁴ sem teszi lehetővé a tiltakozás megtiltását, ezért a szerteágazó német joggyakorlat sem nyújthat számunkra fogódzót.⁵⁵ Bizonyos azonban, hogy az általános korlátozásoknak ezekben az esetekben is érvényesülniük kell, vagyis a tiltakozás nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével. Indokolt azonban rámutatni, hogy minden ilyen esetben alapos kockázatelemzésre van szükség. Ennél nehezebben megítélhető körülmény az állami vendég egyéni érzékenysége, amely alapjogvédelmi szempontból csaknem értékelhetetlen.

5. Az általános korlátok és a megtiltási okok egymáshoz való viszonya a bírósági gyakorlatban

Az elmúlt néhány évet leszámítva fel sem vetődött a kérdés, hogy a Gytv. 2. § (3) bekezdése szerinti általános korlátok miként érvényesülnek, és hogyan viszonyulnak a 8. § (1) bekezdése szinti megtiltási

⁵² SELBMANN, FRANK: Die Zulässigkeit polizeilicher Maßnahmen zum Schutz der Integrität und Würde der diplomatischer Missionen und konsularischer Vertretungen nach § 15 Abs. 2 Versammlungsgesetz. *Die Öffentliche Verwaltung*: 22/2004. 948.

⁵³ Részletesen bemutatja az állampolgári jogok országgyűlési biztosának AJB-2747/2011. és az AJB-2888/2011. ügyekben készült jelentése

⁵⁴ VersG 15. § (1)

⁵⁵ BOLEWSKI, WILFRIED: Staatsbesuche und Demonstrationsrecht. *Deutsches Verwaltungsblatt* 13/2007. 789-798.

okokhoz. A bírósági esetjogból – amellet, hogy kiténik: a rendőrség előszeretettel hivatkozik megtiltási okként is az általános korlátokra – a két álláspont látszik kirajzolódni, azonban olyannyira egyik sem tűnik kizárólagosnak, hogy egy ügyben a felek között vita volt abban, hogy a Gytv. 2. § (3) bekezdésére hivatkozással is korlátozható-e a gyülekezési jog, vagy csak a Gytv. 8. § (1) bekezdésben meghatározott valamely okból.⁵⁶

Az egyik álláspont tehát, hogy a 8. § (1) bekezdésen túlmutató megtiltási okra nem lehet megtiltást alapozni. „A határozatban hivatkozott Gytv. 2.§ (3) bekezdése ugyancsak a gyülekezési jog korlátozását fogalmazza meg, korlátokat állítva a gyülekezési jog gyakorlásának módjára vonatkoztatva. Az ehhez kapcsolódó 14.§ (I) bekezdés erre az esetre nézve a rendezvény rendőrségi általi felosztatását szabályozza jogkövetkezményként. A 2.§ (3) bekezdésben szabályozott esetek (bűncselekmény elkövetése vagy arra való felhívás. valamint mások jogainak és szabadságának sérelme) nem a rendezvény megtiltása körében értékelendők, hanem a már gyakorolt gyülekezési jog alapján tartott rendezvény felosztatását vonhatják maguk után. Ebből következően a kérelmezett tévesen tiltotta meg a rendezvény megtartását a Gytv. 2.§ (3) bekezdésére alapítva. Ilyen indokkal történő tiltást a határozatban felhívott nemzetközi szerződések sem tartalmazznak, az indokolásban a kérelmezett is azok gyülekezési jogot biztosító rendelkezéseit hívta fel.”⁵⁷

Ez a megközelítés olvasható ki a 24/2015. (VII. 7.) és a 30/2015. (X. 15.) AB határozatokból is. Utóbbi határozat – a német alkotmánybíróság Brokdorf-döntésére hivatkozva – azt is kifejti, hogy „A korlátok sorában a legsúlyosabbnak a gyülekezések előzetes tiltása minősül. Tiltás esetében ugyanis a kifejezésre szánt vélemény nem tud érvényesülni, mivel a gyülekezők nem tarthatják meg a rendezvényüket. Az előzetes tiltás olyan ultima ratio jellegű korlátozás, amely teljes egészében megakadályozza az alapjog érvényesülését. Ebben a tekintetben még a rendezvény felosztatása is fokozatilag enyhébb korlátozásnak minősül. Éppen ezért egy tudomásul vett rendezvény esetében egy tilalmi ok – a rendezvény törvénysértő megtartása miatt – utólag osztatási okká válhat, ez a viszony azonban nem fordítható meg: a rendezvény gyakorlása során tapasztalható törvénysértésekre adható szükségképpen reaktív jellegű osztatási indok nem konvertálható át automatikusan előzetes tilalmi okká. Erre a fokozati különbségre mutatott rá a német Alkotmánybíróság is 1985-ben (I. BVerGE 69, 315), amikor a brokdorfi atomerőmű építése elleni tiltakozás ügyében elvi éllel rögzítette, hogy az előzetes tiltás alkalmazása esetén a közbiztonság közvetlen és magas fokú előrelátható veszélyeztetettségére van szükség. A testület szerint a gyülekezési jog fundamentális jellegére tekintettel az előzetes tiltást szigorú mérce szerint kell megítélni, különösen arra való tekintettel, hogy a tiltás esetleges téves mellőzése utólag az osztatás révén még korrigálható.” Megjegyzendő azonban

⁵⁶ 17.Kpk.45.009/2015/2.

⁵⁷ Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság Kpk.50.025/2014/4.

hogy az Alkotmánybíróság nem vette figyelembe azt a mellékesnek nem tekinthető körülményt, hogy a német gyülekezési szabályozás ismeri a közrendi okból történő megtiltás lehetőségét, és nem ad olyan szűk oklistát, mint a Gytv. Emellett azt is ki kell emelni, hogy míg a rendezvény előzetes rendőrségi megtiltását közigazgatási bíróság előzetes felülvizsgálhatja, addig a rendezvény felosztatásának jogellenessége csak utóbb, a reparáció lehetősége nélkül vizsgálható. (Arról nem is szólva, hogy a rendezvény felosztatása a gyakorlatban többnyire együtt jár az Rtv. szerinti tömegosztatással, amely szükségképpen megában hordozza az alapjogi sérelem kockázatát.)

6. A szabályozás hiányosságai a rendezvény megtartásának megtiltásával kapcsolatban

Ugyan a nemzetközi és regionális emberi jogi dokumentumok, továbbá számos európai alkotmány is kifejezetten lehetővé teszik a gyülekezési jog más indokok alapján történő korlátozását, a magyar gyülekezési törvény mindössze két megtiltási okot ismer. Több-kevesebb rendszerességgel felmerül, hogy a megtiltási okok listáját szükséges lenne egy közrendvédelmi klauzulával bővíteni. Indokolt megjegyezni, hogy a gyülekezési jog jelenlegi korlátozásai (bejelentés, megtiltás és felosztatás) is kifejezetten a közrend, közbiztonság védelme érdekében megalkotott korlátozások. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy a megtiltási oklista tökéletes lenne.

Több európai ország gyülekezési jogi szabályozása is – két szembetűnő különbséggel – védi a törvényhozó hatalom működésének zavartalanságát. Egyfelől sokkal szűkebb azon szerveknek a köre, amelyek működése érdekében a gyülekezési jog korlátozható (jellemzően a parlament, illetve annak mindkét háza). Másfelől szabályozási megoldásukkal minimálisra csökkentik a rendőrségi mérlegelés lehetőségét azzal, hogy meghatározzák azokat területeket és időpontokat, ahol és amikor a parlament működésének biztosítása érdekében tilos tüntetni. A korlátozás egyébként nem egyszerűen azt célozza, hogy a rendezvény ne zavarja meg súlyosan a parlament működését, hanem – Németországban a Reichstag 1920. január 13-i megtámadása óta – a kifejezetten biztonsági okai vannak. E korlátozások alól az adott rendezvényre felmentés is kérhető.⁵⁸ Az Egyesült Királyságban pedig a Serious Organised Crime and Police Act 2005 Parliament Square-re vonatkozó szigorú

⁵⁸ Bővebben: SCHWARZE, JÜRGEN: Demonstrationen vor den Parlamenten – Die Problematik von Versammlungen innerhalb der Bannkreise im Lichte der jüngsten Verwaltungsrechtssprechung. *Die Öffentliche Verwaltung* 6/1985. 213-222.; SOINÉ, MICHAEL – MENDE, BORIS: Das Gesetz zur neuregelung des Schutzes von Verfassungsorganen des Bundes – eine Bestandsaufnahme. *Deutsches Verwaltungsblatt* 20/2000. 1500.

korlátozásainak enyhítését vetette fel Gordon Brown korábbi miniszterelnök még 2007 júliusában, azonban változás e tekintetben azóta nem történt.⁵⁹

Emellett – a közösségek, és tagjaik méltóságának védelme érdekében – korlátozza bizonyos területeken (történelmi emlékhelyeken, egyes emlékműveknél) a gyülekezési jogot.

⁵⁹ THORNTON, PETER QC – BRANDER, RUTH – THOMAS, RICHARD – RHODES, DAVID – SCHWARZ, MIKE – REES, EDWARD: *The Law of Public Order and Protest*. (Oxford: OUP. 2010) 3.126-3.129 margószámok