

KÖRTVÉLYESI ZSOLT

## Orvosi javallat ellenére amputálva

Terhel, de nem kötelez?

A gyülekezési törvény szerinti bejelentési kötelezettségről<sup>1</sup>

*„A bejelentési kötelezettség a rendezvény szervezőjét terheli.”<sup>2</sup>*

Forrás megjelölésével és anélkül is sokszor elhangzik: nem tudják, de teszik (Marx). Ritkábban fordítunk a kijelentésen, hogy egy rosszabb forgatókönyvet jellemezzünk: tudják, de nem (azt) teszik. Az alábbiakban elemzett helyzetre valamelyik állítás bizonyosan igaz, de nem kívánom eldönteni, melyik. Bemutatom a békés gyülekezéshez való jog gyakorlásához kapcsolódó bejelentési kötelezettség alkotmánybírói értelmezését, másrészt az ezzel az értelmezéssel ellentétes tényleges, 2008-as döntést, a döntés folytán előállt helyzet, gyakorlat elemzésével.

### **Bejelentési kötelezettség és a rendezvény feloszlatása a gyülekezési törvény és a rendőrségi törvény szerint**

Az Alkotmánybíróság az 55/2001. (XI. 29.) AB határozatában vizsgálta a gyülekezési törvény (Gytv.) egyes rendelkezéseit, köztük a 6–7. §-ban szabályozott bejelentési kötelezettséget – amelyet a rendőrség a 8. § szerint határozattal bírál el; utóbbi ellen a 9. § szerint lehet (bírói) jogorvoslattal élni. A jelen írásban vizsgált probléma szempontjából azonban nem a bejelentési kötelezettséget magát, hanem annak Gytv. szerinti egyetlen szankciójaként – a 14. § (1) bekezdésében – szabályozott feloszlatási ok sorsát kell figyelemmel kísérnünk. E szerint ha „a gyülekezési jog gyakorlása a 2. § (3) bekezdésében foglaltakba ütközik, vagy a rendezvényen a résztvevők fegyveresen, illetőleg felfegyverkezve jelennek meg, továbbá ha bejelentéshez kötött rendezvényt *bejelentés nélkül, a 7. § a) és b) pontjában foglaltaktól eltérően* vagy tiltó határozat ellenére tartanak, a rendőrség a rendezvényt feloszlátja”. Ez a felsorolás lényegében négy okcsoportot jelöl, közülük a harmadik – kiemeléssel jelölt – részt a 75/2008. (V. 29.) AB határozat alkotmányellenesnek találta, és megsemmisítette.

Röviden utalnunk kell először a további – ma is hatályos – feloszlatási okokra. Az első csoport a Gytv. 2. § (3) bekezdésébe ütköző rendezvényeket jelenti, ahol

tehát a demonstráció egésze vagy annak jellegadó része bűncselekményt vagy arra való felhívást valósít meg, illetve mások jogainak, szabadságának sérelmével jár – utóbbi esetben is olyan mértékben és jelleggel, amely az adott helyzetben arányos jogkövetkezménnyé teszi magának a rendezvénynek a feloszlátását. A második csoport, részben átfedéssel a bűncselekményi kategóriával, a fegyveres és fegyverkezett megjelenés esetén teszi kötelezővé a rendezvény feloszlátását. (A kötelező jellegét támasztja alá, hogy a kijelentő mód – „feloszlatlja” – a magyar jogi terminológiában kötelező előírást, itt rendőrségi kötelezettséget ír elő.<sup>3</sup>) A Gytv. szerinti utolsó feloszlátási ok az, ha a rendezvényt kifejezett tiltó határozat ellenére tartják meg, ebben az esetben a rendőrség köteles érvényt szerezni a tiltásnak.

Fontos megjegyezni, hogy a rendőrségnek (legalább) két törvény rendelkezéseit kell figyelembe vennie a (fel)oszlátásról hozott döntésekor: a már hivatkozott, Gytv.-ben tételesen felsorolt okcsoportokat és a rendőrségi törvényben (Rtv.) a tömegoszlátásra mint kényszerítőeszköze irányadó szabályokat. Az utóbbiak részben a speciális, 59. §-beli rendelkezések írják elő, részben az arányosság alkotmányos követelményéből fakadó, az Rtv. 15–16. §-ában kifejezetten is előírt arányosság–fokozatossági elv tartalmazza.<sup>4</sup> Az Rtv. tömegoszlátásról szóló 59. §-a szerint akkor kerülhet sor a „kollektív” kényszerítőeszköz alkalmazására, ha „a jogellenesen összegyűlt, illetőleg jogellenes magatartást tanúsító tömeg a szétoszlátásra irányuló rendőri felszólításnak nem tesz eleget”.<sup>5</sup>

A Gytv. és az Rtv. feloszlátásra, illetve tömegoszlátásra irányadó szabályok egybevetéséből két következtetés adódhat. Az első, kézenfekvő olvasat szerint az Rtv. 59. § (1) bekezdésében foglalt jogellenesség-fogalom voltaképpen a Gytv.-ben tételesen meghatározott okcsoportokat jelenti – ez megfelel annak az előírásnak, hogy az oszlátási okokat egy helyen, az erre irányadó speciális törvény kimerítően és kizárólagosan tartalmazza. A másik – csak elvben lehetséges – olvasat szerint viszont a Gytv. kötelező „feloszlátási” okokat ír elő (az ott használt kijelentő mód miatt), miközben az Rtv. az arányosság elvének figyelembevétele mellett további lehetőségeket teremt (feltételes mód használatával) a rendőrség számára, hogy a „tömegoszlátás” mint kényszerítő eszköz alkalmazásakor egyes kényszerítőeszközöket alkalmazzon a tömeggel. Az eltérő értelmezéssel érzékeltethető az a különbség – amelyre később visszatérünk –, hogy az Rtv. idézett szakasza jogellenességről beszél, jóval enyhébb feltételt írva elő, mint a Gytv.-beli szabályozás. (Miközben, a másik oldalról nézve az Rtv. lehetőségről, a szükségesség és arányosság elvének megfelelő mérlegelés utáni opcióról, a Gytv. pedig kötelező oszlátási okról beszél.)<sup>6</sup>

A pontos eljárást tekintve pedig a két törvény együttes alkalmazásával a következők adódnak. A Gytv. szerint a feloszlátási okok fennállása esetén „a rendőrség a

rendezvényt felosztatja” [Gytv. 14. § (1) bek.]. Ez utaló szabály az Rtv. 59. §-ára, amely szerint a rendőrség a tömegosztatás során ténylegesen eljár. Ami számunkra most a legfontosabb, hogy a rendőrségnek mindkét törvény szerint figyelemmel kell lennie az arányosság elvére.

Az első – Gytv. szerinti – esetben az egyes osztatási okok vizsgálatakor áll fenn ez a(z) alapjog-korlátozásból fakadó kötelezettség: mások jogainak és szabadságának sérelme csak akkor indokolhatja a felosztatást, ha ez nem aránytalan az okozott sérelemhez képest; a bejelentéstől való eltérésnek lényegesnek kell lennie, ha osztatáskor erre hivatkoznak (aránytalan lenne osztatni, ha azért sértik meg a bejelentésben írtakat, mert például a tömeg nem fér el az eredetileg bejelentett helyszínen, túllóg a kijelölt határon); annak eldöntése, hogy felfegyverkezve vagy fegyveresen vannak-e jelen „a résztvevők”, szintén arányossági mérlegelést kíván (ha egy embernél van fegyver, az még nem feltétlenül vonja maga után az egész rendezvény felosztatását, és csak az egyedi intézkedés lesz arányos); a bűncselekmény (vagy arra való felhívás) megvalósításánál szintén vizsgálni kell, hogy az elkövetés kiterjeszhető-e a rendezvényre mint egészre, vagy egyértelműen elszigetelt jelenségről van szó.

A második esetben, az Rtv.-beli szabálynál pedig a már hivatkozott 15–16. §-on keresztül érvényesül az arányosság–fokozatosság elve, a rendőrségre kötelező jelleggel.

Ha úgy éreznénk, hogy az előbbiek szerint ellentmondás áll fenn a Gytv. szerint „kötelező” osztatási okok (ami valójában kijelentő módot jelent: „a rendőrség a rendezvényt felosztatja”) és az arányossági mérlegelés között, akkor következő lépésként azt kell szem előtt tartanunk, hogy törvényi szintű szabályokról van szó, amelyek alapjog-korlátozást írnak elő. Ebből következik, hogy az összeütközés a jogbiztonság sérelmét megalapozhatja, de a jogkorlátozást nem lehet e miatt kiterjesztően értelmezni: a rendőrséget az ellentmondástól függetlenül terheli az arányosság szerinti mérlegelés kötelezettsége, amikor a ráruházott hatáskör alapján dönt egy rendezvény felosztatásáról.

## **A bejelentési kötelezettség mint a békés gyülekezéshez való jog alkotmányos korlátja**

Az osztatási okcsoportokat felsoroló idézetben *kurzívval* szedett esetkör, a bejelentési kötelezettség megsértésével – bejelentés nélkül vagy attól eltérően – megtartott rendezvények jogi megítélését vizsgálom a következőkben.

Az 55/2001. (XI. 29.) AB határozat kifejezett elemzést végez ebben a körben, és – miután levezeti, hogy a gyülekezési jog nem korlátozhatatlan alapjog<sup>7</sup> – le-

szögezi, hogy „a rendezvény bejelentésének elmulasztása vagy az írásbeli bejelentésben jelzettől adott esetben jelentős mértékben eltérő megtartása távolról sem tekinthető pusztán jelentéktelen adminisztrációs mulasztásnak”.<sup>8</sup> A későbbiekben<sup>9</sup> olyan okfejtést is olvashatunk, amely nemhogy arányosnak, de feltétlenül szükségesnek látja a bejelentési kötelezettség intézményét ahhoz, hogy az állam alapjogvédelmi kötelezettségét teljesíthesse: „Mivel az Alkotmánybíróságnak következetes az ítélkezési gyakorlata azt illetően, hogy az államnak az alapvető jog tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó kötelezettsége nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy biztosítania kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételeket is [...], két alapjog: a gyülekezés és a mozgás szabadsága esetleges konfliktusának megelőzésére a hatóságnak szükségképpen rendelkeznie kell azzal a jogszabályi felhatalmazással, hogy biztosítsa mindkét alapjog érvényesülését, illetőleg, ha ez lehetetlen, azt, hogy az egyik csak a legszükségesebb mértékben szoruljon háttérbe időlegesen a másik javára. Ez indokolja, hogy a hatóság időben tudomást szerezzen a közterületen tartandó rendezvényről, és erre szolgál a rendezvény előzetes bejelentésének az előírása.”<sup>10</sup> Az AB mindezek alapján nem fogadta el az indítványozók azon álláspontját, hogy „a bejelentés elmulasztására alapított feloszlatás azért is alkotmányellenes, mert egy adminisztratív mulasztás miatt és annak érdemi vizsgálata nélkül korlátozza a gyülekezési jog gyakorlását”.

Az Alkotmánybíróság a vizsgált határozatában a bejelentési kötelezettség értékelése kapcsán a következő konklúzióra jut: „Az pedig, ha a rendezvényt a bejelentésben foglaltaktól eltérő időben, helyen, útvonalon tarthatnák meg minden következmény nélkül, értelmetlenné tenné a bejelentési kötelezettség előírását, illetőleg lehetőséget teremtene a gyülekezési jog visszaélésszerű gyakorlására.”<sup>11</sup> Erre a mondatra a későbbiekben még szükségünk lesz, röviden utalni kell azonban a határozathoz fűzött – Kukorelli István által jegyzett – különvélemény III. részére<sup>12</sup>, amely az indítványozókkal látszólag egyetértve arra következtetésre jut, hogy a bejelentési kötelezettség megsértése (elmulasztása vagy az attól való eltérés) miatt alkalmazott szankció arányossága szigorú vizsgálatot igényel.

A különvélemény szerint amennyiben „a rendezvény jogellenessége pusztán abban nyilvánul meg, hogy a szervezők nem tartották bejelentési kötelezettség alá tartozónak az eseményt, vagy eltértek a bejelentésben foglaltaktól (útvonal, napirend, stb.), de semmilyen értékelhető sérelmet vagy veszélyt nem idéztek elő, akkor a feloszlatásnak elsősorban abban kell megnyilvánulnia, hogy a rendőrség közli a résztvevőkkel, hogy a rendezvény törvénytörőnek minősül. A rendőrségnek arra kell törekednie, hogy a szervezők számára észszerű idő álljon rendelkezésre ahhoz, hogy a törvénytörőnek minősített rendezvényt befejezzék, és a résztvevők a hely-

színről eltávozzanak. Kényszerítő eszközök alkalmazására csak akkor kerülhet sor, ha a résztvevők a megszabott határidő elteltéig nem fejezik be a rendezvényt, és ellenszegülnek a rendőri intézkedésnek.”

Az érvelés – itt nem idézett – felvezetése némileg megtévesztő, hiszen úgy tűnhet, hogy a bejelentési kötelezettséghez kapcsolódó kötelező oszlatási okot tartja alkotmányellenesnek, az okfejtés azonban végül egyértelművé teszi, hogy a távozásra történő felszólítás már az oszlatás része, nem az oszlatást megelőző cselekmény. A távozásra felszólítást a különvélemény is követendő eljárásnak tartja akkor, ha a bejelentéstől eltérően vagy bejelentés híján tartanak egy rendezvényt – tehát az olyan fellépést, amelyet a tömegoszlatás során az Rtv. – és a rendezvényhez kapcsolódó rendőrségi feladatokról részletes előírást tartalmazó 15/1990. (V. 14.) BM rendelet<sup>13</sup> – az arányosság–fokozatosság körében egyébként is követendő rendnek ír elő. Továbbá a Gytv. – elfogadása óta – tartalmazza, hogy a „rendezvény felosztatását figyelmeztetésnek kell megelőznie” [14. § (2) bek.].

Az előbbiek szerint tehát az AB 2001-ben mind a bejelentési kötelezettséget, mind az ahhoz kapcsolt szankciót (felosztatást) alkotmányosnak találta, sőt a határozat érvelését követve bizonyos tekintetben ezen kapcsolat hiánya vethetne fel alkotmányossági aggályokat.

Ugyanezt erősíti meg az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata, amely a Molnár Éva kontra Magyarország-ügyben egyrészt megjegyezte, hogy „a Bukta és mások ügyben megállapított elv nem terjeszthető ki addig a pontig, hogy a bejelentés hiánya sohasem válhat tömegoszlatás jogszerű alapjává. A bejelentés célja nem csupán – egyfelől – a gyülekezéshez való jog, illetve – másfelől – mások jogainak és törvényes érdekeinek (beleértve a mozgáshoz való jogot is) az összehangolása, hanem a zavargás vagy bűnözés megelőzése is. Ezen ellentétes érdekek kiegyensúlyozására a Tagállamokban elfogadott gyakorlat az előzetes közigazgatási eljárás intézménye olyan esetekben, amikor nyilvános demonstráció szervezéséről van szó. A Bíróság véleménye szerint az ilyen követelmények önmagukban mindaddig nem ellentétesek az Egyezmény 11. Cikkében megtestesülő elvekkel, amíg nem válnak az Egyezményben védett békés célú gyülekezés szabadságának rejtett akadályává”.<sup>14</sup> Az AB érveléséhez hasonlóan tehát az EJEB is megállapítja, hogy nem lehetséges olyan értelmezés, amely szerint a bejelentés hiányát eleve ki kell venni az oszlatási okok közül. Csak kivételes esetben kerülhet sor arra, hogy a bejelentés elmulasztása ellenére jogszerűtlen a rendezvény felosztatása pusztán ezen hiányosságra hivatkozással: „a spontán demonstráció tartásához fűződő jog csak különleges körülmények között írhatja felül a nyilvános gyülekezés bejelentésének kötelezettségét, nevezetesen, ha egy aktuális eseményre való közvetlen reagálás demonstráció formájában válik szükségessé”.<sup>15</sup>

## A 2008-as AB-döntés, annak előzményei és a bejelentési kötelezettség

Az ismertetett alkotmánybíróvási döntéshez képest az Emberi Jogok Európai Bíróságának a Bukta és társai Magyarország-ügyben hozott ítélete<sup>16</sup> vetett fel olyan új szempontokat, amelyek a testületet a békés gyülekezéshez való jog korlátozásával kapcsolatos kérdések újragondolására készítették. Az EJEB annak kapcsán marasztalta el Magyarországot, hogy egy békés gyülekezést pusztán amiatt oszlatott fel, mert nem tettek eleget a bejelentési kötelezettségüknek – holott egy olyan „reagáló” rendezvényről volt szó, ahol az okot adó eseményről (a Medgyessy–Nastase-találkozó) a közvélemény csak egy nappal korábban szerezhette tudomást. A strasbourgi bíróság megállapította: a hazai bírósági ítéletekből egyértelmű volt, hogy a feloszlítás valódi oka nem valamiféle robbantás (amint arra a magyar kormány hivatkozott), hanem a bejelentés hiánya volt, és a gyülekezők a konkrét helyzetben csak a rendezvény elhalasztása vagy a (csak a hazai szabályokat tekintve) jogellenes megtartása között választhattak – hiszen a Gytv. ben a bejelentésre előírt háromnapos határidőt semmiféleképp sem tudták volna betartani. Az oszlatás mint szankció mechanikus végrehajtását előíró hazai rendelkezésekkel Magyarország az ügyben megsértette a résztvevőknek az Emberi jogok európai egyezményének 11. cikkében biztosított gyülekezési jogát.

Lényegében ez a strasbourgi döntés volt a – már hivatkozott, 2001-es határozathoz különvéleményt fűző – Kukorelli István által előadó alkotmánybíróként jegyzett határozat<sup>17</sup> alapja. A *res iudicata* kérdését a 2008-as határozat azzal rendezi, hogy az új indítványok, bár ugyanazon Gytv.-rendeleteket támadják, „részben más alkotmányos összefüggésekre és az Alkotmány más rendelkezéseire hivatkoznak”. Ennek meggyőző erejét csökkenti, hogy a 2001-es határozat szerint az indítványozók kifejezetten hivatkoztak arra, hogy „a Gyt. 6. §-a indokolatlanul írja elő általánosságban, valamennyi rendezvényre az előzetes bejelentési kötelezettséget, mert a gyülekezési jog gyakorlása igen eltérő formákban, létszámmal és jellegükben különböző közterületeken valósulhat meg, melyek a közrendre és a közbiztonságra is eltérő mértékben, esetleg egyáltalán nem jelentenek veszélyt. Álláspontjuk szerint e rendelkezés kizárja a gyülekezési jog gyakorlásának spontán lehetőségét is.”<sup>18</sup> Főleg az utolsó mondat ismeretében nehéz elfogadni azt a kijelentést, hogy tartalmilag új indítványról van szó a 2008-as ügyben. A valódi ok nyilván inkább a perújításhoz hasonló „új tény, új körülmény” felmerülése<sup>19</sup>, és ezt megerősítik a további hivatkozások: utalás a Gönczöl-bizottság és a Civil Jogász Bizottság jelentéseire, illetve a Bukta-ügyben hozott, említett strasbourgi döntésre.<sup>20</sup>

Az AB tehát újra nekigyürkőzhetett a hazai gyülekezési szabályozás alkotmányossági vizsgálatának. A határozat IV. 5. pontja a spontán demonstrációval kapcsolatban tesz olyan megállapítást, amely témánk szempontjából jelentős. Mivel spontaneitás esetén nem lehet szó szervezésről, az ilyen esetekre nem alkalmazható a Gytv. 6. §-a, vagyis a bejelentési kötelezettség. („A közterületen tartandó rendezvény szervezését [...] legalább három nappal a rendezvény megtartásának tervezett időpontját megelőzően kell bejelenteni.” Ezt a kivételt az indoklás IV. 9. pontja, külön okfejtés nélkül, a „gyors” rendezvényekre is kiterjeszti.) A IV. 5.2. és 5.3. pontokban a határozat arra a megállapításra jut, elemezve a vonatkozó rendőrségi gyakorlatot is, hogy a három napon belül – tehát határidőn túl – tett bejelentésekkel is érdemben kell foglalkozni, és azokat nem lehet egyfajta automatizmus alapján elutasítani. Mivel ez az értelmezés – szemben azzal a szintén lehetséges olvasattal, hogy ekkor nincs érvényes bejelentés – alkotmánykonform, az AB gyakorlata szerint a vonatkozó – hatodik – szakasz megsemmisítése nem indokolt. Más a helyzet azonban a 14. § (1) bekezdésével, vagyis a bejelentési kötelezettségre is hivatkozó oszlatási okokkal.

A határozat lényegi okfejtését és egyetlen megsemmisítésre vonatkozó döntését az indoklás IV. 6.3. pontja tartalmazza. E szerint a bejelentés nélküli és a bejelentéstől eltérő rendezvények kötelező feloszlatása nem enged mérlegelést, ezzel túl tágan határozza meg az oszlatási eseteket, ide vonva például azt az esetet, ha nem szabályszerűen (a bejelentéstől eltérő helyen, útvonalon, időben, napirenddel stb.) tartják meg a rendezvényt. Az oszlatás alkalmazása ilyen esetekre aránytalan, és a határozat nagy vonalakban ismerteti is a megfelelő rendőri eljárást: „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az előírt bejelentés elmulasztása, illetve az abban foglaltaktól való eltérés esetén a közrend fenntartása és a jogsérelmek megelőzése érdekében szükséges, hogy a rendőrség vegye fel a kapcsolatot a rendezvényszervezőjével, és tisztázzák, hogy történt-e mulasztás vagy eltérés a bejelentéstől stb. A Gytv.-nek a rendezvény rendjének biztosításáról szóló 11. és 12. §-a alkalmazásakor esetenként elengedhetetlen, hogy a rendezvény szervezője és a rendőrség együttműködjenek. Amennyiben a szervező nem működik együtt a rendőrséggel, és a rendezvény elveszti békés jellegét, mások alapvető jogainak, szabadságának sérelmével jár, akkor a rendezvény feloszlatása – mint végső eszköz – indokolt.”

A határozat iménti része – amely, mint írtam, egyben a legsúlyosabb döntést, a megsemmisítést indokolja<sup>21</sup> – azonban megfelelkezni látszik arról, hogy a Gytv. szerinti oszlatási ok alapján a rendőrség az Rtv. szerinti kényszerítő eszközként alkalmazza a tömegoszlatást, amelyre az Rtv. rendelkezései szerint az arányosságot, fokozatosságot minden esetben alkalmazni kell. (Az Rtv. 15–16. §-a alapján ez akkor is így lenne, ha az alkotmányos mércét nem vennénk figyelembe.) Jelen írás első részében bemutattam, hogy mennyiben terheli a rendőrséget az oszlatás

előtt az együttműködés kötelezettsége, ennek alapján megállapítható, hogy a határozatból az előző bekezdésben idézett kifogásokra a hatályos szabályozás megfelelő keretet ad, a megfogalmazott aggályok a jelenlegi jogszabályi keretek között is érvényesíthetők. Tehát a 6. § szerinti bejelentési kötelezettség elemzéséhez hasonlóan a 14. § kérdéses fordulata kapcsán az a következtetés adódik, hogy annak megsemmisítése indokolatlan, hiszen lehetséges annak olyan értelmezése, amely összeegyeztethető az AB által felállított keretekkel.

Ha azonban – a jelen írás *Bejelentési kötelezettség és a rendezvény feloszlatása a gyülekezési törvény és a rendőrségi törvény szerint* című részének végén kifejtettekkel ellentétben – nem fogadjuk el, hogy az AB által vizsgált időpontban volt olyan értelmezése az oszlatási okoknak, amely az AB mércéje szerint is alkotmányosnak minősült, az erre az álláspontra alapított megsemmisítés a következők szerint „még kevésbé” alkotmányos helyzetet idézett elő azzal, hogy a bejelentési kötelezettség megsértését kimetszette az oszlatáshoz adott törvényi felhatalmazások közül.

Ennek vizsgálatához – a puding próbája az evés – egy potenciális bejelentő, egy szervező-rendező helyébe kell képzelnünk magunkat, aki azon vívódik, hogy a tiltásra esélyes rendezvényét bejelentse-e, vagy válassza azt a módszert, hogy bejelentés nélkül gyűrközik neki a szervezésnek, és bízik abban, hogy a rendezvény eléri a kívánt hatást (a közölni kívánt vélemény széles körű ismertetését). A 2008-as AB-döntés után előálló helyzetben a képlet egyszerű: semmiképp se jelentjük be a rendezvényt. Akkor ugyanis a rendőrségnek ideje van arra, hogy a közlekedés érintettségét és egyéb körülményeket mérlegelve esetleg megokolja, hogy miért áll fenn tiltási ok. Betiltott rendezvény esetén pedig egyértelműen fogalmaz a Gytv. (mivel ezt a hivatkozási okot a megsemmisítés nem érintette): oszlatásnak van helye a „tiltó határozat ellenére tartanak” fordulat alapján. Ha azonban nem jelentem be a rendezvényt, a rendőrség jóval hátrányosabb helyzetbe kerül, nem tudja előzetesen mérlegelni a rendezvény hatását, tiltó határozatot bejelentés híján nem hozhat.<sup>22</sup> Ha az előbbieket szerint nem racionálisan, a számomra hátrányos lehetőséget választom, és bejelentem a rendezvényt, az AB-döntés hatására előálló helyzetben marad egy további menekülési útvo-nalam: a rendezvényt nem a bejelentés (és a csak az ahhoz szükségszerűen pontosan – időben, helyben, napirendben, személyben, célban stb. – illeszkedő tiltás) szerint tartom meg, hanem mondjuk a tér egy másik sarkában, negyed órával eltérve az eredeti időponttól, esetleg változtatva a szervezők személyén, a napirenden. Mivel ugyanis a tiltás csak az adott, megtartani kívánt rendezvényre vonatkozhat, az ettől eltérő rendezvényt már új bejelentési kötelezettség terhelné – amit mellőzve viszont nem hozható tiltó határozat. Tiltó határozat híján pedig oszlatási ok sincs, illetve a rendőrségnek prompt kell majd mérlegelnie, hogy a rendezvény – amelyről előzetesen semmilyen információt nem kapott a szervezőtől – beleütközik-e valamely, Gytv.-beli korlátba.

Maradva a gyakorlatnál, immár a rendőrség tiltó határozatait vizsgálva látható, hogy az AB döntése a jogalkalmazást nemkívánatos irányba tolta el. A rendőrség lépten-nyomon a közlekedés aránytalan sérelmére hivatkozva tilt meg rendezvényeket, ráadásul ezt az értelmezést a rendőrségi határozatokat felülvizsgáló bíróságok is osztani látszanak. A határozatok a 2008-as AB-határozatban kifejtettek szerint előszeretettel hivatkoznak arra, hogy a mások jogainak és szabadságának (értsd: mozgásszabadságának) sérelme és a közlekedés túlzott akadályozása nagyobb valószínűséggel következik be akkor, ha a bejelentés kevéssel előzi meg a rendezvény megtartását. Ez a hivatkozás olyan esetekben is „működni látszik”, ahol vagy nincs autóforgalom, vagy az autóforgalom korlátozása valójában nem a rendezvény szükségképpeni velejárója, hanem a rendőri biztosítás során döntenek az útlezárásról. Ezekben az esetekben a közlekedés sérelme nem valós hivatkozás, hanem a bejelentési határidő megsértése miatti tiltóok helyettesítése.

Lehet emellett érvelni, hogy az AB-határozat utáni, előbbieken bemutatott állapot megfelelő, és a bejelentési kötelezettség valójában szükségtelen bürokratikus teher – ennek megvitatása túlmutatna a jelen írás keretein.<sup>23</sup> Sajátos helyzetet okoz azonban, hogy a jogbiztonság elvét sértő helyzetet úgy hárit el az AB, hogy az annak folytán előállt helyzet még kevésbé felel meg a normavilágosság és kiszámíthatóság követelményének – egy olyan esetben, ahol a rendőrség sokszor azonnali mérlegelés alapján közvetlenül és visszavonhatatlanul korlátoz egy alapvető szabadságot.<sup>24</sup>

A levezetés alapján ráadásul egyértelmű, hogy a bejelentési kötelezettség kiüresítését nem szándékosan követte el az AB: a helyzetet előidéző metszést úgy végezte el, hogy közben a bejelentési kötelezettséggel kapcsolatos okfejtését fenntartotta, és éppen saját jóslatát beteljesítve tette lehetővé, hogy sor kerülhessen a bejelentéssel kapcsolatos visszaélészerű joggyakorlásra: „Az pedig, ha a rendezvényt a bejelentésben foglaltaktól eltérő időben, helyen, útvonalon tarthatnák meg minden következmény nélkül, értelmetlenné tenné a bejelentési kötelezettség előírását, illetőleg lehetőséget teremtene a gyülekezési jog visszaélészerű gyakorlására.” [55/2001. (XI. 29.) AB határozat IV. 10.] Ezzel a testület mintha 2001-ből 2008-ba üzenne – annak a határozatnak, amely a bejelentési kötelezettség elmulasztását lényegében szankció nélkül hagyta, a kötelezettséget előíró szabályt *lex imperfectá*vá tette.<sup>25</sup>

## LÁBJEGYZETEK

1 A kéziratot 2010 februárjában zártam le, azóta aktualitást adott a vizsgált kérdésnek, hogy a 2009. július 4-i Erzsébet téri oszlatásról 2010. október 4-én megszületett a Fővárosi Bíróság jogerős ítélete. A kihirdetést a szóbeli indokolással lásd: <http://www.youtube.com/watch?v=Bm-UB-0lwVw>. A bíróság szerint az oszlatás jogszerűen volt, a szóbeli indokolás utalt az itt elemzett „joghézagra” az oszlatási okok és az alkotmánybírósgági határozat kapcsán. A jelen cikk utolsó lábjegyzetében jelzett, bűncselekményre alapított oszlatási ok

- ra a rendőrség a perben nem hivatkozott. Itt szeretném megköszönni Kádár Andrásnak és Fodor-Lukács Krisz-  
tinának a kéziratához fűzött segítő kritikái észrevételeit.
- 2 A Gytv. 5. §-ának utolsó fordulata.
- 3 A következő fejezetben elemzett AB-határozat ezt általánosságban alátámasztva szűk körben utal lehetsé-  
ges kivételekre: „A bejelentettől eltérő rendezvény feloszlására vonatkozó rendőrségi jogositványból ugyan-  
akkor nem következik, hogy e joggal minden esetben élni kell. A rendezvény lebonyolításában a körülmények  
változásaiból adódó szükségszerű változtatások – például útfelbontás miatt a menetnek kényszerű kerülni kell  
tennie – nyilván nem szolgálhatnak indokul a rendezvény feloszlására, ez adott esetben ugyanis a rendő-  
rség jogositványainak visszaélésszerű alkalmazását jelenthetné, amit a Gyt. 14. § [3] bekezdése szerinti el-  
járás keretében lehet orvosolni.” 55/2001. (XI. 29.) AB határozat, IV. 10. pont.
- 4 Az arányosság a rendőri intézkedések, kényszerítő eszközök esetén az alábbiak szerint garantálható azon  
túl, hogy a kényszerítő eszközök esetén egyfajta általános – alkalmassági és arányossági – kontrollt jelent a  
rendszerbe vétel [a 16. § [2]–[3] bekezdése szerint; ezen eljárás megsértésére ismert példa a 2006. őszi  
rendőri fellépés]:  
„A rendőri intézkedés nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés tör-  
vényes céljával.” 15. § [1] bek.  
„Több lehetséges és alkalmas rendőri intézkedés, illetőleg kényszerítő eszköz közül azt kell választani, amely  
az eredményesség biztosítása mellett az intézkedéssel érintettre a legkisebb korlátozással, sérelméssel vagy  
károkozással jár.” 15. § [2] bek.  
„A rendőr kényszerítő eszközt csak a törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén, az arányosság  
elvének figyelembe tartásával alkalmazhat úgy, hogy az nem okozhat aránytalan sérelmet az intézkedés  
alá vontnak. Nincs helye a kényszerítő eszköz további alkalmazásának, ha az ellenszegülés megtört, és a  
rendőri intézkedés eredményessége enélkül is biztosítható.” 16. § [1] bek.  
„A rendőr nem alkalmazhat kínzást, kényszervallatást, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódot,  
az erre vonatkozó utasítást köteles megtagadni. A rendőr az ilyen magatartás tanúsítójával szemben, annak  
megakadályozása érdekében, a szolgálati beosztására, a rendfokozatára, személyére tekintet nélkül köteles  
intézkedni.” 16. § [4] bek.
- 5 Rtv. 59. § [1] bek.
- 6 Kádár András hívta fel a figyelmem egy további szempontra: az Rtv. úgy szól, hogy ezek a tömegoszlítás  
keretében igénybe vehető kényszerítő eszközök akkor alkalmazhatók, ha a szétoszlásra irányuló rendőri fel-  
szóllításnak a tömeg nem tesz eleget [59. § [1] bek.]. Szétoszlásra a rendőrség viszont csak akkor szólíthat-  
ja fel jogszerűen a tömeget, ha valamelyik Gytv.-beli ok fennáll – utóbbi pedig kötelező oszlítási okot jelent-  
het, tehát nem kötelező oszlítási ok fennállása kizárt.
- 7 Az elvi korlátozhatóságra lásd az indokolás III. 2. pontját. Vizsgálta az AB a nemzetközi szerződésbe ütkö-  
zés kérdését is, egyebek között az Emberi jogok európai egyezménye, annak 11. cikke vonatkozásában.  
Lásd az indokolás III. 3. pontját.
- 8 Lásd az indokolás IV. 10. pontját.
- 9 Olyan kitéréssel, mint hogy az AB „ismételten rámutat arra, hogy a Gyt. a hatóságnak csak közterületen tar-  
tandó rendezvénnyel kapcsolatban ad feladatot, illetőleg biztosít jogot a rendezvény megtartásának tilalma-  
zására. Ha tehát a békés összejövetelt nem közterületen tartják, a törvény nem ad a hatóságnak lehetőséget  
semmiféle intézkedésre, ideértve a gyűlekezési jog bármilyen akadályozását is.” [Indokolás IV. 2.] Holott val-  
ójában a bejelentési kötelezettségen túl semmilyen szempontból nem releváns az, hogy közterületen tartan-  
ak-e egy rendezvényt, főként pedig a szankciót, a feloszlást tekintve. Ez egyértelmű mind a Gytv., mind az  
Rtv. vonatkozó rendelkezéseiből. Az AB kijelentésével szemben tehát a törvény a hatóságnak pontosan  
ugyanolyan intézkedésekre ad felhatalmazást közterületen tartott rendezvény esetén, mint ha azt nem közte-  
rületen tartják – „ideértve a gyűlekezési jog bármilyen akadályozását is”, azonban, újra, kivéve a bejelenté-  
si kötelezettséget.
- 10 Lásd az indokolás IV. 5. pontját. A mozgásszabadság közlekedési helyeztetekre történő kiterjesztése elleni ér-  
veit Kukulor István fogalmazza meg a határozathoz fűzött különvéleményének II. részében, e szerint a gyű-

- lekezési jog nem a mozgásszabadsággal, legfeljebb a közlekedés rendjéhez fűződő közérdekkel áll összefüggésben, hiszen a mozgásszabadság nem konkrét közlekedési helyzeteket véd (tehát például pontosan meghatározott út igénybevételét), hanem – általánosabb szinten – azt, hogy a jogosultak szabadon mozogjanak az ország területén.
- 11 55/2001. (XI. 29.) AB határozat IV. 10.
- 12 A különvéleményhez csatolkozott Czúcz Ottó és Kiss László, illetve az itt elemzett részt leszámítva Holló András. A szigorúbb mércét dogmatikailag igazolja az a hivatkozott eltérés, hogy a különvélemény, a többségi határozattól eltérően, nem két alapjog, hanem egy alapjog és a közlekedés rendjéhez fűződő közérdek összeütközését látja az elemzett helyzetben.
- 13 A rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 14.) BM rendelet, amely a 15. §-ában részletesen felsorolja, hogy milyen lépések előzik meg közelezően a fizikai értelemben vett oszlatást: a vezető értesítése, felszólítás jól hallható módon, „hangosbeszélőn”, annak eredménytelensége esetén kétszeri ismétléssel, közölve a távozási útvonalat, és ez után is, ha lehetséges, elsősorban igazoltatásokkal kell elérni, hogy a tömeg ténylegesen szétoszoljon.
- 14 A Molnár Éva kontra Magyarország-ügyben a 10346/05. számú kérelem alapján 2008. október 7-én a második székcióban hozott ítélet 37. pontja. Az eredetiben kiemelés nélkül.
- 15 Uo. 38. pont. Az eredetiben kiemelés nélkül.
- 16 25691/04. számú kérelem. Strasbourg, 2007. július 17.
- 17 75/2008. (V. 29.) AB hat.
- 18 55/2001. (XI. 29.) AB hat. IV. 5. pont.
- 19 A *res iudicata* kérdésére válaszul kifejtett perújítás-jellegű érvelés annak lehetőségét veti fel, hogy a későbbiekben valamennyi olyan kérdésben, ahol az EJB döntéséből jogalkotói hiányosság, kényszer fakadna – de ennek nem tesznek eleget –, az AB hozhatja valódi lépéskényszerbe a jogalkotót azzal, hogy a kérdéses rendelkezést (további feltételek teljesülése esetén) megsemmisíti. Különösen érvényesnek érzem a párhuzamot a Vajnai-üggyel, vagyis a vörös csillag viselésének szabályozásával, ahol egyértelmű, hogy a vonatkozó büntetőjogi tényállás szövegszerűen ellentétes az EJB véleménynyilvánítási szabadságra vonatkozó értelmezésével. (Más kérdés, hogy a gyakorlatban ezek az ügyek, az EJB-döntés után, már a vádemelésig sem jutnak el.) Tekintve, hogy a Bukta-ügynél egy éven belül megszületett a vonatkozó AB-határozat, elvileg a Vajnai-ügyben is születne hasonló, megsemmisítő döntés – ehhez természetesen tudnunk kellene azt is, hogy fekszik-e az AB előtt erre irányuló indítvány.
- 20 „Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a jelen ügy alapjául szolgáló indítványok nem vonatkoznak »ítélt dologra«, mert az Abh.-ban foglaltaktól részben eltérő alkotmányos összefüggésekre és az Alkotmány más rendelkezéseire hivatkoznak. Továbbá az indítványok olyan alkotmányossági szempontokkal állnak összefüggésben, amelyek az Abh. meghozatala után váltak kérdésessé. Tehát a jelenlegi ügy megkülönböztethető az Abh.-ban elbírált alkotmányossági kérdésektől.” [75/2008. (V. 29.) AB hat. IV. 1.3. pont; az Abh. a 2001-es határozatra utal.] Az első mondat önmagában nehezen védhető, a második csak részben igaz – hiszen a probléma a korábbi indítványok kapcsán is felmerült –, a harmadik mondat pedig nem mond többet, mint hogy nincs két egyforma ügy. A határozat végén is ez az érvelés tér vissza: „Mindezek alapján megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság eltért az Abh. megállapításaitól. Az indítványok érdemi elbírlását az tette lehetővé, hogy az Alkotmánybíróság – az eltérő alkotmányos összefüggésekre és az újabban felmerült problémákra hivatkozva – a jelen ügyet megkülönböztette az Abh.-ban elbírált alkotmányossági kérdésektől. A normakontroll-eljárás keretében elvégzett alkotmányértelmezés és az abból levont következtetések azért térnek el részben az Abh.-ban foglaltaktól, mert az Alkotmánybíróság jelen esetben – a kifejtett indokok alapján – a korábbiaktól eltérően ítélte meg a gyülekezési szabadság biztosításának és korlátozásának feltételeit.” (IV. 7. pont utolsó bekezdése)
- 21 A mulasztásos alkotmányértés megállapítása helyett az „amputáció”, a problémás szakasz megsemmisítése illeszkedik az AB azon törekvésebe, hogy az évek óta fennálló, az Országgyűlés által nem orvosolt mulasztások számát, amennyiben lehetséges, ne gyarapítsa tovább. Lásd például Paczolay Péter nyilatkozatát: „A spontán gyülekezéssel kapcsolatos határozatunk kidolgozása során az volt a többségi álláspont, hogy a

rendőrséget, bíróságokat segítő alkotmányértelmezés mellett állapítsunk meg jogalkotói mulasztást is – így jelezzük, hogy a kérdéskör szabályozása pontosításra szorul. Személy szerint úgy vélem, a mulasztásos alkotmányértelmezéssel csínján kell bánni, mert kimondásával csak a beteljesítetlen igények számát gyarapítjuk. Ugyanakkor nem kell minden speciális esetre külön törvényt hozni, mert most sem vagyunk eszköztelenek.” „Nem lehet egy kézzel tapsolni”. Paczolay Péter, az Alkotmánybíróság elnöke a testület vitaitató döntéseiről. Magyar Narancs, 2009. január 22.

- 22 A rendőrség eszköztelenségével szemben felvethető egy lényeges ellenérv. A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény 152. § (1) bekezdése szerint – gyűlekezési joggal visszaélés miatt – akár a helyszínen pénzbírsággal sújtható az, aki a bejelentéstől eltér, illetve bejelentést elmulasztva szervez rendezvényt (végül harmadik esetként akkor is, ha tiltó határozat ellenére szervez, azonban erre az esetre a Gytv. a tömegoszlatást – továbbra – is fenntartja szankcióként). Ennek alkalmazása azonban meglehetősen nehézséget okoz, ha figyelembe vesszük, hogy számos esetben – nagyobb rendezvény esetén, vagy éppen kisebb, előre tanult koreográfia szerint zajló demonstrációnál – szinte lehetetlen a helyszínen eldönteni, hogy ki minősíthető szervezőnek. Ha a szervező nem vállalja ebbéli minőségét, adott esetben meglehetősen méltánytalan szerepbe kényszerülhet a rendőrség. Arról a lehetőségről nem is beszélve, ha a szervezők eleve számolnak a néhány tízezer forintos (a törvényi határ százötvenezer forint) bírsággal, amelyet elegendő utólag befizetni. Ez a díj egyéssel sem az okozott költségekkel, sem a közterület használatának díjával nem lesz arányban – de ez már egy másik, messzire vezető vita tárgya lenne, amely egy teljesen új Gytv. elfogadásáról szólna. Így azonban biztos: a szabálysértési szankció nem alkalmas arra a célra, hogy megakadályozza a bejelentési kötelezettséggel terhelt, de be nem jelentett, vagy a bejelentéstől (sőt akár a bejelentés után meghozott tiltástól) eltérően megtartott rendezvények lefolyását – a rendőrség eszköztelenségét így kell érteni.
- 23 Annyi azonban idekívánkózik, hogy a bejelentési kötelezettség kiüresítésével az együttműködés elemi szintjét sem várjuk el a szervezőtől, a rendőrséget azonnali – nyilván nagyobb hibarárannyal hozott, információhiányos – döntésekre kényszerítve. Nehezen képzelhető el ugyanis a mai technikai környezetben, hogy egy demonstráció résztvevői valóban olyan „szervezetlenül” verődjenek össze, hogy annak spontaneitása kizárja, hogy valaki egyáltalán értesítse a rendőrséget is – ha mást nem, írjon egy sms-t a Teve utcába.
- 24 Erre a szempontra Kádár András hívta fel a figyelmem.
- 25 Különös súllyal vetődtek fel ezek a kérdések a Magyar Gárda feloszlásáról hozott jogerős döntés kihirdetése után két nappal tartott Erzsébet téri demonstráció kapcsán, ahol a rendőrség az Rtv. fogalmi rendszere szerint tömegoszlatásnak minősülő cselekményeket hajtott végre. Anélkül, hogy a tömegoszlatás jogszerűsége körüli vita részleteibe belemennék, könnyen megállapítható, hogy a rendőrség nem hivatkozott egy olyanakra, amely a felhozott érveknél sokkal meggyőzőbben igazolhatná a hatályos jogi környezetben a rendőri fellépés jogszerűségét. A Magyar Gárdához köthető – például a magyargarda.hu-n közzétett – nyilatkozatok szerint a 2009. július 4-i demonstráció célja egyebek között az volt, hogy a résztvevők megmutassák: a Magyar Gárdát nem lehet feloszlítani. [A július 3-i közlemény szerint: „meghátalásról szó sem lehet. [...] jogi úton feloszlathatatlan Magyar Gárda ott lesz a Szabadság téren.” A két július 2-i közlemény szerint: „A Magyar Gárda továbbra is él, fejlődik.” „A Magyar Gárda Mozgalom az Egyesület ellen hozott elsőfokú ítéletet helybenhagyó döntést elfogadni nem tudja, azonosulni nem tud vele. Úgy gondoljuk, hogy mind a Fővárosi Bíróság, mind a Fővárosi Ítéletábla döntése politikai nyomásra született.” „Noha mozgalmunk szülőatyja, az Egyesület megszűnik, az alapítók által lefektetett erkölcsi-ideológiai irányvonal a döntés által nem érintett Magyar Gárda Mozgalom tevékenységét továbbra is meghatározza.” „Kérjük a gárdistákat, pártolókat valamint Magyar Gárda-szimpatizánsokat, hogy az Egyesület és a többi jogtalanul zaklatott hazafi mellett szimpátiájuk megnyilvánulásaként jöjjenek el 2009. július 4-én megrendezésre kerülő tiltakozó demonstrációra a budapesti Szent István térre (Bazilika), hogy együtt tiltakozzunk az ötvenes évek újjáéledése ellen. A feloszlatatlan Magyar Gárda ott lesz!” <http://magyargarda.hu/node/4169>, <http://magyargarda.hu/node/4170>, <http://magyargarda.hu/node/4174>. Ezzel mind a szervezők, mind a résztvevők azon része, akinek cselekménye – tipikusan formaruha útján – ezt az eredményt elérte (a továbblést demonstrálta), alaposan gyanúsíthatók a Btk. 268. §-ába ütköző „törvény vagy hatósági rendelkezés elleni izgatás” büntetnének elkövetésével, amelyet az valószínűleg meg, aki „nagy nyilvánosság előtt, a köznyugalom megzavarására al-

kalmás módon törvény vagy más jogszabály, avagy a hatóság rendelkezése ellen általános engedetlenség-re uszít". (Erre hivatkozott még júliusban Tóth Mihály, majd később, az augusztus 22-i avatás kapcsán már a rendőrség is: <http://www.jogiforum.hu/hirek/21153>; <http://www.jogiforum.hu/hirek/21455>; sőt a rendőrség „törvény vagy hatósági rendelkezés elleni izgatás megalapozott gyanúja miatt kihallgatta a Magyar Gárda főkapitányát, Kiss Róbertet” még júliusban. [http://hvg.hu/print/20090723\\_gyanusított\\_magyar\\_garda\\_kapitany.aspx](http://hvg.hu/print/20090723_gyanusított_magyar_garda_kapitany.aspx)). Természetesen a büntetőjogi felelősség vizsgálata egyénre szabva, részletes mérlegelést igényel, fontos különbséget tenni a pusztán a jogerős ítélettel való egyet nem értést („konceptciós” jellegű) kifejező demonstrációk és a jogerős ítélettel szembehelyezkedők között, akik kifejezetten azt kívánják megjeleníteni a szélesebb nyilvánosság, az állami szereplők és egymás számára, hogy az egyesülési törvény szerinti feloszlásnak nem lehet érvényt szerezni, a jogerős ítélet ellenére a szervezet továbbra is működik. Ettől függetlenül kijelenthető, hogy az utóbbi – nem pusztán jogellenes, de büntetőjogi felelősséget felvető – magatartás olyan jellegadó vonása volt a 2009. július 4-ei demonstrációnak, amely okkal veti fel a Gytv. 2. § (3) bekezdésén keresztül – a „gyülekezési jog gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást” – a 14. § (1) bekezdésében foglalt szankció, a feloszlatás jogkövetkezményének alkalmazását.