
SZÜKSÉGES A GYÜLEKEZÉSI TÖRVÉNY MEGVÁLTOZTATÁSA?

Hallók Tamás*

1. A gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény létrejötte, módosításai és az új törvény

Magyarországon 1989 előtt nem szabályozták törvényben a gyülekezési jogot. *1945-ben egy BM rendelet* szerint minden politikai és gazdasági jellegű nyilvános népgyűlést, felvonulást, összejövetelt a gyűlés megkezdéséig be kellett az illetékes rendőrhatalóságnak jelenteni. Az *1946. évi I. törvény* pedig az állampolgárok természetes és elidegeníthetetlen jogaként említi a gyülekezési szabadságot. *1949-ben formailag alkotmányos szabályozás rangjára* emelkedett a gyülekezési szabadság, amelynek az eredeti szöveg szerint a dolgozók, 1972-es módosítás után a szocializmus, a nép érdekeinek kellett megfelelnie. A gyakorlatban azonban ezt nem nagyon alkalmazták. Az 1988-ban felerősödtek a különböző társadalmi megmozdulások, hiszen tüntetések, gyűlések voltak szép számmal, társadalmi szervezetek, tömegmozgalmak alakultak meg. Ezek hatására az Országgyűlés az 1989. évi I. törvénnyel módosította az Alkotmányt, és elfogadta a *gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvényt*.¹ (a továbbiakban *Gytv.*)

Az *Alkotmány* röviden, a 62.§-ban szólt a békés gyülekezés jogáról, és az erről szóló törvény elfogadásához és módosításához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazatát követelte meg. A 2012-ben hatályba lépő *Alaptörvény* VIII. cikkében ugyancsak röviden deklarálja a békés gyülekezés jogát. Viszont a gyülekezési törvény kétharmadoságára (sarkalatosságára) vonatkozó kitélet már nem tartalmazza, tehát azt már egyszerű többséggel lehet elfogadni és módosítani.

A *Gytv.*-t működése során viszonylag kevésszer módosították. Az első gyors módosítást már az *1989. évi IV. törvény* elvégezte, ami hatályon kívül helyezte az Országház közvetlen környékén tartandó rendezvényeket tiltó szabályt. A következő jelentősebb módosítás az EU csatlakozással összefüggésben volt a *2004. évi XXIX. törvénnyel*. Ez a törvény hatálya alól kivett rendezvények körét

* Egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Alkotmányjogi Tanszék

¹ Halmai Gábor: A gyülekezés és az egyesülés szabadsága. In.: *Emberi jogok*. (szerk.: Halmai Gábor–Tóth Gábor Attila). Osiris Kiadó, Bp., 2003, 493-494. o.

pontosította, a rendezvényt megtiltó okok közül *a közlekedés rendjének aránytalan sérelme* helyébe *a közlekedés más útvonalon nem biztosítható* szöveg került. Pontosította és bővítette a rendezvény szervezőinek körét, amit a *2007. évi I. törvény* még tovább pontosított az EU jogával való összhang érdekében, s az erről szóló klauzulát is beiktatta a törvénybe. A következő jelentősebb változás az Alkotmánybíróság *75/2008. (V. 29.) AB határozata* miatt következett be. E határozat szerint védelem illeti az előzetes szervezés nélküli gyűléseket és az olyan szervezett gyűléseket is, amelyekre a kiváltó okot követően csak rövid időn belül kerülhet sor. Ezeknél a három napos bejelentési határidő nem tartható. Így az Alkotmánybíróság a gyülekezés feloszlatási okai közül megsemmisítette *a bejelentés nélkül*, illetve a *7.§ a)-b) pontjában foglaltaktól (rendezvény kezdetének és befejezésének várható időpontja, helyszíne, útvonala, célja, napirendje) eltérően tartott* rendezvényeket.

2016-ban új helyzetet eredményezett az Alkotmánybíróságnak két határozata, amelyek a gyülekezési törvénnyel összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapítottak meg. A *13/2016. (VII. 18.) AB határozat* szerint ez azért áll fenn, mert a törvényalkotó nem szabályozta a magánszférához való alapjog és a gyülekezéshez való alapjog összeütközése esetén ennek feloldásának szempontjait és eljárási kereteit. A *14/2016. (VII. 18.) AB határozat* szerint pedig azért történt mulasztás, mert a törvényalkotó nem szabályozta a törvényben a gyülekezések békés jellegét megfelelően biztosító garanciális szabályokat, valamint az alapjogok összeütközésének feloldását szolgáló olyan törvényi rendelkezések megalkotását, amelyek biztosítják az ütköző alapjogok lehető legkisebb korlátozás melletti egyidejű érvényesülését. Mindkét határozat a mulasztás orvoslására az Országgyűlésnek 2016. december 31-ig adott határidőt. Addigra ez nem következett be.

Viszont új fejlemények jelentősen érintik ezt a területet.² *Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása (2018. június 28.)* ugyanis beiktatott egy mondatot az Alaptörvénynek a magánélet sérthetlenségéhez való jogról szóló VI. cikkébe. Eszerint *a véleménynyilvánítás szabadsága és a gyülekezési jog gyakorlása nem járhat mások magán- és családi életének, valamint otthonának sérelmével*. [VI. cikk (1) bek.] Az Alaptörvény ezen módosított rendelkezése a kihirdetést követő napon, tehát 2018. június 29-én hatályba is lépett. Emellett pedig az Országgyűlés tárgyalta az új gyülekezési jogról szóló törvényjavaslatot, amit 2018. július 20-i ülésnapján el is fogadott. A *gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvényt* (a továbbiakban *új Gytv.*) pedig a Magyar Közlöny 2018. július 31-i számában³ kihirdették. A törvény 2018. október 1-jén lép hatályba, s ezzel hatályát veszti a Gytv. (új Gytv. 22.§) Egyidejűleg az Országgyűlés elfogadta *a magánélet védelméről szóló 2018. évi LIII. törvényt* is.

² A kézirat lezárásának időpontja: *2018. augusztus 4.*

³ Ld. Magyar Közlöny. Magyarország hivatalos lapja. 2018/123, 2018. július 31, 29086-29093. o.

2. Miért vetődik fel a Gytv. módosítása?

A Gytv. módosítására az elmúlt 29 évben számos javaslat felvetődött. A kérdés az, hogy milyen vonatkozásokban vetődik fel a módosítás. Ezeket érdemes áttekintenünk.

A 75/2008. (V. 28.) AB határozat már rámutatott az ún. spontán és gyors gyülekezések fontosságára. Kérdés, hogy ennek deklarálása, védelmének egyértelmű szabályai nem szükségesek-e külön a törvényben.

Emellett *Bragyova András alkotmánybíró* már a határozathoz fűzött *különvéleményében* rámutatott további hiányosságokra: *Hiányzik azon területek (pl. terek) meghatározása, amelyeken mindenképpen tilos rendezvények tartása. Ugyanígy kivehetők lennének a bíróságok, illetve más állami szervek előtti területek is - az igazságszolgáltatás működéskének zavartalanságát biztosítandó. Hiányzik annak meghatározása, mikor akadályozza az állam szerveinek működését a gyülekezési jog gyakorlása. Hiányzik a gyűlések felosztatásának kellően pontos, kiszámítható és világos, a rendőrséget is eligazító szabályozása. Hiányzik a tiltott véleménynyilvánítás, pl. a közösség elleni izgatás, a tömeg vagy a hatóságok elleni engedetlenségre uszítás stb. esetén követendő rendőri fellépés pontos szabályozása is.*

Bihari Mihály szerint nincsenek kielégítő szabályok az ellentüntetések vagy az ellenszenvet kiváltó fellépések, a gyülekezési szabadságot veszélyeztető cselekmények megfékezésére.⁴ *Török Zoltán* szerint is a rendőrségnek nincs módja megakadályozni, hogy adott területre azonos időben olyan rendezvényeket jelentsenek be, amelyek egymással ellentétes célúak, és ezért a résztvevők között konfliktust eredményezhetnek.⁵

A 14/2016. (VII. 18.) AB határozat szerint a jelenlegi szabályozási környezet nem biztosít elegendő garanciát arra, hogy a gyülekezés résztvevői megfelelő védelemben részesüljenek. *Hiányosnak ugyanis azok a garanciális előírások, amelyek elősegítik, biztosítják a békés gyülekezéshez való jog gyakorlását. A jelenlegi rendelkezések ugyanis nem ölelik fel a békés gyülekezésre, valamint az élethez való jogra veszélyes eszközök teljes körét, így például az emberben vagy dolgokban kárt okozni képes szűrő- és vágóeszközöket, a különböző gázokat vagy azokat a fegyverutánszatokat, amelyek a rendezvényen részt vevő békés tömegben komoly riadalmat, pánikot kelthetnek. Erre Hajas Barnabás is rámutat⁶, hiszen a szűrő-, vágó-, dobófegyverek, Molotov koktélok nem vonhatók a Gytv. szerinti fegyver körébe, emellett a fojtó, mérges és egyéb gázok, vegyi fegyverek, gyalogsági aknák sem.*

⁴ Bihari Mihály: Néhány szó a gyülekezési jogról: az Alkotmánybíróság határozata, a rendőrség joggyakorlata, a gyülekezők és a nem gyülekezők jogainak összefüggéseiről, Gyülekezési jog – a jogalkalmazás során felmerülő újabb problémákról (I.) *Közjogi Szemle*, 2009/1., 24. o.

⁵ Török Zoltán: Tömegosztatási kérdések. Gyülekezési jog–problématerkép. *Közjogi Szemle*, 2008/3. 27-28. o.

⁶ Hajas Barnabás: *Utcák, terek szabadsága*. Századvég Kiadó, Bp., 2014, 293-294. o.

A határozat szerint hasonló hiányossága a Gytv.-nek, hogy *nem rendelkezik az arc eltakarásának tiltásáról*, kivéve pl. ha a nonverbális kommunikáció eszköze. Ehhez kapcsolódóan szükséges lenne még a *tiltott gyülekezési viselkedési módok, pl. álarc viselése, felismerhetetlenné tétel tilalmának a rögzítése is*. Ahogy Szikinger István is rámutat⁷ ilyenkor kérdés az, hogy utólag mennyire lehet azonosítani a jogsértést elkövetőket. Ennek kiszűrésére vetődött fel az „álcázási tilalom” bevezetése.

A határozat szerint az államot *az a kötelezettség is terheli, hogy mindenki más, így a gyülekezés résztvevőin kívül, a harmadik személyek alapjogait is megfelelő védelemben kell részesítenie*. A jogalkalmazónak esetről esetre érvényre kell juttatni az arányosság követelményét, amelynek keretében megtalálják a *gyülekezési jog és a vele konkuráló más alapjogok közti egyensúlyi helyzetet*, azoknak a kíméletes kiegyenlítését. A jelenlegi szabályozási rendszerből azonban *hiányoznak az Alaptörvényben biztosított jogok együttes gyakorlását lehetővé tevő jogi normák*. Ilyen pl. a 13/2016. (VII. 18.) AB határozatban meghatározott magánélethez való jog. Ezért a törvénynek *egyértelműen kellene meghatároznia azokat a mérlegelési szempontokat, amelyek révén a rendőrség eljárhat, valamint azokat a tiltást el nem érő technikai jellegű korlátozásokat, amelyeket a rendőrség érvényesíthet*. Ehhez meg kellene határozni a *bejelentő és a rendőrség közötti egyeztetési eljárás folyamatát, és azokat a törvényen alapuló szempontokat, amelyeket mérlegelni szükséges*. [14/2016. (VII. 18.) AB határozat]

Felvethető ugyanakkor az a kérdés, hogy most, miután az új Gytv-t elfogadták, van-e értelme azon vizsgálatnak, hogy szükséges (volt)-e megváltoztatni a törvényi szabályokat. A vizsgálatra mindenképpen szükség lehet, hiszen az, hogy a változtatás megtörtént, még nem zárja ki annak a lehetőségét, hogy ha helyes, akkor azt alátámasszuk, ha pedig nem, akkor vitassuk. Ugyanakkor ezzel lehetőségünk nyílik arra, hogy korábbi igények tükrében az új törvényi szabályokat is elemezni tudjuk.

Minden felmerülő kérdés alapos átvizsgálása természetesen nem férhet bele ezen tanulmány kereteibe. A leginkább járható út, ha azokat próbáljuk áttekinteni, amelyek több AB határozatok alapján vetődnek fel.

Az első ilyen kérdés a bejelentési kötelezettség és az ennek elmulasztásával összefüggő spontán gyülekezések és a gyors gyülekezések kérdése. A második a rendezvény előzetes tiltási okainak és a feloszlási okok viszonyának a kérdése, a harmadik kérdés pedig a gyülekezési jog és más jogok összeütközésének kérdése, különös tekintettel a magánélet sérthetlenségének jogára.

⁷ Szikinger István: A gyülekezési jog szabályozásának mai kérdései: jogi szabályozás és intézményi környezete a rendszerváltás után. In: *Tüntetés, rendőrség, demokrácia*. (szerk.: Szabó Máté-Dominique Wisler) Villányi úti könyvek 17. Politikatudományi sorozat 13. Villányi Úti Konferenciaközpont és Szabadegyetem Alapítvány, Budapest, 1999, 198-199. o.

3. A spontán és a gyors gyülekezés

A 75/2008. (V. 29.) AB határozat értelmezése szerint a Gytv-t úgy, hogy az ún. spontán és a gyors gyülekezés is a gyülekezési törvény védelme alatt., *A spontán gyűlések az előzetes szervezés nélküli gyűlések.* Ezekre a bejelentési kötelezettség nem vonatkozik, mivel a Gytv. 6. §-a a közterületen tartandó „rendezvény szervezésének” bejelentését írja elő, és a kötelezettséget a szervezővel szemben fogalmazza meg.

A gyors gyülekezések viszont olyan szervezett összejövetelek, tüntetések, megmozdulások, amelyeket a rendezvényre okot adó *esemény miatt csak rövid időn belül lehet megtartani.* Mivel közterületen tartott, szervezett rendezvényekről van szó - *ezek a gyülekezések bejelentési kötelezettség alá esnek.* Ugyanakkor a Gytv.-nek a rendezvény megtiltásáról szóló 8. § (1) bekezdése alapján a rendőrség az ennél rövidebb időben bejelentett rendezvényt - pusztán emiatt - nem tilthatja meg.

A határozat szerint a Gytv. szövege elvileg *kétfajta értelmezést* tesz lehetővé. Az egyik szerint a három napon belüli közlés nem tekinthető a Gytv. szerinti *bejelentésnek*, ezért a rendezvény megtiltására nem kerülhet sor, érdemi *vizsgálat nélkül el kell utasítani a beadványt.* A másik értelmezés szerint a három napon belüli közlés is *bejelentés, és a rendezvény nem tiltható meg önmagában a közlés ideje miatt, ezért a bejelentést érdemben kell vizsgálni.* Az Alkotmánybíróság az utóbbi értelmezést tekintette az Alkotmány 62. § (1) bekezdésével összhangban álló értelmezésnek. Azonban felhívta a figyelmet arra, hogy a *rendkívül rövid időn belüli bejelentés esetén viszont - a tervezett helyszíntől, útvonaltól és létszámtól függően - kérdéses lehet, hogy a bejelentett időpontig biztosíthatók-e a közlekedési feltételek.* A rendezvény rendkívül rövid időn belüli megtartásának tiltását ez a körülmény indokolhatja. [75/2008.(V. 29.) AB határozat]

Bragyova András alkotmánybíró különvéleményében ezt azzal egészíti ki a bejelentési határidőn belül megtartott (gyors) gyűlés csak akkor alkotmányos, ha tényleg nem lehetett a rendezvényt a főszabály szerinti módon megszervezni - a bejelentési kötelezettség azonban ekkor is fennáll. A spontán gyűléseket pedig mindenképpen kivételesnek kell tekinteni, és a törvény alkotmányosan állíthat elé további, a gyülekezési jog és a véleménynyilvánítás lényegét nem korlátozó további korlátokat. A bejelentési kötelezettség a közterületen tartott gyűléseknél mindig indokolt korlátozás, *legfeljebb a határidő csökkenthető arányosan* akkor, ha a gyűlés megtartására indokoltan rövid időn belül kerül sor és a bejelentési határidő betartásával megtartása értelmetlen lenne. Ez kivitelezhető mind a szervezett, mind a valamely gyors, mind a spontán gyűlések esetében. Tehát a gyülekezések ezen típusainál *nem maga a bejelentés, hanem csupán a jogszabályban előírt határidő betartása nem lehetséges.* Tehát nem indokolt a bejelentési kötelezettségtől eltekinteni, hanem *a bejelentésre előírt határidőt kellene lerövidíteni.* Ha ugyanis a résztvevők kommunikációs eszközök segítségével, egymást gyorsan értesítve meg tudják szervezni a tüntetést, akkor ugyanezekkel az eszközökkel az illetékes hatóság is értesíthető. Mindebből következik, hogy a bejelentési kötelezettség a gyors gyűlés esetében alkotmányos, de a bejelentésre

előírt határidő csökkenthető. (Bragyova András alkotmánybíró különvéleménye, 75/2008. (V. 29.) AB határozat)

Ilyen volt 2003. december 1-jén a budapesti Kempinski Szálloda előtti tüntetés. Ezen az ellen tiltakoztak, hogy a miniszterelnök részt vett azon a fogadáson, amelyet Románia nemzeti ünnepének tiszteletére rendeztek. Erről a tüntetők aznap értesültek, és így tiltakozásuk bejelentésére nem állt rendelkezésre a gyülekezési törvényben megszabott háromnapos határidő. Az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) szerint (Bukta és társai kontra Magyarország ügy) a politikai eseményt követő békés demonstráció feloszlata puszta a szükséges előzetes bejelentés hiánya miatt, ha a résztvevők semmilyen jogellenes magatartást nem tanúsítanak, a békés célú gyülekezés szabadságának aránytalan korlátozását jelenti. Nincs bizonyíték arra, hogy a kérelmezők demonstrációja nagyobb veszélyt jelentett volna a közrendre annál, mint amit bármely közterületen tartott rendezvény elkerülhetetlenül okoz. Tehát ilyenkor a feloszlata a gyülekezési jog aránytalan korlátozásának számít.⁸

A spontán tüntetés kérdése felvetődött a 2002. július 4-i Erzsébet-hídi tüntetésnél is, amit a szavazatok újraszámolásáért tartottak. Ezt a rendőrség este 9 órakor feloszlatta. Az EJEB szerint a bejelentés hiánya válhat feloszlata jogszerű alapjává. A Bíróság szerint ebben az ügyben nem álltak fenn olyan különleges körülmények, amelyekre a reagálás az azonnali demonstráció lett volna. Tehát a demonstráció nem vált volna elavulttá, ha a tüntetők tiszteletben tartották volna a bejelentésre vonatkozó szabályt. A Bíróság szerint a tüntetés rendbontó jellege olyan nyilvánvaló, hogy a rendőrség feloszlata döntése nem volt ellentétes az Emberi jogok európai egyezményével. A tüntetők számára több óra állt rendelkezésre véleményük kifejezésére (du. 1 órakor kezdődött). A rendőrség annak ellenére toleráns volt, hogy az eseményről megelőzően nem volt tudomása.⁹

Akkor a spontán gyűlés nem is osztható fel? A válasz az lehet, hogy a demonstrációt csak akkor oszthatják fel, ha az egyébként törvénysértő. Nem elégséges, hogy a Gytv. 14.§-ában megfogalmazott feloszlatai kötelezettség alól a spontán demonstrációk kivételként mentesülnének.¹⁰ Arra a felvetésre pedig, hogy mégis mi lehet a jogkövetkezménye annak, ha valaki mégis jogellenesen hivatkozik a gyülekezés esetén annak spontán vagy gyors mivoltára, az AB azt válaszolta, hogy az szabálysértés. Az akkori szabálysértési törvény az 1999. évi LXIX. törvény 152. § (1) bekezdése szerint százezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható, aki „bejelentési kötelezettséghez kötött összejövotelt, felvonulást vagy tüntetést bejelentés (...) nélkül vagy a rendőrség tiltó határozata ellenére szervez vagy tart”.

Az AB hangsúlyozta, hogy *alkotmányossági szempontból nem feltétlenül szükséges, hogy a törvényhozó kifejezetten ismerje el a spontán és gyors gyűlések szabadságát, mert azokra törvényi tilalom, illetve speciális korlátozás hiányában lehetőség van.* Ezért a gyülekezési szabadság érvényesüléséhez szükséges törvényi garanciák nem hiányoznak, elsősorban a törvényhozónak kell mérlegelnie azt, hogy

⁸ Tallódi Zoltán: Gyülekezési jog: az Emberi Jogok Európai Bíróságának Magyarországot érintő ítéletei és a szükséges jogszabály-módosítások irányai. *Acta Humana*, 2008/4., 3-4. o.

⁹ uo. 5-6. o.

¹⁰ Török Zoltán: i.m. 28. o.

a visszaélések megelőzése, a jogalkalmazási nehézségek csökkentése érdekében mennyiben indokolt módosítani, kiegészíteni a Gytv. rendelkezéseit. [75/2008. (V. 29.) AB hat.]

Bihari Mihály szerint az Alkotmánybíróság határozata azzal a következménnyel jár, hogy a ezentúl a bejelentett rendezvényt csupán a 72 óránál rövidebb bejelentési időre hivatkozva nem lehet jogszerűtlennek nyilvánítani, nem osztható fel. Két ilyen van: a) a 72 óránál rövidebb időre bejelentett szervezett gyülekezés b) a gyorsgyülekezés, az azonnali, spontán közterületi kollektív véleménynyilvánítás; ez csupán a bejelentés elmaradása és/vagy a gyülekezés várható időpontjának rövid idejű: pl.1-2-3 órával korábbi bejelentése miatt nem osztható fel, mivel a gyülekezésnek ez a módja is alkotmányos védelem alatt áll.¹¹

Hajas Barnabás szerint is fenntartásokkal fogadható el az a gyakorlat, amely az egyéb feltételek maradéktalan teljesülése esetén a bejelentés hiányát nem tekinti feloszlátási oknak.¹²

Bihari Mihály felveti azt a kérdést, hogy a helyzet akkor, ha a spontán gyülekezés órákkal előbb vagy egy nappal korábban megkezdődik. Hol van a határ a nagyon rövid határidejű (4-5 órával korábbi) és a spontán szervezés között? A jogalkalmazó mérlegelési szabadsága itt olyan nagyra nő, hogy az teljességgel kiszámíthatatlan válik.¹³ Ez valóban problémát vet fel, és a jogbiztonság érvényesülése érdekében külön kellene szabályozni.

Egy másik szempontra Bragyova András különvéleményében hívja fel a figyelmet. Eszerint a Gytv.-ből *hiányoznak a spontán és a gyors gyűlésekről szóló konkrét szabályok*. Ebben a kérdésben kevés és téves a határozat érvelése, amely szerint a spontán gyűlések közvetlenül az Alkotmány alapján, külön törvényi szabály nélkül megengedettek. Ez csak akkor igaz, ha a spontán tüntetők minden egyéb, pl. közlekedési jogszabályt betartanak - de ekkor cselekedetük nem is minősül jogi értelemben gyülekezésnek, csak nyilvánosság előtti véleménynyilvánításnak. Ha valamely összefövetel, csoportosulás a gyülekezési jog szerinti „gyülekezésnek” számít, akkor viszont már megsérthetők (átmenetileg) az általános jogszabályok is. [Bragyova András különvéleménye, 75/2008. (V. 29.) AB határozat]

Tehát mindenképp szabályozni szükséges, hogy a bejelentés hiányának legyen szankciója, de csak akkor, ha visszaélészerűen hivatkoznak a gyülekezés spontán vagy gyors voltára. Másrészt pedig ezen két gyülekezésfajta esetében is szükséges szabályozni a megsértésük szankcióit.

Az új Gytv. már a békés gyülekezés jogának meghatározásakor számol a spontán gyűléssel, ugyanis hangsúlyozza, hogy nemcsak engedély, hanem *a törvényben meghatározott kivételekkel előzetes bejelentés nélkül is* joga van mindenkinek békésen és fegyvertelenül másokkal közösen felvonulásokat és tüntetéseket szervezzen, és azokon részt vegyen. [új Gytv. 1.§ (1) bek.] Az új Gytv.

¹¹ Bihari Mihály: i.m. 27-28. o.

¹² Hajas Barnabás: Bejelentési kötelezettség és be nem jelentett gyülekezés. Gyülekezési jog-problématerkép. *Közjogi Szemle*, 2008/3., 22. o.

¹³ Bihari Mihály: i.m. 27-28. o.

a bejelentési határidőt a rendezvényre felhívást megelőző 48 órára változtatta [10.§ (1) bek.]. Viszont a speciális gyülekezési formákkal kapcsolatos bizonytalanságokat nagy mértékben oldja azzal, hogy lehetővé teszi, hogy *ha a bejelentési kötelezettség megtartása veszélyeztetné a gyűlés célját, a gyűlést az arra okot adó eseményt követően haladéktalanul, a felhívás megküldésével kell bejelenteni a gyülekezési hatóságnál*. Ezt hívja a törvény *sürgős gyűlésnek*. [új Gytv. 10.§ (6) bek.] Ugyanakkor lehetővé teszi azt is, hogy *ne kelljen bejelenteni a gyűlést, ha a gyülekezés egy olyan indokból alakul ki, ami azt közvetlenül megelőzte, és az tervezés és szervezés nélkül jön létre*. Ezt a törvény *spontán gyűlésnek* hívja. [új Gytv. 10.§ (7) bek.] Tehát az új Gytv. megfelelően elvégzi a két speciális gyűléstípus fogalmi meghatározását, csökkentve ezzel a jogbizonytalanságot.

Megfelelő garanciát nyújtanak az új Gytv-nek a rendezvény felosztatására vonatkozó szabályai is. A felosztatás külön eseteként szerepel az, *ha a gyűlés megtiltásának lett volna helye, de azt a bejelentés hiánya miatt a rendőrség nem tiltotta meg*. [új Gytv. 18.§ (1) bek. d) pont] Ezzel megfelelően védelmet ad a visszaélészerű joggyakorlás ellen.

Tehát mindezek alapján azt láthatjuk, hogy az új Gytv. a spontán és gyors gyülekezések esetében a felmerült módosítási igényeket helyesen és megfelelően oldotta meg.

4. A rendezvény megtiltási és felosztatási eseteinek kapcsolata

A Gytv. külön szól a *rendezvény megtiltásáról*. Eszerint az illetékes rendőrkapitányság a rendezvény megtartását a bejelentésben megjelölt helyszínen vagy időben megtilthatja, ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható, illetve ha az a népképviselői szervek és a bíróságok működését súlyosan zavarná. [Gytv. 8. § (1) bek.] Tehát a rendezvény megkezdése előtt csak ezen okokra hivatkozva tilthatja meg a rendezvény megtartását a rendőrkapitányság.

Ugyanakkor a Gytv. rendelkezik a gyülekezési jog egy másik korlátozásáról, a *rendezvény felosztatásáról*. A rendezvényt a rendezvény szervezője köteles felosztatni, ha a résztvevők magatartása a rendezvény törvényességét veszélyezteti, s a rend másként nem állítható helyre. [Gytv.12.§ (1) bek.] Másrészt a rendőrség is feloszlathatja, ha a résztvevők fegyveresen vagy felfegyverkezve jelennek meg, bűncselekményt, arra való felhívást valósít meg, mások jogainak és szabadságának sérelmével jár, illetve ha bejelentéshez kötött rendezvényt tiltó határozat ellenére tartanak meg. [Gytv. 14.§ (1) bek.] Tehát felosztatni a rendezvényt csak ezen esetekben lehet. Az értelmezési bizonytalanságot igazából az adta, hogy a Gytv. általános rendelkezései között kimondja, hogy a gyülekezési jog gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt, bűncselekmény elkövetésére való felhívást, nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével. [Gytv. 2.§ (3) bek.]

Már az 1990-es években megjelent az a kritika, hogy nincs lehetőség egy rendezvény betiltására akkor sem, ha annak jogsértő jellege előre nyilvánvaló. Ez

azt jelenti, hogy az egyértelműen törvénysértő, bűncselekményt megvalósító rendezvény megkezdését meg kell várni, majd azokat azonnal felosztatni. Ez azonban így nem életszerű.¹⁴

Az Alkotmánybíróság a 14/2016. (VII. 18.) AB határozatában megállapította, hogy az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdését, I. cikk (3) bekezdését és a VIII. cikk (1) bekezdését sértő mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn annak következtében, hogy a törvényalkotó nem szabályozta a gyülekezéstről szóló 1989. évi III. törvényben a gyülekezések békés jellegét megfelelően biztosító garanciális szabályokat, valamint az alapjogok összeütközésének feloldását szolgáló olyan törvényi rendelkezések megalkotását, amelyek biztosítják az ütköző alapjogok lehető legkisebb korlátozás melletti egyidejű érvényesülését. Az Alkotmánybíróság ezért felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotási feladatának 2016. december 31-ig tegyen eleget.

Az Alkotmánybíróság szerint itt a problémát, vagyis, hogy hiányoznak a békés jelleget garantáló szabályok a gyakorlat okozta. A rendőrkapitányságok illetve a határozataikat felülvizsgáló bíróságok ugyanis néha egyes felosztatási okok beállta esetén is megtilthatónak tekintették a rendezvényt a Gytv. 2.§ (3) bekezdése alapján. Az AB szerint mind a rendőrség, mind pedig a bíróság tévesen hivatkozott erre a szabályra, amikor azt általános tiltó okként értelmezte. Tiltást alkalmazni ugyanis nem lehet önmagában amiatt, mert a jogalkalmazók az *előttük fekvő ügyben a személyiségi jogok hipotetikus sérelmét vélik felismerni*, mivel ahogy a bíróság fogalmaz: „a rendezvényen esetlegesen mások méltóságát sértő kijelentések hangozhatnak el”. *A köznyugalomban okozott esetleges sérelem ugyanis olyan feltételezés csupán, amely a békés gyülekezéshez való jog mint a demokratikus jogállam működéséhez nélkülözhetetlen alapjog korlátozását önmagában kielégítően nem indokolhatja.* A határozat szerint ugyanis a Gytv. 2. § (3) bekezdésében szereplő „*gyülekezés gyakorlása*” nyelvtani értelmezés alapján, valamint az osztatással összefüggésben a rendszertani értelmezés alapján is *a megkezdett gyülekezésekre* vonatkozik. [14/2016. (VII. 18.) AB határozat]

A 13/2016. (VII. 18.) AB határozatban úgy vélte az Alkotmánybíróság, hogy „a rendezvény gyakorlása során tapasztalható törvénysértésekre adható szükségképpen reaktív jellegű *osztatási indok nem konvertálható át automatikusan előzetes tilalmi okká.*”

Varga Zs. András alkotmánybíró különvéleményében *úgy látta, hogy a szóban forgó ügyben (a rendőrség mellett) a bíróság kizárólag alkotmányos kötelezettségét teljesítette, tehát értelmezte a Gytv. szabályait.* A Gytv. 2. §-a ugyanis általános szabályokat tartalmaz, amelyeknek ezért a törvény más szabályaival együtt kell érvényesülniük. Ebből az következik - amit a kialakult bírói gyakorlat tükröz -, hogy a Gytv. 2. § (3) bekezdésének általános jellege folytán *a 8. § szerinti megtiltási okok egyben felosztatási oknak, a 12. § szerinti felosztatási okok pedig megtiltási oknak is minősülnek.* Tehát *a bíróság nem bővítette, hanem az Alaptörvény 28. cikkében írtaknak megfelelően az Alaptörvénnyel összhangban értelmezte az alkalmazandó jogszabályt.* [Varga Zs. András alkotmánybíró

¹⁴ Szikinger István: i.m. 197. o.

különvéleménye, 14/2016. (VII. 18.) AB határozat]

A határozat álláspontját Hajas Barnabás is kritikával illeti. Szerinte a Gytv. rendelkezései alapján három részjogosultságot különíthetünk el (szervezés, vezetés, részvétel), ezért a gyülekezési jog gyakorlása alatt nemcsak a részvételt, hanem a megkezdett előkészítő magatartásokat, pl. a részvételre felhívást, napirend összeállítását is érteni kell alatta.¹⁵

Kádár András és M. Tóth Balázs viszont úgy látja, hogy a feloszlatai ok nem jelenik meg előzetes tiltási okként. Megfontolásra érdemesnek tartják viszont az előzetes tiltás és a feloszlatai okai közötti összhang megteremtését. Eszerint ha a rendezvény valamilyen okból feloszlatható, akkor ugyanezen alapon előzetesen megtiltható is legyen.¹⁶

Összességében azt mondhatjuk, hogy a Gytv. egyértelműen meghatározza, hogy mely esetekben tiltható meg, és mely esetekben oszlatható fel a rendezvény. A Gytv. alapján ezek taxatív felsorolások, nem lehet más esetet hozzájuk tenni a gyakorlat során. Az teljesen helytálló, hogy a gyülekezési jog gyakorlása nem feltétlenül csak a megkezdett rendezvényre vonatkozhat, hiszen miért ne tartozhatna bele ezen jog gyakorlásába a szervezés, előkészítés stb.. Ettől azonban még a Gytv. megtiltásra illetve a feloszlataira vonatkozó szabályait nem lehet bővíteni olyan esetekkel, amelyeket a törvény nem tartalmaz. Tehát valójában a jogalkalmazó szervek nemhogy rosszul értelmezték a jogot, hanem szinte jogot alkottak. Ha a feloszlatai okokat megtiltási okként is szeretnénk kifejezni, az csak úgy lehetséges, ha az Országgyűlés a törvény módosításával beiktatja azokat a Gytv. szövegébe.

Ráműtött arra is, hogy a rendőrségnek előzetesen semmilyen eszköze sincs a rendezvény megakadályozására, ha az bűncselekmény elkövetésével közvetlenül veszélyeztet, de abban a pillanatban, ahogy a rendezvény megkezdődik, akkor már feloszlathatja. Ezért célszerű volna a tiltó okok között nevesíteni a bűncselekmény elkövetésével való közvetlen veszélyeztetést.¹⁷

Kérdés azonban, hogy az ilyen esetek mennyire biztosan láthatók előre. Kérdés az is, hogy az egész rendezvény vagy csak egyesek tevékenysége veszélyeztet bűncselekmény elkövetésével. Ha pedig csak egyeseké, nem aránytalan-e az előzetes megtiltás.

Mindenesetre, ha ez a veszély fennáll, akkor valóban helytálló az AB azon megállapítása, hogy ebben az esetben tényleg hiányoznak a gyülekezések békés jellegét megfelelően biztosító garanciális szabályok. Ennek biztosítása pedig az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdéséből valóban következik. Tehát egy ilyen módosítás mindenképp indokolt.

Ugyanakkor érdekes kérdés, ha a *megtiltási okok utólag következnek be*, pl. már megkezdett rendezvény esetén. A rendőrségi gyakorlat szerint a megtiltási okok bekövetkezése esetén nem oszlatható fel a rendezvény. Pl. a népképviselői

¹⁵ Hajas Barnabás: *Kommentár a gyülekezési törvényhez*. Wolters Kluwer, Bp., 2018, 84. o.

¹⁶ Tallódi Zoltán: i.m., 15. o.

¹⁷ Majoros Róbert: Kivételből főszabály? Avagy a 75/2008. (V. 29.) AB határozat után a bejelentések megtételével kapcsolatban kialakult helyzet értékelése. Gyülekezési jog – a jogalkalmazás során felmerülő újabb problémákról (II.) *Közjogi Szemle*, 2009/2. 29. o.

szervek munkájának súlyos megzavarása esetén a rendőrségnek nincs lehetősége a rendezvény feloszlására. Hajas Barnabás szerint a népképviselői szervek és a bíróságok munkájának súlyos megzavarása mások jogai és szabadsága sérelmének tekinthető, egyébként a bejelentésre vonatkozó szabályok formálissá silányulnának. Tehát a rendezvény így felosztható.¹⁸ Az ombudsman szerint a népképviselői szerv vagy a bíróság működését súlyosan veszélyeztető magatartás az eredetileg tudomásul vett rendezvény esetében is megalapozhatja a rendezvény feloszlását. (Ld. OBH 5593/2008.)¹⁹ Ezzel egyetérthetünk, azonban a mások jogainak korlátozása nyilván akkor valósul meg, ha az aránytalan korlátozás.

A 24/2015. (VII. 7.) és a 30/2015. (X. 5.) AB határozat szerint egy tudomásul vett rendezvény esetén tilalmi ok utólag oszlatási okká válhat, ez viszont nem fordítható meg: a törvénysértésekre adható oszlatási okok nem válthatóak át automatikus előzetes tilalmi okká. A német AB is rámutatott, hogy a tiltás esetleg téves mellőzése utólag oszlatással még korrigálható.²⁰

Összességében azt mondhatjuk, hogy ha tiltó határozat ellenére tartják a gyülekezést, akkor fel kell oszlatni. Viszont ugyanilyen következményének kellene lenni, ha a tiltási ok a rendezvény során következik be. Ez ugyanis olyan ok, ami miatt a bejelentés idején tiltó határozatot hoztak volna, ha már akkor fennállt volna.

Az új Gytv. általános rendelkezései között nem szól a gyülekezési jogra általában irányadó korlátokról, ezzel csökkentve az értelmezési bizonytalanságokat. Csupán a gyűlésen (ideértve az odajutást és az onnan való távozást) alkalmazandó olyan korlátokról szól, amelyek annak békés jellegét biztosítják. Tehát mindenképp a magára a gyűlésre kell gondolni itt. Tehát ilyenkor tilos a) lőfegyvert, lőszert, robbanóanyagot, robbantószer, robbanóanyag vagy robbantószer felhasználására szolgáló készüléket, a 67/548/EGK tanácsi irányelv 2. cikkének (2) bekezdésében meghatározott veszélyes anyagot vagy ezek utánzatát magánál tartva, b) az élet kioltására, személyi sérülés vagy súlyos anyagi kár okozására alkalmas dologgal, vagy c) erőszakot közvetítő vagy megfélemlítő jellegű félkatonai vagy ahhoz hasonló ruházatot viselve megjelenni. Ha azt a tudomásul vett bejelentés nem tartalmazta, a résztvevők a) nem viselhetnek védőfelszerelést, egyenruhát, vagy azzal összetéveszthető ruházatot, b) továbbá arcukat nem takarhatják el. (új Gytv. 9.§) Mindezek azonban az új Gytv-ben nem minősülnek sem megtiltási, sem feloszlató okoknak. Ez azért is figyelemre méltó, mert az első két eset a Gytv-ben még feloszlató ok volt. Szankciónk viszont ezen szabályoknak is van, hisz ha nem tartják be, akkor az a Btk. 2018. október 1-jétől hatályos 217/B.§-a szerint vétségnek minősül, ami szubszidiárius bűncselekmény, s egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

A gyűlés megtiltásának okai bővültek. A gyülekezési hatóság a gyűlés megtartását a bejelentésben megjelölt helyszínen vagy időpontban megtiltja, ha az egyeztetést követően rendelkezésre álló információk alapján megalapozottan

¹⁸ Hajas Barnabás: *Utcák, terek szabadsága...*, 287-288. o.

¹⁹ Hajas Barnabás: *Megjegyzések a gyülekezési jog gyakorlatának irányváltásaihoz. Iustum, Aequum, Salutare.* 2016 /4. 40. o.

²⁰ Uo. 45. o.

feltehető, hogy a gyűlés *a közbiztonságot vagy a közrendet közvetlenül, szükségtelen és aránytalan mértékben veszélyezteti*, illetve *mások jogainak és szabadságának szükségtelen mértékű és aránytalan sérelmével jár*. Azonban csak akkor tiltja meg, ha a közbiztonság, a közrend vagy mások jogainak és szabadságának védelme enyhébb korlátozással nem biztosítható. [új Gytv. 13.§ (1) bek.] Ha biztosítható, akkor előírja a szervező számára a gyűlés megtartásának feltételeit. [13.§ (5) bek.] Mindezen megtiltási okokhoz azonban értelmezést is nyújt a törvény. A *közbiztonságot veszélyezteti különösen*, ha a felhívás vagy a gyűlés *bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást valósít meg*. A *közrendet veszélyezteti az is*, ha a felhívás, illetve a gyűlés a) *a diplomáciai vagy nemzetközi jogon alapuló egyéb mentességet élvező, Magyarországon tartózkodó személy vonatkozásában vállalt kötelezettség teljesítését akadályozza*, b) *alkalmas arra, hogy a bíróságok működését megzavarja*, vagy c) *a közlekedés rendjének sérelmével jár*. *Mások jogainak és szabadságának sérelme különösen*, ha a felhívás, illetve a gyűlés - az alkalmazott technikai eszközök, időtartama miatt - *alkalmas mások magán- és családi életének védelméhez való jogának, otthonának, emberi méltóságának, a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére, vagy szabad mozgáshoz, tartózkodási hely szabad megválasztásához való jogának korlátozására*. [új. Gytv. 13.§ (2)-(4) bek.]

Tehát most már elhárul az akadály attól, hogy a rendőrség megtiltsa a rendezvényt egy-két olyan okból is, amelyek korábban csak feloszlási okok voltak. Egyik ilyen az, ha a gyűlés vagy a felhívás előre láthatóan bűncselekményt vagy arra való felhívást valósít meg, persze csak akkor, ha ezzel a közbiztonságot közvetlenül, szükségtelen és aránytalan mértékben veszélyezteti. Ennek eldöntése pedig jogalkalmazási kérdés. A másik ilyen eset, ha a gyűlés *mások jogainak és szabadságának szükségtelen mértékű és aránytalan sérelmével jár*. Ennek megállapítása is természetesen jogalkalmazási kérdés, persze a gyakorlatot megkönnyítendő, példálózva kiemel egy-két ilyen esetet a törvény.

Az új Gytv. továbbra ismeri azon eseteket, amikor a rendezvényt a szervező helyett most már a vezető, és amikor a rendőrség oszlathatja fel. A vezető általi feloszlás tulajdonképpen változatlan maradt a korábbi szervezői feloszláshoz képest. A *rendőrség pedig feloszlítja a gyűlést*, ha a) *azt megtiltó határozat ellenére tartják meg*, b) *ha a vezető a feloszlítási kötelezettségének a rendőrség képviselőjének a felhívása ellenére nem tesz eleget*, c) *ha azt a tudomásul vett bejelentésben megjelölt helyszíntől, útvonaltól, időponttól, vagy időtartamtól eltérően úgy tartják meg, hogy a gyűlés megtiltásának lett volna helye*, vagy d) *ha a gyűlés megtiltásának lett volna helye, de azt a bejelentés hiánya miatt nem tiltotta meg a rendőrség*.

Tehát a helyzet egyértelmű: megtiltani a rendezvényt kizárólag az új Gytv. 13.§-14.§-aiban meghatározott esetekben lehet, és feloszlítani is csak a 18.§-ban meghatározott esetekben lehet. A megtiltási okok pedig átválthatók feloszlítási okokra, ha később következtek be. Fordítva ez továbbra sem lehetséges, de inkább azért, mert olyan feloszlítási okot, amely önálló, vagyis a megtiltási okoktól független, az új Gytv. nem ismer.

5. A magánélethez való jog és a gyülekezési jog kapcsolata

Mi a helyzet akkor, ha a gyülekezési jog más jogokkal kerül összeütközésbe? Ez a Gytv. szerint sem ismeretlen, hiszen a 2.§ (3) bekezdése írja, hogy a gyülekezési jog gyakorlása nem járhat többek között mások jogainak és szabadságának sérelmével. Ez feloszlatai ok is. is.

Kukorelli István alkotmánybíró már az 55/2001. (XI.29.) AB határozathoz fűzött különvéleményében rámutatott, hogy előfordulhatnak olyan esetek, amikor mások alapvető jogainak sérelmét idézi elő. Példa, hogy a nyilvános rendezvény sértheti az emberi méltóságból következő általános személyiségi 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. (foglyul ejtett közönség).²¹

Tehát egyik ilyen jog lehet a magánélet sérthetlenségéhez való jog. Az Alkotmánybíróság 13/2016. (VII. 18.) AB határozatában megállapította, hogy az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdését sértő mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn annak következtében, hogy a törvényalkotó nem szabályozta a magánszférához való alapjog és a gyülekezéshez való alapjog összeütközése esetén a feloldásának szempontjait és annak eljárási kereteit. Az Alkotmánybíróság ezért felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotási feladatának 2016. december 31-ig tegyen eleget.

A határozat szerint a gyülekezés gyakorlása felveti a *magánszférához való alapjog védelmének kérdését*: a magánszféra lényegi fogalmi eleme, hogy az érintett akarata ellenére mások oda ne hatolhassanak be, illetőleg be se tekinthessenek. Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként fogalmazható meg, hogy a gyülekezéshez való alapjog gyakorlásának távoli, az intimszférát nem érintő összefüggése a magánszférához való alapjoggal alapul szolgálhat-e a gyülekezés előzetes megtiltására. E tekintetben nincs jelentősége annak, hogy a tervezett rendezvény egyik helyszínén közszereplő lakik, ugyanis őket ugyanúgy megilleti az otthon nyugalma. Sőt, a fair balance elvével csak kivételes esetben egyeztethető össze, ha a gyülekezni kívánók véleményük csoportos kifejtését elsősorban azáltal kívánják megvalósítani, hogy a gyülekezés kizárólagos helyszínéül a közéleti szereplő magánlakásának környékét jelölik meg. *A demokratikus társadalomtól elvárt tolerancia sem ad okot arra, hogy a demokratikus véleményformálás szereplőit (a közéleti szereplőket és azok nem közéleti szereplő lakótársait, szomszédait) a magánszférához való alapjoguk aránytalan sérelmével helyezték nyomás alá*. Mindez nem jelenti azt, hogy ezek a helyszínek elveszítik közterületi jellegüket és általában nem jelenti azt sem, hogy az ilyen közterületre szervezett tüntetés szükségképpen érintené a rendezvénynek kitett személyeknek a magánszférához való alapjoguk belső lényegét. Azonban *az ott lakók joggal tarthatnak igényt az otthon nyugalma védelmére és e nyugalomnak csupán a fokozottan ideiglenes jellegű és a magánszférához való jogukat aránytalanul nem*

²¹ Hajas Barnabás: Megjegyzések a gyülekezési jog ..., 34. o.

érintő megzavarására.[13/2016. (VII. 18.) AB hat.]

Ehhez a kérdéshez szorosan kapcsolódik az, ha egy rendezvényt határozatlan ideig szeretnének tartani. A 75/2008. (V. 29.) AB határozat szerint a mozgás- és helyváltoztatási szabadság sérelmét különösen az olyan rendezvények idézhetik elő, amelyeket ésszerű keretek, gyakorlatilag időhatárok nélkül kívánnak megtartani, mivel azok bizonyos esetekben ellehetetleníthetik a személyek közterületen történő mozgását, közlekedését. Ezért a rendezvény szervezőjének akkor is meg kell jelölnie a rendezvény időtartamát, ha nem látható előre, hogy az mikor éri el célját, illetve mikor tekinthető okafogyottnak. Ilyen esetekben a Gytv. 6. és 7. §-a alapján a szervező újabb bejelentéssel élhet, hogy a rendezvényt meghosszabbítsák. Ezzel összhangban a jogalkalmazóknak azt kell mérlegelniük, hogy a bejelentés a Gytv. hatálya alá tartozó békés, együttes véleménynyilvánításra vonatkozik-e, vagy attól eltérő közterület-használatra.[75/2008. (V. 29.) AB hat.] Ez azonban ugyanúgy érintheti az ott élők nyugalma, s a rendőrségnek valóban vizsgálnia kell, hogy nem a zavarás céljából, visszaélészerűen történik-e a gyülekezési jog gyakorlása.

Elvileg úgy is lehet értelmezni az AB határozatát, hogy már a legkisebb sérelem esetén is fel kell oszlatni a rendezvényt. Ez az értelmezés nyilván tarthatatlan. Itt a kérdés, hogy mikor éri el a kívülálló jogának sérelme azt a szintet, amikor a demonstrálók véleménynyilvánítási jogának nem lehet elsőbbséget biztosítani. Kérdés, hogy a magánélet sérelmét jelenti-e, hogy valakinek a lakása előtt több napon, heten át életvitelszerűen demonstrálnak, annak minden következményével (zaj, szemetelés, köztisztaság). A környéken élők magánszférája ekkor sérülhet, de ilyen oknál fogva nincs helye egy rendezvény előzetes megtiltásának.²²

E fordulat jelenti azt, hogy a nyilvánvaló többségnek ne kelljen aránytalan jogsérelem elviselni. Jogellenesnek kell tekinteni azokat a rendezvényeket, amelyeknek célja, hogy faji, etnikai, vallási vagy más csoport elleni gyűlöletet szítsanak vagy más nyilvánvalóan erőszakos célra irányulnak. Mivel mások jogainak, szabadságának megsértésével jár, indokolt a korlátozásuk. A határvonal a szabadság és a korlátozás között a Velencei Bizottság szerint az erőszak jelenléte.²³ A Fővárosi KMB F5.Kpk.46.118/2013/7. végzése szerint „Nem kétséges, hogy önmagában 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.”²⁴ A lényeg tehát az aránytalan jogsérelem van!

Stumpf István alkotmánybíró a 13/2016.(VII.18.) AB határozathoz írott különvéleményében annak adott hangot, hogy ha a gyülekezési joggal ütköző más alapjog is sérül a szabályozás hiányossága miatt, és az Alkotmánybíróság a

²² Gömbös Sándor: Ki törődik a rendezvények helyszínén vagy annak közelében élő, de a rendezvényen részt venni nem kívánó személyek jogaival? Gyülekezési jog – a jogalkalmazás során felmerülő újabb problémákról (II.) *Közjogi Szemle*, 2009/2. , 22. o.

²³ Hajas Barnabás: Megjegyzések a gyülekezési jog , 35. o.

²⁴ Idézi: Hajas Barnabás: *Kommentár a gyülekezési...* 86. o.

jogalkotót ezeket védő szabályok megalkotására is felhívja, akkor *tételesen meg kellett volna jelölni a sérelmet szenvedett alapjogokat*. Nem látja ugyanis kellőképpen alátámasztottnak, hogy ez miért igényel olyan további törvényi rendelkezéseket, „amelyek biztosítják az ütköző alapjogok lehető legkisebb korlátozás melletti egyidejű érvényesülését”. Ha az Alkotmánybíróság döntéseiben kimondott alkotmányossági szempontokat a jogalkalmazói joggyakorlat nem, vagy nem következetesen érvényesíti, akkor elsősorban nem jogalkotói mulasztás megállapításának, hanem *a jogalkalmazásra vonatkozó alkotmányos követelmények megállapításának, illetve az alapjogsértő jogalkalmazói (bíróági és hatósági) döntések megsemmisítésének van helye*. Tehát *a konkrét ügyekben felmerülő kérdésekre a rendőrségi és bíróági jogalkalmazás során kell megoldást keresni*. [Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye, 13/2016. (VII. 18.) AB határozat]

Ezzel egyet is érthetünk. A Gytv.-ben eddig is szerepelt a más jogok sérelme kitétel. Ezen jogok közé a magánélet sérthetlenségének joga is beletartozik. Nyilván a sérelem esetén szükségtelen és aránytalan sérelmet kell értenünk, összhangban az alapvető jogok korlátozásának feltételeivel [Alaptörvény I. cikk (3) bek.] . Azt pedig, hogy ez mikor következik be, a jogalkalmazásnak kell eldönteni. Tehát valóban nem egyértelmű, hogy miért indokolt külön kiemelni a magánélet sérthetlenségének jogát a gyülekezési joggal összeütköző jogok közül, hiszen ha a gyülekezési jog más joggal, jelen esetben a magánélet sérthetlenségének jogával azzal ütközik, akkor a jogalkalmazó szervek az aránytalan korlátozás mértékét meg tudják ítélni.

Egy valamiről viszont nem szabad elfelejtkezni. A gyülekezési jog ugyanúgy, mint a véleménynyilvánítási szabadság, kommunikációs alapjog. A gyülekezési jognak nélkülözhetetlen összetevője a véleménynyilvánítás. A véleménynyilvánítási szabadságról az Alkotmánybíróság már a *30/1992. (V. 26.) AB határozatában* kimondta, hogy annak kitüntetett szerepe van az alapjogok között. Ugyan nem korlátozhatatlan alapjog, de ez a kitüntetett szerepe mindenképpen azzal jár, hogy a véleménynyilvánításhoz való jognak csak igen kevés joggal szemben kell háttérbe szorulnia, vagyis a véleménynyilvánítási szabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni. A szabad véleménynyilvánításhoz való joga közvélemény, mint alapvető politikai intézmény garantálását is jelenti, a demokratikus társadalom működésének alapvető feltétele. [30/1992. (V. 26.) AB határozat] Tehát ez irányadó a gyülekezési jogra is.

Mindezek alapján a magánélethez való jogmegsértése csak akkor vetődhet fel, ha már aránytalanul sérti azt a gyülekezési jog gyakorlása. Tehát már visszaélészerű, nem a vélemény-kifejezés a célja, hanem a magánszféra megzavarása. Ennek eldöntése azonban szintén jogalkalmazási kérdés.

Az újabb jogalkotási fejlemények ebben a kérdésben is változást hoztak. Az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésébe Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása (2018. június 28.) beiktatta a következő rendelkezést: „*A véleménynyilvánítás szabadsága és a gyülekezési jog gyakorlása nem járhat mások magán- és családi életének, valamint otthonának sérelmével.*” Az Alaptörvény ezen szabálya hogyan értelmezhető? Pusztán nyelvtani értelmezéssel arra a

következtetésre juthatunk, hogy a jogok sorrendjében a véleménynyilvánítási szabadság és a gyülekezési jog hátrébb került mint a magán-és a családi élet sérthetetlensége. Ez viszont messzemenően ellentétes az eddigi alkotmányos felfogással, különösen a 30/1992. (V. 26.) AB határozatban megfogalmazottakkal. A határozat szerint is a demokratikus közvélemény, a szabad társadalom kialakulásának, meglétének feltétele a szabad véleménynyilvánítás. Ennek kialakítása és a szabad kommunikációs folyamat biztosítása pedig az állam elsőrendű kötelessége. Ezért jelentős a véleménynyilvánítási szabadság és így a gyülekezési jog szerepe is a jogok között. Ez pedig nem szorulhat háttérbe a magánélet sérthetetlensége mögé. Természetesen az aránytalan korlátozás már megengedhetetlen, tehát ha nem a politikai véleménynyilvánítás, tiltakozás a gyülekezés célja, hanem pl. a magánszemélyek, közszereplők zavarása, életének ellehetetlenítése, pl. ha minden este folyamatosan zajkeltő eszközökkel hangoskodnak ugyanazon személyek házánál. Ilyenkor természetesen a magánélet aránytalan sérelmet szenved. Ha nem a visszaélészerű vagy erőszakos joggyakorlás a cél, a gyülekezési jognak érvényesülnie kell.

Miért mondhatjuk ezt? Az Alaptörvény új rendelkezését ugyanis többféleképpen lehet értelmezni. Ha *szűken értelmezzük*, akkor bármilyen apró sérelme a magánélethez való jognak már akadálya lehet a gyülekezési jog gyakorlásának. Ez nem kizárt, hisz az Alaptörvény szerint a gyülekezési jog gyakorlása NEM járhat a magánélet sérelmével. Ez az értelmezés azonban ahhoz vezet, hogy a gyülekezési jog tartalma teljesen kiüresedik, hiszen mindig vannak olyanok, akiket egy tüntetéssel nem értenek egyet, nyilván az ő magánéletüket, nyugalmukat zavarja az. Ezen értelmezés ellen szólhat az alapvető jogok korlátozásának feltételei, hogy azok 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 korlátozhatóak. [Alaptörvény I. cikk (3) bek.] Ugyanakkor az is ellene szól, hogy a Gytv. 2.§ (3) is azt tartalmazta, hogy a gyülekezési jog gyakorlása nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével, ezt azonban mégsem ilyen szűken értelmezték. A *tágabb értelmezés* pedig figyelembe veszi az alapjogok korlátozásának feltételeit, vagyis hogy csak akkor kell háttérbe szorulnia a gyülekezési jognak, ha az szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a magánélet sérthetetlenségét. Ez utóbbi elfogadhatóbb lenne. Mivel még nincs ennek a szabálynak gyakorlata, nem kizárt egyik értelmezés sem.

Az új Gytv. azonban már árnyaltabb képet ad. A gyűlést ugyanis a rendőrség a megjelölt helyszínen vagy időpontban megtiltja, ha többek között *mások jogainak és szabadságának szükségtelen mértékű és aránytalan sérelmével jár*. [új Gytv. 13.§ (1) bek.] Mások jogainak és szabadságának sérelmét jelenti különösen, ha a felhívás, illetve a gyűlés - *az alkalmazott technikai eszközök, időtartama miatt - alkalmas mások magán- és családi életének védelméhez való jogának, otthonának, emberi méltóságának, a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére*, vagy szabad mozgáshoz, tartózkodási hely szabad megválasztásához való jogának korlátozására. [13.§ (4) bek.] Tehát itt láthatjuk, hogy a szükségtelen és aránytalan korlátozás jelentheti a sérelmet,

mégpedig akkor, ha az alkalmazott technikai eszközök, pl. hangosítás vagy az időtartam, pl. napokon át, éjszakákon át tartó hangzavar, életvitelszerű tartózkodással együtt járó kellemetlenségek már elviselhetetlenül korlátozzák a magánélet sérthetlenségének jogát.

A új Gytv-vel az Alaptörvény új rendelkezésének tág értelmezése van összhangban. Remélem a gyakorlat is erre fog irányulni. Ellenkező esetben, vagyis szűk értelmezés esetén felvethető lenne, hogy az új Gytv. ezen rendelkezései alkotmányellenesek, ugyanis a tilalmazott magatartások körét a magasabb szintű jogszabályhoz képest, azzal ellentétesen szűkítik.

Mindenesetre ezen módosításra egyáltalán nem volt szükség. A Gytv. is már kimondta, hogy a gyülekezési jog gyakorlása nem járhat mások jogainak sérelmével. Ilyen más jog pl. a magánélet sérthetlenségéhez való jog. Ezt a kitélt a gyakorlat a jog szükségtelen és aránytalan sérelmeként értelmezte. Tehát ha valaki visszaélészerűen gyakorolta gyülekezési jogát, azért, hogy más magánéletét sértse, akkor az eddig szabályok alapján a rendőrségnek fel kellett oszlatni a rendezvényt. Tehát ennyiben a probléma eddig is megoldott volt. Az már más kérdés, hogy a jogalkalmazás tényleg így járt-e el. Az viszont nem a jogalkotás hibája. A magánélet sérthetlenségének jogát pedig ezért is felesleges kiemelni a többi jog közül, hiszen minden jog szükségtelen és aránytalan korlátozása esetén így kell eljárni.

Mindenesetre, ha a jogalkotó továbbra is ragaszkodik ezen alkotmányos rendelkezéshez, akkor lehetne rajtuk pontosítani, hogy még véletlenül se vetődjön fel, hogy az új Gytv. rendelkezései emiatt alkotmányellenesek. Ennek az követelménynek megfelelne a következő szöveg: *A véleménynyilvánítás szabadsága és a gyülekezési jog gyakorlása nem járhat mások magán- és családi életének, valamint otthonának szükségtelen mértékű és aránytalan sérelmével."*

6. Összegzés

A gyülekezési jogról szóló törvény módosítási igényeit vizsgáltam. A vizsgálat szükségességét nem zárja ki, hogy időközben az új Gytv-t is elfogadták. Az igény több vonatkozásban is felmerült. En ezek közül hármat vizsgáltam meg.

A spontán és a gyors gyülekezések kapcsán megállapítható, hogy a 75/2008. (V.29.) AB határozatnak nagy jelentősége volt, hogy felhívta a figyelmet ezen formák fontosságára. Azonban a megsemmisítés ürt hagyott maga után. Az új Gytv.-ben viszont megoldani látszódnak a két formával kapcsolatos bejelentési szabályok, és az is, ha azokat visszaélészerűen akarják gyakorolni.

A megtiltási és a feloszlatai okok kapcsolatában a problémát valójában nem a jogalkotás, hanem a jogalkalmazás okozta. A Gytv. ugyanis egyértelműen meghatározta a rendezvény megtiltásának okait és a feloszlatai okokat, de a gyakorlat ezt nem mindig követte. Mindenesetre azonban a megtiltási okok bővítése mindenképpen szükséges, és ezt az új Gytv. meg is teszi.

A gyülekezési jog és a magánülethez való jog kapcsolatát, ezen jogok összeütkezésének kérdését a Gytv. is megfelelően szabályozta. Tehát új

szabályokra nem volt szükség. A magánélethez való jog kiemelését sem tartom szükségesnek, hiszen sérelme esetén az eddigi szabályok is megfelelő garanciát biztosítottak. Itt megint csak a jogalkalmazás az, ami nem volt következetes. Mindenesetre ha az egyértelműbb szabályok alkotása a cél, az Alaptörvény korlátozó szabályát pontosítani volna szükséges.

Ezek mellett még több kérdés is felvetődhet. Mindent természetesen nem tudunk vizsgálni. Azonban ki kell még emelnem a gyülekezési törvény egy alapvető vonatkozását, amely módosítást igényelne. Az Alkotmány alapján a gyülekezési jogról szóló törvény elfogadásához és módosításához a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazata volt szükséges. [62.§ (1) bek.] Az Alaptörvény szövege azonban nem vette át ezt a szabályt, a Gytv. átalakult egyszerű feles törvénné. Mivel alapvető jelentőségű politikai jogról van szó, ami a közügyek megvitatását, a demokratikus társadalom alapvető feltételét biztosítja, ezért ez egy olyan kérdés, amiben indokolt lehet, hogy szabályairól szélesebb körű egyetértés alakuljon ki. A politikai szabadságjogokról szóló törvények ugyanis már 1990 óta mind kétharmadosak voltak, s az alkotmányozó nem indokolta meg 2011-ben, hogy miért szükséges ennek az elhagyása a gyülekezési jog esetén. Tehát az Alaptörvény írja elő, hogy a gyülekezési jogról sarkalatos (jelenlévő képviselők 2/3-ának szavazatával elfogadott) törvény rendelkezik.
